



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

## **Ressurskontroll i fiskerinæringen**

- og hvordan ny teknologi kan forbedre den

Johann Martin Krüger

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3901, mai 2022

# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn .....	1
1.2	Metode og avgrensning .....	3
1.3	Avhandlingens oppbygning.....	5
2	Introduksjon til fiskerilovgivning og organisering av fiskeriforvaltningen.....	7
2.1	Innledning.....	7
2.2	Organisering av fiskeriforvaltningen og ressurskontrollen.....	8
2.2.1	Organisering av ressurskontrollen.....	9
2.3	Grunnleggende hensyn i fiskeriressursforvaltning.....	10
2.3.1	Rettsikkerhet, tillit til forvaltningen og effektivitet.....	11
2.3.2	Hensyn i havressurslova.....	12
3	Teknologiske fremskritt i fiskeriressursforvaltning .....	14
3.1	Innledning.....	14
3.2	Sentrale teknologitrender .....	14
3.2.1	Datainnsamling.....	14
3.2.2	Tingenes internett (Internet of Things - IoT) .....	16
3.2.3	Blokkjedeteknologi .....	16
3.2.4	Mobile nettverk .....	17
3.2.5	Droneteknologi.....	18
3.3	Posisjonsrapportering og Remote Electronic Monitoring.....	19
3.4	Automatisert Dokumentasjonssystem .....	20
4	Dagens gjennomføring av ressurskontroll.....	21
4.1	Innledning.....	21
4.2	Rettsstatlig grunnlag for kontroll .....	21
4.2.1	Innledende om forvaltningsloven.....	24
4.3	Rettslig grunnlag for kontroll med saklig og stedlig kompetanse.....	25

4.4	Havressurslova kapittel 6 særlig om teknologibruk.....	27
4.4.1	Sentrale bestemmelser.....	27
4.4.2	Posisjonsrapportering og elektronisk fangstrapportering.....	30
4.4.3	Kystfiskeappen.....	32
4.5	Havressurslova kapittel 7. Kontroll og håndheving.....	34
4.5.1	Fiskeridirektoratets adgang til og kontroll og bruk av observatører.....	34
4.5.2	Fiskesalgslagenes rolle.....	36
4.6	Landinger og ressurskontroll i praksis.....	37
4.6.1	Landingsforskriften og den risikobaserte ressurskontrollen.....	37
4.6.2	Fiskesalgslagenes kvotekontroll i dagens system.....	39
4.6.3	Rettspraksis: Fiskernes aktsomhetsnorm ved elektronisk fangstrapportering.....	42
5	Remote Electronic Monitoring.....	48
5.1	Innledning.....	48
5.2	Hva er Remote Electronic Monitoring (REM).....	49
5.3	Personvern.....	52
5.3.1	Generelt om personvern.....	53
5.3.2	Videoovervåkning på fiskefartøy.....	55
5.4	Maskinlæring.....	57
5.4.1	Maskinlæring og uskyldspresumsjon.....	58
5.5	Hvordan forvaltningen skal forholde seg til plikten til utredning og begrunnelse... ..	60
6	Automatisert dokumentasjonssystem.....	64
6.1	Innledning.....	64
6.2	Kontrollteknologier knyttet til utøvelsen av fisket.....	66
6.2.1	Fiske med garn og line.....	67
6.2.2	SmartFish og CatchScanner.....	68
6.3	Utfordringer ved bruk av automatisert dokumentasjonssystem.....	71
6.3.1	Ansvar og konsekvenser av tekniske feil.....	71

6.3.2	Kostnader knyttet til automatisert dokumentasjonssystem .....	72
6.3.3	Gir automatisert saksbehandling økt likebehandling .....	74
7	Hvordan vurderer utredningen NOU 2019: 21 utfordringene ved ny teknologi.....	76
7.1	Forventingene til ny teknologi .....	76
7.2	Vurderes de rettssikkerhetsmessige virkningene av teknologiske tiltak.....	78
8	Avslutning .....	81
	Referanseliste .....	85

## Figurliste

Figur 1	Oversikt over aktuelle teknologier for datainnsamling .....	15
Figur 2	Illustrasjon av en blokkjede .....	17
Figur 3:	Viser illustrasjon av det foreslåtte integrerte systemet for overvåking av fartøyets fangst og posisjon.....	51
Figur 4:	En visualisering av verdikjeden i fiskerinæringen. Figuren viser også hvordan det gjennomgående er kontakt mellom næringsutøverne og forvaltningsmyndighetene.....	65
Figur 5	CatchScanner, Melbu Systems .....	69
Figur 6	Gartner Hype-kurve .....	77

# 1 Innledning

Min interesse for fiskerinæringen kommer i hovedsak fra min oppvekst i Vesterålen og Lofoten hvor næringen har spilt, spiller og kommer til å spille en avgjørende rolle i utviklingen av disse regionene. Temaet har sitt utspring i at jeg ønsket å se på hvilke viktige utviklinger fiskerinæringen står overfor.

Temaet for avhandlingen er myndighetenes kontroll med ressursuttaket fra fiskeflåten. Begrepet ressursuttak innebærer enhver handling som tar viltlevende marine ressurser ut av sjøen for bruk i næringsvirksomhet. Det er flere utfordringer for myndighetenes mulighet til å kontrollere at uttaket av viltlevende marine ressurser foregår på en bærekraftig måte og er innenfor de krav som stilles i fiskerilovgivningen.

Flere av disse utfordringene kan løses ved hjelp av teknologier som kan brukes til å kontrollere fiskerinæringen generelt og ressursuttaket spesielt. Mot denne bakgrunnen er det grunn til å spørre hvordan teknologi kan bidra til å styrke myndighetenes kontroll med ressursuttaket i dag og i framtiden. For å belyse dette spørsmålet vil jeg beskrive hvordan teknologi har blitt brukt i fiskeriforvaltningen, hvordan den brukes i dag og hvordan vi kan tenke oss at teknologien kan bli brukt i framtiden, for å møte de særskilte utfordringene forvaltningen møter når den skal kontrollere ressursuttaket.

Et sentralt utviklingstrekk er at ny teknologi gjør det mulig å kontrollere ulike sider ved fiskerivirksomhet, blant annet er det mulig å overvåke fartøyene, fiskerne og mottakene i et langt større omfang og på nye måter. Selv om denne kontrollen kan bidra til en mer effektiv ressurskontroll er det også grunn til å diskutere hvilke rettssikkerhetsmessige utfordringer bruk av teknologi utløser.

## 1.1 Bakgrunn

Det er av flere årsaker vanskelig å kartlegge omfanget av lovbrudd i fiskerinæringen. Hva fiskeren på sjøen gjør i dag med bifangst, skadet, død, eller uønsket fangst er per i dag

nærmest umulig å kontrollere. I 2020 var det 187 723 landinger i norske havner.<sup>1</sup> Det ville være enormt tid- og ressurskrevende å føre manuell kontroll på hver eneste landing.

Utfordringen er at dersom rapporteringene om hvor mye fisk som reelt sett tas ut fra sjøen ikke er riktig, vil det kunne forplante seg et uriktig grunnlag for Havforskningsinstituttet til å anslå den totale bestanden, og gi råd om kvoter til Reguleringsrådet. Det er et avgjørende premiss for fastsettelse av fartøyskvotene at tonnasjen fisk som meldes inn hver landing er korrekt.

Uriktig innmelding av fangst kan også oppstå når fisker og kjøper enes om å for eksempel levere en større mengde fisk enn registrert på sluttseddelen<sup>2</sup>, mot en høyere pris på fangsten, eller om kjøper på egen hånd unngår å registrere deler av leveransen fra båten. Følgelig er det viktig at Fiskeridirektoratet<sup>3</sup> og fiskesalgslagene<sup>4</sup> kan føre kontroll for å sikre at grunnlaget for TAC<sup>5</sup> og derav avregning på kvoter blir så riktig som mulig.

I tillegg er det en utfordring for myndighetene å avdekke mulig fiskerikriminalitet som foregår på sjøen. Norges økonomiske sone gjør at Norge forvalter et av verdens største sjøområder.<sup>6</sup> Som jeg vil komme innom senere er brudd på ilandføringsplikten, jf. havressurslova § 15 et lovbrudd som er vanskelig å avdekke med dagens tilstedeværelse av kontrollfartøy på sjøen. Mangelen på tilstedeværelse har også tiltrukket seg utenlandske kriminelle. Økokrimsjef Pål Lønseth sier i et intervju til VG at:

Profittmulighetene for kriminelle er store innen dette feltet. Det er ekstra bekymringsfullt at vi ser det tiltrekker seg utenlandske kriminelle, fordi risikoen for å bli oppdaget er lav, samtidig som profitten er høy.<sup>7</sup>

Teknologiske løsninger åpner for muligheter som tidligere ikke har vært tenkt på. Når nye løsninger kommer på banen er det viktig at samfunnet er en del av utviklingen slik at samfunnet ikke kommer på etterskudd. Samtidig skaper ny teknologi nye utfordringer for det

---

<sup>1</sup> Landings- og sluttsedelregisteret (2022)

<sup>2</sup> Se forklaring av begrepet sluttsedel i punkt 4.6.2

<sup>3</sup> Havressurslova (2008) § 44

<sup>4</sup> Havressurslova (2008) § 47

<sup>5</sup> Total Allowable Catch er et begrep som beskriver hvor mye fisk som totalt kan fiskes for å sikre en bærekraftig utnyttelse av marine viltlevende ressurser.

<sup>6</sup> Se mer om dette i punkt 4.3

<sup>7</sup> Bjørnstad (2022)

juridiske rammeverket som bør løses før implementeringen av kontrollteknologi, for å ivareta blant annet rettssikkerhetshensyn. Fiskerinæringen er en av mange områder i Norge som gjennomgår en moderniseringsprosess, som gir et ypperlig utgangspunkt for å dykke dypere i hvilke muligheter og utfordringer som ligger ved bruk av teknologi for å forbedre ressurskontrollen.

Problemstillingen er aktuell i dag, som følge av utredningen NOU 2019: 21 Framtidens Fiskerikontroll. Utredningen foreslo en rekke mulige teknologier som kan bidra til å styrke kontrollen ved ressursuttaket. Aktualiteten strekker seg også utover det som bare omhandler fiskeriene. I flere forvaltningsorganer utvikles det nye systemer for å effektivisere beslutningsprosesser og sikre bedre likebehandling.

Det er enkelt å være uforbeholden positiv til ny teknologi. Teknologien kan tross alt løse en hel del utfordringer som samfunnet har i dag. Likevel er det viktig at teknologier som skal brukes i forvaltningen også ivaretar de krav til rettssikkerhet som myndighetene må følge.

## **1.2 Metode og avgrensning**

Fiskerinæringen er regulert av en rekke bestemmelser, og enda flere forskrifter. Mange forskrifter oppdateres hvert år som gjør at fiskeriforvaltningsretten er dynamisk, og kan være krevende å sette seg inn i.

De norske fiskeriene og det påfølgende ressurskontrollen strekker seg bredt både geografisk og rettslig. Det fastsettes årlig forskrifter om kvoter og fangstmetoder for forskjellige arter fisk, og det er flere forvaltningsmyndigheter som fører kontroll i næringen. Derfor må også avhandlingen avgrenses.

Avhandlingen avgrenses til kontrollvirksomheten av det kommersielle fisket generelt<sup>8</sup>, og de reglene som gjelder for det. Eksempelvis havressurslova,<sup>9</sup> deltakerloven<sup>10</sup> og påfølgende forskrifter.

---

<sup>8</sup> Se mer i 2.1

<sup>9</sup> Lov 06. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova)

<sup>10</sup> Lov 23. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)

Videre avgrenses avhandlingen til kontrollvirksomheten til Nærings- og fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet og fiskesalgslagene. Selv om det er flere offentlige myndigheter som fører kontroll i fiskerinæringen, eksempelvis Mattilsynet og Justervesenet. Dette er i grunn fordi deres kontrollvirksomhet faller utenfor kjernen av avhandlingens tema.

Fiskerinæringen og kontroll ved den faller også inn under flere rettsområder. Forvaltningen av samfunnets felles ressurser, de viltlevende marine ressursene, faller inn under det offentliges ansvar og avhandlingens rettsområde er i hovedsak offentligrettslig. I tillegg er forvaltningen av viltlevende marine ressurser en oppgave som overgår landegrenser. Fisken svømmer dit det passer den, og derfor har folkerettslige avtaler blitt en viktig del av ressursforvaltningen.

Ressurskontrollen i fiskerinæringen er under utvikling og utredningen NOU 2019: 21 Framtidens Fiskerikontroll ble en viktig kilde for å starte arbeidet med avhandlingen. For å kunne forstå mulighetene ved bruk av teknologi har det vært viktig å belyse dagens ressurskontroll, hvilke teknologier som brukes og hvilke utfordringer dagens ressurskontroll møter.

I forbindelse med skrivingen av avhandlingen har jeg deltatt på Råfisklagets årlige fiskerirettseminar hvor det blant annet ble satt lys på bruk av kunstig intelligens i ressurskontrollen ved Dag Johansen. Jeg har også tatt nettkurset «Elements of AI», som er et kurs som gir en grunnleggende oversikt over hva kunstig intelligens er, og ulike tekniske begreper.

Bruk av teknologier som kunstig intelligens og maskinlæring er ikke innført i stort omfang i den norske forvaltningen. Likevel er det flere forvaltningsorganer og private næringsaktører som utvikler nye systemer som skal effektivisere forvaltningens virksomhet. Utviklingen av kunstig intelligens i offentlig forvaltning er blant annet også fremhevet i utredning om ny forvaltningslov NOU 2019: 5, og regjeringens strategi for kunstig intelligens.

Siden slike systemer er så nye er det lite norsk rettspraksis på området, og sett i et juridisk perspektiv fra fiskerinæringen er det også lite litteratur som konkret treffer dette området. Derfor har det også vært nødvendig å trekke inn noen internasjonale eksempler.

Følgelig har det også vært nødvendig å bygge min analyse av temaet på teknisk litteratur, og deretter vurdere hvordan dette vil innvirke ressurskontrollen, og hvilke hensyn en slik utvikling bør ta i betraktning.



### 1.3 Avhandlingens oppbygning

I kapittel 2 gir en innføring av kontrollvirksomheten i fiskerinæringen, deretter går jeg inn på de generelle reglene som styrer forvaltningen generelt, og fiskeriforvaltningen spesielt som vil være relevante for avhandlingen. Jeg redegjør også for de hensyn som er grunnleggende for de som skal gjennomføre ressurskontroll på vegne av fellesskapet.

I kapittel 3 gjennomgår jeg noen forslag til ny teknologi for ressurskontroll i fiskeriforvaltningen. Deretter redegjør jeg for noen generelle teknologiske trender som blir fremsatt i utredningen NOU 2019: 21 som er av relevans for ressurskontrollen i framtiden. For så å kort redegjøre for to teknologier som vil brukes som *cases* senere i avhandlingen.

I kapittel 4 gir jeg en gjennomgang av dagens gjennomføring av ressurskontroll i fiskerinæringen, hvilke sentrale bestemmelser som gjelder, og hvordan teknologiske løsninger som benyttes av forvaltningsmyndighetene. Her går jeg også inn på hvordan forvaltningsmyndighetene fatter vedtak om inndragning, og redegjør for den skjerpede aktsomhetsnormen som eksisterer for fiskere spesielt.

Kapittel 5 gir en innføring i systemet Remote Electronic Monitoring (REM) og hvilke systemer som kan falle inn under dette, og hvordan REM kan forbedre ressurskontrollen. Deretter går jeg inn på hvilke utfordringer som forvaltningsmyndighetene kan møte på ved implementeringen av slike systemer, blant annet reglene om personvern og hvordan forvaltningen må forholde seg til nye teknologiske løsninger.

REM er riktig nok ikke et system som nødvendigvis vil bli implementert i nær framtid, men jeg finner det likevel interessant å se på de ulike teknologiske løsningene for å bedre ressurskontrollen, selv om dette systemet ikke nevnes i stor grad i NOU 2019: 21.

En annen løsning som utredningen NOU 2019: 21 går mer inn på er automatisert dokumentasjonssystem. I kapittel 6 redegjør jeg for forslaget om et helhetlig dokumentasjonssystem som tenkes å bli helautomatisk med tiden. Her går jeg også inn på hvilke muligheter og utfordringer et slikt system kan by på. Herunder hvordan dette systemet kan bidra til styrket ressurskontroll, samtidig som det styrker fiskernes rettigheter sett i

forhold til dagens gjennomføring. Men også hvilke utfordringer dette systemet har dersom det skal innføres.

Før avslutningskapitlet går jeg i kapittel 7 inn på hvordan utredningen NOU 2019: 21 vurderer de rettssikkerhetsmessige utfordringene som de foreslår. Jeg går inn på hvilke krav til utredning som stilles til lovgiver og forvaltningsmyndighetene, deretter en vurdering av om utfordringene er godt nok utredet. Jeg går også inn på hvilke konsekvenser mangelfull utredning kan ha for lovgiver og forvaltningsmyndighetene.

## 2 Introduksjon til fiskerilovgivning og organisering av fiskeriforvaltningen

### 2.1 Innledning

Kommersielle fiskerier har gjennom flere århundrer vært regulert for å oppnå ulike formål. De første reguleringene hadde som formål å sikre orden på fiskefelt og redusere redskapskonflikter, men fra siste halvdel av 1800-tallet vokste det fram biologisk begrunnede reguleringer (som for eksempel fredningsperioder) for å beskytte stasjonære fiskebestander og utover 1900-tallet ble det etablert regulering av førstehandsomsetningen for å sikre fiskerne akseptable inntekter.<sup>11</sup> Det var imidlertid først etter andre verdenskrig at det vokste fram en gradvis internasjonal erkjennelse av at også de store, vandrende fiskebestandene ikke var uuttømmelige. I norsk sammenheng var det gjennom kollapsen av sildefiskeriene på slutten av 1960-tallet at de første formene for kvoteregulering ble fastsatt.<sup>12</sup> I samme periode ble det også innført en konsesjonsordning for ringnotfartøy med hjemmel i deltakerloven av 1972<sup>13</sup> som la grunnlaget for innføringen av fartøykvoter i havfiskeflåten.<sup>14</sup> For kystfiskeriene i nord kom det tilsvarende reguleringer på plass etter at den nordøstarktiske torskebestanden kollapset på slutten av 1980-tallet og fartøykvoter ble innført fra 1990 av.<sup>15</sup> Ved innføringen av kvoteregulering, ble det også et behov for kontroll med etterlevelsen av disse reglene. Den tidlige ressurskontrollen var basert på tillit mellom fiskerne, kjøperen og samfunnet. Sluttseddelen var alene grunnlag for kvoteavregning, og det var ingen krav til forhåndsmelding. Det er først i de senere tiårene hvor teknologi har silt en større rolle i ressurskontrollen, hvor det blant annet er innført krav om elektronisk fangstrapportering og posisjonsrapportering.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Se blant annet Eriksen (2021) for en rettshistorisk gjennomgang av fiskerilovgivningen.

<sup>12</sup> Se blant annet Christensen mfl. (2014) kapittel 1 for en historisk gjennomgang av utviklingen av norske sildefiskerier i denne perioden.

<sup>13</sup> Lov 16. juni 1972 nr. 57 om regulering av deltagelsen i fisket (deltagerloven) (opphevet)

<sup>14</sup> Se Eriksen (2021) kapittel 7 for introduksjonen av konsesjonsordningen i ringnot og senere adgangsbegrensninger i kystfiskeriene.

<sup>15</sup> Se mer om de historiske hendelsene i Christensen mfl. (2014) kapittel 6.

<sup>16</sup> Se mer om kravene til elektronisk fangst- og posisjonsrapportering blant annet i punkt 4.4.2.

De viktigste lovene i reguleringen av norske fiskerier i dag er havressurslova, deltakerloven og fiskesalgslagslova.<sup>17</sup> Det er gjennom bestemmelser i og i medhold av havressurslova det gis nærmere regler om hva og hvor mye som kan fiskes (kvoter), hvor det kan fiskes og hvordan fiske, fangst, høsting og levering av fangst skal foregå. Reguleringene er også hjemmel til et omfattende kontroll- og håndhevingssystem.

Deltakerloven gir regler om hvem som kan delta i kommersielle fiskerier og på hvilke vilkår. Det er et grunnleggende krav om ervervstillatelse for å delta i kommersielle fiskerier, jf. deltakerloven § 4. Deltakerloven stiller krav om blant annet nasjonalitet, bosted og eierskap til fartøyet. Alle som er tildelt ervervstillatelse må utøve fisket i samsvar med de regler som til enhver tid er gitt i samsvar med havressurslova og deltakerloven. Som det vil vises i avhandlingen inkluderer dette kontrollplikter som for eksempel elektronisk fangst dagbok.

De fleste kommersielle fiskerier krever også en ytterligere tillatelse til å delta da fisket er adgangsbegrenset. Det er krav om konsesjon for å delta i havfiskerier, jf. deltakerloven kapittel III. Kystfiskerier er adgangsbegrenset gjennom krav fastsatt i årlige deltakerforskrifter etter deltakerloven § 21. Dette omtales ofte som årlige deltakeradganger. Kvotesystemet er for tiden under revisjon og konsesjoner og deltakeradganger skal når endringslov 5. mars 2021 nr. 7 om endringer i deltakerloven og havressurslova (endringer i kvotesystemet) trer i kraft erstattes av en felles fiskeritillatelse.<sup>18</sup>

## **2.2 Organisering av fiskeriforvaltningen og ressurskontrollen**

Fiskeriforvaltningen er organisert gjennom flere viktige ledd, i det følgende skal jeg redegjøre kort for fiskeriforvaltningen generelt og hvem som har ansvar for kontrollvirksomheten.

Forvaltningen av fiskeriene handler i hovedsak om å ivareta en bærekraftig fiskebestand og lønnsomhet i fiskerinæringen. Fiskeriforvaltningen havner også inn under den generelle miljøforvaltningen i Norge. Dette fordi de viltlevende marine ressursene i norske farvann, være seg plankton eller hval er viktige for å ivareta gode økosystem langs norskekysten.

---

<sup>17</sup> Lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehandsomsetning av viltlevende marine ressursar (fiskesalgslagslova)

<sup>18</sup> Se mer i Prop. 137 L (2019-2020).

Nærings- og fiskeridepartementet har hovedansvar for forvaltningen av fiskeriressursene med Fiskeridirektoratet som utøvende underliggende etat og rådgiver. Departementet er i lovgivningen blant annet gitt myndighet til å fastsette årlige kvoter for sentrale fiskebestander, jf. havressurslova § 11, og andre tiltak for å sikre en bærekraftig høsting av viltlevende marine ressurser. I mange tilfeller er myndigheten til å fastsette reguleringer delegert videre til Fiskeridirektoratet.

Fiskeriforvaltning kan brukes som et samlebegrep for forvaltningen av blant annet fiskerettigheter (kvoter), skipsregistre, fiskerireguleringer, reguleringer for ivaretagelse av marine miljøer og mer. Denne forvaltningen har sitt utspring i flere lover som gir hjemler for ivaretagelse av de grunnleggende hensynene i fiskeriforvaltning.

Avhandlingens tema, kontroll av uttaket av viltlevende marine ressurser, er en integral del av fiskeriforvaltningen. Kontrollen er det fremste verktøyet i fiskeriressursforvaltningen som kan sies å være et underkapittel i den overordnede fiskeriforvaltningen. Teknologiske utviklinger har satt i gang et arbeid for å videre effektivisere og modernisere kontrollen av fiskeriressursene.

### **2.2.1 Organisering av ressurskontrollen**

Kapittel 4 vil gå nærmere inn på det rettslige grunnlaget for myndighetens adgang til ressurskontroll etter fiskerilovgivningen, men kort forklart er den organisert gjennom en tredeling av oppgaver mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og fiskesalgslagene.<sup>19</sup> Fiskeridirektoratet har et hovedansvar for ressurskontrollen, og er gitt hjemmel til å utføre fysiske inspeksjoner både på land og til sjøs. Kystvakten har et hovedansvar for den operasjonelle kontrollen til havs. Hjemmelsgrunnlagene for kystvaktens inspeksjoner behandles imidlertid ikke i denne avhandlingen.

Fiskesalgslagene spiller også en viktig rolle i den fysiske kontrollen av landinger i avregning av kvoter siden de har et ansvar for omsetningen av viltlevende marine ressurser i første hånd. Fiskesalgslagene er fordelt geografisk langs norskekysten. Salgslagenes rolle er i hovedsak å

---

<sup>19</sup> Se mer i NOU 2019: 21 s. 2013

drive førstehåndsomsetning av viltlevende marine ressurser. Begrepet førstehåndsomsetning defineres i fiskesalgslagslova § 2 annet ledd som:

Omsetning av viltlevande marine ressursar får den som har hausta dei, og den første omsetninga etter ilandføring dersom fangsten ikkje tidlegare er omsett gjennom eller med godkjenning av eit salgslag.

Fiskesalgslagene har monopol på førstehåndsomsetning i Norge etter fiskesalgslagslova § 8 som fastsetter:

Førstehåndsomsetning av viltlevande marine ressursar skal skje gjennom eller med godkjenning av eit fiskesalgslag.

Det er forbode å utføre eller tilverke viltlevande marine ressursar som ikkje er omsette i første hand med godkjenning av eit fiskesalgslag, med mindre det er til eige forbruk.

Salgslagene kan også fastsette minstepris på fangst etter overenskomst med blant annet Norges Fiskarlag og andre organisasjoner etter § 11.

Gjennom ulike delegasjoner hjemlet i fiskerilovene er Fiskeridirektoratet sentralt, hvor direktoratets regionskontor og fiskesalgslagene er gitt myndigheten til å treffe ulike reaksjoner.<sup>20</sup> Klagesaker behandles av nærmeste overordnede. Klage på vedtak av fiskesalgslagene behandles av Fiskeridirektoratets hovedkontor. Kystvakten kan gi advarsler, men treffer ikke tilsvarende forvaltningsvedtak. Per i dag er det ingen klagemnd i fiskerisaker.<sup>21</sup>

## **2.3 Grunnleggende hensyn i fiskeriressursforvaltning**

I følgende delkapittelet skal jeg redegjøre for de grunnleggende hensyn som ligger bak dagens ressursforvaltning i fiskeriene. Hensynene er bærende for dagens gjennomføring av ressurskontrollen, men særs viktig når nye tiltak for forbedret ressurskontroll skal tas i bruk. Fiskeriforvaltningens rettslige grunnlag er i hovedsak havressurslova. Denne loven bygger på

---

<sup>20</sup> Se mer blant annet i punkt 4.6

<sup>21</sup> NOU 2019: 21 s. 213

noen hensyn som jeg i det følgende skal redegjøre for kort. Innledningsvis skal det redegjøres for grunnleggende hensyn som er felles for all forvaltning. Særlig hensynene om rettssikkerhet og tillit til forvaltningen.

### **2.3.1 Rettssikkerhet, tillit til forvaltningen og effektivitet**

I NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov defineres «rettssikkerhet» som «den sikkerhet og trygghet i at samfunnet er regulert av rettsregler og at myndighetene håndhever dem»<sup>22</sup>. Begrepet bygger på at ethvert menneske i et samfunn skal kunne leve trygt og i den forventning at de skjermes fra uforholdsmessige inngrep fra stat og andre. I fiskeriforvaltningen griper myndighetene ofte inn i næringsaktørens daglige drift. Det være seg ved kontinuerlig posisjonsrapportering, tilfeldige kontroller og reaksjoner ved overtredelser av regler. Rettssikkerheten skal beskytte borgere mot vilkårlige overgrep av myndighetene, ved å tilby forutberegnelighet og rett til å uttale seg i møte med forvaltningen. Særlig hensynet om forutberegnelighet er en utfordring i fiskerinæringen, ettersom svært mye av lovgivningen er gjennom forskrifter som endres ofte.

I forlengelse av dette er det derfor særlig viktig at aktørene i fiskerinæringen har tillit til forvaltningen, og vise versa. Utredningen for ny forvaltningslov definerer tillit som:

[...]fravær av behov for å verifisere og bekrefte andres handlinger og bygger på en subjektiv opplevelse av at andre sannsynligvis vil handle på en måte som er god eller nyttig for oss eller som i det minste ikke er skadelig for oss.<sup>23</sup>

At forvaltningen bygger på tillit er viktig fordi en høy grad av tillit «... gir større aksept for forvaltningens beslutninger og senker konfliktnivået og kostandene knyttet til oppfølging og kontroll».<sup>24</sup> Tilliten aktørene i fiskerinæringen har til forvaltningen bygger gjerne på ivaretagelsen av en bærekraftig bestand av viltlevende marine ressurser. Samtidig er det en utfordring at noen fiskere føler seg mistenkeliggjort når det innføres nye kontrollplikter og

---

<sup>22</sup> NOU 2019: 5 s. 138

<sup>23</sup> NOU 2019: 5 s. 141

<sup>24</sup> NOU 2019: 5 s. 141

krav for å sikre bedre kontroll med ressursuttaket og hindre ulovlig aktivitet, men som også berører de som fisker lovlig.

På motsatt side er også forvaltningen avhengig av tillit til næringsaktørene for å gjøre sin jobb på mest mulig riktig vis. Kontroll og loggføring av fangst skjer i størst grad ved bruk av selvangivelser fra fiskerne. Siden brorparten av data som samles inn for avregning av fiskebestandene kommer fra fangstdata er forvaltningen avhengig av tillit til at rapportert fangst er så riktig som mulig.

I tillegg til rettssikkerhet er effektivitet et avgjørende hensyn i fiskeriressursforvaltningen. At kontroll og oppfølging gjøres med en slik effektivitet som ikke forringer fangstens kvalitet er naturligvis viktig. Likevel er det bare én side av begrepet effektivitet. Samfunnshensyn tilsier også at det må være en viss effektivitet i forvaltningens ressursbruk, både økonomisk og tidsmessig.

### **2.3.2 Hensyn i havressurslova**

Havressurslovas<sup>25</sup> formålsparagraf § 1 fastsetter at loven skal sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk forvaltning av viltlevende marine ressurser og å medvirke til sysselsetting og bosetning i kystsamfunnene. Disse samfunnsmessige hensynene legger grunnlaget for tolkningen av loven og lovens gjennomføring. Det følger av lovens forarbeider at i tilfeller hvor andre hensyn som loven bygger på ikke kan forenes med hverandre, er loven i alle tilfeller underlagt lovens overordnede formål.<sup>26</sup>

Et grunnleggende prinsipp i fiskeriforvaltningen, forvaltningsprinsippet, fastsettes i havressurslovas § 7. Prinsippet kommer frem i bestemmelsens første ledd, som fastsetter at departementet skal vurdere hvilke forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre en bærekraftig forvaltning av viltlevende marine ressurser. Ordlyden tillegger departementet en plikt til å vurdere og gjennomføre tiltak for sikre videre bærekraftig forvaltning.

---

<sup>25</sup> Havressurslova §§ 1 og 7 (2008)

<sup>26</sup> NOU 2005:10 s. 217



I tillegg settes det i bestemmelsens annet ledd en rekke hensyn forvaltningen skal legge vekt på. For denne avhandlingens del er det særlig tre av disse hensynene som gjør seg gjeldende. Havressurslovens § 7 annet ledd bokstav c, d og e, henholdsvis hensyn til effektiv kontroll med høsting, formålstjenlig fordeling av ressursene, og optimal utnytting i et markedsøyemed. Disse hensynene skal ivareta balansen mellom effektivitet til markedet og reell ressurskontroll. Det heter at «Ingen har så dårlig tid som en død torsk på vei til Europa», satt på spissen selvfølgelig, men dersom råvarene som skal selges på tyske ferskvaredisker dagen etter fangsten, er de som selger fisken avhengig av at fisken ikke oppholdes for lenge i byråkrati og kontroller.

## **3 Teknologiske fremskritt i fiskeriressursforvaltning**

### **3.1 Innledning**

Dagens fiskeriforvaltning samler inn enorme mengder data, alt fra hvilke arter som landes hvor, kvantum og hvem som kjøper og selger hva. Innsamling og salg av data har også blitt et enormt marked, som følgelig gjør at personvern og datasikkerhet blir satt mer i fare for misbruk av private rettssubjekter eller myndighetene. Dette kommer vi tilbake til.

Det er flere teknologier som brukes i ressurskontrollen. Eksempelvis posisjonsrapportering ved bruk av GPS på større fartøy, åpen radio, kystfiskeappen, dataoverføring via internett, og mer.

I det følgende skal jeg redegjøre for noen sentrale teknologitrender som kan påvirke hvordan myndighetene driver ressurskontroll i framtiden. Deretter skal jeg kort introdusere to konkrete forslag til ny teknologi med hensikt om å forbedre ressurskontrollen.

### **3.2 Sentrale teknologitrender**

#### **3.2.1 Datainnsamling**

Fiskerinæringen innehar et stort potensial for datainnsamling. I utgangspunktet kan alt som skjer i fiskerinæringen, særlig i fiske og fangsoperasjonene, samles inn som en form for data. Det kan være alt fra hvilke arter som fanges, hvor mange av hver art, posisjon ved fangst, hvilke redskaper som brukes, fangsttinningsrate, og mer. I dag samles i hovedsak slik data inn ved manuelle registreringer. Ved innsamling av data finnes det følgelig et stort potensial for effektivisering. Samtidig er det flere data som ikke lar seg samle inn i stor skala, som lengden på fisken, nøyaktig kvantum per art og lignende.

I NOU 2019: 21 er det gitt en oversikt over aktuelle teknologier for datainnsamling i fiskeriforvaltningen:

Aktuell teknologi	Beskrivelse
Sensorer	Små, energieffektive og billige masseproduserte sensorer gir mulighet for å hente inn store mengder data fra fysiske objekter.
Tingenes internett (Internet of things, IoT)	IoT dreier seg om å plassere sensorer på «ting», maskiner, installasjoner, osv., og så koble «tingene» til et nettverk som gjør det mulig å hente ut data fra sensorene. Data kan være posisjon, temperatur, bilder, hastighet, m.m. IoT gjør det mulig for alle gjenstander, tjenester og enheter å være koblet opp mot Internett samtidig og interagere med hverandre.
Radiofrekvensidentifikasjon	Radiofrekvensidentifikasjon (Radio frequency identification, RFID) er en metode for å lagre og hente data ved hjelp av små enheter kalt RFID-brikker.
Maskinsyn	Datamaskiners evne til å identifisere objekter, hendelser eller aktiviteter i bilder. Teknologien benytter bildebehandlingsprosesser for å dekonstruere bildematerialet, og vurderer deretter om egenskapene i bildet kan knyttes opp mot objekter som systemet kjenner fra før.
Kunstig intelligens (AI)	Datamaskiner lærer å gjenkjenne komplekse mønstre og gjøre intelligente beslutninger basert på data. Maskinen lærer ved hjelp av mange presist formulerte eksempler eller et svært høyt antall enklere formulerte eksempler.
Roboter	Roboter er en digitalt styrt produksjonsteknologi.
Autonome systemer	Autonome systemer er systemer som helt eller delvis kan operere selvstendig, med varierende grad av menneskelig inngripen.
Droneteknologi	Droneteknologi inkluderer dronefly, dronebåter, robotskip, autonome skip, undervannsroboter og andre typer roboter. Dette er en transportplattform for sensorer og kommunikasjonsløsninger.



Figur 1 Oversikt over aktuelle teknologier for datainnsamling<sup>27</sup>

I det følgende skal jeg redegjøre for et utvalg av teknologiene nevnt i NOU 2019: 21, nemlig tingenes internett, blokkjedeteknologi, mobile nettverk og droneteknologi.

<sup>27</sup> NOU 2019: 21s. 127

### 3.2.2 Tingenes internett (Internet of Things - IoT)

Tingenes internett defineres i NOU 2019: 21 som «et konsept hvor et stort antall fysiske enheter (identifiserbare gjenstander) kommuniserer med hverandre og over internett.».<sup>28</sup>

I praksis betyr det at sensorer, kamera med maskinsyn, GPS og lignende snakker sammen. Satt sammen kan de automatisk skape et helhetlig bilde i forhold til hva disse teknologiene viser individuelt. I småskala kan tingenes internett forklares med «smart hjem-løsninger» hvor forskjellig utstyr som termometer, termostat, lyspærer og ringeklokker med kameraer snakker sammen for å lage en sømløs opplevelse for brukeren.<sup>29</sup>

På samme måte kan sensorer og annet teknologisk utstyr ombord på fiskefartøy som kan rapportere data, snakke sammen for å eksempelvis danne et bilde av høstingen som kan sendes over til fiskerimyndighetene. På den måten vil man kunne effektivisere flere tidkrevende oppgaver som for eksempel forhåndsmelding av fangst.

Konseptet tingenes internett kan også bidra til å bedre sporbarheten til fangsten. Fra fangst til middagsbord går fisken gjennom mange ledd hvor det etter hvert kan være vanskelig å spore hvordan og hvor den enkelte fisk ble høstet. Hvor fisken kommer fra sammen med, miljø- og bærekraftsertifiseringer har blitt en viktigere del for hva forbrukeren velger i butikken.<sup>30</sup> Derfor er det viktigere enn før å kunne presist og effektivt spore hvor fisken kommer fra. I tillegg bidrar sporbarheten til å minimere sjansen for matsvindel.<sup>31</sup>

### 3.2.3 Blokkjedeteknologi

Utredningen NOU 2019: 21 forklarer en blokkjede som:

en distribuert database hvor hver node eller del av den distribuerte databasen automatisk verifiserer endringer og tilføyelser som gjøres på noen av de andre nodene, [...].

---

<sup>28</sup> NOU 2019: 21s. 127

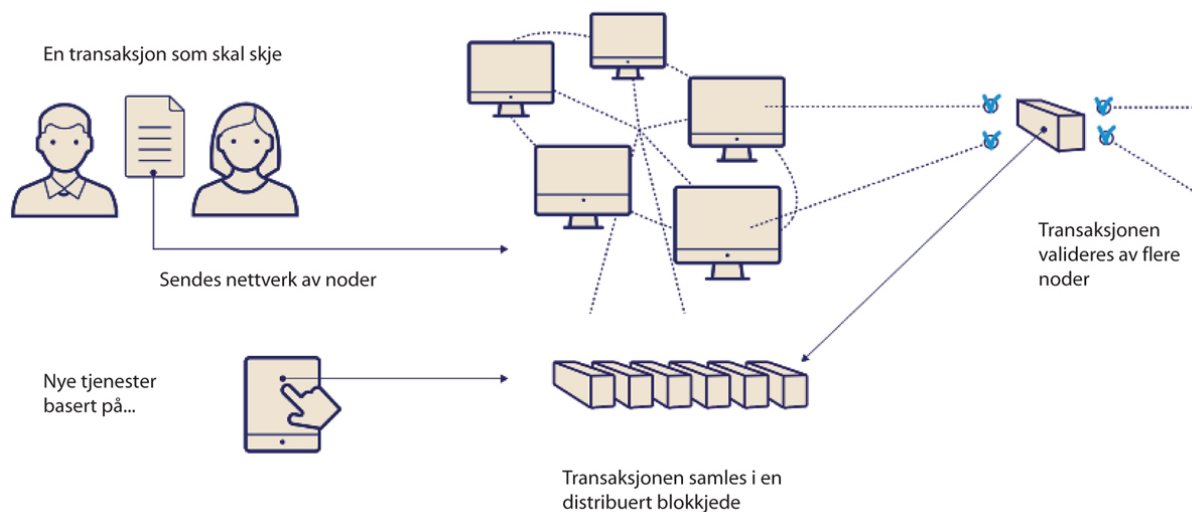
<sup>29</sup> NOU 2019: 21s. 128

<sup>30</sup> NOU 2019: 21s. 152

<sup>31</sup> NOU 2019: 21s. 131

Informasjonen i en blokkjede kan derfor stoles på uten at man trenger en tiltrodd tredjepart som går god for informasjonen.

Forklaringen kan virke noe høytflyvende, men blokkjedeteknologi kan brukes som et slags kontrollorgan som sikrer at informasjonen som føres gjennom er verifisert, og ikke kan endres på.



Figur 2 Illustrasjon av en blokkjede <sup>32</sup>

Utredningen NOU 2019: 21 viser til at blokkjedeteknologi kan bidra til å løse utfordringen med at forskjellige næringsaktører opererer på forskjellige systemer. Dette vanskeliggjør kontrollen av data som registreres på forskjellige steder. Utredningen viser til at nytteverdien av et system som kan løse disse utfordringen vil være betydningsfulle for å ivareta kontrollen av næringen, samtidig som det vil kunne forenkle forvaltningens tilgang på informasjon.<sup>33</sup>

### 3.2.4 Mobile nettverk

I utredningen NOU 2019: 21 foreslås det en del forskjellige teknologier som kan effektivisere og forbedre ressurskontrollen. Flere av disse teknologiene er designet for å samle inn store mengder data som skal gi myndighetene et bedre grunnlag for å estimere fiskebestandene i

<sup>32</sup> NOU 2019: 21s. 132

<sup>33</sup> NOU 2019: 21s. 132

sjøen. I tillegg kan det lengre inn i framtiden innføres videoovervåkning om bord på noen fartøy.

I dag er nettverksdekningen på sjøen sporadisk og sjelden spesielt rask. En satellittbasert internettforbindelse i åpent hav vil ofte ha lav kapasitet til en høy kostnad. Dette er en utfordring for ressurskontrollen, men også sikkerheten til fiskefartøyene.<sup>34</sup> Derfor er utviklingen av 5G-teknologi spennende, fordi det kan muliggjøre tilkobling i et større omfang enn tidligere.

Også tingenes internett som redegjort for overfor er avhengig av en stabil og rask internetttilkobling. Fortsatt er ikke 5G særlig utbredt i Norge, og det gjør også at teknologier som er avhengig av høyhastighets tilkobling sannsynligvis må vente frem til da. Utviklingen av mobilt nettverk er følgelig essensielt for å kunne iverksette mange av tiltakene som foreslås i NOU 2019: 21.

### **3.2.5 Droneteknologi**

Selv om rekkevidden og kapasiteten på mobile nettverk bedres over tid, vil det fortsatt kunne være utfordringer knyttet til avstandene fra kysten til fiskefartøyene. Det er et spørsmål om hvordan man skal kunne fortsatt drive effektiv kontroll på sjøen der fartøyene er utenfor rekkevidde for det mobile nettverket.

Kystvakten utforsker i dag mulighetene for å utvide sin kontrollrekkevidde på sjøen ved bruk av Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS), bedre kjent som droner. Kystvakten har allerede gått til innkjøp av droner for å bedre oljevernberedskapen.<sup>35</sup>

I dag bruker Kystvakten fly med nyere kamerateknologi for å utvide kystvaktfartøyets rekkevidde for kontroll av fiskefartøyene. Droner er ofte mindre og mer kostnadseffektive enn konvensjonelle fly, og har, avhengig av type drone, fordelen av å kunne lande og ta av fra kystvaktens fartøy.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> NOU 2019: 21s. 133

<sup>35</sup> NOU 2019: 21s. 199

<sup>36</sup> NOU 2019: 21s. 199

European Maritime Safety Agency (EMSA) i samarbeid med islandsk kystvakt har testet ut droner i forbindelse med kontroll av ulovlig utkast av fangst. I tillegg tester kystvakten hvordan droner i samspill med SeaKing-helikoptre (etter hvert MH90 SAR Queen), for å forbedre sikkerheten til fiskerne på sjøen.<sup>37</sup>

### **3.3 Posisjonsrapportering og Remote Electronic Monitoring**

Et av forslagene som foreligger i utredningen NOU 2019: 21 Framtidens Fiskerikontroll, er å innføre krav om at mindre båter, under 15 meter også skal ha et Vessel Monitoring System (VMS) om bord. VMS er et system som sender ut et GPS-signal hvert tiende minutt, som rapporterer fartøyets lokasjon til fiskeridepartementet<sup>38</sup>. Teknologien er ikke ny, og har vært benyttet på større fartøy over en periode. I utredningen foreslås det altså at alle som fiskefartøy skal benytte dette. Det er for øvrig stor politisk uenighet om dette, og det er usikkert om det gjennomføres slik det er foreslått. Ved avhandlingens innlevering behandles høringsuttalelser knyttet til dette av Nærings- og fiskeridepartementet. Høringen foreslår blant annet at noen av kravene knyttet til ERS og VMS lempes for fartøy under 15 meter og under en viss omsetning.<sup>39</sup>

Et annet forslag er videoovervåkning ombord på fartøyene, såkalt Remote Electronic Monitoring (REM), et sensor- og videoovervåkningssystem. Hensikten med dette systemet er å overvåke at fiskeriene foregår i samsvar til gjeldende lovverk. Videoovervåkning kan eksempelvis forhindre ulovlig utkast av bifangst, eller erstatte en fysisk observatør om bord i fartøyet<sup>40</sup>. Dette har vært testet i en rekke land, og bringer med seg en rekke utfordringer som vil bli diskutert senere i avhandlingen. I forlengelse av dette utvikles det et system hvor kunstig intelligens kan overvåke parametere fra sensorer om bord, og fra ERS og VMS. Gjennom algoritmer vil systemet kunne avdekke uregelmessige bevegelser fra fartøy, som vil kunne advare kontrollmyndighetene om at det bør foretas en kontroll.

---

<sup>37</sup> NOU 2019: 21s. 199

<sup>38</sup> NOU 2019: 21 s. 168

<sup>39</sup> Se mer i høringsnotatet fra Nærings- og fiskeridepartementet (2022)

<sup>40</sup> NOU 2019: 21 s. 170

### 3.4 Automatisert Dokumentasjonssystem

Det kanskje mest innovative forslaget som NOU 2019: 21 foreslår er et såkalt Automatisert dokumentasjonssystem. Dette systemet har som målsetting å effektivisere innrapporteringen av kritisk data som benyttes for å anslå fartøyets fangst, avregne fartøyets kvoter, og følgelig regne ut neste års kvoter på bakgrunn av fjorårets fangst. Her presenterer utredningen CatchScanner. Dette er et system som ved hjelp av 3D-bilder tatt med lasere, og kunstig intelligens skal kunne identifisere fangstens art, lengde og anslå vekten til fisken. Med blant annet denne teknologien er målet at fiskerne ikke lenger skal kunne trenge å estimere sin egen fangst, men med hjelp av kunstig intelligens estimere med opp mot 98 % sikkerhet fangsten<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> NOU 2019: 21 s. 141



## **4 Dagens gjennomføring av ressurskontroll.**

### **4.1 Innledning**

I det følgende skal det redegjøres for dagens gjennomføring av ressurskontrollen i fiskerinæringen. Jeg skal redegjøre for grunnlaget norske myndigheter har for å kunne drive kontroll av fiskeriene, samt myndighetenes saklige og stedlige kompetanse. Disse hjemlene er naturligvis viktige for å ivareta legalitetsprinsippet<sup>42</sup>, hensynet til forutsigbarhet for næringsaktørene, og et bærekraftig høstingsgrunnlag. Deretter skal jeg redegjøre for kontrollvirksomheten i praksis, hvordan fiskeriforvaltningen bruker teknologi i dagens ressurskontroll, hvordan fiskeriforvaltningen fatter vedtak, og hvilke reaksjoner som er aktuelle.

Innledningsvis skal jeg redegjøre for legalitetsprinsippet og andre grunnleggende rettsstatsprinsipper som er viktig for fiskerimyndighetenes kontrollvirksomhet, før jeg videre går inn på de særlige bestemmelsene som gir grunnlag for ressurskontroll.

### **4.2 Rettsstatlig grunnlag for kontroll**

Legalitetsprinsippet er et sentralt rettsstatsprinsipp, og er nedfelt i Grunnloven § 113, som slår fast at «Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov.».

Dette betyr at dersom myndighetene skal innføre påbud om bruk av teknologier i kontrolløyemed, må myndighetene ha hjemmel i lov. Dersom myndighetene ønsker å ilegge straff overfor personer, være seg fysiske eller juridiske, gjelder legalitetsprinsippet også etter Grunnloven § 96. Foruten forenklet forelegg kan bare straff i Grunnlovens forstand bare ilegges ved dom jf, Grunnloven § 96. Dersom en reaksjon ikke er straff etter § 96, kan den ilegges administrativt med mulighet for den private part til å bringe saken inn for domstolene, slike reaksjoner kan blant annet være administrativ inndragning, som jeg vil diskutere senere.

---

<sup>42</sup> Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov § 113 og EMK artikkel 8

Også viktig for fiskeriforvaltningen er Grunnlovens § 112, bestemmelsens første ledd slår fast at:

Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevarer. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

Denne bestemmelsen pålegger både lovgiver og forvaltningen et ansvar for å ivareta mangfoldet i sjøen. Samtidig skal de marine viltlevende ressursene som blir høstet, høstes på en slik måte at bestanden også vil være tilgjengelig for kommende generasjoner.

Grunnlovsbestemmelsen forstås slik at enhver utnyttelse av naturressurser skal gjøres på en bærekraftig måte, noe som går igjen i eksempelvis formålsparagrafen til havressurslova.<sup>43</sup>

Grunnloven § 92 også fastsetter at:

Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov, og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter.

Det følger også flere sentrale rettsgarantier av den europeiske menneskerettskonvensjon,<sup>44</sup> som gjelder som norsk rett og vil i strid med annen lovgivning gå foran den norske lovgivningen, jf. menneskerettsloven § 3.

For håndheving og kontroll av fiskerilovgivningen er EMK<sup>45</sup> artikkel. 8 viktig. Første ledd slår fast at:

Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.

Artikkelens annet ledd fastsetter at:

Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når det er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske

---

<sup>43</sup> Havressurslova § 1 (2008)

<sup>44</sup> Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK), ratifisert og inkorporert i norsk rett ved Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 bokstav 1.

velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Det har ikke vært helt klart hvilke rettigheter etter EMK artikkel 8 som også gjelder for andre juridiske personer, som eksempelvis aksjeselskap. Etter avsigelsen av dommen *Soicété Colas and others v. France*<sup>46</sup>, er det blitt klart at også juridiske personer som aksjeselskaper, nyter vern av sine lokaler etter EMK artikkel 8. Privatpersoners arbeidsplass er vernet som en del av sitt hjem, jf. *Niemietz v. Germany*.<sup>47</sup> Følgelig vil et fiskefartøy med et enkeltmannsforetak nyte vern etter EMK artikkel 8.

Det følger også av blant annet artikkel 8 at inngrep i ledd av fiskeriforvaltningens kontrollvirksomhet, må være nødvendig og forholdsmessig. I det ligger det at de tiltakene fiskeriforvaltningen ønsker å innføre, som fordrer inngrep overfor både fysiske og juridiske personer, må være i samsvar med en rekke krav. For det første må inngrepet følge et legitimt formål, som kommer frem i artikkelens annet ledd. I tillegg må inngrepet være egnet til å ivareta det gitte formålet, altså at inngrepet må være presist, og at ikke inngrepet går utenfor hva formålet til inngrepet skal være. Til slutt må også formålet være forholdsmessig hvor inngrepets størrelse må veies opp mot nødvendigheten av tiltaket. Som betyr at myndighetene må påse at inngrepet ikke er større enn nødvendig for å oppnå formålet til inngrepet.<sup>48</sup> Satt på spissen kan man si at å skyte spurv med kanon, ikke er forholdsmessig dersom formålet er å avlive spurven.

Et annet grunnleggende rettsstatsprinsipp er uskyldspresumsjonen. Prinsippet kommer blant annet til uttrykk i Grunnloven § 96 hvor det er fastsatt at «Enhver har rett til å bli ansett som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven.» og EMK artikkel 6. nr. 2 der det slås fast at «Enhver som blir siktet for en straffbar handling skal antas skyldig inntil skyld er bevist etter loven». Prinsippet om uskyldspresumsjon vil kunne utfordres ved bruk av ny teknologi som jeg vil komme mer inn på under.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Dom 16. april 2002 (37971/97)

<sup>47</sup> Dom 16. desember 1992 (13710/88)

<sup>48</sup> Se mer i Aall (2018), særlig kapittel 8 om formåls- og forholdsmessighetskontroll

<sup>49</sup> Se punkt 5.4.1

### 4.2.1 Innledende om forvaltningsloven

Forvaltningsloven<sup>50</sup> er grunnlaget for hvordan forvaltningsorganer, som Fiskeridirektoratet, skal behandle saker. Fiskeriforvaltningen faller inn under lovens virkeområde jf. forvaltningsloven § 1. Fiskeriforvaltningen brukes som et fellesbegrep på forskjellige organer som fatter vedtak i fiskerisaker, eksempelvis Nærings- og fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet, og salgslagene.

Som nevnt karakteriseres fiskerilovgivningen av fullmaktslovgivning der fiskeriforvaltningen i stor utstrekning er delegert myndighet til å fastsette nærmere regler for forvaltning og kontroll av fiskerinæringen. Det er flere krav i forvaltningsloven som er relevante når vi skal vurdere nye former for kontrollteknologi i fiskeriforvaltningen.

Både kravet til å opplyse saken så godt som mulig etter forvaltningsloven §§ 17 og 37 og forvaltningens informasjonsplikt etter §§ 17 og 18 vil være sentral dersom ny teknologi skal automatisere saksbehandling.

Forvaltningsloven § 24 er sentral for et hvert forvaltningsorgan. Første ledd fastsetter at «Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.».

Ettersom enkeltvedtak retter seg mot én eller få konkrete parter er det viktig for å ivareta partenes rettssikkerhet at vedtakene begrunnes riktig. Dersom et vedtak ikke begrunnes riktig, løper det en risiko for at partene ikke blir kjent med forhold som eksempelvis kan ha betydning for en eventuell klage.

Videre i § 25 fastsettes det hva som kreves av begrunnelsens innhold. Kravet til begrunnelsens innhold kan variere avhengig av hvem som er part, jf. første ledd. I fiskeriforvaltningen er det noen store trållerrederier som kan tenkes å ha jurister som vil lettere forstå bakgrunnen i vedtak, mens på den andre siden vil kravet til begrunnelse være skjerpet dersom vedtaket retter seg mot en enkeltfisker.

Forvaltningsloven § 28 hjemler klageinstituttet i norsk forvaltningsrett. Bestemmelsen fastsetter:

---

<sup>50</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen).

Klageinstituttet gir partene i en sak mulighet til å få prøvd saken sin på nytt, og eventuelt tilføye nye opplysninger.

### **4.3 Rettslig grunnlag for kontroll med saklig og stedlig kompetanse**

I dette underkapitlet skal jeg redegjøre for forvaltningsmyndighetenes adgang til å føre kontroll med fiskerinæringen. Jeg skal også redegjøre for forvaltningens stedlige kompetanse, altså hvor forvaltningsmyndighetene kan utøve sin myndighet. Det vil for eksempel stilles spørsmål om hvor langt ut når norske fiskerimyndigheters jurisdiksjon.

Havressurslova er den sentrale loven for kontroll av fiskerinæringa. Loven delegerer vidtgående fullmakter til fiskeridepartementet til å fastsette forskrifter. To hovedgrunner til dette kan tenkes, for det første å være at fiskerinæringen er en pragmatisk næring som krever en flytende lovgivning som kan agere til endringer raskt, og for det andre at kvoter og andre konsesjoner tilkjennes og endres årlig slik at det ville være svært ressurskrevende med stortingsbehandling hvert år.

Havressurslova § 3 fastsetter at loven gjelder all høsting og annen utnytting av viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale. Begrepene viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale legaldefineres som fisk, sjøpattedyr som helt eller delvis holder til i sjøen, samt marine organismer og planter som forskjellige typer alger. Det fastsettes at loven gjelder disse organismene så lenge de ikke er i privat eie. Ordlyden i bestemmelsen «som ikkje er i privat eige» avgrenser lovens virkeområde mot havbruksnæringen, hvor selskapene har privat eiendomsrett over fisken fra egg til slakting. Dette støttes opp av forarbeidene som slår fast at ved «uttrykket «viltlevende» avgrenses det naturlig mot ressurser i privat eie innenfor virksomheter som havbruk eller havbeite».<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> NOU: 2005:10 s. 215

Norges marine jurisdiksjon og sjøterritorium ble som det er i dag fastsatt i FNs havrettskonvensjon av 1982<sup>52</sup> (United Nations Law of the Sea) (UNCLOS).<sup>53</sup> Havrettskonvensjonen fastsetter blant annet tre sentrale artikler, som danner grunnlaget for Norges jurisdiksjon over farvannet utenfor kysten. Disse artiklene er sentrale for gjennomføringen av kontroll den norske fiskerinæringen, og kontroll av tredjelands fartøy som fisker i norsk økonomisk sone.

UNCLOS artikkel 3 fastsetter:

Every state has the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit not exceeding 12 nautical miles, measured from baselines determined in accordance with this convention

Her fastsettes det at ethvert medlemsland har rett til å fastsette territorialfarvann ut til 12 nautiske mil fra grunnlinjen, hvor Norge har full jurisdiksjon. Dette er også fastsatt i norsk internrett ved territorialfarvannsloven<sup>54</sup> § 2.

UNCLOS artikkel 33 fastsetter:

1. In a zone contiguous to its territorial sea, described as the contiguous zone, the coastal State may exercise the control necessary to:

(a) prevent infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations within its territory or territorial sea.

(b) punish infringement of the above laws and regulations committed within its territory or territorial sea.

2. The contiguous zone may not extend beyond 24 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured

---

<sup>52</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea 10. desember 1982 (UNCLOS)

<sup>53</sup> Se mer om innføringen av havrettskonvensjonen i Dahl (2009) s. 75-79

<sup>54</sup> Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven)

Den såkalte tilstøtende sone kan tenkes å være en buffersone hvor kyststaten fortsatt har jurisdiksjon til å håndheve gjeldende regler innenfor det som er fastsatt i artikkelen, men som begrenses dithen.

Til slutt fastsetter artikkel 55:

The exclusive economic zone is an area beyond and adjacent to the territorial sea, subject to the specific legal regime established in this Part under which the rights and jurisdiction of the coastal State and the rights and freedoms of other States are governed by the relevant provisions of this Convention

Artikkelen fastsetter sammen med artikkel 56 og 57 at kyststaten har suverene rettigheter eller jurisdiksjon til blant annet høsting av ressurser, forskning, og kontroll opp til 200 nautiske mil fra grunnlinjen. Dette er også fastsatt i norsk internrett gjennom den økonomiske soneloven.<sup>55</sup> Hvor det blant annet fastsettes at fiske innenfor den økonomiske sonen som fastsatt i § 1 er forbudt for dem som ikke faller inn under kravene i deltakerloven § 5. I praksis betyr det at det kun er norske statsborgere, med noen unntak, som kan drive fiskerier i den norske økonomiske sonen. Likefullt inngås det avtaler med nabostatene våre om fiske i hverandres økonomiske soner, som fastsettes i forskrifter med hjemmel i den økonomiske soneloven § 4 bokstav b.

Havrettskonvensjonen var en kodifisering av allerede etablert folkerettslig sedvanerett. På bakgrunn av dette har Norge jurisdiksjon til å fastsette at blant annet havressursloven gjelder til og med i Norges Økonomiske sone som fastsatt i havressursloven §§ 4 og 5.

## **4.4 Havressurslova kapittel 6 særlig om teknologibruk**

### **4.4.1 Sentrale bestemmelser**

Havressurslova delegerer i stor utstrekning myndighet til departementet til å fastsette regler i forskrifter. Kapittel 6 i havressurslova regulerer adgangen til å iverksette kontrolltiltak overfor

---

<sup>55</sup> Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (økonomiske soneloven)

fiskerne. Flere av dagens forskrifter om kontroll om bord på fartøy og på land er gitt med hjemmel i flere av bestemmelsene i dette kapitlet. I det følgende vil jeg redegjøre for hvordan myndighetene i dag bruker teknologi ved kontroll av fiskeriene. Det kan også stilles spørsmål om dagens lovgivning gir hjemmel til ny kontrollteknologi som for eksempel REM.

For å tilrettelegge for kontroll med bestemmelser som er fastsatt i eller i medhold av havressurslova eller annen fiskerilovgivning fastsetter havressurslova § 34 første ledd at departementet i forskrift kan forby eller gi pålegg om:

d) å ha om bord og bruke utstyr som overvaker og rapporterer aktiviteten til fartøyet, som til dømes satellittsporingsutstyr og ferdskrivar

g) å ha om bord og bruke utstyr og dokumentasjon som sikrer kontroll med det kvantum som vert hausta

Forarbeidene til § 34 presiserer at hjemlene for å tilrettelegge for kontroll er generelt utformet og er fleksible:

[..] i høve til nye krav som kan aktualiserast, så fram det gjeld krav til å ha, bruke eller oppbevare utstyr og reiskapar, og krav til dokument om oppbevaringsstader, oppbevaring og merking av fangsten.<sup>56</sup>

Departementet skriver videre at de ser det lite tjenlig å ha spesifikke hjemler. Fiskerinæringen er i stadig endring, og forskjellige utfordringer forekommer tid til annen. Eksempelvis nå når det foreslås nye teknologier er det en fordel at det allerede finnes bestemmelser som allerede kan brukes som hjemmel.

Til havressurslova § 34 første ledd bokstav d skriver departementet at bestemmelsen gir hjemmel til å pålegge utstyr som driver overvåkning «uavhengig av om kontrollen skal skje på fartøyet eller ved overføring av opplysningar til Fiskeridirektoratet eller anna kontrollorgan.».<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s. 202

<sup>57</sup> Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s. 203



Forarbeidene presiserer til § 34 første ledd bokstav g at bestemmelsen gir hjemmel til eksempelvis «vekter og andre innretningar som registrerer og lagrar vekt eller kvantum som kjem om bord i fartøyet.». <sup>58</sup>

En naturlig språklig forståelse av ordlyden i både bokstav d og g, samt forarbeidene, tilsier at departementet har anledning til å pålegge fartøy å ha om bord utstyr som for eksempel, posisjonsrapporteringsutstyr, overvåkningskamera og, eller sensorer (REM) eller utstyr som CatchScanner for å automatisk dokumentere fangsten om bord. Andre utfordringer rundt dette vil diskuteres senere. <sup>59</sup>

Videre i havressurslova kapittel 6 fastsettes ulike hjemler som Nærings- og fiskeridepartementet kan vedta forskrifter som blant landingsforskriften<sup>60</sup> etter § 40 eller annet bruk av elektronisk utstyr og programvare etter § 43.

Havressurslova § 40 fastsetter at:

Departementet kan i forskrift gje reglar om at dei som haustar, tek imot, transporterer, oppbevarer, produserer eller omset viltlevande marine ressursar, skal ha og bruke dokumentasjon og utstyr som sikrar kontroll med kvantumet som vert motteke, transportert, oppbevart, produsert, teke ut frå oppbevarings- eller produksjonsstad eller omsett. Departementet kan også gje reglar om korleis viltlevande marine ressursar skal oppbevarast.

Bestemmelsen gir departementet adgang til å vedta forskrift om bruk av for eksempel automatisert dokumentasjonssystem ettersom det er et system som nettopp «sikrar kontroll med kvantumet som vert motteke» jf. § 40.

I forarbeidene til § 40 legges et frem at kravene etter den bestemmelsen skal:

[...]vere grunna i omsynet til ein effektiv ressurskontroll, og leggje til rette for at det som er levert kan kontrollerast opp mot opplysningar om kva som er levert og opplysningar i fangstdagbok. <sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s. 203

<sup>59</sup> Se for eksempel punkt 5.3, 5.5, eller 6.3

<sup>60</sup> Forskrift 6. mai 2014 nr. 607 om landings- og sluttседdel (landingsforskriften)

<sup>61</sup> Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s. 207

Videre fastlås det at bestemmelsen er generelt utformet som gir departementet en bred fullmakt til å vedta forskrifter «slik at kontrollmetodane kan følgje utviklinga av ny teknologi og nytt utstyr, utan at det vil vere behov for hyppige lovendringar.»<sup>62</sup>

Havressurslova § 43 fastsetter at «Departementet kan i forskrift fastsetje at registrering og overføring av opplysningar som er nemde i dette kapittelet, skal skje ved bruk av bestemt elektronisk utstyr og programvare.».

Forarbeidene fastsetter også her at hjemmelen er generell og «gjeld alle typar registrering og overføring og alle typar opplysningar nemt i dette kapittelet.»<sup>63</sup> Videre fastsettes det at «Ved utvikling av nye system som gjer ressurskontrollen meir effektivt, kan slikt utstyr påleggjast brukt med heimel i første ledd.»<sup>64</sup>

Bestemmelsen gir følgelig hjemmel til å pålegge bruk av fremtidig teknologi som eksempelvis REM.

#### **4.4.2 Posisjonsrapportering og elektronisk fangstrapportering**

Med hjemmel i havressurslova § 34 og flere andre bestemmelser i kapittelet er det fastsatt rekke forskrifter om dagens teknologibruk i ressurskontrollen. Forskrift om posisjonsrapportering og elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy (ERS-forskriften)<sup>65</sup> er en sentral forskrift som gir nærmere regler om posisjonsrapporteringer og elektronisk fangstdagbok/rapportering. Relevant i den forbindelse er også forskrift om krav til utstyr og installasjon av posisjonsrapporteringsutstyr<sup>66</sup>, men ERS-forskriften vil stå sentralt i den videre gjennomgangen. Kravene til posisjonsrapportering og elektronisk fangstdagbok er gode eksempler på hvordan fiskeriforvaltningen har forsøkt å benytte teknologi i ressurskontrollen.

ERS-forskriftens saklige virkeområde for posisjonsrapportering reguleres i § 7 og:

---

<sup>62</sup> Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s. 208

<sup>63</sup> Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s. 209

<sup>64</sup> Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s. 209

<sup>65</sup> Forskrift 21. desember 2009 nr. 1743 om posisjonsrapportering og elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy (ERS-Forskriften).

<sup>66</sup> Forskrift 24. mars 2010 nr. 454 om krav til utstyr og installasjon og posisjonsrapporteringsutstyr

[...] gjelder for norske fiske- og fangstfartøy

- a. på eller over 15 meters største lengde uavhengig av hvor de befinner seg.

Utover dette er det noen forskjellige nyanser om forskriftens saklige virkeområde, men den praktiske betydningen er liten.

Forskriften fastsetter i § 8 at fartøy som nevnt i § 7 skal sende melding om blant annet (b) fartøyets posisjon (d) fart og kurs til Fiskeridirektoratet i forskjellige intervaller avhengig av fartøyets størrelse. Hensikten til rapportering av fartøyets lokasjon er blant annet for å minimere risikoen for at fartøy fisker i vernede områder. Det arbeides for øyeblikket med maskinlæringsprogrammer som skal kunne analysere automatisk innkomne data fra disse rapporteringene for å eventuelt avdekke unormal aktivitet fra et eller flere fartøy. Dette vil redegjøres for senere.

Forskriften fastsetter også en plikt til å sende elektronisk fangstrapportering til myndighetene, jf. ERS-forskriften kapittel 3. Forskriften gjelder også her i hovedsak for fartøy over 15 meter, jf. § 10. Plikten til å sende elektronisk fangstrapportering innebærer at fartøyet skal sende melding om havneavgang senest to timer etter at fartøyet har tatt av fra kaien, men før fartøyet starter fisket, jf. § 11. Deretter angis det en rekke opplysninger som skal sendes med melding om havneavgang, eksempelvis når fartøyet antar å starte fisket.

I ERS-forskriften § 12 fastsettes reglene om melding av fangst. Bestemmelsens første ledd fastsetter at fartøyet plikter å sende melding om antatt fangst, minst én gang i døgnet. Dersom det gjennomføres ytterligere fiskeoperasjoner etter at fangstmelding er sendt før klokken 23:59 samme dag, må det sendes ny melding om fangst.

I tillegg kan for eksempel Fiskeridirektoratet kreve at det sendes ny fangstmelding etter § 12 annet ledd bokstav a.

Meldingen skal inneholde en rekke punkter som er fastsatt i bestemmelsens femte ledd, blant annet hvilket redskap fartøyet bruker, hvor mange kroker som settes i sjøen, hvilke tillatelser fartøyet har, hva som er fanget, og hvor mye som er fanget i kilo rund vekt.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Rund vekt betyr at fisken er bløgget, altså tappet for blod, men ikke sløyd.

I ERS-forskriften § 13 fastsettes reglene om melding om havneanløp. Når et fartøy setter kurs mot havnen, skal fartøyet senest to timer før anløp sende melding om havneanløp. Meldingen skal inneholde blant annet hvor fartøyet skal, hvilket mottak fartøyet skal lande hos og hvor mye som skal landes, jf. bestemmelsens sjette ledd. Plikten til melding om havneanløp er gitt slik at forvaltningsmyndighetene har vet cirka når fartøyet skal lande, dersom de ønsker å føre kontroll. I tillegg er det for å kontrollere at mottakene registrerer fangsten riktig opp mot sluttseddelen. Dersom kvantumet på fangstmeldingene og melding om havneanløp er annerledes enn sluttseddelen, vil det kunne være en utløsende faktor for kontroll.

At også mindre fartøyer skulle innbefattes i forskriften var et av mange forslag fremmet i NOU 2019: 21, som i utgangspunktet var klar til å tre i kraft 01.01.2022. Forslaget har møtt stor motstand fra andre politiske partier, Kystfiskerlaget og en rekke næringsaktører i kystfiskeflåten. Spesielt var motstanden stor hos kystfiskeflåten med innføringen av krav til melding om havneavgang etter ERS-forskriften § 11. Daværende fiskeriminister Odd Emil Ingebrigtsen gikk derfor med på å forlenge fristen med innføring av ERS på fartøy ned til 11 meter etter ERS-forskriften § 7 bokstav f til 1. juli 2022. Fartøy 10-10,99 meter etter § 7 bokstav g til 1. mars 2023, og fartøy under 10 meter etter § 7 bokstav h til 1. januar 2024. Begrunnelsen var at teknologien ikke enda var klar til å gjennomføres på en intuitiv måte for kystfiskeflåten.<sup>68</sup>

Ved avhandlingens innlevering er fartøy under 15 meter fortsatt underlagt forenklede rapporteringskrav i forskrift om elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy under 15 meter (forskrift om kystfiskeappen)<sup>69</sup>, som også er hjemlet i havressurslova § 34 og flere andre bestemmelser i kapittel 6.

### **4.4.3 Kystfiskeappen**

Kystfiskeappen er en applikasjon ment i hovedsak for å gi meldinger til Fiskeridirektoratet om antatt fangst før levering. Appen er et kontrollsystem Fiskeridirektoratet innførte fra og med 1. februar 2015, for å bedre kontrollen av fiskefartøy under 15 meter. Innføringen av

---

<sup>68</sup> Martinussen (2021). Se også høringsnotat fra Nærings- og Fiskeridepartementet (2022), særlig side 1 og 7, som foreslår noen endringer fra forslaget i NOU 2019: 21.

<sup>69</sup> Forskrift 19. desember 2014 nr. 1822 om elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy under 15 meter (Forskrift om kystfiskeappen)

applikasjonen var et ledd i en modernisering av ressurskontrollen, og forskrift om kystfiskeappen opphevet samtidig forskrift om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy<sup>70</sup> jf. forskrift om kystfiskeappen § 18. Forskriften gjelder for fartøy under 15 meters lengde, jf. § 2. Tredje ledd fastsetter at forskrift om kystfiskeappen ikke gjelder for fartøy som er omfattet av ERS-forskriften.

Forskriftens § 3 pålegger fartøy som nevnt i § 2 å ha en smarttelefon eller et nettbrett som er i stand til å kjøre Fiskeridirektoratets app. Typisk vil det være en iPad eller lignende, eller fiskerens private smarttelefon. Et enkelt søk i AppStore viser at Kystfiskeappen ikke behøver noen spesielt ny telefon og fungerer på iPhone 4S og nyere. Denne telefonen ble for øvrig lansert i 2011. Forskriftens § 3 fjerde ledd fastsetter at omkostninger for anskaffelse og installasjon av utstyr dekkes som hovedregel av fartøyets eier.

Som nevnt brukes appen i hovedsak for å sende forhåndsmelding om fangst før anløp til mottaksanlegg eller landingssted. Forskriftens § 6 første ledd fastsetter:

Fartøy omfattet av denne forskrift og som har gjennomført fiskeoperasjoner skal senest 2 timer før anløp til mottaksanlegg, eller landingssted [...], sende landingsmelding som beskrevet i denne bestemmelsen.

En landingsmelding er en oversikt over fartøyets informasjon, eier, dato, tidspunkt, posisjon, hvor landingen skal foregå og antatt fangst fordelt på fiskesort i rund vekt jf. § 6 fjerde ledd.

#### **4.4.3.1 Universell utforming**

Det er mulig å stille spørsmål om innføringen av Kystfiskeappen oppfylder kravene til universell utforming av IKT-løsninger. Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger<sup>71</sup> ble vedtatt i 2013 med hjemmel i likestillings- og diskrimineringsloven<sup>72</sup>. Paragraf 1 i forskriften fastsetter at formålet er å sikre universell utforming av IKT-løsninger, videre i andre setning kommer det frem at:

---

<sup>70</sup> Forskrift 26. juli 1993 nr. 772 om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy (Opphevet)

<sup>71</sup> Forskrift 21. juni 2013 nr. 732 om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger

<sup>72</sup> Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)

Med universell utforming menes at utformingen eller tilretteleggingen av hovedløsningen i informasjons- og kommunikasjonsteknologi er slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.

Kravet til universell utforming gjør at kystfiskeappen må være utformet på en slik måte at flest mulig kan benytte den. I forskriftens § 4 fastsettes det noen konkrete tekniske krav etter internasjonale standarder som faller utenfor avhandlingens kjerne, og som jeg følgelig ikke går nærmere inn på. Hensynene universell utforming bygger på er å gjøre samfunnet tilgjengelig for alle borgere. I tillegg trådte EUs webdirektiv (WAD)<sup>73</sup> i kraft fra 1. januar 2022. Direktivet stiller en rekke nye krav til det offentligets utforming av eksempelvis digitale verktøy som Kystfiskeappen.

Spesielt eldre fiskere, som gjerne ikke har eller hadde smarttelefoner har vist misnøye for innføringen av Kystfiskeappen. Det har vist seg vanskelig for enkelte næringsaktører å lære seg bruk av nye smarttelefoner eller nettbrett, og bruk av applikasjonen. Det kan tale for at løsningen ikke oppfyller kravene som fastsettes i forskrift om universell utforming av IKT-løsninger. På den andre siden er samfunnet i en digitaliseringsprosess som er nødvendig for å holde tritt med nye teknologiløsninger. Også hensynene til å kunne føre en presis kontroll av ressursuttaket taler for at digitalisering er et nødvendig steg i ressurskontrollen. Løsningen har i dag vært at for en del eldre fiskere er det gitt ut dispensasjon fra forskriften jf. forskrift om kystfiskeappen § 15, som gir Fiskeridirektoratet dispensasjonsadgang samt hjemmel til å ilegge vilkår for dispensasjonen.

## **4.5 Havressurslova kapittel 7. Kontroll og håndheving**

### **4.5.1 Fiskeridirektoratets adgang til og kontroll og bruk av observatører**

Havressurslovas kapittel 7 fastsetter hjemlene som myndighetene behøver for å gjennomføre kontroll. Lovens § 44 er en delegasjonshjemmel som fastslår at:

---

<sup>73</sup> Direktiv (EU) 2016/2102

Fiskeridirektoratet skal føre kontroll med at dei som lova gjeld for, held seg til føresegner som er fastsette i eller i medhald av lova og anna lovgjeving om deltaking i, leiting og uttak, omsetning, produksjon, innførsle og utførsle av viltlevande marine ressursar

I forarbeidene ramses også opp hvilke andre lover Fiskeridirektoratet skal føre kontroll med:

mellom anna deltakarlova, sonelova, fiskeforbodslova, råfisklova, lov om innførsle- og utførslerregulering og forskrifter gjevne i medhald av desse lovene. Dersom det kjem nye firskeerelaterte lover på desse områda, vil dei også vere omfatta av Fiskeridirektoratet sin kontrollkompetanse fordi § 44 er generelt utforma.<sup>74</sup>

Videre fastsettes det at opplistingen i forarbeidene også er en avgrensning på Fiskeridirektoratets kontrollkompetanse. Dette eksemplifiseres med «Fiskeridirektoratet kan til dømes ikkje krevje uhindra tilgang til eit anlegg dersom formålet til dømes er kontroll av reglane i arbeidsmiljølova.»<sup>75</sup>

Direktoratet har etter bestemmelsen ansvar for å føre kontroll på fiskerne, både på sjøen og ved landing. I tillegg har direktoratet ansvar for å føre kontroll på produksjonssteder og ved hos importører og eksportører jf. § 44.

Videre gis det hjemmel for den praktiske gjennomføringen av kontrollen i havressursloven §§ 46 og 48.

Havressurslova § 46 første ledd fastsetter at:

Fiskeridirektoratet skal ha uhindra og direkte tilgang til fartøy i gjennomføring av kontroll etter § 44. Same tilgangen skal Fiskeridirektoratet ha til reiarlagskontor og fiskemottak, og hos alle andre som i ervervssamanheng rår over, transporterer, oppbevarer, produserer eller på andre måtar handterer viltlevande marine ressursar og til stader der relevante dokument og opplysningar er å finne

---

<sup>74</sup> Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s. 209

<sup>75</sup> Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s. 209

Forarbeidene presiserer i forbindelse med første ledd at «Det er ikkje eit krav at den som vert kontrollert skal eige eller ha eigd fangsten.».<sup>76</sup> Følgelig har direktoratet hjemmel til å føre kontroll på alle som oppfyller vilkårene i ordlyden i § 46.

Havressurslova § 47 fastsetter at «Inspektørar og observatørar kan plasserast om bord i haustingsfartøy.» Med unntak av større fartøy benyttes hjemmelen til observatør sjeldent, ofte fordi det er praktisk vanskelig å gjennomføre på mindre fartøy. Bestemmelsens første ledd annet punktum fastsetter i tillegg at «Dei [Observatøren/ Inspektøren] skal ha nødvendig kost og losji for fartøyet si rekning».

I mindre kystgående fartøy er det sjeldent rom for en ekstra person om bord som ikke er med i det virkende mannskapet. Følgelig kan det tenkes at arbeidet om bord kan bli ikke uvesentlig hindret ved bruk av observatør. utfordringene rundt dette er noe av grunnen for at REM (Remote Electronic Monitoring), er blitt foreslått. REM, dets fordeler, og ulemper vil bli diskutert senere i avhandlingen.<sup>77</sup>

#### **4.5.2 Fiskesalgslagenes rolle**

Også salgslagene har kontrolloppgaver som er hjemlet i havressurslova § 48. Bestemmelsens første ledd fastsetter at:

Fiskesalgslag etter fiskesalgslagslova<sup>78</sup> skal kontrollere at føresegner som er fastsette i eller i medhald av lova vert følgde. Kontrollen skal avgrensasat til opplysningar som naturleg følgjer av salgslaget si verksemd etter fiskesalgslagslova, særleg med at fangstuttak og landa fangst er i samsvar med føresegner som er fastsette i eller medhald av lova her.

Fiskesalgslagene er fordelt geografisk langs norskekysten. Salgslagenes rolle er i hovedsak å drive førstehåndsomsetning av viltlevende marine ressurser. Begrepet førstehåndsomsetning defineres i fiskesalgslagslova § 2 annet ledd som:

---

<sup>76</sup> Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s. 210

<sup>77</sup> Henholdsvis i kapittel 5 og 6

<sup>78</sup> Fiskesalgslagslova (2013)



Omsetning av villlevande marine ressursar får den som har hausta dei, og den første omsetninga etter ilandføring dersom fangsten ikkje tidlegare er omsett gjennom eller med godkjenning av eit salgslag.

Fiskesalgslagene har monopol på førstehandsomsetning i Norge etter fiskesalgslagslova § 8 som fastsetter:

Førstehandsomsetning av villlevande marine ressursar skal skje gjennom eller med godkjenning av eit fiskesalgslag.

Det er forbode å utføre eller tilverke villlevande marine ressursar som ikkje er omsette i første hand med godkjenning av eit fiskesalgslag, med mindre det er til eige forbruk.

Salgslagene kan også fastsette minstepris på fangst etter overenskomst med blant annet Norges Fiskarlag og andre organisasjoner etter § 11.

I kontrolløyemed har også fiskesalgslagene kontrollansvar for at kravene som fastsatt i fiskesalgslagsloven følges jf. § 17. I praksis gjelder det kontroll på blant annet fiskens kvalitet etter § 16, at fangsten omsettes etter gjeldene lovverk og forskrifter gitt i medhold av fiskesalgslagslova.

## **4.6 Landinger og ressurskontroll i praksis**

### **4.6.1 Landingsforskriften og den risikobaserte ressurskontrollen**

Foruten reglene i havressurslova er landingsforskriften<sup>79</sup> sentral i den praktiske gjennomføringen av ressurskontrollen. Landingsforskriften gjelder for alle fartøy som lander villlevende marine ressursar i Norge, norske fartøy uavhengig av hvor de befinner seg, og ethvert produksjonsledd i fiskerinæringen jf. forskriftens § 2.

Forskriften fastsetter hvilke krav som stilles til landingen, veiing, registrering av fisken, fiskens kvalitet, hvordan landings- og sluttsedler skal fylles ut, og hvem som har ansvar for å føre kontroll ved disse. Disse kravene stilles for å sikre at det som registreres på sluttseddelen

---

<sup>79</sup> Gitt med hjemmel i havressurslova § 40.

er korrekt. Det er ut fra informasjonen på sluttseddelen at kvoten til fartøyet avregnes, slik at dersom det registreres feil informasjon på sluttseddelen vil det kunne gi fiskeren en fordel ved at hen kan fiske mer enn vedkommende egentlig har tillatelse til. Derfor er det viktig at reglene i landingsforskriften følges og informasjonen som registreres er korrekt sett i sammenheng med fangsten.

Nettopp dette er en utfordring med dagens ressurskontroll. Utredningen NOU 2019: 21 har omtaler seddelsystemet slik det er i dag som en usikkerhetsfaktor. Det kommer av at seddelsystemet baseres på selvangivelse og manuelle registreringer. I tillegg kan både fiskeren og mottaket bli enig om å registrere et lavere kvantum mot høyere kilopris. Dette fører til at fiskeren får muligheten til å fiske det underrapporterte kvantumet igjen, og mottaket får inn dobbelt opp med fisk.<sup>80</sup>

En annen utfordring knyttet til etterlevelsen av landingsforskriften, er at svært få landinger faktisk kontrolleres. I dag føres det tilfeldige kontroller, eller kontroller som følge av tips fra allmennheten. Resultatet er at i 2018 ble bare 1,14 prosent av alle landinger kontrollert. Herunder også redskapskontroller og dokumentkontroller, som i utgangspunktet ikke kontrolleres for å sikre etterlevelse av landingsforskriften. Følgelig er andelen landinger som kontrolleres etter landingsforskriften, lavere enn 1,14 prosent. I tillegg kan det vises til at andelen kontroller som ender med en form for reaksjon er lav, hvor omtrent 75 prosent av alle kontroller mot fartøy ender som såkalte «intet-saker».<sup>81</sup>

Dette kan blant annet tyde på et par ting. Enten tyder det på at fiskerne i stor grad etterlever de reglene som gjelder, eller så er ikke kontrollene treffsikre nok. Dersom utgangspunktet er at ressursene til kontrollmyndighetene gjør at så få landinger faktisk kontrolleres, vil det uansett være en fordel å gjøre kontrollene mer treffsikker.

I mandatet til NOU 2019: 21 kommer det frem at utvalget skal se på hvordan blant annet hvilken infrastruktur som må på plass for å lykkes med risikobasert kontroll. Begrepet risikobasert kontroll kan beskrives som en metode for å føre kontroll der det er høyest sannsynlighet for lovbrudd. Utvalget peker på at antallet inspeksjoner som Kystvakten

---

<sup>80</sup> NOU 2019: 21 s. 79

<sup>81</sup> NOU 2019: 21 s. 91-92

gjennomfører har sunket de siste 15 årene, men antallet reaksjoner har holdt seg stabilt. Denne utviklingen kan skyldes en mer risikobasert kontroll.<sup>82</sup>

Som jeg skal gå nærmere inn på senere vil risikobaserte kontrollsystemer som eksempelvis Remote Electronic Monitoring kunne bidra både til å følge opp at fiskerne etterlever gjeldende regelverk, og til å gjøre kontrollvirksomhetene til Fiskeridirektoratet mer treffsikre.<sup>83</sup>

#### **4.6.2 Fiskesalgslagenes kvotekontroll i dagens system**

Når landingen er gjennomført i henhold til landingsforskriften, skrives en sluttseddel.

Sluttseddelen inneholder informasjon om hva som er fanget, hvor mye i kilo rund vekt, hva som betales ut til fiskeren, og hva som skal trekkes fra av kontrollavgifter og andre utgifter.

Det er også ut fra sluttseddelen at kvoten til fiskeren avregnes.<sup>84</sup> Fiskesalgslagene fører også kontroll på at fiskeren ikke fisker mer enn vedkommende har kvote til.

Administrativ inndragning etter havressurslova § 54 er en av de vanligste reaksjonsformene i saker om fiskerilovbrudd.<sup>85</sup> De fleste inndragninger i fiskerinæringen er begrunnet nettopp med fiske over kvoten.<sup>86</sup> I det følgende skal jeg redegjøre for fremgangsmåten til fiskesalgslagene i forbindelse med et vedtak om inndragning etter havressurslova § 54 opp mot reglene om saksbehandling i forvaltningsloven.

De fleste inndragninger fra salgslagene skjer i forbindelse med fangst over kvote. Altså at fiskeren har fisket mer enn hen har tillatelse til. Disse inndragningene skjer med hjemmel i forskrift om inndragning av fangst og bruk av inndregne midlar<sup>87</sup> § 2 annet ledd med hjemmel fra havressurslova § 54. Bestemmelsen fastsetter

---

<sup>82</sup> NOU 2019: 21 s. 95

<sup>83</sup> Se kapittel 5.

<sup>84</sup> Kvotene regnes i hovedsak ut fra lengden til fartøyet, hvor det fastsettes i årlige forskrifter hvor mye hver lengdegruppe kan fiske. Se for eksempel forskrift 23. desember 2021 nr. 3886 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2022, særlig kapittel 5.

<sup>85</sup> Se mer i NOU 2019: 21 s. 92 og 100

<sup>86</sup> NOU 2019: 21 s. 225

<sup>87</sup> Forskrift 12. mars 2010 nr. 390 om inndragning av fangst og bruk av inndregne midlar

Salgslaget som har ansvaret for omsetning i første hand av den aktuelle arten i det området der fartøyet er registrert, gjer vedtak om inndragning av fangst utover kvote, jf. havressurslova § 12, § 13 og § 14.

Det er altså de aktuelle salgslagene som har fått delegert ansvaret og oppgaven til å inndra fangst over det kvoten til fartøyet tillater. Dette er nok gjort med hensyn til at det er nettopp salgslagene som har førstehåndsomsetningen av alle kommersielle landinger av fisk, og er de som mest effektivt kan fatte slike vedtak, særlig når det er snakk om fangst utover kvoten.

Når et forvaltningsorgan skal fatte vedtak er det noen grunnleggende sakbehandlingsregler som gjør seg gjeldende. Forvaltningsloven gjelder for fiskesalgslagene selv om de i utgangspunktet er private foretak eid av fiskerne, og ikke staten, jf. forvaltningsloven § 1 tredje setning som fastsetter at «Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.».

Forvaltningsloven kapittel fire fastsetter noen regler som er grunnleggende for saksbehandlingen ved enkeltvedtak. Særlig er reglene om forhåndsvarsling i § 16, forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt i § 17 og reglene om begrunnelse i § 24 viktige.

I forvaltningslovens § 16 første og annet ledd fastsettes det at:

Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist.

[...]

Forhåndsvarselet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan ivareta sitt tarv. I regelen gis forhåndsvarsling skriftlig.

I Fiskeridirektoratets tilsynsrapport av salgslagenes kontrollvirksomhet fra 2019<sup>88</sup> viser det seg at Råfisklaget, som er Norges største fiskesalgslag og som årlig fatter flest vedtak om inndragning, har en nokså uformell tilnærming til forhåndsvarsler. Råfisklaget sender ikke ut et formelt forhåndsvarsel før de fatter vedtak om inndragning for fiske utover kvoten. De

---

<sup>88</sup> Fiskeridirektoratet (2019)

sender derimot ut en e-post eller SMS når det er 10 prosent igjen av kvoten til et fartøy, og enda en e-post når kvoten overskridelse. I større saker blir likevel formelt forhåndsvarsel sendt ut.<sup>89</sup>

Forvaltningslovens § 16 tredje ledd bokstav c, fastsetter at:

Forhåndsvarsling kan unnlates dersom: [...]

c. vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.

Regelen om forhåndsvarsling er bygd på bakgrunn av hensynet til forutberegnelighet og kontradiksjon. I saker som gjelder inndragning om fiske over kvoter, kan det tenkes at forutberegneligheten regulerer seg selv. Når det tildeles kvoter til næringsdrivende, og de ikke har lov til å ta ut økonomisk gevinst på det som fanges utover kvoten, inndras fangsten etter reglene om inndragning som nevnt over. Rett og slett for å gjenopprette lovlig tilstand. Det er også kjent blant fiskerne, at fangst over kvoter inndras, og at slike inndragninger ofte skjer uten stor dramatik gjennom sluddseddelen hos salgslaget. På den måten kan det tenkes at unntaket til forhåndsvarsling oppfyller kravet til forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav c, fordi det er allment kjent at vedtak om inndragning skjer ved fiske utover kvoten.

I tilfellene hvor det landes mer fisk enn fartøyet har kvote for, fattes det ukentlige vedtak om inndragning. Deretter oversendes vedtaket fartøyet, og fiskesalgslagene trekker som nevnt beløp tilsvarende inndragningen fra oppgjøret på sluddseddelen. Det ilegges imidlertid også et vederlag for fartøyet som får fangsten inndratt som følge av fangst utover kvote på 20 % av den inndratte verdien, jf. forskrift om inndragning av fangst og bruk av inndregne midlar § 3. Forskriftens § 4 fastsetter at midlene som inndras skal benyttes til å dekke salgslagets kontrollutgifter.<sup>90</sup>

Inndragningsvedtak for fangst over kvote er i dag enkle vedtak som fattes uten dype utredninger og begrunnelse. Vedtak om inndragning følger ganske enkle prosesser og det kan stilles spørsmål om disse vedtakene faktisk oppfyller kravene til utredning og begrunnelse.

---

<sup>89</sup> Fiskeridirektoratet (2019) s. 40

<sup>90</sup> I 2018 inndro fiskesalgslagene fangst med en verdi på totalt 89,9 millioner, se NOU 2019: 21 s. 100.

Fiskerne ser imidlertid ut til å akseptere at fiske utover kvoten medfører inndragning i stor grad.<sup>91</sup>

Det hviler også et slags tidspress for å fatte slike vedtak. Salgslagene skal sikre fartøyene oppgjør for fangst innen 14 dager etter landingen. I etterkant av dette vil det være mer prosesskrevende å inndra verdien på fangsten.

Når det gjelder inndragning av fangst utover kvoten, kan det kanskje sies at forvaltningsmyndighetene tar noen snarveier gjennom noen grunnleggende saksbehandlingsregler i forvaltningsloven. Denne formen er utvilsomt effektiv, da de fleste saker går automatisk, og midlene inndras fra oppgjøret på sluttseddelen. På den andre siden kan det tenkes at dette kan gi grunnlag for flere klager, særlig knyttet til saksbehandlingen og saksbehandlingsfeil.

Ny teknologi som gir fiskerne momentant oppdatering på kvoten i sann tid under fangsten, vil kunne bedre fiskernes forutsetning til å avslutte fisket før de har tatt opp mer enn de har kvote til. Selv om en administrativ inndragning ikke nødvendigvis er dramatisk for fiskeren, medfører det jo at det er høstet mer enn fartøyet skulle. Dersom alle fartøy har et avslappet forhold til kvoten, vil det kunne slå uheldig ut for fiskebestanden, og følgelig føre til at de neste års fiskerier vil kunne foregå med lavere TAC.

#### **4.6.3 Rettspraksis: Fiskernes aktsomhetsnorm ved elektronisk fangstrapportering**

For andre brudd på fiskerilovgivningen enn fiske utover kvote som ilegges administrativt, er det opp til Fiskeridirktoratet å vurdere to ting. Først om det skal ilegges ytterligere administrative sanksjoner som eksempelvis tilbakekall av ervervstillatelse etter deltakerloven § 11. Eller om saken skal anmeldes til politiet for strafferettslig forfølgning. Dette er et eget tema som ikke behandles videre i avhandlingen, men havressurslova, deltakerloven og

---

<sup>91</sup> Se mer i NOU 2019: 21 kapittel 7, særlig s. 100 og 101 hvor det presenteres en del tall av inndragning fra salgslagene.

fiskesalgslagslova har en rekke regler som gir hjemmel for administrative sanksjoner, straff og straffeprosessuell inndragning av fangst og redskaper.<sup>92</sup>

Både ERS-forskriften og forskrift om kystfiskeappen er fastsatt for å bedre kontrollen myndighetene har overfor næringsaktørene i fiskerinæringen. Jeg har ikke fått tak i konkrete tall eller rapporter som tilsier noe om hvordan teknologibruken i ressurskontrollen har fungert eller ikke, men spesielt kystfiskeappen har redusert mengden papirutfylling betydelig. Det er samtidig en del saker fra rettspraksis og utstrakt bruk av overtredelsesgebyr i forbindelse med brudd på ERS-forskriften som kan peke på noen av utfordringene fiskere opplever med bruk av teknologi i ressurskontrollen, og særlig elektronisk fangstrapportering i praksis. Formålet med å pålegge fiskerne å anslå egen fangst før levering er som vist ovenfor blant annet for å gi Fiskeridirektoratet mulighet til å måle anslaget opp mot sluttseddel for å avdekke eventuelle avvik. Noe som igjen kan iverksette ytterligere kontroller, samt å kunne føre et sanntidsbilde av fangstsituasjonen.<sup>93</sup>

Større avvik mellom fiskerens anslag og sluttseddel er straffbare etter ERS-forskriften § 17 jf, havressurslova §§ 62 og 64. Hva som regnes som større avvik er ikke konkret fastslått i hverken lovtekst eller forarbeider, men Høyesterett har behandlet saker som omhandler underrapportering. I en kjennelse fra Høyesterett Rt-1994-1607 ble domfelte straffet for et avvik på 11,11 %, hvor Høyesterett viste til Rt-1983-41, på side 1608:

Det pekes her på viktigheten av at de opplysninger fangstdagboken gir om oppfisket kvantum til enhver tid er korrekte, og det understrekes at skipperen har ansvaret for at det blir etablert rutiner som sikrer at rundfiskmengden i den enkelt hal blir fastslått med størst mulig visshet. Det er opp mot disse krav at domfeltes aktsomhet i den foreliggende sak må bedømmes.

Videre fastsettes det:

Jeg må forstå det herredsretten her sier slik at den har funnet at det ble anvendt bare en rent visuell metode for fangstberegningen som det hefter stor usikkerhet ved, og

---

<sup>92</sup> Se for eksempel en betenkning om særtrekkene knyttet til straffeprosessuell inndragning etter Havressurslova § 65, Rui (2020) særlig punkt 5.3 med følgende.

<sup>93</sup> Rt-2014-996 (27)

som gjør det vanskelig å fastslå fangstens vekt med den pålitelighet som forskriftene forutsetter.

Det kan leses ut fra kjennelsen på side 1608 at avvikets kvantitative størrelse sammen med de rutiner skipperen har etablert for anslag av vekt er avgjørende for om avviket skal straffes. Om 11,11 % avvik kan regnes som straffbart avvik fant ikke Høyesterett at det var grunnlag «... for å fastslå at herredsretten har stilt for strenge krav til domfeltes aktsomhet, eller at rettsanvendelsen for øvrig er uriktig.». I en nyere høyesterettsavgjørelse fra 2014 var avviket på 21,57 % hvor lagmannsretten omtalte avviket som omfattende, og hvor Høyesterett for øvrig ikke fant grunnlag for å bedømme avviket annerledes enn de tidligere instanser. Om selve aktsomhetsvurderingen viser Høyesterett til en tidligere avgjørelse Rt-2003-1543 hvor det fastsettes i avsnitt 19:

[...] Imidlertid må det, ved den konkrete fastsettelsen av inndragningsbeløpet, skje en helhetsvurdering av de konkrete omstendigheter, særlig overtredelsens art og økonomiske betydning, graden av bebreidelse og rederiets økonomiske situasjon. Dette kan tilsi avvik så vel oppad som nedad i forhold til utgangspunktet.<sup>94</sup>

I sammenheng med avgjørelsen fra 2014 kan man se på praksis fra lagmannsretten, hvor det i LF-1997-234 ble fastslått i en dom om underrapportering at:

For lagmannsretten er det ikke avgjørende hva som konkret har vært årsakene til avviket. En differanse på 20,5 % tilsier i seg selv at de rutiner som skipperen har ansvar for å etablere, ikke har vært gode nok.

Ut fra rettspraksis er det vanskelig å trekke en konkret grense for hva som er et akseptert avvik, men det kan tenkes at grensetilfeller ligger på rundt 10 %. Det er også i grensetilfeller hvor anslaget form vil kunne være avgjørende. Hvis man legger dette til grunn er det rom for å diskutere hvilke utfordringer som springer ut av dette systemet. Som tidligere nevnt så ser det ut som at ved spørsmålet om avviket mellom forhåndsmelding og sluttseddelen er straffbart, er de vesentlige spørsmålene om avvikets størrelse og anslaget art. Slik det forstås fra Rt-1994-1607 aksepterer Høyesterett herredsrettens vurdering om at så lenge det visuelle anslaget medfører riktig resultat anses det ikke som uaktsomt, men dersom den samme form

---

<sup>94</sup> Rt-2014-996 (2) (37) (42)



for anslag gir et avvik på, i dommens tilfelle 11,11 %, må anslaget form regnes som uaktsomt.

Om bord på et lite kystgående fiskefartøy er det som regel begrenset med plass på dekk. Den vanligste formen for anslag er gjerne at fiskerne fyller opp kar, med hull i bunnen slik at vannet renner ut. Karene er av variert størrelse, men rommer naturligvis et gitt volum, som fiskerne kan anslå vekten med. Eksempelvis at ett kar rommer gjennomsnittlig 250 kg rund fisk. I tillegg er det ofte store mengder fisk som kommer over rekka under hvert hal, fisken skal sorteres, behandles og føres til lasterom, samtidig som fiskeren opererer fiskeutstyret. Oppgaven ved å anslå vekten kan i sammenheng med de andre oppgavene som gjennomføres under fisket gjøre at anslagene blir gjenstand for ikke ubetydelige feilmarginer. I tillegg fiskeren er sannsynligvis avhengig av en viss erfaring for å kunne anslå vekten med større sikkerhet.

Det kan tenkes at en uerfaren fisker ville kunne få et større slingringsmonn, selv om dette ikke er behandlet i rettspraksis. På den andre siden vil et slikt slingringsmonn rokke med hensynene til en streng og tydelig ressurskontroll. Dagens system synes ikke å tilby næringsaktørene i næringen noen konkret forutberegnelighet ved følgende av avvik i grensetilfeller, altså kvantitativt avvik rundt 10 %. Dersom fiskeren er uheldig med det visuelle anslaget i det vedkommende blir tatt i kontroll, vil fiskeren kunne bli straffet som uaktsom for en handling som har vært aktsom de foregående gangene vedkommende har blitt plukket ut til kontroll.

Det er grunn til å stille kritiske spørsmål til denne måten å vurdere fiskernes aktsomhet på. Straffeloven<sup>95</sup> § 23 definerer uaktsomhet med «Den som handler i strid med kravet til forsvarlig opptreden på et område, og som ut fra sine personlige forutsetninger kan bebreides, er uaktsom.».

En vanlig aktsomhetsvurdering består av en del momenter. Etter straffeloven § 23 første setning, før komma er det et krav om at gjerningspersonen objektivt har handlet i strid med kravet til forsvarlig opptreden. Dette fordrer også at det finnes relevante og tilgjengelige handlingsalternativer. Som nevnt er det sjelden plass for nøyaktige måleverktøy om bord på fartøyene, samtidig vil fiskeren måtte ta andre hensyn som sikker bruk av fiskeutstyret, og

---

<sup>95</sup> Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (Straffeloven)

manøvrering. I tillegg er slike visuelle anslag ved bruk av eksempelvis kar, ofte en anslagsmetode som gir tilnærmet riktig resultat. Dette taler for at det ikke nødvendigvis eksisterer relevante og tilgjengelige handlingsalternativer når fiskeren skal anslå vekt.

I straffeloven § 23 første setning etter komma, er det et vilkår at gjerningspersonen må kunne bebreides ut fra egne personlige forutsetninger på handlingstidspunktet. De fleste fiskere er klar over de mulige følgene av store avvik mellom forhåndsmeldingen av fangst og sluttseddelen. Samtidig er fiskerne klar over det ansvaret de har for å rapportere riktig for å best mulig kunne følge opp og ivareta fiskebestandene. Dette tilsier at fiskerne sannsynligvis er klar over den forhøyede aktsomhetsnormen som følger yrket. På den andre siden må man i vurderingen av fiskerens aktsomhet på handlingstidspunktet og om han kan bebreides for det, dra inn flere momenter. Aktsomhetsvurderingen må ta utgangspunkt i hva en fornuftig og samvittighetsfull fisker ville gjort i samme situasjon.<sup>96</sup> Visuelle anslag er en akseptert anslagsmetode, så fremst det gir riktig resultat. Følgelig kan det tenkes at så lenge fiskeren har som hensikt å anslå riktig resultat, og handler på samme vis som han har gjort ved tidligere anledninger hvor han har fått resultat, vil han ikke handle uaktsomt, dersom man tar utgangspunkt i en alminnelig aktsomhetsvurdering.

Det er vanskelig å vite hva som regnes som et akseptabelt avvik. Selv om plikten til forhåndsmelding er satt i forskrift, er den rimelig enkel å både finne og sette seg inn i. Utover det, er det ikke enkelt å vite hvor grensen går. På den ene siden kan man påstå at hensynene bak en streng og tydelig ressurskontroll tilsier at det bør være ned mot 0 % avvik, og at et hvert avvik burde ilegges sanksjoner. Likevel er grensen satt høyere enn 0 %, nettopp fordi anslaget er en skjønnsmessig bedømming av en mengde.

Med bakgrunn i dette, er det heller ikke umulig å fastsette en konkret grense for hva som kan aksepteres, spørsmålet er om det vil være god løsning. En slik grense, fastsatt eksempelvis i forskrift vil styrke forutberegneligheten til næringsaktørene i næringen. Fiskeren vil ha en mer konkret grense å forholde seg til, og muligens endre metoden for anslag for å sikre at det opereres innenfor dette. På den andre siden vil et fastslått akseptert avvik åpne for at fiskeren kan spekulere i avvikets størrelse for så å rapportere mindre enn det hen leverer, med økonomisk gevinst. Tatt dette i betraktning er det nok ikke hensiktsmessig å forskriftsfeste en

---

<sup>96</sup> Ot.prp.nr. 90 (2003-2004) s. 426

konkret avviksgrense, men likefullt kan forutberegneligheten til fiskerne styrkes sett i forhold til dagens system. Som jeg skal diskutere senere i avhandlingen vil et automatisert dokumentasjonssystem, som teller og måler lengden på hver enkelt fisk kunne gjøre systemet med manuell forhåndsmelding unødvendig.<sup>97</sup> Likefullt må det være et premiss at feilmarginen til det automatiserte systemet er betraktelig lavere enn dagens system for å ha ønsket effekt.

---

<sup>97</sup> Se mer i kapittel 6

## 5 Remote Electronic Monitoring

I de følgende kapitler skal jeg redegjøre for og gjennomgå rettslige problemstillinger ved bruk av kunstig intelligens i ressurskontroll ved bruk av to *caser*. Begge *casene* omhandler hvordan ny teknologi kan endre gjennomføringen av ressurskontroll i Norge. Remote Electronic Monitoring brukes som en *case* for hvordan teknologibruk og kunstig intelligens generelt kan brukes til å avdekke mulige lovbrudd i fiskerinæringen. Automatisert dokumentasjonssystem brukes som en *case* for hvordan teknologi og kunstig intelligens kan brukes i den praktiske gjennomføringen av ressurskontroll.

### 5.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg redegjøre kort for hva kunstig intelligens er, deretter se på hvilke muligheter Remote Electronic Monitoring i samhandling med kunstig intelligens gir, og hvilke juridiske utfordringer bruken av slik teknologi vil kunne utløse.

Å definere begrepet kunstig intelligens (KI) er utfordrende fordi KI er et så enormt bredt felt som innbefatter mange aspekter som er vanskelig å samle i én definisjon. Nasjonal strategi for kunstig intelligens har definert KI som følgende:<sup>98</sup>

Kunstig intelligente systemer utfører handlinger, fysisk eller digitalt, basert på tolkning og behandling av strukturerte eller ustrukturerte data, i den hensikt å oppnå et gitt mål. Enkelte KI-systemer kan også tilpasse seg gjennom å analysere og ta hensyn til hvordan tidligere handlinger har påvirket omgivelsene.<sup>99</sup>

For avhandlingens del kan KI defineres som et samlebegrep som omhandler autonom og adaptiv problemløsning. I det legges det at kunstig intelligens kan løse problemstillinger automatisk, og videre utvikle seg selv ved hjelp av mønstre og algoritmer.

I dag brukes kunstig intelligens brukes beskjedent i forvaltningen. Noen beslutningsprosesser i Lånekassen, NAV, Husbanken, Skatteetaten og opptak til videregående opplæring og høyere

---

<sup>98</sup> Nasjonal strategi for kunstig intelligens (2020) s.9

<sup>99</sup> Definisjonen er hentet og oversatt fra Independent High Level Expert Group set by the European Commission (2019): A definition of AI: Main capabilities and disciplines

utdanning skjer ved automatisert behandling, som inneholder en form for kunstig intelligens.<sup>100</sup>

Nasjonal strategi for kunstig intelligens viser videre til at «offentlig sektor har et stort potensial for å effektivisere og skape bedre tjenester gjennom digitalisering. Kunstig intelligens er en del av dette.».<sup>101</sup>

I forbindelse med ressurskontrollen utvikles det systemer ved hjelp av maskinsyn (computer vision), hvor et KI-system kan identifisere arten på fisken ved å analysere et bilde av den. I tillegg kan kunstig intelligens benyttes for å gjenkjenne mønstre eller avvik, slik at en kan analysere fiskefartøys posisjon og fart for å avsløre mulig ulovlig fiske.<sup>102</sup>

Maskinlæring er også en form for kunstig intelligens, som er viktig for både REM og et automatisert dokumentasjonssystem. Maskinlæring kan i korte trekk beskrives som det som skjer når et kunstig intelligenssystem lærer gjennom en prøv- og feilemetode, hvor systemet til slutt kommer frem til et resultat som er mer riktig enn det forrige. KI-systemer med maskinlæring den datasett og plasserer det inn i en forutbestemt algoritme, hvor det gis ut et svar. Etter hvert som maskinlæringen går sin gang, vil den etablere mønstre hvor systemet kan forutsi utfallet, som følge av datasettene. Det finnes forskjellige læringsmetoder for maskinlæring, som jeg ikke kommer til å gå nærmere inn på.

## **5.2 Hva er Remote Electronic Monitoring (REM)**

Remote Electronic Monitoring er et samlebegrep for video- og sensorovervåkning som bruker kunstig intelligens og maskinlæring for å effektivisere overvåkingen av data.

Videoovervåkning er et vanlig konsept, men med sensorovervåkning menes det at man overvåker data som kommer inn fra forskjellige sensorer ombord. Det være seg sensorer som teller antall fisk som fanges, hvilke redskaper som brukes, fartøyets hastighet, kurs og posisjon.

---

<sup>100</sup> NOU 2019: 5 s. 259

<sup>101</sup> Se mer i Nasjonal strategi for kunstig intelligens (2020)

<sup>102</sup> NOU 2019: 21 s. 140-141

I forlengelsen av REM utvikles det i dag et system som i utgangspunktet skal kunne gjøre fiskerimyndighetenes kontroll mer treffsikker.<sup>103</sup>

Som introdusert i punkt 4.4.2 brukes AIS/ERS i dagens ressurskontroll, men den sporingsdata som samles inn blir i liten grad sammenstilt sammen med annen data,<sup>104</sup> og brukt til å avdekke ulovlige forhold.<sup>105</sup> Innsamlet data blir derfor først og fremst brukt i forbindelse med den risikobaserte kontrollen. REM kan imidlertid utvikles videre til å gjøre fiskerimyndighetenes kontroll mer treffsikker. Det nye systemet som er under utvikling<sup>106</sup> vil blant annet kunne sammenligne AIS/ERS-data opp mot fartøyets sluttseddel, til å overvåke fiskefartøyets posisjon, hastighet, kurs og til å fange opp uregelmessige bevegelser hos fiskefartøyet.

Salgslagene, særlig Råfisklaget, har også bedt om å få tilgang til ERS-data som i dag kun er tilgjengelig for Fiskeridirektoratet. Råfisklaget ønsker å sammenligne fangsten på sluttseddel opp mot fangstfelt, for å gjøre deres egen kontroll mer treffsikker.<sup>107</sup>

Dersom fartøyet har en uregelmessig bevegelse i forhold til hva som leveres over land vil det kunne gi en indikator til kontrollmyndighetene om at det bør føres kontroll. Eksempelvis, dersom fartøyets sluttseddel viser at det i hovedsak har fanget torsk og hyse, men man kan se at fartøyet har vært i et område hvor det vanligvis fiskes kveite, samtidig som fartøyet holder en fart i det området som tilsier kveitefiske, kan det gi en indikasjon om at det bør føres kontroll.<sup>108</sup>

---

<sup>103</sup> Nordmo m.fl og punkt 4.6.1 over

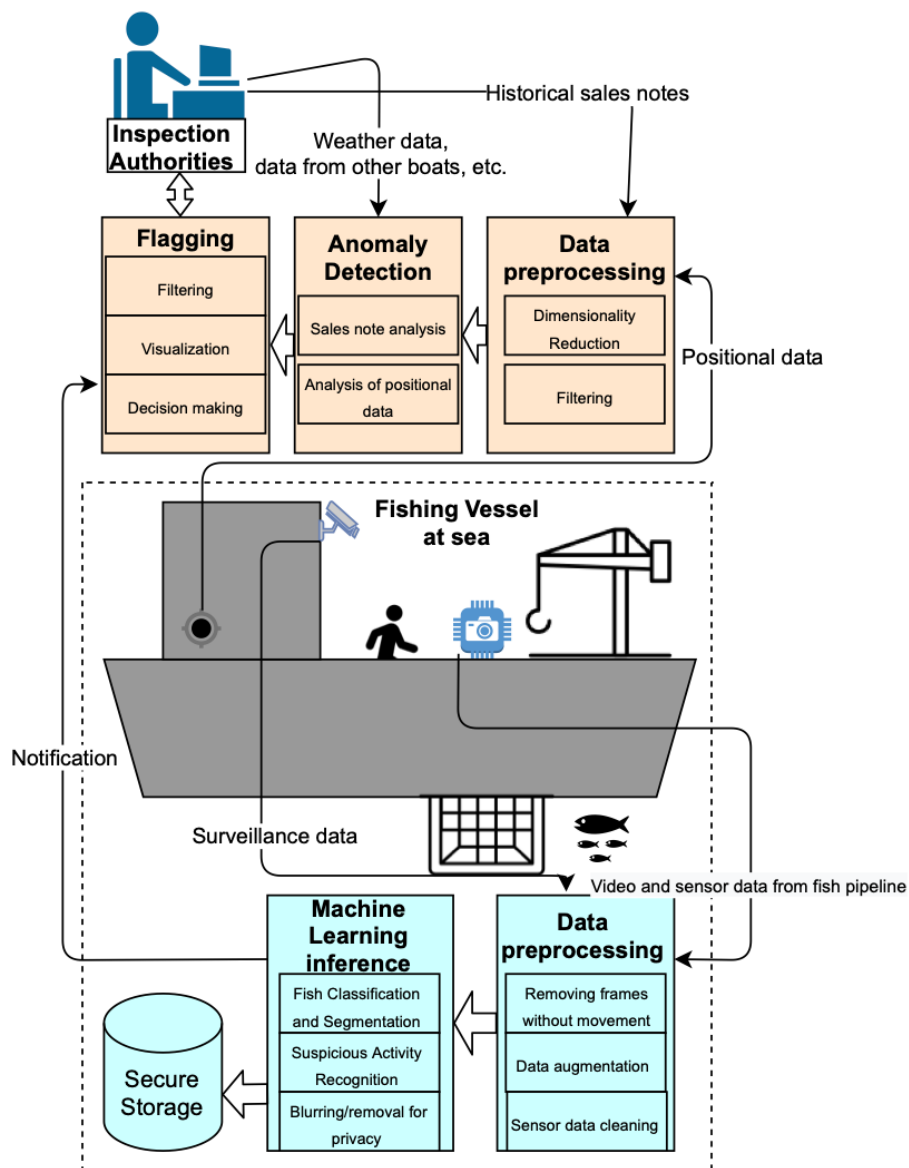
<sup>104</sup> eksempelvis landingsdata som viser kvantum og artsfordeling av fangsten.

<sup>105</sup> NOU 2019: 21 s. 110 og i Ekerhovd m.fl. (2015).

<sup>106</sup> Se mer Nordmo m.fl

<sup>107</sup> Fiskeridirektoratet (2019) s. 42

<sup>108</sup> Se illustrasjon på neste side



Figur 3: Viser illustrasjon av det foreslåtte integrerte systemet for overvåkning av fartøyets fangst og posisjon.<sup>109</sup>

At det fiskes kveite fra et fartøy som ikke har kvote for kveite, er i utgangspunktet udramatisk, for dersom landingen skjer etter gjeldende regelverk, vil denne type bifangst inndras.<sup>110</sup> Men dersom mottaket er involvert, og skjuler kjøpet av kveiten, kan konsekvensene være større. Det første er at denne fangsten ikke vil bli meldt til

<sup>109</sup> Nordmo m.fl s. 58

<sup>110</sup> Se mer om dette i punkt 4.6.2

havforskningen som skal anslå bestandens størrelse, og det andre er at det blir svært vanskelig å kunne plukke opp ulovlig fangst dersom mottakene holder deler av fangsten utenfor oppgjøret på sluttseddelen til salgslagene. Et system som REM vil derfor kunne ha dobbel effekt, nemlig ved å avdekke lovbrudd hvor fartøy og mottak samarbeider.

REM kan også brukes for å avdekke hendelser hvor fartøyer bryter ilandføringsplikten, jf. havressurslova § 15. Dette går jeg mer inn på under.

En utfordring ved bruk av REM som et system for å fange opp ulovlig utkast av fisk på sjøen er datamengdene som skapes av videoopptak. Land som har innført slik videoovervåkning; Canada, Skottland og Danmark, har opplevd at datamengdene som videokameraene fanger ikke kan sendes over satellittkommunikasjon på en hensiktsmessig måte. Følgelig så har disse videoopptakene blitt lagret lokalt om bord og manuelt gjennomgått, noe som har vært prosesskrevende. Utredningen NOU 2019: 21 nevner derfor at det er en forutsetning for bruk av REM, at systemer som kunstig intelligens og maskinlæring kan overta og effektivisere prosessen. Det er likevel nærliggende å tro at kunstig intelligens sannsynligvis kan ta over dette arbeidet i nær framtid. <sup>111</sup>

### 5.3 Personvern

Siden teknologi har blitt mer og mer i stand til å registrere og oppbevare forskjellige personopplysninger har det oppstått et behov for å bedre regulere dette.

Som beskrevet ovenfor er en sentral del av et REM-system at det samles store mengder data som så analyseres. Dette er data som kan inneholde personopplysninger. Det gjelder flere rettslige krav til behandling av personopplysninger. Særlig viktig er personopplysningsloven<sup>112</sup> som inkorporerer EUs generelle personvernforordning (GDPR)<sup>113</sup> i norsk rett. Forordningens formål er å beskytte fysiske personers grunnleggende rettigheter og da retten til vern av personopplysninger, jf. GDPR artikkel 1.

---

<sup>111</sup> NOU 2019: 21s. 170

<sup>112</sup> Lov 15.juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

<sup>113</sup> Forordning (EU 2016/679) (GDPR)



Forordningens fastsetter en rekke prinsipper som behandlingen av personopplysninger skal følge. Dette inkluderer lovlighet, formålsbegrensning, dataminimering, riktighet, lagringsbegrensning, integritet og konfidensialitet. Disse prinsippene er til for å sikre at innsamling og oppbevaring av personopplysninger er i tråd med de generelle menneskerettigheter vi har. Et særlig viktig prinsipp for fiskeriforvaltningen er formålsbegrensningen, som fastsettes i artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Her fastsettes det at:

[Personopplysninger skal] samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenelig med disse formålene.

Prinsippet om formålsbegrensning er sannsynligvis fastsatt med to hensyn som baktanke. Det ene er at det presiserer kravet til at et inngrep må ha et legitimt formål, jf. EMK artikkel 8 annet ledd. At det fastsettes at personopplysninger ikke skal viderebehandles på en måte som er uforenelig med det egentlige formålet for behandlingen, setter også grenser for bruken av overskuddsinformasjon.

Videre fastsetter GDPR en rekke regler for hvordan personopplysninger skal behandles, som jeg vil diskutere følgende.

Når ny teknologi som kamera- og sensorovervåkning (REM) ombord på fiskefartøy foreslås, bør det alltid stilles spørsmål om hvordan personvernet til arbeiderne ombord på fiskefartøyet ivaretas.

### **5.3.1 Generelt om personvern**

Personopplysninger legaldefineres i GDPR artikkel 4 nr. 1 som «Enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person.».

Opplysninger som kan identifisere en fysisk person kan eksempelvis være fødselsnummer, telefonnummer, e-postadresse, og så videre. Det er verdt å nevne at GDPR fastsetter vern av opplysninger om fysiske personer, jf. artikkel 1 nr.1. Følgelig nyter ikke andre juridiske personer slik som aksjeselskaper det samme vernet.

For å behandle, eller bruke personopplysninger som er vernet etter GDPR må minst ett av vilkårene i GDPR artikkel 6 nr. 1 være oppfylt. Dette gjelder uavhengig av hvilke formål

behandlingen av personopplysningene har. For fiskeriforvaltningen er det særlig to vilkår som vil kunne gjøres gjeldende. GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav a eller e. Disse bestemmelsene fastsetter at:

a) [Behandlingen er bare lovlig dersom] den registrerte har samtykket til behandling av sine personopplysninger for ett eller flere spesifikke formål

og

e) [dersom] behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt.

Videre har den som har hatt sine personopplysninger registrert (den registrerte) rett til å få personopplysningene slettet fra der de er under behandling. GDPR artikkel 17 første ledd fastsetter at:

1. Den registrerte skal ha rett til å få personopplysninger om seg selv slettet av den behandlingsansvarlige uten ugrunnet opphold, og den behandlingsansvarlige skal ha plikt til å slette personopplysninger uten ugrunnet opphold dersom et av de følgende forhold gjør seg gjeldende

Artikkel 17 første ledd fastsetter krav for når den behandlingsansvarlige har plikt til å slette personopplysninger. Blant annet når:

a) personopplysningene er ikke lenger nødvendige for formålet som de ble samlet inn eller behandlet for,

b) den registrerte trekker tilbake samtykke som ligger til grunn for behandlingen, i henhold til artikkel 6 nr. 1 bokstav a) eller artikkel 9 nr. 2 bokstav a), og det ikke finnes noe annet rettslig grunnlag for behandlingen.

For bruk av REM i ressurskontrollen er artikkel 17 første ledd bokstav a viktig, da oppbevaring av personopplysningene som REM kan samle inn, ikke lenger nødvendig i det øyeblikket det er gjennomført kontroll og ikke funnet avvik.

### 5.3.2 Videoovervåkning på fiskefartøy

Remote Electronic Monitoring muliggjør å bruke videoovervåking for å blant annet fange opp ulovlig utkast av bifangst. For å kreve at fiskefartøy skal installere overvåkningsutstyr i ledd av ressurskontroll kreves hjemmel.<sup>114</sup> Havressurslova § 34 bokstav d gir en slik hjemmel. Det følger av havressurslova § 34 bokstav d at departementet kan gi forskrift med påbud om «å ha om bord og bruke utstyr som overvåker og rapporterer aktiviteten til fartøyet, som til dømes satellittsporingsutstyr og ferdskrivar».

Video- og sensorovervåkning er utstyr som overvåker eller rapporterer aktiviteten til fartøyet, og er etter ordlyden omfattet av bestemmelsen. I tillegg viser forarbeidene at bestemmelsen uansett kan tolkes utvidende, ved at den som nevnt over i 7.2.1 er generelt utformet:

for i framtida å kunne gje heimel til pålegg om bruk av nye typar utstyr som styresmaktene finn nødvendige av omsyn til ressurskontrollen eller for å gjere det vanskelegare å skjule ulovleg hausting.<sup>115</sup>

Det er kanskje siste punktet som i hovedsak er formålet med forslaget om videoovervåking, nettopp å gjøre det vanskeligere å skjule blant annet ulovlig utkast av fangst.

Likevel stiller som nevnt personopplysningsloven og GDPR noen grenser for bruk av overvåkningsutstyr på en arbeidsplass. Om videoopptak av en person er å regne som personopplysninger vernet av GDPR svares av artikkel 4 nr. 1 som fastsetter:

[Personopplysninger] enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person. («den registrerte»); en identifiserbar fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator, f.eks. ... ett eller flere elementer som er spesifikke for nevnte fysiske persons fysiske [...] identitet,

Dersom videoopptakene omfatter identifiserbare personer vil opptakene være å regne som personopplysninger regulert av GDPR. Det neste spørsmålet gjelder hvilke krav GDPR stiller til behandlingen av slike opplysninger. GDPR stiller blant annet krav til at behandlingen av

---

<sup>114</sup> Se punkt 4.2 for en redegjørelse av legalitetsprinsippet.

<sup>115</sup> Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s. 203

personopplysninger bygger på et behandlingsgrunnlag. Det er oppstilt alternative behandlingsgrunnlag i GDPR artikkel 6.

Å be om samtykke etter GDPR artikkel 6. nr. 1 bokstav a, med påfølgende vilkår for samtykke etter artikkel 7, hos hver enkelt fisker som kan bli utsatt for videoovervåkning vil være ressurskrevende, og vil sannsynligvis ta lang tid.

En kanskje mer prosessøkonomisk lønnsom løsning vil være å argumentere for at REM er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt», etter GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav e. I dette tilfellet vil den behandlingsansvarlige være Nærings- og fiskeridepartementet. Spørsmålet videre vil følgelig være om bruk av REM vil være nødvendig for å utøve en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som Nærings- og fiskeridepartementet er pålagt.

REM vil blant annet kunne avdekke ulovlig utkast av bifangst og andre mulige lovbrudd som foregår på sjøen. Det gjelder for eksempel en generell plikt til ilandføring av all fangst av fisk, jf. havressurslova § 15 første ledd.<sup>116</sup> En fisker kan derfor ikke kaste fangst på sjøen, men plikter å ta den inn til land. Noen unntak er fastsatt i høstingsforskriften<sup>117</sup> § 51 første ledd, blant annet levedyktig fisk fanget i strid med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i havressurslova. Slik fangst skal straks slippes på sjøen.

En utfordring med ulovlig utkast er at det er vanskelig å vite noe sikkert om praksisens utstrekning. Dette er fordi det er mange fartøy som skal kontrolleres og det er stor avstand mellom fiskefartøyene. Det kan argumenteres for at dersom REM er et effektivt virkemiddel for å avdekke ulovlig utkast av bifangst, så vil det kunne regnes som et nødvendig virkemiddel for at Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet skal kunne utøve sin myndighet.

---

<sup>116</sup> Se Ot.prp.nr. 20 (2007-2008) s. 189 for hva som er å anse som «fangst» og når det kan oppstå noen vanskelige grensdragninger.

<sup>117</sup> Forskrift 23. desember 2021 nr. 3910 om gjennomføring av høsting av viltlevende marine ressurser (høstingsforskriften)

En løsning som utvalget i utredningen NOU 2019: 21 diskuterte i forbindelse med problemstillingen knyttet til personvern er å feste kamerapunktene på yttersiden av fartøyene slik at de ikke retter seg mot mannskapet om bord.

I Danmark skal det nå innføres videoovervåkning over sorteringsristene på bunnrålere som fisker etter sjøkreps. Bakgrunnen er at det ved bunnråling fanges store mengder bifangst, som torsk og kolmule, og at mye av dette kastes på sjøen igjen og bryter den danske ilandføringsplikten. Utfordringen er at torsken i Kattegat er truet, og at danske myndigheter har gjort et forsøksprosjekt i forbindelse med kameraovervåkning om bord. For fartøy uten kamera over sorteringsristen var andelen torsk som ble ulovlig kastet på sjøen 65 % i 2020. <sup>118</sup>

Etter at kameraer ble installert over sorteringsristen, ble bare 5,15 % av torsken kastet på sjøen. <sup>119</sup> Resultatet er at fisken føres i land i større grad, noe som følgelig gir incentiver til fiskerne om å forsøke å redusere andelen torsk som fanges i trålen.

Disse resultatene styrker argumentene for at REM og videoovervåkning kan redusere andelen fartøy som bryter ilandføringsplikten. Følgelig vil Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet ha hjemmel både i havressurslova og personopplysningslova ved GDPR til å innføre REM. Likevel er det som nevnt opp til forvaltningsmyndighetene å påse at slike tiltak, dersom de innføres, gjennomføres i tråd med gjeldende overordnet regelverk.

## 5.4 Maskinlæring

Som nevnt tidligere foreslås det å bruke maskinlæring i samhandling med fiskefartøys posisjonsdata til å kunne avdekke uregelmessigheter, som kan føre til mer treffsikker kontroll av fartøyene.

Maskinlæring skiller seg noe fra andre former for kunstig intelligens, i det at maskinlæringssystemer trekker erfaring fra store datasett og etablerer en slutning basert på tidligere erfaringer. Alt dette uten at et menneske har plottet inn regler for systemet. Over tid vil et maskinlæringssystem bli mer og mer treffsikkert, og slike systemer er mer anvendelig i

---

<sup>118</sup> Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2021) s. 4

<sup>119</sup> Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2021) s. 14

situasjoner hvor datasettene er i stadig endring, sett i forhold til KI-systemer basert på fastsatte regler.

#### **5.4.1 Maskinlæring og uskyldspresumsjon**

Som nevnt kan REM med kunstig intelligens og maskinlæring brukes til å oppdage uregelmessige bevegelser som kan være indikatorer for at det foregår ulovlig fiske. Når myndighetene foreslår å bruke maskinlæring som lager mønstre for å skille ut hvem som mest sannsynlig vil begå lovbrudd, kan det stilles spørsmål ved hvordan myndighetene skal forholde seg til uskyldspresumsjonen.

Den første utfordringen til uskyldspresumsjonen møter vi på når eksempelvis Fiskeridirektoratet får melding fra systemet om at et fartøy har beveget seg i et område hvor det typisk er fiskearter som fartøyet ikke har tillatelse til å fiske. Når kontrollørene møter fartøyet ved landing, kan det tenkes at kontrollørene til en viss grad er forutinntatt til hva de skal møte.

På den andre siden aksepteres det at det føres kontroll på fartøy med bakgrunn i tips fra befolkningen, uten at det gjøres gjeldende at det utfordrer uskyldspresumsjonen. Så hva er det som er forskjellig mellom eksempelvis et tips fra nabofiskeren, og et maskinlæringssystem som overvåker fartøyene.

Forskjellen er blant annet ved at et slikt maskinlæringssystem kan samle enorme mengder data fra alle fartøy som bruker REM. Avhengig av designet på maskinlæringssystemet, vil systemet bruke denne dataen til å samle mønstre for hvordan og hva som fiskes hvor.

Ved å slå sammen store mengder data, kan maskinlæringssystemet opparbeide et mønster som kan si noe om hva som er «normal» ferdsel for et fartøy og hva som ikke er det. Utfordringen er at et slik system også kan ta feil, og kan varsle om at det bør føres kontroll på et fartøy som normalt sett ikke ville fått annet enn en tilfeldig kontroll i ny og ne.

En nederlandsk førsteinstans dom, som har fått stor oppmerksomhet internasjonalt, kan synliggjøre noen rettslige problemstillinger som kan oppstå ved bruk av denne formen for risikoprofilering. Nederlandske velferdsmyndigheter hadde tatt i bruk et system for å profilere personer med høyere risiko for å begå velferdssvindel. Dette systemet ble også manuelt

igangsatt i såkalte «problemområder», hvor andelen innvandrere og personer med lavere sosio-økonomisk status ofte var høy.

Det ble anført at bruken av maskinlæring i slike områder ville lære systemet til å legge profilere disse områdene oftere enn andre. Retten kom frem til at det var en risiko for at dette systemet ville utvikle seg til å oftere lage risikoprofiler på personer med lavere sosio-økonomisk status. Retten kunne heller ikke vurdere om denne risikoen var nøytralisert da de ikke fikk innsyn i de risikomodellene som SyRI brukte. Retten mente videre at bruken av SyRI, ikke i tilstrekkelig grad oppfylte kravene stil proporsjonalitet og nødvendighet som følger av EMK artikkel 8 nr. 2. Og var følgelig ikke i tråd med grunnleggende rettsstatsprinsipper fastsatt i EMK.<sup>120</sup>

SyRI-saken er for viktig for å diskutere innføringen av algoritmisk profilering som ledd i forvaltningskontroll. Det vil være lovgivers ansvar å kontrollere at systemet som kan bli iverksatt er vurdert opp mot de krav som Norge er bundet til gjennom internasjonale konvensjoner, som EMK og GDPR.

En annen utfordring er hvordan myndighetene skal håndtere informasjonen om hvordan slike algoritmer fungerer. Som nevnt ville ikke de nederlandske myndighetene utlevere konkret hvordan algoritmene fungerte, følgelig var det vanskelig for domstolen å gjennomføre en reell overprøving av systemet.

En kontroll på fartøyets landing gjør at det tar lengre tid for fartøyene å komme ut på fiske igjen, og kan i noen fall resultere i økonomisk tap.

Likevel er det en nødvendig del av fiskeriene å drive kontroll. Spørsmålet er om et system som REM oppfyller kravet til proporsjonalitet og nødvendighet etter EMK artikkel 8 nr. 2, og det i tillegg oppfyller kravene til nødvendighet, jf. GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav e.

Ved bruk av maskinlæring i forvaltningskontroll generelt vil det være problemstillinger som knytter seg til overholdelse av uskyldspresumsjonen. Uansett vil det være lovgivers ansvar å ivareta dette hensynet på den tilfredsstillende måte, slik at man kan ivareta rettssikkerheten til fiskerne samtidig som man har en robust kontroll av næringen.

---

<sup>120</sup> SyRI-dommen avsnitt 6.93 og 6.94.

## 5.5 Hvordan forvaltningen skal forholde seg til plikten til utredning og begrunnelse

En annen utfordring som utspiller seg når forvaltningsmyndighetene skal innføre tiltak basert på kunstig intelligens, er hvordan de skal forholde seg til kravene om utredning og begrunnelse. I det følgende vil jeg drøfte hvordan forvaltningen skal forholde seg til nye teknologiske løsninger sett i sammenheng med forvaltningslovens overordnede krav til blant annet utredning og begrunnelse.

Slike utfordringer knyttet til kunstig intelligens og maskinlæring er et område som er lite utforsket fra et rettslig ståsted. Derfor finner jeg det interessant å drøfte en mulig utfordring som forvaltningsmyndighetene kan støte på ved bruk av REM.

Hvis vi bruker et eksempel hvor REM har blitt brukt til å sirkle inn på et fartøy som har hatt et unormalt bevegelsesmønster, som kan tilsi at fartøyet driver ulovlig utkast av fangst. I tillegg har et maskinsynssystem<sup>121</sup> filtrert ut videobilder fra fartøyet hvor systemet mener at det kan se død fisk bli kastet ut i sjøen.

Spørsmålet er hvordan Fiskeridirektoratet skal forholde seg til reglene om utredning og begrunnelse, når de mistenker brudd på ilandføringsplikten som følge av at et maskinlæringssystem har flagget fartøyet på bakgrunn av sensorovervåkning og videoovervåkning med maskinsyn.

At forvaltningen kan forklare bakgrunnen for et vedtak, både for seg selv, og parten er et viktig prinsipp i forvaltningsretten, som følge av forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt jf, fvl. § 17 første ledd og §§ 24 og 25. Bestemmelsen fastsetter at «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.».

I tillegg følger det av fvl § 17 tredje ledd at:

Partene bør også for øvrig gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som parten etter §§ 18 og 19 har rett til å gjøre seg kjent med.

Videre fastsettes det i § 17 tredje ledd annet punktum at:

---

<sup>121</sup> Se mer i punkt 3.2.1



Ved avveiningen skal legges vekt på om rask avgjørelse er ønskelig og om hensynet til parten er tilstrekkelig varetatt på annen måte, for eksempel ved at han er gjort kjent med retten etter §§ 18 til 19 til å se sakens dokumenter.

Bestemmelsen fastsetter en hovedregel om at enhver part i en forvaltningssak har rett til innsyn i opplysninger av vesentlig betydning i saken. Utover ordlyden viser ikke forarbeidene til § 17 noe nærmere om hvilke vurderinger som går inn i hva som er av vesentlig betydning, og det må sannsynligvis bero på en konkret helhetsvurdering.

I de tilfeller der kunstig intelligens og maskinlæring er brukt til å profilere fiskeren, er det nærliggende å tenke at teknologien som er brukt for å komme frem til resultatet er av vesentlig betydning for saken.

Dersom vedtaket er basert på informasjon fra et maskinlæringssystem som REM, må forvaltningen kunne vise til den informasjonen de har brukt for å fatte vedtaket. De må også tilgjengeliggjøre denne informasjonen til parten, for å muliggjøre at parten får anledning til å uttale seg om informasjonen.

Det er et premiss for å kunne oppfylle kravet om kontradiksjon at den parten som vedtaket retter seg mot får vite hvilket grunnlag forvaltningen har for saksbehandlingen av et eventuelt vedtak.

Hvis vi igjen tar utgangspunkt i eksempelet over, hvor REM-systemet via maskinsyn mener at det er død fisk som kastes over bord. Dersom det ikke er tydelig for saksbehandleren som ser manuelt på videoen, vil det åpnes for enda en utfordring. Hvilken rolle skal maskinlæringssystemet spille og er det saksbehandlerens skjønn, eller maskinlæringssystemets konklusjon som skal veie tyngst?

Her må hensynet til uskyldspresumsjonen veies inn, og det bør ikke være tvil fra saksbehandleren om konklusjonen. Maskinlæringssystemet bør i så måte brukes som et alarmverktøy og et tilskudd til forvaltningens saksbehandling.

Når man benytter maskinlæring som et tilskudd til forvaltningens saksbehandling, bør det stilles spørsmål om hvordan maskinlæringssystemet innvirker på forvaltningens plikt til å begrunne vedtaket etter forvaltningsloven § 24 første ledd og § 25.

Forvaltningsloven § 24 fastsetter at «Enkeltvedtak skal grunnngis.». Dette er utgangspunktet for forvaltningens begrunnelsesplikt. Videre i forvaltningsloven § 25 fastsettes reglene for begrunnelsens innhold, første ledd, og annet ledd første setning lyder:

I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på.

Bestemmelsens innhold oppstiller noen krav, basert på sakens natur og partenes utgangspunkt. Dersom saken er enkel, at parten er advokat og parten kjenner til reglene eller bakgrunnen generelt, er kravet til begrunnelse lempet noe. Dette kommer også fram i bestemmelsens forarbeider.<sup>122</sup> Men når forvaltningen nå skal benytte kunstig intelligens og maskinlæring bør det stilles spørsmål om hvordan forvaltningen skal kunne gjøre parten i stand til å forstå vedtaket, kanskje uavhengig av hvilket utgangspunkt parten har.

I forvaltningsloven § 25 annet ledd skal begrunnelsen inneholde «de faktiske forhold som vedtaket bygger på.». Hva er så de faktiske forhold etter ordlyden? Bakgrunnen for vedtaket i vårt eksempel er maskinlæringssystemets varsel om mulig ulovlig aktivitet, hvor opptak fra videoovervåkning vil være det sentrale beviset for forvaltningsmyndigheten.

I forarbeidene til forvaltningsloven § 25 fastsettes:

Hvor omfattende begrunnelsen skal være vil variere alt etter sakens art. I visse saker vil det være nødvendig med en forholdsvis utførlig redegjørelse for det saksforhold som er funnet bevist og de hensyn som ligger bak vedtaket. Men i andre tilfelle vil begrunnelsen nærmest gi seg selv f.eks fordi en søknad ikke tilfredsstillende de krav som er fastsatt i offentliggjorte retningslinjer.

Med bakgrunn i ordlyden og forarbeidene vil kravet til begrunnelse kunne variere etter hvor tydelige bevisene er. Dersom videoopptaket fra fartøyet helt tydelig viser at her er det død fisk som kastes på sjøen, vil det sannsynligvis være nok å vise til videoopptaket som begrunnelse.

---

<sup>122</sup> NUT 1958:3 s. 444-445

På den andre siden, dersom videoopptaket ikke er tydelig, og saksbehandleren lener seg på maskinsynets konklusjon, vil kravet til begrunnelse nok være annerledes. Da kan det være at det blir nødvendig å forklare hvorfor REM konkluderer slik det gjør.

I tillegg er det et krav om at offentlige organer skal uttale seg på en klar og tydelig måte, jf. språklova<sup>123</sup> § 9. Dette betyr at forvaltningen må kunne forklare dataen som kommer inn fra REM, på en slik måte at fiskeren kan forstå hva som er blitt gjort, og hva som ligger til grunn for vedtaket.

Dette innebærer at det påligger forvaltningen å kunne «oversette» maskinlæringssystemets algoritmer til norsk, eller på en annen måte gjøre den forståelig for parten. I tillegg til å være forståelig må den være presis nok til at fiskeren kan ta stilling til denne informasjonen slik at kravet til kontradiksjon holdes ved like.

Det bør da spørres, hvilket språk kunstig intelligens skal kommunisere i. Det finnes flere forskjellige måter å konstruere et KI-system på. Eksempelvis ved forskjellige former for koding og programmering. Likevel er det digitale språket sjeldent norsk, eller engelsk for den saks skyld. På grunn av avhandlingens omfang, er det vanskelig å gå inn i dette konkret, men jeg vil påpeke at dette er et spørsmål som kan være viktig for lovgiver og forvaltningsmyndighetene å stille, når man åpner for at forvaltningsmyndighetene skal benytte kunstig intelligens.

Konklusjonen er likevel at det vil være en utfordring for forvaltningsmyndighetene å innføre dette tiltaket samtidig som man ivaretar forvaltningens informasjonsplikt, plikt til begrunnelse og partenes krav til kontradiksjon på en god måte.

---

<sup>123</sup> Lov 21. mai 2021 nr. 42 om språk (språklova)

## 6 Automatisert dokumentasjonssystem

### 6.1 Innledning

Som utdypet i kapittel 5 vil REM utvikles for å kunne avdekke ulike typer lovbrudd i forbindelse med fartøyenes aktivitet på sjøen og fram til landing. Det er som introdusert i punkt 3.4, under utvikling en annen type teknologi som kan ta for seg den mer spesifikke utfordringen med mangel på verifiserbar data om høsting, omsetning og fiskens videre vei til markedet. Som pekt på i NOU 2019: 21 er dette en av de største utfordringene for dagens ressurskontroll.<sup>124</sup>

Utvalget som utarbeidet NOU 2019: 21, konkluderte med at:

[...] dagens dokumentasjonssystemer ikke gir tilstrekkelig trygghet for at høstingen av villlevende marine ressurser skjer i henhold til sentrale lover og reguleringer. Mangel på verifiserbar data om høsting, omsetning og fiskens videre vei til markedet ble identifisert som den største utfordringen for dagens ressurskontroll.<sup>125</sup>

Som en følge av denne konklusjonen, ble det lansert en idé om et automatisert dokumentasjonssystem som skal bidra til både å gi en sterkere kontroll av høstingen av villlevende marine ressurser, og til å danne større databaser for blant annet sporing av fangsten helt fra fangst til middagstallerken.

Automatisert dokumentasjonssystem kan forklares som et samlebegrep for en rekke teknologiske løsninger som til slutt danner et ende- til endesystem fra fangst til sluttseddel og avregning av kvoter.

Som jeg har diskutert tidligere i punkt 4.4, har fiskerne rapporteringsplikt for hva de anslår at de har fanget ved forhåndsmelding gjennom Kystfiskeappen, eller andre rapporteringssystem for større fartøy. I utredningen NOU 2019: 21 blir det vist til at slik «Egenrapportering gir handlingsrom for unndragelser og tilpasninger. Samtidig er det tidkrevende og byrdefullt for

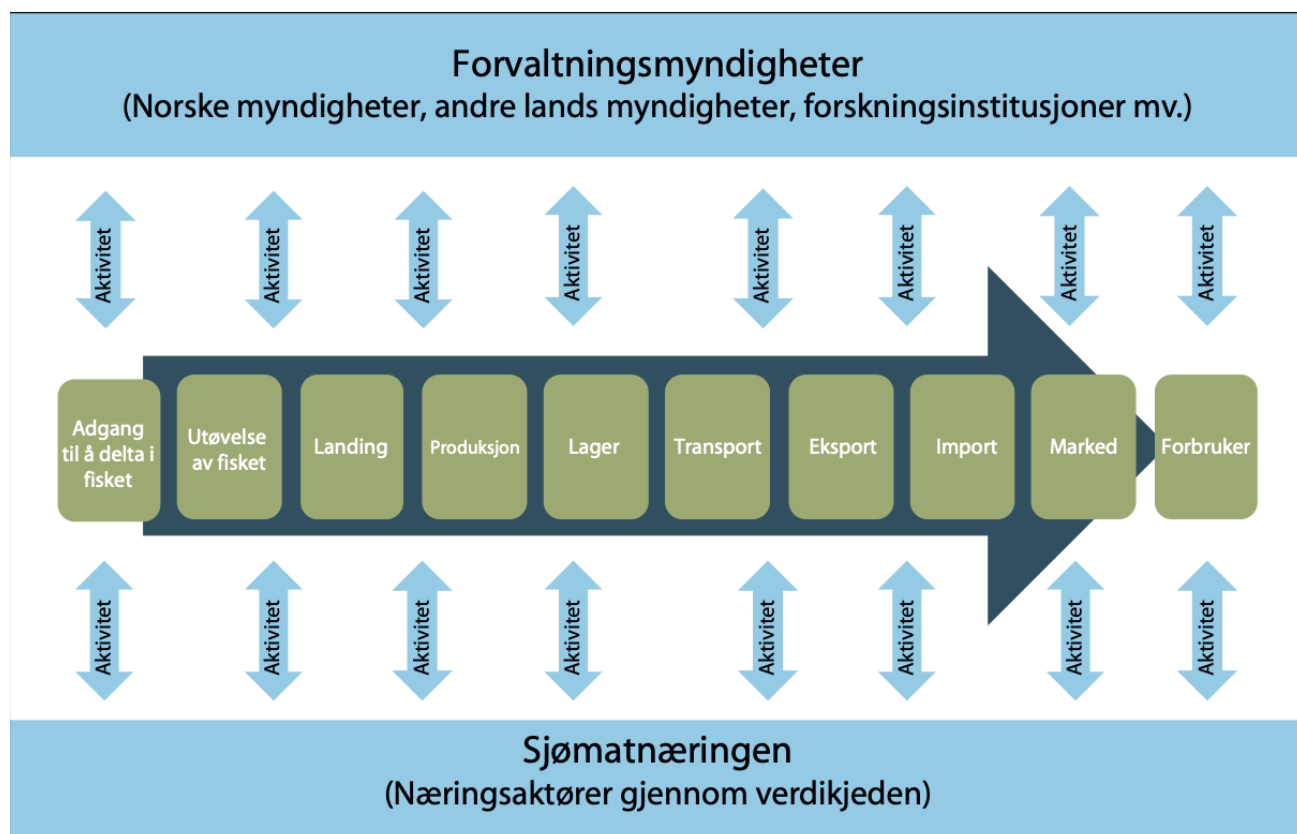
---

<sup>124</sup> NOU 2019: 21 s. 136

<sup>125</sup> NOU 2019: 21 s. 136

den enkelte næringsutøver.»<sup>126</sup> Et automatisert dokumentasjonssystem vil forsøke å gjøre denne jobben for fiskeren ved bruk av teknologi. Blant annet er CatchScanner et system under utvikling, som jeg vil komme tilbake til senere.

I tillegg ønsker utredningen å se på hvordan dette systemet kan bidra til bedre sporbarheten og datainnsamling i hele verdikjeden for fisken, se figur 4. De siste årene har kravene til å kunne dokumentere opprinnelsen til matvarer blitt sterkere hos forbrukerne og følgelig også hos grossistene. Disse kravene vil trolig også øke ifølge utvalget.<sup>127</sup>



Figur 4: En visualisering av verdikjeden i fiskerinæringen. Figuren viser også hvordan det gjennomgående er kontakt mellom næringsutøverne og forvaltningsmyndighetene.<sup>128</sup>

Samtidig er det et ønske å styrke innsamlingen av data fra de forskjellige leddene i verdikjeden. Utvalget fant at det er et behov for å styrke datainnsamlingen i alle ledd i

<sup>126</sup> NOU 2019: 21 s. 136

<sup>127</sup> NOU 2019: 21s. 137

<sup>128</sup> NOU 2019: 21s. 137

verdikjeden som illustrert overfor. For avhandlingens del er de to punktene om utøvelse av fisket og landing kanskje særlig interessant.

## 6.2 Kontrollteknologier knyttet til utøvelsen av fisket

Som nevnt tidligere i punkt 1.1 er det et premiss for all ressurskontroll at data om ressursuttak er mest mulig korrekt. Derfor er det viktig å kunne vurdere hvilke teknologiske løsninger som kan bedre datainnsamlingen for ressursuttaket, særlig under utøvelsen av fisket.

Utvalget i NOU 2019: 21 definerer tidsrommet for utøvelse av fisket som:

[...] perioden fra et fartøy går fra havn med intensjon om å utøve et fiske, leting etter fisk, gjennomføring av høstingsoperasjoner, ombordtaking av fangst, eventuell produksjon om bord og tiden inntil fartøyet er returnert til havn.<sup>129</sup>

Videre følger det:

Men det er opplysninger om selve høstingsoperasjonen som vil utgjøre kjernen for ressurskontrollen og som vil kunne gi informasjon om fangsten, opprinnelse, fangstfelt, redskap, påvirkning, bunnkontakt med videre.<sup>130</sup>

Data som er relevant ved fangsten kan variere avhengig av hvilke arter som fanges. Eksempelvis er det viktigere å vite kjønnet av fangsten ved høsting av kongekrabbe, sett i forhold til torsk. Andre viktige data for å kunne beregne ressursuttaket er art, kvantum, rund vekt, og størrelse. For å kunne bedre sporbarhetene til fangsten er også fangstens posisjon og hvilket redskap som brukes relevant. Som nevnt over i punkt 4.4.2 er det kun de større fartøyene i dag som har automatisk posisjonsrapportering gjennom for eksempel ERS. Å bedre sporbarheten til fangsten, og i så måte kunne skaffe seg en markedsfordel, vil kunne være et argument for å fortsette innføringen av ERS på mindre fartøy.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> NOU 2019: 21 s. 138

<sup>130</sup> NOU 2019: 21 s. 138

<sup>131</sup> NOU 2019: 21 s. 138-139

Utvalget har i utredningen også redegjort for forskjellige typer teknologiske løsninger som vil kunne bidra til et helhetlig automatisert dokumentasjonssystem. I det følgende skal noen av disse redegjøres for.

### **6.2.1 Fiske med garn og line**

Utredningen NOU 2019: 21 redegjør:

I fiske med garn og line dras redskap om bord, og til dels tas fisken enkeltvis om bord. Her kan det tenkes en rekke løsninger. I USA testes nå kamerateknologi i kombinasjon med maskinsyn og maskinlæring i linefiske.

Målet med prosjektet er å identifisere art og størrelse i det fangsten tas om bord. Det er også et mål med prosjektet å telle antall krok som er festet til linen for å få nøyaktige innsatsdata.<sup>132</sup>

Med innsatsdata menes det hvilken innsats som er gjort for å fange fisk. I forbindelse med linefiske, vil et tellesystem kunne telle hvor mange kroker som er sendt ut i sjøen, og hvor mange som kommer opp over rekka igjen med eller uten fisk. På den måten kan man vite hvilken «innsats» som er lagt inn i fisket. Denne informasjonen er viktig både for fiskere og forskere, fordi fangst fordelt på innsats vil kunne si noe om hvor god fangsten er i et gitt område.

Den typen videoovervåkning som er foreslått for garn- og linefiske, krever en vurdering av personvern som diskutert tidligere i punkt 5.3. En løsning er å plassere disse kameraene på utsiden av fartøyet.

Utvalget foreslår derfor at at:

Det kan tenkes løsninger etter dette punktet, altså direkte etter at fisken er tatt om bord og løsnet fra redskapet. Her vil det være aktuelt å utvikle løsninger hvor fisken eksempel føres igjennom en innretning som kombinerer maskinsyn, sensorer og andre

---

<sup>132</sup> NOU 2019: 21 s. 139

teknologier for å automatisk registrere ressursuttaket etter hvert som fangsten tas om bord.<sup>133</sup>

SINTEF og prosessutstyrsleverandøren Melbu Systems AS er i ferd med å utvikle et system ved CatchScanner, for automatisk analyse av fangst ved ombordtaking på fiskefeltet. Samarbeidet er finansiert av blant Forskningsrådet og Skattefunn, der Melbu Systems AS er eier av prosjektet. I det følgende skal jeg redegjøre for dette systemet og diskutere noen utfordringer knyttet til denne typen kontrollteknologi.

## 6.2.2 SmartFish og CatchScanner

CatchScanner er et delprosjekt under SmartFish-prosjektet. Prosjektet er et EU/EØS-samarbeid med formål om å:

develop, test and promote a suite of high-tech systems for the EU fishing sector, to optimize resource efficiency, to improve automatic data collection for fish stock assessment, to provide evidence of compliance with fishery regulations and to reduce ecological impact.<sup>134</sup>

Formålet med SmartFish-prosjektet er bygget på lignende hensyn som kommer frem i formålsparagrafen til havressurslova, og sammenfaller i så måte godt med norsk lovgivning.

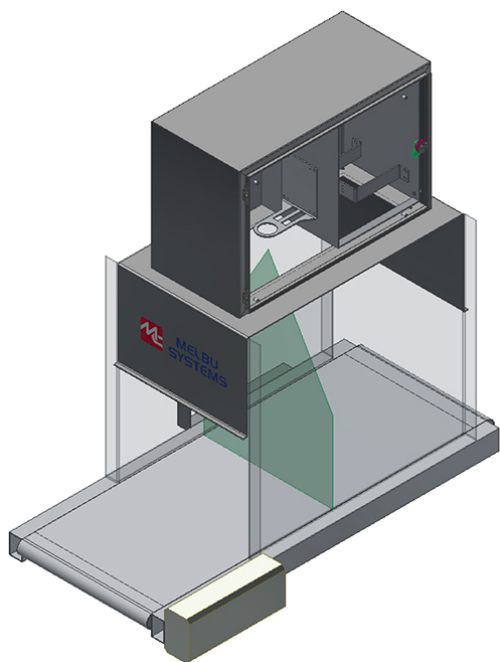
CatchScanner beskrives i utredningen Framtidens Fiskerikontroll, og er et system som skal bruke 3D maskinsyn, hvor det ved hjelp av laser tas et bilde av hver fisk som kommer om bord. Deretter analyserer et KI-system med maskinlæring bildene for å identifisere kvantum, art og størrelse av fisken. Målet er å kunne regne ut fra bildene hva som er fanget og deretter kunne anslå vekten av fangsten.

---

<sup>133</sup> NOU 2019: 21 s. 139

<sup>134</sup> SmartFishH2020





Figur 5 CatchScanner, Melbu Systems<sup>135</sup>

Dette systemet er i hovedsak ment for mindre fartøy, ettersom større fartøy, som trålere med egne fabrikker om bord allerede har automatiserte sorteringssystemer basert på annen teknologi. Utredningen NOU 2019: 21 redegjør for at innledende tester har vist opptil 98 prosent nøyaktighet med å gjenkjenne de forskjellige artene som mates gjennom systemet, og inntil 5 prosent avvik på kvantum av det som mates gjennom. Det forventes at nøyaktigheten bedres over tid når testingen fortsetter.<sup>136</sup>

I punkt 4.6.1 går jeg inn på utfordringer ved seddelsystemet som dagens ressurskontroll baseres på. Den sentrale utfordringen ved denne måten å utøve ressurskontroll på, er at seddelsystemet baserer seg på egenmeldinger og manuelle registreringer av fangsten. Et system som CatchScanner vil kunne forbedre dette systemet dersom systemet man oppnår ønsket funksjon. Da vil man kunne utelukke behovet for manuelle registreringer og selvrappotering, og følgelig gjøre det vanskeligere å underrapportere fangsten for økonomisk vinning.

Et automatisert dokumentasjonssystem vil dessuten kunne effektivisere prosessen med kvoteavregning, vedtak om inndragning, og mer. Systemet vil være i tråd med utredningen

---

<sup>135</sup> NOU 2019: 21 s. 140

<sup>136</sup> NOU 2019: 21 s. 141

om ny forvaltningslov NOU 2019: 5, hvor det drøftes hvilke muligheter som finnes for kunstig intelligens i forvaltningen. Utvalgets mandat var blant annet å «utarbeide en lov som legger forholdene til rette for og bygger på at en stor del av saksbehandlingen skjer eller vil skje digitalt.»<sup>137</sup>

I tillegg vil et automatisert dokumentasjonssystem kunne bidra til å styrke rettssikkerheten til fiskerne. Som jeg drøfter i punkt 4.6.3, kan praksisen med visuelle anslag, forhåndsmeldinger og den skjerpede aktsomhetsnormen være med å svekke den generelle rettssikkerheten til fiskerne. Følgelig er det muligheter for å styrke rettssikkerheten dersom visuelle anslag kan byttes ut til fordel for teknologiske løsninger som tilbyr større treffsikkerhet.

For fiskeriforvaltningen kan et automatisert dokumentasjonssystem bidra til å øke tilstedeværelsen av kontrollmyndighetene på sjøen.

I dag har både Kystvakten og Fiskeridirektoratet fartøy som fører kontroll på sjøen. I hovedsak holder Fiskeridirektoratets fartøy seg i indre farvann, mens Kystvakten har det større ansvaret om å opprettholde tilstedeværelse på sjøen.<sup>138</sup> Det hovedsakelige formålet med fysisk tilstedeværelse på sjøen er å virke avskrekkende for fartøy som forsøker å omgå ilandføringsplikten, ved drive ulovlig utkast av fangst.<sup>139</sup>

Utfordringen er at Kystvaktens fartøy ikke har kapasitet for å drive kontroll på de store havområdene Norge disponerer. For å avhjelpe dette bruker kystvakten fly som kan dekke over større områder. Utredningen NOU 2019: 21 peker på noen tiltak fiskerne gjennomfører som vanskeliggjør tilstedeværelsen til flyene. For det første har flere fartøy installert flyradar om bord slik at de kan følge med når kystvaktens fly nærmer seg, og følgelig sikre at det ikke foregår noe ulovlig om bord. For det andre har flere fartøy installert overbygg på fartøyene slik at det ikke er mulig å overvåke aktiviteten på dekk fra luften. Enda mer utfordrende er det at brudd på ilandføringsplikten også skjer ved at fisken pumpes ut i sjøen gjennom rør under fartøyene, som gjør det svært vanskelig å oppdage fra overflaten.<sup>140</sup>

Utredningen NOU 2019: 21 peker på at et automatisert dokumentasjonssystem hvor fangsten registreres og rapporteres automatisk, vil kunne erstatte noe av den fysiske tilstedeværelsen

---

<sup>137</sup> NOU 2019: 5 s. 46

<sup>138</sup> Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s. 112

<sup>139</sup> NOU 2019: 21 s. 199

<sup>140</sup> NOU 2019: 21 s. 200

med en digital tilstedeværelse. I tillegg peker utredningen på at et automatisert dokumentasjonssystem vil sikre en mer verifiserbar datainnsamling enn den nåværende fysiske tilstedeværelsen har mulighet til, rett og slett fordi myndighetene vil ha tilgang til å kontrollere flere fartøy enn tidligere.<sup>141</sup>

Selv om innledende tester har vist gode resultater og det ser ut som at systemet kan bidra til forbedret ressurskontroll finnes det noen utfordringer mener jeg det er interessant å diskutere ved en eventuell implementering av et slikt system.

## **6.3 Utfordringer ved bruk av automatisert dokumentasjonssystem**

### **6.3.1 Ansvar og konsekvenser av tekniske feil**

Et spørsmål som bør avklares før implementering av et automatisert dokumentasjonssystem er hvem som skal stå til ansvar for tekniske feil, eller feil i beregningen fra systemet. Som med alle typer teknologi kan det oppstå tekniske feil. Eventuelt kan feil eller andre omstendigheter gjøre at dataen som samles inn gjennom det automatiserte dokumentasjonssystemet føre til et vedtak med bakgrunn i feilaktig data.

Denne utfordringen finnes i dag også, ved at vekter på mottakene av og til også viser uriktig informasjon. I landingsforskriften § 6 er det mottakets ansvar å ha vekt som samsvarer med lov om målenheter, måling og normaltids<sup>142</sup>. Her fører Justervesenet tilsyn med at vektene oppfyller kravene, og Fiskeridirektoratet kan forby mottakets vekt dersom den ikke oppfyller kravene jf, landingsforskriften § 6 fjerde ledd.

Ved bruk av Kystfiskeappen er det fartøyførers ansvar å påse at det tekniske utstyret som kjører appen er oppdatert og fungerer før vedkommende drar ut for å fiske, jf. forskrift om kystfiskeappen § 3 første ledd.

---

<sup>141</sup> NOU 2019: 21 s. 200-201

<sup>142</sup> Lov 26. januar 2007 nr. 4 om målenheter, måling og normaltids

Ved innføring av et automatisert dokumentasjonssystem, vil trolig ansvaret for å påse at det tekniske utstyret fungerer falle på fartøyfører. Det kan tenkes at det vil kunne bli utfordrende for fartøyføreren å kontrollere at det tekniske utstyret og dataen som registreres fungerer slik det skal, samtidig som fiskeren skal drive fisket.

På den andre siden har tester vist at systemet CatchScanner, har en høy treffsikkerhetsprosent på kvantum og artsgjenkjenning, til tross for at det fortsatt gjenstår utvikling i prosjektet.<sup>143</sup> I tillegg kan det kanskje være greit at fiskerne som driver næring av Norges felles ressurser med en eksklusiv tillatelse, må finne seg i at det kan dokumenteres at de til enhver tid fisker innenfor det de har kvote til.

Dersom et automatisert dokumentasjonssystem blir så nøyaktig at det er mulig for fiskeren å vite helt nøyaktig hvor mye mer han kan fiske, i sanntid, kan det også være mulig å revurdere hvilke reaksjoner som aktualiseres ved fiske utover kvoten. Det kan være at vi kommer dit at det ikke er grunn i det hele tatt for å fiske utover det som tillates etter kvoten. Følgelig kan det tenkes at fiske utover kvoten vil være mer straffverdig enn det er i dag, og vil måtte møtes med mer inngripende konsekvenser enn det gjør i dag.

Dette utgangspunktet fordrer likevel at teknologien utvikles dithen at den gir tilnærmet 100 prosent sikkerhet i målingene, samtidig som at fiskeren kan se dataen (fra CatchScanner) i sanntid.

### **6.3.2 Kostnader knyttet til automatisert dokumentasjonssystem**

En annen utfordring ved innføring av slike teknologiske tiltak er hvem som skal ta kostnaden for utviklingen, innføringen og vedlikeholdet av disse tiltakene.

I forarbeidene til havressurslova presiseres det hvem som skal bære kostnaden av utstyr som REM og det som måtte følge av et automatisert dokumentasjonssystem.

Forarbeidene til havressurslova § 43, som omhandler bruk av elektronisk utstyr og programvare fastsetter at:

---

<sup>143</sup> NOU 2019: 21 s. 141

Kostandene til innkjøp, installasjon og bruk av utstyr som nemt i denne føresegna skal berast av brukaren. Departementet finn at det ikkje er nødvendig med ein eigen heimel som regulerer dette. I eit pålegg om bruk av bestemt elektronisk utstyr ligg det også at dette er noko brukarene sjølv må skaffe seg og dekkje kostnadene ved. Det same gjeld andre typar pålegg frå styresmaktene, særleg når det gjeld utstyr brukaren vil eige sjølv. Brukaren kan likevel påleggjast å dekkje kostnadene knytt til utstyr som ikkje vil vere hans eigedom, men som han er pålagt å nytte. Slikt pålegg er i dag gjeve når det gjeld kostnader knytt til satellittsporing.

Kostnadene kan vere kostnadene ved sjølve kommunikasjonen. Dette er også kostnader brukaren sjølv må bere.<sup>144</sup>

Det kan stilles spørsmål til hvorfor departementet ikke finner grunn til å ha en egen hjemmel for når den næringsdrivende må ta kostnaden for et kontrolltiltak som pålegges dem. Med hensyn til tilgjengelighet og forutberegnelighet kan det tenkes at havressurslova med fordel kunne hatt en hjemmel med hvem som i hovedsak bærer kostnaden for utstyr som brukes i ressurskontrollen.

Det vil være kostbart for samfunnet dersom overvåkningsutstyr og annet utstyr skal finansieres av staten. I tillegg har fiskeflåten generelt sett gått bra økonomisk, og har vært lønnsom i flere år. Videre kan det bygges på det spesielle ansvaret som næringsdrivende i fiskerinæringen har til å forvalte den felles ressursen som fisken er, og at det derfor er naturlig at de som driver uttak av disse ressursene også bærer kostnadene for kontrollen av den.

Når det gjelder finansiering av utvikling og implementering av et automatisert dokumentasjonssystem konkluderer utredningen NOU 2019: 21 med at finansieringen for utviklingen av et automatisert dokumentasjonssystem må deles mellom staten ved Innovasjon Norge og forskningsrådet i samarbeid med de næringsdrivende.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s. 209

<sup>145</sup> NOU 2019: 21 s. 242

### 6.3.3 Gir automatisert saksbehandling økt likebehandling

I forbindelse med automatiserte beslutningsprosesser og kunstig intelligens åpner NOU 2019: 5 for at saksbehandlingen i stor grad kan være automatisert.

Utredningen redegjør for at automatisering av saksbehandling kan bidra til økt effektivisering og likebehandling, med den forklaring at dersom personer etter et KI-systems kriterier er i samme situasjon, behandles de automatisk likt.<sup>146</sup>

I tillegg fastslås det at «Automatisering gir konsistent gjennomføring av regelverk og kan blant annet forhindre ulik praksis på ulike lokalkontorer.»<sup>147</sup> Utfordringen med ulik praksis ved ulike lokalkontor kan være særlig treffende for fiskeriforvaltningen, hvor blant annet fiskeridirektoratet, og salgslagene har mange lokalkontorer med forskjellig bemanning, og sannsynligvis ulikt kompetansenivå.

De fordeler som utvalget peker på er treffende, men samtidig kan det være grunn til å stille spørsmål ved om mer automatisering vil føre til mer likebehandling.

Likebehandlingsprinsippet er et grunnleggende hensyn i norsk rett, som blant annet nedfelt i Grunnloven § 98. Utfordringen med å innføre automatisert saksbehandling er at det KI-systemet som skal gjennomføre saksbehandlingen, i mange tilfeller er nødt til å ta høyde for svært mange forskjellige faktorer.

I noen saker vil det være klare og tilgjengelige parametere som tilsier om en part i saken oppfyller gitte vilkår. I andre saker vil vurderingen om en søker oppfyller vilkårene bero på en avansert helhetsvurdering. Likebehandlingsprinsippet bygger ikke på at alle skal behandles likt uansett hva, men at mennesker i lignende situasjoner skal behandles likt. Hva som er like livssituasjoner, er ikke nødvendigvis enkelt å plote inn som ja/nei-spørsmål som en datamaskin kan løse. Det er en verdi i at forvaltningen består av mennesker, som kan se og vise forståelse i diverse saker. Dessuten vil det kunne oppstå en utfordring med forklarbarheten til vedtak ved bruk av kunstig intelligens, som jeg har drøftet over i punkt 5.5.

På den andre siden kan man nok, uten å redusere rettssikkerheten til borgerne, automatisere flere deler av forvaltningens oppgaver. Oppgaver som i dag allerede løses av KI-systemer, som opptak til høyere utdanning, fungerer tilsynelatende godt. Å automatisere flere av

---

<sup>146</sup> NOU 2019: 5 s. 259

<sup>147</sup> NOU 2019: 5 s. 259

forvaltningens oppgaver, hvor vilkårene ikke behøver avanserte skjønnsmessige vurderinger vil nok kunne øke effektiviteten til forvaltningen betydelig.

Riktig nok vil man, med menneskelig saksbehandling ofte få forskjellige utfall av en sak med lik situasjon. Det er en utfordring. Det vil være opp til lovgiver å skape et regelverk hvor man kan øke effektiviteten til forvaltningen, samtidig som man ivaretar rettssikkerheten til borgerne og tilliten til forvaltningen.

## **7 Hvordan vurderer utredningen NOU 2019: 21 utfordringene ved ny teknologi**

I det følgende skal jeg redegjøre for hvordan utvalget i NOU 2019: 21 har utredet utfordringer knyttet til rettssikkerhet som følge av de tiltak som foreslås. Først skal jeg redegjøre for hvordan utvalget har diskutert hvordan håndtere forventninger til ny teknologi i forvaltningen generelt, deretter skal jeg diskutere hvordan utvalget har vurdert rettssikkerhetsmessige utfordringer ved introduksjonen av ny kontrollteknologi.

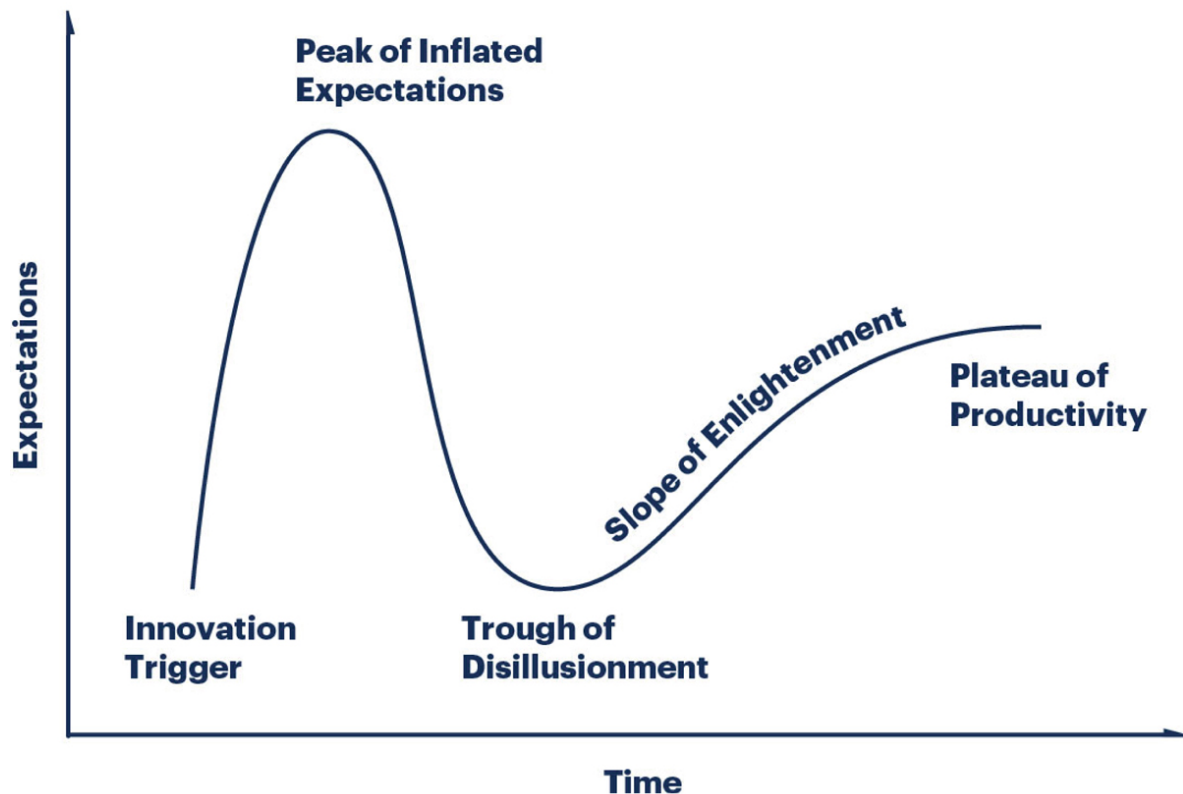
### **7.1 Forventingene til ny teknologi**

Et viktig poeng som trekkes frem i utredningen NOU 2019: 21 er hvordan man skal forholde seg til forventningen av ny teknologi. Det kan være enkelt å la seg rive med når man leser forskningsrapporter om teknologiske nyvinninger og tenke at denne konkrete teknologien kan være løsningen på mange utfordringer i en næring. Det automatiserte dokumentasjonssystemet som redegjøres for i NOU 2019: 21 er nettopp en slik nyvinning. Dersom de mulighetene som legges frem blir aktuelle, kan ressurskontrollen forenkles og effektiviseres betydelig. Etter hvert vil man likevel kunne oppdage noen utfordringer, tekniske, juridiske, eller moralske som vil redusere forventningene til prosjektet. Denne mekanismen kan illustreres ved hjelp av en Gartner Hype-kurve.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> NOU 2019: 21s. 125-126





Figur 6 Gartner Hype-kurve<sup>149</sup>

Illustrasjonen viser hvordan forventningene til et teknologiprojekt endres ettersom man utvikler teknologien. Å være bevisst på slike trender i utviklingen av teknologi er viktig når det offentlige skal gjennomføre tiltak med nye teknologier. Det vil kunne sette de grunnleggende rettssikkerhetshensyn til side dersom man forhaster slike tiltak. På den andre siden utvikler teknologi seg i høyt tempo. Dette skaper også utfordringer for offentlige myndigheter, når det gjelder å holde tritt med teknologiske utviklinger.

Når det skal innføres nye ordninger for å føre kontroll, møter lovgiver og den utøvende myndighet flere utfordringer av forskjellig karakter. Det være seg politiske utfordringer som kan føre til stillstand i utviklingen, eller regulatoriske, etiske og sosiale utfordringer. Det er utfordrende å skape ordninger som er treffsikre for de formål som ordningen skal ha, og som samtidig ivaretar de som må leve med ordningene. At det er så store forskjeller mellom de som driver i fiskerinæringen bidrar også til utfordringer. Store trållerederier har andre forutsetninger til å innrette seg nye ordninger, sett i forhold til enkeltfiskere på mindre fartøy.

---

<sup>149</sup> NOU 2019: 21s. 126

Samtidig er det viktig at ønsket om å innføre effektive tiltak ikke går på bekostning av befolkningens rettssikkerhet, uavhengig om de er næringsdrivende eller ikke.

I det følgende skal jeg derfor redegjøre for hvilke krav til utredning som gjelder for beslutningsgrunnlaget til fiskerimyndighetene, og hvordan utvalget i NOU 2019: 21 vurderer de rettssikkerhetsmessige utfordringene knyttet til innføringen av ny teknologi.

## **7.2 Vurderes de rettssikkerhetsmessige virkningene av teknologiske tiltak**

Regjeringen er pliktig til å gi Stortinget de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av saker som fremlegges Stortinget, jf. Grunnloven § 82 første ledd. Det er opp til Stortinget å avgjøre om de har de opplysninger som skal til for å behandle et lovforslag.

Ettersom det faktisk er opp til Stortinget å vurdere om lovforslaget er utredet godt nok, har mangelfull utredning til lovforslag ingen konsekvenser for lovgiver.<sup>150</sup>

Konsekvensene for brudd på utredningsplikten etter forvaltningsloven § 37, som gjelder for forvaltningsorganene er heller ikke særlig betydningsfulle for forvaltningsorganet. Så lenge forskriften har hjemmel i lov, og innholdet i forskriften ikke strider med loven.<sup>151</sup>

Likefult kan mangelfulle utredninger i beslutningsprosesser ha utilsiktede konsekvenser for de som eventuelle tiltak retter seg mot. Derfor finnes det retningslinjer for hvordan lover skal utredes og hvilket innhold slike utredninger skal ha. Både gjennom regjeringens utredningsinstruks og indirekte gjennom menneskerettslige forholdsmessighetsvurderinger.

Utredningsinstruksens<sup>152</sup> punkt 1-1 fastsetter at formålet er å:

legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å

- identifisere alternative tiltak

- utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak

---

<sup>150</sup> Se Backer (2013)

<sup>151</sup> Se mer i Smith (2018) s. 329

<sup>152</sup> Forskrift 19. februar 2016 nr. 184 om Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruks)

Utredningsinstruksen punkt 1-2 fastsetter at instruksen gjelder for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres av statlige forvaltningsorganer eller på oppdrag for dem. Det er opp til det ansvarlige forvaltningsorgan å påse at bestemmelsen i instruksen følges etter punkt 1-3.

Deretter fastsettes det en del krav til innholdet i beslutningsgrunnlaget. Blant annet i punkt 2-1 nr. 4 hvor det er et minimumskrav at de positive og negative virkningene av tiltaket utredes. Utredningsinstruksens punkt 2-2 fastsetter også at «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig.».

I tillegg gjelder særskilte krav til utredning av lover og forskrifter i utredningsinstruksens kapittel 4.

Med bakgrunn i utredningsinstruksen mener jeg det er grunnlag for å rette et kritisk blikk til hvordan virkningene av tiltakene som foreslås i NOU 2019: 21 utredes.

I kapittel 10 i NOU 2019: 21 gjennomgår utvalget hvilke muligheter som finnes ved bruk av et automatisert dokumentasjonssystem. Her redegjøres det for ulike teknologiske framskritt som kan effektivisere ressurskontrollen. Blant annet hvordan et automatisert dokumentasjonssystem kan bedre tilstedeværelsen av kontrollmyndighetene på sjøen.<sup>153</sup>

I NOU 2019: 21 kapittel 10.9 og 10.10 kommer derimot utvalget med sin vurdering og tilrådning om å starte et offentlig-privat samarbeidsprosjekt for utviklingen av et automatisert dokumentasjonssystem. Utenom dette diskuteres ikke andre utfordringer knyttet til bruken av dette systemet.

Det samme gjelder i utredningens kapittel 14 om tiltak for bedre dokumentasjon og kontroll, hvor det redegjøres for ulike tiltak der teknologien i stor grad allerede finnes. I utredningen NOU 2019: 21 diskuteres det ofte hvilke tekniske utfordringer og grenser teknologien har, mens det sjeldent diskuteres hvilke reelle konsekvenser som treffer fiskeren. Som nevnt over drøftes det også i NOU 2019: 21 viktigheten av å være nøktern, og å ha et bevisst forhold til forventningene til ny teknologi. Slike drøftelser er derimot vanskelig å finne senere i utredningen.

---

<sup>153</sup> Se punkt 6.2.2

Når mye av fiskerilovgivningen er delegasjonshjemler til forvaltningsmyndigheten hviler det også et større ansvar på de myndighetene som skal føre kontroll om å sikre at tiltak utredes i tråd med utredningsinstruksen og forvaltningens utredningsplikt etter forvaltningsloven § 37. Særlig i tilfeller hvor myndighetene kan ilegge en form for reaksjon, uavhengig om den er som straff å regne. Det kan være at utvalget har vurdert det utenfor sitt område å vurdere de rettssikkerhetsmessige virkningene av tiltakene, men det fører til slutt til at utredningen er mangelfull sett i forhold til kravene i utredningsinstruksen.

Når faktum er at fiskere må tåle en strengere aktsomhetsnorm enn andre næringsdrivende<sup>154</sup>, bør også fokuset på å ivareta rettssikkerhetsgarantier være sterkere. Dersom det innføres tiltak som ikke er godt nok utredet, risikerer myndighetene å innføre tiltak vilkårlig. Vilkaarlige tiltak vil kunne risikere å virke mot sin hensikt, eller i verste fall være ulovlige. Derfor mener jeg det er kritikkverdig at utredningen ikke vurderer hvordan tiltakene vil slå ut mot fiskernes rettssikkerhet, hverken positivt eller negativt.

På den andre siden vil det være opp til lovgiver og forvaltningsmyndighetene å utrede de rettssikkerhetsmessige betenkelighetene, før de endringene som er foreslått blir vedtatt. Både lovgiver og forvaltningen må vurdere om tiltakene er innenfor de grunnleggende krav som stilles blant annet i Grunnloven og EMK.

---

<sup>154</sup> Se punkt 4.6.3

## 8 Avslutning

I denne avhandlingen har jeg redegjort for hvilke utfordringer dagens ressurskontroll av fiskeriene står overfor. De store geografiske avstandene og nærmere 190 000 landinger årlig gjør at det er vanskelig å føre en reell kontroll. Samtidig er det enda vanskeligere å føre kontroll på hva som foregår om bord på fiskefartøyene ute på sjøen mens fisket pågår.

Viktigheten av regulering og kontroll av fiskeriene ble på 1960-tallet mer og mer tydelig ettersom fiskeriene nærmest utryddet sildebestanden utenfor norskekysten. Siden da har man gradvis forsøkt å forbedre ressurskontrollen for å sikre at de viltlevende marine ressursene høstes på en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom måte som ivaretar kystsamfunnene i dag og sikrer lønnsom høsting også i framtiden.

I kapittel 2 har jeg vist til de grunnleggende lovene, hensyn og oppbygningen av forvaltningen generelt og fiskeriforvaltningen spesielt. Fiskerilovgivningen består av en rekke lover, som er hjemler til enda fler forskrifter. Lovgivningen er svært dynamisk og forskrifter endres gjerne årlig. Å få fullstendig oversikt over hva som til enhver tid er gjeldende for fiskeriene er en utfordrende oppgave.

Deretter har jeg i kapittel 3 gått gjennom hvilke teknologiske trender som vil kunne bidra til økt effektivitet og mer presis ressurskontroll.

I kapittel 4 har jeg beskrevet de sentrale reglene for gjennomføringen av ressurskontroll, hvilke teknologier som benyttes i dag og hvilke utfordringer som dagens system møter på. De instansene som driver kontroll med ressursuttaket i fiskerinæringen<sup>155</sup>, har én særlig utfordring som gjør arbeidet med ressurskontroll vanskelig, nemlig avstandene. Det resulterer i at det er vanskelig å kunne kartlegge utstrekningen av blant annet brudd på ilandføringsplikten etter havressurslova § 15.

---

<sup>155</sup> Hovedsakelig Fiskeridirektoratet, fiskesalgslagene og Kystvakten

I kapittel 5 har jeg redegjort for Remote Electronic Monitoring (REM) som er et fellesbegrep for sensor- og videoovervåkning av fiskefartøy. I forbindelse med dette har jeg undersøkt hvilke rettslige utfordringer som kommer frem dersom man skal innføre slik teknologi.

Når man skal innføre videoovervåkning er personvern en sentral utfordring. I forbindelse med videoovervåkning stiller personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR) en rekke krav som myndighetene må rette seg etter. Dersom fiskeriforvaltningen ønsker å innføre slike tiltak må de blant annet kunne bevise at slike tiltak vil være nødvendig for forvaltningens myndighetsutøvelse.<sup>156</sup> Sett fra fiskeriforvaltningens side derimot, kan det argumenteres for at videoovervåkning blant annet kan redusere frekvensen for brudd på ilandføringsplikten.<sup>157</sup>

En annen utfordring en mulig innføring av Remote Electronic Monitoring støter på er om man skal benytte seg av det maskinlæringsystemet som jeg har redegjort for i punkt 5.2. Dette systemet gjør det mulig å være mer treffsikker med hvor man bør iverksette kontroll, ved at et maskinlæringsystem profilerer mistenkelig aktivitet på bakgrunn av fartøyets fangstredskaper, kvote, hastighet, posisjon og informasjon om hvilke fiskearter som fiskes i det aktuelle området. Målet er at man skal kunne benytte ressursene kontrollmyndighetene bedre, og være mer treffsikker enn dagens løsning som i hovedsak baserer seg på tilfeldige «stikkprøver». Likevel vil slik målrettet kontroll kunne utfordre uskyldspresumsjonen.

Dersom REM innføres, og man samtidig ivaretar rettssikkerheten til de som overvåkes er det tydelig at REM kan bidra til å styrke ressurskontrollen i fiskerinæringen. Det vil være opp til myndighetene å vurdere hvorvidt gevinsten er stor nok til å iverksette et så omfattende tiltak som nok vil kreve store offentlige investeringer for å sikre dataoverføring i sann tid og videre utvikling av REM-systemer. Potensialet for å styrke ressurskontrollen ved bruk av REM er stor.<sup>158</sup>

De som driver med fiskeri er underlagt en strengere aktsomhetsnorm enn andre som driver næringsvirksomhet. Dette følger av rettspraksis<sup>159</sup>, og hensynene som fiskerilovgivningen er

---

<sup>156</sup> Se vurdering av dette i punkt 5.3.2

<sup>157</sup> Se punkt 5.3.2 Om resultatet fra et dansk prøveprosjekt med videoovervåkning om bord på fiskefartøy.

<sup>158</sup> NOU 2019: 21 s. 170

<sup>159</sup> Se eksempelvis Rt-1983-41 s. 46

bygget på.<sup>160</sup> Særlig begrunnes dette i at fiskerne forvalter ressurser som er underlagt fellesskapet i Norge, jf. havressurslova § 2.

Selv om det stilles strengere krav til fiskernes aktsomhet og hvilke kontroller de må tåle, er det likevel viktig at de grunnleggende rettssikkerhetshensyn som rettstaten Norge er bygd på følges. I avhandlingen har jeg vist til at det kan stilles kritiske spørsmål til hvordan aktsomhetsnormen behandles i fiskerisaker, spesielt i saker om inndragning etter avvik fra forhåndsmelding.<sup>161</sup>

Det automatiserte dokumentasjonssystemet som jeg har redegjort for i kapittel 6 er en mulig løsning som bedrer ressurskontrollen, og som kan forbedre rettssikkerheten til fiskerne. Både fordi fiskeren slipper å foreta visuelle anslag, hvor aktsomheten egentlig bedømmes etter resultatet av anslaget og ikke av selve metoden (handlingen) som benyttes for anslaget, men også fordi fiskerne får ett system å forholde seg til, hvor sannsynligheten for feil er lavere.

På den andre siden er det utviklernes hensikt at det automatiserte dokumentasjonssystemet skal overta rapporteringen av fangst, utskrift av sluttseddel og avregning av kvoter. Dersom man ser dette i sammenheng med at det er et ønske om å øke bruken av automatiserte saksbehandlingssystemer generelt i forvaltningen, gis det rom for å diskutere utfordringer. Blant annet om automatisert saksbehandling faktisk bidrar til økt likebehandling.<sup>162</sup>

Likefullt vil et automatisert dokumentasjonssystem kunne forbedre ressurskontrollen. Systemet CatchScanner vil muliggjøre med enda større sikkerhet å vite hvor mange enkeltfisk av hver art som høstes. Dette sammen med annen teknologi som skal samle data om høstingen, vil kunne danne et bedre bilde for forskningen når reguleringsrådet skal foreslå en Total Allowable Catch (TAC) for de neste årene.

Dagens ressurskontroll har utfordringer. Flere av disse utfordringene har i praksis vært umulige å gjøre noe med frem til nå, særlig utfordringer knyttet til avstand, det store antallet fartøy og landinger som må kontrolleres. Ny teknologi vil kunne forbedre den reelle ressurskontrollen i fiskerinæringen. Flere av disse teknologiene er fortsatt bare i

---

<sup>160</sup> Se eksempelvis havressurslova § 1

<sup>161</sup> Se for eksempel punkt 4.6.3

<sup>162</sup> Se punkt 6.3 med følgende underkapitler.

utviklingsfasen, og vil ikke være klare for innføring i de nærmeste årene. Likevel vil nok ny teknologi spille en sentral rolle i hvordan ressurskontrollen gjennomføres i framtiden.

Det er viktig at fagmyndighetene utreder godt hvordan forskjellige teknologier vil påvirke rettssikkerheten til de som tiltaket retter seg mot. Som nevnt i kapittel 7 har ikke utredningen NOU 2019: 21 gått særlig langt i å vurdere hvilke rettssikkerhetsmessige implikasjoner tiltakene som foreslås vil kunne ha. Dette er en utfordring fordi mangelfulle utredninger i beslutningsprosesser kan føre til innføring av vilkårlige tiltak som risikerer å virke mot sin egen hensikt, eller ikke ivareta grunnleggende rettssikkerhetsgarantier. Når man skal innføre tiltak som fordrer inngrep overfor næringsdrivende, er det nødvendig at myndighetene vurderer nødvendigheten og forholdsmessigheten av tiltaket. Å sikre positiv, og nøktern innføring av ny teknologi med hensikt å gjøre ressurskontrollen bedre og mer effektiv er viktig for å ivareta rettssikkerheten til næringsutøvere i fiskerinæringen.



## Referanseliste

### Lovregister

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov

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

Lov 16. juni 1972 nr. 57 om regulering av deltagelsen i fisket (deltagerloven) (opphevet)

Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (økonomiske soneloven)

Lov 23. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)

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

Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven)

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

Lov 26. januar 2007 nr. 4 om målenheter, måling og normaltid

Lov 06. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova)

Lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalgslagslova)

Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)

Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

Lov 21. mai 2021 nr. 42 om språk (språklova)

### Traktater og EU-rett

Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK)

United Nations Convention on the Law of the Sea 10. desember 1982 (UNCLOS)

Europaparlamentets- og rådsforordning (EU) 2016/697 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (Generell personvernforordning)[GDPR][PVF]

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2102 af 26. oktober 2016 om tilgængeligheden af offentlige organers websteder og mobilapplikationer (EØS-relevant tekst)

## **Forarbeider og offentlige dokumenter**

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

NOU 2019: 21 Framtidens fiskerikontroll (Offentlig utredning)

NUT 1958:3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning

Nærings- og fiskeridepartementet: Høringsnotat, Tilpasning av rapporteringskrav for fiskeflåten under 15 meter, 2022.

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

Ot.prp.nr. 90 (2003-2004) s. 426 Om lov om straff (straffeloven)

Prop. 108 L (2019-2020) Lov om språk (språklova)

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Fiskeristyrelsen: Rapport om Elektornisk monitorering af jomfruhummerfiskeriet i Kattegat, evaluering af prosjektets fase 1.

Fiskeristyrelsen, December 2021

## **Rettsavgjørelser**

Rt-1983-41

Rt-1991-1261

Rt-1994-1607

Rt-2000-40

Rt-2003-1096

Rt-2003-1543

Rt-2014-996

LF-1997-234

TIOF-2021-6793

EMDs dom 16. desember 1992: *Niemietz v. Germany*, saksnummer (13710/88)

EMDs dom 16. april 2002: *Société Colas Est and others v. France*, saksnummer (37971/97)

C-09-550982-HA ZA 18-388, ECLI:NL:RBDHA:2020:1878, Den Haag 5. februar 2020  
(SyRI-dommen)

## **Forskriftsregister**

Forskrift 26. juli 1993 nr. 772 om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy (Opphevet)

Forskrift 21. desember 2009 nr. 1743 om posisjonsrapportering og elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy (ERS-Forskriften).

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

Forskrift 24. mars 2010 nr. 454 om krav til utstyr og installasjon og posisjonsrapporteringsutstyr

Forskrift 21. juni 2013 nr. 732 om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger

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

Forskrift 19. desember 2014 nr. 1822 om elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy under 15 meter (Forskrift om kystfiskeappen)

Forskrift 19. februar 2016 nr. 184 om Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)

Forskrift 23. desember 2021 nr. 3910 om gjennomføring av høsting av viltlevende marine ressurser (høstingsforskriften)

Forskrift 23. desember 2021 nr. 3886 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2022

## Litteraturliste

Aall, Jørgen: Rettstat og menneskerettigheter, 5. utgave 1. opplag, Fagbokforlaget, 2018.

Backer, Inge Lorange: Loven – hvordan blir den til? Universitetsforlaget, 2013.

Bjørnstad, Nora Thorp: Økokrim: Fiskerikriminalitet en av de største truslene, Artikkel, VG 02.05.2022 (<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/mr284q/oekokrim-fiskerikriminalitet-en-av-de-stoerste-truslene>) Hentet 02.05.2022

Christensen, Pål; Evjen, Bjørg; Finstad, Bjørn-Petter; Grytå, Gunnar; Holm, Petter og Zachariassen, Ketil: Norges Fiskeri- og kysthistorie, 4. bind, Havet, fisken og oljen, fagbokforlaget 2014.

Dahl, Irene Vanja: Norsk fiskerijurisdiksjon overfor utenlandske fiskefartøyer, Doktorgradsarbeid innlevert ved Universitetet i Tromsø Det juridiske fakultet, 2009.

Ekerhovd, N.A, Nøstbakken, L. og Skjæret, F: Ulovleg omsetnad i fiskeri- og havbruksnæringa. SNF-rapport nr. 04/15, samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen, 2015.

Eriksen, Guri K. Hjallen; Fisheries Legislator Approach (FLA) – A Framework for Developing Sound and Coherent Fisheries Legislation – a Norwegian Case with a Canadian Outlook; Doktorgradsarbeid innlevert ved Universitetet i Oslo, 2021.

Eskeland, Ståle: Strafferett 5. utgave ved Alf Petter Høgberg, Cappelen Damm, 2018.

Landings- og sluttseddelregisteret: Fiskeridirektoratet, Oppdatert 14.03.2022

(<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Kontroll-av-fiskeriene/Inndragning-av-fangst-fangstverdi>) Hentet 14.03.2022 09:23

Martinussen, Torhild M.: Fristen for krav om sporing og fangstrapportering forlenges, Artikkel, Fiskeribladet 29.08.2021 Oppdatert 30.08.2021

(<https://www.fiskeribladet.no/fiskeri/fristen-for-krav-om-sporing-og-fangstrapportering-forlenges/2-1-1059146>) Hentet 02.11.2021 09:20.

Nordmo, Tor-Arne Schmidt; Ovesen, Aril Bernhard; Johansen, Håvard D.; Riegler, Michael Alexander; Halvorsen, Pål og Johansen, Dag: Dutkat: A Multimedia System for Catching Illegal Catchers in a Privacy-Preserving Manner. 2021 ISBN 978-1-4503-8529-9.s 57 - 61.s doi: [10.1145/3463944.3469102](https://doi.org/10.1145/3463944.3469102)

Rui, Jon Petter: Juridisk betenkning knyttet til fiskerikontrollutvalget, mars 2020.

SmartFishH2020: Oppdatert 02.03.2022 (<http://smartfishh2020.eu/about-smartfishh2020/>) Hentet 02.03.2022 08:54

Smith, Eivind; Eckhoff, Torstein: Forvaltningsrett 11. utgave ved Eivind Smith, Universitetsforlaget, 2018

