



UiT Norges arktiske universitet

Fakultetet for biovitenskap, fiskeri og økonomi | Norges fiskerihøgskole

Regjerlighet i fiskerinæringen

En institusjonell analyse av praktiseringen av det strafferettslige sanksjonssystemet i norsk fiskeriforvaltning

Brynjar Torsteinsson

Masteroppgave i Fiskeri- og havbruksvitenskap, FSK-3960 – mai 2023

Sammendrag

Tema for denne studien er det strafferettslige sanksjonssystemet i fiskerinæringen, og hensikten er å utforske og analysere hvordan dette systemet bidrar til å utvikle regjerlige fiskerier i Norge. Jeg utforsker dette ved å undersøke systemets organisering, strategier og strafferettslig praksis, samt relevante aktørers oppfatninger av systemet. Problemstillingen i studien er: «*I hvilken grad understøtter praktiseringen av det strafferettslige sanksjonssystemet arbeidet med å utvikle regjerlige fiskerier i Norge?*»

Studien tar utgangspunkt i et teoretisk rammeverk som kombinerer institusjonell teori, legitimitetsbegrepet og interaktiv regjeringsteori. Først introduseres Scott (2013) sin institusjonelle teori og dimensjoner for legitimitet. Deretter utvides perspektivet til et overordnet nivå gjennom interaktiv regjeringsteori, inspirert av arbeidene til Jentoft og Johnsen (2015), Johnsen (2014) og Song mfl. (2018). Dette teoretiske rammeverket danner grunnlaget for en egen modell som brukes til å analysere og besvare problemstillingen.

Studien benytter en kvalitativ tilnærming til undersøkelsen, hvor jeg studerer det strafferettslige sanksjonssystemet ved hjelp av oppdaterte og relevante data, dybdeintervjuer og en gjennomgang av dokumenter utlevert av påtalemyndigheter. Totalt gjennomførte jeg seks intervjuer og vurderte 87 saker. Dette ga meg verdifull innsikt i systemets oppbygning, praksis og oppfatninger, samt de utfordringer og potensialer som kontroll- og håndhevelsessystemet i norsk fiskerinæring har.

Dagens utforming av kontroll og håndhevelse i fiskerinæringen fokuserer mye på regulatoriske tiltak for regjerlighet. Funnene i denne studien tyder på at det er behov for en mer helhetlig og flerdimensjonal tilnærming til regjerlighet i fiskeriforvaltningen, en som tar hensyn til både regulatoriske, normative og kulturelt-kognitive faktorer.

Nøkkelord: fiskeri, strafferettslig sanksjonssystem, kontroll, håndhevelse, legitimitet, fiskerikriminalitet, institusjonell teori og regjerlighet

Antall ord: 27 575

Forord

Det er med stor tilfredshet jeg leverer inn min masteroppgave, som markerer avslutningen på min mastergrad i fiskeri- og havbruksvitenskap ved Norges Fiskerihøgskole ved UiT Norges Arktiske Universitet. Arbeidet med denne oppgaven har vært fylt med utfordringer og lærdom, men også glede og tilfredsstillelse.

Først og fremst ønsker jeg å takke min veileder, Jahn Petter Johnsen, for hans veiledning og verdifulle tilbakemeldinger gjennom hele prosessen. Jeg vil også takke Nofima, Ingrid Kvalvik og deltakerne i JustFish-prosjektet, spesielt Guri Hjallen Eriksen, for deres samarbeid og muligheten til å arbeide med et så interessant og relevant tema innen fiskeri- og havbruksvitenskap. En stor takk går også til informantene som velvillig stilte opp og delte sine erfaringer og kunnskap.

Videre vil jeg rette en takk til mine venner og klassekamerater for deres støtte og oppmuntring gjennom hele studietiden. Deres fellesskap har vært en stor kilde til motivasjon for meg. Til slutt vil jeg takke mine foreldre for deres oppbakking gjennom hele studietiden. Deres støtte har betydd mye.

Med denne oppgaven avslutter jeg et viktig kapittel i mitt liv, men jeg ser frem til å bruke den kunnskapen og erfaringen jeg har fått i løpet av studietiden i min fremtidige karriere.

Tromsø, 15.05.2023

Brynjar Torsteinsson

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Historisk utvikling av det regulatoriske systemet i fiskerinæringen	1
1.2	Utfordringer og ressurskriminalitet.....	2
1.3	Tema og problemstilling	3
1.4	Oppgavens struktur	4
2	Teoretisk rammeverk.....	5
2.1	Institusjonell teori - en introduksjon	5
2.1.1	Institusjoner som normer, verdier og regler	6
2.1.2	Legitimitet i lys av den normative, den regulatoriske og den kognitive pilaren	8
2.1.3	Interaktiv regjeringsteori: Institusjoner som regulatoriske systemer der normer og verdier settes i spill.....	12
2.2	Analysemodell.....	16
3	Metode.....	18
3.1	Vitenskapsteoretisk posisjon	18
3.2	Kontekst for forskningsprosjektet	19
3.3	Forskningsdesign.....	19
3.4	Forskningsstrategi	21
3.4.1	Metodisk tilnærming	21
3.5	Studiens omfang og tidsramme	22
3.6	Kvalitativ dokumentanalyse	23
3.6.1	Datainnsamling for organisering og strategi	23
3.6.2	Datainnsamling fra politisaker	24
	Dataanalyse	26
3.7	Kvalitativ intervjuundersøkelse.....	29
3.7.1	Datainnsamling.....	29
3.7.2	Dataanalyse	34

3.8	Kvalitetskriterier i kvalitative studier.....	36
3.8.1	Pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet.....	36
3.8.2	Litteratursøk.....	37
3.8.3	Forskningsetikk.....	38
4	Sanksjonssystemets, organisering, strategi, praksiser og vurderinger.....	40
4.1	Organiseringen av dagens regulatoriske system i fiskerinæringen.....	40
4.2	Fiskeridirektoratets strategier for etterlevelse og håndhevelse.....	45
4.2.1	Etterlevelse gjennom kontroll og straff.....	49
4.3	Analyse av lovbrudd: En kvalitativ dokumentgjennomgang av politisaker i fiskerinæringen.....	51
4.3.1	Saksgjennomgang.....	51
4.4	Aktørenes Perspektiver: Hvordan oppfattes det strafferettslige sanksjonssystemet? 60	
4.4.1	Regulatorisk legitimitet.....	60
4.4.2	Normativ legitimitet.....	71
4.4.3	Kulturelt-kognitiv legitimitet.....	77
5	Diskusjon.....	82
6	Avslutning.....	89
6.1	Konklusjon.....	89
6.2	Styrker og begrensninger rundt studien.....	90
6.3	Implikasjoner og videre forskning.....	90
	Referanseliste.....	92
	Vedlegg.....	95
	Vedlegg 1: Intervjuguide.....	95
	Vedlegg 2: Informasjonsskriv til informanter.....	96
	Vedlegg 3: Utrekninger.....	100

Tabelliste

Tabell 1: Kategorisering av hovedfunn fra saksdokumenter.	26
Tabell 2: Uthentet informasjon fra eksempelsak i figur 7.....	28
Tabell 3: Utvalg av informanter til kvalitativ undersøkelse.....	31
Tabell 4: Risikoakseptkriterier for fiskerikontrollen (Fiskeridirektøren, 2022, s. 6).....	46
Tabell 5: Oversikt over alle sakene i dokumentanalysene, med forskrift og antall brudd.....	52
Tabell 6: Oversikt over saksomfang valgt ut til ytterligere analyse.....	53
Tabell 7: Brudd på forskrift om landings- og sluttседdel § 8.....	54
Tabell 8: Brudd på forskrift om posisjonsrapportering § 12.....	56
Tabell 9: Brudd på forskrift om kystfiskeappen § 6.....	57
Tabell 10: Brudd på forskrift om beskyttelse av korallrev m.m, om regulering av fisket nord 62 m.m, om oppgave- og opplysningsplikt, og om fisket nord 62.....	58

Figurliste

Figur 1: De tre institusjonelle pilarene med grunnlag for legitimitet (Scott, 2013, s. 60).	9
Figur 2: «The governability co-creation cycle» for regjerlighet (inspirert av Johnsen, 2014; Song mfl., 2018).....	14
Figur 3: Årsaksmodell for regjerlighet (Jentoft & Johnsen, 2015, s. 708).....	15
Figur 4: Analysemodell for institusjonell legitimitet og interaktiv regjeringsteori.	16
Figur 5: Metodetriangulering (Inspirert av Johannessen mfl., 2020, s. 257).	21
Figur 6: Tidsramme for studien.....	22
Figur 7: Eksempel på forelegg fra saksdokumentene.	27
Figur 8: GIOIA-modell for analyse av datamaterialet.	35
Figur 9: Oversikt over kontrollmyndighetene i den norske fiskerinæringen.	41
Figur 10: Inndeling av hvor kontroll foretas av hvilken kontrollinstans og hvilken kontroll som gjøres (Justervesenet, 2015, s. 19).	42
Figur 11: Administrative og strafferettslige reaksjoner og sanksjoner.	42
Figur 12: Fag- og næringsorganisasjoner i norsk fiskerinæring.	43
Figur 13: Etterlevelsespyramide, (Fiskeridirektøren, 2020, s. 6).....	46
Figur 14: Reaksjonspyramiden, (Gunningham, 2010, s. 8).	47
Figur 15: Kombinasjon av Etterlevelsespyramiden og Reaksjonspyramiden.....	48

1 Innledning

1.1 Historisk utvikling av det regulatoriske systemet i fiskerinæringen

Norges fiskerinæring har en lang historie og har gjennomgått betydelige endringer i reguleringsstruktur og tilnærminger (Jentoft, 2000). Tidligere var fiskerinæringen kjennetegnet av et åpent system, hvor fiskere var knyttet sammen gjennom slektskap og naboforbindelser (Johnsen, 2014). Rike fiskebestander som vandret til kyst- og nærfarvann for å gyte om vinteren og våren, gjorde fisken lett tilgjengelige for et kystnært fiske (Jentoft & Johnsen, 2015). Fiskerne representerte en viktig næring, og fikk etter hvert innflytelse og god dialog med myndighetene. Staten og Norges Fiskarlag ble samarbeidspartnere i fiskeripolitikken (Jentoft & Johnsen, 2015).

Fisk som en fellesressurs ble det ideologiske grunnlaget for den nye organiseringen av fiskeriindustrien i Norge i mellomkrigstiden. Dette førte til framvekst av et system organisert rundt selvstyre og kooperative modeller (Johnsen, 2014). Imidlertid var ikke dette nok til å sikre bærekraftig utnyttelse av ressursene når den teknologiske utviklingen økte fangstpotensialet, noe som ble tydelig da overfiske av den norske sildebestanden gjennom 1960-årene førte til en nesten-utryddelse av en essensiell art i økosystemet (Johnsen, 2014). Dette førte til at sildefisket ble strengt regulert fra 1970.

Den 18. april 1989 inntraff en annen viktig hendelse i norsk fiskerihistorie. Da ble det åpne kystfisket etter torsk stoppet fordi totalkvoten var oppfisket. Man hadde tidligere antatt at denne flåtens kapasitet ikke kunne påvirke en så stor ressurs, og kystfiskeflåten hadde fra slutten av 1970-årene hatt mulighet til å fortsette sitt torskefiske ut over den norske totalkvoten. Gjennom 1980-årene ble det tydelig at det frie torskefisket kunne bli et eksempel på «allmenningens tragedie», hvor ubegrenset fri adgang til utnyttelse av ressurser fører til overutnyttelse og store miljøkonsekvenser (Holm mfl., 2014). Torskekvoten for året var historisk lav og ble fisket opp allerede midt i Lofotsesongen. Denne hendelsen førte til store endringer i fiskeripolitikken. Ansvarlig forvaltning av havets ressurser kunne ikke lenger forenes med fiskeriallmenningens prinsipp om åpen adgang (Holm mfl., 2014). Hovedfokuset ved det nye skiftet var forvaltning av ressursene på en bærekraftig og ansvarlig måte. Staten endret sin rolle fra hovedsakelig reaktiv til proaktiv og innførte stadig mer omfattende og komplekse reguleringer. Dette skjedde i stor grad i samråd med Norges Fiskarlag. De tre

sentrale begivenhetene ved skiftet var en avvikling av kystflåtens særstilling, regjeringens vedtak om en streng fartøykvoteordning og implementeringen av Norges Fiskarlags fordelingsnøkkel, som belyste viktigheten av et tett samarbeid mellom myndigheter og næringsutøvere. Ressursene ble fordelt mellom trålerne og kystflåten i den såkalte Trålstigen, og etableringen av fartøykvoteordningen førte til at det tidligere åpne norske kystfiske ble et mer lukket og regulert system (Holm mfl., 2014). Hendelsene i 1989 la grunnsteinene for det som har blitt oppfattet som en bærekraftig ressurspolitikk i norsk fiskeripolitikk (Holm mfl., 2014). Den nye ordenen i fiskeripolitikken ble et nøye regulert system forvaltet innenfor vitenskapelige baserte anslag for bestandsstørrelse og hvordan bestanden påvirkes av fisket (Holm mfl., 2014).

1.2 utfordringer og ressurskriminalitet

Kvotereguleringene som ble innført i torskefisket i 1990, satte krav til respekt og disiplin for regelverket i fiskerinæringen. Fiskere fikk en eksklusiv rett til å fiske, men kunne ikke overskride tildelte kvoter. Overfiske eller fiske uten kvote ble nå straffbart. Reguleringene var ganske kontroversielle blant fiskere som tidligere hadde hatt fritt fiske, og legitimiteten var avhengig av lovlige aktører innen både fiskeflåten og fiskeindustrien (Grytås, 2014). To måneder etter at vinterfisket begynte i 1990 viste en rapport fra Norges Råfisklag at 170 båter var i ferd med å overfiske kvotene sine, og tegnene tydet på et godt planlagt overfiske. Et økt omfang i brudd på reguleringene førte til behov for bedre samarbeid mellom ulike kontrollinstanser som Fiskeridirektoratet, Kystvakten, skattemyndighetene og politi og påtalemyndighet (Grytås, 2014). På begynnelsen av 1990-tallet ble det avdekket mange tilfeller av samarbeid mellom fiskefartøy og industriselskaper om landing av ulovlige fangster. Torsk ble registrert som andre arter som ikke var kvoteregulert, og ved å manipulere vekter, vektklasser og priser kunne overfiske skjules. Oppbyggingen av en ny og effektiv ressurskontroll tok tid. Etatene måtte lære seg å samarbeide, lovene og forskriftene måtte endres, og salgslagenes kontrollansvar ble innskjerpet (Grytås, 2014). Fiskerne fikk utover på 2000-tallet nye krav å forholde seg til. Fiskeriorganisasjonene støttet myndighetene i kampen mot fiskerikriminalitet, men var også opptatt av næringsaktørenes rettssikkerhet. Føringsfangstbøker og problematikk rundt både administrativ og strafferettslige sanksjoner skapte debatter. I 2013 kom et forslag om å øke strafferammen for fiskerikriminalitetssaker. Argumentet var at kriminaliteten burde straffes like hardt som liknende grov økonomisk kriminalitet, men dette forslaget fikk ikke gjennomslag på Stortinget (Grytås, 2014).

I dag er hovedansvaret for kontroll i fiskerinæringen tillagt Fiskeridirektoratet, mens Kystvakten og fiskesalgslagene også utfører kontroll innenfor sine respektive områder. Videre er det andre aktører, som politi, økokrim, skattemyndigheter og Justervesenet, som også bidrar med kontroller. Samarbeidet mellom instansene har forbedret seg siden 1990-tallet, men det gjenstår fortsatt en vei å gå for å oppnå full oversikt og kontroll over ulovlig ressursuttak. Selv med mange instanser som bekjemper underrapportering og lovbrudd, er det sannsynlig at dette fortsatt er et utbredt problem i næringen. Undersøkelser viser at få lovbrudd rapporteres til de relevante myndighetene, og enda færre fører til domfellelser (de Coning, 2019). NOU 2019: 21 (2019) "Fremtidens fiskerikontroll" beskriver dagens utfordringer knyttet til forvaltningen av norske fiskeriressurser. Rapporten identifiserer hovedproblemer som ulovlig fiske og relaterte aktiviteter, et komplekst og tidvis uoversiktlig regelverk og forvaltningssystem, og utfordringer i samarbeidet mellom ulike kontrollinstanser. Videre diskuteres problemene rundt rettssikkerhet og sanksjoner i ressursforvaltningen. Det påpekes et behov for å finne en balanse mellom effektive og rettferdige straffer for lovbrutere og ivaretagelse av rettssikkerheten for næringens aktører. Til slutt understreker rapporten betydningen av ressurskontroll og nødvendigheten av å sikre en bærekraftig og rettferdig forvaltning av fiskeriressursene.

1.3 Tema og problemstilling

Årsakene til lov- og regelbrudd i fiskerinæringen kan være mangfoldige og komplekse. Studier indikerer at økonomisk motivasjon er en drivkraft bak mange av lovbruddene i næringen, og nære nettverk mellom flåten, industrien og eksportørene har spilt en sentral rolle i denne illegale økonomien (Grytås, 2014). NOU-en fokuserer i stor grad på kontroll og regulering som virkemidler for å håndtere det som omtales som fiskerikriminalitet (NOU 2019: 21, 2019). Samtidig kan årsakene delvis være knyttet til forvaltningens organisering samt verdiene og forståelsene som finnes hos både forvaltere og forvaltede. Til slutt kan også forholdene der fiskeriaktiviteten utføres, ha en innvirkning.

Denne studien tar utgangspunkt i at fiskeri er et uregjerlig system, som blir underlagt forvaltning og regulering gjennom innføring av et regelverk. I fiskerinæringen er regjerlighet av stor betydning for å oppnå bærekraftig ressursforvaltning og forhindre overfiske (Song mfl., 2018). Regjerlighet (governability) (Solås, 2014), refererer til hvor lett eller vanskelig det er å styre et sosialt-økologisk system i lys av både systemets iboende egenskaper og de regjeringsmessige ressursene og kapasitetene som er tilgjengelige (Johnsen, 2014). Ved å

studere organiseringen og idegrunnlaget for forvaltnings- og kontrollsystemet, og kartlegge strafferettslige reaksjoner og oppfatninger om dette, undersøker studien om og eventuelt på hvilken måte det strafferettslige sanksjonssystemet i fiskerinæringen bidrar til legitimitet og regjerlighet innen næringen.

Problemstillingen som danner grunnlaget for denne studien, er:

I hvilken grad understøtter praktiseringen av det strafferettslige sanksjonssystemet arbeidet med å utvikle regjerlige fiskerier i Norge?

For å besvare problemstillingen deles den inn i tre forskningsspørsmål:

1. Hvordan er det strafferettslige sanksjonssystemet organisert?
2. Hvilke antakelser og forutsetninger bygger det strafferettslige sanksjonssystemet på?
3. Hvordan oppfattes praktiseringen av det strafferettslige sanksjonssystemet av aktørene?

For å belyse problemstillingen benyttes en kombinasjon av teoretiske tilnærminger og analyse av data fra intervjuundersøkelser og straffesaksdokumenter. Institusjonell teori (Scott, 2013) og interaktiv regjeringsteori (Jentoft & Johnsen, 2015; Johnsen, 2014; Song mfl., 2018) anvendes som analytiske rammeverk for å kategorisere ulike synspunkter og faktorer som påvirker legitimitet og etterlevelse i fiskerinæringen.

1.4 Oppgavens struktur

Oppgaven er strukturert i flere deler. Etter innledningen kommer teorikapittelet, der jeg presenterer det teoretiske rammeverket for studien. Deretter følger metodekapittelet, som utdyper valgene rundt innsamling av data og analyse, samt hvordan disse prosessene ble gjennomført. I analysekapittelet diskuteres de empiriske funnene i sammenheng med det teoretiske rammeverket. Videre kommer diskusjonskapittelet, der jeg svarer på studiens problemstilling ved å vurdere de viktigste funnene. Avslutningsvis følger en konklusjon, etterfulgt av en vurdering av studiens sterke sider og begrensninger.

2 Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet presenteres det teoretiske rammeverket som skal benyttes. Rammeverket tar utgangspunkt i institusjonell teori, fordi hele forvaltningen av fiskerinæringa skjer gjennom, og er basert på institusjoner (Jentoft, 2004). I denne sammenheng vil det si at det strafferettslige sanksjonssystemet utøves av institusjoner, og består i seg selv av institusjonaliserte handlinger (Phillips mfl., 2000). Ifølge Jentoft (2004) er institusjoner like viktig for fiskeriene som fisken og fiskerne, og fiskeri, som andre sosioøkonomiske aktiviteter, ville ikke kunnet eksistere uten dem (Jentoft, 2004, s. 138).

Teorikapitlet består av fire deler. Først gis en redegjørelse for institusjonell teori og Scott (2013) sine tre pilarer, som kan sies å utgjøre, eller støtte opp under, institusjoner. Deretter gis en gjennomgang av legitimitetsbegrepet knyttet opp mot institusjonell teori. Så presenteres interaktiv regjeringsteori som en måte å forstå det regulatoriske systemet og dets aktører på.

2.1 Institusjonell teori - en introduksjon

Termen «institusjon» har blitt brukt på mange ulike måter i studier av sosiale fenomen. En vanlig definisjon er at institusjon er å forstå som tatt-for-gitte mønster av organisering og samhandling som former og legger føringer på atferden til aktørene (Berger & Luckmann, 1966). March og Olsen (1998) definerer institusjoner som en relativt stabil samling av praksiser og regler som hensiktsmessig definerer atferd for en bestemt gruppe aktører i en bestemt situasjon. Slike praksiser og regler er innebygd i strukturer og skjemaer som forklarer og legitimerer bestemte identiteter, og praksiser og regler knyttet til dem. Dermed kjennetegnes institusjoner også av at de varer over lang tid, og er robuste – mennesker kommer og går, institusjonene består (Jentoft, 2004). Institusjonell organisasjonsteori tillater oss å undersøke aktørene innenfor en større ramme, hvor endringer i de institusjonelle miljøene påvirker aktørenes rammeverk og handlingsrom (Aarset, 2006). Institusjoner kan sees på som knutepunkter mellom mennesker og samfunnet. De forener og organiserer mennesker med ulike sosiale identiteter og målsetninger, og bygger opp et rammeverk som tilrettelegger for samarbeid, sikkerhet og utbytte. De pålegger begrensninger ved å fastsette juridiske, etiske og kulturelle grenser, og ved å skille mellom godkjent og ikke-godkjent adferd. Scott (2013, s. 58) understreker at det er like viktig å erkjenne at institusjonene også oppmuntrer og støtter aktiviteter og aktører. De tilbyr veiledning og ressurser for handling, samtidig som de innfører forbud og begrensninger på atferd. Institusjoner innebærer dermed

både rettigheter og plikter, samt privilegier og ansvar (Scott, 2013, s. 38). Fiskerienes regjerlighet vil derfor påvirkes av hvordan institusjoner designes og utøves (Jentoft, 2004).

2.1.1 Institusjoner som normer, verdier og regler

En vanlig måte å definere institusjon på er at det rommer normer, regler og verdier, og at det derfor i stor grad minner om, eller sammenfaller med definisjon på kultur (Jentoft, 2004, s. 138). Jentoft (2004, s. 138) skriver at institusjoner utruker oss med verdier, preferanser, rettigheter, normer, veiledning, advarsler, standarder, perspektiver, språk og mening. Dette er sentralt fordi det skiller institusjoner fra organisasjoner (Christensen mfl., 2020). Scott (2013) refererer til institusjoner som eksisterende av kognitive, normative og regulatoriske strukturer og aktiviteter som gir stabilitet og mening til sosial interaksjon (Scott, 2013, s. 56). Enhver institusjon har dermed sine egne regler, normer og kognitive elementer.

Normer og verdier: den normative pilaren

Fra et sosiologisk perspektiv forstås institusjoner som organisasjoner som er «infused with values beyond their technical requirements» (Selznick, 1984, s. 16-17, i Jentoft, 2004, s. 139). Det innebærer at vi først har å gjøre med institusjoner når felles verdier utgjør «limet» i de sosiale arrangementene og på den måten oppleves som moralsk bindende for de involverte. Da blir institusjoner robuste over tid og legitime. Sett i forhold til denne oppgavens problemstilling vil man kunne anta at for at det strafferettslige sanksjonssystemet skal fungere etter hensikten må alle aktørene i fiskerinæringen dele verdier og virkelighetsoppfatninger som konstituerer denne institusjonen, på en slik måte at de oppleves som moralsk bindende.

Den normative pilaren omfatter de normative aspektene i det sosiale livet, som innebærer vurderende og forpliktende dimensjoner fastsatt både gjennom verdier og normer. Verdiene fungerer som ønskelige standarder som atferd måles opp mot, mens normene gir spesifikke retningslinjer for hvordan ting skal utføres (Scott, 2013). Den normative pilaren bygger på konformitet, der individet tilpasser seg det som anses som hensiktsmessig for fellesskapet, snarere enn å handle ut fra egen individualitet (Scott, 2013). Når reglene etablert av den regulerende myndigheten har legitimitet blant de berørte aktørene, oppfattes det å bryte reglene som uetisk (Jentoft, 2004, s. 144). Derfor kan man anta at også i fiskeriene er overholdelse av reglene ikke bare et resultat av en kalkulert risiko i et rasjonelt valgperspektiv, men også en moralsk forpliktelse forankret i ærlighet og empati for fellesskapets beste (Jentoft, 2004, s. 143).

Regler: den regulatoriske pilaren

Men institusjoner er ikke bare verdier, de er også regler. Ifølge Kiser og Ostrom er institusjoner:

«Rules used by individuals for determining who and what are included in decision situations, how information is structured, what actions can be taken and in what sequence, and how individual actions will be aggregated into collective decisions»
(Jentoft, 2004, s. 140; Kiser & Ostrom, 1982).

Ifølge Scott (2013) omhandler den regulatoriske pilaren det regulatoriske systemets kapasitet til å etablere regler, inspisere hvorvidt aktørene opptrer i samsvar med dem, og hvis nødvendig, innføre sanksjoner, straff, eller belønninger i et forsøk på å påvirke aktørenes fremtidige adferd.

Reglene og den regulatoriske prosessen omfatter også den kommuniserende og samarbeidsorienterte prosessen som danner reglene (Jentoft, 2004). Scott (2013) forklarer at den institusjonelle logikken som ligger til grunn for den regulatoriske pilaren stammer fra at individer utformer lover og regler som de tror vil fremme deres interesser, og de følger lovene og reglene for å oppnå belønninger eller unngå sanksjoner. Jentoft (2004) sammenfatter dette med spørsmålet om hvordan reglene etableres i fiskerisektoren. Hvilke regler gjelder, hvordan håndheves de, hvem oppretter dem, hva var ønskene og målsetningene, og hvem var interessentene bak lovverket? Scott (2013) undersøker formalisering av regler som et kontinuum som varierer langs tre dimensjoner: forpliktelse, presisjon og delegasjon. Fiskeriforvaltningsinstitusjoner gir adferdsregler, som kvoter og redskapskrav. På grunn av mangfoldet, kompleksiteten og dynamikken i fiskeriene, har regler en tendens til å være flere og mer ustabile enn i de fleste andre næringer. For forvaltningsorganer er brukernes overholdelse av reglene en konstant bekymring (Jentoft, 2004). NOU 2019: 21 (2019) viser i stor grad til løsninger innenfor den regulatoriske pilaren, noe som fremhever betydningen av lovgivning og regler i styringen av fiskerinæringen som sentrale mekanismer for å oppnå ønsket adferd og hindre kriminalitet i næringen. I forhold til oppgavens problemstilling vil man forvente at for at det strafferettslige systemet skal fungere etter hensikten må aktørene setter seg inn i reglene og akseptere dem, og de må være av en slik art at det er mulig for aktørene å få oversikt og innsikt i dem.

Kunnskap: den kognitive pilaren

Institusjoners normer og verdier har en evaluerende rolle, mens den kognitive dimensjonen har en validerende rolle (Jentoft, 2004). Den kulturelt-kognitive pilaren inneholder delte forestillinger som former den sosiale virkeligheten og skaper rammer for mening. Pilaren kan forstås som det som aksepteres som «sant» og som kunnskap for de som inngår i institusjonen. Gjennom symboler, ord, tegn og kroppsspråk formes betydningen som tillegges objekter og aktiviteter. Denne dimensjonens effektivitet kommer til uttrykk gjennom den positive følelsen av trygghet og selvtillit når noe utføres riktig, og den negative følelsen av forvirring eller desorientering ved feil handlinger. Institusjoner er preget av lokale kontekster og handlingsmønstre som over tid blir ansett som objektive og aksepterte (Scott, 2013).

Den kulturelt-kognitive pilaren omhandler også felles forståelser av regler, handlingsmønstre og kontekster innen fiskerinæringen. På grunn av kompleksiteten, mangfoldet og dynamikken i lovgivning og regler, kan det være utfordrende for fiskerne å forstå og følge dem (Jentoft, 2004). Som Abbie Cruz-Trinidad påpeker i Jentoft (2004, s. 145), kan kompleksiteten og abstraksjonen i institusjonene gjøre læring vanskelig. Formelle institusjoner, som nasjonale fiskeriorganer, må ofte håndtere store problemer og daglige kriser. Når institusjoner lærer, tilpasser de ofte sine ambisjoner til faktisk ytelse i stedet for å øke dem. Dersom problemet er at reglene er vanskelige å forstå, kan det være et kommunikasjonsproblem: forvaltere formidler ikke budskapet sitt godt nok. I så fall bør man fokusere på mer effektiv kommunikasjon fremfor straff eller moralsk fordømmelse (Jentoft, 2004).

2.1.2 Legitimitet i lys av den normative, den regulatoriske og den kognitive pilaren

I den forrige delen redegjorde jeg for de tre pilarene som ifølge Scott utgjør eller støtter opp om institusjoner (Scott, 2013, s. 59). I denne delen skal jeg gjøre rede for legitimitetsbegrepet ved å vise hva som utgjør basis for legitimitet i hver av de tre pilarene. Hensikten er å få frem en operasjonalisering av legitimitet som jeg kan bruke til å analysere funnene fra intervjuundersøkelsen.

«Organizations require more than material resources and technical information if they are to survive and thrive in their social environments. They also require social acceptability and credibility» (Scott mfl., 2000, s. 237), altså de trenger legitimitet (Scott, 2013, s. 71). Hvis legitimitet handler om sosial aksept og troverdighet, så vil institusjoner kunne miste oppslutning uten legitimitet, og legitimitet kan kun vurderes i lys av det som kjennetegner

institusjoner, nemlig de normer, verdier og regler som gir stabilitet og mening til den sosiale interaksjonen som foregår innenfor institusjonens rammer. Legitimitet kan også forstås som graden av frivillig støtte og etterlevelse av et regjeringssystem (Lamb, 2014). Ifølge Jentoft (2000) vil et system bygget rundt samarbeid og kommunikasjon være mer legitimt enn et system bygget rundt straff, og en slik modell vil være basert på samarbeid langs vertikale, horisontale og diagonale linjer. I vår sammenheng vil dermed legitimitet knyttes til i hvilken grad det strafferettslige sanksjonssystemet har oppslutning blant de som berøres av det (Holm & Henriksen, 2016).

Ifølge Scott (2013) gir hver av de tre pilarene grunnlag for legitimitet. Dette grunnlaget varierer for hver pilar, og hva som betraktes som uttrykk for legitimitet varierer avhengig av hvilke elementer av institusjoner som prioriteres. Nedenfor i figur 1 er det en oversikt over de tre forskjellige pilarene, og grunnlaget for legitimitet for hver av dem.

	<i>Regulatorisk</i>	<i>Normativ</i>	<i>Kulturelt-kognitivt</i>
<i>Grunnlag for etterlevelse</i>	Hensiktsmessighet	Sosial forpliktelse	Tatt for gitt Delt forståelse
<i>Grunnlag for orden</i>	Regulative regler	Forpliktende forventninger	Konstitutivt skjema
<i>Mekanismer</i>	Tvang	Normativ	Mimetisk
<i>Logikk</i>	Instrumentalitet	Passende	Ortodoksi
<i>Indikatorer</i>	Regler Lover Sanksjoner	Sertifisering Akkreditering	Felles tro Delt handlingslogikk Isomorfisme
<i>Påvirker</i>	Frykt, skyld/ uskyld	Skam/ Ære	Sikkerhet/Forvirring
<i>Grunnlag for legitimitet</i>	Lovlig Sanksjonert	Moralsk styrende	Forståelig Gjenkjennelig Kulturelt støttet

Figur 1: De tre institusjonelle pilarene med grunnlag for legitimitet (Scott, 2013, s. 60).

I den regulatoriske pilaren vurderes legitimitet ut fra de sanksjonsprosessene som er knyttet til det regulatoriske systemet. Disse prosessene kan forstås gjennom tre dimensjoner for formalisering av regler: forpliktelse, presisjon og delegasjon. Disse dimensjonene danner grunnlaget for legitimitet ved å belyse ulike aspekter av aktørers forhold til regelverket og

dets håndheving. Forpliktelse refererer til hvor sterkt aktører er bundet til å overholde reglene, siden deres adferd kan bli overvåket av eksterne parter (Scott, 2013). Dette innebærer at aktører kan føle seg mer forpliktet til å følge regler dersom det er høyere sannsynlighet for at brudd blir oppdaget og sanksjonert, noe som har sin begrensning i fiskerinæringen gitt næringens omfang. Presisjon angår i hvilken grad reglene klart definerer ønsket opptreden (Scott, 2013). Jo mer presist og detaljert reglene er formulert, desto enklere er det for aktører å forstå hva som forventes av dem og dermed følge reglene, noe som i fiskerinæringen kan være utfordrende fordi aktiviteten forgår under varierende forhold. Delegasjon omhandler i hvilken grad tredjeparter er gitt autoritet til å håndheve reglene og megle i konflikter (Scott, 2013). Dette innebærer at aktører kan oppleve større tillit til et regulatorisk system dersom det er klart hvilke parter som har ansvar for å sikre at reglene overholdes og håndtere eventuelle konflikter som måtte oppstå. Ved å analysere disse tre dimensjonene – forpliktelse, presisjon og delegasjon – kan man få en dypere forståelse av hvordan legitimitet blir oppfattet og oppnådd innenfor den regulatoriske pilaren. Dette vil også bidra til å forstå hvordan aktørers aksept og etterlevelse av regelverket er påvirket av deres oppfatning av det som lovlig sanksjonert og håndhevet. Ved å undersøke graden av regulatorisk legitimitet gjennom disse tre "knaggene", kan man vurdere i hvilken grad de gir grunnlag for etterlevelse og legitimitet innenfor det regulatoriske systemet.

I den normative pilaren vurderes legitimitet ut fra et moralsk regjeringsspespektiv, som innebærer en vektlegging av sosiale forpliktelser, normer og verdier i aktørers atferd. Grunnlaget for legitimitet i denne pilaren er knyttet til begrepet "moralsk styrende", som fremhever viktigheten av moralske normer og forventninger i regjering og etterlevelse av regler. Den normative pilaren fokuserer på hvordan verdier og normer påvirker aktørers atferd og hvordan disse normene og verdiene bidrar til å forme etterlevelse av regler og retningslinjer (Scott, 2013). Legitimitet i denne sammenhengen er basert på i hvilken grad aktører føler seg sosialt forpliktet til å handle i tråd med samfunnets moralske forventninger og normer. For å undersøke graden av normativ legitimitet, vil det være viktig å vurdere hvor sterkt aktører føler seg forpliktet til å handle på en måte som er i tråd med samfunnets moralske forventninger og normer. Dette kan inkludere å vurdere aktørers oppfatninger av hva som er rett og galt, hvordan deres handlinger påvirker andre og hvorvidt de anser det som viktig å overholde de normer og verdier som er etablert i samfunnet. Ved å analysere normativ legitimitet på denne måten, kan man få innsikt i hvorvidt aktører opplever regelverket som moralsk styrende og dermed i hvilken grad de er villige til å etterleve det.

Dette vil også bidra til en bedre forståelse av hvordan normative faktorer påvirker aktørers atferd og etterlevelse av regelverket i det aktuelle systemet.

I den kulturelt-kognitive pilaren vurderes legitimitet ut fra tre hovedkategorier: forståelighet, gjenkjennelighet og kulturell støtte. Disse kategoriene gir grunnlag for legitimitet ved å vektlegge ulike aspekter av aktørers oppfatninger og opplevelser. Forståelighet innebærer at en organisasjon eller et system anses som legitimt hvis det er klart og forståelig for aktører involvert i det. Gjenkjennelighet betyr at organisasjonen eller systemet er kjent og lett gjenkjennelig av aktørene, slik at de kan relatere det til deres tidligere erfaringer og kunnskap. Kulturell støtte refererer til hvorvidt organisasjonen eller systemet er i tråd med de rådende kulturelle normene og verdiene i samfunnet den opererer i. Den kulturelt-kognitive pilaren fokuserer på den kollektive forståelsen og meningsskapingen knyttet til et gitt fenomen, og hvordan dette påvirker aktørers atferd og etterlevelse (Scott, 2013). For å undersøke graden av kulturelt-kognitiv legitimitet, er det nødvendig å vurdere hvor godt aktørene forstår og identifiserer seg med det aktuelle systemet, samt i hvilken grad det er støttet og akseptert av de ulike aktørene. Ved å analysere disse tre konseptene – forståelighet, gjenkjennelighet og kulturell støtte – kan man få en dypere innsikt i hvordan legitimitet blir oppfattet og oppnådd innenfor den kulturelt-kognitive pilaren. Dette vil også bidra til å forstå hvordan aktørers aksept og etterlevelse av organisasjonens eller systemets regler og retningslinjer er påvirket av deres kulturelle og kognitive oppfatninger.

For å forbedre etterlevelse av reguleringer kan det iverksettes to grunnleggende tiltak: økt og skjerpet kontroll, og økt legitimitet rundt reglene og institusjonene blant fiskerne og andre interessenter (Dreyer, 2015; Jentoft, 2000). Etterlevelse uten tvang fra kontrollmyndigheter er den mest ideelle situasjonen, men regulering i seg selv kan være en form for tvang og vil derfor stå i motsetning til fiskernes interesser (Jentoft, 2000). Legitimitet er derfor avgjørende for å opprettholde reguleringer og kontroll i næringen. Aarset (2006) peker på at legitimitet kan økes gjennom økt åpenhet og kommunikasjon, slik at fiskere og andre interessenter får større innsikt i reguleringer og beslutningsprosesser. Det er også viktig å ha en dialog med fiskere og deres organisasjoner, og å lytte til deres synspunkter og bekymringer. Og Jentoft (2000) forklarer at reguleringslegitimitet innebærer at fiskerne både skal ha en forståelse for hvorfor reguleringen er satt inn, at de oppfatter innskrenkningen som rimelig, og at de oppfatter ordningen som rettferdig. Institusjonene i fiskeri er avgjørende reguleringsmekanismer for fiskernes økonomiske og sosiale adferd, og for at et regjeringssystem skal anses som legitimt blant berørte parter, må forvaltningsinstitusjoner

tjene som steder for kommunikasjon og overveielse om prosedyrer, mål og virkemidler for reguleringsystemet (Jentoft, 2000).

Økt og skjerpet kontroll trenger ikke nødvendigvis å føles som tvang dersom sanksjonene oppleves som rimelige og rettferdige, at de danner insentiver for etterlevelse, og tilrettelegger for dialog, læring og utviklingsprosesser knyttet til behov for regjering (Aarset, 2006; Johnsen & Eliassen, 2011). Aarset (2006) påpeker imidlertid at legitimitet ikke kan oppnås gjennom bruk av straff alene, da dette kan føre til økt motstand mot reguleringer og redusert tillit til myndighetene. For å opprettholde legitimitet er det også viktig å håndheve reguleringene på en effektiv og rettferdig måte, og å sørge for at sanksjoner blir fulgt opp. Dette kan bidra til å skape tillit og respekt for reguleringene og myndighetene som håndhever dem (Aarset, 2006).

2.1.3 Interaktiv regjeringsteori: Institusjoner som regulatoriske systemer der normer og verdier settes i spill

I denne delen av teorikapittelet utforsker jeg det strafferettslige sanksjonssystemet i lys av interaktiv regjeringsteori (interactive governance theory) (Jentoft & Johnsen, 2015). Interaktiv regjeringsteori er en anvendelse av institusjonell teori. Interaktiv regjeringsteori legger vekt på samarbeid og kommunikasjon mellom ulike aktører for å oppnå felles mål (Jentoft & Johnsen, 2015) og hvordan slik samhandling fører fram til det som kan kalles regjerlighet (governability).

Interaktiv regjeringsteori fremhever den gjensidige utvekslingen mellom systemet som skal regjeres og reguleringsystemet. Dette forstås gjennom tre nøkkelkonsepter: *adaptamentality* (tilpasningskapasitet), *governmentality* (regjeringskapasitet) og *governability* (regjerlighet). Neumann (i Foucault, 2002) definerer *governmentality* som *regjering*, basert på den franske definisjonen. Jeg velger i denne oppgaven å definere *governmentality* som *regjeringskapasitet*, og da forstått både som evne og vilje til å regjere og til å bli regjert. Oversettelsen fremhever at fenomenet handler om å regjere eller styre, og at begrepet *regjere* og *regjering* i denne sammenheng går utover det som i klassisk statsvitenskap refereres til som den utøvende instansen, altså Regjeringen, som den utøvende makt i staten. Regjeringen det her refereres til, er i stedet knyttet til måten de styrende og de styrte tenker, deres mentalitet og til hvordan de handler som regjering og regjerte. Jessop (2002) påpeker at det å «regjere» handler om veiledning, retning og regulering av menneskelig atferd mot bestemte mål. På samme måte fokuserer interaktiv regjering på hvordan aktører i et reguleringsystem samhandler og kommuniserer for å nå felles mål, og hvordan deres beslutninger og handlinger

påvirker systemets funksjon og effektivitet (Jentoft & Johnsen, 2015). Når begrepet *regjering* brukes videre i oppgaven så er i den mening som er beskrevet ovenfor.

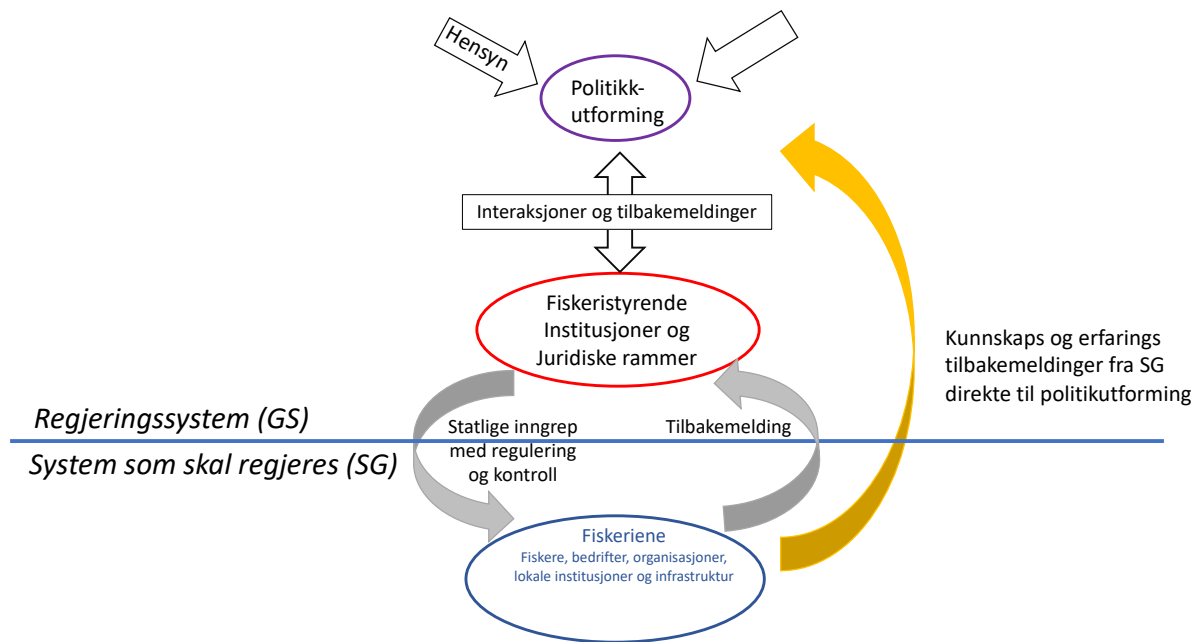
Når det gjelder det strafferettslige sanksjonssystemet, kan interaktiv regjeringsteori brukes til å analysere hvordan dette instrumentet fungerer som et regjeringsinstrument i et større regjeringssystem (se fig 2). Institusjonell teori hjelper oss med å forklare hvordan regler og sanksjoner (regulatorisk pilar), normer og verdier (normativ pilar) og forståelse og fortolkning (kulturelt-kognitiv pilar) påvirker aktørenes atferd og oppfatning av rett og galt. Interaktiv regjeringsteori utdyper hvordan de ulike aktørene samarbeider, koordinerer og utøver myndighet for å løse kollektive problemer og nå felles mål.

Regjeringsskapasitet refererer altså til praksisene som oppstår som et resultat av intervensjonene fra system som regjerer, heretter kalt *regjeringssystemet* og responsene på intervensjonene fra et *system som skal regjeres* (fig 2) (Jentoft & Johnsen, 2015, s. 707). Begrepet tar for seg både verktøyene regjeringssystemet har til rådighet for å regjere, samt egen tro på evnen til å regjere, og på den andre siden refererer det til villigheten til å la seg regjere blant systemet som skal regjeres (Johnsen, 2014; Song mfl., 2018).

Regjeringsskapasitet er dermed et resultat av de mange interaksjonene og spesifikke regjerings- og styringshandlingene. Når regjeringsskapasiteten er tilstrekkelig vil systemet framstå som *regjerlig*.

Regjerlighet refererer både til kvaliteten og kapasiteten på regjeringen, og indikerer i hvilken grad man lykkes med å regjere. Lav regjeringsskapasitet betyr at man ikke oppnår resultater fra regjeringen, og at man har et problem med regjerligheten (Jentoft & Johnsen, 2015). I forbindelse med interaktiv regjering introduserer Jentoft og Johnsen (2015) begrepet tilpasningskapasitet. Dette begrepet forklarer hvor villig systemet som skal regjeres og regjeringssystemet er til endringer. Tilpasningskapasitet hevdes å være en betingelse for regjeringsskapasitet og dermed regjerlighet (Jentoft & Johnsen, 2015).

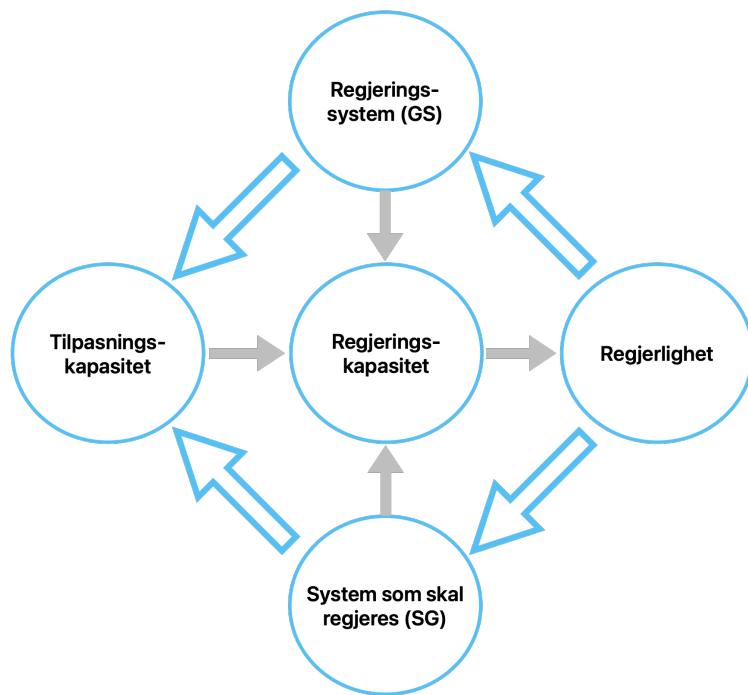
Figuren "The governability co-creation cycle", vist nedenfor (inspirert av Johnsen, 2014; Song mfl., 2018), illustrerer hvordan regjering (forstått som forvaltning, regulering og styring) av fiskeriene kan forstås som en samskapings sirkel mellom to systemer. Jessop (2002) understreker at det er nødvendig med kontinuerlig arbeid, både internt og mellom funksjonelle systemer, for å oppnå regjerlighet.



Figur 2: «The governability co-creation cycle» for regjerlighet (inspirert av Johnsen, 2014; Song mfl., 2018).

Regjerligheten blir et resultat av vedvarende balansegang og samhandling mellom regjeringsystemet og systemet som skal regjeres. Dette innebærer at regjeringssevnen ikke kan betraktes isolert, men må forstås som et resultat av et intrikat samspill mellom ulike faktorer og aktører gjennom hele sektoren (Jentoft & Johnsen, 2015).

For å forbedre regjerlighet i fiskeriene må man være i stand til å øke graden av tilpasningskapasitet og regjeringskapasitet, som krever en eller annen form for interaksjon mellom regjeringsystemet og det systemet som skal regjeres. Figur 3 (Jentoft & Johnsen, 2015, s. 708), illustrerer hvordan dette kan framstilles.



Figur 3: Årsaksmodell for regjerlighet (Jentoft & Johnsen, 2015, s. 708)

I denne modellen går hovedaksen fra tilpasningskapasitet til regjeringskapasitet og videre til regjerlighet. Her er regjeringskapasiteten et produkt av interaksjonene, både innenfra og mellom, systemet som skal regjeres og regjeringssystemet Jentoft og Johnsen (2015) vektlegger at regjerlighet og interaksjonene som sikrer tilpasningskapasitet avhenger av i hvilken grad aktørene i begge systemene deler enighet og forståelse av samme realitet. Regjeringssystemet vil være mindre effektivt dersom det er uenighet om hvordan problemet fremstilles.

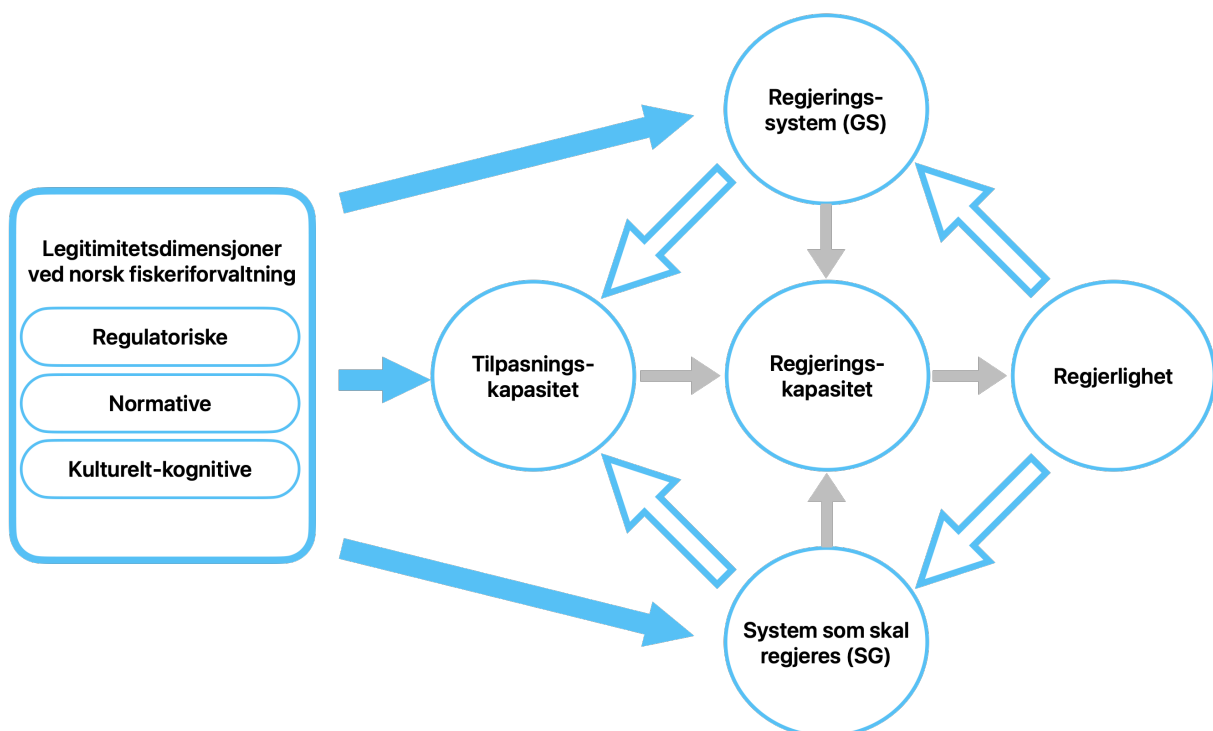
Jentoft og Johnsen (2015) vektlegger også at tilbakemeldingsmekanismen i modellen, fra regjerlighet, via regjeringssystemet og systemet som regjeres, til tilpasningskapasitet, er viktig. Interessenter vil kunne antas å være mer mottakelige for endringer dersom de opplever at reformer iverksatt av myndighetene fungerer positivt. Tilpasningskapasiteten handler om å utnytte nye muligheter, og å være tilpasningsdyktig og proaktiv. Systemet bygger på samarbeid og kommunikasjon, og på et system som opparbeider og skaper tillit blant de ulike aktørene og gruppene i systemet (Jentoft & Johnsen, 2015).

Problemet som oppstår rundt forvaltning, er når fiskerne ikke respekterer reglene og institusjonene satt inn for å tilrettelegge for det helhetlige samfunnsøkonomiske perspektivet. Dette kan føre til frustrasjon og skuffelse, og to typer reaksjoner kan forutsies: at fiskere viser sin misnøye ved å ikke adlyde reglene, eller at de prøver å påvirke for å endre. For at det skal

fungere, må det finnes institusjoner som gir fiskerne rett og mulighet til fritt å uttrykke kritikk og alternative tolkninger av gitte premisser og fakta (Jentoft, 2000).

2.2 Analysemodell

I denne sammenhengen har jeg utviklet en analysemodell som kombinerer elementer fra institusjonell teori og interaktiv regjeringsteori til å analysere hvordan det strafferettslige sanksjonssystemet fungerer som et instrument som skal bidra til regjerlighet. Regler og sanksjoner (regulatorisk pilar), normer og verdier (normativ pilar), samt forståelse og fortolkning (kulturelt-kognitiv pilar) påvirker aktørenes atferd og oppfatning av rett og galt. Dette gir innsikt i hvordan sosiale strukturer og regler påvirker atferd og samarbeid i fiskerinæringen. Nedenfor i figur 4 illustreres analysemodellen som illustrerer sammenhengen mellom legitimitetsdimensjonene i institusjonell teori, og sammenhengen med interaktiv regjeringsteori.



Figur 4: Analysemodell for institusjonell legitimitet og interaktiv regjeringsteori.

Denne modellen tar hensyn til både de sosiale strukturene og reglene som former institusjonell atferd og samarbeidet mellom ulike aktører for å oppnå felles mål. Legitimitet spiller en sentral rolle i det interaktive regjeringssystemet, ettersom det påvirker aktørenes vilje til å samarbeide og overholde regelverk og normer. Ved å fokusere på legitimitet i denne regjeringssirkelen, avgrensers oppgaven seg til å undersøke hvordan de institusjonelle faktorene for legitimitet bidrar til regjerlighet i sanksjons- og kontrollsystemet i

fiskerinæringen. Når regelverk, normer og verdier er godt forankret og forstått, og legitimiteten til regjeringssystemet er høy, fører det til effektiv ressursforvaltning og en sunn sektor. Imidlertid, når legitimitet svekkes på grunn av motstand og misforståelser, kan regjerlighet bli betydelig redusert. Dermed komplementerer teoriene hverandre ved å vise hvordan systemet både påvirkes av og påvirker sine omgivelser gjennom prosesser av tilpasning, etterligning, samarbeid og koordinering, og hvordan legitimitet spiller en nøkkelrolle i denne dynamikken.

3 Metode

I dette kapittelet vil jeg beskrive hvordan jeg metodisk har gått til verks for å besvare oppgavens problemstilling. Jeg vil starte med å presentere den vitenskapsteoretiske posisjonen for studien. Deretter vil jeg redegjøre for studiens forskningsdesign, herunder valg av metoder for datainnsamling og analyse, og forklare oppgavens valg av forskningstilnærming og -strategi. Datainnsamlingsprosessen vil bli beskrevet i detalj, med en gjennomgang av planleggingen i forkant, gjennomføringen og hvordan jeg har bearbeidet datamaterialet i etterkant. Til slutt vil jeg løfte frem kvalitetskriterier og etiske retningslinjer tilknyttet kvalitativ forskning, og hvordan jeg har gått frem for å vektlegge dette i studien. En grundig metodisk beskrivelse vil bidra til å styrke troverdigheten og påliteligheten av forskningsresultatene og gi leseren en bedre forståelse for hvordan analysene ble gjennomført.

3.1 Vitenskapsteoretisk posisjon

Når man utfører et forskningsprosjekt, er det viktig å vurdere den vitenskapsteoretiske posisjonen studien befinner seg innenfor. Grunnen til dette er at forskerens syn på verden kan ha innvirkning på det datamaterialet som samles inn (Saunders mfl., 2012). Min vitenskapsteoretiske posisjon kan plasseres innenfor sosialkonstruktivisme, som er en fortolkende samfunnsvitenskapelig posisjon. Dette innebærer at virkelighetsforståelsen er sosialt konstruert og subjektiv, men oppleves likevel som en objektiv realitet (Berger & Luckmann, 1966). Jeg benytter institusjonell teori, som tar utgangspunkt i en slik sosialt konstruert virkelighetsforståelse. Institusjonalisering skjer når handlinger gjentas over tid, gis felles fortolkninger, og når aktørene etter hvert tar verdier og tenkemåter for gitt (Berger & Luckmann, 1966).

Som samfunnsforsker innebærer en slik virkelighetsforståelse at man er en del av den virkeligheten man studerer (Johannessen mfl., 2020). Både informantene og jeg som forsker bidrar til denne virkelighetskonstruksjonen, gjennom de fortolkningene vi gjør. Det innebærer at studien ikke kan presentere en objektiv virkelighet, men den vil kunne bidra til å forstå ulike fortolkninger av fiskerinæringen og dens kontroll- og reguleringsutforming. Det forutsetter kontinuerlig refleksjon over fortolkning av funn og måten funnene presenteres på.

3.2 Kontekst for forskningsprosjektet

Denne oppgaven er skrevet i samarbeid med forskningsprosjektet «JustFish» fra Nofima. Overordnet handler prosjektet om forebygging av fiskerikriminalitet i Norge, og har som mål å bidra til metoder og teknologier som kan forbedre ressurskontrollen, samt redusere omfanget av kriminalitet i fiskeriene. Lederen for prosjektet er Ingrid Kvalvik fra Nofima, og prosjektet startet 01. februar 2021 og er planlagt og vare frem til 31. desember 2024. Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd og samarbeider med Sjømat Norge, Råfisklaget, Fiskarlaget Nord, University of Manchester, UiT Norges Arktiske Universitet, og SALT Lofoten (Nofima, 2021). I forbindelse med dette prosjektet er vi to masterstudenter som skriver masteroppgaver i samarbeid med prosjektet. Begge oppgavene omhandler sanksjonssystemet. Min oppgave fokuserer på det strafferettslige sanksjonssystemet, og den andre oppgaven, skrevet av Ronje Berg, handler om det administrative sanksjonssystemet.

Prosjektet JustFish tar for seg problemet med fiskerikriminalitet, som truer bærekraften til marine ressurser. Norge, til tross for sitt anerkjente fiskeriforvaltningssystem, sliter fortsatt med ulovlig fiske og handel. Prosjektet søker å analysere årsakene til at aktører innen fiskeindustrien ikke overholder regelverket, og kartlegge drivkreftene bak ulovlige handlinger. Prosjektet vil identifisere svakheter i reguleringssystemet og undersøke hvordan ressurskontrollen kan forbedres for å hindre ulovlige aktiviteter. Prosjektet vil også vurdere effektiviteten av ulike sanksjoner for å oppnå bedre ressurskontroll. Målet er å foreslå metoder og teknologier for å forbedre norsk fiskeriressurskontroll og redusere omfanget av ulovlige aktiviteter. En kriminologisk tilnærming kombineres med politiske og juridiske analyser av forvaltningssystemet. Tre store fiskeriorganisasjoner er partnere i prosjektet, og bidrar med verdifull innsikt og kunnskap om næringen (Nofima, 2021).

3.3 Forskningsdesign

Valg av forskningsdesign avhenger av formen på problemstillingen, og viser planen for hvordan man skal gå frem for å besvare problemstillingen (Saunders mfl., 2012). Forskningsdesignet er alt som knytter seg til undersøkelsen, og beskriver hvordan oppgaven organiseres og gjennomføres, hva og hvem som skal undersøkes, og hvordan problemstillingen skal besvares (Johannessen mfl., 2020). Valg av forskningsdesign er derfor avhengig av formålet for oppgaven, og legger et rammeverk for gjennomføringen.

Forskningsdesignet kan enten være forklarende, deskriptivt, eksplorerende eller en kombinasjon av disse, og avhenger av oppgavens utgangspunkt og formål (Saunders mfl., 2012). Denne oppgaven tar utgangspunkt i et fenomen som forankres i teori, hvor jeg gjennom det teoretiske rammeverket vil forsøke å forstå om fiskerikriminalitet, som primært oppfattes som en kontroll- eller reguleringsutfordring, kan forstås som et bredere institusjonelt problem. Tilnærmingen til denne oppgaven er derfor, ifølge Saunders mfl. (2012), et deskriptivt forskningsdesign. Formålet med deskriptiv forskning er å få en nøyaktig profil av hendelser, personer, eller situasjoner, og bygger ofte opp mot eksisterende teori eller forskning som prøver å besvare hvem, hva, hvor og hvordan. Et av kjennetegnene med denne tilnærmingen er nødvendigheten av å ha et klart bilde av fenomenet man ønsker å samle inn data om, før innsamlingen av data (Saunders mfl., 2012). Gitt oppgavens fenomen var dette spesielt viktig ettersom oppgaven knyttes mye opp mot fiskerikriminalitet og usikkerheten rundt problematikken og tematikken rundt dette fenomenet. Dette var også viktig da jeg innledningsvis ikke kunne mye om hverken særlovgivningen, kontrollmyndighetene, eller fiskerikriminalitet.

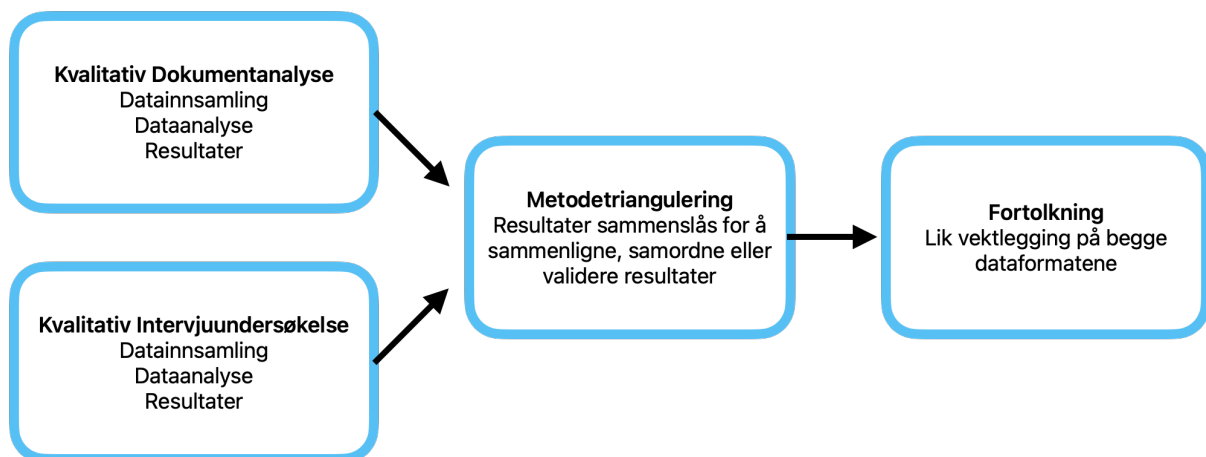
Generelt kan forskningsdesignet for denne oppgaven betraktes som deskriptivt. Dette skyldes at jeg har basert meg på et rammeverk, hvor jeg antar at problemstillingen kan bli besvart. Imidlertid kan metoden jeg har brukt for å utføre dette, ligne på et eksplorerende forskningsdesign. En eksplorerende studie er et verdifullt redskap for å stille åpne spørsmål for å avdekke hva som foregår og for å tilegne seg kunnskap om et interessant emne. Den er særlig nyttig hvis man ønsker å klargjøre sin egen forståelse av et problem, for eksempel hvis man er usikker på problemets eksakte natur. Det er tre hovedmåter å gjennomføre eksplorerende forskning på: gjennom litteratursøk, gjennom intervju med eksperter, og gjennom fokusgruppeintervjuer (Saunders mfl., 2012). Jeg vil begrunne dette med at noen av spørsmålene rundt fiskerikriminalitet virker som å ha ulike svar og begrunnelser. Det er kjent at ulike aktører innen fiskeribransjen begår ulovlige handlinger, men det er ulik oppfatning om aktører anser systemet rundt fiskerinæringen som forebyggende eller tilretteleggende for kriminalitet, om systemet rundt håndheving er legitimt blant aktørene i næringen, og hvilke tiltak og metodikk som må implementeres for å adressere fiskerikriminalitet. En eksplorerende tilnærming tillater meg å justere studiens rammeverk etter hvert som jeg opparbeider erfaring og samler inn data (Saunders mfl., 2012).

3.4 Forskningsstrategi

Forskningsstrategi er handlingsplanen for å nå målet, og kan defineres som en plan for hvordan fremgangsmåten skal utformes for å svare på problemstillingen. Det kan sees på som den metodiske koblingen mellom filosofien og det påfølgende valget av metode for å samle inn og analysere data (Saunders mfl., 2012).

3.4.1 Metodisk tilnærming

I forskning skilles det mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Helt grovt kan skillet beskrives som at kvalitativ er å samle inn og registrere data i form av, for eksempel, tekst, lyd og bilde. Kvantitativ kan derimot sies å være å samle inn data i form av tall (Johannessen mfl., 2020). En form for kombinasjon av ulike forskningsmetoder er metodetriangulering, og denne anvendes ofte for å se på kvantitative og kvalitative data (Johannessen mfl., 2020). Denne oppgaven tar også utgangspunkt i to forskjellige forskningsmetoder, men begge faller under kvalitativ forskningsmetode. For å kunne analysere to typer kvalitative data, tas det utgangspunkt i modellen for metodetriangulering, men istedenfor kvalitativ og kvantitativ, så omstruktureres den for å rettes inn mot to forskjellige typer kvalitative data. Dette innebærer en separat gjennomføring av metodene, med datainnsamling, analyse, og resultat. Resultatene slås deretter sammen for å sammenlikne eller validere resultatene, før de videre fortolkes og det vektlegges likt på begge dataformatene (Johannessen mfl., 2020). Nedenfor i figur 5 vises den omorganiserte metodetrianguleringsmodellen, inspirert av Johannessen mfl. (2020).



Figur 5: Metodetriangulering (Inspirert av Johannessen mfl., 2020, s. 257).

Som nevnt bygger denne oppgaven på en deskriptiv og eksplorerende tilnærming. Dette innebærer bruk av både eksisterende teori eller forskning, intervjuer, og datainnsamling. Den metodiske tilnærmingen i oppgaven innebærer bruken av intervjuundersøkelser og dokumentanalyser.

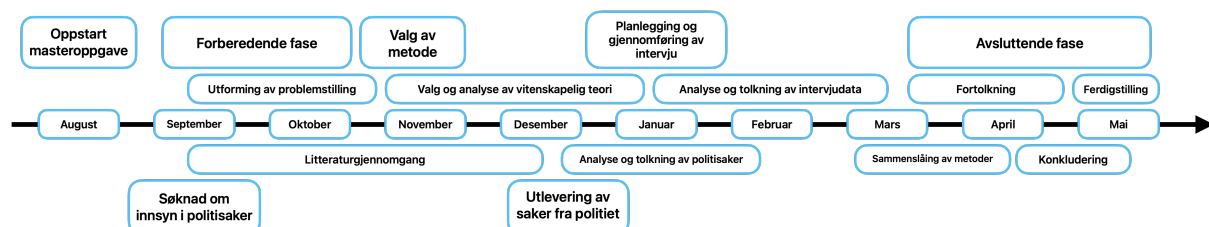
Mens dokumentanalysen kan gi et bilde av praktiseringen av straffeutmålingen i det strafferettslige sanksjonssystemet, gir intervjuene en mer inngående kontekstforståelse av fenomenet (Johannessen mfl., 2020).

3.5 Studiens omfang og tidsramme

Valget av forskningsstrategi er nært knyttet til studiens omfang og tidsramme. Denne studien har et intensivt omfang, som betyr at jeg dykker dypt ned i mange variabler som er fordelt på et begrenset antall enheter. Et intensivt omfang er kjent for å gi et rikere og mer nyansert bilde av fenomenet som undersøkes, noe som er spesielt vanlig i kvalitative studier (Johannessen mfl., 2020). I praksis betyr dette at jeg baserer meg på et lite utvalg av informanter som deler viktige kjennetegn for studien min, og gir meg tilgang til detaljerte og relevante beskrivelser av det strafferettslige sanksjonssystemet og relevant informasjon rundt fenomenet.

Når det gjelder tidsrammen, er den begrenset til to semestre, siden studien utføres som en masteroppgave. Det betyr at studien vil bli karakterisert som en tverrsnittsundersøkelse, som innebærer å studere et bestemt tidspunkt eller en avgrenset periode for å gi et øyeblikksbilde av fenomenet (Johannessen mfl., 2020; Saunders mfl., 2012). Derfor vil fenomenet som undersøkes kun gi et beskrivende bilde av det aktuelle fenomenet på det gitte tidspunktet.

I løpet av tidsperioden på to semestre har jeg prøvd å fordele de ulike oppgavene rundt arbeid og skrijving av masteroppgaven jevnt ut i løpet av perioden (se figur 6).



Figur 6: Tidsramme for studien

Noen av arbeidsoppgavene har strekt seg over lengre tidsperioder, og arbeid med tidligere deler har forekommet jevnt gjennom oppgaven. Figuren illustrerer grovt hvordan arbeidet ble gjennomført.

3.6 Kvalitativ dokumentanalyse

Det er tre grunnleggende måter å samle inn kvalitative data på. Det er gjennom observasjoner, som bygger på sanseinntrykk og samhandlinger, gjennom intervju med informanter, eller gjennom dokumentanalyse av eksisterende dokumenter (Johannessen mfl., 2020). I motsetning til de to første metodene er dokumentanalyser en metode for datainnsamling ikke rettet mot data generert spesifikt for forskningen. Analyse av allerede eksisterende data gir mulighet til å anskaffe informasjon om saksforhold, produsert for andre formål enn forskning, nedtegnet på bestemte tider og steder, med ulike formål (Tjora, 2018, s. 182-183).

Dokumentmateriale er ofte en viktig del av forskningsprosjekter, men fremkommer oftest som bakgrunnsmateriale, som underbygger ytterligere innsamlet data, som for eksempel intervjudata.

Denne oppgaven skal besvare tre forskningsspørsmål, og alle tre forskningsspørsmålene besvares ved hjelp av dokumentanalyse. De to første forskningsspørsmålene besvares gjennom en gjennomgang av offentlige dokumenter med beskrivelser av organisering av det strafferettslige sanksjonssystemet, og en kartlegging av strategier for etterlevelse og håndhevelse i fiskerinæringen. Det tredje spørsmålet besvares ved en dokumentanalyse av straffesaker fra politiet. Denne dokumentanalysen kommer som et tillegg til intervjudata, og beregnes derfor som tilleggsdata. Dette innebærer å skaffe relevant informasjon utover den dataen man genererer fra andre metoder (Tjora, 2018). Formålet med dokumentanalysen og gjennomgangen av organisering og strategi er å få håndfaste data som kan danne et bilde av det strafferettslige sanksjonssystem i praksis. En dokumentanalyse og gjennomgang av organisering og strategier vil kunne danne et tilleggssyn til funnene i intervjuene.

3.6.1 Datainnsamling for organisering og strategi

Dokumenter spiller en sentral rolle i samfunnsvitenskapelige studier ettersom de er dypt integrert i virkeligheten og samfunnet som undersøkes. Selv om de ofte fungerer som sekundærdata, kan de også stå i sentrum av en studie som primærdata. Dokumentene gir en mulighet til å undersøke hvordan aktørene som studeres tolker og formgir sin virkelighet (Åm & Frøyhaug, 2021).

Det finnes mye informasjon om struktureringen og organiseringen av fiskerinæringen. En del av prosessen med å velge ut kilder innebærer å reflektere kritisk over hvem som har forfattet dokumentet, hvem det er rettet mot, og hvorfor det ble skrevet (Åm & Frøyhaug, 2021). I

denne studien ble det rettet særlig oppmerksomhet mot NOU-er i kartleggingen av organisering og kontrollansvar. Slike NOU-er er forfattet av utvalg og arbeidsgrupper som er spesielt utnevnt av regjeringen. Utvalgene er som oftest politisk uavhengige og har spesialkompetanse på det relevante fagområdet, ofte fra norske forskningsinstitusjoner (Regjeringa, u.å.). Ytterligere informasjon og forklaringer om kontrollansvar ble hentet fra rapporter fra de forskjellige ansvarlige kontrolletatene og instansene, som rapporter fra Justervesenet. Disse kildene ble nøye utvalgt for å sikre at informasjonen var korrekt, oppdatert og at tidsperioden og de aktuelle forklaringene i rapportene var relevante for studien.

For å få en detaljert forståelse av strategiene knyttet til håndhevelse og kontroll i fiskerinæringen, ble det her også lagt vekt på NOU-er. Informasjon ble i tillegg hentet fra den nasjonale strategiske risikovurderingen (NSRV). NSRV er en årlig nasjonal vurdering som danner grunnlag for tildeling av kontrollressurser. Denne vurderingen utformes av Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene. Dokumentets formål er å sikre en koordinert evaluering av de ulike kontrollaktivitetene og myndighetenes kontrollområder. Det gir en vurdering av risiko på et overordnet nasjonalt nivå og skisserer de primære fokusområdene for den perioden NSRV er gyldig (Fiskeridirektoratet, u.å.). Sammen med relevant informasjon fra NOU-er, bidrar dette til en omfattende og objektiv fremstilling av myndighetenes strategi for håndhevelse og etterlevelse.

3.6.2 Datainnsamling fra politisaker

Datainnsamlingen for dokumentanalysen er her casespesifikt til oppgavens problemstilling og prosjektet. Som en undersøkelse av det strafferettslige sanksjonssystemet ble det bestemt å hente ut relevante straffesaker fra politiet.

Søknadsprosessen

Søknaden om innsyn ble sendt ut av representanter for forskningsprosjektet JustFish. Den ble sendt 23. juni 2022, og ba om innsyn i en rekke straffesaker relatert til brudd på havressursloven i perioden 2017-2021. Søknaden gjaldt straffesaksdokumenter og interne dokumenter i avsluttede straffesaker i Nordland politidistrikt og Troms og Finnmark politidistrikt, begrenset til overtredelser knyttet til fiske etter torsk, hyse eller sei nord for 62° N. Etter samtaler med riksadvokaten ble søknaden senere avgrenset til å kun gjelde forelegg, tiltalebeslutninger og dommer i nevnte saker og til nærmere bestemte statistikkgrupper.

Formålet med gjennomgangen av straffesaker var å få økt innsikt i lovbrudd, skyldvurderinger og tolkninger av straffesanksjonerte normer, bevisvurderinger og størrelser på straffene som ble ilagt ved forelegg eller dom. I søknaden ble det fastlagt at innhentet materiale ikke skal brukes eller offentliggjøres på noen måte der enkeltpersoner kan identifiseres, og at eventuelle personopplysninger vil anonymiseres fortløpende når de er ferdig behandlet og lagres videre.

Med hjemmel i politiregisterloven § 33 samtykket riksadvokaten i at det gis innsyn i straffesaksopplysninger i tråd med søknaden uten hinder av taushetsplikten som følger av politiregisterloven § 23. Riksadvokaten ga sitt samtykke på vilkår om at kun seniorforsker/PhD Ingrid Kvalvik og forsker/PhD Guri Hjallen Eriksen, samt medarbeidere de benytter seg av til denne delen av prosjektet, skal ha adgang til de innhentede dokumentene. Det ble stilt krav til at dokumentene må lagres på en måte som sikrer dette, og anonymisering forutsettes ivaretatt slik beskrevet i søknaden. I tillegg, etter prosjektets avslutning, må dokumentene makuleres.

Saksdokumentene

Som tidligere nevnt ble søknaden sendt til Nordland, samt Troms og Finnmark politidistrikter. Det var usikkerhet knyttet til hvor lang behandlingstid hvert distrikt ville trenge, og om vi i det hele tatt ville motta saksdokumentene i tide. I slutten av desember ble saksdokumentene fra Nordland politidistrikt tilsendt Guri Hjallen Eriksen. I løpet av perioden desember-januar ble dokumentene anonymisert og deretter videresendt til meg. Sakene fra Troms og Finnmark politidistrikt ble imidlertid ikke mottatt.

Etter mottak av saksdokumentene gjennomgikk jeg alle sakene på overordnet nivå. Dette innebar å lese gjennom dokumentene nøye og notere hvilke typer informasjon som gikk igjen i de forskjellige sakene. Formålet med dette var å senere kunne kategorisere funnene på en mer oversiktlig og systematisk måte.

Totalt ble det utlevert 73 dokumenter. Disse dokumentene utgjorde til sammen 87 saker, ettersom noen av dokumentene inneholdt mer enn én sak. Fordelingen av saksdokumentene var som følger: 55 forelegg, 20 inndragningsforelegg, 7 dommer og 5 påtaleunntakelser. Datoene for sakene, det vil si når dommen ble avsagt eller forelegget ble utstedt, var fra 2013, 2017, 2018, 2019, 2020 og 2021. Dette viser at sakene spenner over en stor periode noe som gir et bredt grunnlag for analysen.

Dataanalyse

Etter en grundig gjennomgang av saksdokumentene, ble det etablert 16 kriterier for kategorisering. Disse kriteriene ble deretter ført inn i en tabell i Excel. De ulike kategoriene er presentert nedenfor i tabell 1.



Tabell 1: Kategorisering av hovedfunn fra saksdokumenter.

Dato forelegg/dom	Dato lovbrudd	Saksnummer	Person/foretak
Størrelse Forelegg/Inndragningsforelegg	Størrelse Inndragning	Grunnlag	Brudd på bestemmelse
Beskrivelse	Område	Type fangst	Type fiskeri
Fartøylengde (m)	Forelegg/Dom	Verdi av fangst	Notater

Det var viktig å gjennomgå alle sakene før opprettelsen av kategoriene fordi ikke alle sakene er like utfyllende, og forskjellig informasjon kan hentes ut fra de ulike dokumentene. «Dato for forelegg/dom», «Dato for lovbrudd», «Saksnummer», «Person/Foretak», «Størrelse på forelegg/inndragningsforelegg», «Grunnlag», «Brudd på bestemmelse», «Område» og «Forelegg/Dom» var kategoriene som kunne identifiseres i samtlige saker.


Informasjon om kategorier som «Størrelse på inndragning», «Type fangst», «Type fiskeri», «Fartøylengde» og «Verdi av fangst» var det stor variasjon i om saksdokumentene inneholdt eller ikke. I tillegg ble kategoriene «Beskrivelse» og «Notater» inkludert som hjelpekategorier. «Beskrivelse» er en utdypning av det aktuelle lovverket og/eller forskriften som ble brutt, mens «Notater» er en kategori for tilleggsinformasjon dersom dette var nødvendig.

Etter etableringen av kategoriene, ble hver enkelt sak nøye gjennomgått på nytt. Relevant informasjon som passet til hver kategori ble deretter hentet ut og ført inn i Excel-tabellen, under sin respektive kategori. I figur 7 nedenfor er det vist et eksempel på en sak om forelegg. Dette bildet illustrerer hvordan saken ble presentert og hvordan informasjonsutvinningen ble gjennomført.

Forelegg

POLITIMESTEREN I FYLKET

sikter herved 

for overtredelse av

Havressursloven § 61 jf § 15 jf forskrift om utøvelse av fisket i sjøen § 48
for å ha overtrådt bestemmelsen om at all fangst av fisk skal føres i land

Grunnlag:
Mandag 1. August 1896 i Barentshavet utenfor Svalbard, som kaptein på fartøyet 'Fram' tilhørende rederiet Fridtjof Nansen, førte han ikke all fangst i land, idet ca. 1000 kilo hel torsk ble sluset ut gjennom en svalkeluke og i sjøen på hans befaling.

For overtredelsen ilegges du en bot til statskassen på kr. 10000 eller hvis boten ikke betales/inndrives, en straff av fengsel i 20 dager.

Boten som er fastsatt i forelegget, bygger på at forelegget blir vedtatt. Ved utmålingen av boten er det følgelig lagt inn en strafferabatt på dette grunnlag.

Du underrettes om at dersom forelegget ikke vedtas, slik at saken må oversendes til domstolen for pådømmelse, bortfaller strafferabatten. I retten vil det bli lagt ned påstand om bot på **kr. 12000**, subsidiært (dvs. for det tilfelle at boten ikke betales/inndrives) fengsel i **24 dager**, og det vil i tillegg bli krevd saksomkostninger til det offentlige.

Anm.nr.: 10000000 1000/10-10/ BFE100 Dok.nr.:
BFE100 15.05.2023 14.00 opprettet i sak: 100000000 dokumentid: 10101010

Figur 7: Eksempel på forelegg fra saksdokumentene.

Dette bildet viser en eksempelsak om brudd på forskrift om utøvelse av fiske i sjøen § 48. Nedenfor i tabell 2 vises hvilken type informasjon som ble hentet ut fra dette eksemplet, ved bruk at kategoriseringen ovenfor.

Tabell 2: Uthentet informasjon fra eksempelsak i figur 7.

Dato forelegg/dom	Dato lovbrudd	Saksnummer	Person/foretak
15/05/2023	01/08/1896	100000000	Person
Størrelse Forelegg/ Inndragningsforelegg	Størrelse Inndragning	Grunnlag	Brudd på bestemmelse
NOK 10 000,00		Som kaptein på fartøyet 'Fram' tilhørende rederiet Fridtjof Nansen, førte han ikke all fangst i land, idet ca. 1000 kilo hel torsk ble sluset ut gjennom en svalkeluke og i sjøen på hans befaling.	Forskrift om utøvelse av fisket i sjøen § 48
Beskrivelse	Område	Type fangst	Type fiskeri
	Barentshavet	Torsk	
Fartøylengde (m)	Forelegg/Dom	Verdi av fangst	Notater
39	Forelegg		

Denne prosessen ble gjort på alle sakene, og samtlige saker ble lagt inn i det samme Excel-dokumentet. Det muliggjorde en effektiv og oversiktlig presentasjon av dataene, som senere kunne analyseres og vurderes i oppgaven.

3.7 Kvalitativ intervjuundersøkelse

I den andre del av datainnsamlingen for oppgaven har jeg valgt å benytte meg av intervjuer. Dette er den mest vanlige datagenereringsmetoden innenfor kvalitativ forskning (Tjora, 2018). Målet med et intervju er å skape en situasjon hvor det er mulig å gjennomføre en relativt fri samtale om forhåndsbestemte, spesifikke temaer. Intervju brukes når man ønsker å studere meningene, holdningene og erfaringene til en informant, og ønsker å forstå deres opplevelser og refleksjoner. Intervjuet gir forskeren muligheten til å stille spørsmål og få svar fra informantene på en strukturert og systematisk måte. Dette gir muligheter for innsikt i en persons opplevelser og forståelser av en situasjon eller et fenomen, og kan gi verdifull innsikt i enkeltpersoners erfaringer og perspektiver (Tjora, 2018). Ved å gjennomføre intervjuer vil jeg kunne få en grundigere forståelse av informantenes syn på særlovgivningen og ressurskontrollsystemet, og på denne måten bidra til å besvare oppgavens problemstilling. Det er derfor naturlig å velge intervjuer som datainnsamlingsmetode, ettersom jeg vil kunne gå i dybden på informantenes perspektiver og erfaringer, og på den måten kunne få et mer nyansert og helhetlig bilde av temaet.

3.7.1 Datainnsamling

Datainnsamling er en viktig del av forskningsprosessen uavhengig av fremgangsmåten til studien. I forbindelse med en intervjuundersøkelse innebærer dette steget valg av størrelsen på utvalget, hvor mange informanter som skal delta, strategi for utvalg, og rekruttering. Disse valgene tas for å sikre at dataene som samles inn er mest pålitelig og relevant i forhold til problemstillingen (Johannessen mfl., 2020). Denne prosessen skal jeg nå forklare, med valg av struktur, utvalg og gjennomføring.

Forberedelser/Pre-intervju/Samarbeid

I forbindelse med forberedelsene til intervju ble det besluttet, sammen med veileder og samarbeidspartnere, å gjennomføre intervjuene i samarbeid med Ronje Berg sin oppgave om det administrative sanksjonssystemet. Dette ble avgjort på det grunnlag at vi i denne delen av datainnsamlingsprosessen ville trenge å avholde samtaler med de samme personene om omtrent den samme tematikken.

Semistrukturert intervju

For innsamling av kvalitativ data ble det gjennomført semi-strukturerte intervjuer, hvor

intervjuene gjennomføres som en samtale mellom intervjuobjektene og intervjuerne. Intervjuene er basert på forhåndsbestemt tematikk, men intervjuformen er fleksibel og tillater endringer i rekkefølgen på spørsmål, og lar oss stille oppfølgingsspørsmål for å oppnå en dypere diskusjon rundt temaene. Den semi-strukturerte intervjuformen gir oss mulighet til å stille spørsmål som gir en grundig forståelse av intervjuobjektets perspektiv, men gir samtidig nok fleksibilitet til å tilpasse spørsmålene og temaene underveis. Dette gjør at vi kan stille oppfølgingsspørsmål og utforske temaer mer inngående basert på hva som kommer fram under intervjuet (Johannessen mfl., 2020).

En semi-strukturert intervjuform er en effektiv måte å samle inn kvalitative data på, spesielt når det er viktig å forstå intervjuobjektets perspektiv og erfaringer. Intervjuformen gir også en mulighet for en mer dypgående diskusjon rundt temaene som er satt på forhånd, og gjør at vi kan tilpasse intervjuet til den enkelte intervjuobjektets behov og oppleve en høy grad av fleksibilitet i intervjuet (Johannessen mfl., 2020).

Intervjuobjektene

Rekruttering av informanter til kvalitative undersøkelser innebærer å systematisk vurdere hvilke enheter som er mest relevante og interessante ut fra teoretiske og analytiske formål (Johannessen mfl., 2020). For å rekruttere de mest relevante informantene til intervjuene, ble det sett på som mest hensiktsmessig å gjennomføre strategisk utvelgelse. Dette innebærer å først kartlegge målgruppen, og deretter velge ut personer fra målgruppen (Johannessen mfl., 2020).

Vårt ønske med intervjuobjektene var å få en helhetlig forståelse av både den praktiske utførelsen og den teoretiske tilnærmingen av sanksjonssystemet i fiskerinæringen. Dette betydde at vi måtte velge ut våre informanter basert på en kriteriebasert utvelgelse, hvor informantene velges ut basert på at de oppfyller satte kriterier (Johannessen mfl., 2020). Kriteriene for utvelgelse var derfor todelt med (1) personer med direkte og indirekte kontakt med kontroll, lovgivning, og praksis, både fra påtalemyndigheter og kontrollinstanser, og (2) fiskere og/eller representanter fra fiskerinæringen med erfaring fra kontroll, lovgivning, og praksis.

Det første kriteriet innebærer utvalg av personer tilknyttet kontrollmyndighetene. Hovedsakelig er kontrollansvaret fordelt til tre ledd, Fiskeridirektoratet, med overordnet ansvar for kontroll og reaksjon gjennom hele produksjonskjeden (Havressurslova, 2009),

fiskesalgslag med hjemmel for kontroll på opplysninger som faller naturlig for salgslagets virksomhet (Havressurslova, 2009), og Kystvakten med hjemmel for kontroll i henhold til fiskerioppsyn, fangstopp, og ressurskontroll (Kystvaktloven, 1997). I tillegg har Justervesenet ansvar for å kontrollere målinger på fiskemottak i forbindelse med landing av fisk (Forskrift om målenheter og måling, 2007).

Det andre kriteriet innebærer utvalg av personer tilknyttet fiskeri og/eller representanter fra fiskerinæringen. Fiskerne er hovedsakelig representert i form av to fag- og næringsorganisasjoner, Norges Kystfiskarlag og Norges Fiskarlag. Dette er organisasjoner for det man i andre næringer ville kalle arbeidstakere og arbeidsgivere, i tillegg til enkeltmannsforetak. Disse organisasjonene inneholder en rekke underorganisasjoner, tilrettelagt både geografisk og typeorientert.

Basert på kriteriene for utvalg og kartleggingen av målgruppen ble intervjuobjektene valgt ut. Etter å ha kartlagt relevante intervjuobjekter ble snøballmetoden benyttet. Det innebærer at man forhører seg om det er andre personer kjent med oppgavens tematikk som kan være interessant og relevant til undersøkelsen (Johannessen mfl., 2020). Utvalget av informanter vises nedenfor i tabell 3.

Tabell 3: Utvalg av informanter til kvalitativ undersøkelse.

	Intervju 1	Intervju 2	Intervju 3	Intervju 4	Intervju 5	Intervju 6
Deltaker	Fiskeri-organisasjon	Fiskeri-myndighet	Fiskeri-myndighet	Fiskeri-myndighet	Fiskeri-myndighet	Fiskeri-organisasjon
Organisasjon/ Etat/Organ	Norges Fiskarlag	Fiskeri-direktoratet	Fiskeri-direktoratet	Fiskeri-direktoratet	Norges Råfisklag	Norges Kystfiskarlag
Dekknavn	Intervju-objekt 1	Intervju-objekt 2	Intervju-objekt 3	Intervju-objekt 4	Intervju-objekt 5	Intervju-objekt 6

Intervjuobjektene var seks personer fra fiskeriorganisasjoner og fiskerimyndighetene. Tre av intervjuobjektene kommer fra Fiskeridirektoratet med ulikt ansvarsområde tilknyttet kontroll, to av intervjuobjektene kommer fra fiskeriorganisasjonene, hvor intervju 1 besto av to intervjuobjekter med samme arbeidsoppgave som gjennomførte intervju sammen, og ett av intervjuobjektene kommer fra salgslag med arbeidsoppgaver innenfor kontroll. Av hensyn til

anonymisering kan det ikke fremlegges konkret informasjon om de forskjellige partene som deltok i intervjuene, men det kan nevnes at alle involverte representerte et godt spredt utvalg av kunnskap og lang erfaring med næringen og tematikken tilknyttet oppgaven.

Fiskerimyndighetene var representert med informanter med bakgrunn som jurister, men med erfaring fra både operativ kontroll, og ledelse, og administrativt arbeid tilknyttet fiskerimyndighet. Fra fiskerierorganisasjonene var det representanter både med praktisk erfaring som fisker, ledelse, samt juridisk erfaring fra fiskerierorganisasjonenes perspektiv.

Pre-Intervju

Før gjennomføringen av intervjuene tok vi kontakt med de relevante intervjuobjektene via e-post. Samtlige av dem godkjente å delta i undersøkelsen, noe som var en forutsetning for å kunne gjennomføre intervjuene. Dette ga oss muligheten til å planlegge intervjuene og forberede oss tilstrekkelig basert på intervjuobjektene tilbakemeldinger og tilgjengelighet. Det å sikre deltakelse fra alle aktuelle intervjuobjekter var en viktig del av å sikre kvaliteten på undersøkelsen og å oppnå en bred og representativ dekning av temaet vi ønsket å undersøke. Med tanke på oppgavens tematikk og muligheten for sensitivt innhold, bestemte vi oss for å gjennomføre intervjuene én av gangen og å ikke gjøre lydopptak. Dette ble begrunnet med at lydopptak innebærer registrering og lagring av personopplysninger, og notatskriving regnes som en mindre inngripende metode for å dokumentere samtaler på (Johannessen mfl., 2020).

Vi informerte intervjuobjektene om at all informasjon som ble gitt kun ville bli brukt til å få innblikk i deres oppfatninger om dagens ressurskontrollsystem og for å danne oss et helhetlig perspektiv på våre problemstillinger. Vi forsikret også om at alt som ble sagt ville bli behandlet som konfidensielt, at intervjuobjektene ble anonymisert, og at intervjuene ikke ville inneholde personidentifiserende informasjon. Anonymiseringen ble ansett som viktig ettersom tematikken kan betegnes som følsom (Tjora, 2018).

Intervjuguide

Før vi gjennomførte intervjuene, utviklet vi en intervjuguide som tok utgangspunkt i begge oppgavens problemstillinger og forskningsspørsmål (se vedlegg 1). Intervjuguiden er en liste over tematikken og de generelle spørsmålene som skal gjennomgås i intervjuet, og er vanlig å bruke under kvalitative intervjuer (Johannessen mfl., 2020). Intervjuguiden er utformet gjennom tre faser, ut fra Tjora (2018) – dybdeintervjuets struktur. Dette innebærer først en

oppvarmingsfase med enkle konkrete spørsmål om for eksempel arbeidsoppgaver og personlig erfaring. Deretter kommer en refleksjonsfase, som utgjør hoveddelen av intervjuet, hvor informanten går i dybden på de ulike delene av forskningsspørsmålet. Til slutt kommer avrundingsfasen som kan lede bort fra hoveddelen, og avslutter intervjuet (Tjora, 2018).

Vi kategoriserte hovedtemaene i en logisk rekkefølge i henhold til strukturen og utarbeidet tilhørende nøkkelspørsmål. Dette ga intervjuobjektene muligheten til å først svare helhetlig på spørsmål knyttet til begge problemstillingene, før de kunne skille mellom en mer detaljert beskrivelse av både det administrative og det strafferettslige sanksjonssystemet.

Oppvarmingsfasen i guiden ble introduksjon der intervjuobjektene presenterte seg selv og ga en overordnet beskrivelse av dagens system, refleksjonsfasen gikk nærmere inn på spørsmål tilknyttet problemstillingene, og avrundingsfasen åpnet opp for at intervjuobjektene kunne gi sine egne tanker og vurderinger om systemet.

Intervjuguiden ble først sendt til vår veileder for å sikre at spørsmålene var relevante, og for å gjøre eventuelle endringer i rekkefølgen eller i formuleringen av spørsmålene. Intervjuguiden var lik for alle, men den semi-strukturerte intervjuetoden åpnet for muligheten til å endre rekkefølgen på temaene hvis det var hensiktsmessig, og for at intervjuobjektene kunne gi utdypende informasjon og relevante tilleggsopplysninger. På denne måten oppnådde vi en god balanse mellom fleksibilitet og standardisering i intervjuene. Problemstillingen og forskningsspørsmålene i intervjuguiden er ikke de samme som i studiens sluttprodukt, men tematikken er identisk, og forandringene påvirker ikke vurderingene av funnene eller analysestrategi.

Gjennomføring

Før intervjuene fikk alle intervjuobjektene tilsendt et informasjonsskriv med detaljer om oppgaven, deres deltakelse i studien og hvordan informasjonen ville bli behandlet (se vedlegg 2). Dette informasjonsskrivet inkluderte den semistrukturerte intervjuguiden og ga intervjuobjektene muligheten til å forberede seg på de ulike spørsmålene som ville bli stilt. Vi informerte også intervjuobjektene om at vi ønsket å intervju en strategisk utvalgt gruppe informanter fra både kontrollmyndighetene og fiskeriorganisasjonene for å få innsikt i deres perspektiver, meninger og erfaringer rundt tematikken. Intervjuene var satt til å ta mellom 45 og 60 minutter, og kunne foregå digitalt på Microsoft Teams eller fysisk i Tromsø. Intervjuet var strukturert slik at vi først stilte noen innledende spørsmål, deretter spørsmål om effektiviteten og legitimiteten til dagens ressurskontrollsystem, og til slutt noen spørsmål for å

få intervjuobjektene syn på muligheter og utfordringer for fremtiden av ressurskontrollarbeidet.

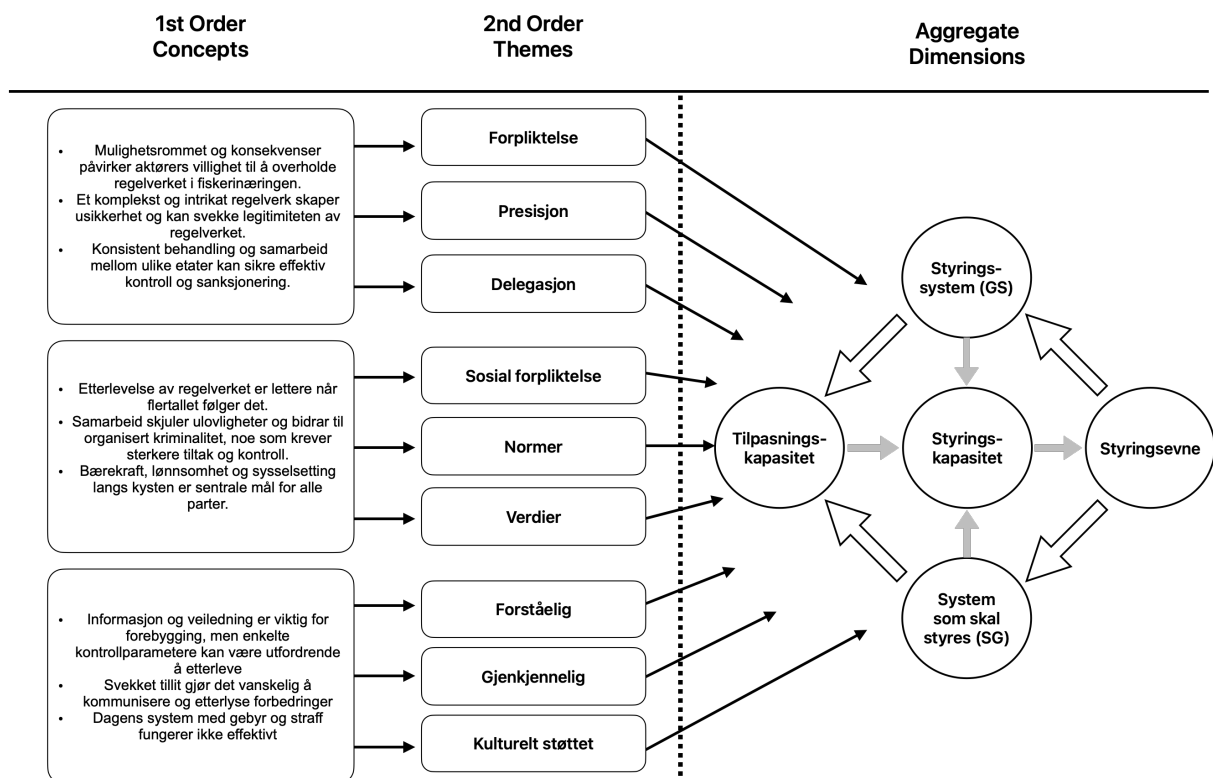
Under intervjuene fordelte vi arbeidsoppgavene mellom oss for å kunne konsentrere oss om å nøye notere ned det som ble sagt. En av oss tok notater på PC, mens den andre skrev for hånd. Dette var nødvendig, ettersom vi gjennomførte nettbaserte intervjuer og trengte en datamaskin for dette formålet. Når vi noterte under intervjuene, fokuserte vi på å gjengi deltakernes ordvalg så nøyaktig som mulig. Dette innebar at vi prioriterte ordrette notater fremfor å notere ned nøkkelord. Selv om nøkkelord-notering kunne ha gitt oss den generelle betydningen av det som ble sagt, ønsket vi en mest mulig detaljert og nøyaktig gjengivelse av deltakernes utsagn. Vi benyttet en semi-strukturert intervjuguide og fulgte denne punkt for punkt. Dersom det dukket opp interessante temaer eller svar underveis, stilte vi oppfølgings spørsmål for å få mer utfyllende og inngående svar fra deltakerne.

Etter at hvert intervju var fullført, gjennomgikk vi notatene sammen for å sikre at informasjonen fortsatt var friskt i minnet. En av de største utfordringene med å bearbeide en samtale til skriftlig tekst var å formidle intervjuobjektene beskrivelser og eksempler på en slik måte at det ga et nøyaktig grunnlag for å forstå tematikken. For å sikre at vi forstod det som ble sagt korrekt, inngikk vi en avtale med hvert intervjuobjekt om at vi kunne kontakte dem gjennom prosjektperioden dersom vi hadde spørsmål eller var usikre på noe. Dette var en viktig del av arbeidet vårt for å garantere at vi tolket informasjonen riktig og kunne presentere den på en nøyaktig og troverdig måte.

3.7.2 Dataanalyse

Etter gjennomgangen fra intervjuene satt jeg igjen med masse tekst om forskjellige beskrivelser om mange ulike aspekter med fiskerinæringen. For å analysere dette datamaterialet lot jeg meg inspirere av GIOIA-metoden. Denne metoden følger fremgangsmåten foreslått av Gioia mfl. (2013), og lar meg bryte ned og strukturere dataene i trinn, noe som hjelper med å fremheve viktige mønstre og temaer. Først fokuserte jeg på å identifisere 1st Order Concepts ved å søke etter likheter og forskjeller i intervjuene. Jeg brukte NVivo-programvaren for å hjelpe meg med denne prosessen, og etablerte koder basert på intervjuguidens temaer og de ulike informantenes svar. Etter å ha identifisert 1st Order Concepts, gikk jeg videre til 2nd Order Themes. Jeg baserte denne prosessen på det teoretiske rammeverket. Dette trinnet hjalp meg med å kategorisere fenomenene jeg observerte i datamaterialet, og jeg endte opp med ni kategorier knyttet til institusjonell teori og legitimitet.

Til slutt søkte jeg etter Aggregate Dimensions ved å destillere temaene som fremkom under 2nd Order Themes. Jeg kom frem til tre dimensjoner knyttet til interaktiv regjeringsteori: tilpasningskapasitet, regjeringskapasitet og regjerlighet, og samspillet mellom disse dimensjonene. Med hele settet med 1st Order Concepts, 2nd Order Themes og Aggregate Dimensions på plass, hadde jeg nå grunnlaget for å bygge en datastruktur. Datastrukturen hjalp meg med å organisere og visualisere hvordan jeg gikk fra rådata til termer, temaer og dimensjoner gjennom analysen. Figur 8 nedenfor er en representasjon av hele prosessen og understreker sammenhengene mellom de forskjellige konseptene, temaene og dimensjonene.



Figur 8: GIOIA-modell for analyse av datamaterialet.

Tilknytningen mellom 2nd Order Themes og Aggregate Dimensions i GIOIA-metodefiguren er basert på en forståelse av at både institusjonell teori og interaktiv regjeringsteori fokuserer på samspillet mellom aktører, normer og verdier i regjeringsprosesser.

3.8 Kvalitetskriterier i kvalitative studier

I dette delkapittelet vil jeg evaluere forskningsprosessen ved bruk av fire sentrale begreper for evaluering av kvalitative undersøkelser: pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bærekraftbarhet (Johannessen mfl., 2020). Etter å ha gjennomgått disse kriteriene, vil jeg kort gjennomgå litteratursøk-prosessen, og til slutt vil jeg presentere forskningsetiske betraktninger knyttet til studien.

3.8.1 Pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet

Pålitelighet handler om sammenhengen gjennom hele forskningsprosjektet (Tjora, 2018). Det knytter seg til datamaterialet i undersøkelsen, altså valg av data, innsamlingsmetoden, og bearbeidingsprosessen (Johannessen mfl., 2020). Innenfor kvalitativ forskning er pålitelighet gjennom redegjørelse og presentasjon av strukturerte datainnsamlingsmetoder lite hensiktsmessig, ettersom resultatet alltid vil være verdiladet og kontekstavhengig (Johannessen mfl., 2020). Men for å prøve å sikre pålitelighet har jeg gjennom oppgaven redegjort for tematikken i oppgaven, forklart de forskjellige innsamling- og analyseprosessene i metodekapittelet, og presentert den generelle konteksten rundt tematikken i kontekstkapittelet. Intervjuguiden er lagt ved i vedlegg og resultatene fra dokumentanalysen er presentert nedenfor i resultatdelen. Dette bidrar til studiens pålitelighet ved at leseren får innsikt i de valgene som er tatt i forskningsprosessen, med mål om å skape åpenhet og transparens rundt metoder og resultater. Reproduksjon og gjenskapelse av datamaterialet vil derimot kunne være vanskelig. Intervjuene vil være preget av kontekstfaktorene beskrevet av Johannessen mfl. (2020), og når det gjelder dokumentanalysen, kan verifisering være vanskelig siden det er krevende å få tilgang til saksdokumenter fra politiet, og det stilles spesielle krav og kriterier for å få anledning til å gjennomgå og analysere slike dokumenter.

Troverdighet dreier seg om i hvilken grad forskningsmetoden og funnene reflekterer studiens formål og gjenspeiler virkeligheten. Dette innebærer at metodevalg og utvalg må være representative for det undersøkte fenomenet (Johannessen mfl., 2020). I utvelgelsen av informanter til intervjuundersøkelsen ble det gjort nøye vurderinger for å sikre at informantene utgjorde et variert utvalg av aktører innen næringen og kontroll- og myndighetsinstanser på forskjellige nivåer og i ulike roller. Datamaterialet til dokumentanalysen ble innhentet fra en ekstern tredjepart, og det var ikke mulig å velge ytterligere eller mer målrettede dokumenter. Fordelen med dette er at jeg ikke påvirket

utvalget av data personlig, men ulempen er at jeg ikke kan være sikker på om jeg har fått et representativt eller realistisk utvalg av dokumenter, ettersom jeg ikke har tilgang til å se datasettene i sin helhet. Totalt ble det utlevert kun 87 saker på brudd på havressursloven fra Nordland politidistrikt og det er vanskelig å si om dette er et representativt antall saker for å kunne gjennomføre en troverdig analyse. Jeg antar at ved en større saksgjennomgang ville vært mulig å utnytte materialet bedre, men gitt begrensingene jeg har mener jeg det har blitt brukt på best mulig måte. Ved å benytte flere datainnsamlingsmetoder, som i dette tilfellet intervjuanalyse og dokumentanalyse, øker sannsynligheten for at forskningen gir troverdige resultater (Johannessen mfl., 2020).

Overførbarhet dreier seg om hvorvidt resultatene og metodikken fra et forskningsprosjekt kan anvendes på lignende fenomener (Johannessen mfl., 2020). Det er sannsynlig at resultatene fra denne oppgaven kan overføres til andre kontekster. Datagrunnlaget for oppgaven fokuserer på Nordland, ettersom det var her jeg fikk tilgang til informasjon, men dette kan potensielt utvides til å omfatte flere områder. Når det gjelder undersøkelsen av systemet, anser jeg det som relevant for en rekke andre forskningsspørsmål innen samme tematikk. De ulike områdene som er undersøkt i denne oppgaven, kan benyttes i flere analyser av den norske fiskerinæringen. Jeg mener det er avgjørende å studere systemet i lys av de samme kontekstene som brukes i denne oppgaven for å få en dypere forståelse av fenomenet.

Bekreftbarhet viser til i hvilken grad resultatene fra kvalitative undersøkelser kan bekreftes av andre forskere som gjennomfører tilsvarende studier (Johannessen mfl., 2020). For å sikre at oppgaven er bekreftbar, har jeg grundig gjennomgått de ulike metodene og teoriene som er brukt for å undersøke og besvare problemstillingen. Videre har jeg forsøkt å være så objektiv som mulig ved å vurdere tematikken og problematikken fra alle perspektiver og synspunkter.

3.8.2 Litteratursøk

I dette delkapittelet vil jeg beskrive hvordan jeg har utført litteratursøk for å hente ut relevant informasjon om temaer relevant for oppgaven.

For å undersøke det strafferettslige sanksjonssystemet, var det viktig å starte med å lese opp på de relevante lovverkene. Jeg begynte med en overordnet oversikt over lovverk knyttet til fiskerinæringen, og deretter dykket jeg ned i enkelte lover og forskrifter. Fiskerilovgivningen er kompleks og omfattende, så det ble etter hvert viktig å konsentrere meg om lovverk og forskrifter knyttet til saksdokumentene som ble utlevert. Lovverkene ble undersøkt på

Lovdata. For å finne relevant teori og forskning innen fiskerinæringen, institusjonell teori og fiskerikriminalitet, konsulterte jeg pensumlitteratur og anerkjente fagfelleverderte publikasjoner. Litteraturlistene i pensumbøkene ga et utgangspunkt for å identifisere nøkkelttekster og bidro til å danne et inntrykk av anerkjente teorier og forskning på området. Videre benyttet jeg meg av Google Scholar og Oria for å søke etter aktuell litteratur og overordnede begreper knyttet til fenomenet. Jeg søkte med nøkkelord og kombinasjoner av disse for å finne relevante artikler, rapporter og bøker. Søkeresultatene ble vurdert basert på tittel, sammendrag og hvorvidt de var publisert i anerkjente tidsskrifter eller forlag. Jeg fulgte også referansene i disse kildene for å identifisere ytterligere litteratur som kunne være relevant for oppgaven. Gjennom denne systematiske tilnærmingen til litteratursøk, kunne jeg samle et bredt utvalg av kilder som dekket de ulike aspektene ved tematikken i oppgaven. Dette ga meg et solid grunnlag for å kunne analysere og diskutere problemstillingen i oppgaven.

3.8.3 Forskningsetikk

Forskningsetikk spiller en sentral rolle i kvalitativ forskning og omfatter blant annet informantenes rett til selvbestemmelse og autonomi, rett til privatliv og forskerens ansvar for å unngå skade (Johannessen mfl., 2020). I denne oppgaven har forskningsetikk vært av særlig betydning, både i forhold til saksdokumenter fra politiet og intervjuene med informantene.

I forbindelse med saksgjennomgangen fra politiet har jeg fått tilgang til sensitiv informasjon, som potensielt kan være skadelig for involverte parter hvis den offentliggjøres. Derfor har det vært av største betydning å grundig bearbeide og analysere datamaterialet for å eliminere all personlig identifiserbar informasjon i dokumentene. JustFish-prosjektet har mottatt godkjenning fra SIKT (tidligere NSD), og alle deltakere i prosjektet har signert en taushetserklæring. Intervjuene ble utført på en måte som forhindret behandling av personopplysninger, noe som sikrer personvernet og konfidensialiteten til den sensitive informasjonen. Ved mottak av saksdokumentene har jeg også signert en taushetserklæring som forplikter meg til å håndtere datamaterialet på en trygg og ansvarlig måte, for å forhindre at det kommer på avveie. I forbindelse med intervjuundersøkelsen har jeg vært nøye med å anonymisere alle involverte parter. Gitt at det i denne næringen er vanlig at folk kjenner hverandres arbeidsforhold og stillinger, har jeg vært bevisst på å tilbakeholde informasjon om arbeidsplasser, stillinger og arbeidsoppgaver for å sikre at intervjuobjektene ikke kan identifiseres. Informantene ble også informert om deres rett til å trekke seg fra studien uten

konsekvenser og at deres deltakelse var frivillig. Videre vil alt materiale fra intervjuundersøkelsene bli slettet etter endt arbeidsperiode med oppgaven, sammen med all relevant informasjon om saksdokumentene. Dette er for å sikre at personopplysninger ikke blir lagret unødvendig og for å beskytte informantenes og involverte parters privatliv. Gjennom denne grundige og systematiske tilnærmingen til forskningsetikk, har jeg ivaretatt både informantenes og de involverte partenes rettigheter og sikret at oppgaven er i samsvar med etiske retningslinjer for forskning.

4 Sanksjonssystemets, organisering, strategi, praksiser og vurderinger

I dette kapitlet vil jeg undersøke fire sentrale aspekter som danner grunnlaget for studien. Først vil jeg introdusere organiseringen av det nåværende regulatoriske systemet som regulerer fiskerinæringen. Deretter vil jeg beskrive Fiskeridirektoratets strategier for etterlevelse og håndhevelse. Videre vil jeg gjennomgå dokumentene fra saksgjennomgangen ved hjelp av en kvalitativ dokumentanalyse, noe som gir en praktisk innsikt i sanksjonssystemet. Til slutt presenteres den kvalitative intervjuundersøkelsen som en vurdering av sanksjonssystemet. Funn og observasjoner vil bli diskutert kontinuerlig gjennom dette kapitlet.

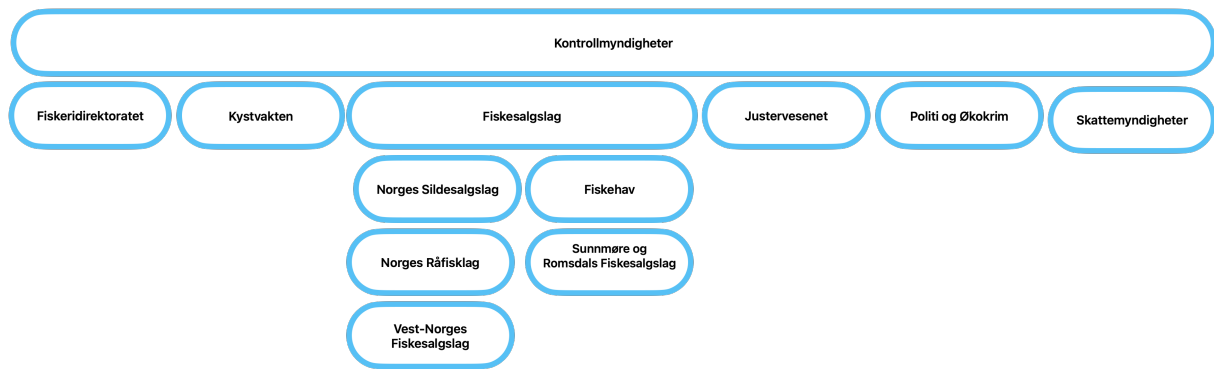
4.1 Organiseringen av dagens regulatoriske system i fiskerinæringen

I første del av dette kapitlet vil jeg presentere det strafferettslige sanksjonssystemet, med fokus på dets struktur og utforming. Målet er å gi en bakgrunnsforståelse av systemets utforming, slik at det blir lettere å forstå hvordan det fungerer. Denne delen av kapitlet tar sikte på å besvare studiens første forskningsspørsmål:

Hvordan er det strafferettslige sanksjonssystemet organisert?

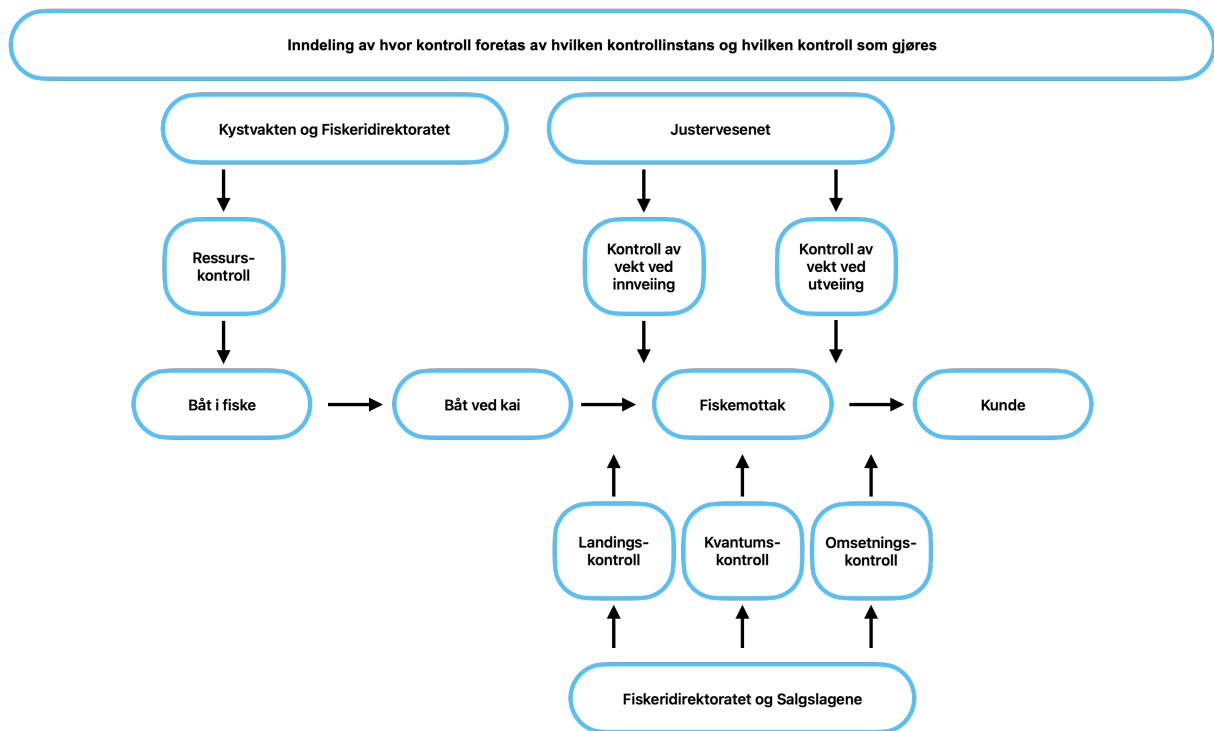
For å besvare dette spørsmålet, vil jeg presentere de ulike kontrollmyndighetene og deres respektive ansvarsområder, samt de ulike reaksjonsformene de kan benytte. Videre vil jeg også beskrive de forskjellige fag- og næringsorganisasjonene og deres arbeidsområder.

Norge har lyktes bedre med forvaltning enn de aller fleste andre land. Ressursforvaltningen i dag er kompleks og gjenstridig (Holm, 2014), og er et innviklet system av nasjonale og internasjonale lover, forskrifter, kvoter og tekniske tiltak som har til formål å sikre bærekraftig forvaltning og etterlevelse av regelverket (NOU 2019: 21, 2019). Dagens forvaltningsstruktur for fiskeriressursene i Norge er bygget opp rundt flere aktører og instanser som samarbeider for å sikre bærekraftig forvaltning av ressursene. På den ene siden av forvaltningen har man myndighetene. Kontrollansvaret er gitt til Nærings- og fiskeridepartementet, som har fordelt det videre ned til andre etater og aktører, vist nedenfor i figur 9.



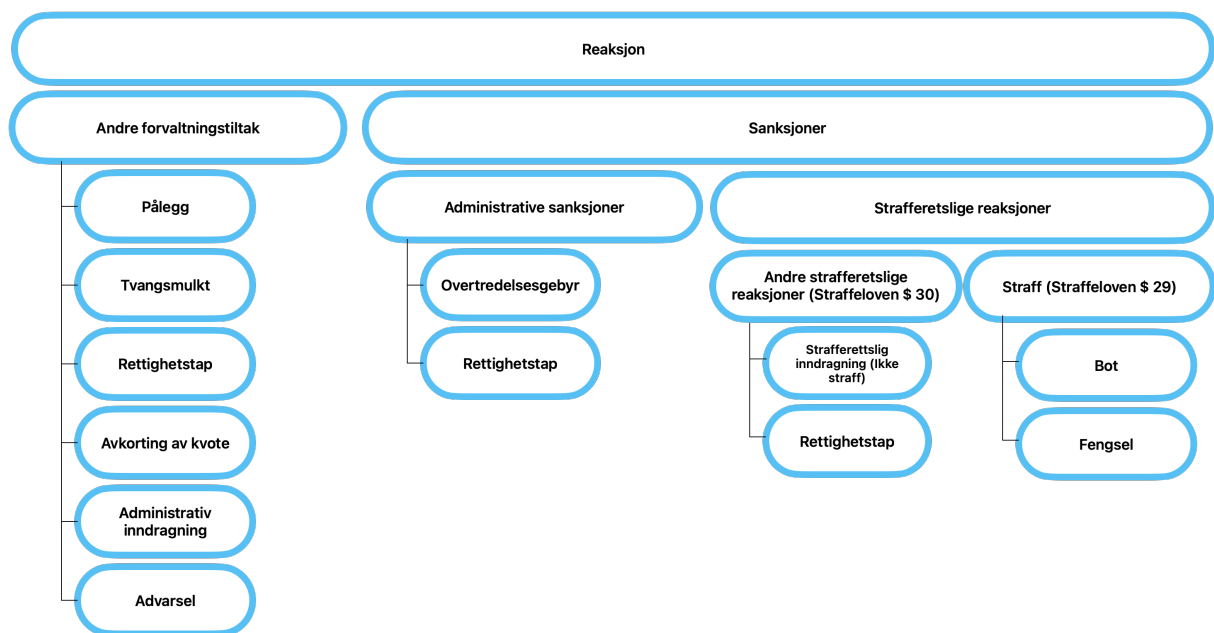
Figur 9: Oversikt over kontrollmyndighetene i den norske fiskerinæringen.

Fiskeridirektoratet er den mest sentrale aktøren i forvaltningen av fiskeriressursene og har hovedansvaret for kontroll og regulering av fiskerinæringen. Direktoratet utarbeider lover og regler, gir råd til regjeringen og forvalter fiskeriressursene på vegne av staten (NOU 2019: 21, 2019). Kystvakten er en del av det norske forsvaret og er ansvarlig for å overvåke og kontrollere aktivitetene i norske farvann, inkludert fiskeriaktiviteter. Den bistår også Fiskeridirektoratet med kontrolloppgaver og samarbeider med politiet i bekjempelsen av ulovlig fiske og annen kriminalitet til sjøs (NOU 2019: 21, 2019). Fiskesalgslagene er organisert som samvirkeforetak, og deres hovedoppgave er å sikre en effektiv omsetning av villfanget fisk. De utfører også kontrollfunksjoner og samarbeider med Fiskeridirektoratet og Kystvakten for å sikre at ressursene forvaltes på en bærekraftig måte. Politiet og Økokrim etterforsker og håndterer saker som involverer ulovlig fiske og økonomisk kriminalitet, og skattemyndighetene kontrollerer økonomiske transaksjoner og beskatning av inntekter fra fiskerinæringen. Justervesenet kontrollerer også, og har ansvar for kontroll av måleinstrumenter og veieutstyr som brukes i fiskerinæringen for å sikre korrekt rapportering og kontroll av fangstmengder (NOU 2019: 21, 2019). Nedenfor i figur 10 illustreres hvor kontroll foretas av hvilken kontrollinstans, og hvilken type kontroll som gjennomføres.



Figur 10: Inndeling av hvor kontroll foretas av hvilken kontrollinstans og hvilken kontroll som gjøres (Justervesenet, 2015, s. 19).

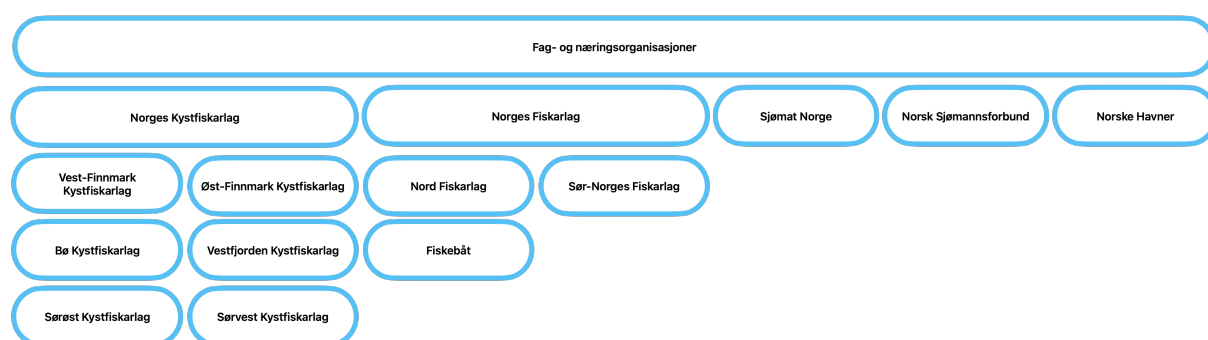
Her ser vi at Fiskeridirektoratet er med på kontroll gjennom hele linjen, mens Kystvakten, Justervesenet og Salgslagene kontrollerer innenfor bestemte områder relevant for deres arbeids- og oppdragsområde. Dersom det oppdages brudd på lovverket er det hovedsakelig to typer reaksjoner som kan forekomme, administrative og strafferettslige. Disse er vist nedenfor i figur 11.



Figur 11: Administrative og strafferettslige reaksjoner og sanksjoner.

Det strafferettslige systemet har som formål å straffe og avskrekke lovbrøyttere og involverer aktører som politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Systemet følger en mer formell prosess og har strengere beviskrav om at skyld må bevises «utover enhver rimelig tvil». Systemet gir også den mistenkte visse rettigheter, som retten til å nekte å forklare seg og retten til forsvarer. Sanksjonstyper i det strafferettslige systemet inkluderer bøter, fengselsstraff og inndragning (NOU 2019: 21, 2019). På den andre siden fokuserer det administrative sanksjonssystemet på å sikre etterlevelse av regelverket og rette opp konsekvensene av regelbrudd. Dette systemet involverer forvaltningsorganer, som Fiskeridirektoratet, og har en mer fleksibel og effektiv prosess. Beviskravene er ofte lavere, og den mistenktes rettigheter kan være mer begrenset. Administrative sanksjoner kan være advarsler, bøter, tilbakekall av tillatelser eller lisenser og inndragning. I dette systemet kan gjentatte brudd føre til inndragning av lisenser, noe som kan ha en mer umiddelbar og effektiv avskrekkende effekt (NOU 2019: 21, 2019).

Selv om kontrollen utføres av myndigheter, er næringsaktørene i fiskerinæringen en essensiell samarbeidspart for myndighetene. Næringsaktører er godt representert i alle sammenhenger der fiskeripolitikk og ressursforvaltning diskuteres og implementeres. De deltar i internasjonale kvoteforhandlinger, reguleringsmøtets høringer, samt midlertidige og saksspesifikke utvalg og råd. Den innflytelsen næringsaktørene har innenfor forvaltningspolitikken er et resultat av grundig arbeid over en lengre tidsperiode. Samarbeidet bidrar til tillit og legitimitet i systemet, og medforvaltning er en nødvendig betingelse for ansvarlig ressursforvaltning (Holm, 2014). De forskjellige fag- og næringsorganisasjonene er vist nedenfor i figur 12.



Figur 12: Fag- og næringsorganisasjoner i norsk fiskerinæring.

Samarbeidet mellom disse aktørene er en av de mest sentrale aspektene ved den norske fiskeriforvaltningen (Holm, 2014). Disse organisasjonene fungerer som bindeledd mellom myndigheter og næringen og er viktige for å sikre en bærekraftig og lønnsom utvikling av

fiskeri- og havbruksnæringen. Norges Fiskarlag er en av de største og eldste organisasjonene som representerer norske fiskere (Holm mfl., 2014). Organisasjonen arbeider for å sikre gode og stabile arbeidsvilkår for fiskere, samt forvaltning av fiskeressursene på en bærekraftig måte. Norges Fiskarlag er aktivt involvert i politiske prosesser, både nasjonalt og internasjonalt, og samarbeider med myndighetene og andre organisasjoner for å ivareta fiskernes interesser. Norges Kystfiskarlag er også en viktig aktør i norsk fiskerinæring og representerer kystfiskere og småbåtfiskere over hele landet. Sjømat Norge er en næringsorganisasjon som representerer sjømatindustrien, Norsk Sjømannsforbund er en fagorganisasjon som representerer sjøfolk, og Norske Havner er en interesseorganisasjon for norske kommunale og interkommunale havner.

Norge har utviklet en kompleks og intrikat forvaltningsstruktur for fiskeriressursene. Samarbeidet mellom myndigheter og næringsaktører bidrar til å sikre en bærekraftig og ansvarlig forvaltning av fiskeriressursene. Dette samarbeidet gir også en sterkere legitimitet til systemet og skaper en solid plattform for fremtidig utvikling og tilpasning til nye utfordringer og muligheter innenfor fiskerinæringen.

4.2 Fiskeridirektoratets strategier for etterlevelse og håndhevelse

I denne andre delen av kapittelet vil jeg undersøke antakelser og forutsetninger som det strafferettslige sanksjonssystemet bygger på. Målet er å få en bedre forståelse av de underliggende prinsippene og mekanismene som styrer sanksjonssystemet, samt hvordan det fungerer som en del av statens regjeringskapasitet i kontroll og regulering av fiskerinæringen. Denne delen av kapittelet tar sikte på å besvare studiens andre forskningsspørsmål:

Hvilke antakelser og forutsetninger bygger det strafferettslige sanksjonssystemet på?

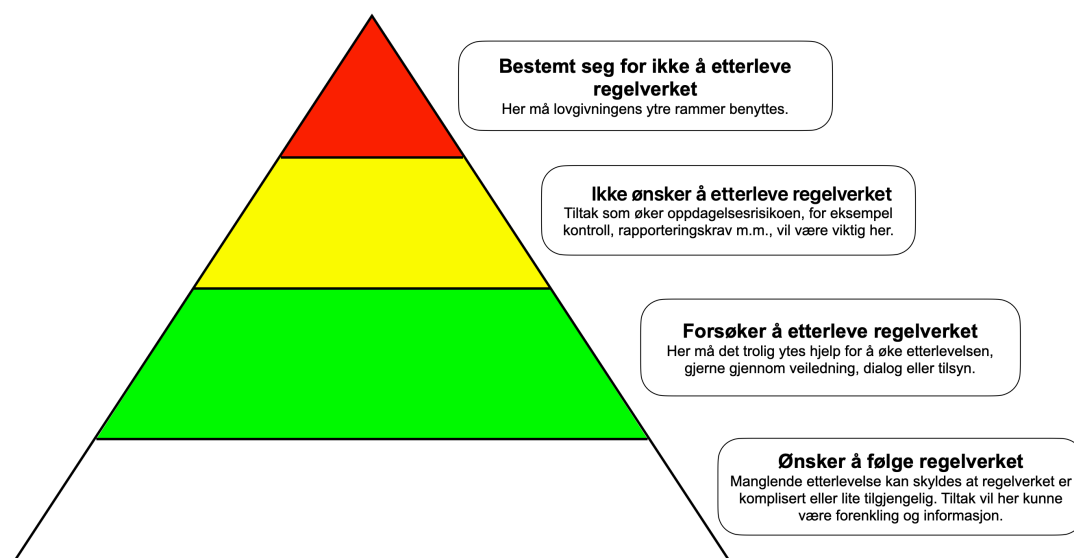
For å besvare dette spørsmålet vil jeg først presentere strategien i dagens ressurskontrollsystem og hvordan bruk av det strafferettslige sanksjonssystemet vurderes i ulike sammenhenger. Videre vurderes den avskrekkende effekten av straff, og hvordan effektiviteten av straff også avhenger av hvordan det strafferettslige sanksjonssystemet oppfattes av aktørene i næringen.

Den generelle målsetningen for ressurskontrollen er å «fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet gjennom bærekraftig og brukerrettet forvaltning av marine ressurser og marint miljø» (Fiskeridirektøren, 2020, s. 5) Dette innebærer regulering og kontroll av fangst og fiske for å skape en langsiktig balanse mellom beskyttelse av ressursene og høstingen (Fiskeridirektøren, 2020, s. 5). Dagens ressurskontroll er bygget opp på et rammeverk rundt en risikobasert ressurskontroll. Risiko «handler om mulige avvik fra målet om etterlevelse av reguleringene som skal sikre bærekraft og lønnsomhet i fiskeriene, og defineres som en kombinasjon av konsekvens (utfall eller resultat) og sannsynlighet (tilhørende usikkerhet)» (Fiskeridirektøren, 2020, s. 5). Risikoen er delt inn i tre forskjellige risikoakseptnivåer, basert på risikoakseptkriterier. Denne aksepten vurderes opp mot overordnede mål og gjeldende verdier, og bestemmer hva som er akseptabel risiko (Fiskeridirektøren, 2022, s. 5). Oversikten over risikonivåene er vist nedenfor i tabell 4.

Tabell 4: Risikoakseptkriterier for fiskerikontrollen (Fiskeridirektøren, 2022, s. 6).

Risikoakseptkriterier	Tiltak	Kommentar
Høy risiko	Risikoreduserende tiltak skal igangsettes fortløpende.	Ikke akseptabelt risikonivå. Fiskeridirektoratet, Kystvakten og fiskesalgslagene er ansvarlig for å gjennomføre risikoreduserende tiltak. Tiltakene kan gjennomføres som felles tiltak der det er relevant.
Moderat risiko	Risikoreduserende tiltak skal vurderes fortløpende.	Nytte ift. kostnader og ressurser bør inngå i vurderingen
Lav risiko	Risikoreduserende tiltak kan vurderes i særskilte tilfeller.	Akseptabelt risikonivå, men i særskilte tilfeller bør tiltak likevel vurderes der det gir stor nytte ift. kostnader og ressurser, og fiskerilovgivningens legitimitet.

Risikoakseptkriteriene er delt inn i tre deler: høy, moderat, og lav. Hvert nivå har tilhørende tiltak, skal igangsettes, skal vurderes, og kan vurderes. Håndteringen av risiko innebærer implementering av tiltak som effektivt vil bidra til å minimere risikoen, og øke etterlevelse (Fiskeridirektøren, 2020, s. 6). Denne risikostyringen kan også beskrives som valg av etterlevelsestrategi, jf. figur 13.

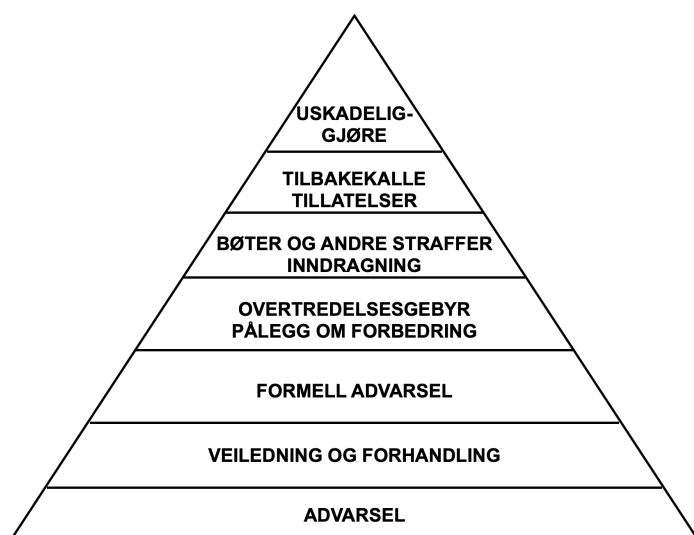


Figur 13: Etterlevelsepyramide, (Fiskeridirektøren, 2020, s. 6).

På det laveste nivået finnes de som ønsker å følge regelverket, men som kan ha utfordringer med å forstå og etterleve det. Tiltak her kan være forenkling og informasjon. På det neste nivået finnes de som forsøker å etterleve regelverket, men som ikke alltid lykkes. Tiltak her kan være veiledning, dialog eller tilsyn. Videre oppover i pyramiden finnes de som ikke

ønsker å etterleve regelverket, men som vil innrette seg dersom det er risiko for å bli oppdaget. Tiltak som øker oppdagelsesrisikoen vil være viktig her, som for eksempel kontroll og rapporteringskrav. Det øverste nivået er individer som har bestemt seg for å ikke følge regelverket. Her må tiltak som innebærer bruk av lovgivningens ytre rammer iverksettes (Fiskeridirektøren, 2020, s. 6-7).

Kontrollmyndighetene har to forskjellige hovedkategorier av tiltak de kan velge mellom for å sikre etterlevelse, reaktive eller proaktive tiltak. De reaktive tiltakene er tradisjonelle tiltak med mål om å avdekke eller hindre kriminalitet, og de proaktive tiltakene er mer rettet mot forebygging. Forebyggende tiltak innebærer reguleringstiltak, forenkling, informasjon, veiledning, dialog og tilsyn (Fiskeridirektøren, 2020, s. 7). For å velge hvilke typer tiltak som passer til de ulike etterlevelsensnivåene anvender kontrollmyndighetene en reaksjonsmodell basert på Gunningham (2010) reaksjonspyramide (NOU 2019: 21, 2019, s. 41), jf. figur 14.



Figur 14: Reaksjonspyramiden, (Gunningham, 2010, s. 8).

Reaksjonspyramiden er en modell som består av syv trinn, og som brukes for å tilpasse tiltakene etter adferden og holdningen til kontrollobjektet. Modellen består av to sentrale punkter. Det første er en gradvis eskalering fra bunnen og opp, og det andre er at toppen av pyramiden, dersom dette tiltaket må tas i bruk, er tilstrekkelig for å avskrekke selv den mest alvorlige forbrytelsen (Gunningham, 2010, s. 8). Pyramiden bygger på to forskjellige håndhevsstrategier, straff eller overtalelse.

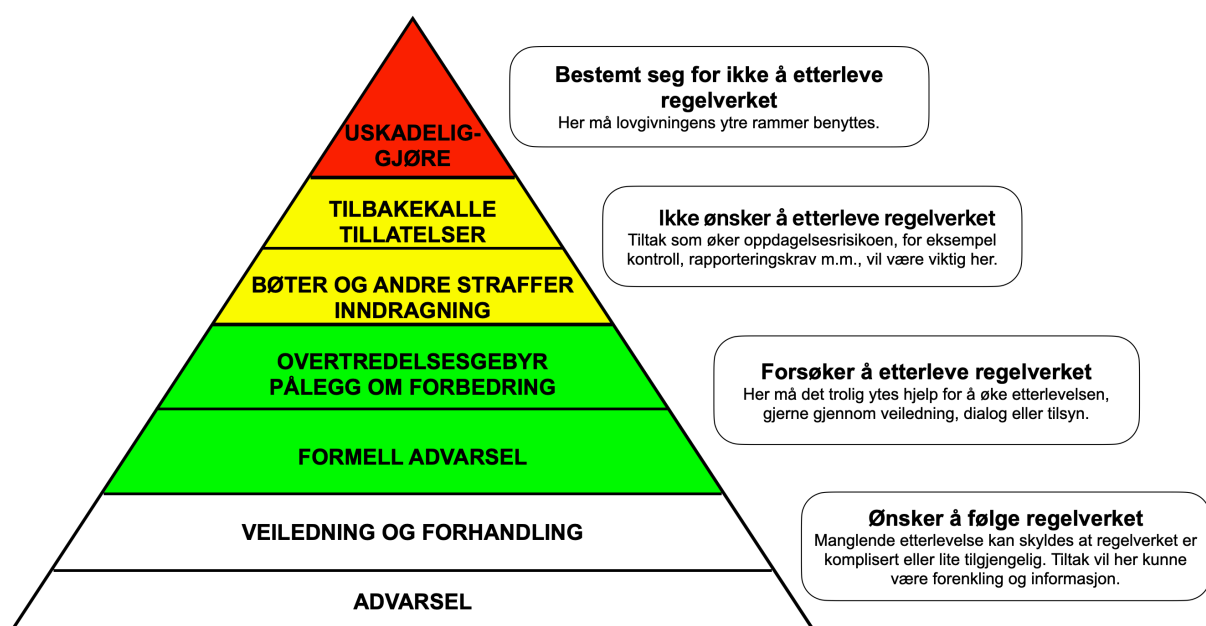
Straffstrategien, eller avskrekkingsstrategien, bygger på en konfronterende og reaktiv form for håndhevelse og sanksjonering. Den bygger på straff som avskrekking og forutsetter at dersom kriminalitet oppdages hyppig og sanksjoneres tilstrekkelig, vil andre aktører avskrekkes fra å

begå kriminelle handlinger i fremtiden (Gunningham, 2010, s. 2). På den andre siden har man overtalelsesstrategien, som bygger på en proaktiv form for etterlevelse. Denne strategien vektlegger kommunikasjon og forsoning. Den forsøker å forhindre istedenfor å reagere, og søker etter forhandling og forebygging (Gunningham, 2010, s. 3). Reaksjonspyramiden prøver å inkorporere begge strategiene inn i en modell som kan klare å straffe de ekte kriminelle, samtidig som den oppmuntrer til etterlevelse.

Problemet med en slik modell er at opptrapping og nedtrapping i pyramiden kan være vanskeligere enn man først tror. Haines (i Gunningham, 2010, s. 8) viser til at når eskalering av straff oppstår, så kan motivasjonen for etterlevelse fra tillit og samarbeid skifte til avskrekking og mistillit. Eskalering kan gi uventede konsekvenser, og å bygge tillit fra bunnen av er en ting, men å gjenoppbygge kan være en helt annen sak. En pyramide vil ikke være god nok med mindre det er kapasitet for dialog og informasjonsflyt mellom regjeringssystemet og systemet som regjeres (Gunningham, 2010, s. 9).

Etterlevelsespyramiden og reaksjonspyramiden har mange likhetstrekk, og etterlevelsespyramiden er mest sannsynlig utformet fra beskrivelsen av reaksjonspyramiden. Reaksjonspyramiden er hentet fra blant annet Gunningham (2010), og bygger på strategiene forklart ovenfor.

Ved å kombinere disse to pyramidene, danner man et ønsket bilde av reaksjon basert på etterlevelse av regelverk, jf. figur 15.



Figur 15: Kombinasjon av Etterlevelsespyramiden og Reaksjonspyramiden.

Det oversiktsbildet som dannes når man kombinerer etterlevelsespyramiden og reaksjonspyramiden, er en systematisk tilnærming til å sikre etterlevelse av regelverk og ressurskontroll rettet mot individuelle handlinger. Etterlevelsespyramiden fokuserer på å øke etterlevelsen av reglene ved å skape bevissthet, motivasjon og kunnskap hos aktørene som skal etterleve reglene. Reaksjonspyramiden fokuserer på å reagere på manglende etterlevelse av reglene gjennom tiltak som varierer fra forebyggende tiltak til straffereaksjoner. Når de to tilnærmingene kombineres, får man en tilnærming som involverer både forebyggende tiltak og reaksjoner ved manglende etterlevelse av regelverk.

Fiskeridirektoratets tilnærming har dermed et sterkt fokus på reglene, selv om denne tilnærmingen ikke utelukker at det er nødvending med tiltak som også påvirker normer og forståelse uten å gå via kontroll og reguleringer.

4.2.1 Etterlevelse gjennom kontroll og straff

Det strafferettslige sanksjonssystemet bygger på straff som følge av brudd på institusjonaliserte regjeringsrammer i håp om etterlevelse. Ut fra et rasjonelt økonomisk perspektiv er det logisk å anta at noen mennesker motiveres kun av økonomiske insentiver. I NOU-rapporten «Fremtidens ressurskontroll» stiller man seg kritisk til dagens reaksjonsnivå og mener det ikke er tilstrekkelig preventivt for å forhindre lovbrudd og skape etterlevelse av lovverket (NOU 2019: 21, 2019). Der legges det frem at dagens strafferettslige reaksjoner i stor grad er basert på tradisjonelle straffereaksjoner som fengsel og bøter, og at dette ikke er tilstrekkelig for å oppnå et godt forebyggende resultat. Derfor anbefaler utvalget en bredere tilnærming til straffereaksjoner, som også inkluderer alternative reaksjoner som kan tilpasses den enkelte lovbruddstype og lovbrøyer (NOU 2019: 21, 2019). Rapporten drøfter også spørsmålet om straffenes lengde og om det er behov for å øke straffenivået for noen lovbrudd. Utvalget peker på at lengden på straffene ikke nødvendigvis er den viktigste faktoren når det gjelder å forebygge kriminalitet. De mener at andre faktorer, som rehabilitering og tilpassede straffer, kan være like viktig (NOU 2019: 21, 2019).

Becker (1968) utviklet en modell for optimal kriminalitetsavskrekking ved å balansere straffenivået med forventede kostnader og potensielle fordeler ved forbrytelser. Modellen antar at individer er rasjonelle og velinformede, og begår forbrytelser hvis den individuelle fordelen overstiger forventede kostnader. For å avskrekke skadelige forbrytelser kan samfunnet ilegge bøter som sikrer forventet ansvar lik den skade kriminalitet forårsaker. Beckers økonomiske kriminologiperspektiv er basert på Smith (2005) sitt konsept om det

økonomiske mennesket og den usynlige hånd i en fri markedsøkonomi. Tanken bak optimal avskrekking er å finne et straffenivå som balanserer de potensielle fordelene ved å begå forbrytelsen opp mot de forventede kostnadene ved straff, og som dermed avskrekker enkeltpersoner fra å begå forbrytelser. En vellykket avskrekkingsstrategi vil gjøre det slik at de forventede kostnadene ved straff er lik eller større enn den potensielle fordelen ved å begå forbrytelsen (Becker, 1968).

En sentral antagelse i straffens avskrekkingseffekt er at potensielle lovbrøttere handler rasjonelt og tar informerte valg basert på forventede gevinster og tap. Dette kan imidlertid være en forenkling av virkeligheten, ettersom menneskelig atferd er påvirket av mange faktorer, og beslutningsprosesser ikke alltid er rasjonelle. Studier innenfor adferds økonomi har vist at mennesker ofte tar beslutninger basert på kognitive bias, følelser og normer (Thaler, 2018). Derfor kan avskrekkingseffekten av straff være mer kompleks enn det en rasjonell modell antyder.

I en spørreundersøkelse fra 2014 (Ekerhovd mfl., 2015) ble fiskere og en kontrollgruppe av nordmenn spurt om grunner for å følge eller ikke bryte fiskeriregler. Svarene kunne rangeres etter fem alternativer knyttet til straff, regler, bestandsutvikling, rettferdighet, omdømme og andre faktorer. Et flertall (47,7 %) mente at regler skal følges på grunn av deres iboende verdi, noe som relaterer seg til den normative pilaren i Scotts teori. Videre påpekte 27,6 % bestandsutvikling og fremtidige inntekter som viktig, noe som knyttes til Scotts kulturell-kognitive pilar. Frykt for straff var mindre vektlagt (9,8 %) og kan relateres til Scotts regulatoriske pilar. Undersøkelsen viser at uformelle normer om regeloverholdelse er sterkere enn frykten for straff.

I fiskerinæringen er etterlevelse av reguleringer påvirket av økonomiske insentiver. Selv om straff ikke alltid er den primære drivkraften, er det nødvendig med strafferettslige konsekvenser. Institusjonelle rammer for normer, verdier og regler er avgjørende for å opprettholde orden og bærekraft i næringen, og brudd på disse må møtes med konsekvenser forankret i samme rammeverk. Dette bidrar til å balansere egeninteresse og samfunnets beste, og fremmer rettferdig og bærekraftig forvaltning av fiskeriressurser.

Menneskelig atferd påvirkes av flere faktorer, så effekten av strafferettslige sanksjoner kan være mer kompleks enn teoriene antyder. For å sikre etterlevelse og ressurskontroll, bør en kombinasjon av forebyggende tiltak og reaksjoner ved manglende etterlevelse vurderes.

4.3 Analyse av lovbrudd: En kvalitativ dokumentgjennomgang av politisaker i fiskerinæringen

Mens de to forrige kapitlene presenterte organisering og strategi, presenterer dette kapitlet funnene fra dokumentgjennomgangen av sakene utlevert fra politiet. Denne gjennomgangen viser hvilke brudd og overtredelser systemet reagerer på. Sammen med kapittel 4.4 bidrar dette kapitlet til å besvare oppgavens tredje forskningsspørsmål:

Hvordan oppfattes praktiseringen av det strafferettslige sanksjonssystemet av aktørene?

Denne delen av analysen vil illustrere hvordan det strafferettslige sanksjonssystemet benytter straffeutmåling. Selv om det kan besvare forskningsspørsmålet på en mer indirekte måte, vil denne analysen bidra til å kaste lys over og understøtte eventuelle innsikter og oppfatninger hentet fra intervjumaterialet. Sakene presenteres som en del av en kvalitativ dokumentanalyse av 87 saker fra Nordland politidistrikt. Disse sakene, fra årene 2013, 2017, 2018, 2019 og 2020, omhandler alle brudd på havressursloven. Først legges det til grunn hva som gjør sakene relevant for studien, dernest presenteres de kategorisert i brudd på lovverk. Her blir de analysert i forbindelse med funnene fra første og andre forskningsspørsmål, fiskeridirektoratets strategier for etterlevelse og håndhevelse (Fiskeridirektøren, 2020, 2022), og Becker's modell for optimal avskrekking (Becker, 1968).

4.3.1 Saksgjennomgang

I Fiskeridirektoratets strategi framgår at etterlevelsepyramiden anses som en systematisk tilnærming til håndhevelse, hvor myndighetene først og fremst tilbyr veiledning og bistand til lovbrøyttere for å oppnå etterlevelse. Dersom dette ikke fungerer, trappes håndhevelsen opp med mer inngripende og strenge tiltak (Fiskeridirektøren, 2020). Strategien kan tolkes slik at håndhevelsespraksis utspiller seg på denne måten i fiskerisektoren.

I gjennomgangen og analysen av de 87 sakene, undersøkte jeg hvordan det strafferettslige sanksjonssystemet fungerer i praksis og vurderte i hvilken grad det var mulig å dokumentere at det bidrar til etterlevelse og avskrekking i fiskerisektoren. Med utgangspunkt i etterlevelse- og reaksjonspyramidene, vurderte jeg om myndighetene anvender en gradvis tilnærming i håndhevelsen, og om dette synes å påvirke lovbrøyternes respons. Det er også et spørsmål om reaksjonene fra myndighetene er proporsjonale til alvorlighetsgraden av lovbruddene.

Becker's modell for optimal avskrekking, peker på at for at straffereaksjonene i de analyserte sakene må være tilstrekkelig strenge for å avskrekke potensielle lovbrutere fra å begå lovbrudd. Jeg har derfor vurdert størrelsen på bøtene og sannsynligheten for å bli oppdaget og straffet i forhold til den forventede gevinsten ved lovbruddet. Resultatene fra analysen gir et innblikk i hvordan myndighetene håndterer brudd på havressursloven og hvilke sanksjoner som typisk brukes.

Det er viktig å påpeke at ikke alle sakene som ble utlevert fra politiet er inkludert i denne analysen, ettersom noen av dem ikke var relevante for forskningsspørsmålet. For å gi en oversiktlig fremstilling av bruddene på forskriftene, presenterer jeg nedenfor i tabell 5 en oversikt som viser alle bruddene fra de gjennomgåtte sakene samt antall brudd for hver enkelt forskrift.

Tabell 5: Oversikt over alle sakene i dokumentanalysene, med forskrift og antall brudd.

Forskrifter	Antall
Forskrift 01.01.2015 nr. 607 om landings- og sluttседdel § 8	16
Forskrift 01.05.2005 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen § 48	15
Forskrift 21.12.2009 nr. 1743 om posisjonsrapportering § 12	12
Forskrift 01.05.2005 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen § 15	6
Forskrift 01.02.2015 nr. 1822 om kystfiskeappen § 6	5
Forskrift 01.01.2016 nr. 1676 om regulering av torskefisket m.m., 62° N, 2016 § 31 og Forskrift 21.12.2009 nr. 1743 om posisjonsrapportering § 12	4
Forskrift 01.05.2005 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen § 73	3
Forskrift 15.04.2016 nr. 8 om beskyttelse av korallrev mot ødeleggelse som følge av fiskeriaktivitet § 3	3
Forskrift 01.05.2005 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen § 28	3
Forskrift 01.01.2019 nr. 2232 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader N i 2019 § 30	2
Forskrift 01.05.2016 nr. 322 om krav til leder på fartøy § 3	2
Forskrift 01.01.2004 nr. 737 om nedsenking av garnredskap § 1 og Forskrift 01.03.2003 nr. 256 om redskaper mv. ved laksefiske § 14	2
Forskrift 21.12.2009 nr. 1743 om posisjonsrapportering § 11, 12, 13 og 16	2
Forskrift 09.05.2014 nr. 607 om landings- og sluttседdel § 9	1
Forskrift 09.05.2014 nr. 607 om landings- og sluttседdel § 17	1
Forskrift 26.07.1993 nr. 772 om oppgaveplikt for fiskefartøy mm § 11 og Forskrift 01.02.2003 nr. 57 om opplysningsplikt i fisket § 12	1
Forskrift 01.05.2005 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen § 100	1
Forskrift 01.05.2005 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen § 33g	1
Forskrift 21.12.2009 nr. 1743 om posisjonsrapportering § 16	1
Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord i 2009 § 26	1
Forskrift 01.01.2012 nr. 1191 om regulering av fisket etter lodde i Barentshavet i 2012 § 16	1
Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord i 2009 § 28	1
Havressursloven § 61 § 24	1
Forskrift 01.05.2005 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen § 48 og Forskrift 01.05.2005 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen § 28	1
Forskrift 01.05.2005 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen § 48 og Forskrift 01.05.2005 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen § 30	1
Total	87

En av sakene går direkte på brudd på havressursloven, men den tas ikke med videre i analysen, og saksomfanget refereres derfor til som brudd på forskrifter. Forskriftene er sortert etter antall brudd, og det kan sees en varierende mengde brudd, hvor også noen av sakene involverer brudd på flere forskrifter.

For å velge ut hvilke saker som skulle tas videre til analyse var de nødt til å sees i sammenheng med studien. Ettersom denne studien også vil undersøke om det strafferettslige sanksjonssystemet fungerer som et legitimt virkemiddel i fiskerinæringen ble faktorene for utvelgelse satt til «grunnlag for brudd», «verdi forelegg/inndragningsforelegg», «fangstverdi», og «verdi inndragning». Ikke alle sakene vist videre i analysen inneholder alle faktorene, men disse ble sett på som mest hjelpsom til å analysere dokumentene. Det er usikkert, ifølge saksbeskrivelsene, om fangstverdi i hver sak omhandler verdi av «ulovlig» fangst, eller om det omhandler verdi av total fangst. Tabell 6 nedenfor viser de forskjellige sakene som ble valgt ut til analysen.

Tabell 6: Oversikt over saksomfang valgt ut til ytterligere analyse.

Forskrifter	Antall
Forskrift 01.01.2015 nr. 607 om landings- og sluttseddel § 8	16
Forskrift 21.12.2009 nr. 1743 om posisjonsrapportering § 12	12
Forskrift 01.05.2005 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen § 15	6
Forskrift 01.02.2015 nr. 1822 om kystfiskeappen § 6	5
Forskrift 15.04.2016 nr. 8 om beskyttelse av korallrev mot ødeleggelse som følge av fiskeriaktivitet § 3	3
Forskrift 01.01.2019 nr. 2232 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader N i 2019 § 30	2
Forskrift 26.07.1993 nr. 772 om oppgaveplikt for fiskefartøy mm § 11 og Forskrift 01.02.2003 nr. 57 om opplysningsplikt i fisket § 12	1
Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord i 2009 § 26	1
Total	46

Denne tabellen viser åtte forskjellige rader, enten med én eller flere forskrifter, med varierende mengde brudd i hver kategori. Alle radene inneholder saker som passer utvelgelsesfaktorene. De to første har et ganske mye større saksomfang enn de andre, og utgjør majoriteten av saksomfanget i analysen. De resterende seks radene inneholder faktorene nødvendig til analysen. Sakene til den første raden, brudd på forskrift om landings- og sluttseddel § 8, vises nedenfor i tabell 7.

Tabell 7: Brudd på forskrift om landings- og sluttseddel § 8.

Forskrift 01.01.2015 nr. 607 om landings- og sluttseddel § 8					
Grunnlag	Verdi forelegg/ Inndragningsforelegg	Fangstverdi	"Verdi forelegg/ inndragningsforelegg" mot "verdi av fangst"	Verdi inndragning	
Fiskeren unnlot å seddelføre ved bedriften 1242 kg torsk fisket fra fartøy	NOK 10 000	NOK 17 388	58%		
Fiskeren unnlot å seddelføre ved bedriften 1242 kg torsk fisket fra fartøy	NOK 10 000	NOK 17 388	58%		
Fiskeren unnlot å seddelføre ved bedriften 1242 kg torsk fisket fra fartøy	NOK 10 000	NOK 17 388	58%		
Fiskeren unnlot å seddelføre ved bedriften 1242 kg torsk fisket fra fartøy	NOK 10 000	NOK 17 388	58%		
Skipper på fartøyet leverte en fangst på 1723 kg til fiskemottaket og forlot fiskemottaket uten at det ble utstedt landingseddel.	NOK 10 000	NOK 30 286	33%		
Skipper satte ved to anledninger fangster på kaia til mottaket og forlot fiskemottaket uten at det ble utstedt landingseddel.	NOK 15 000	NOK 121 420	12%	NOK 50 000	
Foretaket tok i mot fisk fra to fartøy uten at det ved en eller flere anledninger umiddelbart ble ført landings- eller sluttseddel før fartøyene forlot anlegget.	NOK 50 000	NOK 151 706	33%		
Skipper på fiskefartøyet satte en fangst på 944 kg på kaia til fiskemottak, og forlot fiskemottaket uten at det ble utstedt landingseddel.	NOK 12 000	NOK 20 559	58%	NOK 20 000	
Skipper oppga feil mengde levert fangst idet det på sluttseddel ble oppgitt levert 4570 kg torsk i rund vekt. Dette til tross for at det faktisk ble levert 10.866 kg torsk.	NOK 30 000	NOK 107 032	28%		
Skipper oppga feil mengde levert fangst idet det på sluttseddel ble oppgitt levert 4570 kg torsk i rund vekt. Dette til tross for at det faktisk ble levert 10.866 kg torsk.	NOK 140 000	NOK 107 032	131%		
Personen førte feil mengde levert fangst på sluttseddel ved levering fra fire fartøy, idet det ble ført til sammen 8022 kg for lite torsk på sluttseddel i forhold til det som faktisk ble levert fra fartøyene.	NOK 30 000	NOK 137 114	22%		
Personen førte feil mengde levert fangst på sluttseddel ved levering fra fire fartøy, idet det ble ført til sammen 8022 kg for lite torsk på sluttseddel i forhold til det som faktisk ble levert fra fartøyene.	NOK 100 000	NOK 137 114	73%		
Skipper forlot mottaksstedet før fangsten var veid og seddelført og før sluttseddel var undertegnet av både kjøper og selger.	NOK 15 000	NOK 115 899	13%		
Skipper førte på sluttseddel feilaktig at fangsten var fisket og levert av fartøyet. Fangsten ble levert av annet fartøy ved mottak.	NOK 20 000	NOK 79 297	25%		
Skipper medvirket til at fangst levert ved mottak samme dag feilaktig ble ført på annet fartøy.	NOK 20 000	NOK 79 297	25%	NOK 79 000	
Noen som handlet på vegne av rederiet opplyste i sluttseddel at 34473 kg nordsjøsild var fisket i norsk sone, til tross for at silda var fisket i EU sonen.	NOK 50 000			NOK 163 326	

Sakene i tabellen er organisert slik at forhold fra samme sak er gruppert sammen. Forskjellige saker er skilt med fargevariasjoner, og gul markering i kolonnen "verdi forelegg/inndragningsforelegg" indikerer inndragningsforelegg. Denne organiseringen og beskrivelsen gjelder også for alle andre tabeller videre ned i analysen. Alle andre verdier i denne kolonnen representerer forelegg, med mindre noe annet er spesifisert.

Brudd på forskrift om landings- og sluttseddel § 8 utgjorde majoriteten av saksomfanget i analysen og inneholder alle faktorer relevante for analysen. Paragrafen, kalt "Utfylling av landings- og sluttsedler", omhandler når og hvordan landings- og sluttsedler skal utfylles og signeres (Landingsforskriften, 2014). Bruddene for denne forskriften varierer mellom «unnlot å seddelføre fangst», til «førte feil mengde fangst». Den personlige motivasjonen bak slike handlinger er vanskelig å plassere i etterlevelsepyramiden, ettersom det kan være gjort bevisst eller ved en feil, men reaksjonen er gitt som forelegg og inndragning, og sammenfaller derfor med noen som ikke ønsker å etterfølge regelverket. At det ikke er mulig å fange opp årsaken til overtredelsen, men at både uhell og bevisste brudd behandles likt kan sees på som en svakhet i systemet. I disse sakene observeres det videre at verdien av forelegget aldri overstiger 58% av fangstverdien. Fire av sakene har fått inndragning i tillegg til forelegg, og i

disse tilfellene er verdien av straffen nærmere verdien av fangsten. De fire første radene stammer alle fra samme sak. Her har hver part involvert fått et forelegg på 10 000 kr, til sammen 40 000 kr, i en situasjon der den totale fangstverdien var på 17 388 kr. Separat utgjør dette en 58% forskjell mellom forelegg og fangstverdi, mens samlet utgjør forskjellen 230%. I de resterende sakene er det gitt forelegg som utgjør mellom 12-73% av fangstverdi, med unntak av inndragningsforelegg.

Ved å vurdere disse verdiene i lys av teorien om etterlevelse- og reaksjonspyramidene og Becker's modell for optimal avskrekking, kan det stilles spørsmål ved om sanksjonene er strenge nok til å avskrekke potensielle lovbrøyttere. Hvis inndragning ekskluderes fra tabellen, ettersom det ikke regnes som straff ifølge straffeloven §§ 29 og 30, ligger den gjennomsnittlige verdien av forelegg mot fangstverdi på 39%. Hvis de fire første sakene betraktes som 230% av fangstverdi og inndragningsforelegg inkluderes, ligger gjennomsnittlig forelegg mot fangstverdi på 57%.

En forutsetning for Becker's modell for optimal avskrekking er at straffen skal være tilstrekkelig høy for å overstige gevinsten fra lovbruddet. Det vil si at potensielle lovbrøyttere skal vurdere risikoen for å bli straffet og straffens størrelse som høyere enn gevinsten fra lovbruddet. Ut fra analysen kan det observeres at verdien av forelegg i flere tilfeller ikke overstiger en stor del av fangstverdien. Dette kan tyde på at sanksjonene kanskje ikke er strenge nok til å avskrekke potensielle lovbrøyttere. Dersom sannsynligheten for å bli oppdaget er lav, kan likevel en relativt lav straff fortsatt ha en avskrekkende effekt, forutsatt at straffens størrelse økes proporsjonalt med forbrytelsens alvorlighetsgrad. Men det at straffenivået også holdes lavt, kan også indikere at myndighetene også erkjenner at ikke alle brudd følger av bevisste handlinger. Det er med andre ord ikke helt klart hva som påvirker lovbrøytternes beslutningsprosesser.

Nedenfor i tabell 8 er en oversikt over saksomfanget som går på brudd på forskrift om posisjonsrapportering § 12.

Tabell 8: Brudd på forskrift om posisjonsrapportering § 12.

Forskrift 21.12.2009 nr. 1743 om posisjonsrapportering § 12					
Grunnlag	Verdi forelegg/ Inndragningsforelegg		Fangstverdi	"Verdi forelegg/ inndragningsforelegg" mot "verdi av fangst"	
Skipper unnlot ombord på norsk fiskefartøy å registrere og sende daglig melding om fangst (DCA-melding) til Fiskeridirektoratet.	NOK	20 000	NOK	300 000	7%
Skipper unnlot ombord på norsk fiskefartøy å registrere og sende daglig melding om fangst (DCA-melding) til Fiskeridirektoratet.	NOK	300 000	NOK	300 000	100%
Skipper oppga uriktig i DCA-melding til Fiskeridirektoratet en fangst på NVG-sild, med en underrapportering på 35,1 %	NOK	15 000	NOK	186 164	8%
Skipper oppga uriktig i DCA-melding til Fiskeridirektoratet en fangst på NVG-sild, med en underrapportering på 35,1 %	NOK	190 000	NOK	186 164	102%
Skipper oppga i DCA-melding til Fiskeridirektoratet en fangst på hyse og torsk, med en underrapportering på hyse (23 %) samt en overrapportering på torsk (17,3 %).	NOK	20 000	NOK	102 729	19%
Skipper oppga for lite fangstet torsk i DCA-melding til Fiskeridirektoratet, med en underrapportering på ca. 21 %.	NOK	20 000	NOK	212 480	9%
Skipper oppga for lite fangstet torsk i DCA-melding til Fiskeridirektoratet, med en underrapportering på ca. 21 %.	NOK	212 480	NOK	212 480	100%
Skipper unnlot å melde inn all fangst i DCA-melding idet den del av fangsten som gikk til oppmaling ikke ble tatt med i DCA-meldingen.	NOK	10 000			
Skipper sendte fangstmelding med uriktig antall kilo torsk. I meldingen oppga skipper å ha fisket 5600 kg torsk mens skipper ved levering samme leverte 24 614 kg torsk.	NOK	10 000	NOK	120 000	8%
Skipper sendte fangstmelding med uriktig antall kilo torsk. I meldingen oppga skipper å ha fisket 5600 kg torsk mens skipper ved levering samme leverte 24 614 kg torsk.	NOK	120 000	NOK	120 000	100%
Skipper unnlot å melde inn all fangst ombord i forbindelse med DCA-melding, med en underrapportering på 60,26%.	NOK	12 000	NOK	277 500	4%
Skipper unnlot å melde inn all fangst ombord i forbindelse med DCA-melding, med en underrapportering på 60,26%.	NOK	100 000	NOK	277 500	36%

Forskrift om posisjonsrapportering § 12, kalt "Melding om fangst", omhandler når og hvordan melding om fangst skal sendes inn (ERS-forskriften, 2009). Sakene omfatter underrapportering og unnlattelse av registrering av fangst. Underrapporteringen strekker seg opptil omtrent 60 prosent. Denne tabellen viser syv forskjellige saker, der fem av sakene har både forelegg og inndragningsforelegg. I alle sakene, med unntak av én, er verdien av forelegg under ti prosent av verdien av fangsten. I sakene med inndragning er det gjort inndragning på omtrent 100% av fangstverdi, bortsett fra én sak med inndragning på omtrent 36 prosent. Foreleggene i disse sakene utgjør mellom fire og 19 prosent av fangstverdien. I sakene med inndragningsforelegg varierer verdien mellom 40 og 110 prosent av fangstverdien. Gjennomsnittlig utgjør forelegg ni prosent av fangstverdi.

Sanksjonene som er pålagt i disse sakene viser også en stor variasjon i forhold til fangstverdien, noe som kan tyde på at straffenivået kanskje ikke er konsekvent eller tilstrekkelig høyt for å avskrekke potensielle lovbrøyttere. Fangstverdien i sakene er store sammenliknet med sanksjonene, og dette kan indikere at sanksjonene ikke nødvendigvis er strenge nok til å avskrekke potensielle lovbrøyttere.

Nedenfor i tabell 9 vises brudd på forskrift om kystfiskeappen § 6.

Tabell 9: Brudd på forskrift om kystfiskeappen § 6.

Forskrift 01.02.2015 nr. 1822 om kystfiskeappen § 6				
Grunnlag	Verdi forelegg/ Inndragningsforelegg	Fangstverdi	"Verdi forelegg/ inndragningsforelegg" mot "verdi av	Verdi inndragning
Skipper unnlot å sende elektronisk landingsmelding via kystfiskeappen for til sammen 22 landinger av fangst.	NOK 12 000	NOK 859 514	1%	NOK 50 000
Skipper hadde en differanse mellom fangst ført elektronisk i kystfiskeapp og levert fangst, noe som utgjorde en underrapportering på 22,08 %.	NOK 15 000			
Skipper hadde en differanse mellom fangst ført elektronisk i kystfiskeapp og levert fangst, noe som utgjorde en underrapportering på 22,08 %.	NOK 100 000			
Skipper unnlot å sende elektronisk melding via kystappen ved til sammen 9 landinger av fangst.	NOK 10 000	NOK 273 330	4%	
Skipper unnlot å sende elektronisk melding via kystappen ved til sammen 11 landinger av fangst.	NOK 150 000	NOK 333 972	45%	

Tabellen viser tre saker som omhandler totalt fem forhold, alle relatert til brudd på forskrift om kystfiskeappen § 6. Denne forskriften regulerer landingsmeldinger, når de skal sendes, og hva de skal inneholde (Forskrift om kystfiskeappen, 2014). I den første saken unnlot en skipper å sende landingsmeldinger i kystfiskeappen for totalt 22 landinger. Fangstverdien var på 859 514 kr, og forelegget ble ilagt på 12 000 kr. I tillegg ble det gitt inndragning av fangst til en verdi av 50 000 kr. Forelegget i denne saken utgjorde cirka én prosent av fangstverdien. Den andre saken har ikke oppgitt fangstverdi. Den tredje saken omhandler samme individ/foretak som den første saken. Her ble det ilagt et forelegg på 10 000 kr til skipperen for unnlattelse av å sende landingsmelding for ni landinger med en fangstverdi på 273 330 kr. Forelegget utgjorde fire prosent av fangstverdien. Inndragningsforelegget ble ilagt foretaket på 150 000 kr for ni pluss to landinger med en fangstverdi på 333 972 kr, hvor forelegget utgjorde omtrent 45 prosent av fangstverdien. Gjennomsnittlig utgjorde forelegget tre prosent av fangstverdien i disse sakene.

I forhold til etterlevelsepyramiden er det i dette tilfellet, med implementering av relativt ny teknologi, mulig å vurdere om myndighetene har tilbudt tilstrekkelig veiledning og bistand før de har gått videre med mer inngripende og strenge tiltak, som forelegg og inndragning. Dette er et av de tema som det ble spurt om i intervjuene. Gjennomsnittlig utgjør forelegget i disse sakene tre prosent av fangstverdien, noe som kan indikere at heller ikke disse sanksjonene nødvendigvis er strenge nok til å avskrekke potensielle lovbrøyttere. Dette tallet blir enda lavere når man ser på forelegget i forhold til fangstverdien i den første saken, der forelegget utgjør kun én prosent av fangstverdien.

Nedenfor i tabell 10 vises en oversikt over brudd på fire forskjellige forskrifter.

Tabell 10: Brudd på forskrift om beskyttelse av korallrev m.m, om regulering av fisket nord 62 m.m, om oppgave- og opplysningsplikt, og om fisket nord 62.

Grunnlag	Verdi forelegg/ Inndragningsforelegg	Fangstverdi	"Verdi forelegg/ inndragningsforelegg" mot "verdi av fangst"	Verdi inndragning
Forskrift 15.04.2016 nr. 8 om beskyttelse av korallrev mot ødeleggelser som følge av fiskeriaktivitet § 3				
Skipper fisket med line innenfor forbudssone. Skipper leverte samme dag 134 kilo kveite og 63 kilo uer ved fiskemottak.	NOK 10 000	NOK 15 398	65%	NOK 15 398
Skipper brukte ved syv anledninger line innenfor det stengt område.	NOK 20 000	NOK 1 173 000	2%	
Skipper brukte ved syv anledninger line innenfor det stengt område.	NOK 750 000	NOK 1 173 000	64%	
Forskrift 01.01.2019 nr. 2232 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader N i 2019 § 30				
Skipper fisket torsk med snurrevad i alt 7 hal innenfor grunnlinjen som til sammen ga ca. 13400 kg torsk, 16850 kg hyse og 1370 kg sei.	NOK 20 000	NOK 330 000	6%	
Skipper fisket torsk med snurrevad i alt 7 hal innenfor grunnlinjen som til sammen ga ca. 13400 kg torsk, 16850 kg hyse og 1370 kg sei.	NOK 330 000	NOK 330 000	100%	
Forskrift 26.07.1993 nr. 772 om oppgaveplikt for fiskefartøy mm § 11 og Forskrift 01.02.2003 nr. 57 om opplysningsplikt i fisket § 12				
I årene 2013 og 2014 førte eier ikke forenklet fangstloggbok for forskjellige fiskearter.	NOK 15 000	NOK 977 823	2%	NOK 75 000
Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord i 2009 § 26				
Skipper leverte ved fire anledninger fangst ved mottak og skrev under på slutseddell med det uriktige innhold at fangsten var fisket med fartøyet. Dette til tross for at all fangst var fisket med annet fartøy.	NOK 10 000	NOK 48 522	21%	

I første del av tabellen dreier det seg om brudd på forskrift om beskyttelse av korallrev § 3, som forbyr bruk av slepende redskaper, garn, line og teiner i visse områder (Forskrift om beskyttelse av korallrev, 2016). Her finnes to saker med tre forhold. I den første saken ble det ilagt et forelegg på 65 prosent av fangstverdien og 100 prosent inndragning av fangstverdien for fiske innenfor et stengt område. I den andre saken ble det ilagt et forelegg på to prosent av fangstverdien til skipperen og inndragning på 64 prosent av fangstverdien for foretaket. Den andre delen av tabellen omhandler brudd på forskrift om regulering av fiske etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader § 30. Her ble det ilagt et forelegg på 6 prosent av fangstverdien og 100 prosent inndragning for fiske innenfor grunnlinjen med redskap som ikke er tillatt i denne sonen. Den tredje delen av tabellen viser brudd på to forskrifter: forskrift om oppgaveplikt for fiskefartøy mm § 11 og forskrift om opplysningsplikt i fisket § 12. I dette tilfellet har det ikke blitt ført forenklet fangstloggbok for ulike arter i to år, og det ble ilagt et forelegg på to prosent av fangstverdien til eieren og inndragning på 75 000 kr. I den siste delen av tabellen dreier det seg om brudd på Forskrift om fisket etter torsk mv., 2009. Her ble det ilagt et forelegg på 21 prosent av fangstverdien for registrering av fiske med feil fartøy.

Fiskeridirektoratets strategi bygger på etterlevels- og reaksjonspyramiden. Ut fra Becker's modell for optimal avskrekking tyder ikke straffenivået og håndhevelsen i sakene på at sanksjonssystemet slik det er utformet er tilstrekkelig for å avskrekke potensielle lovbrøyttere.

Gjennomgangen av bruddene viser at straffereaksjonene ikke overgår fangstverdien. I ett tilfelle mottok en skipper et forelegg på 10 000 kr for ulovlig fiske, der fangstverdien var 15 398 kr. Fangstverdien ble også inndratt. Denne saken har det høyeste forholdet mellom forelegg og fangstverdi (65 %) blant de undersøkte tilfellene. Becker (1968) benytter en formel for optimal bot beregner den nødvendige størrelsen på en bot for å oppnå avskrekkende effekt. Ved å snu formelen kan man estimere den nødvendige oppdagelsessannsynligheten, gitt kostnad og bot. Når fangstverdien og forelegget inkluderes i formelen, viser det seg at oppdagelsesrisikoen må være 154 % for å virke avskrekkende, utregningen er vist i vedlegg 3. Dette innebærer at det skal være umulig å unngå oppdagelse. Imidlertid gir ikke dagens kontrollsystem i næringen en 100 % oppdagelsesrisiko; den befinner seg et sted mellom én og tre prosent (NOU 2019: 21, 2019).

Becker viser at optimale bøter og oppdagelsesrisiko må være betydelig høyere enn i dagens kontrollsystem. Økt straffenivå er ikke en enkel sak, det er et politisk spørsmål som innebærer en rekke vurderinger (Innst. O. nr. 72 (2004–2005); Norges Domstoler, 2023). Det ligger utenfor denne oppgavens formål å gå inn på det.

Denne analysen peker i retning av at det er begrenset hvilken effekt kontroll og sanksjon kan oppnå i dagens fiskerisystem, gitt både næringas organisering og regulerings- og kontrollsystemets organisering. Dette indikerer at fiskekriminalitetsutfordringen ikke kan løses bare gjennom den regulatoriske pilaren i kontroll- og sanksjonssystemet, men at også andre institusjonelle forhold kan ha betydning. Det blir undersøkt i neste kapittel.

4.4 Aktørenes Perspektiver: Hvordan oppfattes det strafferettslige sanksjonssystemet?

I dette kapittelet presenteres funnene fra den kvalitative intervjuundersøkelsen. I analysen drøftes institusjonelle dimensjoner for legitimitet i norsk fiskeriforvaltning. Målet med analysen er å formidle informantenes oppfatninger om hvordan ressurskontrollen oppleves blant de ulike aktørene i fiskerinæringen. Sammen med kapittel 4.3 bidrar det til å besvare oppgavens tredje forskningsspørsmål:

Hvordan oppfattes praktiseringen av det strafferettslige sanksjonssystemet av aktørene?

For å besvare spørsmålet, er funnene fordelt og analysert innenfor tre overordnede kategorier: regulatorisk, normativ og kulturelt-kognitiv legitimitet. Kategoriene er basert på Scott (2013) sine institusjonelle pilarer og typer institusjonell legitimitet. Det er viktig å merke seg at praksis ikke så lett lar seg plassere i ulike kategorier som slik det er presentert her, noe som indikerer at denne inndelingen har en analytisk funksjon.

4.4.1 Regulatorisk legitimitet

Den første delen av analysen fokuserer på tilpasningskapasitet (Adaptability) innen fiskerinæringen og hvordan dette relaterer seg til regulatoriske dimensjoner av legitimitet fra institusjonell teori. Tilpasningskapasitet beskriver systemets evne til å tilpasse seg endringer, enten det er eksterne endringer i miljøet eller interne endringer, og omfatter aktørers villighet til å akseptere endringer og proaktivt tilpasse seg disse. Forpliktelse, presisjon og delegasjon er tre sentrale dimensjoner ved regulatorisk legitimitet som vil bli undersøkt i denne delen.

Funnene i denne analysen tyder på at forpliktelsen til lovverket er moderat, men at det ikke er begrunnet i kontrollsistemets overvåking- og kontrollmuligheter. Videre er ikke kontroll- og sanksjonssystemet presist nok til å skape legitimitet for regjeringssystemet, ettersom lovverket er komplekst og skiftende. Ansvarsfordelingen i kontrollsistemet er klart fordelt, og skillet mellom det administrative sporet og det strafferettslige sporet er godt tydeliggjort, men beslutningsvariasjoner mellom de ulike sporene skaper forvirring og tilrettelegger ikke for legitimitet blant næringsaktørene.

Forpliktelse

Forpliktelse viser til hvor sterkt bundet aktører føler seg til å overholde reglene (Scott, 2013). En viktig faktor for denne etterlevelsen er oppdagelsesrisiko. Intervjuobjekt 1 understreker betydningen av oppdagelsesrisiko i næringen:

«I fiskerinæringen er risikoen for å bli oppdaget et sentralt element. Hvis aktørene er klar over at det er en høy sannsynlighet for å bli oppdaget ved brudd på regelverket, vil de fleste sannsynligvis unngå å delta i slike aktiviteter» - (Intervjuobjekt 1)

Dette antyder at økt sannsynlighet for oppdagelse kan føre til en høyere grad av forpliktelse blant aktører. Samtidig er kontrollnivået og ressursene som brukes på kontroll avgjørende for hvor effektiv oppdagelsesrisikoen faktisk er. Intervjuobjekt 1 påpeker at kun «mellom én og to prosent av alle landingene kontrolleres». Dette lave kontrollnivået fører til at det stilles spørsmål ved etterlevelsen når kontrollene ikke er til stede. Intervjuobjekt 2 stiller et kritisk spørsmål:

«Vil den ulovlige aktiviteten i fiskerinæringen bli påvirket når det gjennomføres kontroll? Fører kontrollen til at næringsaktørene stanser den ulovlige aktiviteten? Fiskerinæringen ønsker kontinuerlig kontroll, men hvis man sier det, ligger det da eksplisitt i at om det ikke kontrolleres, så vil det skje ulovligheter?» - (Intervjuobjekt 2)

Dette punktet antyder at det er nødvendig med en mer omfattende og regelmessig kontroll for å opprettholde en høy grad av etterlevelse blant aktører. For å sikre dette er det viktig å vurdere ressursene og strategiene som er nødvendige for å øke oppdagelsesrisikoen og dermed styrke aktørers forpliktelse til å overholde reglene. Imidlertid oppleves ikke dagens kontrollsystem og sanksjonssystem som tilstrekkelig forebyggende eller avskrekkende, ifølge intervjuobjekt 4:

«Kontroll- og sanksjonssystemet i fiskerinæringen er ikke tilstrekkelig forebyggende eller avskrekkende, til at det ikke forekommer store avvik. Det lønner seg å bryte loven på sikt» - (Intervjuobjekt 4)

Begrensede ressurser på kontroll fører til at det kan lønne seg å bryte loven, som intervjuobjekt 4 også påpeker: «I det lange løp så lønner det seg, fordi vi har begrenset ressurser på kontroll». Dette er en bekymringsfull situasjon, ettersom det kan oppmuntre

aktører til å bryte loven og undergrave bærekraftig fiskeri. Forpliktelsen til å overholde regelverket i fiskerinæringen kan bli påvirket av både oppdagelsesrisiko og konsekvensene av brudd på reglene. Intervjuobjekt 5 peker på to konkrete årsaker til at dagens system ikke fungerer optimalt:

«To faktorer bidrar til at kontrollsystemet ikke fungerer optimalt: sannsynligheten for å bli oppdaget er for lav, og konsekvensene av regelbrudd er ikke strenge nok» -
(Intervjuobjekt 5)

Når oppdagelsesrisikoen er lav, kan aktører i fiskerinæringen oppleve mindre forpliktelse til å følge reglene, ettersom de vurderer at sjansen for å bli oppdaget og straffet er liten.

Selv om det er utfordringer knyttet til kontroll og sanksjonssystemet, er det viktig å anerkjenne at mange aktører i næringen ønsker å overholde regelverket og motvirke fiskerikriminalitet. Intervjuobjekt 1 påpeker at *«De fleste aktører i fiskerinæringen har ingen intensjoner om å inndra fangst ulovlig og er antagelig ærlige»*. Dette synet støttes opp av intervjuobjekt 6 som fremstiller næringens ønske om å bekjempe fiskerikriminalitet: *«Målet er å bekjempe fiskerikriminalitet i næringen, noe veldig mange fiskere også er interessert i»*. Dette viser at forpliktelse til regelverket er viktig for aktørene i næringen og at det er en bevissthet rundt nødvendigheten av kontroll og sanksjoner for å sikre etterlevelse. Intervjuobjekt 6 understreker også at det er en misforståelse å se på alle fiskere som kriminelle: *«Det kan virke som om oppfatningen er at alle fiskere er kriminelle, men dette er ikke tilfelle. Bare et lite antall fiskere er involvert i kriminelle aktiviteter»*. Dette tyder på at mange fiskere anerkjenner viktigheten av bærekraftig og ansvarlig fiskeri og er forpliktet til å overholde regelverket.

Presisjon

Presisjon i regelverket handler om hvor klart reglene definerer ønsket adferd (Scott, 2013). Dess mer presise regler, dess enklere er de å følge. Imidlertid er det flere sider ved presisjon i fiskerinæringen som fremkommer gjennom sitater fra forskjellige intervjuobjekter. Intervjuobjekt 6 påpeker at *«Fiskerilovverket er komplekst og inneholder motstridende regler, og det er en manglende vilje fra myndighetene til å korrigere disse områdene»*. Dette skaper utfordringer for aktører som ønsker å etterleve regelverket. Problemet illustreres ytterligere av intervjuobjekt 6 gjennom et eksempel med kveite:

«På undermåls og overmåls kveite, så har vi ilandføringsforbud og samtidig

utkastforbud. Hvis jeg får en kveite om bord, og den er under minstemål, og hvis den er død, så har jeg ikke lov å ta den med på land, og ikke lov å kaste den bort. Hva skal jeg gjøre med den?» - Intervjuobjekt 6

Det er også en oppfatning blant aktørene at fiskere blir behandlet som skyldige inntil det motsatte er bevist. Intervjuobjekt 6 uttaler at «*Fiskere er skyldige til det motsatte er bevist, eller fiskere er skyldige inntil uskyld er bevist utover enhver rimelig tvil. Så rettsprinsippet er snudd helt på hodet*».

Intervjuobjekt 5 gir et innblikk i utfordringene knyttet til den norske fiskeriforvaltningen og dens komplekse og intrikate regelverk. Dette sitatet belyser en tendens til å raskt innføre nye regler for å sikre rettferdighet, men som samtidig fører til et stadig mer komplisert system.

«Norsk fiskeriforvaltning har en tendens til å raskt lage regler for å dekke opp områder dersom de ser noe som ikke er fanget opp. Dette fører til et svært komplisert og intrikat regelverk som genererer omtrent 300 nye forskrifter i året. Det er ingen andre bransjer som holder slikt» - (Intervjuobjekt 5)

Etter å ha hørt Intervjuobjekt 5s perspektiv, blir det tydelig at det er en vedvarende utfordring å finne en balanse mellom rettferdighet og enkelhet i fiskeriforvaltningen. Den raske innføringen av nye regler bidrar til et stadig voksende og komplisert regelverk, noe som er unikt for denne bransjen og kan skape problemer i forvaltningen av fiskeressursene. Sammenfattet viser sitatene at det er behov for større presisjon og klarhet i fiskeriregelverket, samt mer konsistens mellom ulike deler av regelverket. Det kan bidra til å redusere kompleksiteten og gjøre det enklere for aktørene i næringen å forstå og etterleve reglene.

Intervjuobjekt 3 argumenterer for at problemet ikke nødvendigvis ligger i reaksjonssystemet, men heller i strukturen til kontrollregimene:

«Problemet ligger ikke nødvendigvis i reaksjonssystemet, men i hvordan kontrollregimene er strukturert. Systemet skaper et stort mulighetsrom for å omgå regelverket dersom man ønsker det» – (Intervjuobjekt 6)

Dette synspunktet støttes av intervjuobjekt 2, som påpeker at det er behov for digitalisering av kontroll og bedre risikovurderinger for å kunne sette søkelys på de mest risikoutsatte områdene og aktørene i næringen:

«Når det gjelder kontrollmetodikken, er det kjent at få landinger blir fysisk kontrollert, og det er usannsynlig at dette endres. Imidlertid foregår det en digitalisering av kontroll, og det er ønskelig å forbedre risikovurderingene ved å spisse innsatsen mot hva som utgjør risikoen, og rette fokus mot høyrisikofiskerier og objektnivå, som fartøy og mottak» – (Intervjuobjekt 2)

Disse sitatene fremhever viktigheten av å forbedre og modernisere kontrollregimene i fiskerinæringen. Digitalisering av kontroll og forbedret risikovurdering kan bidra til mer målrettet og effektiv kontroll, som fokuserer på de mest risikoutsatte områdene og aktørene. Dette vil igjen styrke håndhevelsen av regelverket og redusere muligheten for å omgå det. Kontrollregimets oppbygning gjennom fokus på etterlevelse fra risikokontroll forklares av intervjuobjekt 1:

«I etterlevelsespyramiden har du de kriminelle på toppen, i midten de som jukser litt, og nederst de som er helt lovlig. Det som er viktig er å veilede de som kan veiledes og slå ned på de med kriminelle hensikter» – (Intervjuobjekt 1)

Intervjuobjekt 3 understreker dette ved å vise til den teoretiske tilnærmingen med etterlevelsespyramiden, som generaliserer hvordan enkelte aktører opptrer:

«På toppen av pyramiden befinner de seg som alltid vil prøve å bryte regelverket hvis de har muligheten til å gjøre det. For å bekjempe disse, må det være muligheter for å reagere og straffe på en måte som rammer dem effektivt» – (Intervjuobjekt 3)

Sitatene uttrykker viktigheten av å utforme kontrollregimet med et fokus på etterlevelse og risikokontroll. En slik tilnærming innebærer å veilede aktørene som ønsker å følge regelverket, og samtidig sørge for at de med kriminelle hensikter blir håndtert på en effektiv og rettferdig måte. Dette risikoskillet støttes også opp av næringsaktører, men rettes mer inn på andre begreper rundt risiko. Et sentralt aspekt ved presisjon i fiskerinæringen for fiskere og deres næringsaktører er å skille mellom formalovertredelser og realovertredelser.

Intervjuobjekt 1 forklarer at det er viktig å skille mellom de to typene overtredelser, og mener at kontroll- og sanksjonssystemet er for strengt når det gjelder formalovertredelser:

«Det er viktig å skille mellom formalovertredelser og realovertredelser. Formalovertredelser er, for eksempel, underrapportering i fangstdagbok sammenliknet med det som føres på seddel. En realovertredelse er hvis fisker og

kjøper sammen underrapporterer det som faktisk leveres, og fører et annet tall på seddelen, altså unndragelse. Kontrollmyndighetene klarer hovedsakelig å avdekke formalfeil, og det er vår oppfatning at reaksjonene på formalovertredelser er for streng» – (Intervjuobjekt 1)

Fiskerne mener at dette skillet er viktig fordi det omhandler intensjon. Formalovertredelser innebærer ikke nødvendigvis en intensjon om kriminalitet, i motsetning til realovertredelser. Intervjuobjekt 6 forklarer problematikken rundt straff på formalovertredelser slik:

«Problemet er at fiskerne må angi seg selv ved å tippe hvor mye fangst man har. Vi føler oss urettferdig behandlet når vi må anslå hvor mye fangst vi har og melde det inn, for deretter å bli straffet hvis vi tipper feil» - (Intervjuobjekt 6)

Intervjuobjekt 1 og 6 hevder altså at dagens kontroll- og sanksjonssystem ikke er treffsikkert, og at det er for strenge reaksjoner på formalovertredelser, mens kontrollmyndighetene ikke klarer å avdekke realovertredelser. Imidlertid påpeker intervjuobjekt 3 at underrapportering av fangst er et vesentlig problem og ikke bør betraktes som en formalovertredelse, men heller som et første trinn mot en realovertredelse:

«Fiskeriet er ikke en gjettekonkurranse, og underrapportering av fangst kan være første skrittet i å legge til rette for en realovertredelse. Skal man fiske mer enn det man har lov til, så må det landes mer fisk enn det som rapporteres inn av næringsaktørene. Dette regnes ikke som en formalovertredelse, da det antas å være enten uaktsomt eller forsettlig. Da har de gjort noe de ikke burde gjøre for å legge til rette for en økonomisk gevinst, som de ikke har krav på. Språkbruk er uheldig når man snakker om real- og formalovertredelser, fordi dette bidrar igjen til å svekke alvorligheten av denne typen aktivitet» – (Intervjuobjekt 3)

Intervjuobjekt 3 argumenterer altså for at underrapportering av fangst kan være et bevisst forsøk på å oppnå økonomisk gevinst ved å omgå regelverket og at det derfor ikke bør reduseres til en simpel formalovertredelse. Dette synspunktet utfordrer oppfatningen til intervjuobjekt 1 og 6 og antyder at kontrollmyndighetene må være særlig oppmerksomme på underrapportering av fangst for å forhindre potensielle realovertredelser. Problemet er vurderingen om intensjon, ettersom begynnelsesløpet for begge er feilrapportering av fangst, men hvor en er ubevist og en bevist. Intervjuene viser at det er ulike synspunkter på hva som bør betraktes som såkalte formalovertredelser og realovertredelser, samt hvordan kontroll- og

sanksjonssystemet bør håndtere dem. Dette understreker behovet for en grundig evaluering av dagens system og en vurdering av hvilke tiltak som kan iverksettes for å øke treffsikkerheten og bedre håndtere overtredelser i fiskeribransjen. Selv om kontrollmyndighetene ikke liker begrepsskillet mellom formalovertredelser og realovertredelser slik næringsaktørene ser det, argumenterer intervjuobjekt 1 for at det er viktig å vurdere alvorlighetsgraden av overtredelsene i forhold til oppdagelsesrisikoen og straffevurderingen. Intervjuobjekt 1 hevder at risikoen for å oppdage realovertredelser er for lav, mens risikoen for å bli oppdaget ved formalovertredelser er ekstremt høy, og reaksjonene uforholdsmessig store:

«Kontrollmyndighetene har ikke klart å oppdage, avsløre og avdekke realovertredelser på mange år» – (Intervjuobjekt 1)

«Tidligere strenge reaksjoner i dommer var ofte begrunnet i lav oppdagelsesrisiko. I dag er oppdagelsesrisikoen nesten 100%, noe som burde påvirke behovet for strenge reaksjoner» – (Intervjuobjekt 1)

Intervjuobjekt 1 forklarer at den høye oppdagelsesrisikoen ved såkalte formalovertredelser skyldes at fiskerne selv rapporterer inn alt de gjør ute på havet, og når det da forekommer kontroll, så vet de at den kommer:

«Fiskeren som er ute på havet vet det er kontroll når han kommer og leverer. Dersom han ikke vet det, så får han vite det fra kjøperen. Kontrollørene er ofte til stede ved mottakene i lengre perioder, og fiskerne er klar over dette både før de drar ut og når de kommer tilbake. Hva er da poenget med å jukse hvis fiskerne allerede vet at de blir å bli kontrollert» - (Intervjuobjekt 1)

Intervjuobjekt 1 stiller spørsmål ved hvorfor strenge reaksjoner er nødvendige når oppdagelsesrisikoen for formalovertredelser er så høy og fiskerne er klar over kontrollen som foregår. Dette illustrerer ulike syn på kontroll- og sanksjonssystemet blant aktørene og tyder på at man ideelt sett kunne fokusert mer på å identifisere og håndtere forsettlige brudd på regelverket, og samtidig justere reaksjonene på såkalte formalovertredelser, og dermed skape et mer rettferdig og effektivt system som bedre oppfyller målet om å fremme etterlevelse og ansvarlig fiske. Intervjuobjekt 1 understreker viktigheten av legitimitet i regelverket for at det skal bli akseptert og respektert av aktørene i næringen. Fiskerne bør forstå hvorfor de får et gebyr hvis de overtrer visse bestemmelser. Imidlertid peker intervjuobjekt 1 på at estimering av fangst er en utfordring og kan føre til bekymring blant fiskere om mulige gebyrer:

«Regelverkets legitimitet er viktig for næringen, og fiskerne skjønner man skal straffes for visse overtredelser, men det kan være utfordrende når det gjelder estimater av fangst. Man forstår at noen gruer seg for å gå på jobb hvis man er redd for at man plutselig kan få et gebyr, fordi man bommer i tippekurransen» - (Intervjuobjekt 1)

For å sikre legitimitet og opprettholde tillit til kontroll- og sanksjonssystemet, er det viktig å sikre presisjon og forutsigbarhet i regelverket og dets håndhevelse. Dette innebærer å finne en balanse mellom å avdekke og håndtere reelle brudd på regelverket, samtidig som man tar hensyn til utfordringene fiskerne møter, som usikkerhet rundt estimering av fangst. Å skape et mer rettferdig og presist system vil i sin tur kunne styrke aktørenes forpliktelse til å overholde reglene og bygge legitimitet for kontroll- og sanksjonssystemet.

I denne analysen kommer det frem at presisjon som en del av regulatorisk legitimitet omhandler ulike forhold. Det første er kompleksiteten rundt lovverket. Dagens system er bygget på et stort og omfattende lovverk som hvert år skaper nye forskrifter. Det gjør det vanskelig for næringsaktører å etterleve regelverket, og svekker legitimiteten rundt systemet. Det andre forholdet er kontrollstrukturen. På grunn av begrensinger rundt kontrollsystemet oppstår et stort mulighetsrom for ulovligheter. Kontrollmyndighetenes etterlevelse- og risikostrategi bygger på et ønske om mer effektiv og målrettet kontroll og sanksjonering, men erfaringene fra næringen er at dette systemet ikke klarer å nå disse målene, og systemet ender opp med å sanksjonere på feil område. Både systemet som skal regjeres og regjeringssystemet erkjenner utfordringene rundt problematikken, og slik kontroll- og sanksjonssystemet er utformet og anvendt i dag så er det ikke presist og klarer derfor ikke å bygge legitimitet blant partene.

Delegasjon

Delegasjon refererer til i hvilken grad tredjeparter har autoritet til å håndheve reglene og megle i konflikter (Scott, 2013). Klare tydeliggjøringer av hvilke parter som har mulighet til å håndtere konflikter og sikre etterlevelse, danner grunnlag for legitimitet i et regulatorisk system. Som nevnt i kontekstkapittelet er kontrollansvaret i fiskerinæringen fordelt på ulike etater, med Fiskeridirektoratet som hovedansvarlig. Intervjuobjekt 2 gir en oversikt over Fiskeridirektoratets kontrollprosess og ansvar:

Det hele begynner med kontrollhjemlene, satt i havressursloven. Fiskeridirektoratet har et forvaltnings- og kontrollansvar med omfattende rett til å kontrollere alt som har

med fisk å gjøre, fra fangst til transport» - (Intervjuobjekt 2)

Intervjuobjekt 4 gir en mer detaljert beskrivelse av prosessen, fra kontroll til eventuell sanksjonering:

«Kontrollørene søker mest mulig nøytrale og faktabaserte fremstillinger av avdekkede forhold. Kontrollørene noterer ned om det er i tråd, eller ikke, med regelverket, og oppsummerer dette i en rapport, som blir overført til en saksbehandler. Dersom det er brudd vurderes dette av saksbehandlere, basert på en trinnvis tilnærming, om saken skal gå i forvaltningssporet, eller om den skal gå i straffesporet» - (Intervjuobjekt 4)

Analysen av intervjuene viser at det er en forståelse av fordeling av ansvar og myndighet mellom ulike etater innen fiskeriforvaltningen. Fiskeridirektoratet har det overordnede ansvaret for kontroll, mens kontrollørene og saksbehandlerne arbeider for å sikre at regelverket blir fulgt og at eventuelle brudd blir håndtert på en systematisk måte. Gjennom intervjuene får vi innsikt i hvordan delegasjon av autoritet og ansvar bidrar til å skape en strukturert kontrollprosess. Dette kan øke aktørers tillit til det regulatoriske systemet, da det fremstår som klart hvilke parter som har ansvar for å sikre at reglene overholdes og håndtere eventuelle konflikter som måtte oppstå.

Selv om det er en klar forståelse av fordeling av ansvar og myndighet mellom ulike etater innen fiskeriforvaltningen, kan det likevel oppstå problemer knyttet til konsistens i behandlingen av saker. Dette blir tydelig når vi ser på hvordan intervjuobjekt 1 og 6 beskriver et eksempel der to båter hadde begått samme brudd, men ble behandlet forskjellig på grunn av fangstverdien. Den ene båten gikk gjennom det administrative sporet, mens den andre gikk gjennom det strafferettslige sporet. Saken i det strafferettslige sporet fikk frifinnelse av påtalemyndighetene på grunn av feil anvendelse av en regel, men Fiskeridirektoratet nektet å endre sin praksis i det administrative sporet, til tross for den rettskraftige tingrettsdommen.

Intervjuobjekt 6 sammenligner det strafferettslige systemet med det administrative systemet og påpeker manglende muligheter for å utfordre administrative gebyr gjennom rettssystemet:

«Hvis saken sendes til politiet så er det de som gjør sine vurderingen av hvorvidt fiskeren skal bøtelegges eller ikke. Dette kan en velge å akseptere eller ikke, og hvis en ikke aksepterer det, så må man ta det gjennom rettsvesenet. Dersom en får administrative gebyr fra Fiskeridirektoratet, blir man nødt til å akseptere det de

kommer med. Man kan klage, men man har ikke mulighet til å ikke akseptere det, og kreve at det tas gjennom rettssystemet. Klagen tas da internt gjennom direktoratet selv» - (Intervjuobjekt 6)

Intervjuobjekt 1 gir derimot en mer positiv vurdering av det strafferettslige sanksjonssystemet, men påpeker at straffeutmålingene ofte er for strenge:

«Praktisering av det strafferettslige systemet fungerer greit, med henleggelse, frifinnelser og domfellelser, noe som betyr at systemet fungerer. Straffeutmålingen anses ofte som for streng, der de noen ganger tar 100% av fangstverdien uten nyansering, men ellers fungerer det greit» - (Intervjuobjekt 1)

Her legges det frem at systemet hvert fall oppleves som rettferdig ovenfor aktørene. Problemet med det strafferettslige sporet oppstår kanskje heller i behandlingstiden i istedenfor, som belyst av intervjuobjekt 5:

«Vi som har jobbet med dette i mange år vet av erfaring at politianmeldelser sendt til visse politidistrikter kan bli liggende i mange år før det blir etterforsket, og det gis reaksjon. Denne ventetiden mellom overtredelsen og reaksjonen skaper veldig store utfordringer for kontrollarbeidet. Man er nødt til å ha et sanksjonsregime som sikrer kortest mulig tid mellom overtredelse og sanksjon» - (Intervjuobjekt 5)

Disse intervjuene belyser at, til tross for en strukturert og gjennomiktig kontrollprosess, kan det oppstå utfordringer knyttet til inkonsekvens i behandlingen av saker og mangel på nyansering i straffeutmålingene. Det kan føre til en svekket tillit til det regulatoriske systemet og en opplevelse av urettferdighet blant aktørene i fiskerinæringen. For å styrke tilliten til systemet er det viktig å sikre konsistens og rettferdighet i behandlingen av saker og vurdere mer nyanserte straffeutmålinger. En mulig løsning kan være å etablere uavhengige klageinstanser som gir aktørene muligheten til å utfordre administrative gebyr og avgjørelser utenfor direktoratet selv. Dette har Fiskeridirektoratet nå opprettet etter en nylig omorganisering.

«En egen klagesaksenhet er nå opprettet for å behandle klager på administrative reaksjoner, som opererer ved siden av organisasjonen. Denne seksjonen har samme funksjon som hovedkontoret hadde tidligere» - (Intervjuobjekt 2)

Det kan bidra til økt rettssikkerhet og tillit til systemet ved å sikre at alle saker blir behandlet på en rettferdig og konsekvent måte, uavhengig av hvilket spor de følger. Videre kan det være hensiktsmessig å se på hvordan straffeutmålingene i det strafferettslige sporet kan justeres for å sikre en mer nyansert og proporsjonal tilnærming. Dette kan innebære en revisjon av eksisterende retningslinjer og praksis for å sikre at straffene er i tråd med alvorlighetsgraden av bruddene og at de ikke virker urimelig strenge.

Intervjuobjekt 6 påpeker at Fiskeridirektoratet over tid har fått en betydelig mengde makt og myndighet gjennom en "stor verktøykasse" som har vokst uten at politisk ledelse nødvendigvis har vært klar over omfanget:

«Fiskeridirektoratet har fått en stor og tung verktøykasse, opparbeidet over tid, uten at politisk ledelse har vært klar over hvor mye makt de har gitt direktoratet. Jeg tenker at ingen ville fått så mye makt i dag» - (Intervjuobjekt 6)

I et forsøk på å forbedre kontrollprosessen og sikre en mer målrettet tilnærming, har det nylig vært en omorganisering der Fiskeridirektoratet nå samarbeider med andre tverrfaglige etater. Målet er å styrke forebyggende arbeid og analysere risikoobjekter mer effektivt.

Intervjuobjekt 2 beskriver denne endringen:

«Nå er det etablert en egen seksjon for forebyggende arbeid og etterretning som samarbeider tverrfaglig med politi, skatteetaten og arbeidstilsyn for å bedre identifisere risikoobjekter» - (Intervjuobjekt 2)

I tillegg har direktoratet etablert en egen seksjon for å håndtere administrative reaksjoner mer enhetlig og sikre to-instansbehandling, som Intervjuobjekt 3 forklarer:

«En seksjon er nå etablert for å håndtere reaksjoner i hele direktoratet, for å ivareta to-instansbehandling og håndtere administrative forhold» - (Intervjuobjekt 3)

Disse endringene kan bidra til et mer effektivt, rettferdig og koordinert regulatorisk system. Ved å jobbe tverrfaglig og sikre en mer konsistent behandling av saker, kan legitimiteten til fiskeriforvaltningen styrkes. Det er viktig å fortsette å evaluere og justere praksis for å sikre at direktoratets makt og myndighet brukes på en ansvarlig og bærekraftig måte, og at alle aktører innen fiskerinæringen opplever et rettferdig og konsekvent system.

4.4.2 Normativ legitimitet

I dette delkapittelet vil jeg undersøke regjeringskapasitet i fiskerinæringen, med fokus på normative dimensjoner ved legitimitet. Legitimitet i den normative pilaren er relatert til konseptet om "moralsk styring" og hvordan normer og verdier bidrar til å forme overholdelse av regler og retningslinjer (Scott, 2013). Analysen viser at det fortsatt er rom for forbedring når det gjelder å styrke legitimitet gjennom normative dimensjoner i fiskerinæringen.

Regjeringskapasitet er konsentrert om praksisene som oppstår som følge av intervensjoner fra regjeringssystemet og responsene på intervensjonene fra systemet som skal regjeres. Dette inkluderer både regjeringssystemets verktøy og tro på evnen til å regjere, samt villigheten til å la seg regjere blant systemet som skal regjeres. Sosial forpliktelse refererer til villigheten til å delta i og støtte felles regjeringsaktiviteter, normer er de delte forventningene og reglene som former aktørenes adferd, og verdiene er de grunnleggende overbevisningene som former måten aktører forstår og vurderer regjeringsprosesser på.

Funnene i denne analysen antyder at det er en moderat grad av legitimitet i de normative dimensjonene. Regjeringssystemet fremmer en kultur av ærlighet og empati for fellesskapets beste, men systemet som skal regjeres må fokusere mer på regeloverholdelse som en moralsk forpliktelse overfor Regjeringssystemet og ikke bare systemet som skal regjeres. For å forbedre regjeringskapasiteten og legitimiteten i fiskerinæringen, må det legges større vekt på sosial forpliktelse, normer og verdier i regjeringsprosessene.

Sosial forpliktelse

Sosial forpliktelse baserer seg på i hvilken grad aktører føler seg forpliktet til å handle i tråd med samfunnets moralske forventninger og normer. Det ble nevnt tidligere at fiskerne selv uttrykker et ønske om å etterleve regelverket og unngå å undergrave systemet.

Fiskeridirektoratets holdninger overfor etterlevelse i form av sosial forpliktelse illustreres gjennom etterlevelsepyramiden, som forklart av intervjuobjekt 3:

«Målet med etterlevelsepyramiden er å presse folk lengre ned i pyramiden. Å få folk til å etterleve regelverket frivillig. Dersom de fleste opplever at regelverket etterleves, er det lettere for alle å følge det, kontra hvis ingen etterlever regelverket» -

(Intervjuobjekt 3)

Intervjuobjekt 3 påpeker at det er individuelle forskjeller når det gjelder etterlevelse av reglene, men at omgivelsene rundt en person også påvirker deres vilje til å følge regelverket:

«Etterlevelse av regler varierer mellom individers personlige vurderinger og påvirkning av omgivelsene. Etterlevelsepyramiden beskriver det godt, men omgivelsene påvirker egen vilje til å etterleve regelverket. Mulighetsrom og holdninger i nærmiljøet kan påvirke viljen til å etterleve eller bryte regelverket, avhengig av situasjonen. Med store mulighetsrom og lav kollektiv etterlevelse, så blir lettere å bryte regelverket» - (Intervjuobjekt 3)

Dette antyder at sosial forpliktelse og etterlevelse av regler er påvirket både av individuelle faktorer og av normer og verdier i det omkringliggende miljøet. For å fremme etterlevelse av regelverket er det derfor viktig å skape en kultur der de fleste aktører etterlever reglene, noe som igjen vil kunne bidra til økt sosial forpliktelse og etterlevelse blant de andre aktørene i næringen. Intervjuobjekt 3 understreker ytterligere at et regime som gir et stort mulighetsrom for overtredelser kan svekke etterlevelsen, ettersom det blir lettere å følge strømmen heller enn å stå hardt på etterlevelse av regelverket:

«Dagens regime med stort mulighetsrom svekker etterlevelsen, da det er lettere å følge strømmen enn å stå hardt selv på etterlevelse av regelverket» - (Intervjuobjekt 3)

For å styrke etterlevelsen foreslår intervjuobjekt 3 at man bør fokusere på forebygging og etablering av systemer som baserer seg på tredjeparts rapportering eller "compliance by design", der både forvaltnings- og kontrollregimet bidrar til etterlevelse:

«Vi må forebygge og etablere systemer basert på tredjepartsrapportering eller "compliance by design", hvor man etablerer forvaltningsregimer som i seg selv bidrar til etterlevelse» - (Intervjuobjekt 3)

I lys av dette argumenterer intervjuobjekt 3 for at det er nødvendig å utforme systemer og regelverk som reduserer mulighetsrommet for overtredelser og gjør det enklere for aktørene å etterleve reglene. Dette kan innebære å utvikle mer effektive kontroll- og sanksjonssystemer, samt å fokusere på forebygging og tredjeparts rapportering for å sikre at alle aktører i næringen bidrar til etterlevelse og bærekraftig fiske. Ved å implementere systemer som reduserer mulighetsrom og arbeide for en kultur hvor etterlevelse av regler er normen, kan næringen styrke sin sosiale forpliktelse for etterlevelse, noe som samtidig kan bedre legitimitet til forvaltningssystemet.

Normer

Normer i lokalsamfunn kan påvirke fiskerikontroll og etterlevelse av regelverket. Handlinger basert på normer innebærer ikke bare sosial forpliktelse overfor hele samfunnets verdier, men også overfor lokalsamfunnets normer og verdier. Det er viktig å merke seg at slike normer og verdier kan ha en negativ innvirkning på fellesskapet når de skjuler ulovlige handlinger og undergraver kontrollsystemet. Intervjuobjektene påpeker at samarbeid mellom ulike aktører i fiskerinæringen gjør det vanskelig å avdekke ulovligheter og hindrer effektiv fiskerikontroll:

«Dersom det er samarbeid mellom fisker og mottak så er det vanskelig å avdekke ulovligheter uten at noen forteller hva som faktisk har skjedd. Det er andre utfordringer også, men det er ganske typisk med samarbeid mellom flere parter» – (Intervjuobjekt 1)

«Det forekommer ulike typer samarbeid, som prissamarbeid, kvotetriksing, storhundra, osv. Men det verste er «brunsei», hvor man fisker torsk og registrerer sei på sluttseddelen. Det er et enormt uttak av kysttorsk som blir seddelført som sei. Fiskeridirektoratet kan stoppe dette ved fysisk kontroll, men straff blir vanskelig når samarbeidet skjules. Dette er fordi fiskekjøperne varsler om kontroll, sånn at en eventuell fangstdagbok blir korrekt ført før man kommer inn» – (Intervjuobjekt 6)

Intervjuobjektene viser at tatt-for-gitte normer som varsling og kommunikasjon mellom aktører i fiskerinæringen kan skade fellesskapet ved å dekke over ulovlige handlinger og hindre effektive kontrolltiltak. Dette understreker viktigheten av å belyse og utfordre slike normer og verdier i tradisjonelle fiskerisamfunn. Intervjuene fremhever også at selv om det er samarbeid mellom fisker og mottaker, vil fiskeren mest sannsynlig bli straffet dersom ulovligheter oppdages. Dette skaper et dilemma for fiskerne, som må vurdere om de skal følge normene som fellesskapet pålegger dem angående varsling og samarbeid, eller om de skal ta et standpunkt og bryte med dem for å forbedre situasjonen. Intervjuobjekt 4 beskriver hvordan mottakene ofte har god kontakt med fartøyene og at de noen ganger ikke blir overrasket når fartøyene kommer med mer fangst enn meldt:

«Mottakene har tett kommunikasjon med fartøyene som skal levere fangst hos dem, og det har blitt observert at overraskende store mengder ekstra fangst ikke alltid ser ut til å komme uventet på mottaket. For eksempel, i tilfeller der båter kommer med 100-150 tonn mer fangst enn først rapportert, ser det ut som om mottakene ikke blir overrasket.

«Dette fører jo til at mannskapet må jobbe betydelig flere timer enn det de i utgangspunktet hadde forventet dersom det ikke var ekstra fangst ombord» -

(Intervjuobjekt 4)

Samtidig påpeker intervjuobjektet at det er fiskeren som oftest blir holdt ansvarlig dersom det er uoverensstemmelser mellom estimater og faktiske tall:

«Dersom det er mismatch mellom estimert og veid fangst ved kontroll, er det skipperens ansvar. Det kan ha vært samarbeid mellom fisker og mottak uten at kontrollørene vet om det, men det er de dokumenterte tallene som blir holdt opp mot det skipperen har gjort på sjøen, og det er skipperen som får en reaksjon» -

(Intervjuobjekt 4)

Dette dilemmaet krever at fiskerne reflekterer over hvilke normer de ønsker å opprettholde og hvilke de bør utfordre. På grunn av kontrollparameterne i dagens kontrollsystem sitter fiskerne med den store risikoen ved feilrapportering av fangst. Dette belyses ytterligere av intervjuobjekt 6:

«Hvis en fisker blir frastjålet fisk av et mottak, så er det fiskeren som er kriminell, fordi kontrollmyndighetene ikke klarer å ta mottaket» - (Intervjuobjekt 6)

Ved å være bevisste på hvordan deres handlinger og samarbeid påvirker fellesskapet og kontrollsystemet, kan fiskerne bidra til å skape en mer rettferdig fiskerinæring. En åpen dialog mellom fiskere, mottakere og fiskerimyndigheter er nødvendig for å adressere problemene og arbeide sammen for å utvikle løsninger som ivaretar både næringens og samfunnets interesser. Intervjuobjekt 6 understreker alvorlighetsgraden av samarbeidet mellom fiskekjøpere og fiskere, og beskriver det som organisert kriminalitet:

«Når det er samarbeid mellom fiskekjøper og fisker, er dette faktisk organisert kriminalitet, og det må vi tørre å si. Og da må vi bruke midler som faktisk får bukt med, og klarer å gå inn i, denne typen kriminalitet» - (Intervjuobjekt 6)

Denne uttalelsen indikerer alvorligheten av noe som kanskje, for noen aktører, sees på som normal standard. Det krever en forståelse av at det ikke bare er enkeltpersoner som er involvert, men også et nettverk av aktører som arbeider sammen for å omgå regelverket. For å bekjempe denne formen for kriminalitet, må fiskerimyndighetene være villige til å ta i bruk ulike metoder og verktøy for å avdekke og straffe de som er involvert i ulovlige aktiviteter. I

sum viser intervjuene at for å skape et mer rettferdig og bærekraftig fiskerisamfunn, må det legges vekt på åpen kommunikasjon, økt forståelse og refleksjon rundt normer, samt en målrettet innsats for å bekjempe ulovlige aktiviteter og organisert kriminalitet i næringen. Det er viktig at alle involverte parter, inkludert fiskere, mottakere og myndigheter, tar ansvar for å bidra til positive endringer og samarbeider for å skape en fremtidig fiskerinæring som tar ansvar for egen fremtid og som legger fra seg normer som bygger på «dem mot oss».

Verdier

Verdiene i norsk fiskeriforvaltning ligger i lønnsomhet, sysselsetning i norske kystsamfunn, og bærekraftighet. Disse verdiene gjenspeiler hvordan næringen er utformet, men også hvordan kontrollsystemet er tilrettelagt. Intervjuobjekt 4 poengterer at mens lønnsomhet og sysselsetting i stor grad er oppnådd, er det fortsatt utfordringer knyttet til bærekraft:

«Intensjonene med særlovgivningen er at det skal være lønnsomt, bærekraftig og det skal sikre sysselsetting langs kysten. Fiskerinæringen er lønnsom, det er mange som tjener penger. Jeg tror alle leddene i næringen tjener penger i en eller annen grad. Fiskerinæringen opprettholder også bosetning langs kysten. Uten fiskerinæringen ville det ikke vært så spredt bosetning som det er. Hele samfunn er bygd opp rundt fiskeriene og havbruksnæringen. Bærekraftighet er derimot en utfordring hvor vi har en vei å gå. Dette kommer nok av at vi har en del utfordringer knyttet til kontroll av fiskeriene» - (Intervjuobjekt 4)

Intervjuobjekt 2 nevner at det er en avveining mellom ønsket om spredt bosetting og effektiv kontroll av fiskeriene, og dette gjenspeiler hvordan kontrollsystemet er tilrettelagt:

«I nyere tid har det blitt færre fiskebåter, og dette kan ha påvirkning på spredt bosetting og kystbefolkningen. Samtidig er det et faktum at Norge har langt flere landingsplasser en andre sammenliknbare land, slik som Island. Dersom Norge hadde gjort om på dagens system og sagt at all fisk skal leveres på to mottak, så hadde kontrollen blitt mye enklere. Men målsetningen om bosettingen kommer først, og fiskerne skal ha mulighet til levere ute i distriktene og de ulike plassene» - (Intervjuobjekt 2)

Disse uttalelsene viser at verdiene i fiskeriforvaltningen påvirker både utformingen av næringen og kontrollsystemet. Samtidig peker intervjuene på at det fortsatt er en vei å gå når det gjelder bærekraft, noe som kan kreve endringer i måten næringen og kontrollsystemet er

tilrettelagt på. Det kan være nødvendig å finne en balanse mellom lønnsomhet, sysselsetting og bærekraft, og sikre at kontrollsystemet er tilpasset de ulike verdiene og målene i fiskeriforvaltningen. Intervjuobjekt 3 understreker at fisk er en felles ressurs, og at fiskerne har en særlig adgang til å utnytte den. Dette innebærer også at fiskerne har forpliktelser overfor samfunnet for å bidra til et kunnskapsgrunnlag som sikrer bærekraftig forvaltning av ressursene:

«Fisken er fellesskapets ressurs, og fiskerne har fått en særlig adgang til å utnytte denne ressursen. Ett av hovedpoengene våre er at, dersom man har fått adgang utnytte denne ressursen, og tjener penger på denne ressursen, så har man også noen forpliktelser tilbake til samfunnet på å bidra til å forvalte disse ressursene på en bærekraftig måte. Dette gjøres fordi vi ønsker en lønnsom næring som tjener penger på fisken i havet. Og næringen tjener penger på dette, og gjennom næringen tjener samfunnet» - (Intervjuobjekt 3)

Intervjuobjekt 3 påpeker også at lønnsomheten i næringen er avhengig av bærekraftig forvaltning og økende dokumentasjonskrav fra markedene og forbrukerne:

«Men lønnsomhet avhenger av god forvaltning. Og de internasjonale markedene vil etter hvert stille større krav til dokumentasjon for lovlig opptreden, at man fisker innenfor kvoten, og fisker på en bærekraftig måte. Forbrukerne i disse markedene stiller egentlig langt større krav til dette enn det myndighetene stiller til dokumentasjon» - (Intervjuobjekt 3)

Fremtiden for næringen, ifølge intervjuobjekt 3, ligger i kvalitet, dokumentasjon og krav fra markedet, forbrukere og andre lands myndigheter:

«De norske ressursene kan ikke forvaltes på en slik måte at man plutselig tjener mye mer penger på den. Hvis man i fremtiden ønsker å tjene mer så må man klare å dokumentere at det man selger er et godt produkt. Dette ligger i et fokus på kvalitet, dokumentasjon og oppfylle kravene fra markedet, forbrukere, og myndigheter i andre land» – (Intervjuobjekt 3)

Intervjuene tydeliggjør at verdier som lønnsomhet, bærekraft og sysselsetting er nøkkelfaktorer i forvaltningen av fiskeriressursene, men at dokumentasjonskrav og kvalitet vil spille en stadig viktigere rolle i næringens fremtid. Dette innebærer at fiskerinæringen må

tilpasse seg økende krav om å bevise at den opererer lovlig, innenfor kvoter og på en bærekraftig måte. Dette vil også påvirke hvordan kontrollsyste­met er tilrettelagt og hvordan næringen som helhet utformes. Det er viktig å merke seg at intervjuobjektene peker på at den norske fiskeriforvaltningen allerede har oppnådd visse mål når det gjelder lønnsomhet og sysselsetting. Næringen har vist seg å være lønnsom, og den har bidratt til å opprettholde bosetting langs kysten. Men når det gjelder bærekraft, viser intervjuene at det fortsatt er utfordringer knyttet til kontroll av fiskeriene og håndtering av ulovligheter og samarbeid mellom aktørene. I denne konteksten er det viktig for fiskeribransjen å revurdere og styrke sin tilnærming til bærekraft og dokumentasjon. Dette vil ikke bare bidra til å møte kravene fra markedet, forbrukere og andre lands myndigheter, men også sikre en mer bærekraftig forvaltning av fiskeriressursene og ivareta næringens langsiktige interesser. I sum viser intervjuene at verdiene i norsk fiskerinæring er moralsk styrende. Både systemet som skal regjeres og Regjeringssystemet retter seg etter verdiene og utformer kontroll og etterlevelse som gjenspeiler dem. Verdiene har legitimitet blant de ulike systemene, men det er fortsatt ulike aspekter som må forbedres for å nå målene satt for forvaltningen.

4.4.3 Kulturelt-kognitiv legitimitet

I dette delkapittelet vil jeg utforske tilstedeværelsen av regjerlighet i fiskerinæringen, med fokus på de kulturelt-kognitive dimensjonene ved legitimitet. Den kulturelt-kognitive pilaren belyser ulike aspekter av aktørers oppfatninger og erfaringer knyttet til fiskerinæringen. Regjerlighet beskriver kvaliteten og kapasiteten på regjeringen, samt i hvilken grad man lykkes med regjeringen. Regjerlighet er et resultat av samspillet mellom systemet som skal regjeres og regjeringssystemet, og er direkte påvirket av tilpasningskapasiteten og regjeringskapasiteten. Forståelighet innebærer klarhet og forståelse av regjeringsmål og metoder, gjenkjennelighet handler om evnen til å identifisere og akseptere legitime regjeringsaktører og prosesser, og kulturelt støttet betyr samfunnets aksept og støtte til regjeringsprosesser og institusjoner.

Datamaterialet tyder på at både forståelighet, gjenkjennelighet og kulturell støtte er lav for det nåværende kontrollsyste­met, noe som indikerer at de kulturelt-kognitive dimensjonene ved fiskeriforvaltningen minimalt bidrar til legitimitet og etterlevelse.

Forståelighet

Forståelighet er sentralt for at systemet som skal regjeres forstår reglene og prosedyrene pålagt av regjeringssystemet. Datamaterialet indikerer at regjeringssystemet prioriterer og legger vekt på veiledning, kommunikasjon og forebygging, her påpekt av Intervjuobjekt 5:

«Det som er viktig i ressurskontrollen, og som vi bruker mye ressurser på, er veiledning, informasjon og forebygging av ulovlige handlinger. Målet med kontroll er ikke å ta noen. Dersom man tenker det, har man misforstått. Det som er viktig er å forebygge, og da er informasjon et av hovedaspektene. Det er norsk fiskeriforvaltning» – (Intervjuobjekt 5)

Intervjuobjekt 5 forklarer videre at enkelte deler av lovverket er åpenbare for alle, som for eksempel å lande fisk som ikke er registrert eller å registrere feil fisketype. Imidlertid påpekes det at det finnes mer komplekse kontrollparametere, som for eksempel estimering av fangstvekt om bord i båten, som kan være utfordrende å forstå og etterleve:

«Alle forstår at dersom du kommer på land med uregistrert fisk, så er dette ulovlig. Det samme gjelder dersom man prøver å registrere torsk som sei. Dette er åpenbart for alle. Men så er det enkelte kontrollparameter som kan være vanskelige for fiskerne å etterleve, som å estimere vekt om bord i båten. Dersom dette blir feil så kan fisker bli straffet selv om de gjør sitt beste» - (Intervjuobjekt 5)

Eksemplet illustrerer viktigheten av å sikre forståelighet i regelverket og kontrollsystemet, slik at aktørene enkelt kan navigere og etterleve reglene på en tilfredsstillende måte. Det kan derfor være nødvendig å forenkle og klargjøre regelverket og kontrollsystemet, samtidig som man tilbyr veiledning og informasjon for å forbedre forståeligheten og dermed styrke systemets legitimitet blant aktørene involvert i fiskerinæringen. Forståeligheten og legitimiteten i et system kan også bli utfordret når det oppstår uenighet mellom ulike rettsinstanser eller organer. Dette illustreres igjen gjennom eksemplet der to fartøy havnet i hvert sitt spor, det strafferettslige og det administrative. Fiskeridirektoratets holdning til tingrettsdommen i denne sammenhengen har ført til reaksjoner i næringen:

«Fiskeridirektoratet svarer med at dette bare er en tingrettsdom, og at denne dommen er feil. De svarer at Fiskeridirektoratet forholder seg ikke til tingrettsdommer. Dette innebærer vel da at næringen bare kan svare motsatt, denne typen dommer har ingen rettskraftig betydning, så da kan vi bare fortsette den ulovlige aktiviteten, samt klage

på vedtak gang på gang» - (Intervjuobjekt 1)

Eksemplet viser hvordan manglende forståelighet og sammenheng mellom ulike deler av kontrollsystemet og rettsavgjørelser kan føre til en svekket legitimitet og etterlevelse av systemet. Når Fiskeridirektoratet ikke aksepterer og føyer seg etter tingrettsdommer, kan det skape forvirring og usikkerhet blant aktørene i næringen og påvirke deres etterlevelse av regelverket. Det er derfor viktig å sikre en klar og konsistent forståelse av regelverket og hvordan ulike instanser og organer forholder seg til det. Dette sitatet illustrerer ytterligere en utfordring knyttet til forståelighet og legitimitet i systemet, nemlig fiskernes manglende mulighet til å trygt varsle om ulovligheter i næringen:

«Dersom et fiskebruk stjeler fra en fisker, og fiskeren prøver å varsle om dette, så er de fortsatt nødt til å signere sluttseddelen uansett, ettersom det er straffbart å ikke signere. Dersom en fisker varsler om at fiskemottaket stjal 1000 kilo av fangsten, så kommer Fiskeridirektoratet og stjeler resten gjennom inndragning, fordi sluttseddeldokumentet ikke stemte. Fiskerne kan ikke trygt varsle om ulovligheter i industrien. Dette er et kjempeproblem, og har forårsaket at man har en generelt manglende tillit til fiskerimyndighetene» - (Intervjuobjekt 6)

Intervjuobjekt 6 viser hvordan fiskerne opplever en dobbel risiko ved å varsle om ulovligheter, noe som skaper en barriere for åpenhet og kommunikasjon i næringen. Situasjonen fører til en generell mangel på tillit til fiskerimyndighetene, som igjen svekker legitimiteten og etterlevelsen av regelverket. Dette understreker viktigheten av å skape et system der aktører føler seg trygge på å rapportere om ulovlige handlinger og avvik, og at fiskerimyndighetene ivaretar deres interesser og sikkerhet i slike situasjoner. Funnene fra datamaterialet tyder på at regjeringssystemet legger vekt på top-down-kommunikasjon, men at de ulike instansene ikke alltid klarer å kommunisere effektivt med hverandre på tvers av etatene. Når det gjelder bottom-up-kommunikasjon, tyder materialet på at aktørene i systemet som skal regjeres, ikke føler at deres bekymringer blir hørt når de stiller spørsmål ved beslutninger. Dette fører til at de blir mindre motiverte for å prioritere etterlevelse av regelverket. Det er avgjørende å bygge en tillitsbasert relasjon mellom fiskerimyndighetene og næringsaktørene for å styrke legitimiteten og etterlevelsen av systemet.

Gjenkjennelighet

Gjenkjennelighet betyr at organisasjonen eller systemet er kjent og lett gjenkjennelig av aktørene, slik at de kan relatere det til deres tidligere erfaringer og kunnskap. Intervjuene viser at det er en bekymring for manglende gjenkjennelighet og svekket kommunikasjon mellom myndighetene og fiskerinæringen i det nåværende systemet. Tidligere ble myndighetene ansett som en samarbeidspartner for næringen, men denne samarbeidsviljen har avtatt over tid, slik som forklart tidligere i kontekstkapittelet. Det har ført til en svakere forbindelse mellom regjeringssystemet og systemet som skal regjeres. Intervjuobjekt 6 påpeker at det har blitt en høy terskel for å kommunisere med myndighetene, spesielt fiskeridirektøren, ettersom fiskerne i stor grad har mistet tilliten til dem:

«Det er ganske høy terskel for å prate med myndighetene, spesielt fiskeridirektøren, fordi fiskerne har i stor grad mistet tillit til dem» - (Intervjuobjekt 6)

Intervjuobjekt 1 gir et eksempel på hvordan fiskerne har etterlyst en gjennomgang av deres rettssikkerhet uten å få respons fra myndighetene:

«Vi har i mange år etterlyst en gjennomgang av fiskernes rettssikkerhet. Vi har blitt lovet det, men aldri fått det. Vi har blitt lovet det av opposisjonen, og når opposisjonen kom i posisjon og ble fiskeriminister så hadde han glemt hva han hadde sagt» - (Intervjuobjekt 1)

Sitatene tyder på at samarbeidsviljen mellom myndigheten og næringsaktørene ikke fungerer optimalt i dagens system. Det kan ha negative konsekvenser for samarbeidet og tilliten mellom aktørene, og kan påvirke evnen til å finne løsninger og forbedringer i næringen. Det kan være nødvendig for myndighetene og fiskerinæringen å gjenoppbygge tillit og forsterke kommunikasjonen for å kunne samarbeide effektivt og løse utfordringene næringen står overfor. Dette innebærer åpen dialog, tydeligere kommunikasjon og en større vilje fra begge parter til å arbeide sammen for å ivareta næringens interesser og sikre en bærekraftig og lønnsom framtid.

Kulturelt støttet

Kulturell støtte refererer til hvorvidt organisasjonen eller systemet er i tråd med de rådende kulturelle normene og verdiene i samfunnet den opererer i. Analysen av intervjuene viser at det er en betydelig bekymring blant intervjuobjektene angående effektiviteten av det eksisterende ressurskontrollsystemet i fiskerinæringen. Flere intervjuobjekter uttrykker

tydelig at dagens kontroll- og straffesystem ikke fungerer som et egnet virkemiddel for å sikre etterlevelse og forhindre lovbrudd. Intervjuobjekt 1 mener at dagens system med gebyr og straff ikke er tilstrekkelig for å hindre bevisst juks eller kriminalitet:

«Hvis du vil ha et klart svar på om bruken av dagens system med gebyr og straff er et godt og målrettet verktøy for å forhindre lovbrudd, så er det nei. Dette er fordi man slutter ikke dersom man bevisst går inn for å jukse eller begå kriminalitet. Det hjelper ikke å bli truet med gebyr, straff, eller forelegg» - (Intervjuobjekt 1)

Intervjuobjekt 3 deler denne oppfatningen og mener at kontrollregimet ikke klarer å avdekke systematiske forhold, men heller retter seg mot enkelttilfeller:

«Jeg mener vel at dagens regime ikke helt treffer i dag. Slik det er bygget opp så klarer man ikke å avdekke de systematiske forholdene, man avdekker enkelttilfeller. Reaksjonssystemet og straffesystemet klarer ikke nå de som virkelig opererer forsettlig i strid med regelverket» - (Intervjuobjekt 3)

Intervjuobjektene 5 og 6 gir også klare og enkle svar på spørsmålet om kontrollsystemet fungerer: *«Nei, det fungerer ikke»* og *«Jeg kan bruke 2 ord, fungerer ikke»*. Disse svarene indikerer at det er en oppfatning av at dagens kontrollsystem ikke er i tråd med de rådende kulturelle normene og verdiene i fiskerinæringen. Det kan tyde på at det er behov for en gjennomgang og endring av både kontrollsystemet og kulturen som omgir næringen. For å oppnå etterlevelse og forhindre lovbrudd, må både aktører og kontrollinstanser arbeide sammen for å sikre at de verdier og normer som gjenspeiler næringen er i tråd med prinsippene om lønnsomhet, bærekraft og sysselsetting. Dette innebærer en grundig vurdering av eksisterende praksis og en åpen diskusjon om nødvendige endringer for å styrke kontrollsystemet og næringens omdømme.

5 Diskusjon

Analysen tok mål av seg å svare ut tre ulike forskningsspørsmål. I denne drøftingen vil jeg oppsummere hovedfunnene fra de forskjellige delene av analysen, og drøfte dem opp mot oppgavens overordnede problemstilling; «I hvilken grad understøtter praktiseringen av det strafferettslige sanksjonssystemet arbeidet med å utvikle regjerlige fiskerier i Norge?».

Organiseringen av det strafferettslige sanksjonssystemet

I analysens første del ble det gjort rede for den nåværende organiseringen av det regulatoriske systemet. Dette ble gjort for å svare på studiens første forskningsspørsmål: "Hvordan er det strafferettslige sanksjonssystemet organisert?". Analysen ga innsikt i hvordan Norges forvaltningssystem for fiskeriressurser er strukturert, samt hvordan det strafferettslige sanksjonssystemet fungerer.

Hva kan så denne analysen bidra med i forhold til den overordnede problemstillingen? På den ene siden viser gjennomgangen at det strafferettslige sanksjonssystemet er organisert for å handtere fiskerikriminalitet som primært en kontroll- eller reguleringsutfordring. Det framkommer blant annet gjennom fremstillingen av et komplekst og nøye regulert og fordelt kontrollansvar, både fra regjeringssystemet, men også pålagt ansvar hos systemet som skal regjeres.

Forvaltningen består på den ene siden av regjeringssystemet med Fiskeridirektoratet med hovedansvar og andre myndighetsutøvende etater, og på den andre siden så er de ulike fag- og næringsaktørene godt representert i alle sammenhenger der fiskeripolitikk og ressursforvaltning diskuteres og implementeres. Tverretatlig samarbeid er essensielt for å forebygge eller avdekke ulovlig aktivitet, og dermed eliminere kriminelle aktører (NOU 2019: 21, 2019). Regjeringssystemet anerkjenner hvor viktig samarbeid mellom offentlige forvaltningsorganer er, og at beslutninger tatt av forvaltningen kan ha konsekvenser som strekker seg utover den sektoren den er gjort i, og effektene av en enkelt beslutning kan være påvirket av valg som er gjort i andre sektorer (NOU 2019: 5, 2019).

Når det kommer til det strafferettslige sanksjonssystemet, er det strukturert for å straffe og avskrekke lovbrøttere, og involverer aktører som politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Det følger en formell prosess med strenge beviskrav. Sanksjonene kan være bøter, fengselsstraff og inndragning. Målet er at valg av sanksjon mot en ulovlig handling skal

fremme etterlevelse så mye som mulig, samtidig som ressursene brukes effektivt og myndighetsutøvelsen er legitim (NOU 2019: 21, 2019). For å opprettholde regelverkets legitimitet, er det essensielt at oppdagede lovovertrедelser møtes med effektive sanksjoner (NOU 2019: 21, 2019). Hvis en straff ikke har en avskrekkende effekt, er dens virkning begrenset. I verste fall kan den ha en ytterligere negativ effekt ved å svekke regelens legitimitet, både for den som har begått overtredelsen og for samfunnet generelt (NOU 2019: 21, 2019).

Det er et komplekst regelverk for fiskeriforvaltning i Norge, som kan være vanskelig å forstå og følge for de som er involvert i fiskerisektoren. Dette kan føre til utilsiktet ikke-overholdelse av reglene, og det kan også gjøre det vanskeligere for myndighetene å håndheve regelverket effektivt. Videre kan også manglende ressurser for håndhevelse være et eksempel på «snubletråd». Selv om det er et omfattende system for kontroll og regulering av fiskerinæringen, kan mangel på ressurser være en utfordring. Dette kan begrense myndighetenes evne til å håndheve reglene effektivt og kan gi rom for ulovlig aktivitet. Andre eksempel er holdninger og kultur i fiskerisektoren, hvis det for eksempel er en kultur for å unngå reguleringer eller å ignorere reglene, kan det være vanskelig for myndighetene å håndheve regelverket effektivt. Ineffektivitet i strafferettslig sanksjonering er også en mulig faktor, ettersom strafferettslig sanksjonering kan være en tidkrevende og ressurskrevende prosess.

Regjerlighet kan derfor ikke kun sees som en utfordring for regulering eller kontroll, men må også forstås innenfor den bredere institusjonelle konteksten der den oppstår. Regjerlighet må forstås som et bredere institusjonelt problem. Forvaltningen av fiskeressurser involverer et komplekst nettverk av institusjoner og aktører, inkludert offentlige etater, næringsorganisasjoner, og individuelle fiskere. Hver av disse har sin egen rolle å spille, og samspillet mellom dem kan påvirke effektiviteten av reguleringer og sanksjoner. Et sentralt spørsmål blir da om organiseringen av sanksjonssystemet legger til rette for dette samspillet? I et så komplekst system som det som er illustrert ovenfor, kan det som påpekt av informantene utvikles mange «snubletråder» både for regjeringssystemet og systemet som skal regjeres. Et eksempel på en slik «snubletråd» kan være deling av ansvar. I det norske systemet er ansvarsområdene delt mellom flere etater og organisasjoner. Mens dette kan bidra til en mer effektiv fordeling av ressursene, kan det også føre til utfordringer når det gjelder koordinering og kommunikasjon mellom de forskjellige aktørene. Det kan være uklart hvem

som har ansvaret for hva, og det kan være overlappende eller motstridende ansvarsområder. Dermed kan det også bli utfordringer for fiskerne å få oversikt.

Antagelser og forutsetninger i det strafferettslige sanksjonssystemet

I analysens andre del ble det gjort rede for Fiskeridirektoratets strategier for etterlevelse og håndhevelse, og etterlevelse gjennom kontroll og straff. Dette ble gjort for å svare på studiens andre forskningsspørsmål: «Hvilke forutsetninger og antagelser er det strafferettslige sanksjonssystemet bygget på?». Overordnet ga fremstillingen innsikt i hvordan strategien for kontroll, reaksjon og etterlevelse i den norske fiskeriforvaltningen er bygget opp.

Så, hva kan denne analysen bidra med i forhold til studiens problemstilling? Denne undersøkelsen viser også at det strafferettslige sanksjonssystemet er designet for å håndtere fiskerikriminalitet som i hovedsak en utfordring med kontroll eller regulering. Dette kommer frem gjennom den norske fiskeriforvaltningen og deres etterlevels- og håndhevelsesstrategier. Strategiene er knyttet til de formelle reglene, reguleringene og sanksjonene som beskriver den regulatoriske pilaren innen institusjonell teori. Ressurskontrollen, med sin regulering og kontroll av fangst og fiske, er et utmerket eksempel på regulatorisk regjering.

Analysen viser at det strafferettslige sanksjonssystemet bygger på ideen om straff som konsekvens av brudd på reguleringer, i et forsøk på å sikre etterlevelse. Straffen er avhengig av alvorlighetsgraden av den kriminelle handlingen, samt aktørens vilje til å følge reglene. Systemet søker å balansere forebyggende tiltak og straffereaksjoner for å sikre optimal etterlevelse. Men i NOU 2019: 21 (2019) påpeker utvalget at dagens system ikke er tilstrekkelig utformet. De strafferettslige reaksjonene er i stor grad basert på tradisjonelle straffereaksjoner som fengsel og bøter. Ekerhovd mfl. (2015) viste at straff ikke var den avgjørende faktoren for etterlevelse i fiskerinæringen, men i NOU 2019: 21 (2019) fremstiller utvalget at formell håndhevelse er langt fra ubetydelig. Tvert imot, er det nødvendig å opprettholde den sterke moralske troen på at "man skal følge loven" gjennom effektiv håndhevelse.

Etterlevelse gjennom kontroll og straff kan virke avskrekkende for kriminalitet mot rasjonelle og velinformerte aktører (Becker, 1968), eller det økonomiske mennesket (Smith, 1776/2005). Men mennesker tar ofte beslutninger basert på kognitive årsaker, følelser og normer, noe som betyr at avskrekkingseffekten av straff kan være mer kompleks enn det en

rasjonell modell tilsier (Thaler, 2018). Disse uforutsette normative og kulturelt-kognitive årsakene til etterlevelse og beslutningstaking kan være eksempler på at system sentrert rundt en regulatorisk strategi ikke er tilstrekkelig.

Slike normative og kulturelt-kognitive årsaker til etterlevelse og beslutningstaking understreker begrensningene ved den regulatoriske tilnærmingen og nødvendigheten av å vurdere andre aspekter ved regjering. Analysen viser, som også nevnt ovenfor, at organiseringen av det regulatoriske systemet og strategiene for etterlevelse og håndhevelse i fiskerinæringen er sterkt avhengig av samarbeid og samspillet mellom aktørene. Regler og sanksjoner påvirker aktørenes atferd og oppfatning av rett og galt ved å etablere klare retningslinjer og konsekvenser for brudd på reglene, mens normer og verdier innen næringen kan bidra til å motivere aktørene til å arbeide for bærekraftige praksiser. Kommunikasjon og tillit bør være en sentral del av strategien, noe som er et sentralt aspekt ved interaktiv regjeringsteori. Dette gjenspeiles i diskusjonen om behovet for dialog og informasjonsutveksling mellom regjeringssystemet og systemet som skal regjeres, samt i bekymringen rundt tap av tillit ved eskalering av straff. Dette antyder at en flerdimensjonal tilnærming til regjering, som tar hensyn til både regulatoriske, normative og kulturelt-kognitive faktorer, er nødvendig for å oppnå ønskede mål for regjerlighet.

Menneskers atferd og beslutningstaking påvirkes av en rekke faktorer, og en ensidig tilnærming kan ha uforutsette konsekvenser, som endring i tillit og motivasjon for etterlevelse. Et sentralt spørsmål blir derfor om praktiseringen og opplevelsen av det strafferettslige systemet anerkjenner regjerlighet og fiskerikriminalitet som et bredere institusjonelt problem?

Praktiseringen av det strafferettslige sanksjonssystemet

I analysens tredje og fjerde del undersøkes praktiseringen av det strafferettslige sanksjonssystemet gjennom kvalitativ dokumentanalyse av straffesaker utlevert fra påtalemyndigheten, og oppfatningen av det strafferettslige sanksjonssystemet gjennom en kvalitativ intervjuundersøkelse av ulike aktører i fiskerinæringen. Dette ble gjort for å svare på studiens tredje forskningsspørsmål: «Hvordan oppfattes praktiseringen av det strafferettslige sanksjonssystemet av aktørene?». Overordnet ga analysen innsikt i reaksjonsnivået, regelbrudd, og type kriminalitet i næringen, og aktørers syn, både fra regjeringssystemet og systemet som skal regjeres, på hvordan dette verktøyet fungerer.

Hva kan så denne analysen bidra med i forhold til den overordnede problemstillingen? På den ene siden viser analysen av dokumentene av sakene utlevert fra politiet at straffereaksjonene er relativt lave i forhold til mulighetene for gevinst fra kriminaliteten. Som utgangspunkt for å analysere effektiviteten av straffereaksjonene ble Beckers modell for optimal avskrekking anvendt. Denne modellen tar utgangspunkt i en enkel tap versus gevinst metode, og forenkler forståelsen av straffeutmålingen, men demonstrerer likevel forskjellene mellom realitet og teori. Sammenlikningen mellom realitet og teoretisk modell viser store forskjeller hvor enten, for å virke avskrekkende, er reaksjonene nødt til å bli strengere, eller oppdagelsessannsynligheten nødt til å bli større (se vedlegg 3). Denne store forskjellen utfordrer tilnærmingen rundt organiseringen og strategien til forvaltningen bygget på regulatoriske faktorer, når straffereaksjoner ikke tilsvarer de underliggende målsetningene bak det strafferettslige sanksjonssystemet. Reaksjonene til regjeringssystemet virker som å gå imot deres egen oppfatning om nødvendigheten av effektive sanksjoner og håndhevelse. Problemet rundt etterlevelse og sanksjonering er forsterket av det faktum at fiskerinæringen, som en omfattende økonomisk sektor, krever høy legitimitet for sin drift, ettersom høsting av ressursene finner sted på områder hvor det er veldig vanskelig å gjennomføre kontinuerlig og tilstrekkelig kontroll. Det er åpenbart at det eksisterer en betydelig avstand mellom teoretiske modeller for avskrekking og den faktiske praktiseringen av sanksjonering og håndhevelse i fiskerinæringen. Problemet er at dersom straffereaksjoner øker i et system som allerede er preget av legitimitetsproblemer, kan det resultere i ytterligere negative konsekvenser for legitimiteten og regjerligheten.

Intervjuene viser et bilde av hvordan ulike aktører i næringen vurderer helheten av forvaltningssystemet og det strafferettslige sanksjonssystemet. Funnene her tyder på at lav oppdagelsesrisiko, ikke alltid proporsjonale reaksjoner, og andre regulatoriske problemer som påvirker regjerligheten, kan føre til lav grad av frivillig etterlevelse og i mange tilfeller til overtredelser.

Tidligere undersøkelser viser at Fiskeridirektoratet trenger å utvikle bedre verktøy for å øke treffsikkerheten i kontroll- og tilsynsarbeidet (Difi, 2015). I tillegg viser Riksrevisjonen at de samlede kontrollressursene ikke blir optimalt utnyttet (Riksrevisjonen, 2017), og at dagens struktur for ressurskontrollen fører til ineffektiv ressursbruk. Videre er det rapportert om interne samarbeids- og legitimitetsproblemer innenfor regjeringssystemet (NOU 2019: 21, 2019, s. 112-113). Empirien samsvarer med dette og antyder at dagens kontroll- og reaksjonssystem ikke klarer å fange opp de som virkelig opererer forsettlig i strid med

regelverket, og at systemet skaper et stort mulighetsrom for å omgå regelverket dersom man ønsker det.

Regjeringssystemet indikerer et behov for å utvikle mekanismer som fremmer overholdelse gjennom såkalte *compliance-by-design-tilnærming*. Imidlertid kan dette ikke oppnås utelukkende gjennom regulatoriske metoder. Det er anerkjent at forebygging er av stor betydning innenfor norsk fiskeriforvaltning, men hvordan kan dette være tilfelle når de som skal regjeres, opplever en høy terskel for kommunikasjon med regjeringssystemet?

I forbindelse med fiskerikriminalitet mener fiskeriorganisasjonene at det kan skilles mellom formelle og reelle overtredelser. Myndighetsrepresentantene er ikke enig i at det er et slikt skille. Det påpekes at regelverkets legitimitet er viktig for næringen, og fiskerne skjønner at man skal straffes for visse overtredelser, noe som tyder på at aktørene forstår at man ikke skal gjøre noe ulovlig fordi det er galt, men at det er problemer med å forstå deler av regelverket. Dette viser at partene ikke er helt enige om hva kontroll- og sanksjonssystemet skal reagere på. Systemet opplever utfordringer med samarbeid, kommunikasjon og koordinering. Dette indikerer at det strafferettslige systemet bare i noen grad understøtter regjerligheten.

Aktørene deler tilsynelatende visse mål, men ved nærmere undersøkelse finner vi altså noe forskjellig oppfatning om hva det innebærer. Uten enighet om hvordan man skal ramme inn problemet vil regjeringssystemet være mindre effektivt enn det ellers ville vært når det gjelder å ta opp grunnleggende bekymringer (Jentoft & Johnsen, 2015, s. 709).

Intervjuobjekt 3 nevner at «*etterlevelse av regler varierer mellom individers personlige vurderinger og påvirkning av omgivelsene*». Dette viser en forståelse av viktigheten rundt kulturelt-kognitive og normative påvirkningsfaktorer i regjeringssystemet og systemet som skal regjeres. Et slik utsagn kan også forstås slik at det påpeker en legitimitetsutfordring.

Begge parter er enig i at dagens system ikke fungerer, og begge parter uttrykker at de er villige, og nødt, til å forbedre ulike forhold for å sikre etterlevelse og systemets legitimitet. Tiltak i så måte er opprettelsen av egen klagesaksenhet, ivaretagelse av to-instansbehandling, og etablering av egen seksjon for forebyggende arbeid og etterretning for å bedre kunne identifisere risikoobjekter. Denne utviklingen viser at forskning og råd tas i betraktning og faktisk påvirker hvordan kontrollsystemene er bygget opp, selv om det fortsatt hovedsakelig er rettet mot regulatorisk forebygging. Dette tyder på at tilpasningskapasiteten i systemet er til stede, men at det må arbeides for at begge parter blir enige om hva som må endres for å

forbedre systemet. Som forklart av Jentoft og Johnsen (2015, s. 708-709) så er regjerlighet, og transaksjonskostnadene som er involvert i å sikre tilpasningskapasitet, avhengig av i hvilken grad aktørene i begge systemene deler og er enige om det samme bildet.

Dette bildet skapes gjennom samspillet mellom regulatoriske, normative og kulturelt-kognitive forhold. Dermed må regjerlighet i fiskerinæringen tilnærmes fra et bredere institusjonelt perspektiv. Dette krever en mer dyptgående og nyansert forståelse av fiskerikriminalitet som et problem som strekker seg utover enkle brudd på regelverket og håndteres gjennom regulatoriske tilnærminger i det strafferettslige sanksjonssystemet. Løsninger må også ta hensyn til de kulturelle og normative aspektene ved fiskerinæringen, og de unike utfordringene knyttet til det å skape regjerligheten i denne sektoren.

6 Avslutning

6.1 Konklusjon

Denne studien viser at det er utfordrende å skape regjerlighet i fiskerinæringen. Det strafferettslige systemet bidrar i noen grad til regjerlighet, men som vist i denne studien er der noen begrensinger både i organisering, grunnleggende antakelser, og opplevelse av praktisering. Det er utfordringer knyttet til utforming og implementering av regjeringssystemets verktøyer og tilpasning til disse verktøyene fra næringens side.

Historisk sett har fiskerinæringen vært preget av et samspill basert på kommunikasjon og samarbeid mellom myndighetene og næringen. Over tid har denne åpne dynamikken gradvis blitt mer innskrenket, med et stadig mer omfattende og strengt regelverk. Parallelt med økende reguleringer har risikoen for overtredelser gått opp - intet er ulovlig der alt er tillatt. Mange aktører bærer fortsatt på minner fra tiden med åpent fiske, og med dem, grunnene til hvorfor regulering ble nødvendig. I denne prosessen har regulatoriske tiltak vært et sentralt verktøy for å forhindre, avdekke, bekjempe og straffe kriminalitet. Imidlertid har økningen i påvist kriminalitet i en stramt regulert næring blitt ledsaget av fallende tillit og legitimitet til myndighetene. Nye regulatoriske tiltak møter økende motstand fra næringen (Korsnes & Haukenes, 2022; Nilsen, 2022).

De store forandringene i løpet av de siste tiårene, viser at tilpasningskapasiteten er betydelig, og at det er vilje blant både regjeringssystemet og systemet som skal regjeres til å tilpasse seg nye endringer. Som tidligere nevnt, er overholdelse av regler ikke bare et resultat av kalkulert risiko i et rasjonelt valgperspektiv, men også en moralsk forpliktelse forankret i ærlighet og empati for fellesskapets beste (Jentoft, 2004, s. 143). Derfor må fiskerinæringen vurdere alle aspekter ved legitimitet for å sikre overholdelse. Det er viktig at de regulatoriske verktøyene er lovlig sanksjonert, at næringens normer er moralsk styrende for fellesskapets beste, og at kontroll- og sanksjonssystemet, inkludert tilhørende lover og regler, er forståelig, gjenkjennelig og kulturelt akseptert av både myndighetene og spesielt næringen. Vedlikehold og utvikling av regjerlighet i fiskerinæringen avhenger av et bredere spekter av virkemidler som også retter oppmerksomheten mot normative og kulturelt-kognitive faktorer, i tillegg til de regulatoriske.

Dette forutsetter god kommunikasjon og samarbeid mellom regjeringssystemet og systemet som skal regjeres, noe som kan bidra til å fremme en mer effektiv og bærekraftig forvaltning av fiskeressursene.

6.2 Styrker og begrensninger rundt studien

Denne studien har både styrker og begrensninger som er viktig å adressere. En sentral begrensning er knyttet til studiens kvalitative natur. Antallet saker som ble gjennomgått og antall intervjuobjekter var begrenset, noe som innebærer at funnene ikke kan sies å være representative for hele fiskerinæringen. Likevel gir studien en inngående fremstilling av det tilgjengelige materialet. En annen mulig begrensning kan være knyttet til datagrunnlaget fra politisaker. Det er en risiko for at det er fortolket ut mer funn fra materialet enn det faktisk er grunnlag for, noe som kan ha påvirket analysen.

Til tross for disse begrensningene, har studien også flere styrker. En av de viktigste er metodetrianguleringen som ble benyttet. Ved å kombinere både dokumentanalyse og intervjuer, har det vært mulig å sammenstille funn fra ulike kilder. Dette har gitt et mer helhetlig og robust bilde av det strafferettslige sanksjonssystemet i fiskerinæringen. Et annet sterkt punkt er studiens grundige beskrivelse av forskningsprosessen. Alle valg i forskningsprosessen er begrunnet, noe som gjør det mulig for andre forskere å replikere studien i en tilsvarende kontekst. Studien samlet inn rikelig med data gjennom dybdeintervjuer og en grundig dokumentgjennomgang, og analysen av dette materialet har vært nøye og detaljert. Dette bidrar til studiens styrke og verdi.

Til tross for begrensningene, gir studien verdifull innsikt i det strafferettslige sanksjonssystemet i fiskerinæringen i Norge. Den kaster lys over viktige spørsmål og legger grunnlag for videre forskning på dette området.

6.3 Implikasjoner og videre forskning

Funnene i denne studien tyder på at det er behov for en mer helhetlig og flerdimensjonal tilnærming til regjerlighet i fiskeriforvaltningen, en som tar hensyn til både regulatoriske, normative og kulturelt-kognitive faktorer. Dette kan innebære en styrket dialog og samarbeid mellom regjeringssystemet og systemet som skal regjeres, samt utvikling av mer effektive mekanismer for å fremme overholdelse. Videre forskning kan med fordel undersøke mer spesifikt hvordan slike flerdimensjonale tilnærminger kan bli implementert i praksis. Det vil også være nyttig å undersøke i større dybde hvordan ulike aktører i fiskerinæringen oppfatter

og reagerer på ulike aspekter av det strafferettslige sanksjonssystemet, og hvordan disse oppfatningene påvirker deres atferd.

Samtidig har studien belyst behovet for en dypere forståelse av fiskerikriminalitet som strekker seg utover enkle brudd på regelverket. Videre forskning kan bidra til å utvikle en slik forståelse, for eksempel ved å undersøke de underliggende sosiale, økonomiske og kulturelle faktorene som driver fiskerikriminalitet og regjerlighet. Til slutt, indikerer studiens funn at det er potensial for å forbedre effektiviteten og legitimiteten av det strafferettslige sanksjonssystemet gjennom mer målrettede og tilpassede tiltak. Videre forskning kan bidra til å identifisere hvilke tiltak som kan være mest effektive og hvordan disse best kan implementeres i praksis.

Referanseliste

- Aarset, B. (2006). *Oppfatninger om og holdninger til reguleringer blant kystfiskere med rettigheter i torskefiske*. SNF. <http://hdl.handle.net/11250/164939>
- Åm, H. & Frøyhaug, M. (2021). Dokumenter som kvalitative primærdata. I I. Stuvøy, G. Tøndel & A. Tjora (Red.), *En smak av forskning: Bacheloroppgaven som prosjekt, prosess og produkt* (s. 177-185). Cappelen Damm Akademisk.
- Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217. <http://www.jstor.org/stable/1830482>
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. Anchor Books.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2020). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- de Coning, E. (2019). *Straffes straffbare lovbrudd i fiskerinæringen?* Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0199619f9aea4e2db646f27d5045bd26/no/sved/01.pdf>
- Difi. (2015). *Evaluering av Fiskeridirektoratet* (Difi-rapport 2015:1). https://dfo.no/sites/default/files/fagområder/Rapporter/Rapporter-Difi/evaluering_av_fiskeridirektoratet_difi-rapport_2015_1.pdf
- Dreyer, B. (2015). *Økonomisk fiskeriforskning: Ledelse, marked, økonomi*, 25(1), 1-6. <https://hdl.handle.net/11250/2650756>
- Ekerhovd, N.-A., Nøstbakken, L. & Skjeret, F. (2015). *Ulovleg omsetnad i fiskeri- og havbruksnæringa* (SNF Prosjekt nr. 5226). SNF. https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/2178736/R04_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- ERS-forskriften. (2009). *Forskrift om posisjonsrapportering og elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy* (FOR-2009-12-21-1743). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-12-21-1743>
- Fiskeridirektoratet. (u.å.). *Nasjonal strategisk risikovurdering (NSRV)*. Hentet 21. februar fra <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Kontroll/NSRV>
- Fiskeridirektøren. (2020). *Nasjonal strategisk risikovurdering (NSRV) for 2020*. Fiskeridirektoratet. <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Dokumenter/Rapporter/2020/Nasjonal-strategisk-risikovurdering-NSRV-for-2020>
- Fiskeridirektøren. (2022). *Nasjonal strategisk risikovurdering (NSRV) for 2022*. Fiskeridirektoratet. <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Kontroll/NSRV>
- Forskrift om beskyttelse av korallrev. (2016). *Forskrift om beskyttelse av korallrev mot ødeleggelse som følge av fiskeriaktivitet* (FOR-2016-01-08-8). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-01-08-8>
- Forskrift om kystfiskeappen. (2014). *Forskrift om elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy under 15 meter (forskrift om kystfiskeappen)* (FOR-2014-12-19-1822). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-12-19-1822>
- Forskrift om målenheter og måling. (2007). *Forskrift om målenheter og måling* (FOR-2007-12-20-1723). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2007-12-20-1723?q=målenheter*
- Foucault, M. (2002). *Forelesninger om regjering og styringskunst* (I. B. Neumann, Overs.). Cappelen Damm Akademisk.
- Gioia, D. A., Corley, K. G. & Hamilton, A. L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational research methods*, 16(1), 15-31.

- Grytås, G. (2014). Aldri meir rå grunnen åleine? I N. Kolle & P. Christensen (Red.), *Havet, fisken og oljen 1970-2014* (Bd. IV, s. 389-423). Fagbokforlaget.
- Gunningham, N. (2010). Enforcement and compliance strategies.
- Havressurslova. (2009). *Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar* (LOV-2008-06-06-37). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-06-37>
- Holm, P. (2014). Verden fremste sjømatnasjon? I N. Kolle & P. Christensen (Red.), *Havet, fisken og oljen 1970-2014* (Bd. IV, s. 425-451). Fagbokforlaget.
- Holm, P., Finstad, B.-P. & Christensen, P. (2014). "Aldri mer 18. april!". I N. Kolle & P. Christensen (Red.), *Havet, fisken og oljen 1970-2014* (Bd. IV, s. 185-213). Fagbokforlaget.
- Holm, P. & Henriksen, E. (2016). Om legitimitetsspørsmål i ressurs-og kvotepolitikken. En utredning for Nærings-og fiskeridepartementet.
- Innst. O. nr. 72 (2004–2005). *Innstilling fra justiskomiteen om lov om straff (straffeloven)*. Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/odelstinget/2004-2005/inno-200405-072.pdf>
- Jentoft, S. (2000). Legitimacy and disappointment in fisheries management. *Marine Policy*, 24(2), 141-148.
- Jentoft, S. (2004). Institutions in fisheries: what they are, what they do, and how they change. *Marine Policy*, 28(2), 137-149.
- Jentoft, S. & Johnsen, J. P. (2015). The dynamics of small-scale fisheries in Norway: From adaptamentality to governability. *Interactive governance for small-scale fisheries: Global reflections*, 705-723.
- Jessop, B. (2002). Governance and meta-governance in the face of complexity: On the roles of requisite variety, reflexive observation, and romantic irony in participatory governance. *Participatory governance in multi-level context: Concepts and experience*, 33-58.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2020). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (4. utg.). Abstrakt forlag.
- Johnsen, J. P. (2014). Is fisheries governance possible? *Fish and fisheries*, 15(3), 428-444.
- Johnsen, J. P. & Eliassen, S. (2011). Solving complex fisheries management problems: What the EU can learn from the Nordic experiences of reduction of discards. *Marine Policy*, 35(2), 130-139.
- Justervesenet. (2015). *Utredning Om Målinger I Fiskeriindustrien*. <https://www.justervesenet.no/wp-content/uploads/2015/10/Revidert-utredning-om-maalinger-i-fiskeriindustrien.pdf>
- Kiser, L. & Ostrom, E. (1982). The three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches in strategies of political inquiry. *Strategies of Political Inquiry; Ostrom, E., Ed.; Sage: Beverly Hills, CA, USA*, 179-222.
- Korsnes, M. K. & Haukenes, E. (2022, 9. des.). Fiskarane heiser piratflagg i protest. *NRK*. <https://www.nrk.no/mr/fiskarane-rasande-over-rapportering-for-fiskefartoy-1.16211590>
- Kystvaktloven. (1997). *Lov om Kystvakten* (LOV-1997-06-13-42). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-42#KAPITTEL_3
- Lamb, R. D. (2014). *Rethinking legitimacy and Illegitimacy: a new approach to assessing support and opposition across disciplines*. Rowman & Littlefield.
- Landingsforskriften. (2014). *Forskrift om landings- og sluttседdel (landingsforskriften)* (FOR-2014-05-06-607). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-05-06-607>

- March, J. G. & Olsen, J. P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52(4), 943-969.
<http://www.jstor.org/stable/2601363>
- Nilsen, S. H. (2022, 28. nov.). Bent heiser piratflagg i en stille protest mot rapporteringskravene. *Fiskeribladet*. <https://www.fiskeribladet.no/fiskeri/bent-heiser-piratflagg-i-en-stille-protest-mot-rapporteringskravene/2-1-1361533>
- Nofima. (2021, 21.09.2021). *JustFish: Forebygging av fiskerikriminalitet i Norge*. Nofima. <https://nofima.no/prosjekt/justfish/>
- Norges Domstoler. (2023). *Bevis, lov og straff*. <https://www.domstol.no/no/for-skolene/bevis-lov-og-straff/>
- NOU 2019: 5. (2019). *Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. J.-o. beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d681c58c7a94929954ca9538a2476a6/nou/pdfs/nou201920190005000dddpdfs.pdf>
- NOU 2019: 21. (2019). *Framtidens fiskerikontroll*. N.-o. fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-21/id2680187/>
- Phillips, N., Lawrence, T. B. & Hardy, C. (2000). Inter - organizational collaboration and the dynamics of institutional fields. *Journal of management studies*, 37(1), no-no.
- Regjeringa. (u.å.). *NOU-ar*. Hentet 11. februar fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/nou-ar/id1767/>
- Riksrevisjonen. (2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak* (Dokument 3:9 (2016–2017)). <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2016-2017/dok-3-9-2016-2017.pdf>
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2012). *Research Methods For Business Students* (6. utg.). Pearson.
- Scott, W. R. (2013). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities* (4. utg.). SAGE Publications Inc.
- Scott, W. R., Ruef, M., Mendel, P. J. & Caronna, C. A. (2000). *Institutional change and healthcare organizations: From professional dominance to managed care*. University of Chicago press.
- Smith, A. (2005). *An Inquiry Into The Nature And Causes Of The Wealth Of Nations*. Pennsylvania State University. <https://eet.pixel-online.org/files/etranslation/original/The%20Wealth%20of%20Nations.pdf> (Opprinnelig utgitt 1776)
- Solås, A.-M. (2014). *En regjerlig kyst? Kunnskap og politikk i kystsoneplanlegging* [Doktorgradsavhandling, UiT Norges Arktiske Universitet]. Munin. <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/6304/thesis.pdf?sequence=2>
- Song, A. M., Johnsen, J. P. & Morrison, T. H. (2018). Reconstructing governability: How fisheries are made governable. *Fish and fisheries*, 19(2), 377-389.
- Thaler, R. H. (2018). *Adfærdsøkonomi: Hvordan vi afslørede det ufornuftige menneske*. Gyldendal Business.
- Tjora, A. (2018). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Gyldendal Norsk Forlag.

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Innledende	<ul style="list-style-type: none">• Informanten presenterer seg selv, sin bakgrunn og det arbeidet han/hun gjør• Kan du gi en beskrivelse av hvordan sanksjonssystemet praktiseres, både det administrative og det strafferettslige?
Hoveddel	<ul style="list-style-type: none">• Hvordan mener du at dagens system for ressurskontroll fungerer sett opp mot intensjonene?• Er bruken av dagens system med overtredelsesgebyr og straff et godt og målrettet verktøy for å forhindre lovbrudd?• Hvilke lovbrudd er vanskelig å avdekke, og hvorfor?• Hvilken endring i dagens regelverk og praksis kunne forberede dagens system
Avslutning	<ul style="list-style-type: none">• Hva er ditt syn på muligheter og utfordringer for fremtiden av ressurskontrollarbeidet?

Vedlegg 2: Informasjonsskriv til informanter

Invitasjon til å delta i masteroppgave om fiskerikriminalitet

Vi er to fiskeri- og havbruksstudenter fra UiT som skriver masteroppgavene våre om fiskerikriminalitet i samarbeid med forskningsprosjektet JustFish. Dette er en forespørsel til deg om å delta i et intervju hvor formålet er å få innblikk i oppfatningene de ulike sidene av forvaltningen har, for å kunne danne oss et helhetlig perspektiv på våre problemstillinger og dagens ressurskontrollsystem.

I forbindelse med dette leter vi etter nøkkelpersoner innenfor fagområdet, og ønsker å intervju personer fra både kontrollmyndighetene og fiskeriorganisasjonene.

I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for oppgavene og hva din deltakelse vil innebære for deg.

Formål og relevans

Oppgavene ser på både det administrative- og det strafferettslige sanksjonssystemet og skrives som to separerte oppgaver.

Oppgaven som studerer det administrative sanksjonssystemet, ønsker å:

Undersøke om bruken av overtredelsesgebyr fungerer effektivt og målrettet for å oppnå bedre etterlevelse av regelverket i fiskeriforvaltningen.

Dette er et veldig aktuelt tema, spesielt etter fiskerikontrollutvalget dokumenterte i rapporten Fremtidens fiskerikontroll (NOU 2019: 21) at det i dag er for lett å utnytte våre felles fiskeressurser til egen ulovlig vinning. Rapporten pekte på mange svakheter i ressurskontrollen, og kom med mange forslag for endring, der et av forslagene var å benytte administrative sanksjoner i et større omfang.

Målet med denne oppgaven vil derfor være å avdekke hvilke lovbrudd som blir sanksjonert med overtredelsesgebyr, hvor effektiv metoden er og om det fungerer sett fra forvalternes ståsted. For å svare på dette har jeg i forkant av intervjuet blant annet gjennomgått alle sanksjonerings sakene gitt av Fiskeridirektoratet gjennom et tidsrom på fem år. Sakene ble systematisk organisert for å kartlegge og lage statistikk over de lovbruddene det sanksjoneres på, og for å opparbeide meg et faglig grunnlag for å få bedre forståelse og innsyn i det som faktisk skjer når en administrativ sanksjon blir gitt.

Opgaven som studerer det strafferettslige sanksjonssystemet, ønsker å:

Undersøke i hvilken grad det strafferettslige sanksjonssystemet på fiskerikriminalitet fungerer som et egnet virkemiddel til å imøtekomme de intensjonene/målene som ligger til grunn for særlovgivningen til fiskerinæringen.

Nærmere bestemt er problemstillingen:

I hvilken grad bidrar måten det strafferettslige sanksjonssystemet praktiseres på til å realisere intensjonene med særlovgivningene til fiskerinæringen?

Problemstillingen har følgende tre delspørsmål:

1. Hva er intensjonene til særlovgivningen rundt fiskerinæringen?
2. Hvordan ser de strafferettslige reaksjonene i ut praksis?
3. Hvordan vurderes praktiseringen av det strafferettslige sanksjonssystemet av sentrale aktører i næringen (fisk.dir., organisasjoner i næringen, fiskere, fiskekjøpere, forskere etc.) som et egnet virkemiddel til å realisere intensjonene med særlovgivningene til fiskerinæringen av sentrale aktører?

I denne studien vil *særlovgivningen* i fiskerinæringen primært omhandle havressurslova, deltakerloven, og fiskesalslagslova.

Informasjon om det strafferettslige sanksjonssystemet i *praksis* vil være data og statistikk hentet ut fra fiskerikriminalitetssaker fra Politiet, kartlagt og gjennomgått som en del av denne oppgaven.

De sentrale aktørenes *vurderinger* vil baseres på kvalitative data samlet inn gjennom semistrukturerte intervjuer fra nøkkelpersoner fra kontrollmyndighetene og fiskeriorganisasjonene, samt aktørenes kommentarer/innlegg i media.

Hvem er ansvarlig for prosjektene?

Vi er begge masterstudenter ved Norges Fiskerihøgskole. Veileder for prosjektene er Jahn Petter Johnsen, professor i fiskeri- og oppdrettsforvaltning og organisering.

I forbindelse med masteroppgaven er vi også tilknyttet forskningsprosjektet JustFish ledet av Nofima. Forskningsprosjektet skal ved bruk av tverrfaglige metoder studere hvorfor og hvordan fiskerikriminalitet oppstår og hvordan bruk av sanksjoner og straff kan bidra til å

sikre etterlevelse av lovverk. Målet med prosjektet er å bidra til metoder og teknologier som kan forbedre ressurskontrollen og redusere omfanget av kriminalitet i fiskeriene.

Du kan lese mer om forskningsprosjektet på Nofima sine nettsider.

<https://nofima.no/prosjekt/justfish/>

Deltakelse

Vi ønsker å intervju strategisk utvalgte informanter som kan mye på feltet. Vi håper derfor på å intervju personer fra både kontrollmyndighetene og fiskerierorganisasjonene. Ønsket er å skape en situasjon for en fri samtale, med mål om å få innsyn i informantenes perspektiver, meninger og erfaringer rundt tematikken.

Intervjuprosessen vil ta 45-60 minutter og vil foregå på Teams eller fysisk i Tromsø dersom dette er ønskelig. Vi vil begge være til stede på intervjuet, og kommer til å ta notater (skriftlig og/eller på pc) underveis. I første omgang vil vi stille noen innledende spørsmål som lar deg presentere deg selv om det arbeidet du gjør. Deretter vil vi stille noen spørsmål som dreier seg om informantenes oppfatning av effektiviteten og legitimiteten i dagens ressurskontroll når det gjelder bruk av overtredelsesgebyr og bruk av det strafferettslige sanksjonssystemet. Målet er å få et innblikk i oppfatningene de ulike sidene av forvaltningen har, for å kunne si noe om effektiviteten og legitimiteten til systemet. Avslutningsvis ønsker vi å få innblikk i deres syn på muligheter og utfordringer for framtiden av ressurskontrollarbeidet.

Spørsmål

Spørsmålene under er veiledende og kan endres før intervjuet.

Innledende

- Informanten presenterer seg selv, sin bakgrunn og det arbeidet han/hun gjør
- Kan du gi en beskrivelse av hvordan sanksjonssystemet praktiseres, både det administrative og det strafferettslige?

Hoveddel

- Hvordan mener du at dagens system for ressurskontroll fungerer sett opp mot intensjonene?
- Er bruken av dagens system med overtredelsesgebyr og straff et godt og målrettet verktøy for å forhindre lovbrudd?
- Hvilke lovbrudd er vanskelig å avdekke, og hvorfor?

- Hvilken endring i dagens regelverk og praksis kunne forberede dagens system

Avslutning

- Hva er ditt syn på muligheter og utfordringer for framtiden av ressurskontrollarbeidet?

Hva innebærer det for deg å delta?

Det blir holdt ett og ett intervju, og det vil ikke bli gjort lydopptak underveis. Opplysningene vil i ettertid kun bli brukt til formålene vi har fortalt om i dette skrivet, og vil bli behandlet konfidensielt. Alle intervjuobjektene vil bli anonymisert og intervjuene vil ikke være personsensitive. Da lydopptak ikke vil bli benyttet, håper vi å ha mulighet til å sende deg spørsmål eller oppklaringer i etterkant av intervjuprosessen. Vi vil også kunne sende deg utkast over det vi vil bruke, slik at du kan lese over det og gi eventuell tilbakemelding.

Vi håper du har tid og mulighet til å delta på intervjuet.

Med vennlig hilsen

Brynjar Torsteinsson

Ronje Berg

Vedlegg 3: Utrekninger

I ett tilfelle mottok en skipper et forelegg på 10 000 kr for ulovlig fiske, der fangstverdien var 15 398 kr. Fangstverdien ble også inndratt. Denne saken har det høyeste forholdet mellom forelegg og fangstverdi (65 %) blant de undersøkte tilfellene. Beckers formel beregner den nødvendige størrelsen på en bot for å oppnå avskrekkende effekt. Ved å snu formelen kan man estimere den nødvendige oppdagelsessannsynligheten, gitt kostnad og bot. Når fangstverdien og forelegget inkluderes i formelen, viser det seg at oppdagelsesrisikoen må være 154 % for å virke avskrekkende, vist nedenfor i utregning 1.

Utregning 1: Oppdagelsessannsynlighet gitt reaksjon i form av forelegg på brudd på første eksempelsak

$$b = \frac{K}{S} \quad S = \frac{K}{B} \quad S = \frac{15\,398}{10\,000} \quad S = 1,5398 \quad S = 153,98\%$$

Ved en oppdagelsesrisiko på tre prosent, nærmere dagens faktiske oppdagelsessannsynlighet (NOU 2019: 21, 2019), bør boten være 513 267 kr for å ha avskrekkende effekt, vist nedenfor i utregning 2.

Utregning 2: Optimal bot på første eksempelsak, gitt dagens oppdagelsessannsynlighet

$$b = \frac{K}{S} \quad b = \frac{15\,398}{3\%} \quad b = 513\,267$$

Årsaken til den høye boten er den lave oppdagelsessannsynligheten. For å tjene inn tapet på 513 267 kr ved å begå samme kriminelle handling, må handlingen gjentas nok ganger til at sannsynligheten for å bli tatt igjen blir stor. Selv om inndragningen og forelegget slås sammen under bot i utregning av oppdagelsessannsynlighet, kommer ikke den optimale oppdagelsessannsynlighet (60 %) i nærheten av dagens oppdagelsessannsynlighet (3 %). En tilsvarende beregning kan gjøres for en sak med høyere fangstverdi. I en sak i tabell 8 hvor en skipper underrapporterte 21 % torsk med en fangstverdi på 212 480 kr, ble det gitt et forelegg på 20 000 kr (9 % av fangstverdien) og 100 % inndragningsforelegg. Den optimale oppdagelsesrisikoen burde vært over 1 000 % uten inndragning og 91 % med inndragning, vist nedenfor i utregning 3 og 4. Den optimale boten for å avskrekke en kriminell handling med mulig utbytte på 212 480 kr, gitt en oppdagelsesrisiko på 3 %, er omtrent 7 000 000 kr ifølge formelen, vist nedenfor i utregning 5.

Utrekning 3: Oppdagelsessannsynlighet gitt reaksjon i form av forelegg på brudd på andre eksempelsak

$$S = \frac{K}{B} \quad S = \frac{212\,480}{20\,000} \quad S = 10,624 \quad S = 1062,4\%$$

Utrekning 4: Oppdagelsessannsynlighet gitt reaksjon i form av forelegg og inndragning på brudd på andre eksempelsak

$$S = \frac{K}{B} \quad S = \frac{212\,480}{20\,000 + 212\,480} \quad S = 0,91 \quad S = 91\%$$

Utrekning 5: Optimal bot på andre eksempelsak, gitt dagens oppdagelsessannsynlighet

$$b = \frac{K}{S} \quad b = \frac{212\,480}{3\%} \quad b = 7\,082\,667$$

