



”Kystvaktas håndheving av regionale fiskerireguleringer overfor utenlandske fartøy på det åpne hav, grenser for myndighetsutøvelsen/jurisdiksjon.”

Elise Steffensen

Stor masteroppgave i rettsvitenskap ved Universitetet i Tromsø
Det juridiske fakultet
Våren 2008

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	4
1.1 Tema og problemstilling.....	4
1.2 Avgrensninger.....	5
1.3 Dem videre fremstillingen av oppgaven	6
2 Juridisk metode	6
3 Definisjoner	7
4 Områder under norsk jurisdiksjon	8
4.1 Innledning.....	8
4.2 Indre farvann.....	8
4.3 Territorial farvannet.....	9
4.4 Den tilstøtende sonen.....	10
4.5 Den eksklusive økonomiske sonen.....	10
5 Det åpne hav	12
5.1 Innledning.....	12
5.2 Hjemmelsgrunnlaget for fiskeriorganisasjoner	13
5.2.1 Samarbeidsplikten	15
6 Flaggstatens ansvar	16
6.1 Innledning.....	16
6.2 Hovedregelen om jurisdiksjon ovenfor utenlandske fartøy på det åpne hav.....	17
6.3 Flaggstatens plikter ovenfor fartøy som flagger til dem.....	17
6.3.1 Flaggstatens plikter etter havrettskonvensjonen.....	18
6.3.2 Flaggstatens plikter overfor fartøy som flagger til dem etter avtalen om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende bestander.....	20
7 Kontroll og håndhevingstiltak for andre enn flaggstaten	21
7.1 Innledning.....	21
7.2 NEAFC – en generell gjennomgang.....	22
7.3 Norges adgang til å håndheve regionale fiskerireguleringer ovenfor ikke-parter.....	23
7.4 Generelle bestemmelser om rekkevidden av internasjonale avtaler.....	23

7.4.1 Havrettskonvensjonen.....	23
7.4.2 Avtale om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander.....	25
7.4.3 Andre virkemidler for håndheving overfor ikke-parter.....	28
7.4.4 Samarbeid med ikke-parter som har gitt samtykke.....	30
7.5 Kontroll og håndheving.....	32
7.5.1 Innledning.....	32
7.5.2 Generelle betraktninger.....	33
7.5.3 Inspeksjon og bording på det åpne hav.....	34
7.5.4 Områder for inspeksjon.....	37
7.5.4.1 Bording og inspeksjon etter FN avtalen av 1995.....	37
7.5.4.2 Prosedyrene for bording og Inspeksjon.....	43
7.5.5 Avdekking av overtredelser.....	44
7.6 Forholdet mellom FN avtalen av 1995 og regionale fiskerireguleringer.....	53
7.6.1 Innledning.....	53
7.6.2 FN- avtalen av 1995 artikkel 21 og 22 sett i lys av de regionale reguleringer.....	53
7.7 Håndheving og kontroll ovenfor statsløse fiskefartøy.....	57
7.7.1 Innledning.....	57
7.7.2 Innholdet i begrepet "statsløse fiskefartøy".....	58
7.7.3 Håndheving etter havrettskonvensjonen.....	59
7.7.4 Konklusjon.....	66
7.8 Regionale fiskerireguleringer og rekkevidden ovenfor statsløse fiskefartøy.....	67
7.8.1 Innledning.....	67
7.8.2 Generelle betraktninger.....	68
7.8.3 FN avtalen av 1995.....	68
7.8.4 Regionale fiskerireguleringer.....	69
7.9 Norges adgang til å håndheve regionale fiskerireguleringer uten særlig hjemmel i konvensjoner og folkerettslige avtaler.....	72
8. Norges håndhevingsadgang av regionale fiskerireguleringer i havnene.....	74
8.1 Innledning.....	74
8.2 Havnestatskontroll.....	74
9. Oppsummerende betraktninger.....	79
Literaturliste.....	81

1. Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Masteroppgavens tema befinner seg i hovedsak innenfor havretten, folkeretten og fiskeriretten.

Fartøy som bedriver ulovlig, uregulert og uregistrert fiske på det åpne hav er et økende problem og utgjør en reell trussel mot fiskebestandenes eksistens samt kyststater og andre staters forsøk på å sikre en forsvarlig og bærekraftig forvaltning av de felles levende naturressursene på det åpne hav.

Temaet for oppgaven er spennende på mange måter. Ordlyden i problemstillingen medfører at det ikke er tilstrekkelig å besvare oppgaven på bakgrunn av nasjonale lover, forskrifter og reguleringer, men det er også nødvendig og påkrevd å benytte internasjonale avtaler og konvensjoner. Samspillet mellom nasjonale og internasjonale rettskilder gjør det spennende å skrive en oppgave med den ordlyd som er valgt her, men dette samspillet er også noe som gjør oppgaven ekstra utfordrende. Eksempelvis er den nasjonale og den internasjonale juridiske metode ulik, dette vil jeg komme tilbake til i oppgavens kapittel 2.

Temaet for masteroppgaven reiser mange og svært aktuelle problemstillinger. Det spesielle med temaet er at det skal redegjøres for bestemmelser som er etablerte gjennom et samarbeid mellom flere stater. I hvilken grad disse bestemmelsene gir Norge og andre stater rett til å utøve myndighet ovenfor andre fartøy som flagger til andre stater bli en hovedproblemstilling i denne oppgaven. Oppgavens tema reiser spennende problemstillinger vedrørende både håndheving ovenfor stater som er part av den aktuelle regionale fiskeriorganisasjonen, stater som står utenfor fiskeriorganisasjonene, men også problemstillinger rundt myndighetsutøvelse ovenfor fartøy som ikke flagger til noen stat og av den grunn er statsløse.

Problemstillingen i denne masteroppgaven blir derfor:

Hvilken adgang har Norge til å kontrollere og håndheve overfor utenlandske fartøy som fisker på det åpne hav utenfor norsk økonomisk sone.

1.2 Avgrensinger.

Oppgaven lyder som følger;

”Kystvaktas håndheving av regionale fiskerireguleringer overfor utenlandske fartøy på det åpne hav, grenser for myndighetsutøvelsen/jurisdiksjon.”

Etter en naturlig forståelse av oppgaven er den begrenset til å gjelde Kystvaktens håndhevelse av regionale fiskerireguleringer på det åpne hav. I denne oppgaven vil det av den grunn ikke bli redegjort for kystvaktas håndhevelse av fiskerireguleringer i det indre farvann, territorial farvannet, eller den økonomiske sonen i større grad enn det som er nødvendig for å belyse de spesielle problemstillingene som reiser seg i forbindelse med kyststatens håndheving på det åpne hav.

I oppgavens tema skal det undersøkes hvilken adgang Kystvakten har til å utøve myndighet ovenfor utenlandske fartøy. Det vil i denne oppgaven bli benyttet begrepet Norge istedenfor begrepet Kystvaken da Kystvaktens kompetanse utledes av Norges rettigheter og plikter i henhold til de internasjonale avtaler som de har forpliktet seg til å følge.

Videre fremgår det av oppgavens ordlyd at det skal redegjøres for kyststatens håndheving av regionale fiskerireguleringer. Det avgrenses derfor mot kystvaktens rett til å håndheve på det åpne hav ved overtredelser på andre regelverk. For eksempel vil det ikke bli redegjort for kystvaktens rett til håndhevelse etter havrettskonvensjonens artikkel 99 om slavetransport, artikkel 100 flg. om piratvirksomhet, artikkel 108 om ulovlig narkotikatransport og artikkel 109 om piratsendere. Det vil heller ikke i noen grad bli redegjort for Norges kompetanse til å utøve makt etter interne regelverk og bestemmelser.

Av oppgavens ordlyd er det naturlig og kun redegjøre for håndheving av utenlandske fartøy. Norge har videre flaggstatsrettigheter ovenfor fartøy som flagger til Norge jf havrettskonvensjonens artikkel 92, denne vinklingen vil derfor ikke reise særlige problemstillinger som faller inn under denne oppgavens tema. Det vil derfor ikke bli redegjort for situasjoner der Norge opptrer som flaggstat.

Norges kompetanse vil bli drøftet i forhold til NEAFC. Det vil ikke bli redegjort for om Norge har kompetanse til å håndheve tiltak fastsatt av norsk- russiske fiskerikommisjonen på det åpne hav.

1.3 Den videre fremstilling av oppgaven.

I oppgavens kapittel 2 vil det bli redegjort for den spesielle juridiske metoden som må benyttes på folkerettens område. Videre er det nødvendig å kort klargjøre noen begreper og roller dette vil bli gjort i oppgavens kapittel 3. I kapittel 4 vil det bli redegjort for områder under norsk jurisdiksjon. Dette er nødvendig for å få frem hvilke spesielle problemstillinger som reiser seg på det åpne hav. I kapittel 5 vil det bli redegjort for Norges håndheving på det åpne hav. Det vil videre bli redegjort for flaggstatens plikter i kapittel 6, og kontroll og håndheving i oppgavens kapittel 7. I oppgavens kapittel 8 vil Norges kompetanse til å håndheve regionale fiskerireguleringer i havnene være temaet, før det i kapittel 9 blir gjort noen korte oppsummerende betraktninger.

2. Juridisk metode

Problemstillingene som reiser seg i denne masteroppgaven befinner seg på folkerettens område. Det er derfor nødvendig at vi i denne oppgaven benytter en folkerettslig metode.

For å kunne redegjøre for kystvaktens håndheving av regionale fiskerireguleringer på det åpne hav er det ikke tilstrekkelig å behandle norske lover, forskrifter og øvrige reguleringer. Det spesielle med oppgaven er at den søker å belyse kystvaktens adgang på det åpne hav, og når vi ser nærmere på begrepet ”det åpne hav” ligger det i ordlyden at dette området ikke er den territorialsonen som er underlagt enkelte staters eksklusive jurisdiksjon. Det åpne hav er regulert gjennom internasjonale konvensjoner og avtaler ikke nasjonale.

I denne oppgaven har jeg benyttet kilder som Havrettskonvensjonen av 1982, FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langt migrerende fiskebestander. Det har også vært nødvendig å benytte NEAFC sine bestemmelser i Scheme of Control and enforcement og NAFO sine bestemmelser i Scheme to Promote Compliance by Non-Contracting Party vessels. En annen viktig kilde i denne oppgaven har vært juridisk teori.

På folkerettens område er det ikke bare konvensjoner, avtaler eller regionale fiskerierorganisasjoner som kan etablere plikter for stater. Det er også viktig å se på om det er etablerte rettsregler som kan danne grunnlag for folkerettslig sedvane.

Folkerettslig sedvane vil medføre at regler som oppfyller vilkårene for slik praksis vil være gjeldende for alle stater. Det er et krav at den folkerettslige regelen blir fulgt i statens praksis,

samt at rettsregelen kan sammenfattes med statens rettsoppfatning. Eksempler på konvensjoner som må anses som folkerettslig sedvanerett er menneskerettighetene, men også havrettskonvensjonen må kunne anses som folkerettslig sedvane i dag. Dette da bestemmelsene i havrettskonvensjonen i noen grad er nedfelte folkerettslige prinsipper, samt at det i dag må anses som et uttrykk for gjeldende rett med mindre noen stater har gitt uttrykk for at de ikke oppfatter havrettskonvensjonens bestemmelser som gjeldende rett.

FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav vil til tross for at den er gitt som utfyllende vedlegg til havrettskonvensjonen ikke kunne anses som uttrykk for folkerettslig sedvane, det samme gjelder regionale fiskerireguleringer som kun er bindende mellom statspartene i den regionale fiskeriorganisasjonen, for nærmere redegjørelse av tredjestaters forpliktelser etter de regionale fiskerireguleringene se kapittel. 7

Det er nødvendig å redegjøre for hvordan det utledes rettsregler på folkerettens område.

Wien konvensjonen om lov om avtaler av 1969 omhandler rettsreglene vedrørende avtaletolkningen av konvensjoner og avtaler som statene inngås.¹ Konvensjonen inneholder i seksjon II artikkel 26 følgende bestemmelser som gjelder tolkning av folkerettslige avtaler. Wien konvensjonen vil i dag måtte vurderes til å oppfylle vilkårene for folkerettslig sedvane, og metodene for å tolke folkerettslige avtaler og utlede rettsregler vil derfor i denne masteroppgaven følge de prinsipper som følger av Wien konvensjonen.

3. Definisjoner

Det er enkelte begreper som det er nødvendig å redegjøre for før det blir redegjort for oppgavens hovedproblemstillinger. Begrunnelsen for at det er valgt å redegjøre for noen sentrale begreper innledningsvis er at det er ønskelig å sikre flyt i oppgaven fra starten av.

Ett begrep som det vil bli vist mye til er ”highly migratory species”. Begrepet kan oversettes til norsk som langt migrerende arter. Det er i havrettskonvensjonens annex I tatt med en forklaring på hvilke arter som er å anse som langt migrerende arter. Listen er lang og består av 17 ulike arter. Det er ikke tjenelig for oppgaven å ta med alle 17 artene i dette kapittelet og det vises derfor til 4havrettskonvensjonens annex I for de leserne som har særlig interesse å se en oversikt over disse 17 artene.

¹ Wien konvensjonens artikkel 1

Tiltross for at masteroppgavens ordlyd er utvidet fra å gjelde Kystvaktens maktutøvelse til Norges maktutøvelse er det nødvendig for den totale forståelsen å redegjøre kort for Kystvaktens rolle ved håndheving av regionale fiskerireguleringer på det åpne hav.

Kystvakten er en del av det norske forsvaret. Etter kystvaktloven § 34 (1) underlegges kystvakten påtalemyndighetens ansvar og instruksjonsmyndighet ved etterforskning og anvendelse av tvangsmidler. Kystvakten er etter kystvl §§ 19 tredje ledd og 22 underlagt Sysselmannen ved operasjoner i Svalbards territorialfarvann.

Kystvaktens oppgaver er knyttet til Norges suverenitets- og rettighetshevdelse, fiskerioppsyn, fangstoppsyn og ressurskontroll, tolloppsyn, miljøoppsyn, redningsaksjoner, rapportering om og uskadeliggjøring av drivende gjenstander, anløpskontroll, bistand til politiet og andre statsetater samt å føre kontroll med at bestemmelser opplistet i kystvl. §12 blir overholdt, jf. Kystvl. §§ 8-18. Disse må ses i sammenheng med begrensninger i folkeretten eller overenskomst med fremmed stat jf. Kystvl. § 4.

4: Områder under norsk fiskerijurisdiksjon.

4.1 Innledning:

Problemstillingene rundt håndheving på det åpne hav er i seg selv et svært spesielt tema. Blant annet på bakgrunn av den spesielle rettstillingen på det åpne hav, se kapittel 5.

For å kunne belyse det spesielle med Norge og kystvaktens adgang til å håndheve regionale fiskerireguleringer på det åpne hav er det først nødvendig og kort redegjøre for Norges adgang til å håndheve i de øvrige territoriale sonene. Oppgavens ordlyd omhandler håndheving av regionale fiskerireguleringer på det åpne hav og følgelig vil dette kapitlet bli et kort innføringskapittel.

Det vil i det følgende bli redegjort for det som er spesielt ved håndheving i henholdsvis interne farvann, territorialfarvannet, den eksklusive økonomiske sonen med mer.

4.2 Indre farvann.

Indre farvann er definert som farvannet som er på innsiden av grunnlinjen mot land territoriet². Det spesielle med de indre farvann er at dette er havområder som i stor grad har en nær tilknytning til landterritoriet. For eksempel har Norge mange dype fjorder og øyer. Når dette

² Se FNs havrettskonvensjon artikkel 8

farvannet er så nært knyttet til kyststaten er det behov for særlige reguleringer av dette området.

Det fremgår av havrettskonvensjonen ³ at kyststatens suverenitet går utenfor landterritoriet og utenfor de interne farvann og frem til territorialfarvannet. Etter en naturlig forståelse av denne bestemmelsen kan det dermed legges til grunn at kyststaten har rett til håndheve overtredelser på tilsvarende måte som de har på landterritoriet.

Det vil ovenfor fartøy av som ikke flagger til kyststaten kunne reise seg særlige problemstillinger vedrørende håndhevingen av overtredelser av regionale fiskerireguleringer på det åpne hav. Dette vil det bli redegjort for under kapittel 8.2 om havnestatskontroll.

4.3 Territorial farvannet

Territorialsonen er definert som havområdet som strekker seg fra grunnlinjen og tolv nautiske mil utover fra denne ⁴.

Fartøy som flagger til andre enn kyststaten har i denne sonen rett til uskyldig passasje gjennom territorialfarvannet ⁵. Hva som ligger i uskyldig passasje er et tema som faller utenfor oppgaven, men for å kunne gi en forståelse av sonen må det kort nevnes hva som anses som uskyldig passasje.

Det fremgår av havrettskonvensjonen at passasjen er uskyldig så lenge den ikke forstyrrer fred og god orden eller sikkerheten til kyststaten. Det fremgår videre at passasjen ikke skal anses som uskyldig der fartøyet utfører aktiviteter som truer kyststatens suverenitet m.m, øvelser eller bruk av våpen, handlinger ment for å samle informasjon om kyststatens sikkerhet eller forsvar, spredning av propaganda med mål om å svekke kyststatens forsvar eller sikkerhet, la fly lande eller lette fra fartøy. Videre anses det å stride mot bestemmelsen om uskyldig passasje der fartøyet laster eller lossar valuta, personer eller varer som strider mot kyststatens tollbestemmelser, imigrasjonslover, sanitetslover med mer, utfører beviste og alvorlige handlinger som er egnet til å skade miljøet, utfører fiskeriaktiviteter, gjennomfører undersøkelser og kartleggingshandlinger, handlinger egnet til å forstyrre kommunikasjonen

³ Se FNs havrettskonvensjon artikkel 2

⁴ Se FNs havrettskonvensjon artikkel 3

⁵ Se FNs havrettskonvensjon artikkel 17

eller andre installasjoner som tilhører kyststaten og andre handlinger som ikke har direkte preg av å være passasje. Se havrettskonvensjonen.⁶

Det er i havrettskonvensjonen del II ikke medtatt bestemmelser som gir kyststaten rett til å håndheve regionale eller sub- regionale fiskerireguleringer gitt for å regulere forvaltning og bevaring av fiskebestandene på det åpne hav i territorialsonen.

4.4 Den tilstøtende sonen.

Den tilstøtende sonen er havområdet utenfor territorialfarvannet. Denne sonen skal ikke strekke seg lengre enn 24 nautiske mil fra grunnlinjene⁷. Kyststaten er i denne sonen gitt rett til å utøve kontroll for å sikre at fartøy ikke overtrer kyststatens tollbestemmelser, økonomiske reguleringer, immigrasjons bestemmelser og helsereguleringer.⁸ Kontrollen må utøves for å sikre at de nevnte overtredelser ikke finner sted i kyststatens territorialfarvann. Norge og Kystvakten har ikke i denne sonen kompetanse til å håndheve overtredelser på de regionale eller de sub- regionale fiskerireguleringene.

4.5 Den eksklusive økonomiske sonen

Norge og kystvaktens håndhevelse i den eksklusive økonomiske sonen står i en spesiell stilling. Svært mange fiskebestander i denne sonen er vandrende eller langtmigrerende, dette innebærer at fiskebestandene i den eksklusive økonomiske sonen kan vandre mellom denne sonen og det åpne hav. Det kan og tenkes at det er bestander som i hovedsak holder til på det åpne hav vandrer eller migrerer mellom det åpne hav og den eksklusive økonomiske sonen. I slike tilfeller skapes det en helt spesiell situasjon der fiskebestander som kyststatene har eksklusiv rett til å forvalte blir åpne for alle statene på det åpne hav og dermed må deles med andre stater. Dette medfører at kyststatens bevarings og forvaltningstiltak i den eksklusive økonomiske sonen til staten i stor grad svekkes med mindre det lar seg gjøre å finne et felles system for forvaltning og bevaring av de vandrende og langtmigrerende fiskebestandene. For kyststater som i stor grad har myndighet til selv å fastsette de bevarings og forvaltningstiltakene som de anser nødvendige vil det nok kunne bli misnøye dersom fartøy som er gitt tillatelse til å fiske i kyststatens eksklusive økonomiske sone må begrense sitt fiske på bakgrunn av fiske som foregår på det åpne hav. Det er i havrettskonvensjonen artikkel 64

⁶ Se FNs havrettskonvensjon artikkel 19 annet ledd.

⁷ Se FNs havrettskonvensjon artikkel 33 annet ledd

⁸ Se FNs havrettskonvensjon artikkel 33 første ledd.

tatt med en bestemmelse som tar sikte på å regulere dette forholdet. Bestemmelsen pålegger kyststaten en samarbeidsplikt, dette er en problemstilling som vil bli behandlet i kapittel 5.

Kyststaten er i den eksklusive økonomiske sonen gitt eksklusive rettigheter til å utforske utnytte, forvalte og bevare både levende og ikke levende natur ressurser.⁹ I denne oppgaven vil fokuset ligge på de levende natur ressursene. Norge og andre kyststater har i sine eksklusive økonomiske soner en omfattende kompetanse til å håndheve overtredelser i sonen.

Det går frem av havrettskonvensjonen¹⁰ at kyststaten i utøvelsen av sine suverene rettigheter etter artikkel 56 har rett til å borde, inspisere, arrestere og gjennomføre de juridiske prosesser som måtte være nødvendig for å sikre at fartøyene overholder reguleringene gitt i havrettskonvensjonen.

Da det i havrettskonvensjonen artikkel 64 pålegges kyststaten en plikt til å samarbeide med stater som utnytter fiskebestandene, som fremgår av annex I, på det åpne hav, må det redegjøres for om havrettskonvensjonens artikkel 73 også gir kyststaten rett til å håndheve regionale fiskerireguleringer på det åpne hav.

Ordlyden i havrettskonvensjonen artikkel 73 første ledd lyder:

” The Coastal State may , in the exercise of its sovereign rights to explore, exploit, conserve and manage the living resources in the exclusive economic zone, take such measures, including boarding, inspection, arrest and judicial proceedings, as may be necessary to ensure compliance with the laws and regulations adopted by it in conformity with this Convention.”

Dersom vi ser på bestemmelsens ordlyd ser vi at kyststaten kan håndheve sine rettigheter etter artikkel 56 i den grad det er nødvendig for å sikre at fartøyene overholder lover og reguleringer som er vedtatte i tråd med havrettskonvensjonen.

Samarbeid gjennom regionale fiskeriorganisasjoner vedrørende forvaltning og bevaring av de vandrende og langtmigrerende fiskebestandene er i tråd med havrettskonvensjonens artikkel 64 og følgelig vil de regionale fiskerireguleringene gitt for det åpne hav kunne håndheves etter bestemmelsen i havrettskonvensjonens artikkel 73. På den annen side er det i forbindelse med utøvelsen av sine suverene rettigheter at kyststaten etter artikkel 73 første ledd har kompetanse til å håndheve. Det må derfor tas stilling til om samarbeidet gjennom den

⁹ Se FNs havrettskonvensjon artikkel 56 første ledd.

¹⁰ Se FNs havrettskonvensjon artikkel 73 første ledd.

regionale fiskerierorganisasjonen om forvaltning og bevaring av de vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav kan falle inn under utøvelsen av kyststatens suverene rettigheter etter havrettskonvensjonens artikkel 56.

Havrettskonvensjonens artikkel 73 er plassert i del V om den eksklusive økonomiske sonen. Det finnes ingen referanser fra havrettskonvensjonens kapittel VI og de bestemmelsene som regulerer fisket på det åpne til havrettskonvensjonens artikkel 73. Oppbyggingen av havrettskonvensjonens taler mot at artikkel 73 gir grunnlag for å håndheve på det åpne hav. Det er videre ikke funnet støtte for en slik løsning i juridisk teori eller praksis fra internasjonale domstoler. Det er derfor ikke rettslig grunnlag for en slik løsning.

Kapittel 5: Det åpne hav

5.1 Innledning.

Det åpne hav er havområdet som ikke er inkludert i noen kyststats eksklusive økonomiske sone, territorialfarvann, interne farvann eller arkippefarvann. Dette innebærer at det åpne havområdet er havområdet som gjenstår når grensene for statenes øvrige farvann er trukket.¹¹

Fiske på det åpne hav er etter havrettskonvensjonens artikkel 87 første ledd bokstav e en rettighet som tilfaller alle som ferdes på det åpne hav. Det spiller følgelig ingen rolle om fartøyet flagger til en kyststat som grenser mot det åpne hav, en kyststat som ikke grenser mot den spesifikke delen av det åpne hav eller om fartøyet flagger til en stat som ikke har kystlinje i det hele tatt, jf havrettskonvensjonens artikkel 90.

Når fiske på det åpne hav er en rettighet som tilfaller samtlige stater som måtte ha interesse av å fiske i disse havområdene, innebærer dette en rekke utfordringer vedrørende bevaring og forvaltning av fiskebestandene. Vi kan eksempelvis tenke oss at når alle stater, uavhengig av om de er kyststater eller stater uten kystlinje, har rett til å delta i fisket på det åpne hav, vil noen av statene som ikke har en direkte interesse i bevaringstiltakene i noen grad mangle den nødvendige interessen for å sikre at fartøy som flagger til dem bidrar til å sikre en bærekraftig utvikling av naturressursene. I noen tilfeller kan det tenkes at flaggstater har en interesse i å ikke sikre en bærekraftig utvikling og forvaltning av fiskeriresursene, og isteden sikre seg kortsiktig økonomisk vinning for flaggstaten.

¹¹ Se havrettskonvensjonens artikkel 86

Gjennom historien har vi erfart at statene alene ikke alltid er de rette til å sikre en forsvarlig og bærekraftig forvaltning av naturressene, og av den grunn ser vi at det også for fisket på det åpne hav er nødvendig med noen grad av regulering av utnyttningen av fiskeriresursene for å sikre disse ressene levedyktige vilkår. I dette kapittelet vil jeg ta for meg hvilke tiltak havrettskonvensjonen, jf Avtalen om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander, oppstiller.

5.2 Hjemmelsgrunnlaget for fiskeriorganisasjoner.

Formålet med kapitlet er å redegjøre for hjemmelsgrunnlaget for de ulike fiskeriorganisasjonene for å kunne gi en best mulig forståelse av rettsgrunnlaget for Norges og Kystvaktens håndhevelseskompetanse på det åpne hav.

Når det åpne hav er åpent fiske fra samtlige stater som måtte ha interesse av å delta i fisket vil det være viktig at statene er i stand til å samarbeide seg i mellom for å sikre en bærekraftig forvaltning og utnyttelse av naturressene. Stater som gjennom dialog kommer frem til enighet om tiltak for å forvalte naturressene på en forsvarlig måte vil i større grad være villige til å gjennomføre de nødvendige tiltakene for å etterleve de tiltakene statene forhandler seg frem til.

I havrettskonvensjonens del VII seksjon 2 oppstilles det bestemmelser som tar for seg bevaring og forvaltning av de levende naturressene på det åpne hav.

I havrettskonvensjonens artikkel 116 fremgår det at alle stater har rett til å delta i fisket på det åpne hav i henhold til de avtaleforpliktelser, interessene og rettighetene til kyststatene. Av dette er det naturlig å forstå at det tiltross for at fisket på det åpne hav er fritt for alle stater, også påhviler statene som lar sine fartøy delta i fisket i dette havområdet visse forpliktelser. Problemstillinger vedrørende om havrettskonvensjonen kun er bindende for parter som har ratifisert den, eller om den må anses som folkerettslig sedvanerett, samt i hvilken grad avtalen av 1995 om bevaring og forvaltning av vandrede og langtmigrerende fiskebestander er binder stater som ikke har ratifisert den, og videre om regionale og sub-regionale fiskekrireguleringer er bindende for stater som ikke har ratifisert dem vil bli behandlet i et eget kapittel 7.4.

Alle stater har en plikt til å samarbeide med andre stater i forhold til å ta de tiltak som er nødvendige for å bevare og forvalte de levende naturressene, herunder fiskeriresursene, på det åpne hav, jf havrettskonvensjonens artikkel 116.

I de tilfeller der ulike staters statsborgere utnytter identiske levende ressurser, eller ulike levende naturressurser i det samme havområdet skal de innlede forhandlinger for å bli enige om nødvendige bevarings- og forvaltnings tiltak vedrørende de levende naturressursene.

Et naturlig hensyn bak en slik bestemmelse er at der en stat alene står for utnyttningen av de levende resurssene i et av de åpne havområdene vil denne staten i stor grad selv kunne forestå forvaltningen og bevaringen av de levende naturressursene på en forsvarlig måte i dette havområdet, i de tilfeller der det skulle være flere stater som utnytter de levende naturressursene i det samme åpne havområdet må statene samkjøre sine aktiviteter for å på best mulig måte sikre en bærekraftig utvikling av disse levende resurssene. Videre vil de statene som har den største interessen i å sikre en bærekraftig utvikling av de ulike bestandene ofte være de statene som selv deltar i fisket og som drar fordeler av utnyttningen av de levende naturressursene på det åpne hav.

For å kunne sikre at statene forvalter de levende naturressursene oppstiller havrettskonvensjonens artikkel 118 et krav om at statene skal samarbeide om å opprette en regional eller en sub- regional fiskeriorganisasjon.

For kyststater er denne samarbeidsplikten enda sterkere, da det for kyststater hvis fartøy utnytter sterkt migrerende fiskebestander innenfor den eksklusive økonomiske sonen, er oppstilt en samarbeidsplikt enten direkte mellom statene eller gjennom en regional eller en sub- regional fiskeriorganisasjon. I de tilfeller der det ikke er etablert en regional eller en sub- regional fiskeriorganisasjon i det aktuelle åpne havområdet skal kyststaten og øvrige stater samarbeide om å etablere dette.

Bakgrunnen for en slik bestemmelse er at det for vandrende og langtmigrerende fiskebestander ikke vil være tilstrekkelig at fisket ble regulert enten innenfor den eksklusive økonomiske sonen eller på det åpne hav. Dersom fisket ble regulert i den eksklusive økonomiske sonen og det åpne hav separat uten at reguleringene ble koordinert, ville resultatet kunne bli at de levende naturressursene i liten grad ble sikret en bærekraftig utvikling. Den tillatte mengden fisk til utnyttelse på det åpne hav vil i seg selv kunne bidra til en bærekraftig utvikling, men dersom det ikke tas hensyn til den tillatte mengden fisk som utnyttes innenfor en kyststats eksklusive økonomiske sone, vil den totale mengden av fisk som blir utnyttet kunne svekke bestandens levedyktighet.

I FN avtalen av 1995 om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander del III er det tatt inn mekanismer som skal bidra til internasjonalt samarbeid vedrørende forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander.

I avtalens artikkel 8 presiseres det at statene har en plikt til å samarbeide enten direkte eller gjennom regionale eller sub-regionale fiskerierorganisasjoner. Det er med andre ord nødvendig med en felles bevarings og forvaltningsbestemmelser for å kunne sikre en bærekraftig fiskebestand på det åpne hav og i den eksklusive økonomiske sonen.

Vi ser av dette atplikten til å samarbeide har fått utstrakt betydning internasjonalt, og vil som vi skal komme tilbake til få betydning for Norges eller Kystvaktens håndhevelseskompetanse. Det vil av den grunn være nødvendig å se på hvor langt samarbeidsplikten strekker seg, samt hvilket innhold som kan legges til samarbeidsplikten.

5.2.1 Samarbeidsplikten

Verken havrettskonvensjonen eller avtalen av 1995 om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander inneholder noen klare føringer på hvilket innhold samarbeidsplikten er ment å ha.

Av avtalens artikkel 8 annet ledd fremgår det at statene skal inngå samtaler med gode intensjoner og uten forsinkelser, spesielt der vandrende og langtmigrerende fiskebestander står i fare for overutnyttelse. Dette innebærer at for at statene skal oppfylle sin samarbeidsplikt må de som et minimum gå inn i forhandlinger med de øvrige statene med gode intensjoner og uten forsinkelser. Dette er begreper som ikke bidrar i noen særlig grad med en forståelse av samarbeidsplikten. Etter en naturlig forståelse av begrepene oppstilt i avtalens artikkel 8 må statene være løsningsorienterte og gå inn i forhandlinger rimelig umiddelbart etter at et slikt behov oppstår.

I Fisheries Jurisdiction case fra 1974¹² er det i noen grad tatt stilling til begrepet gode intensjoner og uten forsinkelser.

Dommen fra ICJ gjaldt en tvist mellom Island og Storbritannia vedrørende fiske i farvannet utenfor Island. Island hadde utvidet sine eksklusive fiskerettigheter frem til 50 nautiske mil

¹² International Court of Justice, Fisheries jurisdiction case, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland vs. Iceland, pkt. 78

fra grunnlinjene. Storbritannia hadde historiske rettigheter i farvannet, og domstolen måtte i den forbindelse ta stilling til en rekke problemer som hadde reist seg. Herunder plikten til å samarbeide og rekkevidden av de historiske rettighetene.

Den internasjonale domstolen sier i sin dom følgende:

”The task before them will be to conduct their negotiations on the basis that each must in good faith pay reasonable regard to the legal rights of the other in the waters around Iceland outside the 12- mile limit, thus bringing about an equitable apportionment of the fishing resources based on the facts of the particular situation, and having regard to the interests of other States which have established fishing rights in the area. It is not a matter of finding simply an equitable solution, but an equitable solution derived from the applicable law. “

På bakgrunn av dette må det legges til grunn at Statene i sine forhandlinger må ta hensyn til øvrige staters rettigheter når det skal forhandles frem bevarings og forvaltningstiltak for det respektive åpne havområdet. Det legges med andre ord opp til forhandlinger basert på gjensidig respekt for de ulike interessene som måtte foreligge.

Vi har sett i dette kapitlet at det er alle stater har rett til å delta i fisket på det åpne hav, med noen begrensninger. Bevaringen og forvaltningen av de levende naturressursene avhenger av at samarbeidsplikten som er bindende for statene overholdes, det medfører at statene i forhandlingene seg i mellom må ha gode intensjoner, herunder gjensidig respekt for øvrige stater med rettigheter i det aktuelle åpne havområdet. Med andre ord forplikter FN avtalen av 1995 statene til å se nærmere på beslutningsprosedyrene i de regionale fiskerierorganisasjonene.

Kapittel 6 Flagstatens ansvar

6.1 Innledning

For å kunne redegjøre for Norges og Kystvaktens maktutøvelse på det åpne hav er det nødvendig og først se på hvilke plikter som ligger til fartøyenes flaggstater. Begrunnelsen for dette er at flaggstatens plikter og Norge og andre staters håndhevelse av regionale fiskerireguleringer på det åpne hav i stor grad henger sammen. Temaet er viktig, men vil ikke utgjøre en stor del av oppgaven. Det er likefullt behov for en redegjørelse av de sentrale forpliktelsene som påhviler flaggstaten.

6.2 Hovedregelen om jurisdiksjon ovenfor utenlandske fartøy på det åpne hav.

Når det i denne oppgaven skal redegjøres for Norges kompetanse til å håndheve regionale og sub-regionale fiskerireguleringer på det åpne hav ovenfor utenlandske fartøy er det viktig å presisere hva som er hovedregelen vedrørende håndheving og maktutøvelse i dette farvannet. Vi har tidligere redegjort kort for de øvrige sonene og de spesielle reglene som gjør seg gjeldene i disse farvannene, se kapittel 5.

Det er et grunnprinsipp etter havrettskonvensjonen at det på det åpne hav er fritt frem for alle stater å navigere, fiske, forske med mer. Prinsippet har kommet til uttrykk i havrettskonvensjonens artikkel 87. Det er lett å tenke seg hvilke konsekvenser det ville fått for naturressursene, herunder fiskebestander, dersom det var fritt frem for fartøy å fiske på det åpne hav. Det er av den grunn behov for reguleringer av dette fisket samt å kunne føre kontroll samt håndheve overfor fartøy som ikke forholder seg til spillereglene.

Det fremgår av havrettskonvensjonens artikkel 92 at fartøy flagger til en stat alene og denne staten er gitt eksklusiv jurisdiksjon over dette fartøyet på det åpne hav. Det er med andre ord fartøyets flaggstat som har den eksklusive jurisdiksjon på det åpne hav, og dermed rett til å utøve makt. Havrettskonvensjonens artikkel 92 gir ikke bare flaggstaten en slik rett, men sett i sammenheng med havrettskonvensjonens artikkel 117 kan det også utledes en plikt for flaggstaten å sikre at de oppfyller sine folkerettslige bevaringsforpliktelser.

6.3 Flaggstatenes plikter ovenfor fartøy som flagger til dem.

Rekkevidden av flaggstatens plikter varierer avhengig av om det dreier seg om flaggstater som er medlem av havrettskonvensjonen eller stater som ikke er medlemmer av denne. For en drøftelse av gyldighetsområdet, samt rekkevidden av havrettskonvensjonen, avtalen om fiske på vandrende og langtmigrerende bestander og regionale og sub-regionale fiskerireguleringer se kapittel 7 flg.

6.3.1 Flaggstatens plikter etter Havrettskonvensjonen

For stater som er bundet av havrettskonvensjonens bestemmelser, fremgår det av artikkel 94 en rekke plikter som er pålagt flaggstaten. Bestemmelsen regulerer i stor grad flaggstatens plikter i forbindelse med administrative og tekniske forhold med fartøyene som flagger til dem, se artikkel 94 første ledd til femte ledd.

Etter havrettskonvensjonens artikkel 94 første ledd skal alle flaggstater utøve effektiv kontroll over administrative, tekniske og sosiale forhold ved fartøy som flagger til dem.

I denne masteroppgaven er det lagt vekt på å redegjøre for Norges kompetanse til å utføre kontroll samt å håndheve brudd på regionale og sub-regionale fiskerireguleringer, det vil av den grunn ikke bli redegjort for flaggstatens plikter etter havrettskonvensjonens artikkel 94 i større grad en hva som er nødvendig for å kunne redegjøre for problemstillingen på en tilfredsstillende måte. Mer om de administrative forpliktelsene fremgår av havrettskonvensjonens artikkel 94.

Som vi har sett fremgår det av havrettskonvensjonens artikkel 116 at alle stater har rett til å la sine borgere delta i fiske på det åpne hav. Det tas i bestemmelsen forbehold om andre folkerettslige forpliktelser som staten har inngått, samt rettighetene, pliktene og interessene til kyststaten og tilslutt er det tatt forbehold om begrensningene som følger av havrettskonvensjonens del VII seksjon 2. Dette innebærer at retten statene har til å la sine borgere delta i fiske på det åpne hav i noen grad kan variere fra stat til stat, avhengig av hvilke folkerettslige forpliktelser som den aktuelle staten har ratifisert.

Av dette fremgår det at retten til å fiske på det åpne hav er avhengig av om flaggstaten overholder de folkerettslige forpliktelsene som de har påtatt seg. Det kan tenkes tilfeller der flaggstaten ikke overholder de gitte forpliktelsene. Dette vil eksempelvis være tilfelle der flaggstaten opptrer useriøst og kun har latt seg binde av forpliktelsene for å utad fremstå som en seriøs flaggstat. Spørsmålet som reiser seg er om Norge har mulighet til å treffe tiltak ovenfor et fartøy som flagger til en stat som ikke oppgyller dette ansvaret.

Det er ikke tatt med en bestemmelse i havrettskonvensjonens artikkel 116 som gir Norge eller andre stater rett til å treffe tiltak ovenfor denne typen stater. Det er heller ikke vist til andre bestemmelser som gir Norge mulighet til å treffe tiltak. Ovenfor denne typen fartøy vil det derfor ikke kunne håndheves på det åpne hav. Det kan derimot tenkes at maktutøvelse kan

foretas i tilfeller der fartøyet ankommer en av Norges havner. For havnestatskontrollen se kapittel 8.2.

En annen mulighet i en slik situasjon er å utøve diplomatisk press ovenfor fartøyets flaggstat. Det kan utøves press både for å få flaggstaten til å forta de nødvendige kontroller, eller for at flaggstaten skal deligere ansvaret til en stat som er villig til å utøve den nødvendige kontrollen. Diplomatsk press vil kunne øke i betydning dersom flere stater, eller FN som organisasjon tar del i presset.

Følgelig har Norge svært begrensede muligheter for å treffe tiltak ovenfor fartøy som flagger til stater som ikke overholder sine forpliktelser.

I det følgende vil det bli redegjort for flaggstatenes forpliktelser etter havrettskonvensjonens del VII seksjon 2, før jeg deretter ser på hvilke andre folkerettslige forpliktelser som kan pålegge flaggstaten forpliktelser.

Av artikkel 117 pålegges alle stater en plikt i forhold til å, enten på egen hånd eller gjennom samarbeid med andre stater, gjennomføre slike tiltak ovenfor sine borgere som måtte være nødvendige for å kunne bevare de levende resursene på det åpne hav, herunder fiskebestander. Bestemmelsen gir med andre ord alle stater, herunder flaggstater, en plikt til å bidra til bevaringen av de levende resursene på det åpne hav.

Denne bestemmelsen er svært generell og gir ikke noen føringer for hvilke tiltak statene pålegges gjennom havrettskonvensjonens artikkel 117. Som et minimum gir bestemmelsen uttrykk for at statene, herunder flaggstatene, må pålegges en plikt til aktivt å følge opp de fartøy som staten gir rett til å fiske på det åpne hav. Bestemmelsen sier videre at dette enten kan gjøres av den enkelte stat eller gjennom samarbeid mellom flere stater.

Havrettskonvensjonens artikkel 118 tar mulighetene for samarbeid som er oppstilt i artikkel 117 noe videre og pålegger stater en plikt til å samarbeide med hverandre når det gjelder bevaring og styre av de levende resursene på det åpne hav. For stater som har borgere som utnytter identiske levende resurser på det åpne hav er det et krav at de skal forhandle og komme frem til tiltak som er nødvendige for bevaring av bestandene. De skal samarbeide om å etablere regionale og sub-regionale fiskerierorganisasjoner som skal sørge for at tiltakene etterleves.

6.3.2 Flaggstatenes plikter ovenfor fartøy som flagger til dem etter avtalen om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende bestander.

Avtalens artikkel 18 oppstiller en rekke flaggstatsforpliktelser. Artikkelen tar sikte på å oppstille plikter som er egnet til å sikre at flaggstaten fører tilstrekkelig kontroll med fartøy som gis tillatelse til å fiske på det åpne hav. Dette fremgår av en naturlig forståelse av havrettskonvensjonens artikkel 18 annet ledd. Det fremgår av denne artikkelen at flaggstater kun kan gi slik tillatelse der flaggstaten er i stand til å håndheve sine forpliktelser.

Artikkel 18 annet ledd lyder:

” A state shall authorize the use of vessels flying its flag for fishing on the high seas only where it is able to exercise effectively its responsibilities in respect of such vessel under the Convention and this agreement.“

Når det i avtalens artikkel 18 annet ledd fremgår at flaggstaten kun kan gi fartøy tillatelse til å fiske på det åpne hav der flaggstaten er i stand til å håndheve sine forpliktelser vil det være naturlig å se nærmere på hva en slik håndheving skal innebære.

For det første fremgår det at stater må utføre kontroll av fartøys fiskelisenser og tillatelser i henhold til prosedyrene som er godtatt på sub – regionalt, regionalt eller internasjonalt nivå. Dette innebærer at stater må utføre kontroller i henhold til de internasjonale forpliktelsene som de har pådratt seg.

En stat skal sikre at fartøy som er gitt tillatelse til å seile under deres flagg overholder regionale og sub – regionale bevarings- og forvaltningstiltak i forbindelse med vandrende og langtmigrerende fiskebestander, jf avtalen om vandrende og langtmigrerende fiskebestander artikkel 19 første ledd.

Dette innebærer at flaggstaten skal utføre slike tiltak uavhengig av hvor bruddet på de regionale og sub regionale bevaringsbestemmelsene har funnet sted, jf artikkel 19 første ledd bokstav a. Fartøyets flaggstat skal videre umiddelbart etterforske uttrykte brudd på fiskereireguleringene, kontrollen omfatter å underlegge fartøyet fysisk inspeksjon der det er nødvendig. Flaggestaten er pålagt å sørge for at fartøyet gir informasjon til den etterforskende myndighet, samt å rapportere til staten som har innrapportert overtredelsen hvordan utfallet av etterforskningen har gått se artikkel 19 første ledd bokstav c.

Av dette fremkommer det at stater som gir fartøy tillatelse til å fiske på det åpne hav er underlagt en rekke forpliktelser. Når det fremkommer at flaggstater har slike betydelige plikter til å føre kontroll med fartøy som flagger til dem må det vurderes om det overhodet er behov for at andre stater enn flaggstaten selv utfører kontroll av fartøyene på det åpne hav.

For redegjørelse av FN-avtalens bindende virkning på ikke-parter se kapittel 7.4.

Oppsummeringsvis ser vi at flaggstaten har omfattende forpliktelser ovenfor fartøy som flagger til dem og som de gir tillatelse til å fiske på det åpne hav. Uavhengig av om det flaggstaten er bundet av forpliktelser etter havrettskonvensjonen eller av FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav ser vi at flaggstaten har en plikt til å sørge for at de bevaringsforpliktelsene de har påtatt seg blir etterfulgte.

7: Kontroll og håndhevingstiltak for andre enn flaggstaten

7.1 Innledning

For at bevaringstiltak vedrørende de levende naturressursene på det åpne hav gitt av regionale eller sub-regionale fiskeriorganisasjoner skal kunne virke etter sin hensikt, er det viktig at samtlige stater som utnytter disse resursene er villige til å følge de bestemmelser som gis når det gjelder forvaltning og bevaring. Det er ikke vanskelig å tenke seg at regionale eller sub-regionale fiskeribestemmelser mister mye av sin effekt dersom enkelte fartøy ikke forholder seg til disse reguleringene, men utnytter naturressursene til egen vinning. Det kan i enkelte tilfeller, og for enkelte bestander tenkes at denne utnyttingen kan skade bestandens levedyktighet varig eller over lengre tid. I verste fall kan det tenkes at enkelte bestander utrykkes.

I dette kapitlet vil det bli redegjort for Norges håndheving av regionale fiskerireguleringer ovenfor stater som ikke er parter av henholdsvis havrettskonvensjonen, FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander samt regionale fiskerireguleringer. Det vil også bli redegjort for kontroll og håndhevingstiltak for andre enn flaggstaten. Det kan tenkes at det er enkelte fartøy som ikke flagger til noen stat, og derfor anses som statsløst. Hvilken adgang Norge og andre stater har til å utøve kontroll og håndheve vil også bli drøftet i dette kapitlet.

7.2 NEAFC - en generell gjennomgang

Før jeg kan starte redegjørelsen for Norges adgang til å håndheve regionale fiskerireguleringer ovenfor utenlandske fartøy på det åpne hav er det nødvendig å gi en generell beskrivelse av fiskerierorganisasjonen NEAFC.

Fiskerierorganisasjonen har på folkerettens, og spesielt havrettens område, en lang historie og kan bli sporet tilbake til tiden mellom de to verdenskrigene.¹³

Området som er dekket av NEAFC konvensjonen er definert til:

”The NEAFC Convention Area covers the Atlantic and Arctic Oceans east of a line south of Cape Farewell - the southern tip of Greenland, (42° W), north of a line to the west of Cape Hatteras - the southern tip of Spain, (36° N) and west of a line touching the western tip of Novya Semlya (51°E). The Baltic and Mediterranean Seas are excluded.”^{14 15}

NEAFC hovedoppgave er å sikre en bærekraftig forvaltning og bevaring, samt en optimal utnyttelse av fiskeriresursene innenfor konvensjons området og legge til rette for en bærekraftig økonomi, miljø og sosiale fordeler.¹⁶

Organisasjonen er følgelig et samarbeid mellom statspartene i fiskerierorganisasjonen der de tar sikte på å samarbeide om forvaltning og bevaring av de vandrende og langtmigrerende fiskebestandene på det åpne hav som er underlagt reguleringene til organisasjonen.

Det spesielle med NEAFC som regional fiskerierorganisasjon er at organisasjonens scheme of control and enforcement ikke inneholder noen bestemmelser om maktutøvelse, men bygger helt og holdent på flaggstatens jurisdiksjon og deres plikt til å overholde de forvaltnings og bevaringsforpliktelser som er gitt for havområdet som er regulert av NEAFC bestemmelser.¹⁷

¹³ Se <http://www.neafc.org/about/history.htm>

¹⁴ <http://www.neafc.org/about/neafc-faq.htm>

¹⁵ Se Rosemary Gail Rayfuse, NON- FLAG ENFORCEMENT IN HIGH SEAS FISHERIES, pkt. 6.2.2, s. 208

¹⁶ Se North East Atlantic Fisheries commision, The New Convention, artikkel 2

¹⁷ Se Rosemary Gail Rayfuse, Non-Flag state enforcement in hight seas fisheries, kap. 6.2.2 side 209

7.3 Norges adgang til å håndheve regionale fiskerireguleringer ovenfor ikke-parter.

Ovenfor fartøy som fisker på det åpne hav er hovedregelen om håndheving at fartøyets flaggstat har eksklusiv jurisdiksjon ovenfor fartøyet.¹⁸ Når det er benyttet begreper som eksklusiv jurisdiksjon innebærer dette at det er flaggstaten alene som har jurisdiksjon ovenfor fartøyet. Unntak fra denne hovedregelen må være avtalt med flaggstaten eller ha en annen hjemmel.

Mange fartøy velger å registrere sine skip til stater som gir fordelaktige betingelser. Det tenkes ikke her nødvendigvis på stater som direkte oppfordrer til fiske som ikke er i samsvar med gitte reguleringer innenfor et område, men enkelte stater kan tenkes å mangle de nødvendige økonomiske forutsetninger for å følge opp sine forpliktelser. Det kan også tenkes at det er noen stater som ikke selv har kystlinje og følgelig ikke har interesse eller økonomi til å engasjere seg vedrørende fisket på det åpne hav. Det kan også tenkes stater som har direkte økonomiske interesser i å la fartøy flagge til seg, samt bedrive fiske i strid med gitte reguleringer.

For stater som er part i regionale eller sub-regionale fiskeriorganisasjoner eller avtalen om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander av 1995 kan det tenkes at det foreligger muligheter til å foreta sanksjoner ovenfor flaggstatene hvilket jeg vil komme tilbake til. Det reiser seg spesielle problemstillinger ovenfor stater som ikke har ratifisert noen av de gjeldende avtalene, herunder havrettskonvensjonen. Ovenfor slike stater kan det tenkes at Norges håndhevingskompetanse på det åpne hav er betydelig begrenset og i noen tilfeller fraværende. Av den grunn er det nødvendig å se på denne problemstillingen i dette kapittelet for å kunne foreta en forsvarlig behandling av oppgavens hovedproblemstilling.

7.4 Generelle regler vedrørende internasjonale avtalers anledning til å binde tredjeparter.

7.4.1 Havrettskonvensjonen

I 1969 trådte Wienkonvensjonen i kraft. Konvensjonen tar sikte på å fastsette bestemmelser for å regulere internasjonale avtaler og konvensjoner som inngås. Konvensjonen går ikke inn

¹⁸ Se havrettskonvensjonen artikkel 92 første ledd.

på de spesifikke konvensjoner og avtaler som er etablert, men oppstiller generelle retningslinjer om eksempelvis avtalens ikrafttredelse, rettigheter og plikter ovenfor tredjeparter.

Det går frem av wien konvensjonens artikkel 34 at:

”A treaty does not create either obligations or rights for a third State without its consent.”

Bestemmelsen må sies å være en hovedregel for internasjonale avtaler, og stemmer godt overens med prinsippene i Norsk avtalerett. En avtale er bindende for partene som inngår den, og binder ikke tredjeparter med mindre de godtar dette.

Wien konvensjonens hovedregel vedrørende konvensjoners og avtalers gyldighet ovenfor ikke-parter åpner for at fartøy som flagger til slike uavhengige stater kan fiske fritt på det åpne hav uten hensyn til de regionale og sub-regionale fiskerireguleringene som måtte være fastsatt for de ulike åpne havområdene.

Bestemmelsen er i tråd med det folkerettslige suverenitetsprinsippet som medfører at ingen stater kan påtvinges bestemmelser som de selv ikke ønsker å godta.

Traktatstekster og avtaler er etter dette kun bindende mellom statenes om inngår avtalene eller som godtar å følge de bestemmelsene som måtte følge av avtalen.

Det finnes eksempler på traktater som har med bestemmelser som allerede var folkerettslig sedvanerett. Disse bestemmelsene vil være bindende både for parter av traktaten eller konvensjonen, og stater som ikke er parter. Stater som ikke er parter av konvensjonen eller traktaten er imidlertid bundet av sedvaneretten og ikke den avtalen inngått mellom andre stater.

Det kan gjennom lengre tid etableres folkerettslig sedvanerett som binder tredjeparter til folkerettslige bestemmelser som de ikke selv har ratifisert.¹⁹

Det må derfor vurderes om samarbeidsplikten oppstil i havrettskonvensjonens artikkel 117, jf. Artikkel 118 kan anses som folkerettslig sedvanerett og på den måten også binde tredjestater som ikke uttrykkelig har akseptert havrettskonvensjonen.

¹⁹ Morten Ruud og Geir Ulfstein, Innføring i Folkerett, side 52 flg

I Havrettskonvensjonens artikkel 117 fremgår det at:

”All states have the duty to take, or to cooperate with other States in taking, such measures for their respective nationals as may be necessary for the conservation of the living resources of the high seas.”

Og I havrettskonvensjonens artikkel 118 fremgår det at:

”States shall cooperate with each other in the conservation and management of living resources in the areas of the high seas. States whose nationals exploit identical living resources, or different living resources in the same area, shall enter into negotiations with a view to taking the measures necessary for the conservation of the living resources concerned. They shall, as appropriate, cooperate to establish subregional or regional fisheries organizations to this end.”

Sedvanerett kan oppstå gjennom statspraksis, herunder må staten oppfatte sedvanerettsregelen som gjeldende rett. Det er i Statuttene til den internasjonale domstolen oppstilt et krav om at statspraksis må skje på grunnlag av en overbevisning om at den er i samsvar med gjeldende rett, for at den skal anses som sedvanerett.²⁰

Det er med andre ord ikke mulig å oppstille en generell folkerettslig sedvane, men det må på bakgrunn av statenes statspraksis vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle om havrettskonvensjonens artikler 117 og 118 må anses som folkerettslig sedvanerett. Det vil av denne grunn kunne finnes stater som ikke er bundet av samarbeidsplikten oppstilt i havrettskonvensjonens artikler 117 og 118. For disse statene vil det følgelig være fritt frem å gi stater tillatelse til å fiske på det åpne hav også i tilfeller der fartøyene ikke utøver sin aktivitet i henhold til de bestemmelser som gjelder for det bestemte åpne havområdet. Av den grunn må det redegjøres for om Norge har andre metoder for å håndheve regionale og sub-regionale fiskerireguleringer på det åpne hav der Statene fartøyene flagger til ikke er bundet av disse bestemmelsene.

7.4.2 Avtalen om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander.

En spesiell problemstilling reiser seg vedrørende avtalen om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander artikkel 8 pkt. 4.

²⁰ Morten Ruud og Geir Ulfstein, Innføring I Folkerett, side 54 flg

Avtalens artikkel 8 pkt. 4 lyder:

” Only those States which are members of such an organization or participants in such an arrangement, or which agree to apply the conservation and management measures established by such organization or arrangement, shall have access to the fishery resources to which those measures apply.”

Bestemmelsen oppstiller en eksklusiv rettighet for stater som er parter av en organisasjon, avtale eller som godtar å gjøre gjeldende bevarings og forvaltningstiltak, til å utnytte de vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav.

For parter som er en del av avtalen fra 1995 eller som på annen måte har innført de gjeldende bevarings eller forvaltningstiltak vil ikke denne bestemmelsen reise betenkeligheter. Det er derimot større betenkeligheter i de tilfellene der fartøy flagger til en stat som ikke har innført denne typen forvaltnings og bevaringstiltak.

En problemstilling blir således om avtalen av 1995 om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander skaper plikter ovenfor stater som ikke selv har godtatt avtalen eller øvrige bevarings- og forvaltningstiltak.

Problemstillingen er i teori og praksis spennende, men i praksis er det svært få stater som i dag ikke er part eller har godtatt noen form for forvaltnings- og bevaringstiltak. Like fullt er problemstillingen reell og det vil derfor bli redegjort kort for den her.

Vi har ovenfor redegjort for Wien- konvensjonens artikkel 34. Som er den grunnleggende hovedregel vedrørende folkerettslige avtalers bindende virkning ovenfor stater som ikke ønsker å ta del i slike avtaler. Wien-konvensjonens artikkel 34 gir verken plikter eller rettigheter til stater som ikke har gitt sitt samtykke til at slike avtaler kan skal gjelde.

Når Wien- konvensjonens artikkel 34 tilsier at avtalen av 1995 ikke er bindende ovenfor stater som ikke er parter, må det ses på om avtalen fra 1995 står i en særstilling i forhold til Wien-konvensjonen.

Mange ser på avtalen av 1995 som en forlengelse av havrettskonvensjonen. I forlengelsen av dette vil det kunne argumenteres for at avtalen av 1995 ikke kan binde tredje stater i større grad enn havrettskonvensjonen. I Juridisk teori har det blitt fremsatt en noe annet syn på dette.

Maria Gavouneli har i sin bok ²¹ tatt til ordet for at avtalen av 1995 verken er forlengelse av havrettskonvensjonen eller en avtale som må anses å integreres inn i havrettskonvensjonen. Hun fremholder at avtalen av 1995 går utenom havrettskonvensjonen og danner et eget rettslig univers, som er bindende for alle stater som er part i avtalen.

Det går frem av avtalens artikkel 1 nr. 2 at det med "State Parties" forstås:

"...States which have consented to be bound by this agreement and for which the agreement is in force".

Avtalen av 1995 oppstiller her en bestemmelse som regulerer hvem avtalen er bindende for. Likefult er ikke bestemmelsen direkte anvendelig i forhold til avtalens artikkel 8 pkt. 4. Da denne bestemmelsen ikke benytter begrepet "State Parties", men begrepet States. Dette begrepet er mye videre og omfatter ikke bare stats parter i avtalen, men alle stater.

Det må vurderes om bruken av dette utvidede statsbegrepet har vært et bevist valg.

Avtalen om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander av 1995 har ikke verken i sine egne bestemmelser eller i øvrige folkerettlige kilder noe hjemmelsgrunnlag for å kunne sies å være bindende for andre stater enn avtalens parter. En slik forståelse vil også være i direkte strid med Wien- konvensjonens artikkel 34. Det eneste folkerettslige grunnlaget som kan gjøre avtalen av 1995 artikkel 8 pkt. 4 bindende for tredjestater er folkerettslig sedvanerett. Folkerettslig sedvanerett er kort gjennomgått ovenfor og denne argumentasjonen gjøres også gjeldene for avtalens artikkel 8 pkt. 4.

I mangel av folkerettslige hjemmel som kan binde tredjestater til FN avtalen av 1995 artikkel 8 pkt. 4, må bestemmelsen tolkes i lys av Wien- Konvensjonens artikkel 34. Det er ikke funnet støtte i juridisk teori eller rettspraksis som indikerer at denne avtalen må anses som folkerettslig sedvanerett.

Regionale og sub- regionale fiskerireguleringer er gitt etter bestemmelsene i havrettskonvensjonen og avtalen av 1995. Følgelig vil de regionale og sub- regionale fiskerireguleringene ikke være bindende for tredjestater i større grad enn det som er gjennomgått ovenfor. Betrakningene i dette kapitlet gjøres følgelig også gjeldende for regionale og sub- regionale fiskerireguleringer.

²¹ Maria Gavouneli, Functional Jurisdiction in the law of the Sea, 118 flg.

Etter dette er ikke havrettskonvensjonen, avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander eller regionale og sub- regionale fiskerireguleringer bindende for fartøy som flagger til stater som ikke er part i disse konvensjoner, avtaler eller organisasjoner. En konsekvens av dette er at Norge og Kystvakten ikke har kompetanse til å håndheve regionale og sub- regionale fiskerireguleringer ovenfor fartøy som flagger til stater som ikke er part av disse konvensjonene og avtalene. Til tross for dette er svært mange av bestemmelsene i havrettskonvensjonen kun en skriftliggjøring av allerede gjeldende folkerettslig sedvane. Et eksempel her er kyststatenes rett til å etablere en eksklusiv økonomisk sone på 200 nautiske mil.

7.4.3 Andre virkemidler for håndheving ovenfor ikke-parter.

Som gjennomgått tidligere er det flaggstaten til et fartøy som har eksklusiv jurisdiksjon ovenfor dette fartøyet på det åpne hav, jf. Havrettskonvensjonens artikkel 92. Bestemmelsen må ikke forstås slik at det kun er flaggstaten som kan håndheve ovenfor fartøyet.

Havrettskonvensjonens artikkel 92 oppstiller ingen hinder for at flaggstaten ved avtale eller samtykke kan gi andre stater, herunder Norge, rett til å håndheve ovenfor deres fartøy på det åpne hav.

Vi har sett at havrettskonvensjonen ikke gir rettigheter eller plikter ovenfor tredjestater med mindre disse rettighetene eller pliktene kan sies å binde statene gjennom folkerettslig sedvanerett. Det må derfor kort vurderes om havrettskonvensjonens artikkel 92 kan sies å gi rettigheter til stater utover konvensjonens parter.

Prinsippet om flaggstaters eksklusive jurisdiksjon etter havrettskonvensjonens artikkel 92 må sies å være en kodifisering av allerede gjeldende sedvanerett på området. Begrunnelsen for dette er at prinsippet om at flaggstatens eksklusive jurisdiksjon ovenfor egne stater er et prinsipp som stammer langt tilbake i tid. Allerede på Hugo Grotius tid var tilknytningen mellom fartøy og dets eierland sterkt.

Prinsippet om flaggstatens eksklusive jurisdiksjon må av denne grunn også gjelde stater som ikke er parter av havrettskonvensjonen.

Når flaggstater kan gi Norge tillatelse til å håndheve regionale og sub- regionale fiskerireguleringer bidrar dette til å styrke regionale og sub- regionale fiskerireguleringers

effekt. Med dette mener jeg at forvaltning- og bevaringstiltakene som er etablert ved regionale og sub- regionale reguleringer avhenger av at samtlige stater som utnytter de levende naturressursene følger de reguleringene som er gitt for at reguleringene skal få størst mulig effekt.

Det kan reises spørsmål vedrørende hvor stor praktisk betydning en bestemmelse som dette har. Stater som ikke ønsker å ta del i de regionale og sub- regionale fiskerireguleringene kan ha ulike grunner til å ikke ønske dette. Det kan være av økonomiske grunner, mangel av interesse for å ta del i tiltakene, eller bevist interesse av å ikke ta del i denne typen samarbeid da de ønsker å tjene penger på gi fartøy som ikke ønsker kontroll i særlig grad rett til å flagge til dem. I hvilken grad det er mulig for Norge å få samtykke til håndheving vil avhenge av hvilke grunner staten har for ikke å ta del i de aktuelle reguleringene.

Ovenfor stater som av økonomiske grunner ikke har anledning til å påta seg forpliktelser etter havrettskonvensjonen, avtalen av 1995 eller øvrige regionale og sub- regionale fiskerierorganisasjoner vil samtykke fra disse statene kunne være mulig å oppnå. Disse stater vil ofte i noen grad ha interesse av en forsvarlig bevaring og forvaltning av de felles naturressursene på det åpne hav.

Selv om det i ovenfor denne gruppen skulle være mulig for Norge å få samtykke til å håndheve vil slikt samtykke måtte innhentes gjennom de rette organer. Samtykke fra svært mange stater vil av den grunn kunne ta lang tid. Det kan tenkes at fartøyets brudd på de regionale og sub- regionale reguleringene har fått store konsekvenser for bestandene, samt at fartøyet har forlatt det åpne hav og inn i farvann under andre staters jurisdiksjon og videre kan det tenkes at når slik tillatelse kommer er bevisene for overtredelsene ikke lengre mulig å dokumentere.

Ovenfor fartøy som ikke har interesse av å ta del i de regionale og sub- regionale fiskerireguleringene vil det i mange tilfeller kunne være betydelig vanskeligere for Norge å få samtykke til håndheving av de regionale og sub- regionale fiskerireguleringene på det åpne hav, og i tilfeller der tredjestatene har direkte interesse av og ikke ta del i reguleringene vil det være svært liten mulighet for Norge å få samtykke til håndheving av flaggstaten.

Det kan tenkes stater som ikke har kystlinje, og følgelig ikke føler noen forpliktelser ovenfor fellesskapet. I noen tilfeller vil staten kunne føle at det ikke er rimelig at kyststater har tilgang til store resurser, mens de selv er avskåret i stor grad fra de fordelene en kystlinje gir. Det kan

i slike tilfeller være lett å tenke seg at statslederne i slike stater ønsker å få utnyttet en størst mulig del av de levende naturressursene på det åpne hav uten tanke på de konsekvenser dette måtte få for bestandene.

Ovenfor denne typen stater vil det ikke kunne påregnes at Norge får samtykke til å håndheve ovenfor fartøy som flagger til dem. En løsning i denne typen saker vil kunne være diplomatisk press.

Diplomatisk press faller i stor grad utenfor oppgavens ordlyd, og vil kun bli nevnt her i den grad det er nødvendig for å klargjøre oppgavens problemstilling.

Diplomatisk press utøves av en eller flere stater mot en eller flere stater som verdenssamfunnet mener ikke forholder seg til aksepterte regler og bestemmelser. Det finnes mange former for diplomatisk press, det kan dreie seg om boikott av varer de aktuelle land selger, det kan være muntlige fordømmelser med mer. Felles for alle formene for diplomatisk press er at løsningen i få tilfeller bidrar til en rask løsning på konflikten. Diplomatsk press er følgelig ikke en hensiktsmessig løsning for Norge dersom de ønsker å kunne håndheve ovenfor et fartøy som ikke overholder regionale og sub-regionale fiskerireguleringer. På lang sikt vil virkemidlet imidlertid kunne tjene til at den aktuelle staten tiltrer de regionale og sub-regionale fiskerireguleringene og på den måten vil Norge gjennom diplomatisk press på lengre sikt kunne øke sin håndhevelseskompetanse av regionale og sub-regionale fiskerireguleringer.

Ovenfor de stater som ikke er part verken i FN- avtalen eller medlem av NEAFC , så er Norges og andre staters muligheter for kontroll og håndheving nærmest ikke eksisterende med mindre flaggstaten gir samtykke til kontroll og håndheving.

7.4.4 Samarbeidende ikke- parter som har gitt samtykke

Det kan tenkes at noen stater ikke ønsker å være part i FN avtalen eller regionale fiskerierorganisasjoner, men som allikevel ønsker å samarbeide om de regionale fiskerireguleringene som en slik organisasjon har vedtatt for det åpne havområdet. Det kan her tenkes situasjonen der flaggstaten ikke har økonomi eller interesse av å følge opp fisket i dette aktuelle havområdet, samtidig som staten ønsker å sikre at deres fartøy overholder de bevaringsforpliktelsene som gjelder i området.

Det må her pekes på at selv om statene ikke er part i den regionale fiskerierorganisasjonen er den ikke fritatt fra de bevaringsforpliktelser som den har etter havrettskonvensjonen eller FN avtalen av 1995.²²

Ordningen som åpner for at ikke-parter kan samarbeide om bevaringstiltakene gjør det lettere for stater med dårlig økonomi eller manglete interesse for det aktuelle havområdet å sikre at deres fartøy etterlever de gitte bevaringsbestemmelser, samt at denne ordningen er med på å sikre en bærekraftig fiskebestand på det åpne hav.

Til tross for at ordningen gjør det lettere for denne typen stater å samarbeide om bevaringstiltakene stilles det visse krav til å få ta del i denne ordningen. Det vil i det følgende kort bli redegjort for vilkårene får det vil bli redegjort for Norges adgang til å håndheve ovenfor denne typen stater.

Det oppstilles for det første et krav til kommunikasjon mellom staten og den regionale fiskerierorganisasjonen, samt mellom fartøyet og fiskerimyndighetene hos flaggstaten.²³ Videre er statens fartøy kun gitt anledning til å fiske dersom fiskerierorganisasjonen er varslet innen 31 oktober hvert år. Det må fremgå av dette varselet at staten underlegger seg overvåkning, kontroll på havet samt i havnene.²⁴

Når ikke-parter er gitt muligheten til samarbeide med fiskerierorganisasjonene, bør det for at denne ordningen skal ha noen effekt være åpnet for at de øvrige parter av organisasjonen kan foreta inspeksjoner av fartøy som flagger til samarbeidene ikke-parter på linje med fartøy som flagger til stater som er parter av organisasjonen.

Dette er også forenelig med det varselet som må sendes til organisasjonen der den samarbeidende ikke parten godtar overvåkning, kontroll til havs og i havnene. Denne bestemmelsen gir ikke noen klar og entydig hjemmel for Norges inspeksjonsrett, men det kunne tolkes dit at det foreligger en avtale mellom den samarbeidende ikke-parten og organisasjonen om kontroll og overvåkning av fartøy som flagger til denne typen stater.

Det er i NEAFC scheme of control and enforcement gitt en annen bestemmelse som regulerer Norges adgang til å håndheve ovenfor ikke-parter av fiskerierorganisasjonen. Denne

²² Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 17 første ledd følgende

²³ Se NEAFC Scheme of control and enforcement artikkel 35

²⁴ Se NEAFC Scheme of control and enforcement artikkel 36 første ledd

bestemmelsen²⁵ er en generell håndhevingsbestemmelse som omfatter ikke-parter av konvensjonen, men inneholder ingen særlige regler for kontroll og håndheving ovenfor samarbeidende ikke parter. Av bestemmelsen fremgår det at:

” NEAFC inspectors shall request permission to board and inspect non- Contracting Party vessels sighted or by other means identified by a Contracting Party as engaging in fishing activities in the Convention Area...”

En naturlig forståelse av bestemmelsen indikerer at den er ment å gjelde forholdet til ikke-parter, og at samarbeidende ikke-parter ikke faller naturlig inn under bestemmelsens ordlyd. Det er videre ikke nødvendig med en egen bestemmelse for regulering av håndheving av andre enn flaggstaten der ikke parten samarbeider, da det er et vilkår for å kunne vurderes som en samarbeidende ikke part at staten underlegger seg kontroll på havet samt i havn se NEAFC scheme og control and enforcement artikkel 36 første ledd.

NEAFC artikkel 38 vil bli utførlig redegjort for senere i kapittelet under avsnittet om statsløse fiskefartøy.

7.5 Kontroll og håndheving.

7.5.1 Innledning:

I dette kapittelet er det valgt å inkludere begrepet kontroll i kapittel-overskriften, samt i drøftelsene i kapittelets hoveddel. Begrepet er ikke inkludert i masteroppgavens tittel, eller problemstilling og det er derfor nødvendig å kort redegjøre for hvorfor det er valgt å ta med kontroll begrepet her.

Begrepene kontroll og håndheving er begreper som i stor grad avhenger av hverandre. Dersom fiskerierorganisasjonene vedtar regionale og sub- regionale fiskerireguleringer på det åpne hav vil det være vanskelig, for ikke å si tilnærmet umulig å håndheve disse bestemmelsene uten å kunne kontrollere at bestemmelsene overholdes av fartøyet. På den annen side vil kontroll av at bestemmelsene etterleves miste mye av sin preventive kraft, dersom partene av fiskerierorganisasjonene ikke har den nødvendige kompetansen til også å håndheve de overtredelser som avdekkes.

²⁵ Se NEAFC Scheme of control and enforcement artikkel 38 første og annet ledd

Det er videre noen typer handlinger som kan defineres under både kategorien håndheving og kontroll. Her tenker jeg i hovedsak på bording som både kan forstås som håndheving og som en del av kontrollen av eksempelvis fangst og maskevidde med mer.

Målet med dette kapittelet er å gi en gjennomgang av de bestemmelser som FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander oppstiller, og som gir Norge kompetanse til å håndheve regionale og sub- regionale fiskerireguleringer på det åpne hav. I dette kapittelet forutsettes det at fartøyenes flaggstater er parter enten av havrettskonvensjonen, FN avtalen av 1995, sub regionale eller regionale fiskerierorganisasjoner eller på annen måte har akseptert de bestemmelsene som er fastsatt av de regionale eller sub-regionale fiskerierorganisasjonene for det åpne havområdet som de gjelder for.

Det vil ikke bli redegjort for tilfeller der fartøyenes flaggstat ikke er parter av de ovenfor nevnte konvensjoner, avtaler eller organisasjoner. I slike tilfeller er Norges håndhevelseskompetanse begrenset og spesiell. Problemstillingene på dette feltet vil derfor bli behandlet i kapittel 7.7.

7.5.2 Generelle betraktninger

Vi har sett at det av havrettskonvensjonens artikkel 92 første ledd fremgår at fartøyets flaggstat har den eksklusive jurisdiksjon ovenfor fartøy som flagger til dem. Norges rettslige grunnlag for å håndheve ovenfor fartøy som flagger til annen stat enn Norge bygger på at flaggstaten gir sin tillatelse til å la andre stater, herunder Norge, rett til å føre kontroll og håndheving av fartøyene.

I FN avtalen av 1995 om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav fremgår det av kapittel 10 ulike funksjoner som skal ligge til de regionale og sub- regionale fiskerierorganisasjonene.

Forpliktelsene som oppstilles i artikkel 10 bygger på medlemsstatenes forpliktelse til å samarbeide gjennom de regionale og sub- regionale fiskerierorganisasjonene. For en redegjørelse av samarbeidsplikten se kapittel 5.2.1.

Av FN avtalens artikkel 10 bokstav h fremgår det at statene, for å oppfylle sine forpliktelser til å samarbeide gjennom regionale og sub- regionale fiskerierorganisasjoner, skal:

” establish appropriate cooperative mechanisms for effective monitoring, control, surveillance and enforcement...”

Bestemmelsen tillegger de regionale og sub- regionale fiskerier organisasjonene myndighet til å vedta bestemmelser om kontroll og håndheving.

Denne bestemmelsen er kort og inneholder ingen forklaring på hva som ligger i de ulike begrepene eller hvor omfattende kontroll de regionale og sub- regionale fiskerier organisasjonene er ment å kunne pålegge sine fartøyene og deres flaggstater.

FN Avtalen av 1995 har i sin del VI tatt med bestemmelser som regulerer etterlevelse og håndheving av de regionale og sub- regionale fiskerireguleringene. Begrepet etterlevelse indikerer at avtalens del VI ikke bare inneholder bestemmelser vedrørende Norge og andre staters håndhevelse ovenfor fartøy som flagger til andre stater, men også bestemmelser som regulerer flaggstatens plikter til å sørge for at fartøy som flagger til dem etterlever de internasjonale forpliktelser som flaggstaten har påtatt seg.

Etterlevelse av statenes internasjonale forpliktelser er svært viktig for at folkeretten skal kunne være et effektivt redskap for å regulere mellomstatlig problemstillinger. Til tross for at etterlevelse av avtalene er en svært viktig del av folkeretten, vil problemstillingene rundt etterlevelse ikke bli redegjort for i denne oppgaven. Det vurderes slik at disse problemstillingene faller utenfor oppgavens sentrale problemstillinger.

7.5.3 Inspeksjon og bording på det åpne hav

Som vi har sett kan de regionale og sub- regionale fiskerier organisasjonene vedta bestemmelser om bording og inspeksjon innenfor de åpne havområdene.

Det er i FN avtalen av 1995 artikkel 21 nr. 1 tatt med en bestemmelse som regulerer Norges og andre medlemstaters rett til å inspisere og borde fartøy som flagger til andre medlemsstater på det åpne hav.

For at Norge og andre medlemstater skal ha rett til å borde å inspisere fartøy på det åpne hav som ikke flagger til dem er det et vilkår at slik inspeksjon utføres av autoriserte inspektører. Se avtalens artikkel 21 første ledd første pkt. der det fremgår at medlemsstatene kan utføre kontroll og håndheving gjennom "...its duly authorized inspectors...". Begrepet "...its..." sikter til de regionale og sub- regionale fiskerier organisasjonenes inspektører.

NEAFC har i sine bestemmelser regulert dette ²⁶. Det fremgår her at kontroll og overvåkning skal utføres av inspektører av fiskeriorganisasjonen. Inspektørene skal ha på seg spesiell dokumentasjon som NEAFC inspektør.

FN avtalens artikkel 21 første ledd begrenser i noen grad Norge og kystvaktens kompetanse til å inspisere og håndheve regionale og sub- regionale fiskerireguleringer på det åpne hav. Med dette mener jeg at det ikke er tilstrekkelig at Norge er medlem av fiskeriorganisasjonen og på den måten har rett til å borde og inspisere, men at kystvaktfartøyet som skal utføre denne kontrollen kan ikke gjøre dette uten å ha en inspektør som er autorisert av den regionale eller sub- regionale fiskeriorganisasjonen med seg om bord i kystvaktfartøyet.

Det fremgår videre av ordlyden i avtalens artikkel 21 første ledd at det er den autoriserte inspektøren som må foreta bordingen og inspeksjonen, jf. Begrepet ” ...through...” .

I tilfeller der det norske fartøyet, som er vitne til en mulig overtredelse av de regionale og sub- regionale fiskerireguleringene på det åpne hav, ikke har en autorisert inspektør fra fiskeriorganisasjonen om bord, vil Norge etter FN avtalens artikkel 21 første ledd være avskåret fra å borde og inspisere fartøyet på det åpne hav. Dette kan også utledes i juridisk teori ²⁷ der det fremgår at:

”There appears to be no room for use of surveillance information obtained from commercial shipping sources, unless independently verified by an inspection platform.”

Det fremgår her at observasjoner som ikke kommer fra inspektørene ikke kan benyttes med mindre informasjonen bekreftes av en uavhengig inspektør avdeling.

I hvor stor grad problemstillingen er praktisk avhenger av hvor mange inspektører det til enhver tid er mulig å ha. Problemstillingen er nok i noen grad lite praktisk da det sjelden settes inn så store ressurser til kontroll og håndheving at mangelen på autoriserte inspektører blir et problem.

I den regionale fiskeriorganisasjonen NEAFC er det fastsatt at antallet inspeksjoner skal avhenge av flåtestørrelsen og tiden tilbrakt i det regulerte åpne havområdet ⁽⁴²⁾.

²⁶ Se North- East Atlantic Fisheries Commission, Scheme of Control and Enforcement, artikkel 15

²⁷ Se Rosemary Gail Rayfuse, Non-Flag state enforcement in high seas fisheries, kap. 6.2.4 side 213

En problemstilling som det må redegjøres for er om inspeksjon kan foregå uten en spesiell foranledning eller om fartøy kun kan bordes og inspiseres som følge av en berettiget mistanke til fartøyet.

Det fremgår av FN avtalen av 1995 at det på åpne havområder som er regulert av regionale eller sub- regionale fiskerierorganisasjoner kan utføres inspeksjoner av andre enn flaggstaten der fartøyet flagger til en stat som er part av FN avtalen. Dette til tross for at den aktuelle staten ikke er part i den regionale eller sub- regionale fiskerierorganisasjonen.²⁸ Det oppstilles ikke i denne bestemmelsen noe krav til berettiget mistanke før bording og inspeksjon kan forestå.

I NEAFC scheme of control and enforcement kapittel IV er det ikke tatt med noen bestemmelser som begrenser Norges eller andre staters rett til å borde og inspisere fartøy kun i de tilfeller der det foreligger mistanke om overtredelser.

Det fremgår videre i NEAFC bestemmelser at det ikke stilles noen krav til berettiget mistanke ved kontroll i havnene da det fremgår at:

”Each Contracting Party shall carry out inspections of at least 15% of landings or transshipments in its ports during each reporting year.“²⁹

Denne bestemmelsen pålegger hver part av NEAFC å gjennomføre inspeksjoner i minst 15 % av tilfellene.

I tilfelle det etter en slik bording-inspeksjon er grunnlag for berettiget mistanke for at fartøyet har tatt del i overtredelser på de regionale fiskerireguleringene gis inspeksjonsstaten utvidet myndighet til å bli på fartøyet for å sikre bevis.^{30 31}

Når kravet til berettiget mistanke eller mistanke er utelatt i bestemmelsene som regulerer bording og inspeksjon i FN avtalen av 1995 og NEFAC scheme of control and enforcement, mens det er tatt med i bestemmelsene som regulerer situasjonen under inspeksjonen og etter at inspeksjonen er gjennomført indikerer dette at det bevist ikke var ønskelig med et krav om berettiget mistanke for å kunne borde og inspiserer fartøyene. Dette innebærer at Norge og

²⁸ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 17 nr. 1

²⁹ Se NEAFC scheme of control and enforcement artikkel 25

³⁰ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nr. 8

³¹ Se NEAFC scheme of control and enforcement artikkel 28

andre inspeksjonsstater ikke trenger en berettiget mistanke for å kunne borde og inspisere at fartøyet overholder de regionale fiskerireguleringene, men at en slik mistanke må foreligge før fartøyet kan hindres ytterligere.

7.5.4 Områder for inspeksjon.

Der inspeksjonsstaten border et fartøy for å kunne inspisere er det gitt reguleringer som klarlegger hva inspeksjonen skal omfatte. Det fremgår av FN avtalen av 1995 at inspektørene har autoritet til å inspisere fartøyet, lisenser, fiskeutstyr, øvrig utstyr, loggbøker, fasiliteter, fisk og fiskeprodukter og relevante dokumenter som er nødvendige for å stadfeste at fartøyet har overholdt de regionale fiskerireguleringene.³²

En tilsvarende myndighet er gitt i NEAFC reguleringer der det fremgår at en inspektør har autoritet til å undersøke alle relevante områder, dekk og rom i fiskebåten, fangst både behandlet og ubehandlet, fiskegarn og annet fiskeutstyr og relevante dokumenter for å stadfeste at fartøyet har overholdt de regionale fiskerireguleringene.³³ Også i juridisk teori der denne forståelsen av omfanget av inspeksjonen er lagt til grunn.³⁴

Etter dette ser vi at de regionale fiskeri-inspektørene har en omfattende inspeksjonsmyndighet, og kan utføre omfattende inspeksjoner for å stadfeste om et fartøy har overtrådt de regionale fiskerireguleringene eller ikke.

7.5.4.1 Bording og inspeksjon etter FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav.

FN avtalen av 1995 om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav oppstiller i artikkel 22 grunnleggende prosedyrer for inspeksjon og bording på det åpne hav. Bestemmelsen inneholder plikter både ovenfor flaggstaten og den inspiserende staten. Dette er kun grunnleggende bestemmelser og som vi har sett står det statspartene i den sub- regionale eller regionale fiskeriorganisasjonene fritt til å vedta andre eller supplerende prosedyrer som ivaretar FN avtalens innhold på en god måte.

³² Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 22 nr. 2

³³ Se NEAFC scheme of control and enforcement artikkel 18 nr. 2

³⁴ Se Rosemary Gail Rayfuse, Non-Flag state enforcement in high seas fisheries, kap. 6.2.4 side 214

I dette kapitlet vil det bli redegjort for de grunnleggende prosedyrene som er oppstilt i avtalens artikkel 22. Det vil først bli redegjort for inspeksjonsstatene, herunder Norge, sine plikter. Deretter vil jeg se på de kravene som stilles til flaggstaten.

Inspeksjonsstaten plikter å sørge for at de til enhver tid godkjente inspektørene fremlegger en anbefaling til fartøyets kaptein, samt produsere en kopi av de relevante bevarings og forvaltningsbestemmelsene som er gjeldende for det aktuelle åpne havområdet.

Plikten oppstiller en informasjonsplikt samt en anbefalingsplikt som inspeksjonsstatene må overholde. Informasjonsplikten er klar og trenger ikke noen utdypende redegjørelse.

Inspeksjonsstaten må fremstille en kopi av gjeldende bevarings og forvaltnings tiltak for det aktuelle havområdet. Noe mer spesielt er det som i denne oppgaven vil bli kalt anbefalingsplikt.

Den inspiserende staten plikter å gi en anbefaling til kapteinen på det aktuelle fartøyet for bording og inspeksjon. Innholdet i denne plikten er ikke utdypet nærmere i avtalen, og det er etter en naturlig forståelse av artikkel 22 og FN avtalen i sin helhet vanskelig å kartlegge hvor langt anbefalingsplikten strekker seg. En viss plikt for fartøyet til å undersøke samt holde seg oppdatert på sine rettigheter og plikter når det fisker på det åpne hav må det kunne forventes at fartøyet har. Det ligger fartøyet nærmes å undersøke sine rettigheter og plikter i forhold til de aktiviteter de utfører. På den annen side er det inspektørenes jobb å kjenne til det regionale og sub-regionale fiskeriregelverket, og følgelig også kunne gi omfattende anbefalinger til fartøyets kaptein.

Å pålegge inspeksjonsstaten det hele og fulle ansvaret til å orientere fartøyet om regelverket vil kunne resultere i at fiskeflåten ikke holder seg oppdaterte vedrørende sine rettigheter og plikter og på bakgrunn av dette hensynet kan det ikke kreves at inspeksjonsstatens anbefalingsplikt kun omfatter en plikt til å anbefale kapteinen i den aktuelle situasjon, herunder kapteinens handlemåte på bakgrunn av den aktuelle situasjonen fartøyet måtte befinne seg i.

Inspeksjonsstaten plikter videre å varsle fartøyets flaggstat om tidspunktet for bording og inspeksjon, samt ikke forhindre kapteinen fra å kunne kommunisere med sin flaggstats myndigheter.³⁵

³⁵ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 22 nr. 1 bok b og c.

Det påligger videre Norge og øvrige inspeksjonsstater en plikt til å sørge for at det utarbeides en rapport vedrørende bordingen og inspeksjonen som gis til kapteinen og fartøyets flaggstat. Kapteinens protester mot inspeksjonen og bordingen skal tas med i rapporten.³⁶

I de tilfeller der inspektørene har bordet og inspisert fartøyet, men ikke funnet noen bevis for noen alvorlige overtredelser³⁷, fremgår det av FN avtalen at inspektørstaten er nødt til å forlate fartøyet umiddelbart der de ikke finner bevis på alvorlige overtredelser av de regionale og sub-regionale fiskerireguleringene. Det benyttes i denne bestemmelsen begrepet alvorlige overtredelser. Vi vil se i kapittel 7.5 at det måtte skilles mellom begrepene ”alvorlige overtredelser” og begrepet ”overtredelse”. De vurderingene som blir gjort i kapittel 7.5 gjør seg også gjeldene i FN avtalens artikkel 22.

Problemstillingen som reiser seg i forhold til begrepet alvorlige overtredelser i FN avtalens artikkel 22 reiser seg i forhold til begrepets innhold. Som vi vil se i kapittel 7.5 oppstiller FN avtalen en bestemmelse³⁸ som regulerer betydningen av begrepet alvorlige overtredelser. Denne bestemmelsen kan ikke i forhold til artikkel 22 gjøres gjeldende direkte da det i artikkel 21 nr. 11 går frem at:

”...For the purpose of this article, a serious violation means:...”

Bestemmelsen fastsetter i sin ordlyd at definisjonene av alvorlige overtredelser kun gjelder ved bruk av FN avtalens artikkel 21. Vi har tidligere argumentert for at både havrettskonvensjonen og FN avtalen av 1995 om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav er grundige og godt gjennomarbeidet. På bakgrunn av dette argumentet vil det vanskelig kunne argumenteres for at avtalens artikkel 21 nr. 11 skal kunne oppfattes som en bestemmelse med gyldighet ovenfor de øvrige av avtalens bestemmelser som benytter begrepet alvorlig overtredelse, herunder artikkel 22.

På den annen side regulerer både avtalens artikkel 21 og artikkel 22 Inspeksjonsstatens rettigheter og plikter ved inspeksjon og bording, noe som er et argument for å kunne benytte definisjonen av alvorlige overtredelser også for avtalens artikkel 22. Det er videre ingen hensyn som taler for at begrepet alvorlig overtredelse skal måtte tillegges ulik betydning

³⁶ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 22 nr. 1 bok. D

³⁷ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 22

³⁸ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nr. 11

avhengig av om man benytter avtalens artikkel 21 eller artikkel 22. Derimot vil det, dersom definisjonen i artikkel 21 nr. 11 kan benyttes også i avtalens artikkel 22, gi en bedre og mer forståelig avtale for partene av avtalen og andre som måtte ha interesse av avtalen.

Det er i NEAFC lagt til grunn en likelydende definisjon av alvorlige overtredelser i sine bestemmelser.³⁹ Det er i NEAFC sine bestemmelser, i motsetning til FN avtalen av 1995, valgt å ikke innta en avgrensning av definisjonen ”alvorlig overtredelse”. Et slikt valg er fornuftig da de regionale fiskerireguleringene inntatt i NEAFC fremstår som mer forståelige.

Tiltross for den klare ordlyden i avtalens artikkel 21 nr. 11 taler mot at definisjonen benyttes i avtalens øvrige bestemmelser, taler reelle hensyn og det faktum at avtalens artikler 21 og 22 i stor grad regulerer bordig og inspeksjon at definisjonen også kan gjøres gjeldende for FN avtalens artikkel 22.

Norge og de øvrige inspiserende statene har videre en plikt til å unngå bruk av makt, med unntak av når det er nødvendig av hensyn til inspektørenes sikkerhet og når inspektørene blir hindret i utførelsen av deres plikter. Plikten skal ikke overstige det som er rimelig og nødvendig etter omstendighetene.⁴⁰

Dette er en svært viktig bestemmelse og regulerer Norges mulighet til å bruke makt ved bordig og inspeksjon på det åpne hav.

Bestemmelsen regulerer ikke klart hvilken maktutøvelse som kan benyttes for å sikre inspektørenes sikkerhet, eller for å kunne sikre at de får gjennomført sine oppgaver. Det hele bygger på en konkret vurdering fra tilfelle til tilfelle, noe som gjør det svært vanskelig for de inspiserende stater å vurdere hvor mye makt som kan utøves. Vurderingene vil i noen grad også kunne være avhengige av personlige forhold hos inspektørene og hvordan de vurderer situasjonene som oppstår.

Det er i NEAFCs regionale reguleringer⁴¹ presisert at maktutøvelse skal unngås og kun benyttes i den grad det er nødvendig for å sikre inspektørens sikkerhet.

³⁹ East Atlantic Fisheries Commission, Scheme of Control and Enforcement, artikkel 29

⁴⁰ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 22 nr 1 bok f.

⁴¹ se East Atlantic Fisheries Commission, Scheme of Control and Enforcement, artikkel 15 nr. 4

Bestemmelsen fastsetter videre at NEAFC inspektører ikke skal bære våpen under inspeksjonen. Dette er en viktig avgrensning i inspektørenes adgang til å benytte makt, men tiltross for at inspektørene ikke har anledning til å benytte våpen under inspeksjonen er det ingen bestemmelser som avskjærer inspeksjonsstaten fra å utstyre fartøyet som deltar på inspeksjonen med våpen. Norge benytter for eksempel kystvakten, som i noen grad er væpnede fartøy. Dette medfører at det i den grad det er nødvendig for å sikre inspektørenes sikkerhet vil fartøyet kunne utøve et reelt press ovenfor fiskefartøyet.

I Electron- saken som riktignok gjaldt et russisk fartøy som hadde brutt norske fiskeribestemmelser utenfor Svalbard. Fartøyet hadde først akseptert å bli med til havn i Tromsø, men etter ett døgn endret kapteinen på Electron mening og satte kursen for Russland med to norske inspektører om bord. I denne situasjonen var den norske Kystvakten svært nølende med bruk av makt til tross for at det russiske fartøyet stakk av med norske inspektører om bord.

Electron saken ⁴² gjaldt ikke brudd på regionale eller sub- regionale fiskerireguleringer, men er likefullt et eksempel på hvor restriktive en inspeksjonsstat er før de bruker makt. Det ble ikke bruk makt i Electron- saken noe grunnet at Kystvakten hadde kontakt med inspektørene som opplyste at de ikke ble dårlig behandlet. I andre tilsvarende tilfeller der det ikke er kontakt med inspektørene vil nok vurderingene rundt maktutøvelse være noe annerledes, men bruk av væpnet makt vil nok være den siste løsningen som velges.

Inspeksjonsstatens adgang til å benytte makt må sees i sammenheng med flaggstatens plikt til å sikre at kapteinen på fartøy som flagger til dem aksepterer bordingen og inspeksjonen samt legger forholdene til rette slik at inspeksjonsstaten sikres en rask og trygg bording av fartøyet.

⁴³ Flaggstaten plikter videre å sikre at fartøyets kaptein samarbeider og assisterer ved inspeksjonen, ikke forhindrer, truer eller forstyrrer inspektørene i utførelsen av deres tjenester.

I de tilfeller der fartøyet motsetter seg inspeksjon og bording, vil det der fartøyets flaggstat jobber for å overholde sine forpliktelser som nevnt ovenfor kunne tenkes at terskelen for å

⁴² I oktober 2005 fisket det russiske fiskefartøyet "Electron" nær Spitsbergen og de ble inspisert av Kystvakten som påviste grove overtredelser på norske fiskerireguleringer og viste "Electon" inn til Tromsø som nærmeste kontrollerende havn. "Electron" motsatte seg imidlertid dette og rømte fra kystvakten, med to inspektører om bord, og inn i Russisk farvann. Saken var oppe for domstolen i Murmansk den 26 april 2007.

⁴³ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 22 nr 3 bok a.

benytte makt er større enn i de tilfellene der fartøyets flaggstat ikke er like velvillige til å sørge for at fartøyets kaptein følger de plikter som er oppstilt.⁴⁴

Det må nok tenkes at Norge og øvrige inspeksjonsstater vil benytte adgangen til å bruke makt i de tilfeller der inspektørene står i fare. I tilfeller der fartøyets kaptein motsetter seg inspeksjon og bording vil nok inspeksjonsstatene være noe mer restriktive ved bruken av makt. Dette da inspektørene i slike situasjoner ikke har bordet fartøyet og følgelig står ikke deres liv i fare.

En problemstilling reiser seg i de tilfellene der fartøyets kaptein nekter å godta at inspeksjonsstaten border og inspiserer fartøyet. Det fremgår av avtalen⁴⁵ at flaggstaten i slike tilfeller skal instruere fartøyets kaptein til å la seg kontrollere og borde umiddelbart. I de tilfellene der kapteinen nekter å etterfølge denne instruksjonen skal flaggstaten trekke tilbake fartøyets tillatelse til å fiske og beordre fartøyet til å umiddelbart returnere til havn.

Avtalens bestemmelse regulerer ikke bare situasjonen der fartøyets kaptein nekter å la fartøyet bordes og inspiseres, men er også retningsgivende i forhold til hvor mye makt inspeksjonsstaten kan legge ned dersom fartøyet nekter å la seg borde og inspiseres. Det er etter denne bestemmelsen klart at maktutøvelsen som inspeksjonsstaten kan utføre er svært begrenset, og i stor grad avhenger denne av samarbeid med flaggstaten. Det er ikke etter FN avtalen av 1995⁴⁶ anledning for inspektørene å benytte våpen i sin maktutøvelse, men flaggstaten har anledning til å frata fartøyet retten til å fiske noe som for fartøyet er svært inngripende økonomisk, og kanskje et større pressmiddel ovenfor fartøyet.

Vi ser etter dette at Norge og øvrige inspeksjonsstater kan ved samarbeid med flaggstaten utøve betydelig press på fartøyet og dets kaptein slik at bordingen og inspeksjonen lar seg gjennomføre. Dersom den ikke lar seg gjennomføre vil fartøyet stå i fare for å miste sin rett til å fiske på det åpne hav, noe som i seg selv sikrer en forsvarlig og bærekraftig forvaltning av de vandrende og langtmigrerende fiskebestandene på det åpne hav.

⁴⁴ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 22 nr 3 bok b og c

⁴⁵ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 22 nr 4

⁴⁶ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 22 nr 1- 4

Det fremgår av NEAFC bestemmelser at det ikke er åpnet for å frata fartøyet tillatelsen til å fiske⁴⁷, men som det er vist til ovenfor har flaggstaten mulighet til å be inspeksjonsstaten til å frakte fartøyet til en havn som flaggstaten selv utpeker. Selv om fiskefartøyet ikke mister sin rett til å fiske etter NEAFC bestemmelser vil fartøyet kunne miste verdifulle dager med fiske den tiden det må ligge til kai. I de tilfellene der flaggstaten vurderer det slik at fartøyets overtredelser er av en slik karakter at det burde miste retten til å fiske, vil flaggstaten i tråd med havrettskonvensjonen kunne gjøre dette uavhengig av de regionale fiskerireguleringene som er oppstilt i de ulike regionale fiskerierorganisasjonene. Det vises her spesielt til havrettskonvensjonens artikkel 92 første ledd som regulerer flaggstatens eksklusive jurisdiksjon ovenfor fartøy som flagger til dem.

7.5.4.2 Prosedyrene for bording og inspeksjon

Bording og inspeksjon kan foretas ovenfor utenlandske fartøy som flagger til stater som er bundet av FN avtalen av 1995. Bordning og inspeksjon må utføres i samsvar med bestemmelsene i artikkel 21 nummer 2.

FN avtalen av 1995 artikkel 21 nr. 2 oppstiller ingen spesifikke vilkår for hvordan bording og inspeksjon skal foregå. Bestemmelsen er svært generell og det oppstilles i hovedsak to momenter som skal vektlegges ved bording og inspeksjon.

Bording og inspeksjon skal utføres i henhold til de prosedyrene statene har etablert gjennom de sub- regionale og regionale fiskerierorganisasjonene. Prosedyrene må være i samsvar med bestemmelsene i artikkel 21 og de grunnleggende prosedyrene i artikkel 22. Videre er det oppstilt et forbud mot diskriminering av stater som ikke er medlem av den regionale eller sub- regionale fiskerierorganisasjonene.

Jeg blir i det følgende først å ta for meg bestemmelsene som er oppstilt vedrørende prosedyrene for inspeksjon og bording for deretter å redegjøre for problemstillingene som reiser seg rundt diskrimineringsforbudet.

Det er i FN avtalen av 1995 oppstilt en informasjonsplikt⁴⁸ som pålegger Norge og øvrige inspeksjonsstater en plikt til å informere alle stater som har fartøy som fisker på det åpne hav i

⁴⁷ se East Atlantic Fisheries Commission, Scheme of Control and Enforcement chapter VI

⁴⁸ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander artikkel 21 nr. 4.

regionen eller sub- regionen om hvilken identifikasjon som er utstedt til deres autoriserte inspektører. Denne informasjonsplikten er oppstilt fordi det kun er inspektører som er godkjente som kan foreta inspeksjon og bording på det åpne hav i sub regionen eller regionen. Det er av den grunn nødvendig at inspektørene kan la seg tilkjennegi på en tilfredsstillende måte ovenfor fartøyene som blir underlagt kontroll av regionale og sub- regionale fiskerireguleringer. Denne informasjonsplikten griper ikke inn i Norges kompetanse til å håndheve regionale og sub- regionale fiskerireguleringer på det åpne hav og vil ikke bli redegjort for nærmere i denne oppgaven.

Det er derimot i artikkel 21 gitt flere bestemmelser som pålegger Norge og øvrige inspisierende stater en plikt til å informere fartøyenes flaggstater. Dette er en ren informasjonsplikt, men en informasjonsplikt som er betinget for at, Norge og øvrige inspeksjonsstater, skal ha rett til å gjennomføre de kontrolltiltak som er gjennomgått i FN avtalen av 1995 artikkel 21.

De bestemmelsene som fastsetter denne typen informasjonsplikt vil det være nødvendig å redegjøre for i denne masteroppgaven da de i noen grad må kunne anses som et vilkår for noe av Norges håndhevingsvirkemidler på det åpne hav. Med dette mener jeg at informasjonsplikten må være oppfylt før Norge og andre inspeksjonsstater kan utøve håndhevingskompetanse.

Disse bestemmelsene vil ikke bli behandlet i et eget del kapittel, men fortløpende under redegjørelsen for de øvrige vilkårene i FN avtalen artikkel 21. Denne løsningen er valgt for å kunne redegjøre for Norges håndhevelseskompetanse av regionale og sub- regionale fiskerireguleringer på det åpne hav. Problemstillingene rundt informasjonsplikten kunne vært redegjort for i et eget kapittel, men da pliktene som oppstilles i avtalens artikkel 21 er svært ulike er ikke risikoen for dobbeltbehandling stor.

7.5.5 Avdekking av overtredelser.

I de tilfeller der Norge har bordet et skip, det er foretatt en inspeksjon og det er gode grunner som taler for at fartøyet har deltatt i en aktivitet som strider mot de regionale og sub- regionale fiskerireguleringene om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende

fiskebestander slik de oppstilles i artikkel 21 første ledd, skal det sikres bevis samt varsle flaggstaten om den mistenkte overtredelsen.⁴⁹

Bestemmelsen regulerer situasjonen der det er avdekket eller gode grunner for å tro at fartøyet som er underlagt bording og inspeksjon har overtrådt noen av de sub- regionale eller regionale fiskerireguleringene. Det fremgår av ordlyden i bestemmelsen at Norge og øvrige stater som er gitt en rett til å inspisere og borde de regionale og sub- regionale fiskerireguleringene på det åpne hav har en begrenset håndhevelseskompetanse. Dette da FN avtalen av 1995 artikkel 21 nr 5 kun gir Norge kompetanse til å borde, inspisere og sikre bevis. Bestemmelsen gir ikke Norge og de øvrige inspeksjonsstater en utvidet kompetanse til å kunne håndheve regionale eller sub- regionale fiskerireguleringer. Med dette mener jeg at det i de tilfellene Norges inspektører har gode grunner til å tro at fartøyet som er underlagt inspeksjon og bording, ikke vil være gitt adgang til å etterforske det antatte lovbruddet.

Norge er i denne situasjonen nødt til å varsle fartøyets flaggstat. I NEAFC bestemmelser om kontroll og maktutøvelse er bestemmelser vedrørende Norge og øvrige inspeksjonsstaters varslingsplikt også medtatt.⁵⁰ Det fremgår her at eksempelvis Norge må kommunisere skriftlig med fartøyets flaggstat innen arbeidsdagen etter inspeksjonen.

Av dette ser vi at det stilles strenge krav til kommunikasjon med fartøyets flaggstat både i FN avtalen av 1995 og etter kontroll og maktutøvelses bestemmelsene til NEAFS.

Bestemmelsene er i tråd med folkerettens suverenitetsprinsipp, samt havrettskonvensjonens artikkel 92 som utsteder flaggstaten en eksklusiv rett til å utøve jurisdiksjon ovenfor fartøy som flagger til dem, og vi ser at flaggstatssuvereniteten er en et tungtveiende hensyn.

Til tross for at Norge og andre autoriserte inspektører av de regionale og de sub- regionale fiskerireguleringene på det åpne hav, er avskåret fra å etterforske antatte lovbrudd som avdekkes etter en bording og inspeksjon, vil det kunne oppstå situasjoner som avleder en rett for inspeksjonsstaten, herunder Norge, til å etterforske antatte overtredelser.

Havrettskonvensjonen pålegger flaggstaten en plikt til å:

⁴⁹ Se FN avtalen av 1995 om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav.

⁵⁰ Se North- East Atlantic Fisheries Commission, Scheme of Control and Enforcement, artikkel 28 nr. 2

”...respond to the notification referred to in paragraph 5 within three working days of its receipt, or such period as may be prescribed in procedures established in accordance with paragraph 2...”

Bestemmelsen pålegger flaggstaten med andre ord en handleplikt når den mottar et varsel fra Norge eller øvrige inspeksjonsstater.

En tilsvarende bestemmelse er tatt med i NEAFC bestemmelser.⁵¹ Der det oppstilles en plikt for fartøyets flaggstat til å besvare henvendelser uten forsinkelser og sørge for at det fartøyet som det er grunn til å tro har overtrådt de regionale fiskerireguleringene i det aktuelle åpnehavområdet blir inspisert innen 72 timer av en inspektør som er autorisert av flaggstaten.

Et hensyn bak denne bestemmelsen kan være et forsøk på å avhjelpe problemene som reiser seg rundt useriøse flaggstater, se kapittel 4. Der det er pålagt flaggstatene en handlingsplikt vil det kunne være med på å sikre at flaggstatene overholder sine forpliktelser etter havrettskonvensjonen og FN avtalen av 1995 om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav.

Bestemmelsen oppstiller ikke bare en handlingsplikt, men også to måter som flaggstaten skal handle på. Handlemåtene er alternative, ordlyden i bestemmelsen⁵² der det benyttes begrepet ”...either...” som oversettes til ”enten”. Flaggstaten kan etter dette selv velge hvilke av de oppstilte handlemåter som måtte passe best i den aktuelle situasjonen som måtte oppstå.

De to alternative handlemåtene som flaggstatene kan velge mellom er enten å:

Oppfylle sine forpliktelser etter FN avtalen av 1995 artikkel 19, og hvis bevisene tilsier det foreta myndighetsutøvelse ovenfor fartøyet. I så tilfelle skal inspeksjonsstaten varsles.⁵³

Eller å gi Norge eller øvrige inspeksjonsstater myndighet til å etterforske den antatte overtredelsen.⁵⁴

⁵¹ North- East Atlantic Fisheries Commission, Scheme of Control and Enforcement, artikkel 30 nr. 2

⁵² Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nummer 6.

⁵³ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nummer 6 bok. A

For en redegjørelse av flaggstatens forpliktelser etter FN avtalens artikkel 19 se kapittel 5.

Flaggstaten er gitt rett til selv og fritt velge hvilket alternativ som den ønsker å benytte, noe som er i tråd med flaggstatens eksklusive jurisdiksjon.⁵⁵

Den oppstilte valgfriheten i bestemmelsen⁵⁶ kan videre bidra til å gjøre det lettere for flaggstater å kunne etterleve sine folkerettslige forpliktelser. Med dette mener jeg at det for mange flaggstater vil være svært ressurskrevende, samt medføre betydelige vanskeligheter dersom de selv skulle etterforske de innmeldte mulige overtredelser. Ved å gi flaggstatene muligheten til å utstede myndighet til Norge eller andre inspisierende stater til å foreta etterforskning av de antatte lovovertrედelsene gis flaggstaten en mulighet til å etterleve sine forpliktelser også i de tilfellene der de mangler økonomi eller interesse i å følge opp disse sakene selv.

Videre vil flaggstatens muligheter til å la inspeksjonsstatene foreta etterforskning kunne virke avskrekkende på fartøy eiere som spekulerer i å flagge til stater som er i en slik økonomisk situasjon at det ikke er mulig å inspisere, borde og etterforske overtredelser av de regionale og sub-regionale fiskerireguleringene. Bestemmelsen vil med andre ord kunne tjene som et våpen mot ulovlig uregulert og uregistrert fiske, som er et av vår tids største trusler mot en forsvarlig og bærekraftig utvikling av fiskeriresursene.

Flaggstatens handlingsplikt etter NEAFC reguleringer er ikke likelydende med FN avtalen av 1995. Det fremgår av NEAFC bestemmelser at:

”The flag Contracting Party shall respond to the notification without delay and shall ensure that the fishing vessel concerned is inspected within 72 hours by an inspector duly authorised by that Contracting Party.”⁵⁷

Det oppstilles ikke her noen valgfrihet for flaggstaten vedrørende om den skal overlate resten av inspeksjonen og etterforskningen til inspeksjonsstaten eller om de skal etterforske selv. Bestemmelsen fastsetter kun en plikt for flaggstaten til å inspisere fartøyet innen 72 timer.

⁵⁴ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nummer 6 bok b.

⁵⁵ Se havrettskonvensjonens artikkel 92 første ledd

⁵⁶ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nummer 6.

⁵⁷ Se North- East Atlantic Fisheries Commission, Scheme of Control and Enforcement, artikkel 30 nr. 2

Flaggstaten er derimot gitt en mulighet til å beordre fartøyet til en havnestat.⁵⁸ For Havnestatskompetansen se kapittel 8. Flaggstaten kan velge å gi inspeksjonsstaten rett til å bringe fartøyet uten forsinkelse til en havn utpekt av flaggstaten.⁵⁹

Vi ser her at FN avtalen av 1995 og de regionale fiskerireguleringene i NEAFC benytter ulike virkemidler for å håndheve ovenfor fiskefartøyet, men som vi har sett er bestemmelsene i FN avtalen av 1995 sekundære i forhold til bevarings- og forvaltningsbestemmelser fastsatt av de regionale fiskerierorganisasjonene. At det benyttes ulike virkemidler er derfor i tråd med både havrettskonvensjonen og bestemmelsene i FN avtalen av 1995, og følgelig ikke problematisk. Redegjørelsen av forholdet mellom FN avtalen og regionale og sub-regionale fiskerireguleringer er plassert i kapittel 7.6.

I de tilfellene der flaggstaten utsteder den inspiserende staten med kompetanse til å etterforske den mistenkte overtredelsen etter bestemmelsen i FN avtalen av 1995, må det klargjøres om den inspiserende staten også får kompetanse til å utøve makt ovenfor fartøyet eller om den kun har kompetanse til å etterforske.

I FN avtalen⁶⁰ reguleres dette slik at den inspiserende staten kun gis kompetanse til å etterforske den antatte overtredelsen. Se avtalen der det fremgår at:

”Where the flag state authorizes the inspecting State to investigate an alleged violation, the inspecting State shall, without delay, communicate the results of that investigation to the flag State.”

Med andre ord er oppstilles det en plikt for Norge og øvrige inspeksjonsstater til å varsle flaggstaten om resultatet av etterforskningen. Varselet skal etter bestemmelsens ordlyd gis uten forsinkelser, jf. Bestemmelsen referert over ”...without delay...”. Uten forsinkelser medfører at flaggstaten skal varsles av den inspiserende staten så fort resultatet av etterforskningen foreligger.

Av FN avtalen av 1995 fremgår det videre at dersom bevisene tilsier det skal flaggstaten utøve den tvangsmyndighet som er nødvendig for å oppfylle sine forpliktelser. Det fremgår av en naturlig forståelse at graden av maktutøvelse øker i takt med alvorligheten av

⁵⁸ North- East Atlantic Fisheries Commission, Scheme of Control and Enforcement, artikkel 30 nr. 5

⁵⁹ North- East Atlantic Fisheries Commission, Scheme of Control and Enforcement, artikkel 30 nr. 6

⁶⁰ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nummer 7.

overtredelsen. Flaggstaten kan videre gi inspeksjonsstaten myndighet til å gjennomføre den tvangsmyndighet som flaggstaten spesifiserer. Det er et vilkår at denne tvangsmyndigheten er i samsvar med flaggstatens internasjonale forpliktelser etter FN avtalen av 1995.

Også her gjør hensynet til allmennprevensjon seg gjeldende. Når flaggstatene kan utstede kompetanse til å utøve både etterforskning og til å utøve makt etter flaggstatens spesifikasjoner vil det forebygge utnyttelse av små og mindre resurssterke stater. For at fartøyeiere som ønsker å utøve sitt virke i strid med regionale og sub-regionale fiskerireguleringer skal kunne gjøre dette er de avhengige av flaggstater med tilsvarende interesser.

Det kan tenkes situasjoner der flaggstaten ikke følger opp resultatet av etterforskningen som Norge eller de øvrige inspeksjonsstater utfører på bakgrunn av myndigheten utstedt av flaggstaten selv. Hvor aktuell denne problemstillingen er usikkert da det er flaggstaten selv som har bedt inspeksjonsstaten om å gjennomføre etterforskningen, og det vil da være naturlig å tenke seg at flaggstaten har interesse av å følge opp ovenfor fartøyet der bevisene og etterforskningen påviser en overtredelse av de regionale og sub-regionale fiskerireguleringene. På den annen side vil det være en lettvinnt løsning for flaggstaten å be inspeksjonsstaten foreta etterforskningen og på den måten få det til å fremstå utad som at de overholder sine folkerettslige forpliktelser.

I slike tilfeller er ikke Norge eller de øvrige inspeksjonsstatene gitt kompetanse til selv å utøve makt ovenfor fartøyet, ved eksempelvis bøter med mer⁽¹⁴⁾. Unntaket her er de tilfellene der det etter bording og inspeksjon er overveiende sannsynlig at fartøyet har begått en alvorlig overtredelse, samt at flaggstaten ikke har svart på henvendelsen fra inspeksjonsstaten eller har handlet i tråd med sine forpliktelser etter FN avtalen artikkel 6 og 7.⁶¹

FN avtalen av 1995 har i sin avtaletekst tatt med en forklaring på begrepet alvorlig overtredelse⁶². Definisjonen er ment å gjelde ved bruk av FN avtalen av 1995.

Det fremgår av FN avtalen av 1995 artikkel 21 nr. 11 at det med alvorlig overtredelse tenkes på tilfeller av fising uten gyldig lisens, autorisasjon eller tillatelse gitt av flaggstaten i henhold til artikkel 18 nr. 3 bok a, tilfeller der fartøyet ikke fører nøyaktige fangstdagbøker

⁶¹ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nummer 8

⁶² Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nummer 11

eller andre fangstrelaterte data som er påkrevd av den sub- regionale eller regionale fiskerierorganisasjonene eller alvorlig feilrapportering, fiske i stengt område eller utenfor sesongen slik som dette er fastsatt av den regionale eller sub- regionale fiskerierorganisasjonen, fiske etter ulovlige eller fredede arter, fiske med ulovlig utstyr, forfalskning eller skjuling av fartøyets kjennemerker, identitet eller registrering, skjuler, ødelegger eller tukler med bevis i en etterforskning. Dette gjelder også flere overtredelser som til sammen utgjør en alvorlig respektløs handling ovenfor bevaring og forvaltningsforpliktelsene og tilslutt overtredelser av handlinger som er spesifisert prosedyrene etablerte av de regionale og sub- regionale fiskerierorganisasjonene. ,

Det er i NEAFC bestemmelser ⁶³ medtatt en tilsvarende bestemmelse som definerer begrepet alvorlige overtredelser.

Det vil, utover det som er vist til ovenfor, ikke bli redegjort for de alvorlige overtredelsene. Det vurderes slik at en slik redegjørelse faller utenfor oppgavens problemstilling.

FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav benytter i artikkel 21 ulike begreper når det i avtalen refereres til fartøyets mulige overtredelse. Det benyttes både begrepet; "...violation..." ⁶⁴ og "...serious violation...". ⁶⁵

Det må redegjøres for om begrepene i avtalen er ment å ha samme innhold eller om de ulike begrepene bevist er benyttet. Dette er viktig for å klarlegge om Norge eller andre inspeksjonsstater har anledning til å utøve makt, i form av bøter med mer, ovenfor alle fartøy der det etter inspeksjon og bording er avdekket mulige overtredelser, eller om det kun kan utøves makt i slike tilfeller ovenfor fartøy som det er overveiende sannsynlig at har utført en alvorlig overtredelse av regionale eller sub- regionale fiskerireguleringer.

FN avtalen er på linje med havrettskonvensjonen trådt i kraft etter et grundig gjennomarbeid. Dette taler for å tilegne begrepene ulik betydning. Dersom vi ser på FN avtalens oppbygging fremstår også bestemmelsen ⁶⁶ som gjennomtenkt.

⁶³ Se East Atlantic Fisheries Commission, Scheme of Control and Enforcement, artikkel 29

⁶⁴ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nummer 7

⁶⁵ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nummer 8

⁶⁶ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nr. 1-18

Det er tatt med i avtalen en bestemmelse som redegjør for hva som skal anses som en alvorlig overtredelse.⁶⁷

FN avtalen av 1995 artikkel 21 nr. 7 gir flaggstaten en rett til å velge mellom selv å etterforske eller å overføre denne myndigheten til inspeksjonsstaten. Denne valgmuligheten kan være et uttrykk for at det ved mindre alvorlige overtredelser skal mer til før flaggstatenes eksklusive jurisdiksjon kan settes tilside.

På den annen side bortfaller ikke flaggstatenes eksklusive jurisdiksjon etter havrettskonvensjonen⁶⁸ dersom FN avtalen av 1995 artikkel 21 nr. 8 kommer til anvendelse. Bestemmelsen gir kun inspeksjonsstaten rett til å fortsette med inspeksjonen, sikre bevis samt kreve at fartøyets kaptein bistår med etterforskningen, eventuelt fraktefartøyet til en havnestat der det anses som nødvendig. Det fremgår av artikkel 21⁶⁹ at flaggstaten uavhengig av artikkel 21 øvrige bestemmelser kan handle for å oppfylle sine forpliktelser etter FN avtalen av 1995 artikkel 19. Hvis så skjer skal inspeksjonsstaten på forespørsel fra flaggstaten frigi fartøyet til flaggstaten og gi informasjon om fremgangen og utfallet av den foretatte etterforskningen.

Myndigheten til å gi sanksjoner ligger ene og alene til rettighetene som er gitt fartøyets flaggstat. Dette kan utledes av havrettskonvensjonens artikkel 92 som gir fartøyets flaggstat eksklusiv jurisdiksjon ovenfor fartøyet. Støtte for dette finnes også i juridisk teori.⁷⁰

Når det for flaggstaten til enhver tid er anledning til å gjenoppta sin eksklusive jurisdiksjon og den utvidede kompetansen ved alvorlige overtredelser ikke gir inspeksjonsstaten rett til å treffe sanksjoner ovenfor det utenlandske fartøyet, vil en løsning der inspeksjonsstaten kan foreta etterforskning i alle tilfeller der de har grunn til å tro at fartøyet har overtrådt de regionale og sub-regionale fiskerireguleringene ikke være i strid med flaggstatens eksklusive jurisdiksjon etter havrettskonvensjonen 92 første ledd.

⁶⁷ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nr 11

⁶⁸ Se FN havrettskonvensjon artikkel 92 første ledd

⁶⁹ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nr. 12

⁷⁰ Se Rosemary Gail Rayfuse, Non-Flag state enforcement in high seas fisheries, kap. 6.2.4 side 216

Det er skilles også i de regionale fiskerireguleringer mellom prosedyrer ved overtredelser og alvorlige overtredelser.⁷¹ Dette er et uttrykk for at statspartene i FN avtalen av 1995 legger til grunn at det er et skille mellom begrepene.

En løsning der inspeksjonsstaten kan foreta etterforskning ved overtredelser som ikke faller inn under definisjonen ”alvorlig overtredelse”⁷² vil kunne bidra til en tryggere forvaltning og bevaring av de levende naturressursene. Etter en naturlig forståelse av FN avtalen av 1995 artikkel 21 er begrepsbruken bevist og det må derfor skilles mellom begrepene ”alvorlig overtredelse” og ”overtredelse”. En slik løsning vil også være i tråd med folkerettens suverenitetsprinsipp, og flaggstatenes eksklusive jurisdiksjon etter havrettskonvensjonen.⁷³

Denne løsningen er videre i tråd med FN avtalen som oppstiller en bestemmelse⁷⁴ der det fastsettes at alle handlinger, som foretas ovenfor fartøyene som har overtrådt noen av de sub-regionale og regionale fiskerireguleringene, skal være proporsjonale i forhold til alvorligheten av handlingen. Bestemmelsen forutsetter dermed at det skal foretas en justering av handlingene avhengig av overtredelsene.

I juridisk teori⁷⁵ fremgår det at:

”Serious infringements, however, give rise to more determined enforcement activity... When an inspektor has clear grounds for believing a serious infringement has occurred the flag contracting party is to be promptly notified and the inspector is then to take all necessary measures to ensure security and continuity of the evidence whilst minimising interferences with and inconvenience to the operation of the vessel. “

Dette gir støtte for at det må skilles mellom begrepene, samt at Norge er gitt større rett til å håndheve ovenfor fartøy som det er overveiende sannsynlig har begått en alvorlig overtredelse på de regionale fiskerireguleringene.

Det må etter dette skilles mellom begrepene alvorlig overtredelse og overtredelse. Og det er kun ved alvorlige overtredelser inspeksjonstatene, herunder Norge, har anledning til å sikre

⁷¹ East Atlantic Fisheries Commission, Scheme of Control and Enforcement, artikkel 29

⁷² Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nr. 11

⁷³ Se havrettskonvensjonens artikkel 92 første ledd.

⁷⁴ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nr. 16

⁷⁵ Se Rosemary Gail Rayfuse, Non-Flag state enforcement in high seas fisheries, kap. 6.2.4 side 215

bevis og kreve at kapteinen bistår i videre etterforskning, samt forlanger at fartøyet fraktes til havn. Det vil bli redegjort for havnestatskompetansen i kapittel 7.

7.6 Forholdet mellom FN avtalen av 1995 og regionale fiskerireguleringer

7.6.1 Innledning

Vi har til nå redegjort for Norges og øvrige inspeksjonsstater rett til å håndheve regionale og sub-regionale fiskerireguleringer på det åpne hav etter FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav.

Det er etter FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav anledning for medlemsstatene å etablere regionale og sub-regionale fiskerireguleringer for det aktuelle åpne havområdet som er av interesse for disse statene. Det er i enkelte regionale fiskerierorganisasjoner etablert ordninger og prosedyrer for håndhevingen av disse regionale fiskerireguleringene. I dette kapitlet tar jeg sikte på å redegjøre for forholdet mellom håndhevingsbestemmelsene i FN avtalen av 1995 artikkel 21 og artikkel 22 og håndhevingsbestemmelsene som er etablerte av den aktuelle regionale fiskerierorganisasjonen. Jeg har så langt i denne masteroppgaven redegjort for Norges håndhevingskompetanse på det åpne hav for både de regionale og sub-regionale fiskerireguleringene.

7.6.2 FN- avtalen av 1995 artikkel 21 og 22 sett i lys av de regionale reguleringer

Det har tidligere vært redegjort for hjemmelsgrunnet for å etablere regionale fiskerierorganisasjoner, se kapittel 5.2.⁷⁶

Når det både gjennom FN avtalen av 1995 og gjennom regionale og sub-regionale fiskerierorganisasjoner er gitt reguleringer for fisket på det åpne hav, kan det være noe uklart hvilke regelsett som skal benyttes.

Det går frem av FN avtalen av 1995 artikkel 21 nr 2 at:

”States shall establish, through subregional or regional fisheries management organizations or arrangement , procedures for boardng and inspection pursuant to paragraph 1, as well as

⁷⁶ Det fremgår her at hjemmelen for å etablere regionale og subregionale fiskerireguleringer er regulert i havrettskonvensjonens artikkel 64, artikkel 118 og FN avtalens artikkel 8 følgende.

procedures to implement other provisions of this article. Such procedures shall be consistent with this article and the basic procedures set out in article 22....”

Bestemmelsen er ment å regulere forholdet mellom FN avtalen av 1995 og reguleringene som er gitt av Regionale og sub- regionale fiskerierorganisasjoner.

Bestemmelsen fastsetter en plikt for statsparter til å etablere regionale og sub- regionale fiskerireguleringer for bording og inspeksjon på det åpne hav.

Etter en naturlig forståelse av bestemmelsen er de sub- regionale og regionale fiskerireguleringene gitt forrang foran FN avtalen i den grad partene i den regionale fiskerierorganisasjonen greier å komme til enighet om fiskerireguleringene. Det vil si at statspartene skal forsøke å etablere regionale og sub- regionale prosedyrer for bording og inspeksjon og dersom det er etablert slike prosedyrer for det åpne hav skal fartøy som flagger til stater som er bundet av disse forholde seg til de regionale fiskerireguleringene og ikke bestemmelsene oppstilt i FN avtalen av 1995 artikkel 21 og 22.

Bakgrunnen for denne løsningen bygger på hensynet til samarbeid mellom statene om bevaring og forvaltning av de vandrende og langtmigrerende fiskebestandene. Det må kunne antas at stater som greier å bli enige om reguleringer som er tilpasset det aktuelle havområdet og de problemene som gjør seg gjeldende der, er mer villige til å etterleve de reguleringene som blir fastsatt.

Det er klart at de ulike statene med interesser i det samme åpne havområdet har forskjellige interesser når det gjelder hvordan området skal forvaltes. Et problem som blir fremtredende når flere stater skal bli enige om reguleringer som berører dem alle, er de motstridende interessene som kan vanskeliggjøre en enighet mellom statene. En kyststat som har en fiskestamme i sin eksklusive økonomiske sone som vandrende eller langtmigrerende vil ha interesse av omfattende reguleringer og prosedyrer for bording og inspeksjon på det åpne havområdet for å kunne sikre økt økonomisk utnyttelse av egen flåte innad i den eksklusive økonomiske sonen, stater som derimot ikke har andre interesser i å regulere fisket på det åpne hav enn å økonomisk gevinst vil ha interesse av at det fattes så milde og lite omfattende reguleringer og prosedyrer for bording og inspeksjon på det åpne hav som overhodet mulig.

Det vil i noen tilfeller oppstå situasjoner der statene ikke klarer å komme til enighet om regionale og sub- regionale reguleringer og prosedyrer vedrørende bording og inspeksjon på det åpne hav. I slike situasjoner er det nødvendig med regler som trer inn der det har vært

forsøkt å etablere bestemmelser på regionalt og sub- regionalt nivå, og det må derfor tas stilling til om det finnes noe regelverk som regulerer situasjonen eller om Norge er avskåret fra å håndheve regionale og sub- regionale fiskerireguleringer på det åpne hav.

FN avtalen av 1995 har i sine bestemmelser regulert situasjonen der statspartene ikke er i stand til å komme til enighet om regionale og sub- regionale reguleringer for bording og inspeksjon på det åpne hav.⁷⁷

Det fremgår her at :

”If, within two years of the adoption of this Agreement, any organization or arrangement has not established such procedures, bording and inspection pursuant to paragraph 1, as well as any subsequent enforcement action, shall pending the establishment of such procedures, be conducted in accordance with this article and the basic procedures set out in article 22.”

Det oppstilles her en frist for partene til å komme til enighet innen to år etter at de ble parter av FN avtalen av 1995 om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav, dersom denne fristen ikke overholdes vil håndheving i form av bording og inspeksjon måtte skje etter reglene i FN avtalens artikkel 21 og de grunnleggende prosedyrene nedfelt i artikkel 22. Det er redegjort for disse bestemmelsene i kapittel 7.5, følgelig vil ikke disse bestemmelsene bli behandlet under dette punktet.

Partene står ikke fritt til å etablere de sub- regionale eller regionale reguleringer og prosedyrer om bording og inspeksjon som de selv anser som de mest fornuftige. Det oppstilles i FN avtalen av 1995 visse krav til de reguleringene og prosedyrene som etableres vedrørende bording og inspeksjon.⁷⁸ Et hensyn bak vilkårene som oppstilles er å sikre at bevarings og forvaltningsforpliktelsene som er fastsatt i FN avtalen av 1995 overholdes.

Det fremgår av FN avtalen at de regionale prosedyrene og reguleringene om bording og inspeksjon på det åpne hav må være i samsvar med artikkel 21 og 22. Et spørsmål som reiser seg er i hvilken grad det er nødvendig å åpne for etableringen av sub- regionale og regionale fiskerireguleringer og prosedyrer for bording og inspeksjon når det er et vilkår at disse bestemmelsene er i samsvar med et regelsett som allerede regulerer Norge og øvrige inspeksjonsstaters rett til bording og inspeksjon.

⁷⁷ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nr 3

⁷⁸ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nr 2

En grunn for å etablere egne sub- regionale og regionale reguleringer og prosedyrer for bording og inspeksjon, er at de sub- regionale og regionale fiskerireguleringene blir mer fullstendige. Med dette mener jeg at de regionale reguleringene ikke bare inneholder forvaltnings og bevaringsmessige reguleringer av fiskeriressursene på det åpne hav, men også reguleringer for bording og inspeksjon.

Et hensyn bak en bestemmelse som gir statspartene gjennom de regionale fiskerireguleringene mulighet til også å etablere reguleringer og prosedyrer for bording og inspeksjon er hensynet til brukerne av regelverket, herunder fartøyene som utnytter fiskeriressursene på det åpne hav. Der det lykkes statspartene å komme til enighet om reguleringer og prosedyrer om bording og inspeksjon vil de som blir berørt av regelverket kunne forholde seg til ett og samme regelverk og ikke flere ulike internasjonale avtaler. De berørte partene vil da lettere kunne holde seg oppdatert på sine rettigheter og plikter. Dette hensynet gjør seg i mindre grad gjeldende ovenfor inspeksjonsstaten, herunder Norge, da dette er profesjonelle aktører. Det må kunne forventes at profesjonelle aktører er inneforstått med det regelverket de er satt til å håndheve, uavhengig av om dette skulle være en eller flere avtaler.

Dersom det legges til grunn en naturlig forståelse av bestemmelsen ⁷⁹ fremgår det at statspartene ved sin vedtakelse av regionale og sub- regionale prosedyrer for bording og inspeksjon ikke trenger å implementere bestemmelsene i FN avtalen av 1995 artikkel 21 og artikkel 22 etter sin ordlyd. Det er tilstrekkelig at de prosedyrer og reguleringer om bording og inspeksjon som etableres i de regionale eller sub- regionale fiskeriorganisasjonene er i samsvar med bestemmelsene i avtalens artikkel 21 og artikkel 22. Begrepet i samsvar med åpner for at det kan vedtas en rekke varianter innenfor rammene av FN avtalen av 1995.

Det er videre et vilkår for å kunne etablere regionale og sub- regionale fiskerireguleringer og prosedyre for bording og inspeksjon at disse prosedyrene ikke diskriminerer stater som ikke er parter av den regionale fiskeriorganisasjonen. Dette vilkåret er viktig da det kan tenkes at statspartene i den regionale eller sub- regionale fiskeriorganisasjonen kan være fristet til å bli enige om prosedyrer og reguleringer som i noen grad favoriserer partene i denne organisasjonen fremfor parter som ikke er med i organisasjonen. Statene har i utgangspunktet interessene sine å ivareta og det kan da være fare for at det blir enighet om prosedyrer og reguleringer som i noen grad er diskriminerende. Det kan eksempelvis etableres strengere

⁷⁹ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 21 nr 2

vilkår for å borde et fiskefartøy som flagger til en stat som er part i den regionale fiskerierorganisasjonen. Med stater som ikke er part av organisasjonen tenkes det i denne sammenhengen ikke på statsløse fiskefartøy, men stater som ikke er en del av FN avtalen av 1995 og som ikke har ønsket å være en del av den sub- regionale eller regionale fiskerierorganisasjonen. Det er redegjort for de spesielle problemstillingene som reiser seg i forhold til bording og inspeksjon i kapittel 7.5.3 flg.

Kravet til samsvar mellom de regionale prosedyrene og reguleringene for bording og inspeksjon og FN avtalen av 1995 artikkel 21 og 22, samt forbudet mot diskriminering av fartøy som flagger til stater som ikke er parter i den sub- regionale eller de regionale fiskerierorganisasjonene er kumulative, det innebærer at begge disse vilkårene må være oppfylte når statspartene skal etablere regionale prosedyrer og reguleringer på dette området.

Statspartene må videre sørge for at de reguleringene og prosedyrene de etablerer blir publiserte og tilgjengelige. Denne plikten bidrar til å sikre at bevaringstiltakene blir kjente og på den måten etterlevd.

Vi har så langt i dette kapittelet sett at det i FN avtalen av 1995 om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav er etablert grunnleggende prosedyrer og reguleringer for Norges muligheter til å håndheve regionale fiskerireguleringer. Det er åpnet for at statspartene i en fiskerierorganisasjon selv kan komme til enighet og etablere egne prosedyrer og reguleringer om bording og inspeksjon. Partene må komme til enighet innen to år etter at de ble medlem av FN avtalen av 1995. De regionale fiskerireguleringene er gjeldende der de er etablerte og i samsvar med kravene som er oppstilt i FN avtalen. I tilfeller der partene ikke kommer til enighet om regionale reguleringer og prosedyrer for bording og inspeksjon må de falle tilbake på de grunnleggende prosedyrene og reguleringene som er etablerte i FN avtalen av 1995. Det må videre redegjøres for de spesielle problemstillingene som kan oppstå der fartøy ikke flagger til noen stater.

7.7 Håndheving og kontroll ovenfor ”statsløse fiskefartøyer”

7.7.1 Innledning.

En særlig problemstilling reiser seg i forhold til Norges adgang til å håndheve regionale fiskerireguleringer ovenfor fartøy som ikke flagger til noen stater. Det kan være ulike grunner

til at fartøyet har valgt å ikke flagge til noen stat, og i noen grad må det kunne legges til grunn at fartøyet ikke flagger til en stat i håp om å lettere kunne unndra seg kontroll. I dette kapittelet vil det måtte bli redegjort hvilken rettslig stilling denne typen fartøy stilles i og hvilken adgang Norge og andre stater har til å håndheve ovenfor statsløse fiskefartøy.

For å kunne redegjøre for de problemstillingene som reiser seg i denne forbindelse er det nødvendig først å gå inn på generelle betraktninger rundt statsløse fiskefartøy. Det vil måtte redegjøres for hva som anses som et statsløst fiskefartøy. Denne redegjørelsen vil ikke behandle alle problemstillingene som reiser seg vedrørende hva som kan anses som statsløse fiskefartøyer, men kun ta sikte på å kort gi en redegjørelse som er nødvendig for å belyse masteroppgavens problemstillinger vedrørende håndheving av regionale fiskerireguleringer på det åpne hav. Det vil deretter bli redegjort for hvilket hjemmelsgrunnlag Norge og andre inspeksjonstater har for å kunne håndheve regionale fiskerireguleringer ovenfor statsløse fiskefartøy.

7.7.2 Innholdet i begrepet statsløse fiskefartøy

Det er i utgangspunktet opp til den enkelte stat å avgjøre om et fiskefartøy oppfyller denne statens vilkår for å kunne seile under denne stats flagg. Det følger imidlertid av havrettskonvensjonens artikkel 91 (1) at det er et vilkår at det må eksistere en reel tilknytning mellom staten og fartøyet⁸⁰. Kravet om tilknytning mellom stat og fartøy kan være problematisk i tilfeller hvor fiskefartøyets selskap ikke er av samme nasjonalitet som staten. Det fremkommer av havrettskonvensjon artikkel 91 (19) at det må være en ”genuine link” mellom stat og fartøy. Hva ”genuine link” innebærer er det ikke et entydig svar på. Men det kreves mer enn at fartøyet er registrert i flaggstatens register. Det må foreligge omstendigheter som tilsier at forbindelsen er reell. Det har heller blitt forsøkt å fastlegge hvilke plikter flaggstaten har overfor sine fartøy og derved er heller problemstillingen om et fartøy er statløs hvis flaggstaten ikke oppfyller sine forpliktelser overfor fartøyet.

Dersom det ikke foreligger ”genuine link” mellom fartøyet og flaggstaten er det nærliggende å mene at fartøyet er å anse som statsløst. Det ble imidlertid hevdet av ITLOS i sak M/V Saiga i 1999⁸¹ at havrettskonvensjonen artikkel 94 (6) inneholder alle tiltak dersom en stat

⁸⁰ "Genuine link".

⁸¹ The M/V Saiga (No. 52) case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea) Judgment of 1 July 1999.

mener at en flaggstat ikke utøver kontroll og jurisdiksjon overfor dets fartøy. Etter havrettskonvensjonen artikkel 94 (6) kan ikke en stat hevde at et fartøy er statsløst i dette tilfelle hvilket medfører at dersom det ikke foreligger en "genuine link" vil fartøyet likevel ikke anses som statsløst. Det er således ikke mulig å si at dersom det ikke foreligger "genuine link" vil fartøyet anses som statsløst.

Det følger videre at havrettskonvensjon artikkel 92 (2) at dersom et fartøy flagger under to eller flere flagg og bruker disse flaggene etter eget forgodtbefinnende ⁸² kan ikke fiskefartøyetⁱ påberope seg noen av disse nasjonalitetene og vil anses som statsløst. Unntaket er dersom fartøyet bytter flagg som følge av "... *real transfer of ownership or change of registry*", jf. havrettskonvensjonen artikkel 92 (1).

Et annet tilfelle hvor et fartøy vil anses som statsløs er der hvor flaggstaten har fratatt fartøyet retten til å seile med vedkommende stats flagg. Dette vil være i situasjoner hvor flaggstaten utøver denne sanksjonen ved reaksjon på brudd dette fartøyet har foretatt seg. Dette tilfellet er basert på intern-rettslige regler. I Norge foretas denne rett til å slette registrering av fartøy i et begrenset omfang og reguleres av Lo av 12. Juni 1989 nr. 87 om norsk internasjonalt skipsregister § 12 ⁸³.

Et siste tilfelle hvor et fartøy er å anse som statsløst er hvor fartøyet bærer et flagg til en stat som ikke er anerkjent som selvstendig stat av den kontrollerende stat. Dette typetilfellet har sin grunn i en sak fra British Judicial Committee of the Privy Council i 1948 ⁸⁴.

7.7.3 Håndheving etter havrettskonvensjonen

Det må klarlegges hvilken adgang det er for Norge og andre stater til å utøve jurisdiksjon ovenfor statsløse fiskefartøyer. Problemstillingen gjør seg gjeldende da konsekvensene for det internasjonale samfunnet vil bli betydelige dersom det ikke er gitt adgang til å håndheve ovenfor denne typen fartøy.

⁸² "A ship which sails under the flags of two or more States, using them according to convenience, may not claim any of the nationalities in question with respect to any other State, and may be assimilated to a ship without nationality" jf. Havrettskonvensjonen artikkel 92 (2).

⁸³ NIS-loven

⁸⁴ *Molvan v. Attorney General for Palestined* (1948), A.C. 351.

Det går frem av havrettskonvensjonen⁸⁵ at i tillegg til ikke å kunne borde fartøy som etter havrettskonvensjonens artikkel 95 og artikkel 96 er gitt immunitet, har ikke Norge eller andre stater rett til å borde fartøy de møter på det åpne hav.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med havrettskonvensjonens artikkel 92 første ledd som gir fartøyets flaggstat eksklusiv jurisdiksjon ovenfor fartøy som flagger til dem.

Havrettskonvensjonens artikkel 110 første ledd oppstiller videre en rekke unntak fra hovedregelen om at stater som Norge ikke har rett til å borde fartøy de møter på det åpne hav.

Unntakene som er opplistet er som følger:

- Tilfeller der fartøyet er delaktig i piratvirksomhet
- Tilfeller der fartøyet er delaktig i slavevirksomhet
- Tilfeller der fartøyet er delaktig i ulovlig sending
- Tilfeller der fartøyet er uten nasjonalitet
- Og tilfeller der fartøyet anses å flagge til samme stat som fartøyet som benyttes til kontrollen

Ikke alle tilfeller der Norge eller andre stater mistenker at fartøyet er statsløst gir rett til å håndheve i form av bording. Det fremgår av havrettskonvensjonens artikkel 110 nr 1 at Norge og andre stater kun har jurisdiksjon til å håndheve i de tilfellene der det er rimelig grunn til å mistenke at fartøyet er statsløst. Det vil eksempelvis være en rimelig grunn til å mistenke fartøyet for å være statsløst der det ikke seiler under flagg overhodet, eller der fartøyet seiler under ett flagg når Norge eller andre stater møter det, og seiler under ett annet flagg når Norge møter det samme fartøyet nok en gang. I tilfeller der Norge gjennom Kystvakten gjentatte ganger har møtt fartøyet der det seiler under et flagg og møter fartøyet på nytt men da uten flagg vil det nok ikke være rimelig grunn til å tro at fartøyet er statsløst. Det kan ikke settes noen klare grenser for når det er rimelig grunn til mistanke og når det ikke foreligger slik rimelig grunn. Det må i hvert enkelt tilfelle vurderes konkret.

Havrettskonvensjonens artikkel 110 gir Norge eller andre stater rett til å borde og inspisere om fartøyet har rett til å seile under det flagget de benytter eller om fiskefartøyet er statsløst eller ikke. Bestemmelsen gir ikke folkerettslig grunnlag for å forfølge fartøyet på annen måte, herunder bøtelegge der det blir klart at fartøyet har overtrådt regionale fiskerireguleringer gitt for det aktuelle åpne havområdet. I utgangspunktet har Norge etter denne bestemmelsen i

⁸⁵ Havrettskonvensjonens artikkel 110 første ledd

første rekke kun adgang til å inspisere fartøyets dokumenter. I tilfellene der mistanken om at fartøyet er statsløst vedvarer etter at dokumentene er undersøkte kan videre undersøkelser gjennomføres.

Bestemmelsen gir med andre ord kun en rett til å borde og inspisere og ikke kompetanse til å utøve andre former for jurisdiksjon. Dette er videre i samsvar med artikkelens tittel som er ” Right of visit” og gir uttrykk for begrenset jurisdiksjon ovenfor disse fartøyene etter havrettskonvensjonens artikkel 110.

Det må avklares til hvilke formål Norge og øvrige inspeksjonsstater er gitt kompetanse til å borde og inspisere.

Det fremgår av havrettskonvensjonens artikkel 110 nr. 2 at:

”In the cases provided for in paragraph 1, the warship may proceed to verify the ship`s right to fly its flag...”

Dersom det legges til grunn en naturlig forståelse av bestemmelsen går det frem at Norge og andre stater kun har rett til å borde og undersøke skipets dokumenter med mer der formålet med bordingen og undersøkelsene er å stadfeste fartøyets rett til å seile under det flagget som er oppgitt. Det er etter havrettskonvensjonens artikkel 110 dermed ikke hjemmelsgrunnlag for Norge gjennom Kystvakten å borde og inspisere for å kunne kartlegge om fartøyet har overtrådt regionale fiskerireguleringer på det åpne hav. For at Norge og andre stater som inspiserer overtredelser på de regionale og sub- regionale fiskerireguleringene på det åpne hav må det foreligge en annen hjemmel for inspeksjon og bording enn havrettskonvensjonens artikkel 110 første og annet ledd.

Det er ikke opplagt hvorfor det er gitt en slik ekstra adgang i havrettskonvensjonens artikkel 110 til å borde fartøy som er statsløse. Det fremgår ikke av havrettskonvensjonen, FN avtalen av 1995 om vandrende og langtmigrerende fiskebestander eller folkeretten for øvrig at denne tilstanden er i strid med nedfelt folkerett eller folkerettslig sedvanerett.

Til tross for at forholdet ikke er regulert som ulovlig i folkeretten er det ikke vanskelig å se at i de tilfellene der ingen stater har ansvaret for et fartøy og den aktiviteten dette fartøyet bedriver på det åpne hav vil statsløse fiskefartøy i mange tilfeller kunne utgjøre en betydelig risiko for fiskebestandenes bærekraftige utvikling. Dette vil igjen kunne få økonomiske og

andre samfunnsmessige konsekvenser for andre stater som er avhengige av fisket på det åpne hav og en fornuftig forvaltning av denne bestanden.

Det er i juridisk teori gitt uttrykk for at statsløshet ikke er ulovlig, men et lite heldig valg av fartøyets eiere⁸⁶. Vi har allerede sett at statsløse fiskefartøy kan underlegges bording og undersøkelser av alle stater på det åpne hav for å klarlegge fartøyets nasjonalitet jf.

Havrettskonvensjonens artikkel 110. Dette er en konsekvens av statsløshet som er uheldig for det statsløse fartøyets eiere, men som ikke gir noen konsekvenser utover ulempen ved å bli underlagt slike undersøkelser. Det må derfor undersøkes om det finnes andre hjemmelsgrunnlag som gir Norge muligheten til å håndheve overtredelser på regionale fiskerireguleringer ovenfor det statsløse fiskefartøyet.

Som allerede nevnt er ikke statusen som statsløst direkte regulert som ulovlig i havrettskonvensjonen. Det går frem av havrettskonvensjonens artikkel 92 at:

”Ships shall sail under the flag of one State only and, save in exceptional cases expressly provided for in international treaties or in this Convention, shall be subject to its exclusive jurisdiction on the high seas.”

Etter en naturlig forståelse av bestemmelsen fremgår det av ordlyden at det kun er fartøy som flagger til en stat som er beskyttet av denne statens eksklusive jurisdiksjon. Problemstillingen som reiser seg er om bestemmelsen indirekte plasserer statsløse fiskefartøy i et folkerettslig vakuum der alle stater kan håndheve regionale fiskerireguleringer ovenfor fartøyet eller om det statsløse fiskefartøyet må anses å være underlagt sin egen jurisdiksjon. Dette siste alternativet er ikke en løsning som lett kan forsvares i lys av hensynet til en forsvarlig og bærekraftig utvikling av fiskeribestanden på det åpne hav.

Hensikten bak havrettskonvensjonen artikkel 92 første ledd er å sikre suvereniteten til den staten som fartøyet flagger til. Bestemmelsen er med andre ord ment å sikre statenes suverenitet etter folkerettens prinsipper. For det annet er artikkelen ment å sikre fartøyenes etterlevelse av havrettskonvensjonen og andre folkerettslige forpliktelser som statene har påtatt seg, herunder regionale og sub-regionale fiskerireguleringer om forvaltning og bevaring av fiskebestandene på det åpne hav.

En tolkning av havrettskonvensjonens artikkel 92 første ledd innebærer at det kun er stater som flagger til en flaggstat som er beskyttet av bestemmelsen. Fartøy som ikke seiler under

⁸⁶Meyers, *The Nationality of Ships*, s. 303

flagg kan etter den nevnte tolkningen ikke anses som beskyttet av artikkel 92 slik at fartøyet anses å være under egen jurisdiksjon, men som fartøy som er åpne for kontroll av alle stater med slik interesse.

I tilfelle havrettskonvensjonens artikkel 92 første ledd kan forstås på denne måten, er dette en spesiell løsning som krever nærmere redegjørelse. Begrunnelsen for dette er at folkeretten i utgangspunktet er konvensjoner, avtaler og reguleringer som binder statene som ønsker å ta del i de bestemmelsene som fastsettes. De regionale fiskerireguleringene på det åpne hav vil for eksempel være bindende mellom statspartene, og det er ikke åpnet for at andre enn stater kan ta del i de reguleringene som gis. Det er gjennomgående for folkeretten slik at folkeretten er bindende mellom statene. Et eksempel kan hentes fra havrettskonvensjonens artikkel 91 første ledd der det fremgår at:

” Every State shall...” og artikkel 1 nr 2 fremgår det at: ””State parties” means States which have consented to be bound by this Convention...”

Det er med andre ord ikke åpnet for at borgere selv kan vedta og ta del i folkeretten, herunder kan ikke et statsløst fiskefartøy velge å vedta havrettskonvensjonen, FN avtalen av 1995 om vandrende og langtmigrerende fiskebestander eller regionale eller sub- regionale fiskerireguleringer. Det Statsløse fiskefartøyet kan velge å etterleve de reguleringene som statene har blitt enige om, men kan ikke bli oppført som en part i avtalen.

Det blir da spesielt dersom det etter en tolkning av havrettskonvensjonens artikkel 92 første ledd åpnes for at alle stater kan håndheve ovenfor statsløse fiskefartøyer på det åpne hav. Fartøyene har ikke anledning til å ta del i forhandlingene, men skal måtte underlegge seg omfattende kontroll av alle som måtte ha interesse av at slik kontroll gjennomføres. Det er i denne sammenhengen viktig å huske at statsløshet ikke er oppstilt som ulovlig i folkeretten. Statsløse fiskefartøyer som er en privat part må etter en slik tolkning finne seg i og bli underlagt kontroll av alle stater i henhold til et regelverk de kan ta del i.

På den annen side er det ingen stat som har eksklusiv jurisdiksjon ovenfor det statsløse fiskefartøyet noe som medfører at det ikke er et brudd mot folkeretten dersom Norge og andre stater kan underlegge fartøyet kontroll.

Det er i juridisk teori ⁸⁷ uttalt at statsløse fiskefartøy ikke har noen form for beskyttelse på det åpne hav. Det må her forstås at statsløse fiskefartøy ikke er gitt den beskyttelse som fiskefartøy som flagger til en stat har.

Spørsmålet rundt Norge og andres staters håndhevelseskompetanse ovenfor statsløse fiskefartøyer, statsløse fartøys rett til beskyttelse, har vært gjenstand for behandling i British Judicial Committee of the Privy Council. Saken *Naim Molvan v. Attorney General for Palestine (The "Asya")* ble behandlet i 1948.

I denne saken hadde et fartøy blitt observert uten flagg av et britisk krigsskip. Fartøyet ble observert utenfor kysten til Palestina og hadde ulovlig immigranter om bord. Fartøyet heiste det tyrkiske flagget men dette ble tatt ned når det britiske krigsskipet hadde sendt ut en lettboat for å inspisere fartøyet. Fartøyet heiste så det sionske flagget, som i 1948 ikke kunne knyttes mot noen stat. Fartøyet ble brakt til en Palestinsk havn. Fartøyet hadde ingen dokumentasjon på hvilken stat de flagget til og ble ansett som et statsløst fartøy. Skipets eier, Naim Molvan, reiste sak da han ikke var enig i at fartøyet kunne beslaglegges.

I dommen fra British Judicial Committee of the Privy Council ble det uttalt at:

” In the interest of order on the open sea, a vessel not sailing under the maritime flag of a State enjoys no protection whatever, for the freedom of navigation on the open sea is freedom for such vessels only as sail under the flag of a State.”

Det ble i denne dommen lagt til grunn at fartøy som ikke seiler under noens stats maritime flagg er heller ikke beskyttet. Da friheten til å navigere på det åpne hav kun er en frihet for fartøy som seiler under flagget til en stat. Dette ble begrunnet med hensynet til rettstilstanden på det åpne hav.

Dommen hentet dette argumentet fra Oppenheimer`s international law, 6th ed., vol. 1, p. 546, men må likevel være et viktig moment for at alle stater, herunder Norge, har anledning til å håndheve ovenfor statsløse fiskefartøyer på det åpne hav.

Det er etter dette klart at havrettskonvensjonens artikkel 92 første ledd, tolket i lys av en naturlig forståelse, juridisk teori og dommer gir en hjemmel for Norge å håndheve ovenfor statsløse fiskefartøyer på det åpne hav. Tiltross for dette fremstår ikke løsningen som åpenbar,

⁸⁷ Se L.F.L Oppenheim, Robert Jennings og Arthur Watts Oppenheim`s international law, 9 utgave, 1992 s. 731.

og da folkeretten i utgangspunktet ikke binder enkeltindivider men stater synes ikke løsningen å være udiskutabel.

Det må derfor ses på om det finnes andre hjemmelsgrunnlag for å håndheve ovenfor statsløse som er mer overbevisende.

Til tross for at fartøyet er statsløst vil det være flere forhold som knytter fartøyet mer eller mindre opp mot en eller flere stater. Det kan eksempelvis tenkes at fartøyets eier er Norsk eller de tilfeller der fartøyets eier er skjult kan det tenkes at mannskapet er fra Norge. Dette er forhold som knytter fartøyet mot en eller flere stater. En naturlig konsekvens av at alle fartøyer kan knyttes opp mot en eller flere stater vil være at noen stater har større interesse i å håndheve. Staten Norge vil nok ha interesse av å sørge for at dets statsborgere overholder de forpliktelser som Norge har påtatt seg.

En løsning som dette vil medføre at ikke alle stater har rett til å håndheve ovenfor statsløse fiskefartøy, men kun de stater som har en eller annen form for tilknytning. Dette kan virke som en mer rimelig løsning i lys av statenes rett til å håndheve ovenfor egne statsborgere, men løsningen vil ikke alltid kunne gi like rimelig resultat.

Det kan for eksempel tenkes at fartøy som er statsløse har mannskap fra stater som overhode ikke har noen form for interesse av å håndheve i det aktuelle havområdet. Eksempelvis vil det være knyttet omfattende vanskeligheter for afrikanske land å håndheve ovenfor statsløse fiskefartøy i de åpne havområdene utenfor Norge. Her tenkes det både på økonomiske vanskeligheter og mangel av interesse for forvaltning og bevaring av det aktuelle havområdet. På den annen side vil det i en slik situasjon være mulig å forhandle frem en enighet mellom Norge og staten som har rett til å utøve kontroll, men slike tillatelser har i realiteten ofte vist seg å være vanskelige å fremskaffe før fartøyet er utenfor den inspiserende statens rekkevidde.

Alle fiskefartøy som fisker enten det er på det åpne hav, i en kyststats eksklusive økonomiske sone eller territorial farvannet har behov for å levere fisken til et mottak for foredling. Dette er noe som må gjøres med jevne mellomrom, innen rimelig kort tid. Dette er også situasjonen for statsløse fartøy som fisker på det åpne hav.

Norge har i denne situasjonen mulighet til å nekte å ta imot fisk fra et fartøy dersom det foreligger mistanke om at det statsløse fiskefartøyet har forbrutt seg mot regionale eller sub-regionale fiskerireguleringer på det åpne hav. Dette er en effektiv metode for å kunne sikre at

også statsløse fiskefartøy overholder de regionale fiskerireguleringer som er gitt for det aktuelle havområdet, men effektiviteten av denne metoden er avhengig av at det statsløse fiskefartøyet ikke får levert fisken til en annen leverandør. Havnestatskontrollen er utførlig redegjort for i kapittel 8.

Det fremgår i NEAFC bestemmelser⁸⁸ at der et fartøy som ikke er part av fiskeriorganisasjonen NEAFC blir inspisert skal all lasting og lossing av fisk være forbudt i havnene og farvannene til en stat som er medlem av organisasjonen. Forbudet skal bare gjelde der det etter inspeksjonen er klart at fartøyet har fisket på arter som er underlagt anbefalinger i konvensjonen. Unntaksvis kan fisken tillates lastet eller losset der fartøyet beviser at fisken ble tatt utenfor området som er regulert eller i samsvar med de anbefalingene som er gitt. Forbud mot lossing og lasting forutsetter at fartøyet har underlagt seg inspeksjon i en havn som tilhører en statspart i fiskeriorganisasjonen .

En situasjon der statsløse fiskefartøy kan utnytte fiskeriressursene fritt, uavhengig av de regionale fiskerireguleringer som er gitt for å sikre forsvarlig og bærekraftig forvaltning innen et åpent havområde, samt bedrive diverse miljøkriminalitet er en svært ugunstig løsning for det internasjonale samfunnet. I mange tilfeller vil en slik situasjon kunne skape frustrasjon og nye overtredelser fra fartøy som flagger til en stat, men som finner det svært urimelig at de statsløse fiskefartøyene kan utnytte ressursene i henhold til egen vinning og ikke med det internasjonale samfunnets beste i tanke jf. Scheme of control and enforcement art. 41.

7.7.4 Konklusjon

Når Norge og andre stater underlegger et statsløst fiskefartøy som ikke bryter internasjonale forpliktelser, må hensynet til en forsvarlig og bærekraftig forvaltning av fiskeriressursene på det åpne hav, samt hensynet til allmennprevensjon kunnet tillegges vekt. Når det i tillegg ikke er andre virkemidler som effektivt kan forhindre at statsløse fiskefartøy overholder de bestemmelser som er gitt for å sikre en forsvarlig og bærekraftig fiskebestand på det åpne hav, må løsningen bli den at Norge og andre stater har mulighet til å underlegge statsløse fiskefartøy jurisdiksjon og håndhevelse.

Det må bemerkes at håndheving etter havrettskonvensjonens artikkel 92 nr 1 gjelder ovenfor statsløse fiskefartøy, jf ordlyden i bestemmelsen som omhandler flaggstatens eksklusive

⁸⁸ Se NEAFC, Scheme of control and enforcement, chapter VII, Measures to promote compliance by non-contracting party fishing vessels, artikkel 41

jurisdiksjon ovenfor fartøyet. Til tross for at fiskefartøyet er statsløst og kan underlegges jurisdiksjon og håndheving av Norge og andre stater som måtte ha behov for at det gjennomføres kontroll, mister ikke mannskapet, kapteinen og fartøyets eier sine respektive statsborgerskap og menneskerettigheter. I de tilfeller der Norge måtte velge å håndheve ovenfor et statsløst fiskefartøy må menneskerettighetene respekteres.

7.8 Regionale fiskerireguleringer og rekkevidden ovenfor statsløse fiskefartøy.

7.8.1 Innledning

Vi har så langt sett at Norge og andre stater som måtte ha et behov for å håndheve ovenfor statsløse fiskefartøyer er gitt en slik adgang etter en naturlig forståelse av havrettskonvensjonens artikkel 92 nr. 1, der artikkelen er tolket i lys av juridisk teori og dommer. Til tross for at det er gitt en slik adgang er det nødvendig å redegjøre for om denne adgangen åpner for at Norge og andre stater kan håndheve regionale fiskerireguleringer gitt for et åpent havområde ovenfor statsløse fiskefartøyer. Dette da det ikke er klart hvilke bestemmelser som kan håndheves etter havrettskonvensjonens artikkel 92 første ledd. En annen spennende problemstilling reiser seg vedrørende Norges adgang til å håndheve intern rettslige bestemmelser ovenfor statsløse fiskefartøy. Denne problemstillingen vil ikke bli drøftet i denne oppgaven da masteroppgaven tar sikte på å redegjøre for Norges og kystvaktens adgang til å håndheve regionale fiskerireguleringer på det åpne hav.

Problemstillingene rundt håndheving av regionale fiskerireguleringer på det åpne hav er kontroversielle. Dette da fiske på det åpne hav i utgangspunktet er åpent for alle stater, jf havrettskonvensjonens artikkel 87 nr 1 bokstav e. I folkerettens perspektiv er det trukket opp ulike teorier for hvor langt Norge og andre stater kan gå i håndhevingen. En teori er at alle overtredelser, enten dette er intern rettslige eller regionale fiskerireguleringer.

I det følgende vil det bli redegjort for om Norge kan håndheve regionale fiskerireguleringer. Hovedfokuset vil ligge på om internasjonale avtaler og konvensjoner kan gi grunnlag for å håndheve regionale bestemmelser, men det vil også være nødvendig å gå inn på den folkerettslige teorien som tilsier at alle statsløse fiskefartøy kan underlegges alle reguleringer dette da en slik løsning ikke bare vil gi en stat rett til å håndheve intern rettslige fiskerireguleringer, men også regionale fiskerireguleringer gitt på det aktuelle åpne havområdet.

7.8.2 Generelle betraktninger

Teorien om at det må foreligge et folkerettslig hjemmelsgrunnlag før Norge og andre stater kan håndheve regionale fiskerireguleringer på det åpne hav omtales ofte som prinsippet om ekstraterritoriell jurisdiksjon. Ekstraterritoriell jurisdiksjon innebærer at en stat, herunder Norge, ikke kan håndheve ovenfor statsløse fiskefartøy med mindre det foreligger en særlig hjemmel for dette. I dette kapittelet vil det bli redegjort for om det i de folkerettslige avtaler og konvensjoner som regulerer forholdet med regionale fiskerireguleringer på det åpne hav er gitt bestemmelser som gir grunnlag for ekstraterritoriell jurisdiksjon etterfølgende håndhevelse.

7.8.3 FN avtalen av 1995.

Som det er redegjort for tidligere er gir FN avtalen av 1995 medlemsstatene hjemmel til å etablere regionale fiskerireguleringer for de aktuelle havområdene de er tilknyttet til. Avtalen var et kompromiss mellom statene som ikke grenset til det åpne havområdet og ønsket større internasjonalisering av forvaltningen og mellom de aktuelle kyststatene som ønsket mer kontroll over de havområdene som grenset mot deres eksklusive økonomiske sone ⁸⁹

Avtalen regulerer i stor grad forvaltningen og bevaringen av de vandrende og langtmigrerende fiskebestandene på det åpne hav. Den tar videre opp staters rett til å ta del i forvaltningen gjennom regionale fiskerireguleringer. Dette gjøres blant annet gjennom å oppstille en samarbeidsplikt. Samarbeidsplikten er utførlig redegjort for i kapittel 5.2.1.

I FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav del VI er det inntatt bestemmelser som regulerer overholdelse og maktutøvelse. Kapittelet refererer i all hovedsak til statenes plikter og rettigheter, følgelig faller håndhevelse av statsløse fiskefartøy utenfor anvendelsesområdet. Det er til tross for at FN avtalen av 1995 del VI i all hovedsak referer til stater rettigheter og plikter er det i artikkel 21 nr. 17 tatt med en bestemmelse som regulerer forholdet til statsløse fiskefartøyer.

Det fremgår av denne bestemmelsen at:

⁸⁹ Morten Ruud og Geir Ulfstein, Innføring i folkerett, 2 utgave, side 145

”Where there are reasonable grounds for suspecting that a fishing vessel on the high seas is without nationality, a State may board and inspect the vessel. Where evidence so warrants, the State may take such action as may be appropriate in accordance with international law.”

Bestemmelsen oppstiller en rett for Norge og andre inspeksjonsstater til å borde og inspisere fartøy på det åpne hav som de misstenker for å være statsløse. Inspeksjonsretten er ikke klart fastsatt, men bording og inspeksjon må som et minimum kunne gjennomføres for å stadfeste om et fartøy er statsløst eller ikke. Dette er også i tråd med havrettskonvensjonens artikkel 110. I tilfeller der bevisene etter at det fartøyet har blitt bordet og inspisert taler for at fartøyet er statsløst, er Norge og andre inspeksjonsstater gjennom FN avtalen av 1995 artikkel 21 nr. 17 annet punktum gitt rett til å foreta de handlinger som er nødvendige i samsvar med internasjonal lov.

Ordlyden i FN avtalen artikkel 21 nr. 17 annet ledd har ikke noe klart innhold. Med det mener jeg at det ikke fremgår av bestemmelsen hvilke handlinger som kan gjennomføres, eller hvilke situasjoner som kan påkrevne handling.

En naturlig forståelse av bestemmelsen tilsier at bestemmelsens andre punktum må leses i sammenheng med første punktum. Når Norge og andre stater som har rett til å inspisere fartøyet har bordet og gjennomført en inspeksjon, og i løpet av inspeksjonen fremskaffes det bevis som tilsier at fartøyet er statsløst, kan de Norge gjennomføre de handlinger som er nødvendige og i samsvar med internasjonale bestemmelser i forbindelse med statsløse fiskefartøyer. Det foreligger verken i FN avtalen eller juridisk teori holdepunkter for at denne bestemmelsen gir Norge eller andre stater rett til å håndheve regionale fiskerireguleringer ovenfor statsløse fiskefartøyer.

FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander oppstiller følgelig ingen hjemmel for at Norge eller andre stater skal kunne håndheve regionale eller sub-regionale fiskerireguleringer ovenfor det statsløse fiskefartøyet.

7.8.4 Regionale fiskerireguleringer.

Både NEAFC og NAFO har gitt reguleringer som tar sikte på å sørge for at statsløse fiskefartøyer etterlever de reguleringene som er gitt av organisasjonene. NEAFC og NAFO har på svært mange områder like bestemmelser, og av den kan det være hensiktsmessig å behandle regelsettet vedtatt av disse fiskeriorganisasjonene under ett. Når det gjelder kontroll og håndheving ovenfor statsløse fiskefartøyer har de to fiskeriorganisasjonene også her valgt

svært like løsninger og følgelig vil det være mest hensiktsmessig og behandle bestemmelsene til de to fiskerierorganisasjonene under en felles gjennomgang. Jeg blir i det følgende å behandle bestemmelsene til de to ulike konvensjonene sammen hvor jeg vil peke på ulikeheter i bestemmelsene.

NEAFC behandler i et eget kapittel ⁹⁰ i scheme of control and enforcement tiltak for å sikre at stater som ikke er statsparter i denne regionale fiskerierorganisasjonen overholder de reguleringer som er gitt for det aktuelle åpne havområdet. I dette kapittelet har NEAFC valgt å benytte begrepet "Non- Contracting Party fishing vessels".

Dette begrepet er definert som:

""non-Contracting Party vessel" means any fishing vessel not flagged in a Contracting party of NEAFC, including vessels for which there are reasonable grounds for suspecting them to be without nationality."

Tilsvarende bestemmelser fremgår også i de regionale fiskerireguleringene vedtatt av NAFO ⁹¹. NAFO har videre definert begrepet "Non- Contracting Party vessel" tilsvarende med NEAFC ⁹².

Vi ser av dette at NEAFC og NAFO har valgt å inkludere statsløse fiskefartøy i begrepet non—Contracting Party vessel. Dette innebærer at de bestemmelsene som er fremsatt i organisasjonens Scheme of control and enforcement kapittel VII også kan komme til anvendelse for statsløse fiskefartøy.

Det er i NEAFC og NAFOs bestemmelser gitt regionale reguleringer vedrørende bording og inspeksjon av "non- Contracting party vessels" både på det åpne hav og inspeksjoner etter at fartøyet har ankommet en havn.

For inspeksjoner på det åpne hav ovenfor fartøy som ikke er knyttet opp mot en flaggstat som er medlem av fiskerierorganisasjonen, eller som mistenkes for å være statsløst må NEAFC inspektører og NAFO inspektører be om tillatelse før bording og inspeksjon kan bli utført. I

⁹⁰ NEAFC Scheme of control and enforcement, chapter VII, measures to promote compliance by Non- Contracting party fishing vessels.

⁹¹ Scheme to prompt Compliance by Non- Contracting party vessels kapittel VI

⁹² Scheme to prompt Compliance by Non- Contracting party vessels artikkel 2

de tilfeller fartøyet godtar å bli underlagt kontroll må Norge eller andre inspeksjonstater dokumentere inspeksjonen ved rapport^{93 94}.

I de aller fleste tilfeller der fartøyet enten mistenkes for å være statsløst eller er statsløst vil fartøyet ikke samtykke i å bli bordet og inspisert. Dette da det er forbundet store ulemper med det å være statsløst og dersom fartøyets eier fremdeles velger en slik løsning vil det være fordi det er ønskelig å kunne unngå så mange kontroller som mulig. Det kan eksempelvis tenkes at fartøyet er statsløst for å slippe å forholde seg til reguleringene som er fastsatte hos den enkelte flaggstaten i forhold til tillatt utstyr og minstemål på fisk.

I tilfeller der fartøyet ikke samtykker i bording og inspeksjon fremgår det av NEAFC reguleringer at det skal vurderes slik at fartøyet bedriver ulovlig, uregisteret og uregulert fiske⁹⁵, IUU⁹⁶. I denne situasjonen fremgår det ikke av bestemmelsen noen andre reguleringer som utstyret Norge og andre inspeksjonstater med jurisdiksjon til å håndheve utover bording og inspeksjon. Det er for eksempel ikke åpnet for bøytelegging eller andre tiltak. Fartøy som bedriver Ulovlig, uregisteret og uregulert fiske på det åpne hav kan nektes lasting og lossing av fisk i områder som tilhører en kyststat, jf NEAFC artikkel 41. NAFO har ikke fulgt opp denne bestemmelsen fra NEAFC.

Det stiller seg litt annerledes i de tilfellene der det statsløse fartøyet eller fartøyet som flagger til en stat som ikke er part i den regionale fiskerierorganisasjonen ankommer en havn som tilhører en stat som er part av fiskerierorganisasjonen. I denne situasjonen skal fartøyet inspiseres, uavhengig av om fartøyets kaptein eller eier samtykker til dette. Dersom fartøyets eier skulle motsette seg inspeksjon vil lasting og lossing av fisk kunne forbyes inntil inspeksjonen er gjennomført.

Dette er et tiltak som vil kunne være effektivt, da fisken som fartøyet skal levere må lastes eller losses innen en gitt tid før lasten blir ødelagt og verdiløs. Tiltaket vil også kunne være effektivt da statsløse fartøy på denne måten er klar over at de vil bli inspisert og at handlinger i strid med de regionale fiskerireguleringene kan få konsekvenser i form av å bli plassert på IUU liste⁹⁷.

⁹³ Se NEAFC, Scheme of control and enforcement, Kapittel VII, artikkel 38 første ledd

⁹⁴ Se NAFO, Conservation and Enforcement measures, kapittel VI artikkel 48 første led.

⁹⁵ Se NEAFC, Scheme of control and enforcement, Kapittel VII, artikkel 38 annet ledd.

⁹⁶ Se NEAFC, Scheme of control and enforcement, artikkel 1 bokstav I

⁹⁷ Se NEAFC, Scheme of control and enforcement, Kapittel VII, artikkel 42 følgende

Etter en gjennomgang av FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav, samt de regionale fiskerireguleringene etablerte gjennom fiskeriorganisasjonene NEAFC og NAFO at det ikke er oppstilte egne bestemmelser som gir Norge eller andre inspisierende stater rett til å håndheve regionale fiskerireguleringer på det åpne hav utover bording og inspeksjon. Videre er bording og inspeksjon på det åpne hav forutsatt at fartøyet selv aksepterer å underlegge seg slik håndheving.

Virkemidlene med inspeksjon i havnene kan i noen grad ha effekt, da fartøyet vil møte betydelige vanskeligheter med å få losset og lastet fisk i områdene som tilhører kyststatene som er part i de respektive fiskeriorganisasjonene hvis det avdekkes brudd på de regionale fiskerireguleringene gitt på det åpne hav.

Totalt sett ser vi det ikke er gitt bestemmelser som åpner for at Norge kan håndheve de regionale fiskerireguleringene ovenfor statsløse fiskefartøyer, men etter en tolkning av havrettskonvensjonens artikkel 92 første ledd kan det utledes en slik rett da statsløse fiskefartøy ikke nyter godt av flaggstaters diplomatiske beskyttelse.

7.9 Norges adgang til å håndheve regionale fiskerireguleringer uten særlig hjemmel i konvensjoner og folkerettslige avtaler.

Vi har så langt sett at det ikke foreligger noen særlig hjemmel i konvensjoner eller folkerettslige avtaler som gir Norge adgang til å håndheve ovenfor statsløse fiskefartøy. I den grad fartøyenes eiere samtykker kan det foretas bording og inspeksjon. I dette del-kapittelet vil det bli redegjort for om Norge eller andre stater har anledning til å håndheve regionale fiskerireguleringer ovenfor statsløse fiskefartøyer til tross for at det ikke foreligger en klart uttalt folkerettslig hjemmel.

Det fremgår av havrettskonvensjonens artikkel 116 at:

”All States have the right for their nationals to engage in fishing on the high seas subject to:

- (a) their treaty obligations;
- (b) the rights and duties as well as the interests of coastal States provided for, inter alia, in the article 63, paragraph 2, and articles 64 to 67, and
- (c) the provisions of this section. “

Det er etter denne bestemmelsen stater som har rett til å la sine borgere ta del i fisket på det åpne hav. En naturlig forståelse av bestemmelsen utelukker borgere å gi seg selv rett til å fiske på det åpne hav. Havrettskonvensjonens artikkel 116 er følgelig et moment som taler for at alle nasjoner kan håndheve ovenfor statsløse fiskefartøyer.

Videre taler hensynet til rettstilstanden på det åpne hav for at statsløse fiskefartøyer kan underlegges kontroll av alle stater som måtte ha interesse av det. Dersom det ikke skulle være mulig å håndheve ovenfor denne gruppen fartøy vil det kunne føre til en situasjon der stadig færre fartøyer ønsker å flagge til en stat da det er mer fortjeneste å hente dersom fartøyet forblir statsløst. Hensynet til en forsvarlig og bærekraftig forvaltning av de levende naturressursene taler også for en slik løsning. Dersom noen enkeltindivider skulle kunne sette seg over de reguleringer som gjelder til egen fortjeneste vil det gi svært uheldige konsekvenser.

Det er i juridisk teori ⁹⁸ fremmet det synspunkt at Norge og andre inspeksjonsstater kan håndheve regionale fiskerireguleringer ovenfor statsløse fiskefartøyer uten samtykke. Rosemary Gail Refuse sier:

” Stateless vessels van be boarded and inspected without the need for prior consent.”

Forfatteren begrunner ikke sitt synspunkt, men slår fast at denne retten til bording og inspeksjon er en rett som ligger til alle stater.

En slik rett kan bygge på en forståelse av havrettskonvensjonens artikkel 92 første ledd, se ovenfor. Når fartøyet ikke er gitt diplomatisk beskyttelse kan alle overtredelser håndheves ovenfor fartøyet. En slik løsning støttes av hensynet til en bærekraftig forvaltning av fiskebestandene.

Etter en gjennomgang av havrettskonvensjonen er det klart at det ikke er tatt med noen bestemmelser som verner statsløse fiskefartøyer fra å bli utsatt for en rekke bordinger og inspeksjoner. Dette underbygger at til tross for at statsløse fiskefartøyer ikke er ulovlige, er det en like attraktiv status. Etter dette, og da hensynene taler for en slik løsning vurderes det slik at det er åpent for alle stater å håndheve regionale fiskerireguleringer ovenfor statsløse fiskefartøyer.

⁹⁸ Se Rosemary Gail Rayfuse, Non-Flag state enforcement in high seas fisheries, kap. 6.2.4 side 217

8 Norges håndhevingsadgang av regionale fiskerireguleringer i havnene.

8.1 Innledning

Vi har så langt i denne masteroppgaven sett på problemstillingene som reiser seg i forhold til Norges adgang til å håndheve regionale fiskerireguleringer på det åpne hav. I dette kapitlet vil problemstillingene som reiser seg bli noe annerledes da fokuset rettes mot Norges adgang til å håndheve regionale fiskerireguleringer som havnestat. Det kan tenkes situasjoner der fartøy som er mistenkt for å ha overtrådt regionale fiskerireguleringer, men det har ikke blitt gjennomført kontroll på det åpne hav, ankommer en havn for å losse eller laste. Det kan også tenkes situasjoner der fartøyets flaggstat har beordret fartøyet til å gå til nærmeste eller en bestemt havn. Det må derfor i dette kapitlet redegjøres for hvilken adgang Norge og øvrige inspeksjonsstater har til å håndheve regionale fiskerireguleringer i egen havn.

8.2 Havnestatskontroll

Spørsmålene vedrørende om havnestatene kan håndheve regionale eller sub-regionale fiskerireguleringer er spesielle. Dette da statens havneområde ikke ligger på det åpne hav, men er gjenstand for statens eksklusive jurisdiksjon Havrettskonvensjonens artikkel 11 oppstiller en bestemmelse som fastsetter at den ytterste permanente havn som utgjør en nødvendig del av havnesystemet anses som en del av kysten. Unntatt her er kunstige øyer og offshore installasjoner.

Når denne typen havner anses som en del av kystlinjen, medfører dette at kyststaten også i disse havnene har en eksklusiv jurisdiksjon, og fartøy som legger til disse havnene må finne seg i og bli underlagt kyststatens jurisdiksjon.

Havrettskonvensjonens artikkel 218 oppstiller hovedreglene bak havnestatens rett til å håndheve ovenfor fartøy som frivillig ankommer havnen.

Det går frem av denne bestemmelsen at havnestatene har rett til å underlegge et fartøy, som frivillig ankommer havnen, etterforskning og der det måtte anses som nødvendig starte prosedyrer med tanke på lossing av fartøyet i havnestatens interne farvann, territorialfarvannet, den eksklusive økonomiske sonen som er ulovlig i henhold til anvendbare internasjonale regler og standarder som er etablerte gjennom kompetente internasjonale organisasjoner eller generelle diplomatiske konferanser.

Bestemmelsen ⁹⁹ gir havnestaten rett til å utøve kontroll og starte etterforskning av overtredelser på internasjonale regler og standarder. Kompetansen er derimot begrenset til å gjelde områdene Interne farvann, territorialfarvannet og den eksklusive økonomiske sonen til havnestaten. Bestemmelsen gir av den grunn ikke noe hjemmelsgrunnlag for kyststaten til å kunne etterforske brudd på regionale fiskerireguleringer som skjer på det åpne hav.

Artikkelens øvrig bestemmelser åpner heller ikke for at havnestaten skal ha rett til å håndheve overtredelser av regionale fiskerireguleringer på det åpne hav. Det samme gjelder havrettskonvensjonens del VII seksjon 1 og seksjon 2 som inneholder reguleringer av statenes rettigheter og plikter på det åpne hav. Det må følgelig foreligge annen folkerettslig hjemmel dersom Norge skal kunne håndheve regionale fiskeriregulering i havnene.

Det er i FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander tatt med en bestemmelse om havnestatens håndhevingskompetanse av regionale og sub-regionale fiskerireguleringer. ¹⁰⁰ Det fremgår av denne bestemmelsen at:

” A port State has the right and the duty to take measures, in accordance with international law, to promote the effectiveness of subregional, regional and global conservation and management measures. When taking such measures a port State shall not discriminate in form or in fact against the vessel of any state.”

Bestemmelsen gir ikke bare havnestaten en rett til å foreta tiltak ovenfor fartøy som benytter seg av deres havn, men også en plikt til å foreta tiltak som gjør de regionale, sub-regionale eller globale mer effektive. Bestemmelsen ¹⁰¹ er svært generell og gir ikke uttrykk for hvilke tiltak havnestaten kan gjennomføre.

I artikkel 23 annet ledd fremgår det at havnestaten kan inspisere dokumenter, fiskeutstyr og fangs om bord på fiskefartøyet så fremt fartøyet er frivillig ankommet havnen eller en offshore terminal.

Bestemmelsen utfyller artikkel 23 første ledd og oppstiller en liste over tiltak som havnestaten kan utføre ovenfor fiskefartøyet som frivillig har ankommet havnen. Bestemmelsen utsteder havnestatens inspektører med kompetanse til å gjennomføre omfattende inspeksjoner av

⁹⁹ Se havrettskonvensjonens artikkel 218 første ledd.

¹⁰⁰ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 23 første ledd

¹⁰¹ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 23 første ledd

fartøyet for å sikre effektiviteten av de regionale eller sub- regionale fiskerireguleringene. Tiltakene som er opplistet tilsvarer i noen grad kompetansen som Norges og øvrige inspeksjonsstaters inspektører er gitt ved inspeksjoner som gjennomføres på det åpne hav. Det fremgår eksempelvis av FN avtalen av 1995¹⁰² at autoriserte inspektører av en inspeksjonsstat har kompetanse til å inspisere fartøyet, lisensen, fiskeutstyret, dagbøker, fasiliteter, fisk og fiskeprodukter og dokumentasjon. Tilsvarende definisjon er gitt i NEAFS regionale fiskerireguleringer.¹⁰³ Se også oppgavens kapittel 7.

Det utdypes i NEAFC ytterligere hvordan en inspeksjon skal foregå. Det fremgår av NEAFC bestemmelser¹⁰⁴ at inspeksjoner skal foregå på en slik måte at inspektørene overvåker hele lossingen eller omlastingen og kryssjekker den registrerte fangsten før lossing med den fangsten som faktisk losses av. Dette er en kontrollform som ikke lar seg gjennomføre på det åpne hav, men som er mulig ved lossing eller omlasting mens fartøyet er i havn.

Til forskjell fra de regionale fiskerireguleringene om bording og inspeksjon¹⁰⁵ er det for havnestater ikke fastsatt noen begrensninger for hvor lenge en inspeksjon kan vare. Det er i NEAFS regionale fiskerireguleringer fastsatt at en inspeksjon ikke skal overstige fire timer eller til garnet er tatt inn og inspisert.

Når det ikke er satt noen slik tidsbegrensning for havnestatens inspektører reiser det seg noen særlige problemstillinger. Eksempelvis hvilken adgang havnestaten har til å holde tilbake et fartøy som frivillig har ankommet haven og er underlagt inspeksjon, men som ønsker å dra.

Problemstillingen oppstår da fartøyet i utgangspunktet er underlagt flaggstatens eksklusive jurisdiksjon, men frivillig har kommet ankommet havnestatens og følgelig har frivillig underlagt seg havnestatens rett til å håndheve regionale fiskerireguleringer på det åpne hav. Det kan eksempelvis tenkes at fartøyet drar til en havnestat for å laste eller omlaste fartøyet.

¹⁰² Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 22 nr. 2

¹⁰³ Se North- East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC, Scheme of Control and enforcement artikkel 18 nr. 2.

¹⁰⁴ Se North- East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC, Scheme of Control and enforcement artikkel 25 nr. 2

¹⁰⁵ North- East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC, Scheme of Control and enforcement artikkel 18 nr. 5

Det må skilles mellom kontroll og håndheving innenfor havnestatenes eksklusive økonomiske sone, territorialfarvann eller interne farvann og kontroll og håndheving av overtredelser av de regionale fiskerireguleringene på det åpne hav. Dette kan begrunnes med at havnestaten er gitt en rett til å håndheve overtredelser av reguleringer innenfor den eksklusive økonomiske sonen, territorialfarvannet og det interne farvannet, mens det for overtredelser av de regionale fiskerireguleringene kun er gitt adgang til å håndheve ovenfor fartøy som frivillig ankommer havnen.

For overtredelser som skjer på det åpne hav kan flaggstaten selv når som helst tre inn i håndhevelsen som utføres av inspeksjonsstater. Når andre stater er gitt muligheten til å håndheve overtredelser der flaggstaten selv ikke overholder sine plikter er dette begrunnet i hensynet til forsvarlig forvaltning og bevaring av fiskebestandene på det åpne hav. Dersom flaggstaten ønsker å oppfylle sine forpliktelser og dermed overta håndhevingen ovenfor fartøyet er ikke dette i strid med hensynet til bevaring og forvaltning av fiskeresurssene på det åpne hav. Fiskefartøyet har, dersom fartøyet frivillig ankommer havnestaten, heller ikke overtrådt havnestatens interne lovgivning. På den annen side har fartøyet ved å frivillig ankomme havnestaten selv valgt å underlegge seg havnestatens håndhevingskompetanse.

Bestemmelsene om forvaltning og håndheving av regionale og sub-regionale fiskerireguleringer i havnestatene bør av hensynt til reguleringenes anvendelighet ikke skille mellom håndheving og inspeksjon på det åpne hav og i havnestaten. Havnestaten er heller ikke etter FN avtalens artikkel 23 gitt eksklusiv kompetanse til å gjennomføre kontroll og håndhevingstiltak av en mer omfattende karakter enn det inspeksjonsstatene har på det åpne hav, følgelig burde det ikke være nødvendig å holde tilbake fartøyet over lengre tid. Etter dette vurderes det slik at havnestaten ikke kan holde tilbake fartøy som frivillig har ankommet havnestaten lengre enn hva som er nødvendig for å foreta de nødvendige inspeksjoner.

Det er i NEAFC gitt bestemmelser som regulerer havnestatens rett til å inspisere fiskefartøyet. Det fremgår av NEAFC bestemmelser¹⁰⁶ at inspektørene skal så langt det lar seg gjøre unngå unødvendige forsinkelser av fartøy og sikre at fartøyet får minst mulig forstyrrelser og ubehag ved inspeksjonen, videre er det viktig at kontrollen utføres på en slik måte fiskens kvalitet ikke reduseres.

¹⁰⁶ Se North- East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC, Scheme of Control and enforcement artikkel 25 nr. 3.

Vi ser her at det under havnestatskontrollen ikke er stilt like klare retningslinjer vedrørende varigheten av kontrollen som det er gjort for bording og inspeksjon på det åpne hav. En begrunnelse for dette kan være at fartøyet på det åpne hav er i aktivitet og følgelig mer sårbart for tap enn hva det er mens det ligger til kai.

Av NEAFC bestemmelser fremgår det at inspeksjonen må være så raske som mulig, og ikke ødelegge kvaliteten på fisken. Dette innebærer at inspeksjonen må gjennomføres over et kort tidsrom.

Ett unntak finner vi der fiskefartøyet bryter intern lovgivning i tillegg til at det underlegges kontroll.

Det fremgår av FN avtalen av 1995¹⁰⁷ at:

”Nothing in this article affects the exercise by States of their sovereignty over ports in their territory in accordance with international law.”

Det kan eksempelvis tenkes at fartøyets kaptein ikke ønsker kontroll og motsetter seg kontroll ved fysisk å overfalle inspektøren fra havnestaten. I denne typen tilfeller vil kapteinen og/eller mannskapet kunne bryte intern lovgivning, og i noen slike tilfeller kan et fartøy holdes tilbake mot sin vilje.

Dersom vi ser på regionale fiskerireguleringer har vi tidligere¹⁰⁸ sett at det i NEAFC bestemmelser fremgår at fartøyets flaggstat kan beordre fartøyet til havn, eller at flaggstaten kan rette forespørsel til den staten som inspiserer fartøyet om å bringe fartøyet til den havnen som flaggstaten måtte kreve.

I denne situasjonen er det flaggstaten selv som har beordret fartøyet til havnestaten eller inspeksjonsstaten til å bringe fartøyet til havn. Dersom fartøyet ankommer havnestaten på denne måten vil det ikke være frivillig og følgelig vil ikke FN avtalen av 1995¹⁰⁹ komme til anvendelse. Havnestaten har da ikke håndhevingskompetanse vedrørende overtredelser av regionale og sub-regionale fiskerireguleringer, men har i behold sin kompetanse hjemlet i statens suverenitet. Det kan nok tenkes at flaggstaten ber havnestaten foreta inspeksjon av fartøyet. I slike tilfeller vil havnestaten kunne inspiserer fartøyet, da flaggstaten har gitt

¹⁰⁷ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 23 nr. 4

¹⁰⁸ Se oppgavens kapittel xx

¹⁰⁹ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 23 nr 2

havnestaten rett til å inspisere, følgelig vil det ikke være brudd på flaggstatens eksklusive jurisdiksjon ¹¹⁰ ovenfor fiskerfartøyet.

I FN avtalen av 1995 ¹¹¹ fremgår det at havnestaten, eksempelvis Norge, kan etablere bestemmelser som forby lossing og lasting av fartøy der det er fastslått at fangsten har blitt tatt på en slik måte at den undergraver formålet med de regionale og sub- regionale fiskerireguleringene som skal sikre en bærekraftig bevaring og forvaltning av fiskebestandene på det åpne hav.

Bestemmelsen gir ikke Norge en direkte håndhevelsesadgang ovenfor fartøy som har overtrådt de regionale eller sub- regionale fiskerireguleringene for bevaring og forvaltning av fiskebestandene på det åpne hav, men gir Norge og andre havnestater en indirekte håndhevelsesadgang.

For eksempel vil det, når fartøyene kjenner til at havnestatene kan nekte lossing og omlasting, virke forebyggende på fartøyene. Fartøy som fisker på det åpne hav vil ikke overtre de regionale fiskerireguleringene på det åpne hav dersom de vet at dette reduserer deres adgang til å få losset eller lastet fisken, dersom nærmeste havn ikke kan benyttes kan det medføre at fisken taper kvalitet hvilket igjen kan påføre fartøyet økonomisk tap.

Etter dette vil Norges adgang til å etablere regelverk som hindrer at ulovlig fanget fisk losses eller omlastes, kunne være et av de mest anvendelige virkemiddele for å sikre en forsvarlig og bærekraftig utvikling av fiskebestandene.

9 Oppsummerende betraktninger.

Det er i denne masteroppgaven tatt sikte på å redegjøre for Norges rett til å håndheve regionale fiskerireguleringer ovenfor utenlandske fartøy. Jeg har gjennom denne oppgaven kommet frem til at hovedregelen om håndhevelse ovenfor fartøy er at fartøyets flaggstat har eksklusiv jurisdiksjon ovenfor fartøy som flagger til dem.

¹¹⁰ Se FNs havrettskonvensjon artikkel 92 første ledd

¹¹¹ Se FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav artikkel 23 nr 3

Dette er en ordning som i all hovedsak fungerer bra, men i tilfeller der fartøyets flaggstat av ulike grunner ikke utøver makt ovenfor fartøyet kan dette skade forvaltningen og bevaringen av de levende naturressene på det åpne hav.

Norge er etter vurderingene i denne oppgaven ikke avskåret fra å utøve myndighet ovenfor utenlandske fartøy til tross for at det er flaggstaten som har den eksklusive jurisdiksjonen ovenfor fartøyet. Vilkåret for Norges jurisdiksjon ovenfor fartøyet er at flaggstaten har inngått en avtale om dette, eller at det forligger annet hjemmelsgrunnlag.

Som en oppsummering på dette er alle stater bundet av havrettskonvensjonens plikt til å samarbeide om bevaringen av fiskeresurssene på det åpne hav, havrettskonvensjonen gir ikke hjemmelsgrunnlag for at Norge kan håndheve ovenfor utenlandske fartøy. Derimot kan FN avtalen av 1995 om forvaltning og bevaring av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav kunne gi grunnlag for at Norge skal kunne håndheve regionale fiskerireguleringer ovenfor utenlandske fartøy. Det samme gjelder NEAFC og NAFOS bestemmelser. Felles for disse er at statene ikke automatisk er bundet av disse avtalene eller regionale reguleringene i forma av folkerettslig sedvane, men må være part av enten FN - avtalen eller den regionale fiskerierorganisasjonen. Ovenfor fartøy som er statsløse har Norge derimot en mer omfattende rett til å håndheve.

Som en konklusjon er Norges håndheving på det åpne hav er, med mindre fartøyet er statsløst, avhengig av at det forligger avtale med flaggstaten eller annen hjemmel i folkeretten.

Literaturliste

1. Bøker

Morten Ruud og Geir Ulfstein, "Innføring i folkerett", 2. Utgave, Oslo 2002

Rosemary Gail Rayfuse, "NON-FLAG STATE ENFORCEMENT IN HIGH SEAS FISHERIES", Publications on Ocean Development, volume. 46 (Martinus Nijhoff Publishers 2003)

Maria Gavouneli, "FUNCTIONAL JURISDICTION IN THE LAW OF THE SEA", Publications on Ocean Development, volume. 62 (Martinus Nijhoff Publishers 2007)

R.R. Churchill and A.V. Lowe, "The law of the sea", tredje utgave, Manchester university press 1999.

Tore Henriksen, Geir Hønneland and Are Sydnes, "LAW AND POLITICS IN OCEAN GOVERNANCE", Publications on Ocean Development, volume. 52 (Martinus Nijhoff Publishers 2006)

Meyers, Herman, "The Nationality of ships", (Amsterdam 1967)

Oppenheim L.F. L, Robert Jennings and Arthur Watts, "Oppenheim`s international Law", 9 utgave (Harlow 1992)

2. Traktater

United Nations Convention on the law of the sea, vedtatt 10 desember 1982

Agreement for the implementation of the Provisions of the United Nations Convention of 10 december 1982 relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fishstocks, vedtatt 1995

United Nations Vienna convention, vedtatt 1969

North-East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC, Scheme of control and enforcement, vedtatt 1998

Northwest Atlantic Fisheries Organization convention on future multilateral cooperation in the northwest atlantic fisheries, vedtatt 24 oktober 1978, samt NAFO Conservation and Enforcement Measures

3. Rettspraksis

Molvan v. Attorney General for Palestine (1948), A.C. 351

International Court of Justice, Fisheries jurisdiction case, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland vs. Iceland

4. Internett

<http://www.neafc.org/about/history.htm> - mai 2008

<http://www.neafc.org/about/neafc-faq.htm> - mai 2008