



UiT Norges arktiske universitet

Norges fiskerihøgskole

Overtredelser i fiskerinæringen: Kontroll- eller aktsomhetsproblem?

En studie over bruken av overtredelsesgebyr i norsk fiskeriforvaltning

Ronje Berg

Masteroppgave i fiskeri- og havbruksvitenskap, FSK-3960 (60 stp.) mai 2023

Sammendrag

Overtredelsesgebyr (OTG) er en administrativ sanksjon som Fiskeridirektoratet kan ilegge ved overtredelser av fiskerilovgivningen. Denne oppgaven undersøker bruken av OTG i norsk fiskerinæring, med formål om å vise hvorfor det er uenigheter mellom forvaltningen og fiskerne om bruken av sanksjonsmetoden. For å besvare oppgavens problemstilling vil studien bruke en "mixed methods" tilnærming ved å samle både kvantitative og kvalitative data. Dette innebærer både en omfattende kartleggingsprosess over fem års forvaltningspraksis fra Fiskeridirektoratet, samt en analyse av seks semistrukturerte intervju med informanter fra både myndighetene og fiskerierorganisasjoner. Teoretiske perspektiver som blir brukt for å diskutere funnene er institusjonell teori, legitimitet og etterlevelse. Videre benyttes ulike modeller til å bedre forstå årsaken til uenighetene, og hva de har å bety for framtiden.

Oppgavens funn viser at uenigheten mellom fiskerimyndighetene og fiskerierorganisasjonene kommer til syne når det gjelder fortolkning og praktisering av regelverket. Partene har ikke samme forståelse av hva som skal reageres på, og hva som er årsaken til overtredelsene. Dette utfordrer forvaltningen som institusjon, og tyder på at det er behov for å arbeide med å skape en felles forståelse av regelverk, håndheving og prosedyrene rundt bruken av OTG.

Dagens fiskerilovgivning er kompleks og utfordrende å kontrollere, og løsningen på ressurskontrollen krever en sammensatt tilnærming. Både språkbruk og reaksjoner må korrespondere med alvorlighet og sanksjonering må oppleves som rimelig og rettferdig. For å løse problemet foreslås det en tettere dialog mellom forvaltning og næring, og økt samarbeid for å styrke ressurskontrollen. Det er fortsatt en vei å gå før enighet om verdigrunnlaget har resultert i en felles forståelse av hvordan reguleringer skal etterleves og håndheves.

Nøkkelord: aktsomhet, etterlevelsesteori, fiskerikriminalitet, forvaltning, institusjonell teori, legitimitet, lovbrudd, overtredelsesgebyr, reaksjonspyramiden, ressurskontroll, samstyringsmodellen, sanksjonssystemet.

Antall ord: 23009

Forord

Etter fem fine og lærerike år på Norges fiskerihøgskole er jeg nå klar for å levere mitt siste arbeid. Studietiden har vært en spennende reise som dessverre gikk altfor fort. Jeg sitter igjen med mange gode minner, og har funnet venner for livet. Selv om det ikke blir enkelt, vil jeg prøve å takke alle som har bidratt til å gjøre studietiden og masterarbeidet så bra som det har blitt.

Først ønsker jeg takke alle intervjudeltakerne som har deltatt i denne studien. Dere har vært utrolig samarbeidsvillige og engasjerte under våre samtaler.

Jeg vil også si takk til min veileder Jahn Petter Johnsen, for din tid og engasjement. Jeg setter stor pris på dine tilbakemeldinger, innspill og gode råd til oppgaven. Jeg rekker også en stor takk til Nofima og forskningsprosjektet JustFish, og da spesielt Ingrid Kvalvik og Guri Hjallen Eriksen for godt samarbeid.

Avslutningsvis vil jeg takke modulgjengen og resten av kull 2018 for både morsomme og krevende stunder, motivasjon og latter. En ekstra takk må også rekkes til Amalie for et årelangt samarbeid om å navigere oss gjennom et hav av pensum og oppgaver. Studietiden ville ikke vært det samme uten dere alle, og jeg gleder meg til vi sammen går ut i arbeidslivet som ferske fiskerikandidater.

En stor takk sendes også til familie og venner for all hjelp, støtte og kjærlighet. Dere har vært min redning når bølgene har vært høyest.

Tromsø, 15. mai 2023

Ronje Berg

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Problemstilling	3
1.2	Avgrensninger	3
1.3	Oppgavens struktur	4
2	Teoretisk rammeverk.....	5
2.1	Institusjonell teori.....	5
2.1.1	Institusjoners grunnpilarer.....	6
2.2	Legitimitet og etterlevelse	8
2.2.1	Mulighetsrommet	9
2.2.2	Reaksjonspyramiden	10
2.2.3	Samstyringsmodell	11
3	Metode.....	14
3.1	Forskningsdesign og tilnærming	14
3.2	Samarbeid.....	14
3.3	Litteratursøk og forberedelser	14
3.4	Kartleggingsprosess	15
3.5	Intervju	16
3.5.1	Intervjusituasjonen	17
3.5.2	Bearbeidelse	18
3.5.3	Analyseprosessen	19
3.6	Metodisk refleksjon.....	21
3.6.1	Styrker og svakheter	21
3.6.2	Etikk og personvern	23
4	Resultat og analyse.....	25
4.1	Kontrollsystemets struktur	25
4.1.1	Håndhevelsesansvaret	25

4.1.2	Handlingsplan.....	26
4.1.3	Lovverket	27
4.2	Reaksjoner	28
4.3	Risikostyring	33
4.4	Kartleggingsprosess	35
4.5	Intervju	39
4.5.1	Praktisering og funksjon av det administrative sanksjonssystemet	40
4.5.2	Hva kan forbedres i dagens system	43
4.5.3	Muligheter med ressurskontrollarbeidet.....	47
4.6	Funn.....	49
5	Diskusjon.....	51
5.1	Språkbruk	51
5.2	Hvilke typer overtredelser er OTG rettet mot?	52
5.3	Hvor og hvem ilegges OTG?	53
5.4	Mangel på kontroll eller dårlig kommunikasjon?	55
5.5	Legitimitet og samarbeid.....	57
6	Avslutning	60
6.1	Konklusjon	60
6.2	Begrensninger og videre forskning	61
7	Referanseliste	63
	Vedlegg	66
	Vedlegg 1 – Skjermbilde over utsnitt av kartleggingsprosessen.....	66
	Vedlegg 2 – Informasjonsskriv & intervjuguide.....	67

Tabelliste

Tabell 1 Oversiktstabell over informantene i de seks semistrukturerte intervjuene.	17
Tabell 2 OTG fordelt etter brudd på bestemmelse.	36
Tabell 3 OTG fordelt etter fylke på mottakssted.	37
Tabell 4 OTG fordelt etter art.	38

Figurliste

Figur 1 Fiskeriforvaltningens institusjonelle pilarer.	7
Figur 2 Lovbruddtriangelet adaptert til lovbrudd i fiskerinæringen Kilde: Eck (2003).	9
Figur 3 Adaptert reaksjonspyramide av (Ayres & Braithwaite, 1992), kilde: (Gunningham, 2010; NOU 2019: 21).	11
Figur 4 Samstyringsmodell inspirert av (Johnsen, 2014; Song m.fl., 2018).	12
Figur 5 Sekstrinnsmodell for tematisk analyse etter Braun og Clarke (2006).	19
Figur 6 Utdrag av de første kodene som ble laget for samtlige intervju.	20
Figur 7 Oversikt over sanksjoner og andre forvaltningstiltak i fiskerilovgivningen (NOU 2019: 21). Gul firkant markerer den delen av systemet som denne oppgaven fokuserer på.	29
Figur 8 Modell (basert på ISO 31000) for risikostyring i ressurskontrollen (Fiskeridirektøren, 2022).	34
Figur 9 Totalt antall kontroller og OTG gitt av Fiskeridirektoratet, fordelt over perioden 2017-2021.	35
Figur 10 Antall OTG fordelt på person og foretak.	37
Figur 11 OTG gitt til fartøy etter lengdegruppe og år.	38

1 Innledning

Norge er en havnasjon med store marine ressurser som tilhører fellesskapet. Fiskeriressursene har lang kulturarv og spiller en avgjørende rolle for økonomien i landet og verdiskapningen langs kysten. Historisk sett har fiskeriene i Norge vært åpne for alle, men på slutten av 1960-tallet opplevde vi en kollaps i sildestammen etter sterk overfisking, og man begynte å innse at det var nødvendig å lukke og regulere fiskeriene for å unngå en allmenningens tragedie. Sildekollapsen omtales ofte som et vendepunkt i norsk fiskeriforvaltning ved at den la grunnlaget for at vern av ressursene ble et av hovedmålene i framtidig fiskeripolitikk. Det var likevel ikke før den andre ressurskrisen i 1989 da myndighetene stanset torskefisket, at den endelige lukkingen av allmenningen slo inn med fulle konsekvenser. Dette førte til en ny tilnærming til forvaltning som gikk bort fra den tradisjonelle måten å tenke med fritt fiske og begrenset regulering, og som heller la vekt på en mer vitenskapelig og forvaltningsmessig tilnærming til fiskeriene (Christensen, 1970; Holm & Henriksen, 2016).

Med innføring av lukkede fiskerier, kvotesystem og andre reguleringer i fiskeriforvaltningen, har det over tid vokst fram et komplekst og detaljert regelverk som må kontrolleres og håndheves. Av den grunn har også potensialet og grunnlaget for lovbrudd samt spekulasjon for fiskerikriminalitet økt. Fiskerikriminalitet omfatter ulike former og grader av lovbrudd som forekommer langs hele verdikjeden fra hav til bord. Dette inkluderer blant annet overfiske, ulovlig fangst eller landing av fisk, ulovlig bruk av redskaper, forfalskning av dokumentasjon og rapportering, og korrupsjon. Det kan derfor være vanskelig å lage regler som fanger opp alle mulige situasjoner og former for ulovlig aktivitet. Regelverket er bestandig under utvikling, og har ingen endelig form. Mens de alvorlige lovbruddene blir anmeldt og etterforskes av politiet som kan ilegge straff, blir mindre alvorlige lovbrudd behandlet av fiskerimyndighetene som har mulighet til å ilegge ulike former for administrative reaksjoner og sanksjoner. Disse reaksjonene er en stor del av det totale virkemiddelapparatet for å håndtere fiskerikriminalitet og har blitt stadig viktigere i fiskeriforvaltningen.

Det overordnede målet for norsk fiskeriforvaltning er bærekraftig utnyttelse av ressursene. Forarbeidene til havressursloven framhever betydningen av en effektiv og troverdig ressurskontroll for å lykkes med en ansvarlig fiskeriforvaltning og tilrettelegge for like konkurransevilkår: *«Ein ansvarleg og god ressurskontroll er med og sikrar at uttaket av villlevande marine ressursar heile tida er i tråd med gjeldande reglar og i tråd med måla som*

er nemnde ovanfor. Det overordna målet med ressurskontrollarbeidet er såleis å få til ei ansvarleg ressursforvaltning og å leggje til rette for lik konkurranse i næringen både nasjonalt og internasjonalt. Ein truverdig og effektiv ressurskontroll er ein føresetnad for all forvaltning av viltlevande marine ressursar» (Ot.prp. nr. 20 (2007-2008)).

I praksis betyr dette at ressursforvaltningen skal sikre en bærekraftig utnyttelse av naturressursene slik at både økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn ivaretas på en balansert måte. En forutsetning for sammenheng mellom de ulike dimensjonene er institusjonell bærekraft. Denne dimensjonen av bærekraft hviler på at det er oppslutning rundt reglene, institusjonene og systemet i helhet. Dette er særlig relevant for ressurskontrollen som krever at det finnes effektive virkemidler for å håndheve regelverk og sikre etterlevelse (Iversen m.fl., 2016). De siste årene har trenden for håndtering av regelbrudd i fiskerinæringen vært redusert bruk av straff, og økt bruk av administrative reaksjoner (Fiskeridirektoratet, u.å-b), der overtredelsesgebyr (OTG) er en av de mest benyttede metodene.

Før OTG ble innført som en reaksjonsform var det en utfordring at mange lovbrudd ble henlagt uten noen konsekvens. Samtidig var det en utfordring at flere skipperne følte seg stemplet som kriminelle ved ileggelse av straff for mindre lovbrudd (Ot.prp. nr. 20 (2007-2008)). For å gjøre opp for disse problemene, og som et ønske fra fiskerinæringen selv ble derfor OTG innført. Hensikten bak OTG-ordningen var å redusere bruken av straff, og effektivisere behandlingen av mildere lovbrudd, uten at det er nødvendig med en domstolsbehandling. Fiskeridirektoratet er derfor gjennom havressursloven gitt fullmakt til å ilegge OTG til den som med forsett eller uaktsomhet bryter bestemmelser som er fastsatt i loven, og som er opplistet i forskrift om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressursloven og deltakerloven (OTG-forskriften). På denne måten har havressursloven ført til en avkriminalisering av en rekke lovbrudd. Formålet handler ikke om å gi aktørene straff, men i større grad forebygge og «oppdra» fiskere til å fremme høyere aktsomhet. Dersom det derimot blir for stor motstand mot virkemiddelet, vil det kunne virke kontraproduktivt og det kan føre til at den institusjonelle bærekraften svekkes.

1.1 Problemstilling

Formålet med denne studien er å studere bruken av OTG som virkemiddel i det administrative sanksjonssystemet i norsk fiskeriforvaltning. Ved å gjøre dette ønsker jeg å se nærmere på uenighetene som eksisterer mellom forvaltningen og fiskerne om bruken av OTG, samt hvilke konsekvenser denne uenigheten kan ha for samarbeidet mellom dem. Oppgavens overordnede problemstilling utformes derfor som:

«Hvorfor er det uenighet mellom forvaltningen og fiskerne om bruk av overtredelsesgebyr i fiskerinæringen, og hvilke konsekvenser kan denne uenigheten ha for samarbeidet mellom fiskerimyndigheter og fiskere i framtiden?»

For å besvare problemstillingen har jeg gjennomført en studie basert på «mixed methods» ved innhenting av både kvantitative og kvalitative data. Målet med den kvantitative delen av oppgaven vil være å kartlegge hvilke lovbrudd som sanksjoneres med OTG, hvor metoden blir benyttet mest, og hvordan sanksjonsmetoden fungerer i praksis. Videre vil den kvalitative delen bestå av analysering av kartleggingsprosessen, og en tematisk analyse av seks semistrukturerte intervju for å gå dypere inn i hvilke diskusjoner som oppstår ved praktiseringen av metoden.

Oppgavens konkrete forskningsspørsmål blir utformet slik:

1. Hvordan framtrer språkbruken i fiskerimyndighetenes vedtak om ileggelse av OTG?
2. Hvilke typer overtredelser er OTG rettet mot?
3. Hvor og hvem ilegges OTG?
4. Hvilke diskusjoner og utfordringer oppstår ved håndhevingen av OTG?

1.2 Avgrensninger

Oppgaven avgrenses til å bare studere OTG, som én av de administrative sanksjonsmetodene som benyttes i fiskerinæringa. Denne avgrensningen er gjort for at oppgaven skal kunne gå i dybden på en av reaksjonsmetode, og få et omfang som passer til en masteroppgave. Datagrunnlaget for kartleggingsprosessen begrenses videre til å kun undersøke de OTG-ene gitt innenfor et tidsrom på fem år. Dette er data fra Fiskeridirektoratet, som jeg har fått tilgang på gjennom oppgavens samarbeid med Nofima og forskningsprosjektet JustFish.

1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven er delt inn i seks ulike kapitler: Kapittel 1 tar for seg innledning med aktualisering av tema, avgrensninger og presentasjon av problemstilling med forskningsspørsmål. Kapittel 2 gjør rede for sentrale teorier og ideer som danner det teoretiske rammeverket for diskusjon av oppgavens resultat. Kapittel 3 redegjør for valg av forskningsdesign, datamateriale, analysestrategi, samt presentasjon av utfordringer og begrensninger med metoden. Metodene som benyttes vil være av typen «mixed methods», med et hovedfokus på en kvalitativ tilnærming til dataene. Videre følger kapittel 4 med resultat og analyse over de aktuelle funnene fra kartleggings- og intervjuprosessen. Kapittelet gir også en oversikt over hvordan ressurskontrollen og regelverket fungerer og praktiseres i dag. For å svare på oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål, tar kapittel 5 utgangspunkt i hovedfunnene fra resultatkapittelet og diskuterer dem i lys av presentert metode og teori. Avslutningsvis oppsummeres problemstillingen i kapittel 6, før oppgaven til slutt kommer med en konklusjon og noen tanker angående videre forskning på feltet.

2 Teoretisk rammeverk

Teorikapitlet redegjør for sentrale teorier og ideer som danner grunnlaget for diskusjon av resultatene i denne studien.

I gjennomgangen av litteratur om lovbrudd i fiskerinæringen, har det vært fokusert mye på teorier som tar for seg økonomiske faktorer som årsak til overtredelsene. Dette skyldes at økonomiske motiver ofte spiller en viktig rolle i å påvirke oppførselen til aktørene i fiskerinæringen, der fordelene ved å begå kriminalitet ofte blir veid opp mot risikoen for å bli oppdaget og straffet (Becker, 1968). Konklusjonen ved de økonomiske perspektivene er ofte at økt kontroll og straff er eneste måten å oppnå økt etterlevelse av regelverket. Denne tilnærmingen til problemet med fiskerikriminalitet legger vekt på at fiskere blir betraktet som typiske økonomiske aktører, som primært er interessert i å maksimere sin egen gevinst. Selv om dette er en sentralt viktig faktor for fiskerne, er det også nødvendig å anerkjenne at de er en del av et større samfunn og derfor har ulike sosiale forbindelser og relasjoner. Dette blir mer tydelig i den forskningen og litteraturen som tar for seg flere ulike aspekter ved fiskerikriminalitet samtidig.

De teoretiske perspektivene som vil bli inkludert for denne oppgaven er derfor institusjonell teori, legitimitet og etterlevelse. Institusjonell teori fokuserer på hvordan institusjoner og ulike faktorer påvirker adferd og handlinger i samfunnet, og hvordan disse institusjonene opprettholder stabilitet og legitimitet (Scott, 2013). Legitimitet refererer til om en institusjon anses som gyldig og rettmessig, og etterlevelse refererer til graden av overholdelse av regelverket (Tyler, 1990). Disse perspektivene representerer sammen med fire ulike modeller, det teoretiske rammeverket som vil bli brukt videre i denne studien. Modellene beskriver fiskeriforvaltningens institusjonelle pilarer, mulighetsrommet, reaksjonspyramiden og samstyringsmodellen.

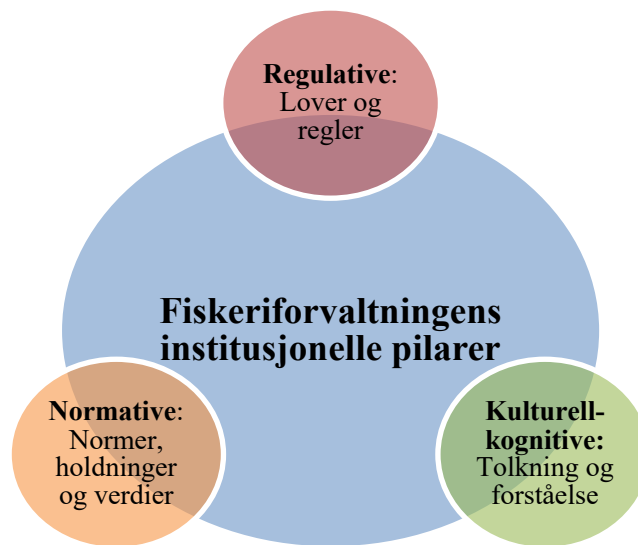
2.1 Institusjonell teori

Det er mange definisjoner og ulike tolkninger på begrepet institusjon, og de kan forstås som både formelle og uformelle. I dagligtalen brukes ofte institusjonsbegrepet formelt og håndfast, når man eksempelvis omtaler en skole eller et sykehus. De mer uformelle institusjonene er på den andre siden mer abstrakte organisasjoner som er etablert av samfunnet, som for eksempel en interesseorganisasjon eller en frivillig organisasjon. Ifølge Jentoft (2004) som redegjør for

institusjoner i fiskeriene, finnes det ingen felles forståelse av hva institusjoner er. De inkluderer alt fra små kystsamfunn til statlige organisasjoner og andre offentlige organer som påvirker menneskers atferd og beslutninger. Institusjonene kan være de formelle lovgivningsrammene og reguleringene som styrer fisket, fiskeriforvaltningen, og fiskerinæringen generelt. I tillegg kan institusjoner i fiskerinæringen omfatte faglige organisasjoner, fagforeninger, og organisasjoner som representerer fiskerne og fiskerinæringen. Jentoft beskriver institusjonene som like viktig for fiskerisamfunn, som fisken og fiskerne selv. Med dette mener han at uten institusjonenes gitte rammer, så ville ikke fiskerne visst hva som ble forventet av dem eller hva de kunne forvente av andre. Ifølge han er det institusjonene som binder individer til samfunn, og de kan dermed ses på som et aspekt ved kulturen der det er et felles sett med vaner, regler og verdier. Institusjonsteori er på denne måten stort og komplekst og har en viktig posisjon i fiskeriforvaltningen. En felles forståelse fastslår likevel at forvaltningen er avhengig, og må skje gjennom gode og effektive institusjoner. På denne måten blir næringen påvirket av hvordan institusjonene fungerer, både alene og i samarbeid med andre. Uten et effektivt rammeverk vil forvaltningen være preget av kaos og manglende retningslinjer, noe som vil føre til negative konsekvenser for både fiskerne og ressursene.

2.1.1 Institusjoners grunnpilarer

Tre begreper som er sentrale innenfor institusjonell teori er de regulative, normative og kulturell-kognitive pilarene som definerer hva en institusjon er bygd på (figur 1). Scott (2013) beskriver disse som de tre grunnpilarene som representerer ulike dimensjoner ved institusjoner, og som hjelper oss å forstå hvordan institusjoner virker og påvirker mennesker. En sterk institusjon er avhengig av at alle pilarene jobber sammen.



Figur 1 Fiskeriforvaltningens institusjonelle pilarer.

Pilarene kan fremtre på ulike måter i fiskeriforvaltningen. Den regulative pilaren refererer til de formelle reglene og retningslinjene som institusjonen har satt opp for å styre sine aktiviteter og beslutninger. Pilaren gir institusjonen struktur og klarhet, men også retningslinjer for hvordan folk skal oppføre seg og hvordan beslutninger skal tas. Dette kan fremtre gjennom lovverk, regler og retningslinjer, samt gjennom organisasjoner og institusjoner som håndhever disse reglene og sikrer at de blir etterfulgt.

Den normative pilaren fremtrer gjennom de verdiene, normene og holdningene som framstår i næringen og i de institusjonene som er involvert i forvaltningen. Denne pilaren kan også inkludere forventninger til hvordan folk skal oppføre seg, hvordan beslutninger skal tas, og hvordan man skal forholde seg til andre. Den gir institusjonen en slags sosial kontrakt som styrer hvordan folk skal forholde seg til hverandre og til institusjonen. Dette kan påvirke hvordan folk i næringen og i institusjonene oppfører seg og hvordan de tar beslutninger. Det kan også påvirke hvordan de forholder seg til hverandre og til fiskeriressursene. Eksempelvis innebærer dette at fiskere velger å følge de fastsatte reglene, ikke bare for å unngå straff, men fordi de ser på reglene som nødvendig for at alt skal fungere.

Den kulturell-kognitive pilaren refererer til de mentale forestillingene og forståelsene som folk har om institusjonen og dens formål og aktiviteter. Denne pilaren påvirker hvordan folk oppfatter og tolker den regulative og den normative pilaren, og hvordan de responderer på dem.

Dette betyr at det må være felles forståelse av forvaltningen og blant fiskerne selv om hva reglene faktisk innebærer. Dersom reglene er utydelig, kan det være vanskeligere å skille mellom rett og galt. Det påvirker også hva folk tenker om forvaltningsapparatet og hvilke forventninger de har til framtidig utvikling (Jentoft, 2004).

2.2 Legitimitet og etterlevelse

Legitimitet henger sammen med de tre grunnpilarene som institusjoner består av, og oppnås i harmoni med relevante regler, lover, normativ støtte, og innrettet med det kultur-kognitive rammeverket som beskrevet tidligere (Scott, 2013).

I et institusjonelt perspektiv refererer legitimitet til om en institusjon anses som gyldig og rettmessig av samfunnet. Hvordan legitimitet kan oppnås og etterlevelse sikres, er et typisk samfunnsfaglig tema. Generelt vil samfunnsforskere hevde at legitimitet er et resultat av innholdet i reguleringene, og måten en har kommet fram til reguleringene på. Ikke alle reguleringsformer er like legitime, og i hvilken grad og på hvilken måte ulike aktører har blitt inkludert i beslutningsprosessen, har stor betydning for om en institusjon oppfattes som effektiv og har mulighet til å påvirke samfunnet i en bestemt retning. En viktig betingelse er derfor at institusjonene fungerer. En institusjon med høy legitimitet vil vanligvis ha en større sjanse til å få gjennomslag for sine politiske mål og til å oppnå respekt og tillit fra samfunnet. På den andre siden vil en institusjon med lav legitimitet ha større utfordring med å få gjennomslag og oppnå respekt. Dette kan gjøre det vanskeligere for institusjonen å løse problemer og å påvirke samfunnet (Jentoft & Mikalsen, 2001).

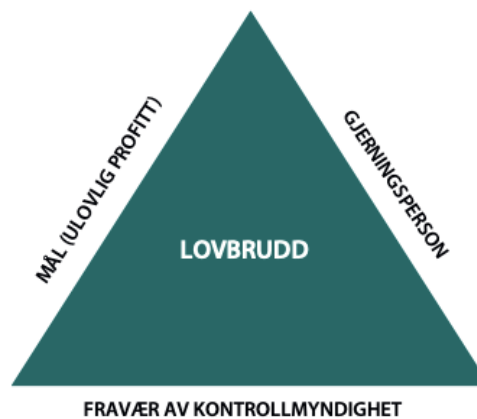
For at fiskeriforvaltningen og bruken av OTG skal fungere best mulig er det derfor helt avgjørende at hele næringen oppfatter regelverket som legitimt. Dette betyr at alle aktørene har forståelse for bakgrunnen for de begrensningene og reguleringene som gjelder, og at de oppfatter ressurskontrollen og reaksjonene herunder som rimelig og rettferdig ved overtredelser. Det handler om gjensidig forståelse for at regel- og kontrollverket er til stede for at systemet skal fungere.

Hvis fiskere eller andre aktører i næringen opplever at regelverket ikke er rettferdig eller tjener deres interesser, vil det oppstå svikt og mistillit til forvaltningssystemet. Dette vil føre til økt motivasjon for å begå lovbrudd. Det kan også føre til at aktørene i næringen ikke ønsker å delta i beslutningsprosesser om forvaltningen, noe som kan gjøre det vanskelig å iverksette effektive

tiltak for forbedring. For myndighetene betyr den manglende tillitten at også dataene som samles inn om eksempelvis fiskebestandene ikke kan stoles på, slik at trusselen for feilaktige beslutninger om fiskeriforvaltning kan øke.

2.2.1 Mulighetsrommet

Mulighetsrommet, også omtalt som handlingsrommet for lovbrudd refererer til omstendighetene som gjør det mulig for en aktør å begå et lovbrudd uten å bli oppdaget eller stoppet. Dette kan for eksempel være manglende kontroll og overvåkning. Kriminologien har utviklet et lovbruddtriangel for å illustrere mulighetsrommet for lovbrudd når det ikke er noen kontrollør til stede. Lovbruddtriangelet består av tre faktorer: gjerningspersonen, lovbruddsobjektet og kontrolløren. Figur 2 illustrerer triangelet adaptert til lovbrudd i fiskerinæringen (NOU 2019: 21). Eck (2003) beskriver at lovbruddene ofte begås når gjerningspersonen og målet befinner seg på samme sted og til samme tid, og når det ikke finnes noen som kan kontrollere eller regulere oppførselen til gjerningspersonen. Dette kan for eksempel være i situasjoner der det er lett å omgå reglene eller der kontrollsystemene er utilstrekkelige. Eck påpeker også at problemer oppstår når gjerningsperson og mål ved gjentatte tilfeller møtes og kontrollører ikke lykkes å handle. Dette kan skape en situasjon der gjerningsmenn føler seg trygge på at de kan begå lovbrudd uten å bli oppdaget eller straffet, og derfor fortsetter å bryte reglene.



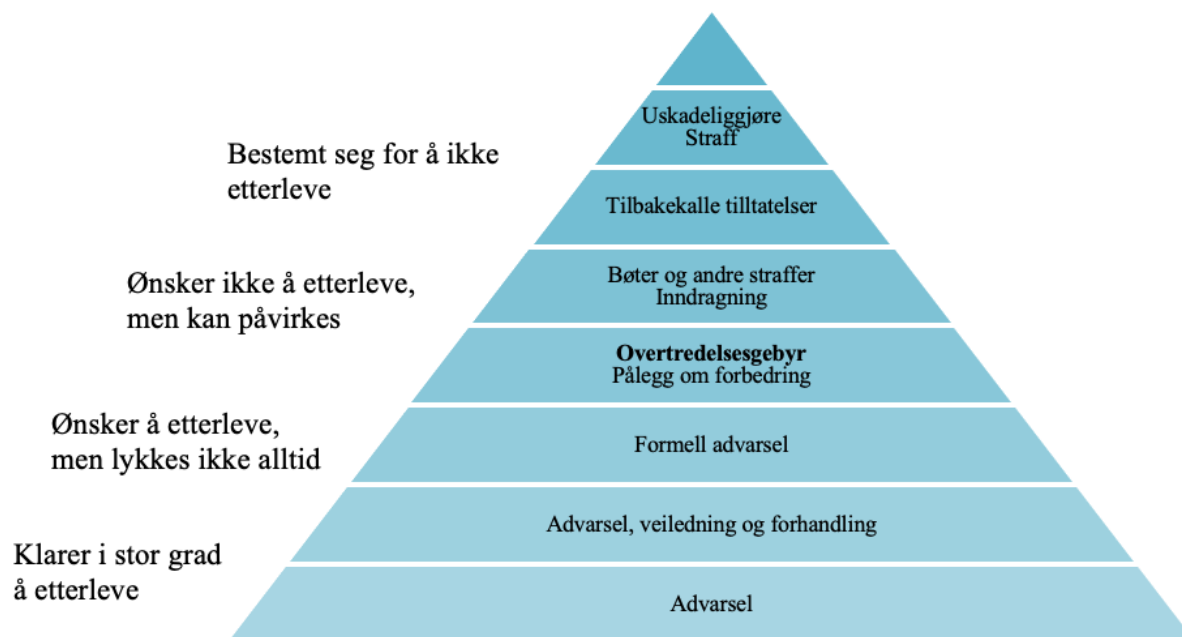
Figur 2 Lovbruddtriangelet adaptert til lovbrudd i fiskerinæringen Kilde: Eck (2003).

Lovbruddtriangelet kan brukes til å analysere situasjoner der det er sannsynlig at lovbrudd vil skje, og til å utvikle tiltak for å forebygge lovbrudd.

2.2.2 Reaksjonspyramiden

Dette avsnittet tar utgangspunkt i avpasset regulering, og en adaptert modell av Ayres og Braithwaite (1992) reaksjonspyramide. Modellen illustrere hvordan ressurskontrollen bør avpasses for å fremme etterlevelse hos ulike aktører i fiskerinæringen.

Avpasset regulering handler om balanse mellom reaksjonene som skal sikre etterlevelse, der tilnærmingene for å oppnå dette er avskrekkelse og overtalelse. Gunningham (2010) diskuterer de to motsetningene, der avskrekkelse baseres på konfrontasjon og håndhevelse, mens overtalelse søker å fremme etterlevelse gjennom dialog og medvirkning. Ifølge teorien er verken avskrekkelse eller overtalelse, alene tilstrekkelig for å sikre etterlevelse og Gunningham fremhever ulempene ved begge tilnærmingene. Han argumenterer derfor for å balansere dem gjennom samspill, ettersom strenge straffer kan oppfattes som maktmisbruk, og manglende håndhevelse vil få samme effekt dersom næringsaktørene opplever at regelbrudd ikke får konsekvenser. Gunningham foreslår i stedet å utforske samspillet mellom tilnærmingene, og introduserer Ayers og Braithwaites reaksjonspyramide. Formålet med pyramiden er å fremstille de mest effektive reaksjonene for å fremme etterlevelse, og hvor handlingsvalget må tilpasses adferden og holdningen til den enkelte aktøren. Figur 3 illustrerer en adaptert modell basert på Ayres og Braithwaites pyramide, og illustrerer hvordan myndighetene tilpasser sine reaksjoner i ressurskontrollen for å oppnå ønsket atferdsendring. Modellen tar utgangspunkt i fire segmenter basert på næringsaktørers holdning til etterlevelse og vilje til samarbeid, og anbefaler ulike reaksjoner som er tilpasset disse holdningene (NOU 2019: 21).



Figur 3 *Adaptert reaksjonspyramide av (Ayres & Braithwaite, 1992), kilde: (Gunningham, 2010; NOU 2019: 21).*

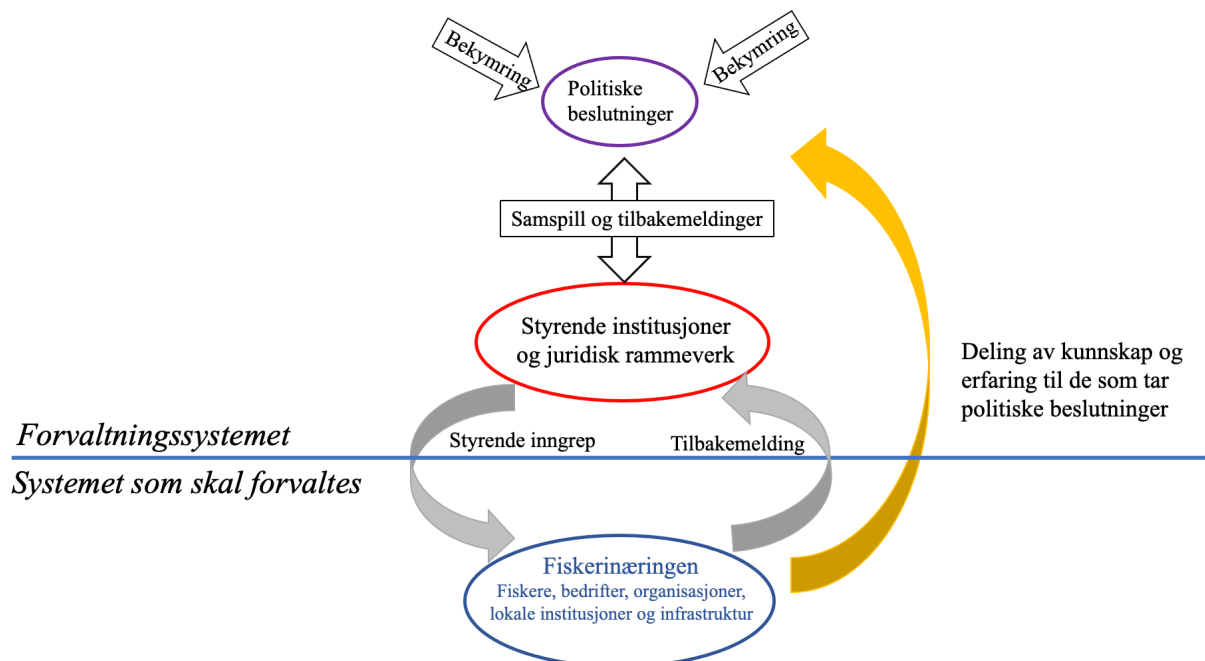
Nederst i pyramiden finner man de aktørene som i stor grad klarer å etterleve regelverket, og som støtter en bærekraftig forvaltning av fiskeriene. På det andre nivået finner man aktørene som ønsker å etterleve reglene, men som sliter med å gjøre det på grunn av manglende kunnskap eller praktiske utfordringer. For denne gruppen anbefaler modellen en tilnærming med fokus på opplæring og tilrettelegging, for eksempel gjennom veiledning og bedre tilgang til informasjon. På det tredje nivået finner man aktører som er opportunistiske og som vil bryte reglene dersom de tror de kan slippe unna med det. For denne gruppen anbefaler modellen en tilnærming med fokus på å øke risikoen for å bli tatt og straffet, for eksempel gjennom økt kontroll og sanksjoner. Bruken av OTG som virkemiddel antas å ligge i dette mellomstjiktet. Ved illeggelse av OTG vil reaksjonen være mer effektiv enn veiledning, men ikke nødvendigvis avskrekkende. På det øverste nivået finner man aktørene som har bestemt seg for å ikke etterleve regelverket, og som aktivt bryter regelverket. For denne gruppen anbefaler modellen en tilnærming med fokus på å avdekke og straffe, for eksempel gjennom tettere samarbeid med politiet og mer alvorlige sanksjoner som fengselsstraff (NOU 2019: 21).

2.2.3 Samstyringsmodell

I sammenheng med legitimitet og etterlevelse er det relevant å inkludere co-management eller medforvaltning. Dette er en modell for samarbeid mellom myndigheter, forskningsmiljøer og brukerorganisasjoner (Jentoft, 2000). Samarbeidet omtales ofte som den norske

samstyringsmodellen, og bygger på prinsippet om at alle parter har et felles ansvar og hvor det kontinuerlig jobbes for å bli bedre.

For å oppnå en vellykket fiskeriforvaltning er det viktig å ha forståelse av samspillet mellom det menneskeskapte forvaltningssystemet og systemet som skal forvaltes. Jentoft (2007) påpeker at forvaltning av fiskeriene er et dynamisk forhold som krever en kontinuerlig interaksjon og koordinering mellom disse to komplekse systemene. Mens forvaltningssystemet fungerer som en styringsenhet og rammesetter for fiskerinæringen, er fiskerinæringen avhengig av regulering og veiledning fra forvaltningssystemet for å oppnå bestemte mål. Videre peker Jessop (2002) på at økt koordineringskapasitet, eller styreevne er nødvendig for å oppnå dette samspillet, og dette oppnås gjennom en kontinuerlig balansering og samspill mellom systemene. Styreevne avhenger ikke bare av forvaltningssystemets evne til å oppnå mål, men også av aktørenes vilje, evner og kapasitet til å bli styrt. I fiskeriene skapes styrbarhet derfor gjennom et samspill av interaksjoner mellom aktørene som utformer politiske beslutninger til fiskere og andre i næringen. Figur 4 viser dette samspillet, og interaksjonene mellom forvaltningssystemet og fiskerinæringen.



Figur 4 Samstyringsmodell inspirert av (Johnsen, 2014; Song m.fl., 2018).

Øverst i modellen finner vi Nærings- og fiskeridepartementet som på nasjonalt nivå har det overordnede ansvaret for fiskerinæringen og ressursforvaltningen i Norge. Deres oppgave er å fastsette retningslinjer og overordnede mål basert på bekymringer, men også gjennom kunnskap erfaringer fra næringen. I midten av modellen finner vi institusjonene som tolker og skaper

verktøyene for å nå de overordnede målene. Dette blir ideelt sett gjort gjennom dialog og samarbeid med ulike organisasjoner og interessenter, og strukturert av det juridiske rammeverket. Pilene illustrerer flyten av informasjon og tilbakemelding mellom de ulike aktørene. Styreevnen vil være høy når samspillet fungerer godt og aktørene er enige om målene og hvordan man skal nå dem. Dette innebærer reguleringsverktøy som fungerer i samsvar med ambisjonene. Lav styreevne oppstår på den andre siden når samspillet er dårlig og reguleringsverktøyene ikke fungerer i samsvar med ambisjonene (Jessop, 2002).

3 Metode

Dette kapittelet presenterer en beskrivelse av det metodiske grunnlaget for oppgaven. Dette inkluderer en gjennomgang av valg av forskningsdesign og tilnærming, beskrivelse av datainnsamlingen og presentasjon av materialet som brukes i oppgaven. I tillegg vil det bli gitt en refleksjon over styrker og svakheter ved metodevalget, og en diskusjon rundt forskningsetikk.

3.1 Forskningsdesign og tilnærming

For å svare ut oppgavens problemstilling ønsker jeg som forsker å tilegne meg bred forståelse på temaet, og samtidig få en nærhet og mer åpen interaksjon til forskningsfeltet. Det ble derfor naturlig å benytte meg av et kvalitativt forskningsdesign som utgangspunkt. Videre ble det benyttet en form blandet metode, eller som beskrevet av Blaikie og Priest (2019) «mixed methods», med et hovedfokus på en kvalitativ tilnærming til dataene. Mixed methods eller blandede metoder innebærer at jeg som forsker tar i bruk både kvantitativ og kvalitativ data, og i denne oppgaven vil jeg ved bruk av den kvalitative dataen bedre kunne forklare og beskrive resultatene av det kvantitative. På denne måten kan man oppnå en mer helhetlig og robust forståelse av problemstillingen. Datainnsamlingen er av den grunn todelt. Empirien innhentes gjennom en kvantitativ kartleggingsprosess gjennomført i Excel, mens den kvalitative delen innhentes gjennom analyse av kartleggingsprosessen og tematisk analyse av seks semistrukturerte intervjuer med nøkkelpersoner fra fiskerinæringen.

3.2 Samarbeid

I forbindelse med samarbeidet med JustFish prosjektet ble det foreslått at jeg og medstudent Brynjar Torsteinsson, som også skriver masteroppgave om fiskerikriminalitet skulle gjennomføre en del av vår datainnsamling sammen. Dette innebar at vi arbeidet sammen med forberedelsene, samt ved gjennomførelsen av våre intervju. I etterkant fortsatte vi arbeidet hver for oss, med utforming og gjennomføring av våre individuelle oppgaver. Grundigere beskrivelse av datainnsamlingen blir presentert i avsnitt lengre ned.

3.3 Litteratursøk og forberedelser

For å opparbeide meg et faglig grunnlag for forståelse av tema, ble det i starten av studien gjennomført en omfattende litteraturgjennomgang. For å finne fram til relevant litteratur startet jeg med et utstrakt søk på Oria og Google Scholar, da disse anses som gode startkilder til

faglig forankring. Fokuset her var på å lese et bredt omfang av ulike faglitteratur og tidligere forskning utført på området. Dette innebar å lese generelt om fiskerikriminalitet fra ulike hold, men også å sette seg inn i overordnet lovverket og institusjonell teori. I starten av studien hadde jeg i tillegg lite kunnskap på det juridiske område for temaet, og det ble derfor spesielt viktig å opparbeide meg et visst kunnskapsnivå også her. Utover egne litteratursøk, fikk jeg tilsendt flere kilder i form av rapporter og artikler fra veileder og kontaktpersoner fra JustFish prosjektet. NOU 2019: 21, Framtidens Fiskerikontroll, Nasjonal strategiske risikovurderinger og tidligere års utredninger er noen av kildene som ble viktige både i starten, men også gjennom hele arbeidet med studien. Disse kildene ga meg innsikt og forståelse for hvordan Norge ønsker og planlegger at ressurskontrollen i fiskerinæringen skal være, hva som er problemene i dagens system, og videre hvilke føringer som blir lagt for hvordan den blir utført. Etter hvert som jeg ble bedre kjent med litteraturen og tidligere forskning på temaet, snevret jeg søkene og konsentrerte meg om de teoriene med størst relevans for oppgavens problemstilling. Med hjelp fra veileder ble fokuset plassert på teori relatert til fiskerikrim og forvaltning som omhandlet institusjonell teori, legitimitet og etterlevelsesteori, presentert tidligere i kapittel 2.

I forbindelse med og som forberedelse til selve oppgaveskrivingen, deltok jeg også på flere samlinger hvor jeg fikk nyttig informasjon og kunnskap på teoretiske perspektiver jeg kunne utnytte videre. En av disse samlingene var Råfisklagets årlige fiskerirettseminar, der ett av temaene var «overtredelsesgebyr etter havressursloven § 54 fra et lovgiverperspektiv». Videre deltok jeg på Sjømatpulsens Webinar om Sporing- og rapportering, hvor både myndighetene og fiskere uttalte seg i den dagsaktuelle saken om nye sporing og rapporteringskrav for den minste flåtegruppen. Jeg fikk også muligheten til å delta på referansegruppemøte med JustFish prosjektet, hvor jeg fikk presentert min oppgave og fikk innspill og tilbakemeldinger på mitt foreløpige arbeid. Alle disse erfaringene, samt det å holde meg oppdatert i mediebildet har bidratt til mitt faglige grunnlag for å forstå tematikken rundt oppgavens problemstilling.

3.4 Kartleggingsprosess

For å svare på den kvantitative delen av studien prøvde jeg gjennom en kartleggingsprosess å avdekke hvilke lovbrudd som sanksjoneres med OTG, hvordan sanksjonsmetoden fungerer, og hvor effektivt metoden er, sett mot intensjonene. Forarbeidet til å besvare disse spørsmålene besto av en omfattende gjennomgang av alle OTG-ene gitt av Fiskeridirektoratet gjennom et tidsrom på fem år (2017-2021). Dette er data jeg fikk tilgang til gjennom JustFish. Sakene ble systematisk organisert og grundig gjennomgått for å opparbeide meg et faglig grunnlag for

bedre forståelse og innsyn i det som faktisk skjer når et gebyr blir gitt. Den kvantitative delen av kartleggingsprosessen besto av sorterte og presentere en oversikt over den store mengden sekundærdata jeg hadde tilgjengelig. For å gjøre dette ble Microsoft Excel benyttet. Dataen er bearbeidet gjennom verktøyet «pivottabell» og videre presentert i figurer generert av samme data. Denne måten å presentere data på gjør det lettere svare på de konkrete spørsmålene tillagt oppgavens problemstilling. Videre ga også tabellene og figurene utgangspunkt for noen av spørsmålene som ble stilt i intervjuene i ettertid. Vedlegg 1 viser et skjermbilde over den systematiske framstillingen på hvordan kartleggingsprosessen har blitt gjennomført. For å gjøre skjermbildet leservennlig, illustrerer utsnittet kun en oversikt over tre vedtak totalt, der flere av parameterne er selektert bort. Excel filen kan gjøres tilgjengelig hvis dette er nødvendig, men legges ikke med som vedlegg i denne oppgaven.

Underveis i gjennomgangen av dokumentene undersøkte jeg også hvordan språkbruk og vurdering av skyld fremtrådte i de ulike sakene. Dette gjorde jeg for å se hvor standardisert språket var, eller om det var noe som endret seg over den aktuelle perioden.

3.5 Intervju

Den mest utbredte datagenereringsmetoden innenfor kvalitativ forskning er bruk av intervju (Tjora, 2017). For denne studien har jeg valgt å benytte meg av semistrukturerte dybdeintervju. Denne intervjuformen består av planlagte emner og spørsmål, der man går i dybden på et tema men hvor det er åpnet for å gå inn på ting som ikke var planlagt på forhånd (Kvale & Brinkmann, 2009). Hensikten er å skape en situasjon for en fri samtale, med mål om å få innsyn i informantenes perspektiver, meninger og erfaringer rundt tematikken. På denne måten vil man kunne få grundigere og mer gjennomstekte svar i forhold til problemstilling og forskningsspørsmål.

For denne studien ble det gjennomført totalt seks semistrukturerte dybdeintervjuer med strategisk utvalgte informanter som har mye kunnskap om temaene fiskerikriminalitet og forvaltning. Fire av deltakerne kom fra kontrollmyndighetene, herunder tre fra Fiskeridirektoratet og en fra Råfisklaget. De siste intervjuene kom fra de to største fiskeriorganisasjonene for fiskere, med to deltakere fra Norges Fiskarlag, og en fra Norges Kystfiskarlag. Et naturlig kriterium i utvelgelsen av informanter var at halvparten av intervjuene skulle være fra myndighetene og andre halvparten fra organisasjoner. Hensikten med dette var å oppnå større forståelse av meningene fra begge sidene. Når jeg senere refererer til de ulike

sidene av informantene vil jeg henvide til FM (fiskerimyndighet) og FO (fiskerierorganisasjon). Videre vil hver enkel informant få et tall, slik at referering til et enkelt intervju eksempelvis kan se slik ut: FM1 eller FO2. Tabell 1 viser en generell oversikt over alle informantene som deltok i intervjuene med referering til inndeling av rolle og anonymisering.

Tabell 1 Oversiktstabell over informantene i de seks semistrukturerte intervjuene.

	Intervju 1	Intervju 2	Intervju 3	Intervju 4	Intervju 5	Intervju 6
Deltaker	Fiskeri-organisasjon (FO)	Fiskeri-myndighet (FM)	Fiskeri-myndighet (FM)	Fiskeri-myndighet (FM)	Fiskeri-myndighet (FM)	Fiskeri-organisasjon (FO)
Bedrift	Norges Fiskarlag	Fiskeri-direktoratet	Fiskeri-direktoratet	Fiskeri-direktoratet	Norges Råfisklag	Norges Kystfiskarlag

Av hensyn til informantenes anonymitet kan jeg ikke kommentere nærmere hvilke roller de ulike informantene har i hver enkel organisasjon. Det er likevel av betydning å nevne at begge gruppene representerer god spredning av personer med lang og bred erfaring. Fra myndighetssiden hadde de fleste bakgrunn som jurist, men videre representerte de et bredt spekter av personer som jobbet både operativt på kontroll, høyere i ledelsen og også personer som tidligere har jobbet i næringen. Fra organisasjonssiden er det også god spredning fra flere sider av næringen. Her snakket vi med representanter som var fiskere, jurister og ledere.

Informantene ble rekruttert via e-post, og utvelgelsen foregikk strategisk med utgangspunkt i kontaktpersoner vi fikk gjennom veileder og JustFish prosjektet. Jeg opplevde rekrutteringsprosessen som problemfri, og vi fikk raskt tak i tilgjengelige informanter som ønsket å delta i intervju. I de tilfellene en deltaker vi kontaktet ikke hadde mulighet til å stille opp selv, satte de oss i kontakt med andre aktuelle kandidater som var tilgjengelig.

3.5.1 Intervjusituasjonen

Intervjusituasjonen utspilte seg med noen innledende spørsmål som lot informantene presentere seg selv, sin bakgrunn og det arbeidet de gjør. Dette ble i hovedsak gjort for å få en bedre forståelse av informantenes arbeidsoppgaver og hvordan de reflekterer over den jobben de har, med ulike muligheter og begrensninger. Den innledende delen er i tillegg viktig for å bygge tillitt i relasjon mellom oss som intervjuer og informanten. Da de innledende spørsmålene var stilt ble ytterligere spørsmål konsentrert rundt det som var kjernen i intervjuet, for meg var dette; informantenes oppfatning av bruken av det administrative sanksjonssystemet, med

overtredelsesgebyr i fokus. Målet med intervjuene var å få et innblikk i oppfatningene de ulike sidene av forvaltningen har, for å kunne danne meg et helhetlig perspektiv på oppgavens problemstilling og dagens ressurskontrollsystem.

Intervjusituasjonene bar preg av variasjon og fleksibilitet, slik at spørsmål og rekkefølgen de ble stilt på varierte fra intervju til intervju. Noen spørsmål ble også enkelte ganger utelatt i de tilfellene informantene allerede hadde besvart det vi lurte på i et tidligere spørsmål. Tilleggsspørsmål ble også stilt underveis i de tilfellene informantene nevnte noe vi ble mer nysgjerrige på.

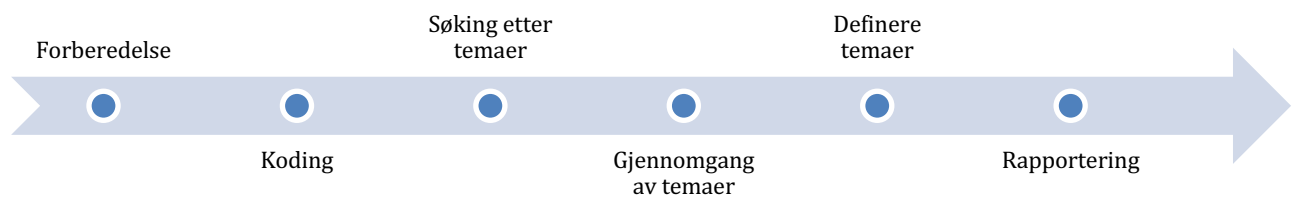
Intervjuenes varighet varierte mellom 45-90 minutter, med et gjennomsnitt på én time per intervju. Intervjuene ble gjennomført både fysisk og digitalt, alt ettersom hvor informantene befant seg og hva de selv ønsket. Lydopptak ble ikke benyttet for noen av intervjuene, og besvarelsene baserer seg derfor på våre egne håndskrevne notater. Denne beslutningen ble tatt med den hensikt å skape en avslappet og uformell atmosfære under intervjuene. Noen intervjudeltakere kan føle seg mer åpne og ærlige når de ikke blir tatt opp på lydopptaker, noe som kan resultere i mer informative og opplysende svar.

3.5.2 Bearbeidelse

I etterkant av intervjuprosessen gikk vi gjennom notatene vi hadde gjort oss underveis, og skrev ned ekstra notater for å samle de oppfatningene vi satt igjen med for hvert intervju. Dette gjorde vi for å huske hvordan stemningen var, og for å huske på ting som bemerket seg i de ulike situasjonene. Ettersom ønsket var å få et innblikk i oppfatningene de ulike sidene av forvaltningen har, ble det viktig å lage utfyllende notater og beskrivelser fra alle rundt de samme temaene og spørsmålene. Vi delte også erfaringer og noterte oss ting som fungerte og ikke fungerte i intervjuprosessen, med tips til de fremtidige intervjuene. Jeg opplevde at det var viktig å snakke og reflektere om intervjuene raskt etter intervjuprosessen var ferdig for å dele tankene vi hadde når de enda var ferske. Etter å ha fullført intervjuene og utformet notatene våre til fullstendige setninger, hadde jeg 24 sider med notater for samtlige intervjuer.

3.5.3 Analyseprosessen

Når alle intervjuene var gjennomført, var neste steg å trekke ut meningsfulle funn og resultater ved å analysere intervjudataen. Det er mange metoder og tilnærminger for å gjøre dette på, men i denne studien har jeg valgt å benytte meg av en tematisk analyse. Braun og Clarke (2006) har skrevet mye om tematisk analyse som metode for å analysere kvalitative data, og beskriver metoden som enkel og lære seg, samt å gjennomføre. Metoden er også veldig anvendelig og gir forskeren fleksibilitet til å identifisere og analysere temaer som er relevante for den spesifikke konteksten, og det er ikke nødvendig å definere en teoretisk ramme eller hypoteser før man går i gang med analysen. En annen grunn til at tematisk analyse er praktisk å bruke, er at den er en systematisk og transparent måte å analysere data på. Jeg vil i denne studien derfor ta utgangspunkt i Braun og Clarke trinnvise modell, for å skape en strukturert måte å bearbeide intervjuene på, og for å gjøre det mulig å dokumentere og redegjøre for analysen på en troverdig og etterprøvable måte. Den trinnvise modellen består av seks trinn og er illustrert i figur 5.



Figur 5 Sekstrinnsmodell for tematisk analyse etter Braun og Clarke (2006).

Første trinn i handler om forberedelser. Dette gjøres ved å bli kjent med dataene og velge en passende tilnærming til analysen. Dette ble gjort gjennom å lese over intervjumateriale flere ganger, og notere meg tanker og idéer som oppsto underveis. Neste trinn er utarbeiding av innledende koder. Jeg startet raskt med å systematisk gå gjennom og kategorisere informasjon i mindre enheter, som igjen kunne plasseres under en bestemt kode. I første runde sorterte jeg ut informasjon jeg mente var av størst relevans for oppgaven, samtidig som jeg fargekoordinerte ord eller setninger jeg tenkte å bruke mer direkte senere i arbeidet. Denne gjennomgangen og utvelgelsen gjorde jeg flere ganger, for å prøve å skille ut empiri som kunne anses som mindre relevant. Målet var å stå igjen med relevant informasjon som kunne brukes direkte. Figur 6 viser et utdrag av noen av de første kodene som ble laget underveis fra de første trinnene i analyseprosessen.

«mulighetsrom», «handlingsrom», «handlingsalternativ», «fangstestimering», «forskjellsbehandling», «etterlevelsepyramiden», «legitimitet», «kontrollregime», «NOU-en», «håndhevelsesveileder», «beløpsgrense», «aktsomhetsgrense», «risikostyrt», «formal- og realovertredelser», «språkbruk» «kvoteregistreringstidspunkt», «digitalisering».

Figur 6 Utdrag av de første kodene som ble laget for samtlige intervju.

Når jeg hadde kategorisert og kodet informasjonen, var neste trinn å se etter overlappende kategorier for å lage mer overordnede temaer som beskrev informasjonen. Da denne studien i forkant hadde utarbeidet overordnede temaer i intervjuguiden, ble det naturlig å ta utgangspunkt i disse ved første utarbeiding. Kategoriene utenom temaene fra intervjuguiden og som hadde samme innhold eller betydning, ble også gruppert sammen. I enkelte tilfeller ble noen av temaene ikke tatt med videre, til fordel for andre/bedre kategorier. Videre gikk jeg i neste trinn gjennom alle temaene, for å vurdere om de var relevante og dekker det som er viktig i dataene. Deretter ga jeg hvert hovedtema en beskrivende tittel, og delte innholdet videre inn i ulike undertema basert på de utarbeidede kodene. I siste trinn rapporterte jeg funnene fra analysen som skulle gjenspeile innholdet fra intervjuene. Dette framkommer i resultat- og analysekapittelet. Presentasjon av funnene bruker sitater og eksempler for å illustrere og understøtte resultatene.

Braun og Clarke (2006) anbefaler en analyseprosess som går fra en beskrivelse av innholdet i datamaterialet til en tolkning av funnene i lys av eksisterende forskning og teori. Dette betyr at analysen begynner med en induktiv tilnærming hvor jeg som forsker starter med å undersøke selve datamaterialet og lar kodene og temaene komme fram fra dette. Deretter beveger analysen seg mot en deduktiv tilnærming, hvor funnene tolkes i lys av eksisterende teori og forskning. Diskusjonen av analysen kombinerer derfor induktive og deduktive tilnærminger, slik at det skapes en balanse mellom å la materialet tale for seg selv, og samtidig ta hensyn til eksisterende teori og forskning. I denne sammenhengen var det derfor viktig at en omfattende litteraturgjennomgang var gjennomført i forkant, slik at jeg hadde forforståelse av temaet og kjennskap til relevant teori og forskning. I lys av dette ble koder og temaer utformet langs et kontinuum av ny data og eksisterende teori i analysen av intervjuene. Analysen var altså induktiv på den måten at innholdet i kategoriene i stor grad hadde utsprang fra datamaterialet, men samtidig deduktiv i den forstand at utvalget og kategoriseringen var formet av problemstillingen, forskning og teori. Genereringen av koder befant seg også på den induktive siden av spekteret, men samtidig var min forforståelse og kunnskap om det aktuelle fagfeltet en viktig del av prosessen med å velge og utforme temaene. På denne måten kan en tematisk

analyse utført i tråd med Braun og Clarke's tilnærming bidra til en grundig og balansert analyse av datamaterialet, hvor både ny data og eksisterende teori tas hensyn til.

3.6 Metodisk refleksjon

Metodisk refleksjon er en kritisk evaluering av de metodene som brukes i oppgaven. Formålet med refleksjonen er å vurdere om metodene som er valgt, er passende for forskningsspørsmålene og formålet med oppgaven, og om de er hensiktsmessige for å besvare oppgaven på en troverdig og pålitelig måte.

3.6.1 Styrker og svakheter

Det finnes flere styrker og svakheter ved bruk av kvalitativ metode, og i denne oppgaven hvor flere metoder er tatt i bruk vil det være ulike faktorer og feilkilder som bør diskuteres. Datainnsamlingen vil også kunne påvirke oppgavens gyldighet og pålitelighet, og det må derfor diskuteres hvorvidt de valgte metodene har vært egnet til å undersøke oppgavens problemstilling. Det må også bemerkes at oppgavens overordnede problemstilling endret seg gjennom arbeidet med oppgaven, basert på en kontinuerlig vurdering av de dataene som ble tilgjengelige. Selv om endringene kan ha påvirket oppgavens fokus, var problemstillingen til enhver tid rettet mot å undersøke det overordnede temaet på en mest mulig hensiktsmessig måte. Derfor vil diskusjonen av metode og datainnsamling fortsatt være relevant for å vurdere oppgavens gyldighet og pålitelighet.

I denne oppgaven hvor det kombineres kvantitative og kvalitative tilnærminger, tyder teorien på at dette kan gi en mer helhetlig og robust forståelse av problemstillingen. Fordelene ved metoden er videre at den gir mulighet til å bekrefte eller utfordre funn fra den ene metoden ved hjelp av den andre, og på denne måten øke validiteten av resultatene. Metoden gir også mulighet for å samle inn data fra flere kilder og perspektiver, og på denne måten kan man utforske mer komplekse problemstillinger. Svakheterne ved å benytte seg av flere metoder i en slik studie er at det kan være utfordrende å analysere og presentere dataene på en konsistent måte, slik at reliabiliteten av resultatene kan svekkes. Det kan samtidig være vanskelig å sikre at kvaliteten på dataene er høy nok for begge metodene (Blaikie & Priest, 2019). På bakgrunn av dette ble det viktig å være tydelig på hvordan metodene skulle brukes i sammenheng med hverandre. Dette ble gjort ved å gi en så transparent og oversiktlig gjennomgang av oppgavens framgangsmåte, inkludert hvordan all data er samlet inn, behandlet og analysert. I tillegg er informasjonsskrivet og intervjuguiden som blir brukt i oppgaven vedlagt for å gi innsikt i

hvordan også denne prosessen har foregått. Siden studien vektlegger en kvalitativ tilnærming til dataen, er det derimot vanskelig å legge til rette for at forskningen skal kunne kopieres. Dette er fordi man bruker seg selv som instrument. Det betyr at andre vil ha et annet utgangspunkt, som videre vil føre til ulike vurderinger og tolkninger av resultatene. Dette kan utfordre både validiteten og reliabiliteten av studien.

En annen faktor som bør kommenteres, er samarbeidet med en medstudent. Dette kan sies å være både positivt og negativt. Positivt ved at vi har hatt mulighet til å dele informasjon og nyttig litteratur med hverandre, i tillegg til å ha gode diskusjoner. Selv om vi ikke har benyttet oss av samme empiri har vi brukt mye av den samme teorien, og fått en del veiledning sammen. I tillegg har vi brukt samme form for metode, og samarbeidet i arbeidet av datainnsamling ved å gjennomføre intervju sammen. Dette var positivt da lydopptak ikke ble benyttet, og risken for tapt informasjon ble redusert. Ved å være to kunne vi bytte på rollene med å stille spørsmål og notere svar. Vi kunne også hjelpe hverandre med forståelse og tolkning av svarene i ettertid, som bidrar til kvalitetssikring av datainnsamlingen og bedre forståelse av vår innhentede empiri. De negative sidene ved å samarbeide så tett, er at man lett kan bli påvirket og «styrt» av den andres innhold og fortolkninger, slik at innholdet i oppgavene kan oppleves lik.

En siste faktor så bør kommenteres er måten intervjuene ble gjennomført på. Ved å gjennomføre intervjuene både fysisk og digitalt, resulterte dette i to ulike situasjoner der dynamikken ble noe annerledes i intervjuet som ble gjennomført ansikt-til-ansikt. Her kunne vi i større grad være bevisst over informantens kroppsspråk, og enklere lese hvordan informanten reagerte på ulike spørsmål og tema som ble stilt. Et av de digitale intervjuene gjennomførte jeg også alene. Dette opplevdes som en mer stressende situasjon, og da spesielt siden lydopptak ikke ble benyttet. Ved å både stille spørsmål, lytte og notere svar samtidig kan jeg ha uttrykt stress, noe jeg opplevde at også informanten selv følte på i dette tilfelle. En annen svakhet ved å ikke benytte lydopptak er risikoen for at viktige kommentarer blir utelatt eller misforstått. Selv om det ble forsøkt å stille åpne spørsmål, kan gjennomføringen og resultatene ha blitt påvirket av ulik forståelse og konsentrasjon under intervjuene. Dette kan ha påvirket spørsmålene som ble stilt, og vinklingen på enkelte svar. I noen intervju var samtalen åpen og personlig, mens andre intervju ble mer styrt av intervjuguiden, hvor oppfølgingsspørsmål var nødvendig for å klargjøre noen av svarene.

Til tross for nevnte svakheter, vurderer jeg samlet sett datamaterialet brukt for å belyse oppgavens problemstilling som godt. Den kvantitative studien har gitt meg god innsikt i forvaltningens bruk av OTG, og den kvalitative studien har videre gitt meg en dypere forståelse i utfordringene som ligger til grunn ved bruk av reaksjonsformen, og hva informantene selv mener og har erfart.

3.6.2 Etikk og personvern

Forskningsetikk i en slik studie handler om å følge grunnleggende etiske prinsipper og verdier i forskningen. For denne oppgaven innebærer dette å rette oppmerksomhet på hvordan forskningen ble gjennomført, og hvordan informasjonen ble behandlet. I forbindelse med tilgangen jeg fikk på data om forvaltningspraksis fra Fiskeridirektoratet, signerte jeg en studentavtale og en taushetserklæring gjennom Nofima og JustFish prosjektet.

Ved egen innsamling og behandling av data som kan inneholde personopplysninger, så må man vurdere om opplysningene er meldepliktige til Sikt (kunnskapssektorens tjenesteleverandør). Etter gjennomgang av Sikts sjekklister for utfylling av meldeskjema (Sikt, 2023b), samt samtykke fra veileder fant jeg ut at min forskning ikke var nødvendig å melde inn. Bakgrunnen for dette er at mitt forskningsprosjekt ikke benytter lydopptak i datainnsamlingen. Det er likevel viktig å huske på at man må følge god forskningsetikk og personvernregler. Jeg har derfor vært påpasselig med å ikke lagre personopplysninger og ellers følge retningslinjene Sikt har for anonymisering og behandling av data (Sikt, 2023a). I forkant av intervjuene fikk derfor alle informantene tilsendt et informasjonsskriv (vedlegg 2) som redegjorde for bakgrunn og hensikten med intervjuene. Det ble også gjort rede for at alle deltakerne ville bli anonymisert og at dette ikke var personsensitive intervjuer. For å sikre størst mulig grad av konsistens og stabilitet ble det også utviklet en intervjuguide i samråd med veileder. Intervjuguiden ble tilsendt sammen med informasjonsskrivet og forsøkte å dekke de konseptene som blir presentert i oppgaven, med støtte fra litteratur og empiri.

I denne studien har jeg hatt en induktiv tilnærming for å belyse informantenes oppfatninger omkring temaet. Dette innebærer at jeg som forsker må være bevisst på å holde meg nøytral gjennom hele prosessen, og da spesielt under datainnsamlingen og analyse. Tjora (2017) peker på at personlig bakgrunn og erfaring kan påvirke hvordan man velger å forme et forskningsprosjekt med hensyn til tema, metode, valg av teori og analyse. På bakgrunn av refleksjoner om etikk erkjenner jeg at dette er faktorer jeg må ta stilling til i min rolle som

forsker, og at dette kan føre til vanskeligheter med å være fullstendig nøytral under forskningen. I dette tilfelle føler jeg likevel at min personlige bakgrunn heller har blitt en faktor som har gitt meg motivasjon og nysgjerrighet gjennom hele arbeidet med studien. Jeg har også vært forberedt på å både måtte omstille meg og gjøre justeringer underveis som min kunnskap og forståelse har utviklet seg.

4 Resultat og analyse

I dette kapittelet presenteres en oversikt over hvordan ressurskontrollen og regelverket fungerer og praktiseres i Norge i dag. Videre presenteres også resultatene og analysen av det empiriske datamaterialet fra kartleggings- og intervjuprosessen.

4.1 Kontrollsystemets struktur

Dette delkapittelet tar for seg hvordan ressurskontrollen fungerer i dagens forvaltning. Først vil jeg beskrive strukturen av kontrollsystemet, regelverket og handlingsmodellen som myndighetene benytter for å sikre etterlevelse av regelverkene. Jeg vil også presentere hvilke reaksjonsformer som benyttes dersom det oppdages lovbrudd, og hvilke instanser som har ansvaret for å håndheve fiskerilovgivningen.

Ressurskontroll defineres som summen av de tiltak som bidrar til å nå målet om høsting av marine ressurser i samsvar med nasjonale og internasjonale reguleringer (Fiskeridirektøren, 2020). Med dette menes det at ressurskontrollen skal sikre etterlevelse av regelverkene og dermed bidra til like rammevilkår for næringsaktørene. Det er fiskeri- og sjømatministeren som har det overordnede sektoransvaret for ressurskontrollen, og Fiskeridirektoratet som har det lovgitte hovedansvaret for å håndheve fiskerilovgivningen (NOU 2019: 21). Ressurskontroll er en grunnleggende forutsetning for en ansvarlig og god forvaltning, og foregår gjennom hele «verdikjeden» fra før fartøyet forlater kai for høsting og fram til eksport av fangsten. Videre følger det også etterfølgende kontroller (Ot.prp. nr. 20 (2007-2008)). For å sikre at etterlevelsen er best mulig, har vi i Norge fordelt den utøvende delen og kontrollansvaret mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene.

4.1.1 Håndhevelsesansvaret

Fiskeridirektoratet er forvaltningsorganet som har det lovgitte hovedansvaret for ressurskontrollen. De er gitt hjemmel til å utføre kontroll både til sjøs og på land, og har i tillegg ansvar for å føre kontroll på produksjonssteder og hos importører og eksportører. Fiskeridirektoratet gjennomfører i overkant av 3000 kontroller i året (Fiskeridirektoratet, 2022a), og i hovedsak er dette kontroller som innebærer fysisk tilstedeværelse av inspektører under aktiviteten. I kystnære fiskerier er redskapskontroll den viktigste formen for kontroll, men det mest vanlige ved landing av fisk er fullkontroll, mottakskontroll og dokumentkontroll (NOU 2019: 21).

Kystvakten har et overordnet operativt ansvar for den sjøgående ressurskontrollen og har flest saker som gjelder selve utøvelsen av fisket. De er underlagt Fiskeridirektoratet og prioriteringene deres blir basert på den nasjonale strategiske risikovurderingen (NOU 2019: 21). Kystvakten disponerer per i dag 15 fartøyer som opererer i hele Norges maritime interesseområde, inkludert arktiske farvann (Forsvaret, 2022).

Fiskesalgslagene er samvirkeforetak eid av fiskeorganisasjonene, og regulert av fiskesalgslagloven. Salgslagene styres gjennom rettslige rammer, til tross for at de utøver både regulerings- og kontrollmyndighet. Salgslagene har et operativt ansvar for kontrollen innenfor sine ansvarsområder som blant annet er å legge til rette for gode rammer for førstehåndsomsetning, sikre dokumentasjon av ressursuttaket og sikre like konkurransevilkår i markedet. Salgslagene har i tillegg et særlig ansvar for å føre kontroll med enkelte fartøys kvoter og avregning av landet fisk opp mot kvotene. De kontrollerer at fastsatte retningslinjer etterfølges, og må være oppmerksom på mulig manipulasjon eller misbruk av vektene. De fører også dokumentkontroll av ladnings- og sluttsedlene og har kontroll på bifangst og fredningstider (Fiskeridirektøren, 2022; NOU 2019: 21). Totalt er det fem fiskesalgslag inndelt etter geografisk ansvarsområde, og etter hvilken art de forvalter. Fire av dem omsetter bunnfisk som torsk, sei og hyse etter en geografisk fordeling. Det femte omsetter pelagisk fisk som sild og makrell for hele landet (Fiskeridirektoratet, 2022b).

4.1.2 Handlingsplan

Myndighetene forholder seg til lovbrudd i fiskerinæringen ved å ha en rekke tiltak på plass for å sikre etterlevelse av fiskerilovgivningen og bekjempe fiskerikriminalitet. I etterkant av NOU 2019: 21 hvor det ble identifisert flere svakheter og utfordringer med kontrollen, ble det bedt om en plan for framtidige prioriteringer og videreutvikling av dagens kontroll. Fiskeridirektoratet utarbeidet derfor en helhetlig handlingsplan for utvikling av fremtidens fiskerikontroll. Planen beskriver konkrete tiltak innenfor tre hovedinnsatsområder: digitalisering og dokumentasjon, mer effektiv fiskerikontroll og effektivt reaksjonsapparat ved lovbrudd (Fiskeridirektoratet, 2023).

Innenfor «digitalisering og dokumentasjon» så ønsker Fiskeridirektoratet å implementere nye verktøy og systemer for å sikre bedre sporing og dokumentasjon av fangst, samt bedre informasjonsdeling mellom ulike myndighetsorganer. Dette vil gjøre det lettere å avdekke og

følge opp eventuelle lovbrudd, og anses derfor som det mest avgjørende området for å lykkes med en effektiv og troverdig kontroll. Innenfor «mer effektiv fiskerikontroll» har direktoratet gjennomgått en omorganisering for å styrke innsatsområdet, og samtidig økt ressursbruken for å bedre kontrollen og overvåkingen av aktiviteten. For det siste innsatsområdet som omhandler «effektivt reaksjonsapparat ved lovbrudd», har økt ressurser også her blitt satt inn for å sikre at lovbrudd blir avdekket og reagert på raskt og effektivt.

Utvalgets hovedforslag for å oppnå målene i handlingsplanen, er å etablere et nytt dokumentasjonssystem som skal samle inn og utveksle data automatisk. Dette forslaget kalles "compliance-by-design", og innebærer en systemtilnærming til etterlevelse. Målet med denne tilnærmingen er å fremme etterlevelse gjennom forvaltningsregimets arkitektur, slik at det blir vanskeligere å gjøre feil og lettere å gjøre det riktige. Utvalget har også vurdert en rekke andre tiltak for å fremme etterlevelse, gjennom å redusere handlingsrommet for regelbrudd og effektivisere myndighetenes tilsyns- og kontrollarbeid. Disse tiltakene inkluderer å sikre etterprøvbare data, begrense muligheten for å omgå regler og øke transparens. Flere av disse tiltakene bidrar til å bevege seg mot et automatisert dokumentasjonssystem (Fiskeridirektoratet, 2023).

Et annet budskap fra utvalget var behovet for et velfungerende tverretattlig samarbeid mellom kontrolltater, politi og påtalemyndighet. For å oppnå dette foreslo utvalget å opprette en referansegruppe for næringen som en del av det nye samarbeidsforumet for fiskerikontroll. Referansegruppen vil bestå av representanter fra ulike deler av fiskerinæringen og skal være en arena for dialog mellom næringen og myndighetene. Referansegruppen vil blant annet ha ansvar for å gi innspill og råd til samarbeidsforumet om hvordan kontrollarbeidet kan utføres på en best mulig måte, og hvordan man kan utvikle tiltak som styrker tilliten mellom næringen og myndighetene. Gruppen vil også kunne gi innspill til utforming av regelverk og kontrolltiltak som berører fiskerinæringen. Utvalget understreker at referansegruppen ikke skal ha noen form for beslutningsmyndighet eller veto i forhold til kontrolltiltak eller regelverksendringer. Referansegruppen skal primært fungere som en rådgivende instans og bidra til bedre kommunikasjon og samarbeid mellom næringen og myndighetene (Fiskeridirektoratet, 2023).

4.1.3 Lovverket

For å sikre en bærekraftig og lønnsom utvikling, er fiskerinæringen regulert gjennom et omfattende regelverk av lover, forskrifter og andre pålegg som regulerer fiskerinæringen i

Norge. I denne sammenhengen er det særlig tre lover som er sentrale: Deltakerloven, Havressursloven og Fiskesalgslagsloven. Regelverket legger til rette for at fiskeriene skal kunne kontrolleres, og om nødvendig sanksjoneres.

Deltakerloven (1999) om retten til å delta i fiske og fangst, regulerer innsatsen med formål om å tilpasse fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene. Dette sikres gjennom et omfattende regelverk om hvem som kan delta i høstingen, og loven gir hjemmel til å begrense kapasiteten i flåten. Loven har også formål om å sikre økt verdiskapning og lønnsomhet i næringen, samtidig som å ivareta hensynet til distriktene (NOU 2019: 21).

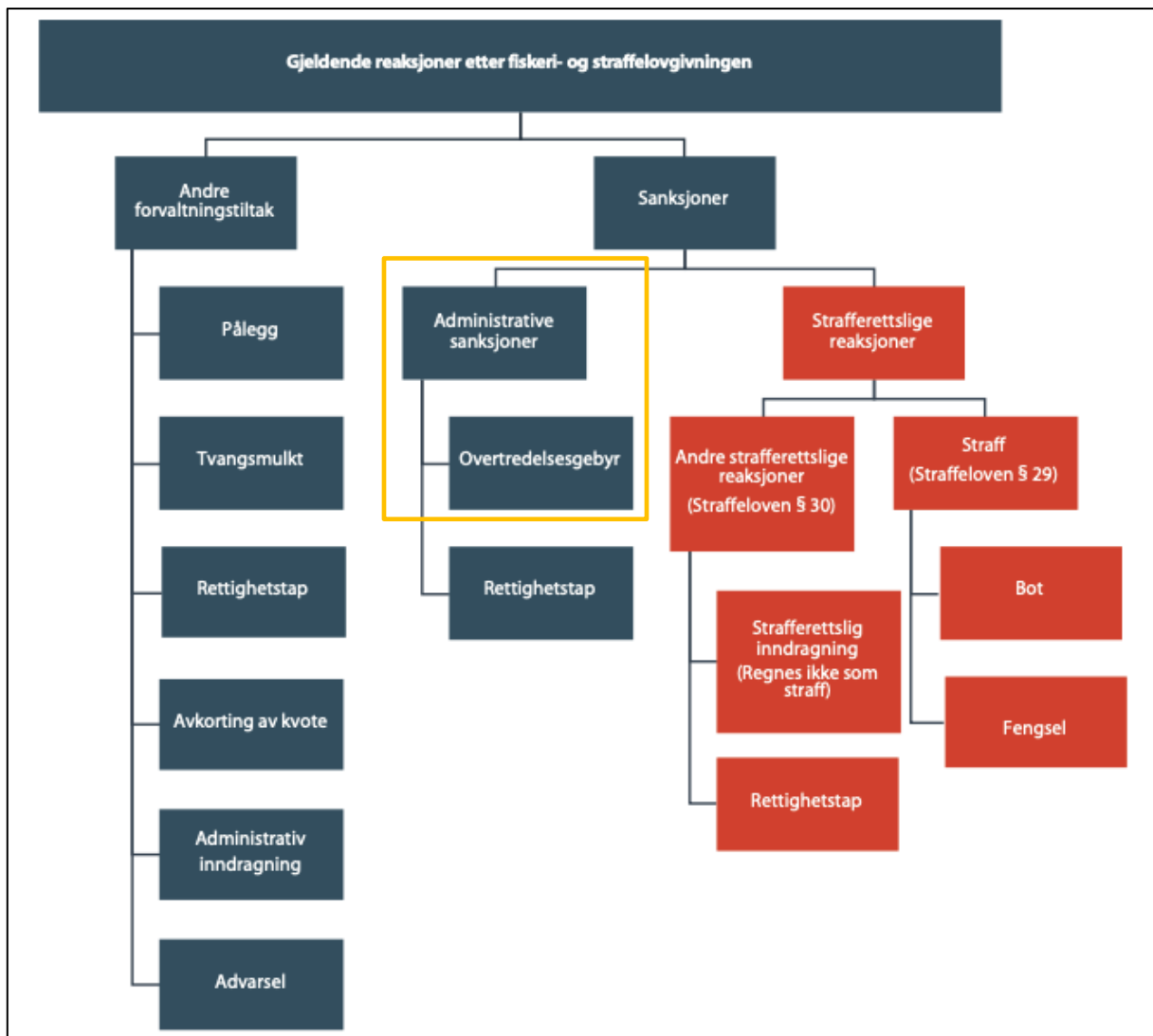
Havressursloven (2008) er den mest fundamentale loven for norsk fiskerilovgivning og binder sammen de ulike lovene som ressurskontrollen er forankret i. Formålet med loven er å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene, samt å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Loven er derfor både en miljølov og næringslov, og etablerer et helhetlig forvaltningsregime som regulerer utnyttelsen av de viltlevende marine ressursene som ligger til fellesskapet i Norge (Ot.prp. nr. 20 (2007-2008)).

Fiskesalgslagsloven (2014) regulerer førstehåndsomsetningen av marine ressurser i Norge. Loven gir fiskesalgslagene monopol på omsetning av fisken, med formål om å sikre en effektiv og samfunnsøkonomisk lønnsom omsetning. Samtidig skal loven bidra til å opprettholde en rettferdig prisutvikling for fiskerne. Et annet viktig aspekt ved loven er at den pålegger salgslagene å bidra til å forebygge og bekjempe fiskerikriminalitet, for eksempel ved å samarbeide med myndighetene for å avdekke og rapportere mistenkelige forhold. Fiskesalgslagsloven spiller en viktig rolle i reguleringen av fiskerinæringen i Norge, og bidrar til å sikre en bærekraftig og lønnsom utvikling av næringen (Meld. St. 12 (2013–2014)).

4.2 Reaksjoner

Når lov- og regelverk ikke blir etterlevd er det viktig å kunne reagere med en form og på et nivå som har tilstrekkelig og allmennpreventiv effekt på lovbruddet. For å oppnå forståelse for håndtering av ulike lovbrudd er det derfor vesentlig å kunne skille mellom de forskjellige reaksjonsformene som kan ilegges av myndighetene, og hva de innebærer.

Reaksjonsformene spenner fra alvorlige straffer til mindre administrative tiltak. Formålet er å sikre at lover og regler blir overholdt, samtidig som å styrke regelverkets legitimitet både for den som bryter loven men også samfunnet for øvrig (NOU 2019: 21). Figur 7 illustrerer en oversikt over gjeldende reaksjoner etter fiskeri- og straffelovgivningen, og den gule firkanten i figuren markerer den delen av det administrative systemet som denne oppgaven skal studere nærmere.



Figur 7 Oversikt over sanksjoner og andre forvaltningstiltak i fiskerilovgivningen (NOU 2019: 21). Gul firkant markerer den delen av systemet som denne oppgaven fokuserer på.

Andre forvaltningstiltak

For at forvaltningspraksis skal virke etter sin hensikt er det avgjørende at sanksjonsbestemmelsene har legitimitet i næringen. Dette innebærer at forvaltningen må være konsekvent og legge til grunn det som fører til at regelverket blir respektert og etterfulgt. I enkelte situasjoner er det derfor ofte hensiktsmessige å benytte seg av forvaltningstiltak som veiledning og advarsel, framfor sanksjoner og straff. Dette kan eksempelvis være i tilfeller der

en aktør ikke har forstått regelverket, er ny i næringen, eller har handlet feil. Her er det særlig viktig å kunne reagere med en form for advarsel som informerer aktøren om lovbruddet, med mulighet for å rette opp feilen. Dersom lovbruddet blir gjentatt etter ilagt skriftlig veiledning og advarsel, vil forholdet kvalifiseres som mer alvorlig og det vil reageres med hardere sanksjoner.

Sanksjoner

Sanksjon er en betegnelse som omfatter både strafferettslige reaksjoner og administrative sanksjoner. Formålet med en sanksjon er å påføre et onde på en person eller foretak som en reaksjon på en overtredelse. Sanksjoner kan ha ulike formål, som å straffe lovbrutere, å rehabilitere dem eller å forebygge fremtidige overtredelser. De ulike formålene kan tilsi ulike typer sanksjoner (NOU 2019: 21).

Reaksjonene som defineres som straff etter norsk rett, er oppført i straffeloven § 29. Disse reaksjonene kan inkludere fengsel eller bøter. Andre strafferettslige reaksjoner som ikke defineres som straff eller faller inn under administrative sanksjoner, er listet opp i straffeloven § 30. Inndragning og rettighetstap er eksempler på slike reaksjoner. Inndragning innebærer eksempelvis at staten kan foreta en inndragning av fangsten eller verdien av den. Rettighetstap betyr at lovbruteren kan fratras visse rettigheter, som for eksempel retten til å utøve en aktivitet (NOU 2019: 21).

Sammenlignet med de strafferettslige reaksjonene, vil det for en del lovbrudd være mer effektivt å benytte seg av administrative sanksjoner som reaksjon på overtredelser. Administrative sanksjoner er definert i forvaltningsloven § 43 som «*negative reaksjoner som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov eller forskrift, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen*». Administrative sanksjoner er altså reaksjoner med et pønalt formål, men som ikke er straff etter straffeloven. Betegnelsen "administrativ" understreker at det er forvaltningen som har kompetanse til å ilegge sanksjonene (NOU 2003: 15).

Overtredelsesgebyr

OTG er én administrativ sanksjon som Fiskeridirektoratet kan ilegge ved brudd på fiskerilovgivningen, og fastsettes ved forvaltningsvedtak. Ordningen ble innført i deltakerloven § 28 allerede i 2004 etter at det i en rekke forvaltningslover ble bestemt at formell straff bare

skal benyttes ved grovere overtredelser (NOU 2003: 15). Ordningen ble likevel ikke anvendt i lovgivningen før mars 2012 da den ble innført i Havressursloven § 59.

OTG har klare beløpsgrenser med en øvre grense på 100 000 kroner per rettssubjekt. Unntaket er ved overtredelse av deltakerloven, hvor det kan det ilegges gebyr på inntil 3 millioner kroner per fartøy med torsketråltillatelse. Utmåling av gebyret skal skje på grunnlag av en konkret vurdering knyttet til den enkelte sak. Dette innebærer at man må vurdere hvem som skal ilegges OTG og hvor stort gebyret til hver enkelt skal være. Gebyrets størrelse tar utgangspunkt i antatt økonomisk gevinst for lovbruddet. Det som legges vekt på er hvor alvorlig overtredelsen er, hva fortjenesten eller den potensielle fortjenesten ved lovbruddet er, hvor mange brudd det gjelder, grad av skyld og eventuelle ekstra kostander saken har medført (Fiskeridirektoratet, u.å-a).

I dag blir de fleste OTG-ene i fiskerisaker gitt for feilrapportering av fangst og brudd på reglene om elektronisk rapportering. Det dreier seg da om saker av mindre omfang eller med mindre avvik, og der fartøy eller mottak ikke har vært involvert i liknende eller alvorlige saker tidligere. I slike tilfeller er det opp til forvaltningen å vurdere om lovbruddet skal ilegges OTG eller ikke. Tabell 2 viser fullstendig oversikt over alle OTG-ene gitt av Fiskeridirektoratet i årene 2017-2021. Tabellen viser at flest brudd forekommer på ERS-forskriften, etterfulgt av brudd på forskrift om kystfiskeappen og brudd på landingsforskriften.

ERS-forskriften gir regler om utstyr og systemer til posisjonsrapporteringer og elektronisk rapportering. Fra juli 2022 omfattet forskriften alle norske fiske- og fangstfartøy over 11 meter, uavhengig av hvor de befinner seg. Dette innebærer krav til posisjonsrapportering (VMS) og elektronisk rapportering av fangst- og aktivitetsdata (ERS).

Formålet med forskriften er å *legge til rette for en effektiv regulering av fiskeriene, bedre kontroll med ressursuttaket og et bedre grunnlag for statistikk og forskning ved å benytte elektroniske systemer og digital kommunikasjon for å rapportere aktivitet og fangst* (ERS-forskriften, 2009). Som skipper blir du derfor pålagt å rapportere fartøyets aktivitet ved å sende ulike meldinger. De tre viktigste og mest sentrale er melding om avgang, fangst og anløp.

Melding om havneavgang (**DEP**) skal sendes uavhengig om fartøyet har landet fangst eller ikke. Med havneavgang menes det tidspunkt fartøyet ikke lenger ligger til kai eller er fortøyd

til kai. Meldingen skal inneholde tid og sted for avgang, antatt tid for ankomst fiskefelt, planlagt mållart og eventuelt kvantum om bord. Meldingen skal sendes senest 2 timer etter havneavgang, men før fisket starter.

Melding om fangst (**DCA**) skal sendes etter at DEP melding er sendt, og minst én gang daglig. Dersom DEP melding er sendt, må også DCA sendes. Meldingen skal inneholde informasjon om tid og posisjon for fangstoperasjonen, samt om den fangsten du har om bord. Det er i fangstmeldingen du skal rapportere om estimert fangst, der totalt kvantum skal oppgis fordelt på art i kilo rund vekt.

Melding om havneanløp (**POR**) skal sendes så snart den siste fangstoperasjonen er ferdig og fartøyet er på vei til havn, uavhengig om det skal landes fangst. Meldingen skal sendes inn senest 2 timer før anløp havn, eller snarest mulig før anløp havn etter siste fiskeoperasjon. Informasjon i POR meldingen skal inneholde hvor og antatt tid fartøyet ankommer havn, og om du skal lande fangst. Totalt kvantum som skal landes skal oppgis fordelt på art i kilo rund vekt.

Forskrift om kystfiskeappen

Kystfiskeappen er en applikasjon ment for å gi meldinger til Fiskeridirektoratet om antatt fangst før levering til mottak. Appen fungerer dermed som et kontrollsystem og ble innført i 2015 for å få bedre kontroll over fartøyene under 15 meter, og de som ikke er omfattet av ERS-forskriften. Meningen for rapportering er lik som ERS-forskriften, men har et forenklet system og tilhørende regler. Forskriften gjelder blant annet også for de som har dispensasjon til å drive kaisalg. Fra 15. februar 2021 ble også alle som har adgang til å fangste kongekrabbe i kvoteregulert område pliktig til å rapportere i kystfiskeappen, uavhengig om de benytter seg av adgangen. Fartøyene som har denne adgangen ble i tillegg pålagt å rapportere all fangst i appen, gjennom hele året, og ikke bare kongekrabbe. Tidligere var det bare faktisk utøvelse av fangst som var avgjørende for hvorvidt fartøyene var pliktet til å rapportere fangst via appen (Fiskeridirektoratet, 2021).

Formålet med forskriften er *å legge til rette for en effektiv regulering av fiskeriene, bedre kontroll med ressursuttaket og et bedre grunnlag for statistikk og forskning ved å benytte elektroniske systemer og digital kommunikasjon for å rapportere aktivitet og fangst* (Forskrift om kystfiskeappen, 2014).

Forskriften pålegger fartøy å ha en smarttelefon eller nettbrett som kan kjøre Fiskeridirektoratets meldingsapp om bord under fisket, som har GPS og som kan kobles til internett om bord i fartøyet. Appen skal i hovedsak brukes for å sende forhåndsmelding om fangst før anløp. Denne meldingen skal inneholde en oversikt over fartøyets informasjon, eier, dato, tidspunkt, posisjon, hvor landingen skal foregå og antatt fangst fordelt på fiskesort i rund vekt.

Landingsforskriften

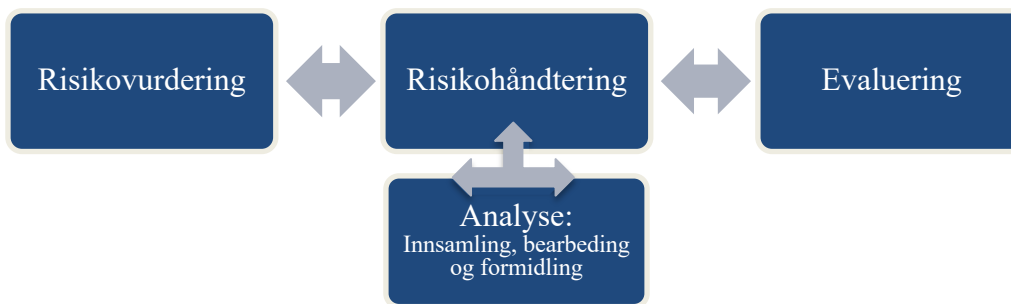
Formålet med forskriften om landings- og sluttseddel (Landingsforskriften) er å sikre en bærekraftig forvaltning av de villlevende marine ressurser gjennom umiddelbar registrering av fangsten om omsettes. Dette til bruk ved ressurskontroll, kvotekontroll og for statistikkformål.

Forskriftens virkeområde omfatter enhver som «lander, mottar, kjøper, selger, oppbevarer, transporterer, omlaster, leverer og produserer fisk». Forskriften fastsetter videre hvilke krav som stilles til landing, registrering og utfylling, samt hvem som har ansvar for at utførelsen og føring av kontroll ved disse (Landingsforskriften, 2014).

Forskriften stiller krav til at fisken umiddelbart etter landing registreres på seddel, og at seddelen etter utfylling og signering umiddelbart sendes til et salgslag som igjen videresender opplysningene til Fiskeridirektoratet. For å sikre at opplysningene på seddelen er korrekt setter forskriften omfattende krav til dato og tidspunkt for signering av seddel, posisjon der seddel ble signert og informasjon om hvem som har signert seddelen. Det skal også opplyses om art, produkttilstand, konserveringsmåte, størrelsessammensetning, vektavlesning, nøyaktig kvantum i kilogram og leveringsmåte. Det er både den som lander fisken og mottaket med kjøper som er ansvarlig for at seddelen er korrekt utfylt.

4.3 Risikostyring

Risikostyring er et rammeverk for prioritering av ressurser, vurdering av virkemidler og tiltak og evaluering av effekten av dem. Figur 8 illustrerer en modell over de ulike delene som skal være førende for kontrollmyndighetene. Overordnet vil risikostyring si å identifisere, vurdere og håndtere hendelser som kan påvirke måloppnåelse negativt (Fiskeridirektøren, 2022).



Figur 8 Modell (basert på ISO 31000) for risikostyring i ressurskontrollen (Fiskeridirektøren, 2022).

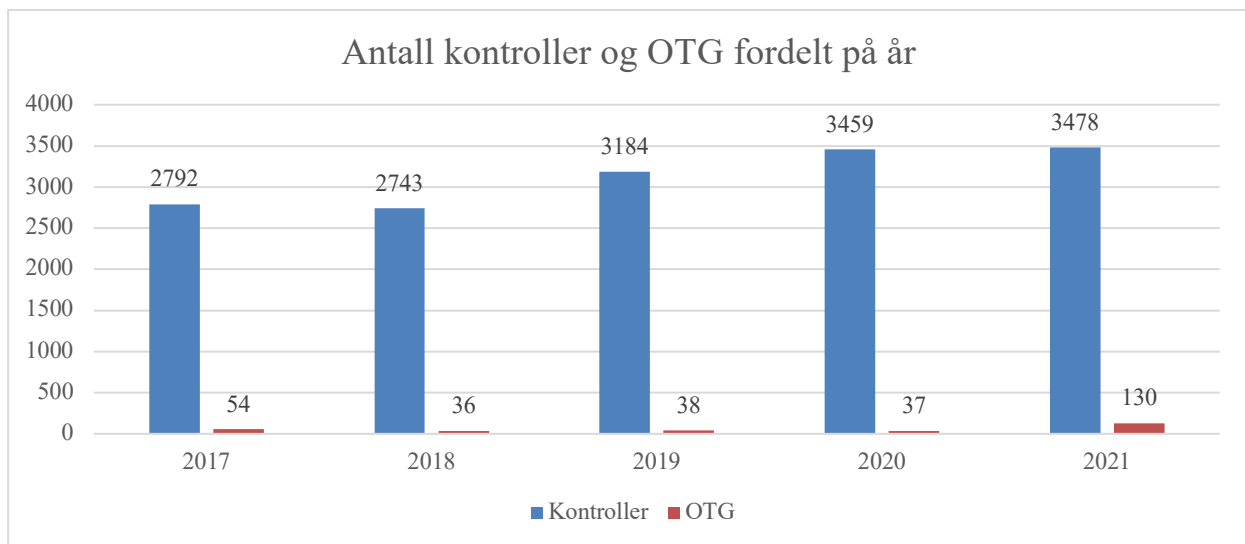
Risikovurdering omfatter de innledende stegene for rammeverket og tar for seg identifisering, analyse og evaluering. Formålet her å kartlegge uønskede hendelser eller manglende etterlevelse, analysere sannsynligheten for mulig konsekvens og samtidig gi støtte til beslutninger om de risikoer som må håndteres. Risikohåndtering er neste ledd, og innebærer å legge en plan og velge ut ett eller flere tiltak som skal hjelpe til mot målet om å redusere risikoen, og øke etterlevelsen av fiskerireguleringene. Det skilles her mellom proaktive og reaktive håndteringstiltak. Gjennom proaktive tiltak er målet å forebygge og begrense ulovligheter og negativ utvikling. Disse tiltakene omfatter reguleringstiltak, forenkling, informasjon, veiledning, dialog og tilsyn. De reaktive tiltakene er mer på den andre siden mer tradisjonelle aktiviteter, med mål om å hindre eller avdekke ulovlige forhold. Disse tiltakene inkluderer fysiske kontroller, rapporteringskrav, håndhevelse og reaksjoner. Siste fase av rammeverket, er evaluering. Dette steget innebærer å lage en vurdering av hvordan utvalgte tiltak faktisk har bidratt til å redusere risikoen for at en hendelse påvirker måloppnåelse negativt. Evaluering er viktig for å gi de som håndterer risikoen, mulighet til å påvirke og utvikle styringen for å danne grunnlag til nye risikovurderinger. Hver del av ressurskontrollen underbygges også av analyse. Dette innebærer at data samles inn, bearbeides, vurderes og formidles (Fiskeridirektøren, 2022; NOU 2019: 21).

Rammeverket med risikostyring er forankret i nasjonal strategisk risikovurdering (NSRV) som en viktig pekepinn som ligger til grunn for ressurskontrollen. Dette er en felles vurdering som alle kontrollorganer vedtar hvert år, og sier noe om sannsynligheten for at regelverket blir etterlevd og hvilke konsekvenser som skal benyttes ved overtredelser av ulike regler. Vurderingen beskriver rammer for kontrollarbeidet og gir føringer for hvilke området det særlig skal rettes oppmerksomhet mot. De siste årene har hovedmålet med ressurskontrollen vært å følge opp overordnede risikoområder ved brudd på deltakerloven, ilandføringsplikten og korrekt registrering av ressursuttaket (Fiskeridirektøren, 2022).

4.4 Kartleggingsprosess

I dette delkapittelet presenteres figurer og tabeller fra kartleggingsprosessen over OTG-ene gitt av Fiskeridirektoratet gjennom de fem årene 2017-2021. Avslutningsvis kommenteres også noen funn av hvordan språkbruket til direktoratet framtrådte i de ulike vedtakene. Mulige forklaringer på endringer over den aktuelle perioden, blir presentert i kapittel 5.

Figur 9 framstiller en overordnet oversikt over alle kontrollene utført og alle OTG gitt av Fiskeridirektoratet i perioden 2017-2021. Tallene på antall kontroller er hentet fra Fiskeridirektoratets årsrapporter for de aktuelle årene.



Figur 9 Totalt antall kontroller og OTG gitt av Fiskeridirektoratet, fordelt over perioden 2017-2021.

Figuren viser at direktoratet i gjennomsnitt utfører litt over 3000 kontrollinspeksjoner i året, og antall gitte OTG ligger i gjennomsnitt på 59 gebyrer årlig. Figuren viser likevel en nedgang fra 54 OTG gitt i 2017 til et mer stabilt antall på gjennomsnittlig 37 OTG gitt i perioden 2018-2020. Deretter økte antall gitte OTG til 130 for år 2021, til tross for at antall kontroller av direktoratet lå på det samme.

Når man sammenligner tallene fra Fiskeridirektoratets årsrapporter mot dataen jeg har gjennomgått, så vil det ikke alltid være overensstemmelse. En av årsaken til dette er at når årsrapportene ble utgitt, så var ikke alle sakene ferdig saksbehandlet. Det vil derfor være etterslep i registrering av data, blant annet fordi noen saker trenger lengre behandlingstid, og/eller fordi noen saker ikke hadde fått tildelt saksbehandler. Tabellene og figurene som blir presentert vil derfor ikke stemme overens med årsrapportene, fordi rapportene registrerer en

inspeksjon med en saksbehandling og derav én reaksjon. Dette betyr at det bare blir registrert én samlet avgjørelse per rettssubjekt, også i de tilfellene der det er ilagt reaksjon på flere. Dette fører til at mine tall og figurer kan se høyere ut i forhold til hvor mange saker det egentlig er snakk om, ofte fordi blir både skipper og rederi ilagt reaksjon, og får ulik saksbehandling.

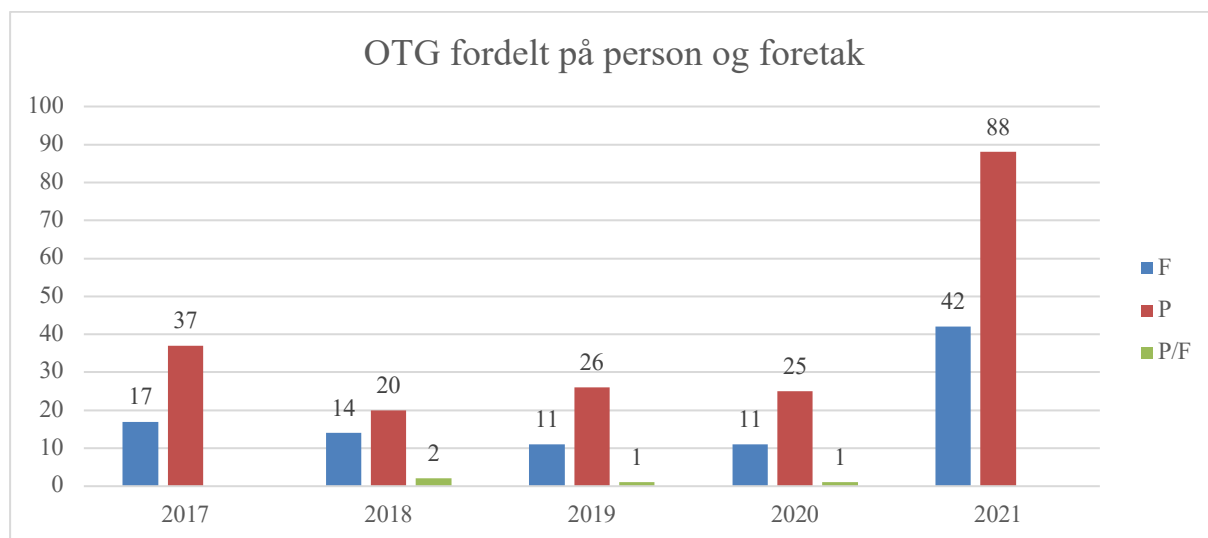
Tabell 2 viser en fullstendig oversikt over alle OTG gitt etter hvilken forskrift som er brutt.

Tabell 2 OTG fordelt etter brudd på bestemmelse.

Brudd på forskrift	2017	2018	2019	2020	2021	Total
ERS-forskriften § 12	34	22	7	3	2	68
ERS-forskriften § 13	3	5	5	4	13	30
ERS-forskriften §§ 12 og 13	7	1	8	14	37	67
ERS-forskriften §§ 11 og 12	2	1			1	4
ERS-forskriften §§ 11 og 13	1			1	2	4
ERS-forskriften §§ 11, 12 og 13	2	1	1			4
ERS-forskriften §§ 11,13, 15 og 16					1	1
ERS-forskriften §§ 4, 11 og 12					1	1
ERS-forskriften §§ 8, 12-13				1		1
ERS-forskriften § 3 og 8			1			1
Forskrift om kystfiskeappen § 6	3	4	6	10	56	79
Forskrift om kystfiskeappen § 6 og forskrift om fangst av kongekrabbe i kvoteregulering område øst for 26 grader øst mv. i 2021 § 11					2	2
Forskrift om kystfiskeappen § 6 og landingsforskriften § 8					2	2
Forskrift om lokal regulering av Lofotfisket § 6					2	2
Havressurslova § 16, forskrift om stopp av fangst av snøkrabbe § 1				1		1
Landingsforskriften § 11			3			3
Landingsforskriften § 13					1	1
Landingsforskriften § 8	2	2	7	3	9	23
Landingsforskriften § 9					1	1
Totalsum	54	36	38	37	130	295

Tabellen viser at OTG nesten utelukkende gis for brudd på ERS-forskriften med 181 gebyr, etterfulgt av brudd på forskriften om kystfiskeappen med 83 gebyr, og landingsforskriften med 28 gebyr. Det var i tillegg noen få andre tilfeller. Dette var brudd på krav om daglig røkting av garn og en annen sak der en snøkrabbe-lenke var tatt opp for sent. Totalt er det gitt 295 OTG løpet av de fem aktuelle årene.

Figur 10 viser videre hvordan OTG-ene er fordelt mellom person (skipper) og foretak (rederi).



Figur 10 Antall OTG fordelt på person og foretak.

Figuren viser at det i hovedsak er skipper som får flest gebyr mot seg, og at dette antallet er dobbelt så stort som gebyrene mot foretak. Dette gjelder for samtlige år.

Tabell 3 gir en oversikt over hvordan OTG-ene er fordelt etter fylke på mottakssted, og tabell og 4 gir en oversikt over hvordan OTG-ene er fordelt etter arten det er fisket på.

Tabell 3 OTG fordelt etter fylke på mottakssted.

Fylke mottakssted	2017	2018	2019	2020	2021
Finnmark	3	5	7	16	60
Troms	15	4	3	8	14
Nordland	14	10	5	7	41
Trøndelag	1	1	1		2
Møre og Romsdal	3	1	6	1	8
Rogaland	6	14	4	2	2

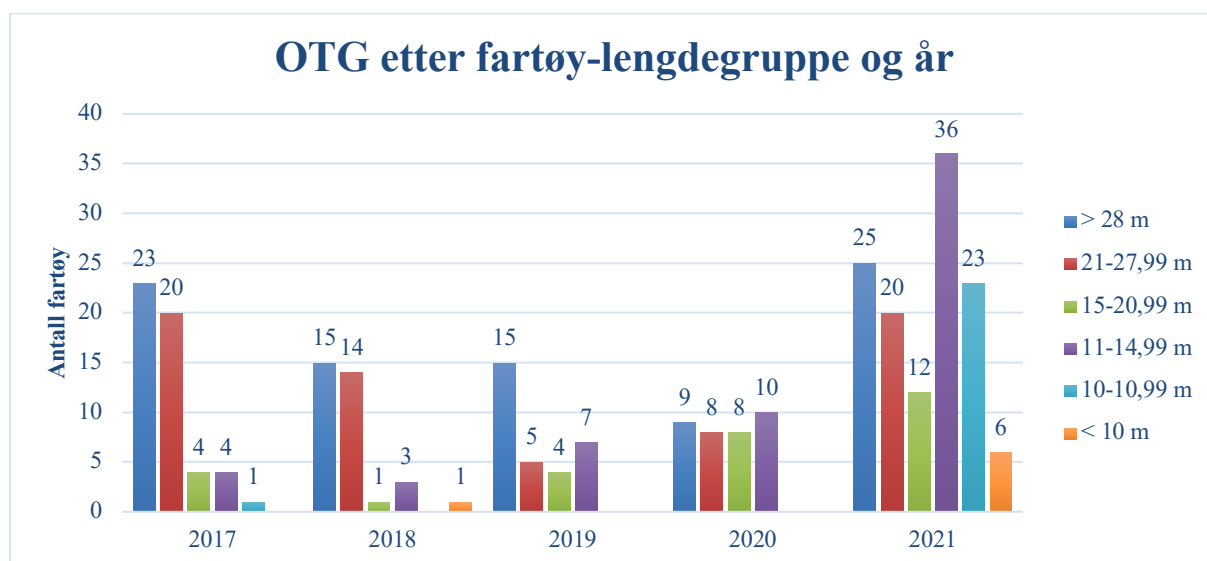
Annet eller uavklart	12	1	12	3	3
Totalsum	54	36	38	37	130

Tabell 4 OTG fordelt etter art.

Art	2017	2018	2019	2020	2021
Torskefisk	29	9	18	20	75
Pelagisk	12	14	9	3	6
Kongekrabbe	1	1			24
Annet eller ukjent	12	12	11	14	25

Tabell 3 viser at hovedtrykket av gebyrene blir gitt i de nordligste fylkene, der Finnmark desidert har det største forbruket. Troms og Nordland har betydelig mindre forbruk, men samtlige hadde økning av bruk av OTG mellom år 2020 og 2021. Størst økning finner sted i Finnmark som hadde en økning på 44 OTG. Nordland hadde også en stor oppsving med økning på 34 OTG. For resterende fylker var bruken av OTG stabilt lav for alle årene. Tabell 4 viser tydelig at det er for fartøyene som fisker etter torskefisk som blir ilagt flest OTG. Også her ser man størst økning mellom år 2020 og 2021. OTG gitt til fartøy for fiske etter kongekrabbe bemerker seg også, ved å gå fra to gebyr i år 2017-2018, null gebyr i år 2019-2020 til deretter å ende på 24 gebyrer i 2021.

Figur 11 viser antall OTG gitt til fartøy etter lengdegruppe og år.



Figur 11 OTG gitt til fartøy etter lengdegruppe og år.

Figuren viser at for de tre største fartøygruppene 15-20,99m, 21-27,99m og >28m så er antall OTG gitt forholdsvis stabilt, men med noe variasjon gjennom hele femårsperioden. For de minste tre fartøygruppene 11-14,99m, 10-10,99m, og <10m så er derimot forskjellene mye større. Størst endring ser man for fartøygruppe 10-10,99m som gikk fra å ha ett gebyr de første fire årene, til deretter å få 23 gebyr bare i 2021. Fartøygruppe <10m følger samme trend, med ett gebyr løpet av de første fire årene, til deretter å få 6 gebyrer i 2021. Fartøygruppe 11-14,99m har til sammenligning noen flere OTG gjennom de første årene, men også her mangedobles antall OTG gitt i 2021.

Det ble registrert små nyanseskjeller i språkbruket til vedtakene, og ordene som ble brukt i beskrivelsene indikerte at det ofte var alvorlige overtredelser som ble reagert på. Videre var det interessant å se hvor standardisert vurderingene i de ulike sakene var. I skyldsvurderingen sto det ofte: «det er skippers plikt til å etablere gode rutiner ...». Dersom skipperen i tillegg hadde vært aktiv fisker i mange år så sto det: «skipper anses som erfaren ... det forventes at skipper har etablerte rutiner ...». Dersom skipperen på den andre siden var ny i yrket så kunne det stå: «skipper burde utvist større aktsomhet og tatt høyde for at du som ny burde opparbeidet deg bedre rutiner og metoder ...». Et annet eksempel er dersom det var dårlig vær. Da kunne det stå: «det er ikke ukjent at det er dårlig vær i denne perioden, og at dette må tas høyde for», men hvis det er fint vær så brukte fiskerimyndighetene også dette i sine vurderinger.

4.5 Intervju

I dette delkapittelet presenteres funnene fra intervjuanalysen. Grunnlaget for analysen baseres på renskrevet notater tatt av meg og en medstudent. Gjennom intervjuprosessen ønsket jeg å få innsikt i hvordan ulike perspektiver, meninger og erfaringer kom til syne for den enkelte informanten. Hva vektlegges for hvert spørsmål, hva er felles og hva er skiller seg ut. Jeg har som nevnt tidligere tatt utgangspunkt i en tematisk analyse og benyttet meg av Braun og Clarkes trinnvise modell for å skape en strukturert måte å bearbeide intervjuene på. Analysen resulterte i følgende 3 hovedtemaer;

- 1) Praktisering og funksjon av det administrative sanksjonssystemet
- 2) Hva må gjøres for å forbedre dagens system
- 3) Muligheter med ressurskontrollarbeidet

Under hvert hovedtema vil innholdet videre bli strukturert med ulike undertemaer. Disse er basert på en rekke koder som ble utviklet gjennom analysen, og utgjør totalt 8 punkter.

4.5.1 Praktisering og funksjon av det administrative sanksjonssystemet

Dette hovedtemaet omhandler informantenes opplevelser og erfaringer med hvordan det administrative sanksjonssystemet praktiseres og fungerer i dagens fiskerinæring. Temaet har 3 undertema basert på det som skilte besvarelsene til myndighetene og organisasjonene, samt et tema som omhandler beløpsgrensen for OTG.

4.5.1.1 Kontrollsituasjonen

Innføringen av det administrative sanksjonssystemet og OTG som sanksjonsmetode kom som nevnt innledningsvis etter ønske fra næringen selv, blant annet fordi politisaker er mer belastende å ha over seg. Intensjonen bak regimet var å gjøre det lettere for forvaltningen å ilegge reaksjon på de mindre alvorlige lovbruddene. En av intervjudeltakerne forklarte det slik: *«Intensjonen bak det administrative sanksjonsregimet hos fiskeridirektoratet er å gjøre det enklere, slik at bare de mer alvorlige sakene skulle videresendes til påtalemyndighetene ...»* (FM4). Videre presiserte informanten at målet med kontrollen ikke handler om å «ta noen», men at det er like viktig å forebygge og unngå at det skjer lovbrudd, med informasjon og veiledning.

Det som gikk igjen i besvarelsene til fiskerimyndighetene var en mer praktisk gjennomgang av det som faktisk skjer mellom kontrollør og aktør i en kontrollsituasjon. Alle informantene påpekte at kontrollen er risikobasert, og forklarte hva dette innebærer. En deltaker forklarte det slik: *«Det hele begynner med kontrollhjemlene. Fiskeridirektoratet har et forvaltningsansvar og herunder et kontrollansvar over alt som har med fisk å gjøre. Alt i fra fiske starter på sjøen, og helt til den transporteres ut ... Kontrollsystemet er basert på risikoanalyse og tilfeldig kontroll»* (FM1).

På bakgrunn av at kontrollen skal være risikostyrt så velger myndighetene hvor kontrollene fysisk skal gjennomføres, enten om det er ute på et fartøy, mottak eller dokumentkontroll. Inspektører og saksbehandlere som er med på kontroll er ute etter er å få tak i mest mulig fakta, samtidig som å ha en nøytral framstilling. Det er viktig at kontrollørene er fortrolig med regelverket, for å kunne se at ting er i tråd med regelverket. Underveis i kontrollen skriver inspektørene en fullstendig rapport på forholdet, og på eventuelle feil som blir avdekket.

Rapporten blir videresendt til seksjonen for reaksjoner, der saksbehandlere gjennomgår forholdene som har blitt oppdaget og vurderer videre hva som er relevant reaksjon, dersom det har skjedd et lovbrudd. Det er her det blir bestemt om saken videre skal følges i det administrative eller i det strafferettslige sporet. Vurderingspunktene for hvert spor er i prinsippet de samme, og det som må vurderes for hver sak blir av en av informantene formulert slik: «... *det objektive bruddet på regelverket, og de subjektive forholdene som skyldelement og aktsomhet*» (FM2).

Flere av informantene tok også opp håndhevelsesveilederen som Fiskeridirektoratet bruker for å sikre likbehandling av reaksjonene som blir gitt. Veilederen er hemmelig for offentligheten, men er utarbeidet av både politi, kystvakt og direktoratet i lag, og brukes av myndighetene som et utgangspunkt for å vurdere de ulike forholdene i en sak. Veilederen viser til at noen type lovbrudd er mer alvorlig og vil derfor bli anmeldt uansett. Andre lovbrudd knyttes til verdien eller potensiell verdi at lovbruddet. FM1 presiserte også at det er andre reaksjonsformer i skalaen, men disse brukes ikke så ofte.

Når det gjelder utarbeidelse av en ny håndhevelsesveileder, så vil det ifølge informantene være et fokus på å unngå et skjematisk forhold til at «så-så-mye» er akseptabelt. I rettspraksis ligger det en prosent-grense for hvor stor feilmargin som kan aksepteres, men denne grensen har aldri blitt sagt noe om offisielt. Det skal altså ikke være et prosenttall å forholde seg til. Det ble videre presisert at det er en konkret vurdering må tas i hver enkelt sak, og en totalvurdering som bestemmer reaksjonen på forholdet.

4.5.1.2 Reaksjonene

Fra organisasjonssiden var informantene under det overordnede temaet praktisering og funksjon, mer opptatt av å fortelle om reaksjonene som blir gitt i forbindelse med kontroll. Her handler de administrative sakene stort sett om elektronisk rapportering, og en typisk sak går som regel på feil fangstestimering og feilrapportering av hvilke fiskeslag skipper har ombord i fartøyet. Ifølge fiskeriorganisasjonene kunne mange flere saker blitt løst med ileggelse av OTG, og på denne måten unngå straffesporet. Det er ved praktiseringen av håndhevingen at problemet ligger. En informant uttrykket at OTG i praksis kun brukes ved feilrapportering i fangstdagboka. Årsaken til dette ble forklart med at myndighetene ville starte forsiktig, for å tilegne seg kompetanse og erfaring med ordningen når loven først kom. Derfor startet direktoratet å gi gebyr for noen få type tilfeller. «... *Saksomfanget har ikke blitt utvidet siden,*

og dette betyr at mange små «bagatellsaker» havner i straffesporet, og burde heller blitt behandlet i gebyrsporet» (FO1).

Fiskerierorganisasjonene hevdet videre at myndighetene har satt terskelen for håndheving alt for høyt og at det nesten alltid resulterer i en objektiv vurdering, der fiskeren uansett handling vil få en straff i form av gebyr. De viser til klagesaker, der fiskere sjelden får medhold, som begrunnelse for dette.

Fiskerierorganisasjonene påpeker at selv om det ofte hevdes at fiskekriminalitet bør likestilles med økonomisk- og miljøkriminalitet på grunn av alvorlighetsgraden, er det vesentlige forskjeller i kravene til motiv og forsett. Mens disse krav eksisterer innen økonomisk- og miljøkriminalitet, er det ifølge fiskerierorganisasjonene kun krav til uaktsomhet innen fiskerikriminalitet. En av informantene uttrykte: «... Årsaken til at det kun er krav til uaktsomhet og ikke krav til vinningshensikt, er på grunn av hensynet til en effektiv ressurskontroll» (FO1).

Hvis en fisker blir tatt for brudd på lovverket fordi han har feilestimert fangsten, er det myndighetenes ansvar å bevise at fiskeren handlet uaktsomt. Fiskerierorganisasjonene mener at hvis fiskeren kan vise at han har fulgt de etablerte estimeringsmetodene og ikke kan se hva han kunne gjort annerledes, bør han ikke bebreides, siden han ikke hadde noen alternativer. Organisasjonene bemerket også at myndighetene sjelden beskriver hva en fisker burde ha gjort annerledes for å unngå skyld, og dermed kan det se ut som om fiskerens forklaring ikke har noen innvirkning. Dette ble også registrert under kartleggingsprosessen, der gjennomgangen viste at vedtakene sjeldent beskrev konkrete forslag til hva en fisker burde gjort annerledes ved vurdering av skyld. Det kan altså virke som at det ikke spiller noen rolle hva fiskeren sier, og fiskerierorganisasjonene mener derfor at «*praktiseringen blir objektiv*» (FO1).

På denne måten er man i grenseland for en slags sirkelargumentering. Myndighetene vil si at et stort avvik i seg selv er en indikasjon på at fangstvurderingen ikke har vært god nok, og at man dermed er uaktsom hvis systemet resulterer i svikt. Hver situasjon skal likevel vurderes konkret, og det er myndighetene som må bevise at fisker var uaktsom. Her påpeker fiskerierorganisasjonene at selv om fiskeren kan dokumentere sine rutiner, er dette ofte ikke godt nok for å ikke bli ilagt reaksjon. Dette til tross for at direktoratet sjeldent beskriver fiskerens handlingsalternativ.

4.5.1.3 Beløpsgrense

Et relevant tilleggsspørsmål som oppsto underveis i intervjuprosessen omhandlet beløpsgrensen for ileggelse av OTG. Selv om dette ikke alle ble tatt opp under alle intervjuene, mener jeg det er god nok bredde i besvarelsene til å ta det med som et tema.

En informant uttalte at *«100 000 kr er et helt annet beløp i dag, enn når loven kom i 2008»* (FM1). Det man får for 1kg torsk i dag er ikke det samme som før, og selv om OTG ble introdusert for å avlaste politiet, har handlingsrommet til Fiskerimyndighetene derfor blitt mindre. For mange i fiskerinæringen er ikke den økonomiske delen av OTG det verste, og et gebyr på maks 100 000 kr er i mange tilfeller ikke et stort beløp. Likevel vil det være mer smertefullt for mindre aktører i næringen. Gjennomsnittet på OTG fra 2017-2021 var på ca. 21 000 kr, men om dette beløpet er tilstrekkelig for å motivere fiskerne til å endre sin praksis, er diskutabelt. Ifølge informanter fra forvaltningen kunne en økning av beløpsgrensen gjøre systemet raskere og mer effektivt.

En annen informant fra myndighetssiden uttalte at beløpsgrensen åpenbart ikke er høy nok, og at det vil bli nedsatt et utvalg som skal se nærmere på regelverket og foreslå en økning. FM3 forklarte at beløpsgrensen tidligere var en slags rettssikkerhetsgaranti for å sikre at (alvorlige) saker som gikk over beløp på 100 000 kr ikke skulle avkriminaliseres, men burde gå gjennom straffesporet. Grensen ble satt opp mot den praksisen som forelå, men i senere tid har den vist seg å være for lav, samtidig som den fører til forskjellsbehandling i næringen, ifølge FM3.

4.5.2 Hva kan forbedres i dagens system

Dette hovedtemaet tar for seg det som må gjøres for at OTG kan bidra til å forbedre dagens ressurskontroll. Alle intervjudeltakerne, både myndighetene og organisasjonene var enige om at dagens system ikke fungerer. Verken det administrative eller det strafferettslige. Det som skiller de ulike sidene, er hva de mener er løsningen for å forbedre systemet. Fiskerimyndighetene tror at løsningen er digitalisering og automatisk vektkontroll. Fiskeriorganisasjonene ønsker på den andre siden mer fysisk kontroll, og da spesielt på de store anleggene og med vekt på vinterfiske når det virkelig er muligheter for kriminalitet. Temaet blir av denne grunn delt i 3 undertemaer.

4.5.2.1 Problemet

Første undertema tar for seg hva intervjudeltakerne ser på som problemet med dagens system. Fiskerierorganisasjonene er opptatt av å bruke begrepene real- og formalovertredelser. Realovertredelsene omtaler de som overtredelsene som er bevisst og planlagt, mens fangstestimering og forglemmelser omtales som formalovertredelsene. En av grunnene til at fiskerierorganisasjonene mener at kontrollen ikke fungerer optimalt, er fordi de synes myndighetene ilegger alt for strenge reaksjoner på formalfeil. De påpeker også viktigheten av å skille mellom de to typene av underrapportering av fangst. Dette fordi myndighetene sjeldent klarer å avdekke de sakene som «virkelig» er kriminalitet.

«Det eneste myndighetene klarer å avdekke er formalovertredelse. Noe som ikke er så rart siden alle fiskere er pålagt å estimere fangsten ombord, og derfor ofte kan estimere feil» (FO1).

Fiskerierorganisasjonene hevder at en rekke rapporterings- og kontrollregler er så vanskelige å følge at de utgjør "snubletråder" for fiskere, fordi det er mennesker som skal følge disse reglene. De påpeker at det er naturlig for mennesker å gjøre feil, som å glemme en frist eller estimere fangsten feil, men at myndighetene ikke tar hensyn til dette. Straks en fisker gjør en feil, blir det slått ned på. Dette mener fiskerierorganisasjonene er fordi det er automatiserte datasystemer som fanger opp om du har gjort alt etter boka.

Fiskerimyndighetene fremhever på den andre siden, at de ikke benytter seg av begreper som real- og formalovertredelser. De påpeker at det ikke er noen form for «gjettekonkurranse» som foregår på sjøen når fisker skal estimere fangst om bord. Ifølge FM2 er *«Det å underrapportere fangst er første trinn i å legge til rette for at «realovertredelsen» skal kunne skje»*. FM2 mener også at det er uheldig å bruke begreper som real- og formalovertredelser, fordi det reduserer alvorret til de såkalte «formalovertredelsene».

Fisk er fellesskapets ressurs – og fiskere som har fått adgang til å høste og utnytte denne ressursen, forplikter seg videre til å gi tilbake til samfunnet og etterfølge regelverket som er satt. Ut ifra en etterlevelsstrategi der man skal tilpasse en reaksjon ut fra hva som er førende for noen som ikke etterlever regelverket, er myndighetene avhengig av å ha et reaksjonssystem som er effektivt. Med dagens system treffer ikke fiskeriforvaltningen dette, og årsaken ble av FM forklart gjennom oppbyggingen av kontrollregimet. En deltaker sa det slik: *«Vi klarer ikke*

bruke reaksjons- og straffesystemet opp mot de som «virkelig» opererer i strid med regelverket» (FM2). Med dette mener FM2 at dagens kontrollregime ikke klarer å avdekke de systematiske forholdene. I NOU-en pekes det på at de største utfordringene i dagens system er at vi ikke kan verifisere dataen som brukes, fordi de er basert på selvrapporteringer. Dette gjør at myndighetene ikke klarer å bruke dataene til å avdekke de systematiske lovbruddene, og de store aktørene. Manuelle rapporteringer er lette å endre på, og dette forklarer hvorfor det er vanskelig å avdekke og dokumentere enkelte hendelser, og hvorfor det ofte er tilfellene av de såkalte «formalfeilene» som blir avdekket. Flere informanter presiserte videre at virkemidlene som vi har i dagens reaksjonsspor, bare retter seg mot fiskeren. Mottakene slipper ofte billig unna, og på denne måten mener flere at systemet ikke klarer å fange opp de de aktørene som driver med overtredelser systematisk. FM2 påpeker likevel at: *«... man kan likevel ikke si det er reaksjonssystemet som sådan som er feil, men mer hvordan kontrollregimet er bygget opp ved at systemet skaper et stort mulighetsrom for å omgå regelverket hvis man ønsker det»* (FM2).

4.5.2.2 Digitalisering

Fra fiskerimyndighetenes side, så tror de at løsningen på mye av problemene til ressurskontrollen ligger i digitalisering. De mener at hvis vi klarer å ta i bruk ny teknologi (kunstig intelligens) samtidig som at næringen pålegges å bruke den nye teknologien, og at registreringen av ressursuttaket blir korrekt, så vil dette ta bort mye av insentivene rundt grunnlaget for feilrapportering gjennom verdikjeden. Tanken er at hvis man klarer å ta vekk den manuelle registreringen og går over til å bruke teknologi til å gjøre dette automatisk, så vil mye av ulovligheten som skjer i dag kunne forebygges. Målet er å presse aktørene lengre ned i etterlevelsepyramiden, slik at aktørene selv vil velge å etterleve regelverket. En fra fiskerimyndighetene presiserte det slik: *«Hvis næringen opplever at de fleste etterlever regelverket, så vil det være lettere å gjøre det selv også. Motsatt vil det også fungere andre vei»* (FM2).

En annen informant påpekte også at løsningen ligger i de tekniske endringene som er forslått i NOU-en, sammen med grunnleggende holdningsskapende og forebyggende arbeid. Ved automatisk innhenting av opplysninger fra objektive parter, så vil det bli mye mindre feil. *«Det handler om å minke handlingsrommet til egenrapportering»* (FM3).

Fiskerierorganisasjonene ser også positivt på at fiskere i framtiden kanskje slipper manuell fangstestimering. Ved bruk av teknologiske framskritt som automatiske vektsystemer, trekker FO2 fram at det vil være gunstig for skipper å slippe risikoen for å få gebyr for feilestimering. FO1 påpeker likevel at krav til vekt ombord innebærer at innretningen til vektene må være tilpasset slik også de minste fartøyene får plass, slik er det dog ikke i dag. Dersom det ikke er plass til de nye digitaliseringene for alle flåtegruppene, mener FO2 at de må fritas fra kravene. «... hvis ikke så vil de bli fjernet fra virkeligheten og flåten vil ikke være differensiert, slik målsettingen i fiskeripolitikken sier» (FO2). En annen faktor er økonomi. Dersom de nye vektsystemene blir veldig kostbare, så er spørsmålet om de minste fartøyene har økonomi til å få de installert. FO3 påpeker også at de digitale vektsystemene er ment at mottakene selv skal operere. Dette betyr at de vil være mulig å manipulere, selv om de er elektroniske. FO3 mener det er enkelt å manipulere/endre vekten for hver enkelt landing og båt.

Et annet forslag tatt opp av FM3 handler om å ta i bruk flere administrative redskap. I dagens kontroll er det flere redskaper som ikke blir brukt, eller som blir brukt lite. Tilbakekallelse av ervervstillatelse er et av disse redskapene som blir nevnt. Dette er et veldig inngripende men effektivt sanksjonsmiddel, ved at du mister retten til å utøve fiske for en midlertidig eller permanent periode. Vanligvis har deltakelsen blitt fjernet for en måned, men den kan også bli fjernet for flere måneder. Metoden blir brukt ekstremt sjeldent, og terskelen er høy for å ta i bruk sanksjonen. FM3 tror likevel at hvis terskelen for å benytte seg av metoden hadde gått ned og det hadde ryktet seg at du kan bli satt på land dersom du bryter loven, så ville flere aktører holdt seg innenfor regelverket. Alvorlige straffesaker blir ofte liggende i systemet i flere år fordi de er vanskelig å bevise, og fører ofte til henleggelse. Ved å benytte seg av et inngripende tiltak som tilbakekallelse av ervervstillatelse, så kunne kanskje systemet blitt mye mer effektivt.

4.5.2.3 Fysisk kontroll

Ifølge informantene fra fiskerierorganisasjonene var alle enige om at fokuset må rettes mot land for å bedre ressurskontrollen, samt øke antall fysiske kontroller ved mottakene. De mener at en stor del av problemet ligger i at det er få landinger som blir kontrollert, og på denne måten skapes det et stort mulighetsrom for samarbeid mellom mottak og fisker.

«Løsningen ligger i kontroll på kaia» (FO2).

FO3 understreket videre at innsatsen må settes inn i vintersesongen på torskefiske, og spesielt på de anleggene der det landes mye fisk. Det er her det er størst mulighet for organisert kriminalitet, som kan være av stor verdi. På sommer og høst er det andre sesongbaserte fiskeri som er mer aktuelle, men da er det vanligvis færre anlegg involvert, så kontrollinnsatsen trenger ikke være like stor. Andre løsninger som fiskerierorganisasjonene trakk fram for framtiden, er kameraovervåkning og offentlig vekt på kai. Med offentlig vekt menes det en vekt der all fangst som kommer i land skal veies, før mottakene får fangsten. Dette for å få en fullstendig oversikt over hvor mye fisk som blir sendt inn på anlegget. FO3 fremhevet også at kameraovervåkning kan brukes i tillegg til den offentlige vekten for å dokumentere at fisken ikke går forbi uten å bli veid. Løsningene blir beskrevet som rimelige, og det trenger heller ikke være noen som overvåker kameraene, bare en logg som lagres, og som kan for å kontrollere i etterkant.

Ifølge FM1 fra myndighetssiden er det usannsynlig at det vil bli ansatt betydelig flere personer i Fiskeridirektoratet. Som et resultat av dette vil flere landinger trolig ikke bli fysisk kontrollert i fremtiden. For å håndtere denne situasjonen mener myndighetene at det er nødvendig å fokusere på digitalisering og forbedrede risikovurderinger. Dette vil bety å identifisere fiskeriene med høyest risiko til enhver tid og deretter skjerpe kontrollen på objektnivå for å adressere risikofaktorene.

4.5.3 Muligheter med ressurskontrollarbeidet

Det siste temaet tar for seg ulike muligheter for framtidens ressurskontroll. Dette deles videre inn i 2 undertema som diskuterer hvilke lovbrudd som er vanskelig å avdekke, og hvordan legitimitet og etterlevelse kan styrkes.

4.5.3.1 Hvilke lovbrudd er vanskelig å avdekke

Å kontrollere hele verdikjeden, fra hav til bord er vanskelig. Jo lengre ut i verdikjeden en kommer, jo vanskeligere er det å dokumentere lovbrudd. FM1 påpekte derfor at et av de viktigste punktene Fiskeridirektoratet har ansvar for i fiskerilovgivningen, er å sikre korrekt registrering av ressursuttaket. Videre ble det presisert at de lovbruddene som er vanskelig å avdekke er «*alt som skjer der inspektørene ikke er*» (FM1).

For å lykkes med kontrollarbeidet tror derfor FM1 at vi må bli flinkere på risikoanalyse, kombinert med at vi klare å utnytte de enorme mengdene med statistikk som finnes. Det finnes mange deler å analysere fra den statistikken som finnes av dagens data, men antakelig kreves

det mye mer kompetanse og kanskje også fra andre fagfelt, for å gjøre dette på best måte. Hvis vi med den økende digitaliseringen klarer å gjøre god analyse med risikovurderinger så tror FM1 at vi kan oppnå gode resultater i framtiden.

FO1 og FO3 fra fiskerierorganisasjonene påpeker at de vanskeligste lovbruddene å avdekke er de som blir utført bevisst og planlagt, kalt «realovertredelser». FO3 går så langt som å si at disse lovbruddene nesten er umulige å avdekke. FO2 understreker også at det ikke er enkelt å avdekke lovbrudd direkte, dersom det er samarbeid mellom fiskeren og mottaket.

4.5.3.2 Legitimitet og etterlevelse

Det er viktig å bevare og øke legitimiteten i systemet for fiskeriforvaltningen. Dersom sanksjonsbestemmelsene skal virke etter sin hensikt er det helt avgjørende at de har legitimitet i næringen. Dette forutsetter at fiskerne føler at systemet er ivaretatt og at næringen gis anledning til å uttale seg og komme med innspill i saker, samtidig som at lovforslag som fremmes har klare begrunnelser.

FO2 påpekte at trusler om gebyr eller straff ikke nødvendigvis vil stoppe bevisste lovbrudd og kriminalitet. I stedet er det viktigere å ha en forvaltningspraksis som har legitimitet i næringen, slik at aktørene forstår at brudd på bestemmelsene vil medføre konsekvenser.

En faktor som samtlige informanter fra begge sider var opptatt av i intervjuprosessen, var at mulighetsrommet må reduseres for å få bedre etterlevelse av regelverket. Dette er noe som NOU-en også fokuserte på, der det pekes på at grunnen til at mange aktører velger å bryte loven er nettopp fordi mulighetsrommet er for stort.

«Hvis fiskeriforvaltningen skal kunne utvikles framover så må mulighetsrommet lukkes» (FM2).

For å redusere mulighetsrommet for lovbrudd kan man prøve å endre én eller flere faktorer i lovbruddtriangelet, som forklart i kapittel 2.2.2. Eksempler kan være ved å styrke kontrollsystemene, begrense tilgangen til lovbruddsobjektene eller øke bevisstheten om konsekvensene av lovbrudd. Ved å lukke mulighetsrommet så betyr det at det jobbes forebyggende mot en ulovlig aktivitet, men det betyr ikke at det nødvendigvis vil ende med flere reaksjoner.

En av informantene presiserte at det ofte er veldig personlig om, og hvordan man velger å etterleve et regelverk. Både menneskene og omgivelsene rundt deg, påvirker din egen vilje til etterlevelse. Det vil likevel være mye lettere å bryte reglene dersom mulighetsrommet er stort, samtidig som man vet at andre aktører i næringen ikke etterlever regelverket. Kontrollregimet slik det er i dag er ifølge FM2 derfor med på å svekke etterlevelse på grunn av mulighetsrommet, nettopp fordi det er «lett å følge strømmen».

Fra organisasjonssiden trakk en av informantene fram en annen side av mulighetsrommet. Det denne deltakeren la vekt på, var at myndighetene ikke utnytter det mulighetsrommet som regelverket rommer. *«Det er veldig mange «kan-bestemmelser» i havressursloven som gir myndighetene muligheten til å gi et gebyr, men de må ikke»* (FO2). Med dette mener informanten at myndighetene bør benytte seg av mulighetsrommet i større grad, og at de i dag praktiserer regelverket for strengt. FO2 kommenterte også at språkbruket i vedtakene framstiller alle saker som veldig alvorlig. Dette mener informanten er misbruk av ord, og gjør at alvorligheten mister sin betydning. FO2 stiller spørsmål til hva man skal framover skal kalle de sakene som virkelig er alvorlig.

4.6 Funn

Dette delkapittelet oppsummerer og trekker sammen noen av oppgavens hovedfunn som videre vil bli diskutert i neste kapittel.

- Språkbruket til Fiskeridirektoratet framstår som veldig alvorlig i vedtakene, men basert på informantens synspunkter er dette misbruk av ord, som igjen svekker alvorlighetens betydning ifølge fiskeriorganisasjonene.
- Et av funnene fra kartleggingsprosessen viste at det er en bestemt type overtredelse som sanksjoneres med OTG. De fleste saker omhandler feil fangstestimering.
- Fiskeriorganisasjonene støtter at OTG er et egnet virkemiddel ved mindre alvorlige lovbrudd og at det bør brukes for å korrigere uønsket atferd.
- Det framgår også at størrelsen på gebyrene neppe gjør at OTG kan antas å virke avskrekkende, men at hensikten med gebyrene mer er å korrigere uønsket atferd og fremme aktsomhet.

- Et annet funn fra denne studien er at mens kontrollmyndighetene fokuserer på å sørge for at regelverket blir overholdt, så ser fiskerne selv på regelverket som en støtte og hjelp i deres arbeid. Når håndhevelsen av regelverket oppleves som at det fører til at selv lovlydige fiskere kan bli ansett som lovbrutere, kan dette skape spenninger mellom forvaltningen og næringsaktørene, og være med på å svekke legitimiteten til forvaltningen.
- I intervjuene påpekte fiskerierisasjonene at dersom OTG skal kunne ilegges, så må myndighetene kunne dokumentere at et lovbrudd har skjedd. Det er lett å dokumentere brudd på ERS-forskriften, men bevisbyrden og skyldvurdering er derimot ikke like lett. Et funn er derfor at ressurskontrollen er ikke organisert på en måte som gjør at Fiskeridirektoratet får tilstrekkelig grunnlag for å anvende OTG på andre lovbrudd.
- Et siste hovedfunn fra denne studien er at fiskerimyndighetene og fiskerierisasjonene deler samme sett av normer og verdier når det gjelder å unngå regelbrudd og fremme ansvarlig atferd. Det er ingen uenigheter om hva som bør være de overordnede målene for ressurskontrollen. Uenigheten kommer til syne når det gjelder fortolkningen og praktiseringen av regelverket. De har ikke samme forståelse av hva som reageres på, og hva som er årsaken til overtredelsene. Dette utfordrer forvaltningen som institusjon og tyder på at det er et behov for å arbeide videre med å skape en felles forståelse av regelverk, håndheving og prosedyrene rundt bruken av OTG.

5 Diskusjon

Denne masteroppgaven har hittil presentert resultater og analyser fra datainnsamlingen som har lagt grunnlaget for studien. Oppgavens overordnede problemstilling er: «Hvorfor er det uenighet mellom forvaltningen og fiskerne om bruk av overtredelsesgebyr i fiskerinæringen, og hvilke konsekvenser kan denne uenigheten ha for samarbeidet mellom fiskerimyndigheter og fiskere i framtiden?». For å svare ut problemstillingen og konkrete forskningsspørsmål, vil diskusjonen ta utgangspunkt i hovedfunnene oppsummert i resultatkapittelet. Funnene vil bli drøftet i forhold til kontrollsystemet som helhet, og vil videre bli diskutert i lys av det teoretiske rammeverket.

5.1 Språkbruk

Som det framgår av resultatene, så deler forvaltningssystemet (representert ved Fiskeridirektoratet) og systemet som forvaltes (representert ved fiskerierorganisasjonene) de samme verdiene knyttet til god ressursforvaltning, bærekraft og god og effektiv kontroll. Dette kan man si er et resultat av de omfattende samstyringspraksisene som vi har i de norske fiskeriene (Johnsen, 2014). Den norske samstyringsmodellen har bidratt til å øke legitimiteten i næringen ved å involvere fiskere i beslutningsprosessen om fiskeriforvaltning. Dette har gjort det lettere å akseptere og implementere beslutninger om restriksjoner og regelverk siden interessentene har vært involvert i å ta beslutningene. OTG er et eksempel på en ordning som både forvaltning og fiskerierorganisasjoner har vært enige om.

Språkbruken i sakene jeg har gjennomgått, og fiskerierorganisasjonenes synspunkter indikerer likevel at Fiskeridirektoratet og fiskerne har noe ulik forståelse av alvorligheten i hva som er problemet, og hvordan det bør håndteres i praksis. I kartleggingsprosessen fikk jeg tidlig et inntrykk av at alle overtredelsene var alvorlige. Dette inntrykket fikk jeg på grunn av språkbruk og bruk av ord som: «veldig alvorlig», «skjerpene omstendigheter» og «ikke unnskyldelig». Denne språkbruken indikerer at overtredelsene som det skal reageres på, krever «straff», eller reaksjoner som befinner seg i øvre del av reaksjonspyramiden. Lengre ut i arbeidet med oppgaven og i etterkant av intervjuene fikk jeg en annen forståelse, der jeg innså at de fleste sakene ikke kunne anses som like alvorlig. Dette ble særlig tydelig i etterkant av samtalene med fiskerierorganisasjonene, som mente at mange av overtredelsene bør reageres på med mildere reaksjoner, da de befinner seg i nedre del av reaksjonspyramiden. Fiskerierorganisasjonene antydte også at Fiskeridirektoratet muligens misbrukte alvorlige ord i sine vedtak, og derfor

gjorde det vanskelig å skille mellom alvorlige og mindre alvorlige overtredelser. FO2 stilte spørsmål til hvordan man skal omtale de sakene som virkelig er alvorlige, når alle formalfeil også blir omtalt som svært alvorlige. Det må også nevnes at noe av poenget med innføringen av OTG var å avkriminalisere de mindre overtredelsene. På formell basis har nok sanksjonsmiddelet lyktes i dette, men det er samtidig et paradoks at språkbruken i Fiskeridirektoratets vedtak kan gi inntrykk av at også de mindre overtredelsene blir behandlet som kriminelle handlinger.

Under kartleggingsprosessen ble det observert at i noen vedtak ble det i skyldvurderingene, gitt konkrete forslag til hva som burde vært gjort annerledes i situasjonen for å ikke begå lovbrudd. Imidlertid ble det i flest vedtak kun skrevet: «skipper er ansvarlig for å utvikle gode rutiner» eller «skipper burde utvikle et fangstestimeringssystem som sikrer et sikkert resultat», uten noen ytterligere detaljer. Dette kan indikere at det er utfordrende å finne en balanse mellom å bruke et språkbruk, og samtidig beskrive alvorlighetsgraden i en sak på en korrekt måte.

Det ligger også i samstyringspraksisene at forvaltningssystemet skyver en del av ansvaret ned på systemet som skal forvaltes, gjennom at myndighetene krever at næringsaktørene selv må sørge for å etablere systemer som gjør at aktivitetene deres skal kunne overvåkes og kontrolleres. På denne måten blir fiskerne «oppdratt» til å drive med selvkontroll, slik at myndighetene i stedet for å kontrollere fangst kan kontrollere system og prosedyre. Forskjellen i språkbruket indikerer også at det er noe ulik forståelse av hva som kan forventes, med hensyn til hvor nøyaktig for eksempel fangstestimering kan være. For fremtiden er det derfor viktig å avklare hvilken funksjon OTG er ment å ha og hvilke mål som er tenkt å oppnås ved bruk av virkemiddelet.

5.2 Hvilke typer overtredelser er OTG rettet mot?

Kartleggingsprosessen viste at bruken av OTG primært brukes til å reagere på en bestemt type regelbrudd, der sakene oftest omhandler feilrapportering i fangst dagboka. Ut fra reaksjonspyramiden og begrunnelsen for ordninga, er OTG ikke en straffereaksjon. OTG virker mer som et oppdragende virkemiddel som er ment til å bidra til økt aktsomhet blant fiskerne. Dette kan kobles til Ayres og Braithwaite (1992) reaksjonspyramide, der OTG ligger i midten av pyramiden med pålegg om forbedring. Som beskrevet i teorikapitlet, handler både etterlevelse og et systems legitimitet om å tilpasse reaksjonene til de ulike aktørers holdning til etterlevelse, og hvordan man kan benytte seg av en kombinasjon av oppmuntring, opplæring,

kontroll og sanksjoner for å oppnå ønsket atferdsendring. Målet er å motivere for «bevegelse» nedover i pyramiden slik at flest mulig kan nås med de virkemidlene som er mest kostnadseffektive. På denne måten kan man si at OTG primært ikke er rettet mot de aktørene som ikke ønsker å etterleve regelverket, men mot dem som ønsker å etterleve regelverket, men som ikke alltid får det til. Fra intervjuprosessen kom det likevel fram at det var en forventning både fra forvaltningen og fiskeriorganisasjonene om at virkemiddelet skulle kunne brukes i flere typer saker. Resultatene fra denne oppgaven viser at dette foreløpig skjer i begrenset grad.

Denne studien har vist at diskusjonen rundt bruken av OTG tar utgangspunkt i et felles verdigrunnlag, men at det er noe ulikt syn på hva virkemidlet skal oppnå. Det problemet som framstår, er dermed kanskje ikke først og fremst et kontroll- og sanksjonsproblem, men et kommunikasjonsproblem. Samstyringsprosessene har ikke ført til at det er samme forståelse av hva OTG er og hvilket formål det skal tjene.

Dette er problematisk fordi det kan føre til at virkemidlet ikke brukes på en måte som er i tråd med intensjonene, eller at det oppstår misforståelser og konflikter mellom involverte parter. Hvis ikke alle parter har en felles forståelse av hva OTG er og hva det skal oppnå, kan noen oppleve å bli urettferdig behandlet, eller at de ikke ser verdien av å bruke virkemidlet. Dette kan svekke legitimiteten til både OTG og de som implementerer det, og dermed redusere tilliten til hele systemet for ressurskontroll og fiskeriforvaltning.

Eck (2003) argumenterer for at det også er viktig å ta hensyn til mulighetsrommet for lovbrudd i enhver analyse av kriminalitetsforebygging. Å begrense mulighetene for lovbrudd kan være like viktig som å adressere holdninger og motivasjon blant aktørene. Derfor kan det være hensiktsmessig å bruke teknologiske løsninger, øke overvåkingen og styrke kontrollen for å redusere muligheten for lovbrudd. Ved å gjøre dette, kan man øke legitimiteten til regelverket og samtidig øke fokuset på oppdragende virkemidler, som for eksempel OTG.

5.3 Hvor og hvem ilegges OTG?

Et annet funn fra kartleggingsprosessen viser at de fleste OTG-ene ble gitt i de nordligste fylkene. I tillegg viste kartleggingen en betydelig økning i bruken av virkemiddelet i 2021. Fra resultatkapittelet viser tabell 3 og 4 at størst økning fant sted i Finnmark i 2021, og at flest gebyr er gitt til de fartøyene som fisker etter torskefisk. Det faktum at kontrollen er risikobasert er én forklaring på dette. Ved at kontrollen er risikobasert, så betyr det at flest ressurser plasseres der

risikoen er størst for at lovbrudd kan skje. Når viktig pågående fiskerier foregår, for eksempel under sesongfisket etter skrei, så vil alle inspeksjonene konsentreres innenfor det området hvor flest fartøy deltar og lander fisk. Selv om antall kontroller ikke har økt gjennom de aktuelle årene, kan bedre vurderinger i forkant ha ført til at myndighetene traff bedre på kontrollene. Dette kan være knyttet til økt bruk av teknologi og digitale verktøy, samt en økt satsning på risikovurderinger etter utgivelsen av NOU-en. Disse resultatene kan indikere at ressurskontrollen har blitt mer effektiv, noe som kan ha bidratt til økt illeggelse av gebyr.

Etter å ha undersøkt andre mulige årsaker for at økningen var størst akkurat i 2021, er den mest forståelige årsaken antakeligvis tilknyttet det nye rapporteringskravet som ble innført i februar samme år, gjennom kystfiskeappen. Dette kravet førte til at alle fartøy med adgang til fangst av kongekrabbe i kvoteregulerte område, ble pålagt å rapportere all fangst. Selv om man ikke kan fastslå med sikkerhet at fiskerne fortsatte å gjøre det samme som før, er det sannsynlig at ettersom en betydelig større andel fiskere ble omfattet av regelverket, så førte dette til en stor økning av overtredelser som følge av manglende aktsomhet. Forvaltningsinngrep og endringer som dette er ofte nødvendig å innføre, men i dette tilfellet kan en ikke se bort fra at den økte illeggelsen av OTG var et resultat av at mange fiskere ikke hang med på endringene i regelverket. Dette burde vært undersøkt nærmere, og ville kunne gitt grunnlag for å stille spørsmål om informasjon og veiledning hadde blitt kommunisert godt nok i forkant.

Når det gjelder illeggelse av OTG, kan dette pålegges både skipper og foretak. Kartleggingsprosessen viser at det over tid blir gitt dobbelt så mange OTG til skipper som til foretak. En hovedårsak til denne fordelingen er at de fleste OTG-ene som blir ilagt for brudd på rapporteringsplikter, eksempelvis posisjonsrapportering og landingsmelding, kun pålegges skipperen. Den vanligste størrelsen på OTG som ilegges skipper er på 12 000 kr per rettssubjekt, med mindre det foreligger flere overtredelser som resulterer i høyere gebyrer. For rederi blir gebyret på nivå med hva potensiell fortjeneste for fangsten ville blitt.

Overtredelser som under- og overrapportering skaper en mulighet for å fiske samme kvantum på nytt, og åpner for potensielt høy fortjeneste. Slik feilrapportering blir sett på som alvorlig da det kan gi et feil bilde av ressurs situasjonen, og fører til illeggelse av OTG til både skipper og rederi. Fiskeridirektoratet vurderer også skipperens erfaring som en faktor som kan påvirke om rapporteringskravene bør/skal være kjent. Tidligere reaksjoner eller advarsler mot skipper eller rederi, for lignende overtredelser, tas også med i betraktningen ved illeggelsen av gebyr.

Det kan være utfordrende å fastslå årsaken til at OTG blir ilagt, enten det skyldes uaktsomhet, bevisst regelbrudd eller en kombinasjon av begge. Uansett årsak synes det imidlertid ikke som om virkemiddelet har en sterk avskrekkende effekt. Tvert imot kan det virke som om OTG fungerer mer som et verktøy for veiledning og støtte for å sikre overholdelse av regelverket.

5.4 Mangel på kontroll eller dårlig kommunikasjon?

Med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket og samstyringsmodellen, så viser resultatene fra denne studien at det kan virke å være noe manglende samsvar mellom de virkemidlene som forvaltningssystemet har til rådighet og det som faktisk skjer i det systemet som forvaltes. Forvaltningen bruker språk som antyder at overtredelsene er mer alvorlige enn det OTG som virkemiddelet er innrettet mot, nemlig å korrigere atferd. Fiskeriorganisasjonene på sin side er opptatt av at systemet ikke fanger opp den usikkerheten og dynamikken som ligger i næringen. Denne uenigheten i tolkningene kan muligens føre til en splittelse mellom partene og svekke hensikten og legitimiteten til reaksjonsformen.

Fiskerinæringen er ikke et statisk system. Den er et komplekst og skiftende system, hvor det skjer store og små endringer både fra år til år og fra dag til dag. Det er endringer i både naturen og i forvaltningen. Forvaltningssystemet prøver å håndtere dette gjennom at lovgivningen på feltet er basert på fullmaktslovgivning, som gir myndighetene mulighet til å innføre ulike reguleringer gjennom forskrifter hele året. Dette betyr at næringsaktørene må tilpasse seg både en skiftende natur og endringer i reguleringer. Det kan være utfordrende å følge med til enhver tid, og OTG-forskriften er bare en av mange forskrifter aktørene må ha oversikt over. Aktiviteter som tidligere har vært vanlig akseptert adferd, kan etter innføringen av nye regler bli betraktet som lovbrudd. Hensikten med OTG var å avkriminalisere, men dersom forvaltningssystemet oppfatter det som straff og omtaler det deretter, samtidig som fiskerne anser det som en reaksjon på mindre alvorlige forhold, indikerer dette at det noe ulik forståelse.

Forvaltningssystemets oppfatning av hvordan en best ivaretar verdigrunnlaget, kan dermed være forskjellig fra det som er generell oppfatning og aksept i samfunnet, og i systemet som skal forvaltes. Hvis nye reguleringer også fører til flere regelbrudd, kan dette lede til strengere sanksjoner og enda flere reguleringer, slik at syklusen gjentar seg. I en slik situasjon med ulik forståelse av problemet, taper også fiskeriforvaltningen og samstyringsmodellen legitimitet, og

relasjonen mellom næringsaktørene og myndighetene blir i økende grad preget av gjensidig mistillit.

For at Norge skal ha en vellykket fiskeriforvaltning er man avhengige av at alle ser verdien av å ha en god forvaltning. I dag er det mange likheter mellom myndighetene og næringsaktørene når det gjelder normative verdier og prinsipper, og man er stort sett enig når det gjelder å unngå regelbrudd og fremme ansvarlig adferd i næringen. Det systemet likevel kanskje ikke deler, er en felles, kognitiv forståelse over hva det skal reageres på. Dette utfordrer hele forvaltningen som institusjon og kan tyde på at de ikke har klart å utforme regelverket på en måte som gir en felles oppfatning av hvordan forvaltningen bør være. Dette fører til at de har ulike oppfatninger om praktiske løsninger på problemene i fiskeriforvaltningen. En større involvering av aktørene kan imidlertid føre til økt etterlevelse, forutsatt at man har tro på målene med regelverket og forstår tiltakene som er gjort for å møte dem (Jentoft, 2000).

Intervjuene sier mye om hva de ulike forståelsene handler om. Fiskeriforvaltningen behandler alle overtredelser som startpunktet til kriminelle handlinger. Fiskeriorganisasjonene mener at forvaltningen ikke har god nok forståelse av hvordan arbeidssituasjonen er på havet og at dette er mye mer nyansert. Ifølge dem ønsker de ikke å generalisere alle fiskere som ærlige og redelige, men heller skille mellom det de kaller formal- og realovertredelser. Formalovertredelser er overtredelser av estimeringsregler og eventuelle svakheter i systemet om bord, mens realovertredelser er mer bevisste regelbrudd. Forvaltningen er uenig i denne tilnærmingen, og mener det ikke er nødvendig å skille mellom disse.

«Det å underrapportere fangst er første trinn i å legge til rette for at «realovertredelsen skal kunne skje» (FM2). Informanten har i utgangspunktet helt rett i dette. Alle realovertredelser starter med en form for formalovertredelse som eksempelvis underestimering av fangst, men det betyr ikke nødvendigvis at all feilestimering og underrapportering er planlagt og knyttet opp mot det å overgå et lovbrudd. Sitatet har en tone som antyder at alle som overtrer regelverket er potensielle kjeltringer, og for å ta dem så tar man alle. Dette indikerer ytterligere at det er ulike oppfatninger mellom fiskerimyndighetene og fiskeriorganisasjonene. En av informantene fra myndighetssiden påpekte videre at det bør være et skille mellom objektive overtredelser og subjektive vurdering av overtredelser. For objektive overtredelser som ikke kan betviles, bør man kunne reagere raskt og effektivt, utenom straffespolet.

Et annet tema som ble diskutert, er beløpsgrensen og forskjellsbehandling. En informant uttalte at: «*Beløpsgrensen er latterlig lav. Det er ingenting*» (FM4). Dette kan indikere en holdning om at OTG burde være strengere. Man kan stille spørsmål til om beløpsgrensen i seg selv er hensiktsmessig, eller om den burde vært løst på en annen måte. En mulig tilnærming kunne være å ha en dynamisk beløpsgrense som tar utgangspunkt i fangstverdien som lovbruddet representerer. På den måten ville man få gebyrer som er mer proporsjonale med alvorlighetsgraden av lovbruddet.

En ny informant tok opp at beløpsgrensen fører til en forskjellsbehandling i næringen, der forskjellsbehandlingen ofte skjer mellom de ulike flåtegruppene. Små båter får ofte OTG for feilrapportering fordi de har mindre fangster (beløper under 100 000 kr), mens større båter får ikke gebyr, selv om de gjør samme feil. Dette fordi de har større fangster (beløper over 100 000 kr), og må anmeldes fordi de overstiger beløpsgrensen. I disse tilfellene kan de store båtene videre være «heldige», ved at langs saksbehandlingstid ofte fører til at saken blir henlagt. Det er veldig uheldig at disse aktørene slipper unna, da disse sakene ofte er mer alvorlig og hvor det er mye større verdier involvert. Dette betyr at konsekvensene kan være verre for næringen.

En ny informant uttrykte bekymring for forskjellsbehandlingen som kan oppstå på grunn av beløpsgrensen. Ifølge informanten får mindre båter ofte OTG for feilrapportering på grunn av deres mindre fangster som beløper seg under 100 000 kr, mens større båter ikke får gebyr selv om de gjør samme feil. Dette skyldes at de større båtene må anmeldes fordi deres fangster overstiger beløpsgrensen. I disse tilfellene kan større båter ha «flaks» med at en lengre saksbehandlingstid ofte fører til at sakene henlegges. Dette er uheldig fordi disse sakene ofte involverer større verdier, er mer alvorlige, og kan dermed ha mer negative konsekvenser for næringen. Fiskeriorganisasjonen påpekte også at i ettertid av slike saker kunne man se at myndighetene ofte velger å gi gebyr, i stedet for å politianmelde saker som overstiger beløpsgrensen. Dette fordi de vet at rettsvesenet ofte frikjenner disse sakene.

5.5 Legitimitet og samarbeid

Det er klare ulikheter i synspunktene når det gjelder spørsmålet om kontroll og samarbeid mellom myndighetene og fiskere. Mens fiskere ønsker mer kontroll på kaia, er myndighetene opptatt av digitalisering. Dette skyldes trolig ulik forståelse av hva som vil bli framtiden, hvor direktoratet mener at det ikke vil være kapasitet til mer fysisk kontroll. Informantene fra myndighetssiden gjenga mye av det som er kjent fra NOU-en og peker på to avgjørende faktorer

for at dagens system ikke fungerer: 1) Systemet er ikke avskrekkende nok og sannsynligheten for å bli tatt er lav, og 2) reaksjonene og konsekvensene ved å bli tatt er for små. Fiskerne på sin side ønsker å ha kontroll på kaia og et system som i mindre grad påvirkes av situasjonen på havet. Ifølge fiskerierorganisasjonene er en god dialog mellom myndighetene og fiskerne den avgjørende faktoren for å skape tillit og legitimitet.

Fiskerierorganisasjonene mener at selv om næringen er opptatt av å overvinne den fiskerikriminaliteten som skjer i dag, har mange fiskere har mistet tilliten til systemet. De tror terskelen er høy for å prate om dette med myndighetene, og FO3 hevder at myndighetene ikke vektlegger dette i like stor grad som det blir sagt. «*Det snakkes til, og ikke med fiskerne*» (FO3), og dette oppfattes som et stort problem. Selv om forvaltningen og handlingsplanene har som mål å styrke tilliten mellom næringsaktørene og forvaltningen, er det uenighet om hvordan dette bør gjøres. Hvis kravene blir for strenge, kan vi risikere at de ikke lar seg praktisere i fremtiden. NOU-en fremmer digitalisering av flåten, og en av tingene kontrollutvalget ønsker, er å flytte kvoteregistreringstidspunktet til ombordtaking gjennom automatisering, der det er mulig. I dag skjer kvoteregistrering ved sluttseddel på land. Selv om dette blir mulig, påpeker flere av informantene at det alltid vil være mulig å finne måter å omgå systemet på.

Det vil være viktig å finne løsninger som skaper gjensidig tillitt i tiden framover. For å gjøre riktige innstramminger og tette hull i regelverket, må myndighetene alliere seg med de i næringen som er interessert i å rydde opp. NOU-en foreslår en rekke tiltak for å skape mer tillit og legitimitet i fiskerinæringen og dagens ressurskontroll. Rapporten understreker viktigheten av god dialog mellom næringen og forvaltningen, samt økt kunnskap og bevissthet om bærekraft og forvaltningsmessige utfordringer. Videre foreslår rapporten en mer åpen og transparent forvaltning, hvor informasjon og data er lettere tilgjengelig for alle parter. Det er også behov for økt samarbeid mellom næringen og forvaltningen når det gjelder utvikling og implementering av nye reguleringer og retningslinjer. Dette vil bidra til å sikre at reguleringene oppleves som legitime og forankret i virkeligheten. Rapporten påpeker også behovet for å styrke forvaltningsorganisasjonene og sikre god etterlevelse av regelverket for å opprettholde legitimiteten i fiskerinæringen. Dette kan gjøres gjennom økt samarbeid med næringen, effektive inspeksjoner og sanksjoner ved brudd på regelverket, samt bedre ressurstilgang til forvaltningsorganisasjonene.

Ut ifra oppgavens funn, virker det som at OTG som virkemiddel har en viss funksjon og effekt etter det som er intensjonene. Noen næringsaktører skjerper seg og prøver å bli mer aktsom i etterkant av ilagt gebyr. Ut ifra intervjuprosessen virker det likevel som at de aktørene som oppfattes å bli mer aktsom, er de som allerede er aktsom fra før. Dette er de aktørene som myndighetene i utgangspunktet ikke er ute etter å ta. De andre aktørene som befinner seg på et høyere nivå i reaksjonspyramiden, bryr seg heller ikke så mye om de blir ilagt et såpass lavt gebyr. Dette tyder på at sanksjonsmiddelet ikke er godt nok, og intensjonene bak OTG fungerer bare delvis.

Funnene mine gir videre uttrykk for forvaltningsinstitusjonens konflikter og ulike forståelser som må løses opp i. Selv om dette var noe jeg i forkant var klar over, så har jeg nå gjennom mine resultater og funn, klart å underbygge hvordan dette gjør seg gjeldene. Problemet til dagens system ligger ikke i normene og verdiene, for her er både myndighetene og næringen enige. De er også langt på vei enige om deler av dagens regelverk. Det de derimot er uenige om, er hvordan ulike lovbrudd bør bli reagert på.

OTG som virkemiddel er for lavt til å virke avskrekkende for de aktørene som ikke ønsker å etterleve regelverket, men stort nok til at det er brysomt for dem som får det. Dersom det bare er brysomt for de som egentlig er lovlydig, men ikke virker avskrekkende for de «ekte» kjeltringene, er det grunn til å stille spørsmål om metoden fungerer til sin hensikt og om vi bør fortsette å bruke metoden. Generelt er administrative sanksjoner en god måte å benytte seg av når det ikke har skjedd store og alvorlige lovbrudd. Dette for at det skal kunne reageres på en enkel måte, slik at man får «ryddet av vegen» de lovbruddene som skyldes uaktsomhet, og kan få flere til å bli aktsom. Er det likevel slik at det blir for stivt? Metoden fungerer ikke til sin hensikt fordi den langt på vei rammer de aktørene som synes å allerede opptre «skikkelig» i næringen. Da er spørsmålet videre om man bør ha en dialog på om det kan være andre måter/metoder som kan oppfattes som mer legitime.

6 Avslutning

I dette avsluttende kapitlet vil jeg gi en oppsummering og konklusjon på oppgavens problemstilling. Til slutt vil jeg påpeke noen begrensninger ved oppgaven, og deretter presentere noen tanker angående videre forskning på feltet.

6.1 Konklusjon

Formålet med denne oppgaven var å undersøke bruken av OTG i norsk fiskerinæring, for å forstå hvorfor det er uenighet mellom forvaltningen og fiskerne når det kommer til bruken av sanksjonsmetoden.

Ifølge oppgavens resultater skyldes uenigheten i stor grad en forskjell i den kulturell-kognitive forståelsen mellom forvaltningen og fiskerne når det gjelder utformingen av regelverket. Denne splittelsen fører til at forvaltningen mister legitimitet som institusjon og det oppstår ulike synspunkter på praktiske løsninger for problemene i fiskeriforvaltningen. Resultatene indikerer likevel at partene i hovedsak er enige om de normative og regulative aspektene ved bruken av OTG, noe som gir et positivt utgangspunkt for å gjennomføre endringer.

For å styrke kontrollen på best mulig måte, må det administrative og det strafferettslige sporet sees i sammenheng med andre tiltak. Ressurskontrollen har mange spor, og problemene kan ikke løses med én enkelt tilnærming. Et av hovedfunnene i denne oppgaven er at det burde være tettere dialog mellom forvaltning og næring om hva som er mulig å oppnå, og på hvilken måte. Selv om NOU-en har foreslått flere konkrete tiltak for å forbedre ressurskontrollen, vil disse kreve betydelige ressurser og innsats. Prosessen vil være langvarig, og det er viktig at forvaltningen ikke strever etter umulige løsninger, men heller retter innsatsen mot gjennomførbare tiltak de nærmeste årene. Som FM4 sier: «Man må lære seg å gå, før man kan springe».

Det er viktig å påpeke at oppgaven ikke konkluderer med at den ene parten har rett og den andre feil, men at det fortsatt er en vei å gå før enighet om verdigrunnlaget resulterer i en felles forståelse av hvordan reguleringer skal etterleves og håndheves. Det vil alltid kunne være perioder med uenighet og diskusjon, men hvis norsk forvaltning fortsatt skal lykkes og være legitim, så må det fortsatt arbeides med å utvikle en samlet forståelse. Språkbruk og reaksjoner må korrespondere med alvorlighet, og sanksjonering må oppleves som rimelig og rettferdig.

6.2 Begrensninger og videre forskning

Dette er en studie med begrenset omfang, og en klar tidsramme for gjennomføring. På bakgrunn av dette måtte mange begrensninger bli tatt. Dette delkapittelet trekker fram, og poengterer noen faktorer som kunne vært gjort annerledes. Videre presenteres også tanker angående videre forskning på feltet.

En av begrensningene som måtte tas i denne studien var å avgrense seg til kun å studere én av de administrative sanksjonsmetodene som benyttes i forvaltningen. Selv om OTG er en av de mest benyttede metodene, ville en bredere studie av flere metoder samlet gitt et mer helhetlig bilde på situasjonen. På grunn av manglende innsikt, samt tidsbegrensninger var det heller ikke mulig for meg å gå så dypt i de enkelte sakene, og dette begrenset muligheten til å eksempelvis gjennomføre intervjuer med aktørene som ble ilagt OTG. Dette ville gitt oppgaven flere innsynsvinkler og en bredere forståelse av næringen. Videre er oppgaven analysert med bruk av institusjonell teori. Funn og drøftelser vil derfor være preget av denne tilnærmingen, som innebærer at fokuset har vært konsentrert på samspillet mellom forvaltningssystemet og systemet som skal forvaltes. Dette perspektivet kan ha ført til et «overfokus» på samarbeid. Dersom andre eller flere teorier og metoder hadde blitt benyttet, så ville også andre perspektiver blitt framstilt.

Med tanke på videre forskning ville det vært interessant å se på flere tilnærminger i samspill. Ressurskontroll og fiskerikriminalitet generelt er store og komplekse temaer som må sees i sammenheng med hele næringen, for å kunne framstille utfordringene de står ovenfor. For å få inn flere perspektiver på utfordringene, ville det vært nyttig å inkludere næringen mer direkte, i form av intervjuer med både fiskere og mottak. Observasjon kunne også vært en nyttig suppleringsmetode, for å bedre forstå hvordan arbeidet med ressurskontroll foregår rent praktisk hos forvaltningsmyndighetene. Det er også behov for mer tilgjengelig dybdekunnskap angående hva som er motivasjon for overtredelser i næringen. Dette er et omfattende og krevende tema som ikke kan dekket i sin helhet i en masteroppgave, men som er et av temaene som inngår i det pågående JustFish prosjektet. Prosjektet undersøker blant annet drivere og motivasjon for å bryte lovgivning, samt hvordan bruk av sanksjoner og straff kan bidra til økt etterlevelse av reguleringer. Til slutt vil jeg påpeke at det trengs mer klarhet i hva det er som skjer ved innføringen av nye lover og regler. Slik det er i dag, så er det ikke helt klart om OTG-

ene blir ilagt som følge av at fiskere bevisst bryter lovverket, eller om det er innføringen av nye lover og regler som gjør at mange blir lovbrytere.

7 Referanseliste

- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press, USA.
- Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217. <http://www.jstor.org/stable/1830482>
- Blaikie, N. & Priest, J. (2019). *Designing social research: the logic of anticipation*. Polity Press.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Christensen, P. (1970). Silda: fra kanonfiske til katestrofe. *Norge s Fiskeri-Og Kysthistorie Bind IV: Havet, Fisken Og Oljen, 2014*, 15-31.
- Eck, J. (2003). Police problems: The complexity of problem theory, research and evaluation. *Crime prevention studies*, 15, 79-114.
- ERS-forskriften. (2009). Forskrift om posisjonsrapportering og elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy (FOR-2009-12-21-1743). Nærings- og fiskeridepartementet. <https://lovdata.no/pro/SF/forskrift/2009-12-21-1743>
- Fiskeridirektoratet. (2021, 28. januar). *Rapporter fangst av kongekrabbe i kystfiskeappen*. <https://www.fiskeridir.no/media/Files/yrkesfiske/nyheter/2021/plikter-a-rapportert-fangst-av-kongekrabbe-i-kystfiskeappen>
- Fiskeridirektoratet. (2022a). *Fiskeridirektoratets årsrapport for 2021*. Fiskeridirektoratet. <https://www.fiskeridir.no/Om-oss/Nyheter/2022/fiskeridirektoratets-arsrapport-for-2021>
- Fiskeridirektoratet. (2022b). *Salgslagene*. Hentet 2. desember 2022 fra <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/omsetning-fisk/salgslagene>
- Fiskeridirektoratet. (2023). *Fiskeridirektoratets handlingsplan for utvikling av fremtidens fiskerikontroll, 2021-2025, revidert 23. mars 2023*. <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Kontroll/handlingsplan-fremtidens-fiskerikontroll/revidert-handlingsplan-230323.pdf>
- Fiskeridirektoratet. (u.å-a). *Overtredelsesgebyr (OTG) ved brudd på havressursloven*. Hentet 25. oktober 2022 fra <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Kontroll/Reaksjonar-ved-regelbrot/Overtredelsesgebyr>
- Fiskeridirektoratet. (u.å-b). *Reaksjonar ved regelbrot*. Hentet 29. september 2022 fra <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Kontroll/Reaksjonar-ved-regelbrot>

- Fiskeridirektøren. (2020). *Nasjonal strategisk risikovurdering (NSRV) for 2020*.
<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Dokumenter/Rapporter/2020/Nasjonal-strategisk-risikovurdering-NSRV-for-2020>
- Fiskeridirektøren. (2022). *Nasjonal strategisk risikovurdering (NSRV) for 2022*.
<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2022/nasjonal-strategisk-risikovurdering-for-2022>
- Forskrift om kystfiskeappen. (2014). Forskrift om elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy under 15 meter (FOR-2014-12-19-1822). Nærings- og fiskeridepartementet. <https://lovdata.no/pro/SF/forskrift/2014-12-19-1822>
- Forsvaret. (2022). *Kystvakten*. Hentet 5. desember 2022 fra <https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/sjoforsvaret/kystvakten>
- Gunningham, N. (2010). Enforcement and compliance strategies. I R. Baldwin, M. Cave & M. Lodge (Red.), *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford university press.
- Holm, P. & Henriksen, E. (2016). Om legitimitetsspørsmål i ressurs og kvotepolitikk. *En utredning for Nærings-og fiskeridepartementet*, 38.
- Iversen, A., Hermansen, Ø., Henriksen, E., Isaksen, J., Holm, P., Bendiksen, B. & Dreyer. (2016). *Fisken og folket* (A. Iversen, Red.). Orkana Nofima.
- Jentoft, S. (2000). Samfunnsvitenskapelig forskning på marin ressursforvaltning.
https://setur.cdn.fo/media/5101/smarit_2_2000.pdf?s=SJ5WKdbcK_ree5toTPdFzZkf8Q
- Jentoft, S. (2004). Institutions in fisheries: what they are, what they do, and how they change. *Marine Policy*, 28(2), 137-149.
- Jentoft, S. (2007). Limits of governability: Institutional implications for fisheries and coastal governance. *Marine Policy*, 31(4), 360-370.
- Jentoft, S. & Mikalsen, K. H. (2001). *Lastet til ripa: fiskernes rettsstilling i ressursforvaltningen*. Tapir.
- Jessop, B. (2002). Governance and meta-governance in the face of complexity: On the roles of requisite variety, reflexive observation, and romantic irony in participatory governance. *Participatory governance in multi-level context: Concepts and experience*, 33-58.
- Johnsen, J. P. (2014). Is fisheries governance possible? *Fish and fisheries*, 15(3), 428-444.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). Gyldendal akademisk.

- Landingsforskriften. (2014). Forskrift om landings- og sluttседdel (FOR-2014-05-06-607).
Nærings- og fiskeridepartementet. <https://lovdata.no/pro/SF/forskrift/2014-05-06-607>
- Meld. St. 12 (2013–2014). *Gjennomføring av råfisklova og fiskeeksportlova i 2011 og 2012*.
N.-o. fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-12-20132014/id746506/?ch=1>
- NOU 2003: 15. (2003). *Fra bot til bedring*. Nærings- & fiskeridepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-15/id454137/?ch=1>
- NOU 2019: 21. (2019). *Framtidens fiskerikontroll*. Nærings- & fiskeridepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-21/id2680187/?ch=1>
- Ot.prp. nr. 20 (2007-2008). *Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova)*. N.-o. fiskeridepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-20-2007-2008/id493975/>
- Scott, W. R. (2013). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage publications.
- Sikt. (2023a). *Gjennomføre et prosjekt uten å behandle personopplysninger*. Hentet 14. april 2023 fra <https://sikt.no/gjennomfore-et-prosjekt-uten-behandle-personopplysninger>
- Sikt. (2023b). *Sjekkliste for utfylling av meldeskjema*. Hentet 14. april 2023 fra <https://sikt.no/sjekkliste-innsending-av-meldeskjema>
- Song, A. M., Johnsen, J. P. & Morrison, T. H. (2018). Reconstructing governability: How fisheries are made governable. *Fish and fisheries*, 19(2), 377-389.
- Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utgave. utg.). Gyldendal.

Vedlegg

Vedlegg 1 – Skjermbilde over utsnitt av kartleggingsprosessen

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
	Dato	Saksnummer	Adressat	Størrelse OTG	Kort om saksforholdet	Brudd på forskrift	Skyldvurdering	Lengdegruppe	Fylke	Redskaps-type
1	04.des		P	10000	Inspeksjon av Fiskeridirektoratet avdekket etter fullkontroll avvik i mangelfull rapportering av landingsmelding (LND) i Kystfiskeappen. LND ble sendt først etter ankommet landingssted.	Forskrift om kystfiskeappen § 6	Skipper har opptrådt uaktsomt da han ikke har satt seg godt nok inn i gjeldende regelverk, og kravet til landingsmelding i forskrift skal være kjent. Forglemmelser regnes ikke som unnskyldelig. Det foreligger heller ingen opplysninger om forhold som er relevant å ta i betraktning. Kongekrabbe-fiske er strengt regulert, og det påpekes skipper til enhver tid har plikt til å sørge for at det er gode nok rutiner for innrapportering av fangst.	10-10,99 m	Finnmark	Teine
2	06.des		P	12000	Inspeksjon av Fiskeridirektoratet avdekket etter mottakskontroll avvik i mangelfull rapportering i fartøyets elektroniske rapporteringssystem (ERS). Dette dreier seg om to manglende DCA meldinger og en manglende POR melding.	ERS-forskriften §§ 12 og 13	Skipper har opptrådt uaktsomt da han ikke har satt seg godt nok inn i gjeldende regelverk for elektronisk rapportering av fangst- og aktivitetsdata. Peker på at skipper er erfaren (registrert på blad B siden 1998), og skal være kjent med de rapporteringsplikter som pålegger han som ansvarshavende om bord. Det er skippers ansvar å utarbeide rutiner som sikrer en forskriftsmessig rapportering, og forglemmelser/svikt i rutinen er ikke unnskyldelig. Alvorlighetsgrad øker da det er flere meldinger som ikke er sendt i henhold til regelverket. FMC burde blitt kontaktet da returnmelding ikke ble mottatt ved sending av DCA meldingen, og det legges særlig vekt på den manglende POR meldingen før anløp ved landingsanlegget.	> 28 m	Trøndelag	
3	15.des		P	12000	Inspeksjon av Fiskeridirektoratet avdekket etter dokumentkontroll avvik i rapportering i fartøyets elektroniske rapporteringssystem (ERS). Dette dreier seg om en POR melding med feil innhold, samt to manglende POR meldinger.	ERS-forskriften § 13	Skipper har opptrådt uaktsomt da han ikke har satt seg godt nok inn i gjeldende regelverk for elektronisk rapportering av fangst- og aktivitetsdata. Peker på at skipper skal være kjent med de rapporteringsplikter som pålegger han som ansvarshavende om bord. Det er skippers ansvar å utarbeide rutiner som sikrer en forskriftsmessig rapportering, og forglemmelser/svikt i rutinen er ikke unnskyldelig. I denne saken er det flere brudd av samme type, noe som er skjerpene for reaksjonens størrelse.	21-27,99 m	Troms	
4										

Vedlegg 2 – Informasjonsskriv & intervjuguide

Invitasjon til å delta i masteroppgave om fiskerikriminalitet

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

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

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

Formål og relevans

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

Oppgaven som studerer det administrative sanksjonssystemet, ønsker å:

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

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

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

Oppgaven som studerer det strafferettslige sanksjonssystemet, ønsker å:

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

Nærmere bestemt er problemstillingen:

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

Problemstillingen har følgende tre delspørsmål:

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

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

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

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

Hvem er ansvarlig for prosjektene?

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

I forbindelse med masteroppgaven er vi også tilknyttet forskningsprosjektet JustFish ledet av Nofima. Forskningsprosjektet skal ved bruk av tverrfaglige metoder studere hvorfor og hvordan fiskerikriminalitet oppstår og hvordan bruk av sanksjoner og straff kan bidra til å sikre etterlevelse av lovverk. Målet med prosjektet er å bidra til metoder og teknologier som kan forbedre ressurskontrollen og redusere omfanget av kriminalitet i fiskeriene.

Du kan lese mer om forskningsprosjektet på Nofima sine nettsider.

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

Deltakelse

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

Intervjuprosessen vil ta 45-60 minutter og vil foregå på Teams eller fysisk i Tromsø dersom dette er ønskelig. Vi vil begge være til stede på intervjuet, og kommer til å ta notater (skriftlig og/eller på pc) underveis. I første omgang vil vi stille noen innledende spørsmål som lar deg

presentere deg selv om det arbeidet du gjør. Deretter vil vi stille noen spørsmål som dreier seg om informantenes oppfatning av effektiviteten og legitimiteten i dagens ressurskontroll når det gjelder bruk av overtredelsesgebyr og bruk av det strafferettslige sanksjonssystemet. Målet er å få et innblikk i oppfatningene de ulike sidene av forvaltningen har, for å kunne si noe om effektiviteten og legitimiteten til systemet. Avslutningsvis ønsker vi å få innblikk i deres syn på muligheter og utfordringer for framtiden av ressurskontrollarbeidet.

Intervjuguide - spørsmål

Spørsmålene under er veiledende og kan endres før intervjuet.

Innledende

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

Hoveddel

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

Avslutning

- Hva er ditt syn på muligheter og utfordringer for framtiden av ressurskontrollarbeidet?
- Er det noe mer du vil legge til?

Hva innebærer det for deg å delta?

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

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

Med vennlig hilsen

Brynjar Torsteinsson & Ronje Berg

