

Transnasjonal «fiskerikriminalitet» - Et problematisk begrep i internasjonal rett

Av

Jan Georg Christophersen

Abstract

This article is about the concept of transnational “fisheries crime” as part of the wider perspective of transnational environmental crime. Fisheries crime is an ill-defined concept referring to a range of illegal activities in the fisheries sector, frequently named marine living resource crimes, transnational and organized in nature. Criminal activities in the fisheries sector are often regarded as synonymous with illegal fishing, which many States do not view or prosecute as criminal offences, but rather as a fisheries management concern, attracting low and usually administrative penalties. However, transnational “fisheries crime” is a challenging confusion of legal theory and crime policy ideas, seek to explain the legal nature, social and law enforcement in its most general form. But from an international law point of view it is just a doctrinal category, not yet a legal concept, ready to be applied.

Nøkkelbegreper: transnasjonal, fiskerikriminalitet, miljøkriminalitet, UUU-fiske, havrettskonvensjonen, tvangsmakt, lovgivningsmyndighet og flaggstat.

**Title in English: Transnational «Fisheries Crime» - A Problematic Concept in International Law*

1. Innledning

Artikkelens tema er – transnasjonal «fiskerikriminalitet» som begrep. Formålet er å belyse spørsmålet grenseoverskridende organisert kriminalitet i fiskerinæringen. I denne sammenheng er det naturlig å trekke inn eksempler på praktisk kontroll og håndheving av lovbrudd i næringen. Det kan også være nyttig å se enkelttilfeller i et videre perspektiv for derved bedre forstå hvordan reguleringen virker i dagens situasjon, og hva som vil være grunnleggende i tiden som kommer.

Den 4. desember 2009 vedtok FNs generalforsamling resolusjon 64/72 om bærekraftig fiskeri og mulig sammenheng mellom internasjonal organisert kriminalitet og ulovlig fiske, paragraf 61.¹ I FNs generalforsamlings møte 7. desember 2010 i resolusjon 65/37 ble det vist til United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) med tilhørende protokoll, Artiklene 3 og 20.²

For å oppnå en mer presis formulering av «fiskerikriminalitet» benytter man i offisielle dokumenter ofte formen «marine living resource crimes» (MLR-Crime), jf. “Transnational Organized Crime in the Fishing Industry ...” (United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2011), og “International Law Enforcement Cooperation in the Fisheries Sector: A Guide for Law Enforcement Practitioners”. (International Police Organization (INTERPOL) (2018).

Ulovlig fiske foregår i de fleste øy- og kyststaters territorialfarvann og økonomiske soner, men også i betydelig utstrekning på det åpne hav. Handlingene beskrives som ulovlig, urapportert og uregulert (UUU-fiske) (United Nations Food and Agriculture Organization (FAO), 2001). Ser man nærmere på begrepet «det åpne hav» ligger det i ordlyden at området ikke er det territorielle området som er underlagt enkeltstaters jurisdiksjon. Det åpne hav er regulert gjennom internasjonale konvensjoner, deretter iverksettes reglene i medlemsstatenes nasjonale lovgivning.

Begrepet transnasjonal dreier seg her om relasjoner over landegrenser, og miljøkriminalitet gjelder derved lovbrudd som angår flere stater, altså «transnasjonal miljøkriminalitet». (Albanese, 2012; Beirne & South, 2008; Shover & Routhe, 2005).

Transnasjonal miljøkriminalitet er et upresist begrep, det er forholdsvis nytt og har ikke status som rettslig norm. Begrepet finnes ikke i en form som nevnes i noen lovtekst, av den grunn kan formuleringen ikke være gjenstand for rettslig tolking. Her er det naturlig å vise til Elliott (2017, s. 2) som hevder: «In strict international law terms, transnational environmental crime does not exist». Med dette utgangspunkt eksisterer naturligvis heller ikke begrepet transnasjonal «fiskerikriminalitet».

Elliott begrunner sin forståelse med å hevde at det finnes ingen traktat som definerer miljøkriminalitet som internasjonal kriminalitet. Det finnes heller ikke bestemte internasjonale tiltak eller praksis som etablerer sanksjoner mot individer som bryter forbudene. Derfor er det at i mangel på en streng rettslig definisjon, at UNTOC har blitt vanlig å vise til i kriminologi, administrasjon og regulering, alminnelig offentlig global politikk, nasjonaløkonomi og konserverende økologi. UNTOC kan bli forstått som normativ rettsterm, som en kategori overtredelser, og som rammeverk for å analysere ulovlige nettverk (Elliott, 2017).

For å kunne gjennomføre en systematisk studie av grenseoverskridende organisert økonomisk fiskerikriminalitet trenges en definisjon av lovbruddet som er konkret nok og som kan operasjonaliseres. Av den grunn er formålet med UNTOC å fremme samarbeid for å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet mer effektivt jf. Artikkel 2 i konvensjonen. I UNTOC Artikkel 3, 2. punktum beskrives hva som betraktes som lovbrudd av grenseoverskridende karakter. Her bør presiseres at definisjonen av organisert kriminalitet er omdiskutert. EUs-definisjon består av elleve punkter, der minst seks av punktene må oppfylles (Larsson, 2018, s. 48).

I praksis finner vi ofte at UNTOC er tatt i bruk for å beskrive transnasjonal miljøkriminalitet, ikke sjelden som organisert øko-globale lovbrudd (Ellefsen m/fl., 2012; Elliot & Schaedla, 2016; Elliott, 2017; Fajardo, 2017; Schatz, 2017; de Coning, 2017). Dette skjer til tross for at begrepsavklaringen er utilfredsstillende med lavt presisjonsnivå, og at begrepet ikke er en rettslig norm.

1 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/466/15/PDF/N0946615.pdf?OpenElement>

2 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/514/76/PDF/N1051476.pdf?OpenElement>.

Begrepet transnasjonal «fiskerikriminalitet» tas i bruk i forsøk på å beskrive økonomiske lovbrudd i og utenfor nasjonal jurisdiksjon. Men så lenge det ikke finnes en underskrevet, ratifisert og iverksatt FN-konvensjon som alle stater har sluttet seg til, eksisterer det heller ikke internasjonal rett på området. Fiskerikriminalitet er ulovlige handlinger innenfor så vel som utenfor nasjonal jurisdiksjon. Innenfor nasjonal jurisdiksjon kan lovbruddene håndheves etter nasjonal straffelovgivning. Ulovlig, klanderverdig, uønsket eller skadelig handlinger på det åpne hav kan kontrolleres og håndheves dersom det foreligger overnasjonale avtaler. Eller at fartøyets flaggstat velger å håndheve egne nasjonale strafferettslige reguleringer overfor grenseoverskridende ulovlige handlinger.

2. Det frie hav - rettskilder

Det er grunn til å vurdere om ikke begrepene transnasjonal miljøkriminalitet eller fiskerikriminalitet benyttes på feil grunnlag og derved forårsaker misforståelser. Reglene om det åpne hav er i første rekke utviklet i den folkerettslige sedvanerett. United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS 1982), havrettskonvensjon, ofte omtalt som «havets grunnlov» og anses i dag som alminnelig gjeldende rett. Utgangspunkt er at det åpne hav er fritt, og kan brukes av alle stater og ingen behøver å finne seg i innskrenkninger som gjøres gjeldende av en annen stat. Prinsippet har fått uttrykk i artikkel 2 i konvensjonen.

Havrettskonvensjonen har som intensjon å tilby et system for styring og bruk av havene. Konvensjonen – på linje med andre avtaler - gir rettigheter for de som har sluttet seg til som medlemmer og godtatt de forpliktelser som gjelder.

På folkerettens område er det ikke bare konvensjoner, avtaler eller regionale fiskeriorganisasjoner som kan etablere plikter for stater. Det kan også være etablert rettigheter som kan danne grunnlag for folkerettslig sedvane. Dette vil medføre at regler som oppfyller slik praksis vil gjelde for alle stater. Kravet blir at folkerettslige regler i praksis følges av alle stater, samt at rettsregelen kan likestilles med statens rettsoppfatning. Eksempel på konvensjoner som må anses som sedvanerett er menneskerettighetene, i dag anses også havrettskonvensjonen som folkerettslig sedvane. Nedfelte folkerettslige prinsipper i havrettskonvensjonen anses som gjeldende rett, med mindre stater har gitt uttrykk for at de ikke oppfatter konvensjonens bestemmelser som gjeldende rett. Havrettskonvensjonen trådte i kraft i 1994 da 60 stater hadde signert og ratifisert. De fleste stater er fullverdige medlemmer, i 2003 hadde 143 stater ratifisert konvensjonen, noen vurderer ratifikasjon og andre har ikke signert.

At ikke alle stater har underskrevet og ratifisert konvensjonene er en svakhet som øker ved at en rekke stater heller ikke har sluttet seg til bilaterale (tosidige) eller multilaterale avtaler (mellom tre eller flere parter) som utgjør den praktiske gjennomføringen av kontrollen på bestemte områder av det åpne hav.

Tvangsmakt overfor fremmede skip innebærer i prinsippet at andre stater som hovedregel ikke kan foreta inngrep rettet mot skip på det åpne hav. Derimot fritar ikke prinsippet for utøvelse av tvang fra flaggstaten side. Havets frihet er derfor ikke en regel om frihet for det enkelte fartøy, men en kompetansefordeling mellom stater. Den enkelte stat kan bare gripe inn mot skip som fører statens flagg. Et unntak fra hovedprinsippet om havets frihet er forfølgelsesretten. Denne innebærer at et skip som har begått lovbrudd innenfor en stats jurisdiksjon, kan forfølges ut på det åpne hav og pågripes der. Det kreves imidlertid at forfølgelsen ble opptatt mens det fremmede fartøyet var innenfor grensen, og at kontakten mellom de to fartøyer ikke senere er blitt brutt. Det må foreligge «hot pursuit» (følge noen nært, og forsøke hardt å stanse dem).

Lovgivningsmyndighet over fremmede skip medfører at man ikke fysisk kan gripe inn mot andre lands fartøyer mens de befinner seg på det åpne hav, men innebærer ikke uten videre at andre stater er avskåret fra å la sin lovgivning komme til anvendelse i forhold som gjelder der. Det kan tenkes at når et fremmed skip anløper en stats havn, kan det utsettes for tvang i form av arrest med grunnlag i en begivenhet som har funnet sted på det åpne hav. Regulerende bestemmelser som griper inn i retten til fri utnyttelse av det åpne hav til for eksempel fiske, kan en stat bare gi med virkning for fartøyer som fører statens flagg. Faktiske handlinger på det åpne hav tar utgangspunkt i at enhver kan bruke det frie hav som vedkommende ønsker. Men hensynet til at også andre skal kunne gjøre det samme, setter visse grenser. Som en alminnelig standard for utnyttelse, kan det settes opp at denne må kunne betraktes som rimelig, og at alle må være ansvarlige – Det er ikke lov med forurensning, overfiske, eller å hindre andre staters fartøyer å ferdes fritt.

Flaggstatens rett til å utøve tvangsmakt overfor egne skip, hvor andre stater ikke har slike rettigheter

på det åpne hav, står i veien for en effektiv regulering av fisket på det åpne hav. Særlig skadelig er dette av hensyn til bestander av vandrende fiskearter hvor det er nødvendig med reguleringer av mange slag (redskapsbruk og maskevidde, område- og tidsreguleringer, fredningstider, periodisering av fisket, minstemål, fangstkvantum og utkast av fisk mv.). Havrettskonvensjonens artikkel 64 gir imidlertid bestemmelse for bevaring og forvaltning av langtmigrerende arter innenfor kyststaters økonomiske soner, og på det åpne hav.

Med tanke på beskyttelse av fiskebestander er det inngått en rekke regionale avtaler om vern i konkrete havområder. Eksempler på slike organisasjoner kan være North East Atlantic Fisheies Commission (NEAFC) og International Commission of the Northwest Atlantic Fisheries (NAFO). Disse og andre avtaler er viktige, men svekkes på grunn av at flaggstatskontrollen ikke fungerer. Fartøyer som driver fiske på det åpne hav fører ikke sjeldent bekvemmelighetsflagg (et flagg tilhørende et annen land som benyttes på skip med eier/eiere fra et annet land). Havnestatskontrollen er svakt koordinert og statenes kontroll med markedene for omsetning av ressurser fra havet er utilfredsstillende. Ytterlige begrensning av øy- og kyststatenes muligheter til kontroll og håndheving fant sted gjennom presedens da International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS) i 2014 besluttet å ikke behandle saker som faller innenfor en bred definisjon av internasjonal fiskerikriminalitet, som for eksempel tvangsarbeid og hvitvasking av penger. Man kan stille spørsmål ved hvilke vurderinger domstolen har gjort i denne avgjørelsen, sett i forhold til kravene i havrettskonvensjonens artikkel 117 om «Statens plikt til å treffe tiltak overfor sine borgere for å bevare de levende ressurser i det åpne hav».

Et praktisk eksempel som viser svakhetene i lovgivningen er spansk høyesteretts avgjørelse i Vidal Armadores saken hvor retten kommer til at Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CAMLR) ikke var tilstrekkelig rettslig grunnlag til å dømme tiltalte for dokumentfalsk, hvitvasking av penger, organisert kriminalitet og miljøkriminalitet i forbindelse med ulovlig fiske i internasjonalt farvann (Spanish Supreme Court 23.12.2016). Retten kunne heller ikke benytte prinsippet om personlig ansvar etter nasjonal straffelov, med begrunnelsen at dobbelt lovbrudd ikke var anvendelig fordi handlingen fant sted på det åpne hav.

Dersom man har til hensikt å ta internasjonal organisert økonomisk miljøkriminalitet i fiskerinæringen alvorlig, vil det være nødvendig at særlig rettsmyndigheter ser skadepotensialet og tar trusselen mot ressursene i havet på alvor (Solomon m/fl. 2015; Stoett, 2015; Westra, 2004; White, 2008, 2009, 2011; White & Heckenberg, 2014; White & Graham, 2015).

Spørsmålet om jurisdiksjon melder seg når bilaterale og multilaterale avtaler med sikte på kontroll og håndheving inngås mellom stater. Forholdet forenkles ikke når en rekke Non-Governmental Organizations (NGO-er), sammenslutninger som ikke representerer offentlige myndigheter trekkes inn (Raustiala, 1997). Globalt finnes det nå, ifølge FAO, nærmere 60 organisasjoner som opererer innenfor havforvaltning i en eller annen form. I denne fragmenterte sammenheng er det inngåtte en rekke bilaterale og multilaterale avtaler om beskyttelse av fiskebestander. Disse avtalene representerer et framskritt, selv om man på grunn av nasjonale særinteresser ikke er kommet langt nok. Organisasjoner som er etablert for å forvalte fiskerier utenfor staters jurisdiksjon, møtes av mange utfordringer. Disse angår geografiske avgrensede regioner med næringsinteresser på det åpne hav. Slike sammenslutninger kan for eksempel være Regional Fisheries Managements Organizations (RFMO-er).

Det er opprettet kommisjoner, som foreslår tiltak overfor medlemsstatene for å sikre bærekraftig fiske i havområder som ligger utenfor nasjonale havområder. Slike tiltak blir bindende for deltakende stater, med mindre det innlegges protest innen visse frister. I samband med denne rådgivningen kan det også være en del av avtalen mellom partene hvor man gjensidig tillater hverandre å inspisere fiskefartøyer under et annet flagg enn oppsynsskipets.

Eksempler på kommisjoner finner vi i Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2005) som arbeider med sammenhenger mellom UUU-fiske, skatteunndragelse og bedrageri. Et annet eksempel er World Trade Organization (WTO) som vurderer UUU-fiske i sine pågående forhandlinger om fiskerisubsidier (Schmidt, 2017). Disse organisasjonene søker å påvirke FN. For eksempel ved å hevde at International Maritime Organization (IMO) bør kreve at fiskefartøyer fører IMO-nummer. Andre krever obligatorisk fartøyovervåkning ved hjelp av Video Management System (VMS), og system med observatører om bord på fartøyene for å bedre etterlevelsen av reguleringene. En ytterligere understrekning av behovet for kontroll og håndheving av reguleringer i fiskerinæringen er INTERPOLs rapport International Law Enforcement Cooperation in the Fisheries Sector: A Guide for Law Enforcement Practitioners (2018), hvor det pekes på manglende etterlevelse som et internasjonalt problem som undergraver bevaringen av levende marine ressurser og truer matsikkerheten, så vel som økonomi, sosial og politisk stabiliteten i øy- og kyststater.

Kriminelle handlinger på det åpne hav får ofte sin avgjørelse etter forvaltningsrettslige regler i form

av bøter, inndragning eller andre former for sanksjoner, i de tilfeller hvor det blir en reaksjon. Mange staters myndigheter håndhever ikke ulovlige handlinger i fiskeriene etter straffeloven, men etter forvaltningsloven, som vanligvis fører til milde administrative sanksjoner.

Hovedårsaken til dette er at det internasjonalt ikke finnes en konvensjon som beskriver hvordan loven bør være (*de lege ferenda*). En konvensjon ville bety en harmonisering og forenkling av kontroll og håndheving av lovbrudd i et globalt perspektiv. Etter gjeldende rett (*de lege lata*) er fiskerikriminalitet et strafferettslig nasjonalt anliggende, som en kan avtale seg bort fra eller delta igjennom transnasjonale avtaler (Gibbs m/fl. 2010; Gore, 2019; Lynch, 1990).

Handlingsprogrammet for forebygging og avskaffing av fiskerikriminalitet finner vi i pkt. 3. i International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU) (FAO, 2001). Som et resultat av reguleringer har det vokst fram mange informasjonskanaler, uten at det foreligger forskning som følger utviklingen og stiller spørsmål om eventuell preventiv virkning. Denne utviklingen kan føre til en situasjon som kan liknes med «allmenningens tragedie». Ressursene i havet kan på denne måten bli utarmet eller uttømt, derved reduseres interessen for internasjonal regulering. Stadig nye spørsmål oppstår om hvordan de avtalene som gjelder skal tolkes i møte med nye former for virksomhet på det åpne hav, men også innenfor staters jurisdiksjon. Det internasjonale samfunn er i åpenbart behov av et system som styrker rettslig status for ressursene i havet. Bindende prosedyrer for løsning av konflikter mellom stater er blant de faktorer som må finne sitt svar.

3. Forpliktelser som kyststat, flaggstat og havnestat

Havrettskonvensjonen fastsetter de internasjonale forpliktelser som påhviler kyststater, flaggstater og havnestater. I områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, det åpne hav, gir konvensjonen frihet for alle stater til å delta i fiske. Konvensjonens artikkel 94 fastslår at det foreligger plikt for flaggstater til å overvåke og ta forholdsregler slik at fartøy som fører statens flagg etterlever reguleringene som beskytter levende marine ressurser i havet. For å hindre UUU-fiske er det inngått bilaterale og multilaterale avtaler om samarbeid. Ordningene er generelle i den forstand at de omfatter alt fiske i de aktuelle verneområdene. Avtalepartene forplikter seg til følgende: utveksling av fangstopplysninger, landingsopplysninger, data om overtredelser, opplysninger om personell (kontrollører om bord) og utveksling av fagpersonell (fra administrasjonen).

Nyere havrett har ført til mer miljøvennlige forvaltningsprinsipper som for eksempel føre-var-tilnærming, som bygger på bevaring av marint biologisk mangfold. Herunder forpliktelsene om regionalt samarbeid og fordeling av ansvar gjennom forvaltning av fiske på det åpne hav, innskjerping av flaggstatenes forpliktelser og kontroll og håndheving i havnestatene.

Det er utvilsomt at i noen sammenhenger har statenes samarbeid om forvaltning av viltlevende fiskebestander ført til positive resultater. Eksempelene er flere: Barentshavet med den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen, Nord-Atlanteren med kyststatsavtaler/NEAFC og Nordsjøen med avtalene mellom Norge og Den Europeiske Union (EU). Hensikten med denne type organisering er langsiktig bevaring gjennom riktig belastning av fiskeriressursene innenfor avtalepartenes jurisdiksjon, for derved å oppnå bærekraftig økonomi, miljømessig og sosial effekt. Ordningen har vært en suksess, men det er store utfordringer som ikke er endelig løst.

Forpliktelsene som de deltakende statene i regionale avtaler alltid står overfor, er fordeling av kvoter mellom kyststater og mellom stater som fisker innenfor økonomiske soner og på det åpne hav. Hertil kommer beskyttelse av det marine miljø hvor samordning mellom andre internasjonale institusjoner må finne sitt svar, UUU-fiske må løses. Virkemidler for å motvirke fiskeri av denne type er plassert hos kyststat, flaggstat, havnestat, markedsstat, men disse har delegert ansvaret til regionale organisasjoner som forvalter fiskeriene. Dette medfører et forhandlingsregime som er meget komplisert, men som kunne forenkles og effektiviseres gjennom en konvensjon.

Stater har i mange tilfeller ikke på en tilfredsstillende måte håndhevet straffbare handlinger som foretas av statenes enge borgere om bord på andre staters fartøyer til havs, eller ulovlige handlinger begått om bord på statsløse fartøyer, resultatet blir at deres handlinger ikke blir etterforsket eller rettslig forfulgt i domstoler.

Betydelige vanskeligheter ligger i felles rettslig assistanse når lovbrudd skjer i fiskeriene, særlig fordi det krever forskjellig grad av samarbeid over landegrenser og felles rettslig bistand. Det er viktig å være klar over at ikke alle stater i sitt lovverk har mulighet til å arbeide overnasjonalt, eller mangler interesse av å bruke ressurser på etterforskning av næringslivets handlinger. Det er avgjørende ved UUU-fiske at undersøkelse av sakene skjer innenfor et etablert rammeverk for felles assistanse. Det må også etableres internasjonale finansieringskilder som kompenserer utgifter som hjelper stater med begrenset økonomi til å etterforske og håndheve fiskerilovbrudd.

Under enhver omstendighet vil flaggstatene være avgjørende for om det i framtiden kan bli mulig å oppnå enighet om håndheving i fiskerinæringen. Flaggstatene bør ivareta det ansvar de har etter havrettskonvensjonen. En rekke tiltak er innført for eksempel FAOs Voluntary Guidelines on Flag State Performance og EUs Regulation No. 1005/2008. Selv om begge disse reguleringer pålegger flaggstater å føre tilsyn med sine skip, samt kontrollere landing av fangster i statens havner, er det en rekke stater som ikke forholder seg til disse reguleringene. Dette øker behovet for obligatoriske regler som bare kan oppnås gjennom en konvensjon som gjør visse handlinger ulovlig, inkludert unnlatelse av å utføre kontroll og håndheving av stater som har ratifisert. Når en handling ikke er kriminalisert, gir myndighetene et signal til næringen om at forvaltningsmessig er handlingen akseptabel og derved mulig å håndheve utenom domstolene. Det kan hevdes at all fiske og fangst av utrydningstruede arter er eksempler på næringens respektløse framferd overfor ressursene i havet. Dagens pulverisering av ansvar gjennom et stort antall bilaterale og multilaterale avtaler beskytter ikke «livet under vann».

4. Slutning

Det nærmeste man har kommet en beskrivelse av begrepet transnasjonal «fiskerikriminalitet» er å utforske politiske yttergrenser i forhold mellom stater, hvordan mellomstatlige relasjoner som fiskeri, bærekraftige havressurser, økonomi og transport er organisert. Med andre ord, politiske aspekter får en viktig plass i slike sammenhenger, særlig i forbindelse med makt- og konfliktløsninger, gjennom bilaterale- og multilaterale avtaler. Selv om begrepet transnasjonal «fiskerikriminalitet» er forsøk på å beskrive relevante perspektiv på kontroll og håndheving av lovbrudd, er handlingene knyttet til nasjonale politiske strukturer som ankerfeste for grenseoverskridende relasjoner (Krasner, 1995).

Skade på havmiljøet fra fiskerier er internasjonalt et av vår tids alvorlige problem. Skal verdenssamfunnet lykkes i bevaringen av artene i havet, er det avgjørende å bevege seg i retning av et felles internasjonalt økologisk basert kontrollsystem. Fiskerikriminalitet har i øy- og kyststater vært et prioritert område for kontroll og håndheving. Disse statenes jurisdiksjon utgjør millioner av kvadratkilometer, og består av de deler av kontinentalsokkelen hvor det er størst fiskeriaktivitet. Men det betyr ikke at det er fritt fram for stater i 200 nautiske mils sonene til alene å utnytte ressursene i havsøylen. Det må forhandles med andre stater om kvoter for vandrende bestander. Utenfor de økonomiske sonene er det åpent hav hvor andre kontrollformer gjelder, reguleringen foregår gjennom bilaterale eller multilaterale avtaler, regional forvaltning hvor internasjonalt samarbeid gjelder. Svakheten er imidlertid at en rekke flaggstater med interesser i fiskeri ikke har inngått noen avtaler, dermed tillater man statens fartøyer å drive UUU-fiske. I slike tilfeller er det ingen myndighet som kontrollerer og håndhever lovbrudd på det åpne hav.

Noen øystater har ambisjoner som går ut på «re-claiming the ocean», noe som vil bety omforhandling av havrettens prinsipper for avgrensning av økonomiske soner. Disse statene driver en omfattende politisk påvirkning i og utenfor de vanlige kanalene, hvor de ikke lenger vil være «små» i FN-systemet. De ønsker seg institusjonalisering av nye økonomiske systemer, en overgang fra «small-scale developing states» til «large-scale ocean states». Denne overgangen innebærer en rasjonalisering og modernisering av samfunnenes institusjoner, og det store problemet blir å identifisere både bremsende og stimulerende krefter i utviklingsprosessen.

Bare en liten del av fiskerikriminaliteten som angår disse samfunnene kan de selv gjøre noe med ved hjelp av ny nasjonal lovgivning, kontroll og håndheving. Hovedproblemet disse statene står overfor er at de mangler økonomiske og administrative muligheter til å beskytte ressursene *innenfor* egen jurisdiksjon. Ansvar for regulerende tiltak *utenfor* egne nasjonale grenser vil derfor være en umulighet.

Handlingsalternativer for øy- og kyststater er at nasjonale reguleringer rettet mot internasjonal organisert økonomisk miljøkriminalitet er sterkt begrenset. I virkeligheten har flere av disse statene ikke på langt

nær de ressurser som skal til for kontroll, etterforskning og håndheving av lovbrudd. Det finnes ikke enkle løsninger på omfattende internasjonale økonomiske miljølovbrudd, men mulighetene for mer effektiv regulering kan oppnås gjennom felles prosedyremessig tilnærming for globalt fiskeri.

Eksempler på hvordan man på andre områder av det internasjonale kriminalitetsbildet har organisert seg kan være: United Nations Convention Against Corruption (UNCAC). Konvensjonen er det eneste rettslig bindende universelle anti-korrupsjons instrument. For Norges del har ratifiseringen ført til: Strafferettslig konvensjon mot korrupsjon – ETS nr. 173, av 01.07-2004. Konvensjonen har gitt en dypere forståelse for alvorlighetsgraden av korrupsjon og betydningen av bekjempelse. Men hva denne forståelsen har gitt av praktiske resultater mangler vi data om. Minnelige ordninger i utenomrettslige forhandlinger synes å være det som anvendes i de fleste tilfeller. De sakene som kommer til offentlighetens kunnskap viser ubetydelige sanksjoner i form av forenklete forvaltningsmessige forelegg. Straffesaker forekommer sjelden.

Andre tilfeller av vanskeligheter i gjennomføring av internasjonal kontroll og håndheving finner vi i Convention on International Trade of Endangered Species (CITES) som er en multilateral avtale for å kontrollere handel med ville dyr og planter. Det samme gjelder for Bern-konvensjonen som verner europeiske arter av ville planter og dyr og deres naturlige leveområde. Vernetanken i konvensjonene har vist seg meget ineffektiv, og for enkelte arter er utviklingen spesielt alvorlig.

Etter dette kan man spørre hva som skal til for å oppnå nødvendig vern i en global næring som fiskeri? Kombinasjon av svak rettslig regulering og økt press mot fiskeressursene på det åpne hav, førte til at FNs konferanse om miljø og utvikling, United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), i 1992 tok opp spørsmålet om fiske på det åpne hav, og vedtok 4. august 1995 avtalen, som nå er en del av havrettskonvensjonen. Avtalens paragraf 26 sier at partene i overenskomsten skal samarbeide og fordele ansvar ved å opprette egne fond med formål å bistå utviklingsland med gjennomføringen. Regelendringen ga øy- og kyststater noe større rettigheter og plikter enn tidligere utenfor 200 nautiske mil, men kontrollproblemene og håndheving av overtredelser er ikke løst. Et bidrag til utviklingen kunne være at de stater som taper økonomisk på global regulering hvor adgangen til fiskerier blir permanent avskåret, eller fra tid til annen stanses for å bevare arter og bestander, kan tilføres erstatning gjennom bistandsfond. Derfor er kontroll og håndheving en oppgave for det internasjonale samfunn.

Havrettskonvensjonen er historisk blitt betraktet som det «19-århundres viktigste rettslige instrument», en «pakkeløsning» som må godtas uten reservasjon. En rekke stater har verken underskrevet eller ratifisert konvensjonen, og selvsagt heller ikke iverksatt den i sin nasjonale lovgivning. Følgelig har vi de facto ikke en konvensjon som gjelder alle stater uansett om rettsgrunn foreligger. Isteden pekes det av noen mot at UNTOC imøtekommer kravene til betegnelsen transnasjonal miljøkriminalitet, ikke strafferettslig, men prosessuelt (de Coning, 2017). Derved skulle begrepsavklaringen være løst, men slik forholder det seg ikke.

UNTOC er en viktig del av internasjonal rett som angår organisert kriminalitet. Med 187 stater som har ratifisert er den blant FNs mest godkjente konvensjoner, men så lenge alle stater ikke har iverksatt konvensjonen i nasjonal lovgivning, dekker den ikke begrepet internasjonal miljøkriminalitet.

Dersom man fastholder at UNTOC regulerer transnasjonal miljøkriminalitet må det gis en forklaring på hvilken rolle politiske myndigheter skal spille i sammenhenger hvor miljølovbruddene forekommer, særlig hvordan autoritet og konfliktløsninger kommer til anvendelse.

Alternativene i fiskerier utvikler seg på kort sikt mot utrydding av arter. Langsiktig er situasjon parallell med natur- og klimakrisen og får samme konsekvens, utrydding av arter. Derved oppstår et dilemma som vanskeliggjør spørsmålet om bevaring av naturverdier. Makter ikke felleskapet å beskytte fisken i havet mot utrydding gjennom forvaltning, blir resultatene på kort sikt av liten verdi når vi ikke har noe å planlegge for på lang sikt (Abbott, 2014; Zelli, 2011).

Videre er det åpenbart at endring av den internasjonale rettslige tilnærming til bevaring av artene er nødvendig (Ostrom, 2010). For å oppnå dette kreves det koordinering på globalt nivå gjennom FN-systemet. Dette bekreftes med all ønskelig tydelighet i FNs naturpanels rapport, Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Service (IPBES) (2019), og i FNs Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), klimapanelets mange rapporter.

Naturpanelets første rapport viser i mai 2019 at 66 prosent av havområdene har blitt endret. I samme rapport framgår det at i 2015 ble 33 prosent av fiskeressursene i havet fangstet over bærekraftig nivå. IPCC har over lang tid beskrevet alternativene for naturmiljøet som meget alvorlig. Rapporter fra organisasjonen viser at naturens tilstand blir stadig dårligere og situasjonen er dramatisk. Det er behov for en mer naturvennlig infrastruktur, mer samarbeid mellom sektorer, ny miljølovgivning og kapasitet til å håndheve disse

lovene, og at internasjonal næringsvirksomhet må ta kostnadene av miljøkonsekvensene.

I FNs generalforsamling 2015, vedtok verdens ledere en målrettet agenda hvor målsettingen er å få slutt på fattigdom, beskytte planeten og oppnå framgang for alle fram mot 2030, Sustainable Development Goals (SDG). Beslutningen består av 17 hovedmål og 169 delmål. Blant hovedmålene gjelder mål nummer 14 «livet under vann». Konvensjonen er per 15.01.2020 signert av alle FNs 193 stater og legger opp til en integrert tilnærming til sosial, økonomisk og miljømessig bærekraftig utvikling. En tilsvarende vektlegging av en verdensomspennende forpliktelse til å iverksette bærekraftige mål for livet i havene har man ikke hatt tidligere. Derfor er det nå en historisk mulighet FNs stater har til å følge opp sin enestående avgjørelse gjennom å vedta en konvensjon (med grunnlag i enigheten om SDG), som så kan ratifiseres og iverksettes nasjonalt og dermed regulere all fiskeri- og fangstvirksomhet på alle hav. Først da kan brudd på slik regulering kalles transnasjonal miljøkriminalitet, og derved kan man påstå at begrepet transnasjonal «fiskerikriminalitet» finnes i internasjonal rett.

Referanser

- Abbott, K.W. (2014). Strengthening the Transnational Regime Complex for Climate Change. *Transnational Environmental Law* 3(1): 57–88.
- Albanese, J.S. (2012). Deciphering the linkages between organized crime and transnational crime. *Journal of International Affairs*. 2012 – JSTOR.
- Beirne, P. & South, N. (2008). Issues in Green Criminology: Confronting Harms Against Environmental, Humanity and Other Animals. *The British Journal of Criminology*, Volume 48, Issue 5, September 2008, Pages 697–699, <https://doi.org/10.1093/bjc/azn046>
- De Coning, E. (2017). Does transnational environmental crime and transnational fisheries crime exist in international law? *Völkerrechtsblog*, 3 april 2017, doi:10.17176/20170403-070538.
- Ellefsen, R.; Sollund, R.; Larsen, G. (eds.) (2012). *Eco-global Crimes: Contemporary Problems and Future Challenges*. London: Ashgate.
- Elliot, E. (2017). Green Crime. *Völkerrechtsblog*, 6 February 2017, doi: 10.17176/20170206-090442.
- Elliott, E. & Schaedla, W. (eds.) (2016). *Handbook of Transnational Environmental Crime*. London: Edward Elgar Publishing. ISBN-10:1783476222. ISBN-13:978-1783476220
- Elliott, L. (2012). Fighting Transnational Environmental Crime. *Journal of International Affairs*, Vol. 66.no 1, pp. 87–104.
- Oftedal Broch, L. (1994). Den økonomiske kriminalitetens karakter og omfang. I: Eskeland S. & Høgetveit, (red.) *Økonomiske forbrytesler og starff – juridiske grunnproblemer*. Oslo: ad Notam Gyldendal.
- Fajardo, T. (2017). Transnational envirometal Crime: a challenging problem but not yet a legal concept. *Völkerrechtsblog*, Day Ausgeschriebener Monat Year, doi:10.17176/20170215-170333.
- Gibbs, C.; McGarrell, E.F.; Axelrod, M. (2010). Transnational white-collar crime and risk. *Criminology & Public Policy*. 9(3): 543-560. Doi:10.1111/j.1745-9133.2010.00649.x.
- Gore, M.L. et al., (2019). Transnational environmental crime threatens sustainable development. *Nature Sustainability* 2, 784-786 (2019). Published online 12 August 2019: <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0363-6>
- Krasner, S.D. (1995). Power politics, institutions, and transnational relations. In Risse-Kappen, T. (ed.) *Bringing Transnational Relations Back in. Non – State Actors, Domestic Structure and International Institutions: Cambridge*. pp 257-79.
- Larsson Paul, (2018). *Organisert kriminalitet*. Oslo: Pax Forlag A/S
- Lynch, M.J. (1990). The Greening of criminology: A Perspective for the 1990s. *The Critical Criminologist* 2,3: 3-4, 11-12
- OECD (2005). *Why Fish Piracy Persists: The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Finishing*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Ostrom, E. (2010). Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. *Global Environmental Change* 20(4): 550–557.
- Raustiala, K. (1997). States, NGOs, and International Environmental Institutions. *International Studies Quarterly* 41(4): 719–740.
- Schatz, V. J. (2017). The battle against transnational fisheries crime, *Völkerrechtsblog*, 3 March: doi:10.17176/20170303-084621.
- Schmidt, C.-C. (2017). *Issues and Options for Disciplines on Subsidies to Illegal, Unreported*

and Unregulated Fishing. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).

- Shover, N., & Routte, A.S. (2005). Environmental Crime. *Crime and Justice*, Vol. 32, pp. 321-371.
- Solomon, J. N.; Gavin, M.C.; Gore, M.L. (2015). Detecting and understanding non-compliance with conservation rules. *Biological Conservation*. Detection and Understanding Non-compliance with Conservation Rules. 189: 1–4. doi:10.1016/j.biocon.2015.04.028.
- Stoett, P.J. (2015). *The evolution of and future prospects for transnational environmental crime prevention*. The Hague: The Hague Institute for Global Justice and the Stimson Center
- TemaNord, (2017). Chasing Red Herrings: Flagg of Convenience, Secrecy, and the Impact on Fisheries Crime Enforcement. TemaNord 2017:555 ISSN 0908-6692. ISBN978-92-893-5160-7(PDF).
- Westra, L. (2004). *Ecoviolence and the Law: Supernational Foundations of Ecocrime*. New York: Ardsley.
- White, R. (2008). Environmental Harm and Crime Prevention, Trends, and Issues in Crime and Criminal Justice. No.360, *Australian Institute of Criminology*.
- White, R. (2009). Researching Transnational Environmental Harm: Toward an Eco-Global Criminology. *International journal of comparative an applied criminal justice* 33, (2): 229-248.
- White, R. (2011). *Transnational environmental crime: Toward an eco-global criminology*. London: Routledge.
- White, R. & Heckenberg, D. (2014). *Green Criminology: An Introduction to the Study of Environmental Harm*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203096109> London: Routledge
- White, R. & Graham, H. (2015). Greening Justice: Examining the Interfaces of Criminal, Social and Ecological Justice. *British Journal of Criminology* (Advance Online Access) pp. 1-21.
- Zelli, F. (2011). The Fragmentation of Global Climate Governance Architecture. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 2(2): 255–270.

Noter

Jan Georg Christophersen Dr. philos kriminologi. Publiserte arbeider dekker feltene økonomisk- og organisert kriminalitet, kriminologisk teori og studier av lovbrudd i næringslivet med særlig vekt på skipsfart og fiskeri.