

2.4 Fusk och kontroll

Yrkesfisket viktigaste resurs är och har alltid varit den fria tillgången till fiskbestånden. För näringen är denna tillgång nödvändig men även konfliktfylld då teknologisk utveckling har möjliggjort att fiskbestånden lätt kan överbeskattas. Fiskeresurserna har inte varit tillräckligt stora för att försörja samtliga fiskare. Detta har under 1900-talet lett till tvister mellan fiskare såväl som mellan nationer. Detta har även skapat behov av fiskebegränsningar och regleringar på detaljnivå. Därför upplevs det som om yrkesfiskarna frihet har försvunnit. Lagar och förordningar reglerar när, var och hur fisket får bedrivas, vilket väckt irritation¹. Det faktum att fisken är en begränsad resurs och därför regleras ger upphov till en speciell situation där vinsten av att fuska kan vara mycket stor för den enskilde. Då det ekonomiska läget är allvarligt för många inom branschen skulle det inte vara förvånande om fusk skulle förekomma.

Ur statens synpunkt har 1990-talets höga arbetslöshet och låga ekonomisk tillväxt gjort att toleransen för fusk inom alla sektorer har minskat (RRV 1995, s. 9). Regelbrott som fångster utöver kvoterna, användandet av felaktig utrustning osv. får därför andra följder utöver de rent ekonomiska. Tillförlitligheten på den fångststatistik som biologerna använder för att fastställa kvoterna försämras vid ett ev. fusk vilket ökar risken för en överbeskattning. Om ett omfattande fusk förekommer försämrar detta även förutsättningarna att utvärdera fiskeripolitiken. Detta är särskilt olyckligt när EU år 2002 skall genomföra en översyn av den gemensamma fiskeripolitiken.

För att utvärdera den nuvarande reglering av näringen krävs en genomgång av dess effekter på fisket. Ett sätt att 'mäta' om regle-

¹ Enligt Björn Beckman, SFR, anser de flesta yrkesutövare att fisket är överbyråkratiserat (Värna Västerhavet 1994, s. 47). Kvotssystem och andra regler med ursprung från EU skrivs i Yrkesfiskaren bära "misslyckandets prägel" (Yrkesfiskaren nr 9 1997, s. 2).

ringen är framgångsrik är att bedöma i vilken omfattning fusket förekommer. En stor 'grå' sektor kan vara en tydlig indikation på att regleringen har betydande brister. Syftet med det här kapitlet är att ge en bild av hur stor denna 'grå' sektor inom fiskerinäringen är. Inledningsvis beskrivs den kontrollorganisation som omger fisket. Därefter följer ett resonemang om vilka typer av fusk som kan förekomma. Avslutningsvis förs en diskussion kring drivkrafter för och indikationer på fusk.

2.4.1 Kontrollsystemet i dag

Ansvariga myndigheter har av olika skäl infört restriktioner och kontroller för alla kategorier fiskare. Främst är det yrkesfisket som regleras men då den dyra fisken, t.ex. lax och ål, till stor del fångas av fritidsfiskare har det varit önskvärt att kontrollera alla grupper av fiskare. I syfte att uppnå en god hushållning med fiskresursen har därför kontrollen ökat både på en nationell och europeisk nivå vilket skapat en komplex tillsynsapparat. Även om antalet yrkesverksamma fiskare är få blir övervakningen svår p.g.a. de geografiska avstånden. Efter EU-inträdet har större krav ställts på ansvariga myndigheter att kontrollen skall vara rigorös och statistiken tillförlitlig.

Sveriges geografi har fått stor betydelse för hur fiskeövervakningen är utformad. Då Sverige till en stor del är omgivet av vatten och har rikligt med insjöar och vattendrag måste organisationen klara att kontrollera en vattenyta på 128 000 km². Kontrollen är f.n. organiserad på följande sätt:

- **Kontroll till sjöss** svarar Kustbevakningen (KBV) och sjöpolisen för. Sjöpolisen ansvarar för de mindre insjöarna och vattendragen medan Kustbevakningen svarar för havs- och kustvattnen samt Vänern och Mälaren (Statskontoret 1994:12, s. 9). Kustbevakningen kontrollerar såväl svenska som utländska fiskefartyg som bedriver fiske i svenska fiskevatten. För fiskeövervakningen är ca 1/4 del av Kustbevakningens fartyg avdelade,

men vid särskilda pådrag involveras flera fartyg och även Kustbevakningens flygplan. Inspektionerna sker rutinmässigt och vid brottsmisstanke kontrolleras att rätt fiskemetod använts, att redskapen uppfyller gällande regler och är rätt märkta, att inte fredad fisk finns i fångsten, att fisken/skaldjuren uppfyller vissa minimimått, att loggböckerna/fångstjournalerna är rätt ifyllda osv. Framför allt kontrolleras om fartygen fiskar på tillåten tid och inom tillåtna områden. (KBV, intervju).

I de kustnära områdena genomför tillsynsmän, förordnade av länsstyrelserna, i samarbete med polisen en viss kontroll av fångsten och redskapen.

En av svårigheterna med kontrollen är att veta var fisket ägt rum. Det finns få möjligheter för Kustbevakningen att kontrollera om fångstplatsuppgifterna i fiskeloggböckerna är korrekta. Därför har EU:s ministerråd beslutat att ett satellitbaserat övervakningssystem skall införas från och med 1 juli 1998. Införandet kommer att ske i två faser och omfattar i stort sett alla fartyg med en längd av minst 24 meter. Även om beslutet innebär en effektiv kontroll av de större fiskefartygen kritiserar förslaget för att vara för dyrt². Dessutom kan detta av somliga betraktas som en kränkning av yrkesfiskarnas integritet³. Eftersom satellitsystemet inte inkluderar mindre fiskefartyg kan effektiviteten i övervakningen också ifrågasättas.

- Att **kontrollera fiskefartygen vid landning** ansvarar Kustbevakningen för. Inspektionen vid landningskontrollen är snarlik den till sjöss. Antalet landningskontroller har varit få jämfört med inspektionerna till havs – under 1996 utfördes bara 431 landningskontroller (KBV 2 1997, s. 1). Eftersom EU anser att landningskontrollerna är viktiga har dessa ökat i omfattning och mängden genomförda kontroller var under första halvåret 1997 lika många som under hela 1996.

² Bara under första året kommer satellitövervakningen av svenska fartyg kosta drygt 7 mkr (Kompletterande anslag av FiV till Jordbruksdepartementet).

³ Systemet skall automatiskt överföra information om fartygets position 1 till 4 gånger per dygn beroende vart fartyget befinner sig (KOM (96) 232 slutlig).

- **Kvalitetskontrollen** har som mål att garantera marknaden kvalitetsprodukter. Därför har EU infört allmänna normer för storlek, vikt, presentation, förpackning och märkning. I Sverige är det FiV som genomför kvalitetskontrollen utom på Gotland där den sköts av Kustbevakningen.
- Ansvaret för **livsmedelskontrollen** delas mellan Statens livsmedelsverk och kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Livsmedelsverket inspekterar lokaler och hygien i större fiskberedningsanläggningar och exportanläggningar, medan nämnderna kontrollerar fiskberedningsindustrin, fiskauktioner o. dyl. (SOU 1992:136, s.85).

EU har drivit frågan om fiskerikontroll utan att egentligen diskutera kostnaderna. Denna kontroll leder ytterst sällan till direkta kostnadsbesparingar och därför är statens utgifter en nettokostnad (i kapitel 8 uppskattades kostnaden till 84,6 mkr). Frågan som måste ställas är om kontrollsystemet, som årligen kostar miljoner, är funktionell? Motverkar kontrollen effektivt förekomsten av en 'grå' sektor eller finns det något bättre och billigare alternativ?

2.4.2 Den grå sektorn

Fusk och överutnyttjande av bidrag förekommer i varierande grad inom alla sektorer av vårt samhälle (RFV ANSER 1996:2, s. 1). För att undersöka huruvida sådant missbruk är vanligt utbrett inom fiskeribranschen har vi försökt skapa en samlad bild på underlag av material från åklagarmyndigheter, skattemyndigheter, de yrkesverksamma, Kustbevakningen och Fiskeriverket. I litteraturen dras sällan några mera långtgående slutsatser om förekomsten av fusk. Eftersom det knappast är sannolikt att 'fuskarna' själva skulle träda fram och erkänna sitt fusk så är det svårt att uppskatta den verkliga storleken på den 'grå' sektorn. Vissa slutsatser kan dock dras från rättsfall som domstolarna behandlat, men de är på sin höjd en

indikation på att fusk förekommer. Därför blir analysen i detta kapitlet en s.k. 'mörkertalstudie' av kvoten mellan antalet synliga brott och det verkliga fusket.

Svårigheten med en sådan studie är att veta om de förseelser som hamnar i domstol endast "utgör toppen av ett isberg". Inom fisket finns det mycket som tyder på att så kan vara fallet. Vissa former av fusk har blivit så socialt 'accepterade' att ansvariga myndigheter ofta väljer att prioritera andra ärenden. Exempelvis gör Kustbevakningen bedömningen att åklagare hellre friar än faller fiskare, vilket kan tyda på att åklagarmyndigheterna uppfattar dessa ärenden som mindre viktiga än andra brott (KBV, intervju). En annan orsak till att fusk kan ske relativt obehindrat är att det ofta är svårt att bevisa att brott förekommit. Att mervärdesskatt och inkomstskatt undviks genom s.k. svart försäljning är ett bra exempel på ett skattebrott som p.g.a. sin karaktär är svår att upptäcka. Sådan olaga verksamhet kan förekomma i stor omfattning oavsett om några åtal har väckts. Det kan därför inte uteslutas att betydande försäljningsbelopp undanförs från beskattning årligen.

Vi kommer vidare försöka dra vissa slutsatser genom en indiciebevisföring. Först analyseras vilka möjligheter som finns att fuska. Analysen är baserad på antagandet att grupper som har mycket att vinna på att fuska och relativt riskfritt kan göra så, gör detta i en större utsträckning än övriga. Dessutom antas att fiskarna, liksom övriga i samhället, kräver en skälig ekonomisk ersättning för utfört arbete inom yrket. Därför kommer yrkesfiskarnas deklarerade inkomster att granskas. Slutligen kommer den officiella statistiken att studeras för att bedöma dess tillförlitlighet.

Definition av fusk

Att granska förekomsten av fusk inom en sektor kräver en tydlig definition av vilka som ingår i sektorn, dessutom fordras en tydlig definition av vad menas med fusk.

En utgångspunkt är att använda socialförsäkringsutskottets definition för missbruk av och fusk med bidrag. Den lyder "... att man med fusk eller mygel ... bör syfta på situationer där någon genom

att lämna felaktiga uppgifter eller genom att underlåta att anmäla ändrade förhållanden eller liknande uppbär en förmån i strid mot gällande regler...” (1993/92 SfU2, s.5). För syftet i denna studie är utskottets definition otillräcklig då fusket inom denna sektor inkluderar andra aspekter än fusk med bidrag. För fiskets speciella situation är fusket, till skillnad från fusk inom socialförsäkringarna, mindre inriktat på att bluffa till sig bidrag; att lämna felaktiga uppgifter innebär i denna näring närmast att föra en felaktig fångstredovisning. Att underlåta att anmäla ändrade förhållanden eller liknande måste vidgas till att även gälla försummandet att redovisa inkomster från fisket, i synnerhet svart försäljning. Då utformningen av fiskarnas redskap till stor del detaljregleras i fiskeriförordningar måste även begagnandet av otillåtna metoder eller hjälpmedel betraktas som fusk.

Även begreppet ‘fiskare’ kräver ett förtydligande. I regel ingår samtliga kategorier – yrkes-, deltids-, hushålls- och sportfiskare – i begreppet och i de fall endast en viss grupp berörs så skrivs detta ut. Huruvida det fuskas inom vattenbruket och beredningsindustrin kommer inte att diskuteras.

Fångstbegränsningar

Många olika slag av fångstbegränsningar (fiskestopp, fisketider, fredningsområden, fiskemetoder, minimimått och kvoter) har varit nödvändiga för att skydda fiskbestånd och bibehålla en biologisk mångfald. Men för yrkesfiskarna har fångstbegränsningarna inneburit mindre fångster och avbrott i fisket, vilket har medfört en ekonomisk, såväl som psykisk stress. Fångstbegränsningarna medför också att marknadspriserna stiger då tillgången på fisksorten minskar. Frestelsen att bryta mot kvoter / begränsningar kan i ett sådant läge få vissa fiskare att ta upp ‘lite extra’ för motverka inkomstbortfallet. Sålunda skapar fiskeregleringen både möjligheter – fiska mer än fastställd kvot eller trots fiskestopp – och drivkrafter till att fuska.

Ett sätt att fuska är att i loggboken⁴ föra in fisk som en annan, icke begränsad art för att på så sätt 'spara' kvoterna till ett senare fiske. Detta fusk kan bara upptäckas om fiskaren kontrolleras innan lasten landats. Ett fusk som är betydligt svårare att upptäcka är när en fiskare ljuger om fångstplatsen; att veta var fisken fångats är näst intill omöjligt. Anledningen till att denna typ av fusk kan vara lönande är att vissa vatten är rikare på fisk än andra. Om kvoten för ett område rik på fisk är fylld kan fiskaren fortsätta fiska i samma vatten men föra upp fångsten i något annat havsområde. Att sådant fusk förekommer är relativt tydligt i statistiken. Exempelvis är havsområdet Kilen i Öresund enligt dessa siffror ett av världens mest fiskrika områden (FiV, intervju). Sanningen är nog inte att fisket är mirakulöst bra i Kilen utan den att fångsten från området räknas till Östersjön till skillnad från övriga Öresund. Sålunda öppnar systemet möjligheten för fiskare att utnyttja flera havsområdets kvoter utan att behöva byta fiskevatten.

Ett annat problem som uppmärksammades av Kustbevakningen i ett remissvar till förra fiskeritutredningen var svårigheterna med att bevisa fiskarnas avsikt med fisket. Fiskarna har vid kontroller uppgivit att de bedrivit fisket med avsikt att fånga en icke fredad art och oavsett vilka redskap som använts har därför myndigheterna svårt att bevisa att regelbrott förekommit (prop 93/94:158 bilaga 2, s.43). Kustbevakningen har också svårt att bevisa vart fisk fångats. Om fångsten är fiskad i svenskt vatten men fiskaren har i loggboken angivit utländskt vatten som fångstplats, har Kustbevakningen mycket svårt att upptäcka och bevisa detta regelbrott (KBV, intervju).

Skattefusk

Yrkesfiskarnas kundkrets består till största delen av drygt 160 fångstmottagare. Dessa har skyldighet att rapportera mängden landad fångst till kontrollmyndigheterna i det land där landning skett. År 1992 var 30 % av fångstmottagarna fiskar ägda företag, 26%

⁴ Fiskeloggbok definieras i FiV författningar: "loggbok där fiskare med fartygstillstånd skall lämna uppgifter om fiske i havet" (FIFS 1996:3, s.1).

var uppköpare i utlandet och resten av uppköpen svarade auktioner och privata företag för (SOU 1993:103, s.132). I samtal med personer knutna till branschen framkom det att mottagaren och fiskaren ofta har en relation utöver den rent professionella. Detta gäller inte bara de fiskarägda företagen utan även de övriga. Eftersom både uppköpare och yrkesfiskare kan tjäna pengar på att inte all fisk rapporteras så förekommer sannolikt för vissa dyra fisksorter en dold handel. Ur myndigheternas synpunkt är ett samarbete mellan fiskare och uppköpare dessutom mycket svår att upptäcka.

Många privatpersoner handlar även direkt av dem som fiskar. Fiskarens kundkrets kan sålunda vara mycket stor. Många fiskare bedriver sommartid fiskförsäljning till turister, antingen direkt från kajen eller i små affärer på orten. I Norrland är den s.k. midsommarlaxen ett välkänt begrepp. Att denna form av försäljning är bra för turismen är obestridligt, men samtidigt skapar den också ytterligare möjligheter till fusk. I de fall en fiskare inte rapporterar fångsten eller saknar rapporteringsskyldighet kommer fångststatistiken att bli missvisande och kvoterna felaktiga. Det kan även vara frestande för fiskaren att inte redovisa sin inkomst för skattemyndigheterna och på så vis undvika både inkomst- och mervärdesskatt.

Felaktigt utnyttjande av bidrag

Innan yrkesfiskarna kan erhålla något av de stöd som finns tillgängliga genomför ansvarig myndighet oftast en kontroll. Detta medför att ett felaktigt utnyttjande av subventioner och direkt stöd förefaller mindre troligt.

Det missbruk som förekommer torde i de flesta fall vara relaterat till att man erhåller arbetslöshetsersättning trots att man bedriver någon form av inkomstbringande verksamhet. För yrkesfisket finns oftast få inkomstkällor andra än de som härrör från fisket. En möjlig sidoinkomst är att under sommarmånaderna ta med fritidsfiskare/turister på turer i skärgården. För sportfiskare finns ett intresse att komma ut till bra spinnfiskevatten och för turister/sommargäster kan fiskebåtar erbjuda ett utmärkt transportmedel. Om

denna verksamhet sker under de perioder som fiskestopp gäller skall arbetslöshetsersättningen minskas. Det är tänkbart att vissa fiskare underlåter att deklarerar denna inkomst för att kunna behålla ett oförändrat sysselsättningsbidrag.

En annan möjlighet är att fiskaren trots fångststopp fiskar, antingen efter samma fisktyp eller byter till någon tillåten art, men ändå anmäler sig som arbetslös. Om fisket gäller den fiskesort som skall fredas kommer fiskaren vara tvungen att sälja fisken svart. Eftersom de flesta fiskare antar att landningsstatistiken samkörs med Sveriges fiskares arbetslöshetskassas register över utbetalda bidrag, är risken stor att även fångsten av andra fiskarter säljs svart.

Fusk inom fritidsfisket?

Självfallet gäller de flesta förseelserna inom fisket de dyrare arterna, främst fisket efter lax och ål (RSV 1987, s.22). Här förekommer ett stort fritidsfiske (husbehovs- och sportfiske) som tidvis fångar lax och ål till betydande belopp men eftersom fritidsfiskarna inte har något redovisningskrav är fångstmängden svår att skatta. Det förefaller troligt att den del av fritidsfiskets fångst som saluförs många gånger undanhålls beskattning. Då ca 30 % av fritidsfiskets fångster säljs eller ges bort kan detta handla om betydande belopp. Det finns framförallt två kategorier fritidsfiskare som kan misstänkas fuska i större utsträckning än övriga; de inemot 500 deltidfiskarna och de ca 300 000 husbehovsfiskarna. Dessa använder utrustning, nät etc. som möjliggör fångster långt större än de egna behoven. En utredning vid CTS, Högskolan Dalarna skriver angående deltidfiskarna att *"vi har funnit många indikationer som pekar på att verksamheten förekommer i mer än obetydlig skala"* (Finn, B. & Snellman, J. 1997, s.10).

En västkustfiskares berättelse om en deltidfiskare får här illustrera varför denna form av fiske inte kan ignoreras: "En kille, som redan har en anställning och sin dagliga lön. Han fiskar nästan hela året runt. På helger, semestrar och lediga stunder. Han tar till och med sin husvagn ner till Skälderviken och ligger med en liten båt

och fiskar sill, som han saltar och säljer över hela Orust. ... Han konkurrerar med yrkesfiskare och säljer för mängder av pengar” (Värna Västerhavet 1994, s. 43). Sedan detta skrevs har kraven på tillstånd skärpts. Frågan är dock om problemet med det ‘kommerciella fritidsfisket’ kommer att försvinna med tiden. Detta fiskes stora lönsamhet medför en risk att fisket fortsätter under illegala former efter det att de temporära licenserna upphört.

Reglering av fångstredskap

Då en rad regler detaljstyr fiskeredskapens utformning kunde man förvänta sig ett utbrett redskapsfusk, men fiske med regelstridig utrustning är ovanligt. Orsaken till att dessa former av fusk bedöms förekomma i mindre skala är att risken för att bli upptäckt är stor. Om man relaterar fiskeflottans storlek på totalt 2 742 fiskefartyg till att Kustbevakningen gjorde 50 898 ingripande⁵ mot och 18 433 kontroller⁶ av fiskefartyg under 1996, förstår man att risken för att bli upptäckt är stor. Dessutom kontrolleras att rätt fiske-metod använts vid fullständiga landningskontroller. Vid kontroll är det svårt att dölja både obehörigt fiske och felaktig utrustning och eftersom de flesta yrkesfiskarna vet om att de för eller senare blir kontrollerade, är detta fusk relativt ovanligt. Endast 10 fiskefartyg ertappades av Kustbevakningen under 1996 med olovliga redskap (Rapport KVB bilaga 2, s. 1) och när Stockholms länsstyrelse under sommaren genomförde en razzia mot yrkesfisket i Mälaren hittades inte några felaktiga redskap (Aschan, P. 1997, s. C2).

De fiskare som främst kan tänkas använda felaktig utrustning är fritidsfiskare. Dessa fiskar sporadiskt, ofta nära kusterna och är därför svåra att kontrollera. Länsstyrelsen i Stockholm län utför överraskningsinspektioner som även omfattar fritidsfiskare; av 20 kontrollerade fritidsfiskare hade 19 otillåtna nät (ibid). En stor del av fusket inom fritidsfisket beror på att fritidsfiskarna ofta är omed-

⁵ Bengt Winnow, Kustbevakningen definierar ingripande som ”en aktiv åtgärd som vidtas inom Kustbevakningens juridiska och geografiska övervakningsområde i samband med övervakningsverksamhet”. Med aktiv åtgärd räknas allt från att kontrollera ett fartyg via ~~den~~ till att titta på den i kikaren.

⁶ Med kontroll menar Kustbevakningen den åtgärd / utredning som vissa ingripande leder till.

vetna om reglerna för fiskeredskapen. När Sjöpolisen påpekar för vattenägare att deras fiskeredskap bryter mot reglerna, förklarar vattenägarna att de inte trodde att fiskelagen inbegriper deras fiskevatten (ibid). Då fritidsfiskarna inte har något redovisningskrav behöver de inte genomgå någon landningskontroll, sålunda försvinner en form av redskapskontroll helt. Särskilt deltidsfiskarna som har temporära fiskelicenser bör vara omotiverade att köpa lagliga redskap då de inom en snar framtid ändå inte kommer att få fiska.

Även om fiskare från alla kategorier fuskar, har det framgått att det är yrkesfiskarna som har flest möjligheter att fuska. Mycket av det potentiella fusket är förknippat med den reglering som omger yrkesfisket.

Intresse av och möjligheter att fuska

Det är mycket svårt att utan en ingående undersökning bevisa existensen av en utpräglad 'grå' sektor. Därför måste andra metoder användas. Vilka drivkrafter för fusk som finns kan indikera omfattningen på fusket inom branschen. Om det dessutom är enkelt att fuska, upptäcktsrisken liten och beivrandet är mildt, är risken större att regelbrott förekommer.

I kapitlet om stödet till näringen beskrevs risken att arbetslöshetsersättningen kunde skapa onödigt arbetslöshet genom att minska motivationen att söka nytt arbete. Här skall ytterligare ett problem tas upp. En yrkesfiskare beviljas i regel bidrag vid tillfälliga uppehåll i fisket, t.ex. vid fiskestopp, men i de fall fiskaren bedriver annan verksamhet vid sidan av fisket som inte kan godkännas som bisyssla⁷, kan inte heller någon arbetslöshetsersättning utgå innan verksamheten bevisligen avvecklats. Under de senaste åren med upprepade och långa fiskestopp har många fiskare övervägt att bedriva någon slags sidoverksamhet för att dryga ut inkomsten. De byråkratiska problemen med att få den godkänd som bisyssla har dock inneburit att många valt att låta bli. De som ändå idkar en

⁷ En syssla som varaktigt bedrivs vid sidan av heltidsfisket.

sidoverksamhet har lämnat Sveriges fiskares arbetslöshetskassa i de fall de inte var berättigade till a-kassa.

Konsekvenserna av detta regelsystem blir att risken för att fiskare skall fuska ökar! Om en fiskare exempelvis röker fisk och säljer denna sommartid och deklarerar dessa inkomster, så medför det, förutom att mervärdesskatt och inkomstskatt måste betalas, att han inte längre kan erhålla a-kassa. För att åter bli berättigad att erhålla a-kassa måste fiskaren kunna dokumentera att sidoverksamheten upphört; något som många fiskare upplever som svårt och onödigt. Att i ett sådant läge bedriva laglig verksamhet – deklarerera sommarförsäljningen – skulle sålunda innebära en betydande ekonomisk förlust eller mycket extraarbete. För den fiskare som ändå har redovisat sidoinkomst och därför inte kan erhålla a-kassa, betyder fiskestopp ett kännbart ekonomiskt bortfall. I de fall han inte kan eller finner det ekonomiskt möjligt att byta fångstart, har han starka incitament att bryta mot fiskeförbudet. Eftersom fiskare sannolikt upplever att situationen är statens 'fel', bör fiskarens motivation till att följa reglerna vara minimalt. Att arbetsmarknadsreglerna utgör ett allvarligt problem syns inte minst i medlemsstatistiken för SFA. På fyra år har antalet medlemmar minskat med 20 % och SFA har nu som medlemmar endast 2/3 av antalet huvudnäringfiskare. Dessa problem ses nu över men än så länge innebär systemets utformning drivkrafter för att fuska.

Oavsett de olika regelverkens utformning gäller främst att det är ekonomisk vinning som ger upphov till fusk. Om den dyrare fisken säljs svart blir förtjänsten mycket god. Då fiskarna ofta har dålig ekonomi förefaller detta argument särskilt viktigt.

Bokföringen

Enligt egenföretagens deklARATIONER gör deras firmor mycket lite i vinst eller går med förlust (RSV 1997, s.4). Riksskatteverket bedömer att de vanligaste orsakerna till att egenföretagen går så dåligt är att många driver sina företag vid sidan av eller att de är studenter eller pensionärer (Björkman & Sohlström 1997, s. A 12). Mer än 70 % av näringsidkarna har inkomst utöver firman (RSV 1997,

s.4). Den låga vinsten skulle sålunda till stor del förklaras av att firman är en liten bisyssla. Ett annat skäl är att inte all inkomst redovisas. Av 2000 slumpvis utvalda deklARATIONER var 40 % felaktiga (Björkman & Sohlström 1997, s. A 12). Då de flesta fiskeföretagen är enskilda firmor finns det skäl att särskilt granska deras deklarerade vinster.

I en tio år gammal kartläggningspromemoria har Riksskatteverket granskat branschen genomgående. Då ingen kartläggning har gjorts vid någon senare tidpunkt och då indikationer finns på att slutsatserna fortfarande är aktuella har vi trots rapportens ålder valt att citera sammanfattningen

”Efter att ha genomläst och systematiserat 81 revisioner gjorda inom branschen under åren 1981-1986 har konstaterats att det i 47 promemorior angivits att bokföringen varit bristfällig. 47 pm motvarade 58 % av materialet.

I omdömena märks uttryck som exempelvis

- synnerligen graverande*
- granskningen omöjlig*
- allvarliga brister*
- bokföringen kan ej läggas till grund för taxeringen*

De som reviderat fiskare i de olika länen har vid telefonsamtal påpekat att man inte av den angivna procentssatsen kan dra slutsatsen att de resterande 42 % skulle vara fiskare med bra bokföringar. Många av dem har haft brister som dock inte dokumenterats i promemoriorna.

Samtliga tillfrågade skatterevisorer ansåg att fiskarnas bokföringar var mer bristfälliga än bokföringar i någon annan bransch de reviderat.” (RSV 1987, s.50)

⁸ Enligt uppgift från Karl-Erik Karlsson, skatterevisor vid Lokala Skattemyndigheten i Karlskrona, är de bristande redovisningsrutinerna inom fiskerinäringen ett problem av ständigt hög aktualitet. Någon förändring av den generella bilden av näringsens redovisningsproblem bedöms av Karlsson inte ha skett.

Den mycket allvarliga kritik som här riktas mot branschen skall inte tolkas som om samtliga företag medvetet fuskar med bokföringen. Mängden data (81 revisioner) gör att resultatet är statistiskt osäkert, dvs. resultatet behöver inte alls gälla generellt bland företagen. Många av de brister som uppdagats torde bero på bristande kunskap om reglerna och inte ett medvetet fusk. Det är dock viktigt att påpeka att när bokföringsfelen korrigerats upptaxerades inkomsten i genomsnitt med 37 900 kronor under 1981–1985 i löpande priser. Att bokföringsfelen ledde till betydande förtjänster gör att det vore mycket önskvärt med nya revisioner av fiskeriföretag samt en sammanställning av dessa för att se om redovisningen förbättrats.

Ekonomi

Hur lönsamt ett företag är bestäms till stor del av hur rationellt fisket kan bedrivas i förhållande till investerat kapital. Ett företag med miljonbelopp investerade i fartyg och utrustning har höga räntor och amorteringar att betala varje år. Dessa företag har därför stora ekonomiska krav och även en stor omsättning kan resultera i små nettoresultat. Enligt en kartläggning av fisket som Riksskatteverket gjort har följaktligen fiskeriföretag med äldre fartyg ofta en högre nettoinkomst än högt belånade moderna fartyg (RSV 1987, s.60). Det är därför tänkbart att under perioder då fisket är begränsat ser de mest skuldsatta fiskeriföretag med stora låneutgifter ingen annan utväg än att fuska för att överleva. Detta kan ske genom att man säljer fångsten svart och/eller fiskar över kvoterna.

En granskning av fiskarnas deklarerade inkomst visar att de har ovanligt små totalinkomster (inkomster från fiske, pension, övrig tjänst, a-kassa, sjukförsäkringen etc.) att leva av⁹. År 1992 hade den genomsnittliga fiskaren 86 800 kronor i inkomst, vilket efter skatt ger en månadsinkomst på drygt 5 500 kronor. Det kan jämföras med att medelinkomsten för förvärvsarbete i Sverige 1992 för anställda uppgick till 13 730 kronor i månaden och för företagare 9

⁹ Då fiskeriföretagen ofta är en enskild firma sker någon beskattning som sådant inte eftersom dessa inte är några självständiga skatteobjekt.

360 kronor i månaden (Statistisk årsbok 1995, s. 207). Visserligen uppvisar de flesta egenföretagen dålig vinst men i regel har ägarna andra inkomster utöver firman. De ovan redovisade siffrorna är fiskarnas *totala* inkomster och skall inte blandas ihop med företagets inkomst. Att genomsnittsfiskaren har en låg månadsinkomst ger upphov till två intressanta frågeställningar.

Vilka nivåer på fiskarens timlön är rimliga? Denna första fråga belyser hur fiskaren värderar fisket. För fiskare finns det faktorer som gör att han borde erhålla en hög timlön. Yrket är tämligen utsatt med osäker inkomst förtjänad under långa arbetsveckor. Detta faktum borde ge en hög lön, dvs. en del av lönen fiskaren erhåller är en sk. riskpremie (Hannesson, R. 1993, s.16–17). De anställda riskera att i högre utsträckning än många andra drabbas av yrkesskador. Dessutom har företagen vanligtvis höga materialkostnader p.g.a. av att redskap lätt förloras. Det finns dock faktorer som gör att fiskaren kan tänkas acceptera en låg timlön; yrkesfiskaren kan mycket väl värdesätta fisket så högt att timlönen får mindre betydelse. Ner till en viss gräns förefaller detta rimligt men om timlönen är extremt låg kan man ifrågasätta varför han fortsätter fiska. En uppskattning av timlönen för en genomsnittlig fiskare ger 46,50 kronor brutto¹⁰. Med tanke på att fiskarnas arbetsvecka sällan är mindre än 40 timmar kan den genomsnittliga fiskarens timlön sjunka ytterligare¹¹. Det är dock viktigt att påpeka att inkomsterna varierar kraftigt; på södra Ostkusten var nettointäkten av fisket i medel 41 200 kronor under 1992, vilket motsvarar en timlön på ca 24 kronor. Observera att timinkomsten är före skatt samt endast ett medeltal; hela 25 % av södra ostkustfiskarna har en nettointäkt från fisket (inkl. a-kassa) motsvarande en timlön på maximalt 9 kronor efter skatt. Att den personliga 'glädjen' av yr-

¹⁰ Det vanliga antagandet är att en arbetsmånad består av 160 timmar, men eftersom yrkesfiskaren vid tillfällen inte kan fiska p.g.a. sjukdom eller fångstbegränsningar har timantalet för 1992 minskats till 142,5 per månad. Detta har gjorts genom att utbetald ersättning från arbetslöshetskassan och försäkringskassan har omvandlats till dagar och subtraherats från arbetsmånaden. Under året 1992 erhöll genomsnittsfiskaren ersättning för 19,3 dagar från SFA (med en genomsnitt dagpenning på 467,14 kronor för 1992) och uppskattningsvis 7 dagar från försäkringskassan.

¹¹ Enligt Martin Holmqvist, SFR och Liane Liansdorff, SFA är arbetsveckan i regel över 40 timmar.

kesutövandet skulle värderas tillräckligt högt för att motivera ett fortsatt yrkesfiske för dessa grupper förefaller inte troligt. (J52 SM 9401, 1–11)

Dessa lönenivåer förefaller för låga, i vissa fall orimliga. Även om man beaktar att fiskare av tradition kan vara bunden till och ha känslor för yrket, borde så låga inkomster leda till massflykt. Ändå minskade antalet sysselsatta inom näringen endast med 325 under perioden 1990 till 1995, trots att en stor del (ca 640) av huvudnäringens fiskarna hade en deklarerad total inkomst på mindre än 2 500 kronor i månaden före skatt 1992.

Tabell 2.10 Fiskarnas inkomster 1992. Taxerad förvärvsinkomst och taxerad inkomst av kapital samt sammanlagd inkomst.

	Taxerad förvärvsinkomst		Taxerad inkomst av kapital		Sammanlagd taxerad inkomst	
	Nedre kvartil, kronor	Övre kvartil, kronor	Nedre kvartil, kronor	Övre kvartil, kronor	Nettointäkt under 30 000 kr, procent	Nettointäkt över 105 001 kr, procent
Allt fiske	46 900	132 900	- 20 832	3 200	*	*
Västkusten	78 700	158 900	-29 000	3 900	8	50
Sydkusten	42 000	121 400	-20 300	300	23	29
Ostkusten	26 800	82 300	-10 000	5 200	33	18

Källa: Egen bearbetning SCB J52 9401.

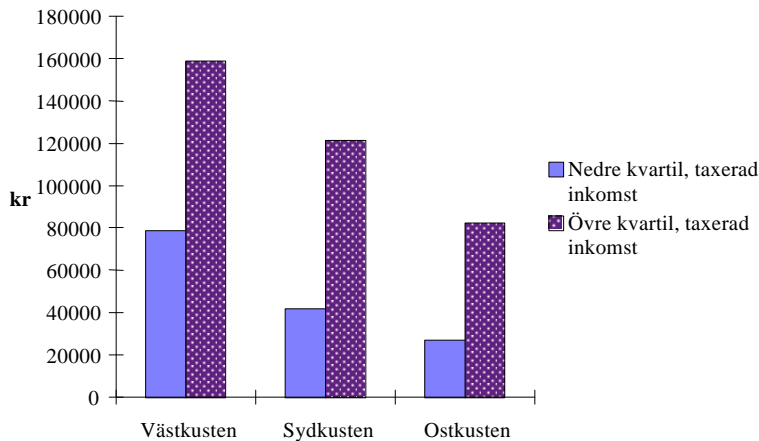
Vilken nivå på fiskarens totalinkomsten är rimlig? Resonemanget i det föregående tyder på att många av yrkesfiskarna befinner sig i en bekymmersam ekonomisk situation. Inkomstuppgifterna i sig säger egentligen ingenting om hur allvarlig situationen är om inte de ställs mot fiskarnas levnadskostnader. En vanlig missuppfattning är att tack vare den livsstil som förs i skärgården är levnadskostnaderna lägre där än på fastlandet. I själva verket innebär höga fastighetsskatter, långa transporter, dyrare livsmedel osv. att levnadskostnaderna generellt sett är högre i skärgården (Martin Holmqvist SFR, telefonintervju). Därför är, om man antar att den i tabellen givna procentuella fördelningen gäller för hela landet, det faktum att 640 av landets yrkesfiskare 1992 hade en

bruttoinkomst på maximalt 30 000 kronor (motsvarande månadslön på 2 500 kronor) alarmerade. Drygt 2100 yrkesfiskare (65 %) hade en bruttoinkomst under 105 000 (motsvarande en månadslön på 8750 kronor)¹². Största delen av yrkesfiskarna har således inte särskilt höga inkomster, ca 40 % ligger till och med på eller under en nivå som vi har valt att definiera som existensminimum¹³. En rimlig slutsats är att fiskare med låg inkomst (i synnerhet de i den nedre inkomstkvartilen)¹⁴ är direkt bidragsberoende för att klara sitt uppehälle och att de är frestade att förbättra sina inkomster genom fusk och andra illegala metoder. Då vissa fiskare knappt har någon inkomst alls, kan man sluta sig till att dessa med stor sannolikhet har dolda inkomster, dvs. fuskar för att överleva. Inkomstskillnaderna både inom och mellan regionerna är illustrerade i diagram 2.9 som antyder att stödets utformning föga har gynnat fiskare med låga inkomster och att fiskeripolitiken knappast kan anses ha lyckats med att uppnå varken sina regionalpolitiska mål eller inkomstutjämningsmål.

¹² Den procentuella fördelningen har applicerats på 1990 års fiskeriräkning för att erhålla totala antalet fiskare.

¹³ Det finns ingen fastställd gräns för vad som menas med existensminimum, men när socialbidragen beräknas rekommenderar Socialstyrelsen som högst 296 kronor för personliga kostnader och 811 kronor för hushållskostnader per månad för en ensamstående vuxen. Därutöver kommer en skälig bostadskostnad. För bostadskostnaden finns det ingen rekommendation (Socialstyrelsen, intervju). I syfte att göra en försiktig uppskattning har vi valt att klara en bruttoinkomst på 5000 kronor för existensminimum (motsvarar ca 750 efter skatt).

¹⁴ Med den nedre kvartilen menas det värde som skiljer observationerna (datat) åt så att 25 % ligger under och 75 % ligger över. För den övre kvartilen gäller det motsatta.

Diagram 2.9 Inkomstskillnaderna mellan regioner och inom regionerna 1992.

Källa: Egen bearbetning SCB J52 9401

Anm: Det nedre kvartiltalet skall tolkas som att 25 % av fiskarna inom gruppen har en inkomst lägre än detta tal. Ett förtydligande exempel, 25 % av västkustfiskarna tjänade mindre än 78 700 kronor, detta kan jämföras med att de 25 % av västkustfiskarna med högst inkomst tjänade över 158 900 kronor om året från sitt arbete.

Av diagrammet kan slutsatsen dras att västkustfiskaren som regel tjänar mer än fiskarna i övriga landet. Spridning i inkomsterna förklaras främst av vilken fisktyp som fångas och av fiskemetoden. T.ex. är inkomsterna generellt högre inom trålfisket.

Attityd till reglerna

En enkät som skickades till ostkustfiskarna samlade in data om bl.a. deras attityder till fiskeregleringen. Fiskarna fick besvara frågan vilken typ av fiskereglering de ansåg vara att föredra. Ungefär varannan fiskare, både kust- och havsfiskare, förespråkade en indirekt begränsning (t.ex. begränsa fisket genom licenser, regler för redskap och fiskesäsonger) av fiskeansträngningen medan endast 10 % ansåg att kvoter och fiskestopp var att föredra (Hammér, M. 1994, s.14). Undersökningen genomfördes 1988 när torskfisket fortfarande var relativt bra och därför skulle svaren troligen vara något annorlunda idag efter flera perioder av fiskestopp.

Den nuvarande fiskeregleringen bygger i stor del på användandet av kvoter och, i nödfall, fiskestopp. Att fångstbegränsningarna har slagit hårt mot många fiskares ekonomi har man lagt märke till vid fiskarnas arbetslöshetskassa; flera fiskare som är oroliga inför framtiden har ringt SFA. Att så få fiskare förespråkar en direkt fångstbegränsning tyder tillsammans med den uppgivenhet SFA sett på att fiskaren generellt anser att fiskeregleringen är bristfällig. Liane Liansdorff, SFA berättar att många fiskare upplever det som om ingen bryr sig¹⁵. När sedan forskare vid något tillfälle missbedömer fiskbeståndens tålighet för fiske och sätter för små kvoter, är det inte konstigt om vissa fiskares tålamod med fiskeregleringen tryter. Det är bl.a. med hjälp av den tillgängliga fångststatistiken forskarna gör bedömningar av fiskbeståndens tillstånd och därför är det essentiellt att statistiken är korrekt. Om den 'grå sektorn' är omfattande kommer statistiken vara inkorrekt och forskarnas bedömningar osäkrare. Till följd därav studeras i nästa stycke först kvaliteten på statistiken och sedan om siffrorna i sig indikerar förekomsten av en 'grå sektor'.

Fiskestatistikens kvalitet

Den officiella fiskestatistiken är en samlad bedömning av material från yrkesfiskarna och förstahandsmottagarna¹⁶ samt uppgifter från Fiskeriverkets utredningsstationer. Datamaterialet består av dels landningsstatistik som bygger på de avräkningsnoter som upprättas mellan fiskare och uppköpare, dels av statistik från loggböckerna/fångstjournalerna¹⁷. I loggboken/fångstjournalen skall fiskare med fartygstillstånd lämna uppgifter om fiske i havet och inlandsvatten.

¹⁵ Enligt telefonsamtal med Liane Liansdorff, SFA.

¹⁶ Förstahandsmottagarna är de som i första led tar emot yrkesfiskets fångster.

¹⁷ Fångstjournal definieras i FiV:s författningar: "Journal där fiskare med yrkesfiskelicens skall lämna uppgifter om fiske i insjöar, vattendrag, eller vattenområden innanför räta linjer mellan de två yttersta mynningsuddarna i varje vattendrag som mynnar i havet samt om fiske i havet när skyldighet inte föreligger att föra fiskeloggbok" (FIFS 1996:3, s.1).

Det grundläggande problemet med statistiken är att få fiskare – och till viss del förstahandsmottagare – att rapportera fångster / uppköp. Eftersom majoriteten av fiskeföretagen är en- eller fåmansföretag blir redovisning för många fiskare en betungande del i arbetet. Då dessutom fiskarens 'nytta' av att rapportera fångsterna upplevs som nära obefintlig blir den rapportering som sker ibland slarvig. I de fall fusk förekommer blir rapporteringen direkt missvisande. Därför kan man inte vara säker på att den totala fångsten framgår i varken landnings- eller loggboksstatistiken. Det finns tre former av felaktig fångstredovisning (ICES 1995, s.7):

- Att ange felaktig fångstplats
- Att uppge felaktig fisksort
- Att redovisa mindre eller ingen fångst alls

Naturvårdsverket skriver i en rapport att *"ett problem som ökat i vårt närområde är att statistiken över fiskfångster, bifångster och dumpning av undermålig fisk, fiskrens och bottendjur är bristfällig"*. Naturvårdsverket konstaterar vidare att det ger upphov till ett mörkertal som är så stort att tillförlitliga skattningar av beståndsstorleken inte kan göras (Nellbring, S. & Olsson, I. 1996, s.19)!

När Sverige tillämpade ett system med prisstöd höll landningssiffrorna god kvalitet eftersom fiskaren fick prisstöd per mängd såld fisk, vilket motiverade honom till att redovisa all fångst. Loggboksstatistikens redovisning av fångstens artfördelning och storlek (i ton) innehöll däremot många brister i fråga om kvalitet. År 1987 redovisade landningssiffrorna en sammanlagd fångst som var 20 700 ton högre (11,5 %) än loggboksstatistiken. Under prisstödssystemets era var därmed landningsuppgifterna det primära materialet att basera statistiken på. (RRV 1988, s. 24)

När prisstödssystemet avskaffades i och med Sveriges inträde i EU, minskade differensen mellan loggboksstatistiken och landningssiffrorna om att endast 1995 uppgå till 0,4 % (J 55 SM 9602). Anmärkningsvärt är att nu var det loggbokssiffrorna som i stället

redovisade en större fångster. Är det oansenliga gapet mellan loggboks- och landningssiffrorna ett tecken på att kvaliteten avsevärt förbättrats? Svaret är nej, eftersom en jämförelse av de totala statistikdifferenserna är direkt missvisande av flera orsaker:

- Att statistikdifferensen konvergerar mot noll kan bero på att loggboksstatistiken förbättrats men också på att landningssiffrornas kvalitet försämrats. När prisstödssystemet avskaffades försvann även ett starkt incitament till att rapportera landningen. Det är därför möjligt att minskningen i gapet till stor del beror på en försämring av kvaliteten på landningsstatistiken. När det gäller loggboksstatistiken bör den ökade fiskeövervakningen och införandet av licenskrav höjt kvaliteten även om yrkesfiskets svåra ekonomiska situation kan ha motverkat höjningen.
- År 1987 uppgick den ilandförda kvantiteten fisk till drygt 200 000 ton medan den 1995 uppgick till 400 000 ton. Förändringen beror till största delen på att foderfisket ökat drastiskt. År 1995 gick ca $\frac{3}{4}$ av fångsten till industrin (J55 SM 9602). Vinsterna av att fuska med redovisningen av foderfisk är i det närmaste obefintliga, därför bör detta sorteras ut ur differensen för att en rättvis jämförelse skall kunna göras.
- Eftersom ett sätt att fuska är att redovisa felaktig fiskart måste man studera differensen för de individuella fiskarterna. T.ex. upptäckte RRV i sin studie att loggböckerna 1987 redovisade en större fångst av kolja och skarpsill än landningsstatistiken. Att loggböckerna var missvisande berodde i stor utsträckning på att vissa torskfångster felförts som kolja och vissa sillfångster som skarpsill (RRV 1988, s.24). Vidare noteras att detta 'slarv' är vanligast under perioder med fångstbegränsning (ibid). När sådan felredovisning förekommer adderas negativa differenser med positiva och totala differensen blir således noll. Under 1990-talet har fångstbegränsningarna varit inriktade på andra arter. De av dessa fiskarter som är dyra, t.ex. lax och ål,

uppvisade 1995 en differens på 22 % respektive 13 % (egen bearbetning J55 SM9602).

Hur stora är då bristerna i statistiken? Frågan kan svårligen besvaras då olika instanser är vaga över om det förekommer en handel med fisk vid sidan av förstahandsmottagarna och i sådana fall i vilken omfattning. Nordiska Ministerrådet hävdade i en rapport att ett resultat av fiskets överkapacitet var kraftigt försämrade fångst-rapportering (Sjöstrand, B. 1994, s. 9). Tyvärr analyserades bara den danska fiskestatistiken där hela 75 % av alla landningar av tunga och 10–30 % av alla landningar av torsk anses ske utanför systemet (ibid). Det förefaller inte orimligt att liknande brister kan finnas i den svenska statistiken. Exempelvis efterlyste länsstyrelsen i Kalmar län i ett remissvar till senaste fiskeriutredningen, Svenskt fiske, att eftersom bristerna var ”så omvittnade och livligt diskuterade” borde utredningen kommentera detta (prop. 1993/94:158 bilaga 2, s. 36). Utredningen, vars sakkunniga bl.a. bestod av förbundsordförande från branschens intresseorgan, valde att inte göra detta. Den myndighet som har bäst insyn i branschen, Fiskeriverket, har officiellt inte ens någon uppfattning om en ‘grå sektor’ existerar. SCB som producerar statistiken nöjer sig med att konstatera att en handel troligtvis förekommer men att den gäller främst de fisksorter som inte omfattas av producentorganisationernas återköpspriser (J55 SM 9602, s. 3). Enligt Kjell Norström, ansvarig för fiskestatistiken vid SCB, är det Fiskeriverkets uppgift att bedöma kvaliteten på det data som statistiken bygger på, och därför kan SCB inte ha någon åsikt om denna statistik är bristfällig. Kvaliteten på fiskstatistiken måste i högsta grad ifrågasättas när ansvariga myndigheter för (FiV) och producent av (SCB) statistiken båda blundar för problemet.

Förekommer fusk?

Fusk förekommer inom fiskerisektorn liksom alla andra branscher. Enligt brottmålstatistiken är inte regelbrotten inom fiskerinäringen särskilt stor; av de 18 433 kontroller Kustbevakningen genomförde

under budgetåret 1995/96 ledde endast 2,5 % till rapporter (KBV 1 1996, s. 5). Även om man tar med i bedömningen att var sjunde fiskebåt som Kustbevakningen kontrollerade inte uppfyllde gällande regler verkar näringen förhållandevis oklanderlig – åtminstone vid en första anblick (KBV, intervju). Om man granskar de rapporter och utredningar som har publicerats under 1990-talet, kan man dock konstatera att ett omfattande fiske förekommer utanför myndigheternas vetskap. T.ex. anförde den statliga fiskeriutredningen, Svenskt fiske, att ”*uppgifter som utredningen tagit del av indikerar att det förekommer ett omfattande fiske vid sidan av det licensierade yrkesfisket*” (SOU 1993:103, s.59). Utredningen konstaterade vidare att en stor del av detta fiske inte var för det egna behovet utan av kommersiellt slag (ibid). Det anmärkningsvärda med utredningens kommentar är att yrkesfisket inte anses delaktig i den ‘grå’ sektorn.

Resonemanget som förts i detta kapitel och som sammanfattats i Tabell 2.11. antyder att en ‘grå’ marknad för fiskprodukter existerar och dessutom har en stor omfattning.

Tabell 2.11 Indikationer och indicier på att en ‘grå’ sektor existerar.

Område	Slutsats
Möjligheterna att fuska	Är trots en omfattande kontroll många varav flertalet svåra att bevisa
Fiskeföretagens bokföring	Har uppvisat allvarliga brister
Yrkesutövarnas attityder	En tendens finns till att mistro fiskeregleringen
Fiskestatistikens kvalitet	Framstår som bristfällig
Fiskarnas privata ekonomi	Orimligt låg
Reglerna för a-kassa	Innebär ett starkt incitament till att fuska

Slutgiltigen en reservation; en del av materialet som tabellen ovan baserar sig på är nära tio år gammalt och kan därför vara inaktuellt¹⁸. Ändå anser vi oss ha funnit tillräckligt många indikationer för att kunna påstå att det förekommer ett omfattande fiske vid sidan av det av staten sanktionerade.

¹⁸ Det måste anses högst anmärkningsvärt att åsyftade undersökningar inte har uppföljts av ansvariga myndigheter.