

Remissyttrande

Datum 2020-12-18

Handläggare Eva-Britt Eklöf Petrusson

Juridiska enheten

Eva-britt.eklof@havochvatten.se

Dnr 2871-20

Direkt +46106986007

Mottagare

Näringsdepartementet

n.remissvar@regeringskansliet.se

(Ert dnr N2020/02187)

Yttrande över Betänkande av EU-straffstadgandeutredningen om att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar, SOU 2020:13

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) tillstyrker i huvudsak de förslag som lämnas i SOU 2020:13.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Generella synpunkter

HaV välkomnar utredningen som mycket väl fullgör uppdraget i utredningsdirektiven.

HaV tillstyrker i huvudsak de förslag som lämnas i SOU 2020:13. De föreslagna lagtexterna är viktiga verktyg i arbetet för att sanktionera överträdelser av fiskerilagstiftning och fiskerianknuten lagstiftning på ett bra sätt. Detta bör bidra positivt till effektiva, proportionerlig och avskräckande sanktionsmöjligheter. I fråga om ekvivalens och proportionalitet mellan de olika brottsbeskrivningar som nu tydligt delas upp i överträdelser på fängelsenivå respektive på bötesnivå i de båda lagarna bör fortsatt analys göras inom ramen för en framtida proposition, även om fördelningen synes välavvägd.

I några få delar avstyrks förslaget och i vissa delar vill vi framföra synpunkter. Dessa delar redogörs för detaljerat nedan.

Detaljerade synpunkter rörande avsnitt där vi avstyrker utredningsförslaget

Avsnitt 9.4 Gränsdragning i förhållande till bestämmelser om administrativa sanktionsavgifter

I dagsläget finns det en tydlig avgränsning mellan de överträdelser som omfattas av det administrativa sanktionsavgiftssystemet och de som hanteras straffrättsligt. Överträdelserna som omfattas av de administrativa sanktionsavgifterna ska bl.a. vara lätt konstaterbara – och det är de i regel också, utifrån de analysverktyg som HaV har tillgång till i form av främst inspektionsrapporter från fältkontroller och datasystem i vilka administrativa kontroller och korskontroller kan göras. HaV ansluter sig till utredningens bedömning att även överträdelser som i dagsläget omfattas av det administrativa sanktionsavgiftssystemet kan utgöra allvarliga

överträdelser i enskilda fall. Detta beror i och för sig på vad som anses utgöra en allvarlig överträdelse – den avgränsning som HaV gör i dagsläget för pricksättning är sannolikt inte helt och hållet samma som görs vid avgränsning mellan det kriminaliserade området och området som bör omfattas av administrativa sanktionsavgifter. Det är hur som helst inte säkert att ett kategoriserande som allvarlig överträdelse automatiskt bör medföra att dessa överträdelser ska hanteras straffrättsligt och inte genom det administrativa sanktionssystemet. De överträdelser som hanteras straffrättsligt sanktioneras i majoriteten av fall med normerade böter varför skillnaden mellan administrativa sanktionsavgifter och straffrättslig påföljd inte alltid är (eller behöver vara) så stor som den kan verka. En viktig skillnad är däremot vilken bevisning som finns tillgänglig och vilka ställningstaganden som behöver göras i förhållande till denna bevisning, dvs. frågan om en överträdelse är lätt konstaterbar.

För att det administrativa sanktionsavgiftssystemet ska fungera på ett bra sätt utan att åklagare blir överhopade med nya arbetsuppgifter kopplade till denna gränsdragning, måste gränsdragningen även fortsättningsvis vara skarp och lätthanterlig. Även en relativt allvarlig överträdelse bör kunna hanteras med sanktionsavgifter, så länge den allvarliga överträdelsen alltfjämt är lätt konstaterbar, exempelvis enkelt kan konstateras utifrån de kontrollredskap som HaV förfogar över, och kan inrymmas i på förhand uppställda krav eller kriterier för bestämmande av sanktionsavgift. Sanktionsavgifterna bör kunna varieras mer än i dagens system och därigenom lämna utrymme för högre avgifter vid systematiska och/eller upprepade fall, och samtidigt alltfjämt uppfylla de grundläggande rättssäkerhetskrav som systemet bygger på. Men frågan kvarstår hur denna gränsdragning ska göras – detta behöver utredas ytterligare.

En arbetsgång där det inte finns klara skiljelinjer mellan det administrativa sanktionsavgiftssystemet och straffrättslig hantering riskerar att skapa fler problem än det löser både för involverade myndigheter och för enskilda. Fråga är exempelvis vilken myndighet som fattar det avgörande beslutet om ett ärende ska hanteras straffrättsligt eller administrativt, om detta beslut kan överklagas, och om beslutet kan ändras under ärendets utredning. Det behöver även bestämmas var det första vattentäta skottet finns mellan de båda systemen, där saken får anses slutligt prövad (och omfattas av rättskraft) i förhållande till prövning i det andra systemet.

Avsnitt 9.6 Subjektiv täckning

Mot bakgrund av förslaget om införande av tillkännagivanden i avsnitt 9.5, och mot bakgrund av de ställningstaganden som utredningen gör i avsnitt 7.2.6, menar HaV att det inte bör krävas att gärningspersonens uppsåt eller oaktsamhet ska omfatta även de bakomliggande handlingsnormernas existens och innehåll vid prövning av straffbestämmelserna i fiskelagen respektive lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Bakomliggande handlingsnormer återfinns uteslutande i regleringar som är bindande i sig själva, huvudsakligen bestämmelser i EU-förordningar eller nationella myndighetsföreskrifter, och det förutsätts därför att enskilda medborgare och i synnerhet näringsidkare sätter sig in i dessa bestämmelser. De föreslagna formuleringarna av 40 b § fiskelagen respektive 11 a § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (samt 40 § respektive 11 § till den del det sätts ifråga) med ramar av begränsande rekvisit och tillkännagivanden bör anses fullt tillräckliga för att tydliggöra för envar vad som utgör straffbar handling eller underlåtelse. Detta ligger väl i linje med annan straffrättslig lagstiftning som varje enskild förutsätts vara införstådd med. De krav som ställs mot bakgrund av legalitetsprincipen bör kunna anses uppfyllda genom utredningens förslag. De föreslagna formuleringarna av 40 b § fiskelagen respektive 11 a § lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken är blankettstraffbud och hänvisar av praktiska skäl till EU-

förordningar eller nationella föreskrifter där specifika rekvisit anges i bindande bestämmelser. Blankettstraffbud är vanligen förekommande inom specialstraffrätten. Det faktum att straffbestämmelserna hänvisar till EU-förordningar eller nationella föreskrifter inom de i straffbestämmelserna uppställda ramarna bör inte i sig föranleda att existensen av och innehållet i den hänvisade lagtexten eller myndighetsföreskriften ska vara subjektivt täckt.

HaV emotser att det i en kommande proposition om ändring av fiskelagen och lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken kommer tas in tydliga ställningstaganden i fråga om subjektiv täckning så att eventuella tvivel i detta avseende kan undanröjas och att kommande straffbestämmelser möjliggör effektiv tillämpning såväl som effektivt genomslag både för EU-gemensamma handlingsdirigerande bestämmelser och för nationella sådana.

Detaljerade synpunkter rörande avsnitt som vi tillstyrker

Avsnitt 11 Författningskommentar

I fråga om författningskommentaren, avsnitt 11 (och därtill kopplat avsnitt 9.2.2) noterar HaV att överträdelser av föreslagna 40 § fiskelagen 1 st 3 eller 5 p som är enstaka (och inte är omfattande) behöver vara straffbelagda för att upprepad brottslighet ska kunna bestraffas under den rena bötesbestämmelsen i 40 b §, samt att det framgår av författningskommentaren till 40 § att enstaka överträdelser avses omfattas av den rena bötesbestämmelsen. För tydlighet skall ser HaV gärna att det i en framtida propositions författningskommentar till 40 b § tydliggörs att enstaka överträdelser av nämnda 3 p bör omfattas av begreppet 'hur fiske ska bedrivas' i föreslagna 40 b § 1 st 1 p, samt att enstaka överträdelser av nämnda 5 p bör omfattas av begreppen 'förvaring, beredning eller bearbetning av fångst ombord på fiskefartyg' respektive 'omlastning, landning eller vägning och saluföring av fångst' i samma punkt i 40 b §.

I avsnitt 11 anges (s. 267f.) rörande föreslagna 40 § 1 st p. 5 att enstaka sådana överträdelser ska sanktioneras genom den rena bötesbestämmelsen i 40 b § alternativt hanteras med administrativa sanktionsavgifter. Denna hänvisning till administrativa sanktionsavgifter är sannolikt ett förbiseende – precis som utredaren skriver i föregående stycke i avsnittet är det i dagsläget inte möjligt att besluta om sanktionsavgift för dessa överträdelser eftersom dessa överträdelser inte omfattas av bilaga 1 till fiskeförordningen.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av enhetschefen Eva-Britt Eklöf Petrusson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Sara Grahn och verksjuristen Åsa Häggström medverkat.

Jakob Granit

Eva-Britt Eklöf Petrusson

Bilagor:

Ange bilagor

Kopia till:

Ange kopia till