

Lagrådsremiss

Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 24 januari 2008

Eskil Erlandsson

Mats Wiberg
(Jordbruksdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i fiskelagen i syfte att effektivisera sanktionssystemet.

Förslaget innebär att vissa mindre allvarliga överträdelser ska överföras från det straffrättsliga systemet till ett system med administrativa sanktionsavgifter. De överträdelser som ska föranleda sanktionsavgift ska vara lätt konstaterbara och inte kräva någon omfattande utredning eller ingående bedömning. Regeringen ska bemyndigas att meddela närmare föreskrifter dels om vilka överträdelser som ska föranleda sanktionsavgift, dels om avgiftens storlek. Avgiften ska utgå efter en på förhand bestämd taxa och vara lägst 1 000 kronor och högst 30 000 kronor. Avgiftsskyldigheten ska bygga på strikt ansvar. Beslut ska fattas av Fiskeriverket och gälla som domstols dom.

Förslaget innebär vidare att den möjlighet Fiskeriverket nu har att återkalla yrkesfiskelicens och fartygstillstånd även fortsättningsvis ska gälla för de överträdelser som överförs till det administrativa systemet. Fiskeriverket ska kunna återkalla licenser och tillstånd på viss tid dels vid allvarliga överträdelser, dels vid upprepade överträdelser.

För de överträdelser som ska behållas inom det straffrättsliga systemet föreslår regeringen dessutom att det ska införas en möjlighet för Fiskeriverket att interimistiskt återkalla yrkesfiskelicens och fartygstillstånd om det på sannolika skäl kan antas att licensen eller tillståndet kommer att återkallas slutligt p.g.a. att innehavaren av licensen eller tillståndet har gjort sig skyldig till ett brott enligt fiskelagens straffbestämmelser.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	4
2	Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787).....	5
3	Ärendet och dess beredning.....	9
4	Bakgrund och gällande rätt.....	9
4.1	Bakgrund.....	9
4.2	Gällande sanktioner på fiskeområdet.....	10
5	Administrativa sanktionsavgifter.....	13
5.1	Allmänna utgångspunkter och överväganden.....	13
5.1.1	Regeringens riktlinjer.....	13
5.1.2	Europakonventionen.....	14
5.1.3	Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner.....	15
5.2	Införande av administrativa sanktionsavgifter.....	16
5.3	Vilka överträdelser ska föranleda sanktionsavgift?.....	17
5.4	Författningsregleringen.....	21
5.5	Strikt ansvar.....	22
5.6	Dubbla sanktioner.....	23
5.7	Sanktionsavgiftens storlek.....	24
5.7.1	Avgiftsbeloppet.....	24
5.7.2	Upprepade överträdelser.....	26
5.7.3	Differentierade avgifter.....	26
5.8	Befrielse från avgift.....	27
5.9	Förfarandet och utdömandet av sanktionsavgift.....	30
5.9.1	Beslutsmyndighet.....	30
5.9.2	Tillfälle att yttra sig.....	30
5.9.3	Delgivning.....	31
5.9.4	Betalning av sanktionsavgift.....	32
5.9.5	Verkställighet.....	33
5.9.6	Preskription.....	34
5.9.7	Överklagande.....	34
6	Återkallelse av yrkesfiskelicens och tillstånd.....	35
6.1	Interimistiskt beslut om återkallelse vid misstanke om fiskebrott.....	35
6.1.1	Interimistiskt beslut.....	35
6.1.2	Processuella frågor.....	37
6.1.3	Beslutsunderlag, uppgiftsskyldighet och sekretess.....	38
6.2	Återkallelse vid överträdelser som föranleder sanktionsavgift.....	40
6.3	Utländska fiskare.....	43
7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	43
8	Konsekvenser.....	44
9	Författningskommentar till ändringar i fiskelagen.....	46

Bilaga 1	Fiskesanktionsutredningens förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	50
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet	54

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787).

2 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

Härigenom föreskrivs i fråga om fiskelagen (1993:787)

dels att nuvarande 50 a och 50 b §§ ska betecknas 50 i och 50 j §§,

dels att rubriken närmast före tidigare 50 a § ska sättas närmast före nya 50 i §,

dels att 44 § och den nya 50 i § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas nio nya paragrafer, 40 b § och 50 a–h §§, samt närmast före 50 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 b §

Till ansvar enligt 40 § första eller andra stycket ska inte dömas om gärningen kan föranleda sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 50 a §.

44 §

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud enligt 35 § har överträtts, döms inte till ansvar enligt 37–43 §§ för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Om vite har dömts ut för att ett vitesföreläggande eller vitesförbud enligt 35 § har överträtts, döms inte till ansvar enligt 37–43 §§ för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Sanktionsavgifter m.m.

50 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att den som bedriver yrkesmässigt fiske eller den som i annat fall bedriver fiske i näringsverksamhet ska betala en sanktionsavgift om denne bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 30 000 kronor. När regeringen bestämmer avgiftens storlek ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen

av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

50 b §

En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Vid en sådan bedömning ska särskilt beaktas

1. om överträdelsen kan antas ha berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle kunna inträffa.

50 c §

Fiskeriverket beslutar om sanktionsavgift. Dessförinnan ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

50 d §

Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige enligt bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428).

50 e §

Ett beslut om sanktionsavgift får, när det har vunnit laga kraft, verkställas enligt utsökningsbalken.

50 f §

Om vite har dömts ut för att ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, får sanktionsavgift

inte beslutas för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

50 g §

En sanktionsavgift får inte beslutas, om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har uppfyllts.

50 h §

En beslutad sanktionsavgift faller bort, om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

50 i §¹

En yrkesfiskelicens får återkallas om den har meddelats p.g.a. felaktiga uppgifter i ansökan eller om licensinnehavaren vid upprepade tillfällen har fällt till ansvar för överträdelse av bestämmelser om fiske.

En yrkesfiskelicens och ett sådant fartygstillstånd som avses i 21 § andra stycket får återkallas på viss tid, lägst fjorton dagar och högst sex månader, om innehavaren av licensen eller tillståndet i samband med yrkesmässigt fiske har fällt till ansvar för en allvarlig överträdelse enligt denna lag.

En yrkesfiskelicens får återkallas om den har meddelats p.g.a. felaktiga uppgifter i ansökan eller om licensinnehavaren vid upprepade tillfällen har fällt till ansvar för brott mot bestämmelser om fiske.

En yrkesfiskelicens och ett sådant fartygstillstånd som avses i 21 § andra stycket får återkallas på viss tid, lägst fjorton dagar och högst sex månader. Detta får ske om innehavaren av licensen eller tillståndet i samband med yrkesmässigt fiske

1. har fällt till ansvar för ett allvarligt brott enligt denna lag,

2. har begått en allvarlig överträdelse som har föranlett sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 50 a §, eller

3. genom upprepade överträdelser som har föranlett sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 50 a § i väsentlig grad har brustit i skyldigheten att rätta sig efter

¹ Senaste lydelse av tidigare 50 a § 2003:251.

gällande bestämmelser.

I stället för återkallelse på viss tid får varning beslutas, om det kan anses vara en tillräcklig åtgärd.

En yrkesfiskelicens och ett sådant fartygstillstånd som avses i 21 § andra stycket får återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan. Detta får ske om det på sannolika skäl kan antas att licensen eller tillståndet kommer att återkallas slutligt enligt andra stycket 1. Beslutets giltighetstid ska begränsas på det sätt som gäller för återkallelse enligt andra stycket.

Ett beslut enligt denna paragraf meddelas av Fiskeriverket och gäller omedelbart, om inte annat beslutas. Tiden för återkallelse räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivning av beslutet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.
 2. I fråga om överträdelse som skett före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser tillämpas.

3 Ärendet och dess beredning

Den 14 juni 2006 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga om det var möjligt och lämpligt att införa administrativa sanktioner, i form av sanktionsavgifter och möjlighet att tillfälligt återkalla yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd, som en omedelbar reaktion på en överträdelse och utan föregående domstolsförfarande inom områdena för yrkesmässigt fiske och fiske som bedrivs utan yrkesfiskelicens i syfte att sälja fångsten (dir. 2006:53). Utredaren skulle bl.a. överväga om sanktionsavgifter borde införas som ett komplement till eller ersättning för de straffrättsliga sanktioner som kan utdömas på fiskeområdet. Utredaren antog benämningen Fiskesanktionsutredningen (Jo 2006:02). Genom tilläggsdirektiv (dir. 2007:2) gavs utredaren i uppdrag att även beakta behovet av regelförenklingar och ett balanserat sanktionssystem på fiskeområdet.

I mars 2007 redovisade utredningen betänkandet Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (SOU 2007:20). Utredningens lagförslag återges i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (Jo 2008/284).

4 Bakgrund och gällande rätt

4.1 Bakgrund

Lagstiftningen på fiskeområdet består i stor utsträckning av EG-rättsliga bestämmelser vilka antingen är direkt tillämpliga eller har införlivats i svensk rätt.

Nationella bestämmelser inom fiskeområdet finns bl.a. i fiskelagen (1993:787) och i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (nedan kallad fiskeförordningen). Dessa bestämmelser kompletteras av Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS).

Bestämmelserna syftar bl.a. till att skapa ett hållbart utnyttjande av fiskeresurserna, genom att skydda fiskbestånden från överfiske. Bestämmelserna innehåller bl.a. krav på tillstånd, registrering och en omfattande anmälnings- och rapporteringsskyldighet. Rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 261, 20.10.1993, s. 1, Celex 31993R2847) (kontrollförordningen) reglerar medlemsstaternas kontroll av att fiskarna följer de regler som gemenskapen har ställt upp inom fiskeområdet.

Av kontrollförordningen följer att medlemsstaterna ska se till att lämpliga åtgärder vidtas när det står klart att bestämmelserna inte följs. Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av regelverket och se till att dessa tillämpas. De sanktioner som föreskrivs ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Genom ändringar i fiskelagen som trädde i kraft den 1 juli 2003, infördes bl.a. skärpta straff för överträdelser på fiskeområdet. Detta har

emellertid inte medfört önskad effektivisering av sanktionerna på fiskeområdet. Allvarlig kritik mot sanktionssystemets effektivitet har framförts såväl av Europeiska kommissionen – bl.a. i en formell under rättelse av den 1 februari 2006 (dnr Jo2007/2412) – som av svenska myndigheter. Det har härvid framförts att det rättsliga systemet ofta är långdraget och att endast en otillfredsställande liten andel av överträdelserna på fiskeområdet ger upphov till påföljd.

4.2 Gällande sanktioner på fiskeområdet

Överträdelser av både nationella och gemenskapsrättsliga fiskebestämmelser sanktioneras genom bestämmelser i svensk lag jämte följdförfattningar. Sanktionssystemet är främst straffrättsligt. De straffrättsliga sanktionerna kompletteras av vissa administrativa sanktioner som beskrivs närmare nedan. Därutöver finns möjlighet för kontrollmyndigheten att meddela vitesföreläggande och besluta om rättelse på den felandes bekostnad.

Straff

Bestämmelserna om straffrättsliga sanktioner finns i 37–44 §§ fiskelagen. Enligt 37–39 och 42 §§ är det straffbart att med uppsåt eller av oaktsamhet utan lov fiska i vatten där annan har enskild fiskerätt, fiska utan tillstånd där myndighets tillstånd behövs, sätta ut eller placera ett fiskeredskap eller annan anordning i strid med vad som gäller om fiskådra, bryta mot de bestämmelser som gäller i förhållandet mellan de fiskande, plantera ut fisk, flytta fisk eller odla fisk utan tillstånd eller i strid med särskilt tillstånd eller villkor som meddelats samt att med uppsåt försöka hindra utländska myndigheter från att kontrollera svenska fiskefartyg utanför Sveriges sjöterritorium till uppfyllelse av internationella överenskommelser om fiskevård och fiskets bedrivande.

Det är vidare enligt 40 § första stycket straffbart att med uppsåt eller av oaktsamhet bryta mot föreskrifter som meddelats för fiskevården och fiskets bedrivande, om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen, för att begränsa redskapsanvändningen, om krav på särskilt tillstånd för vissa fisken, angående viss uppgiftsskyldighet, om skyldighet att ha satellitutrustning och om skyldighet att märka ut fiskeredskap, vattenbruksanläggning och fiskesump.

Slutligen föreskrivs i 40 § andra stycket att det är straffbart att med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryta mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Fiskebrotten faller under allmänt åtal. Åtalsprövning och eventuell domstolsprövning sker normalt vid den åklagarkammare och tingsrätt inom vars geografiska upptagningsområde brottet har begåtts.

Påföljderna för brott mot fiskebestämmelserna spänner över en skala från böter till fängelse i sex månader upp till högst ett år (för brott av normalgraden). För flertalet brott gäller att det i ringa fall inte ska dömas till ansvar. Vid grovt brott kan i vissa fall dömas till fängelse i högst två år. Den huvudsakliga påföljden vid fiskebrott är böter. Vissa brott som

begås vid fiske i näringsverksamhet och som innefattar användning av fiskefartyg försedd med motor föranleder normerade böter. Dessa bestäms till ett krontal som motsvarar lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget.

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, döms inte till ansvar för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet (44 § fiskelagen).

Beslag och förverkande

Den som begår ett brott enligt fiskelagen riskerar att få ”brottsverktygen” eller vinsten av brottet beslagtagna och förverkade. Om någon ertappas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt fiskelagen får beslag göras av fisk, redskap, fiskefartyg eller andra föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brottet, eller kan antas bli föremål för förverkande enligt fiskelagen. Om egendom har tagits i beslag ska det skyndsamt anmälas till polis- eller åklagarmyndigheten (47 § fiskelagen). Fisk som har varit föremål för brott enligt fiskelagen ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Fiskeredskap som använts eller medförts vid brott ska förklaras förverkade, om det inte är oskäligt. Detsamma gäller för fiskefartyg och andra hjälpmedel om det behövs för att förebygga brott. Istället för att fisken, redskapet eller hjälpmedlet förverkas kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat (45 § fiskelagen).

Landningsavgift

Den som landar en otillåten fångst ska betala en särskild avgift, s.k. landningsavgift (50 b § fiskelagen i förening med 6 kap. 2 a § fiskeförordningen). Med otillåten fångst avses fångster som strider mot bestämmelser i gemenskapsrätten eller nationell rätt, t.ex. fångster som överskrider en kvot eller av arter för vilka Sverige inte tilldelats någon kvot. Landningsavgiften utgör en administrativ sanktionsavgift som kan påföras oberoende av om uppsåt eller oaktsamhet föreligger. Fiskeriverket beslutar om avgiften när verket objektivt har konstaterat att en viss mängd fisk som inte får fångas har förts i land. Landningsavgiften ska motsvara den otillåtna fångstens värde och ska beräknas med utgångspunkt i det pris som är högst av det faktiska försäljningspriset och det marknadspris som vid tiden för landningen gällde på landningsorten för fångster av motsvarande slag (6 kap. 2 a § fiskeförordningen).

Återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd

För att kunna bedriva fiske yrkesmässigt krävs en yrkesfiskelicens (6 § fiskelagen). Yrkesfiskelicens får beviljas den för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse, om fisket har anknytning till svensk fiskerinäring. Licensen får avse visst fiske och får beviljas för viss tid (30 § fiskelagen).

För att få använda visst större fartyg för yrkesmässigt fiske i havet krävs utöver yrkesfiskelicens även ett särskilt tillstånd, s.k. fartygstillstånd. Sådant tillstånd erfordras för fartyg med en största längd av fem meter eller mer. Ett tillstånd kan begränsas avseende bl.a. fångstområde, redskap och fiskarter samt innefatta olika villkor.

Permanent återkallelse

En yrkesfiskelicens får enligt 50 a § fiskelagen återkallas permanent om den har meddelats p.g.a. felaktiga uppgifter i ansökan. En licens kan vidare återkallas permanent om licensinnehavaren vid upprepade tillfällen har fällts till ansvar för överträdelse av bestämmelser om fiske. En förutsättning för återkallelse i sistnämnda fall är att innehavaren har fällts till ansvar för de aktuella överträdelserna genom beslut som vunnit laga kraft. Även ett fartygstillstånd kan under vissa förutsättningar återkallas permanent (3 kap. 7 § och 4 kap. 10 § Fiskeriverkets föreskrifter [2004:25] om resurstillträde och kontroll på fiskets område [Fiskeriverkets kontrollföreskrifter]). En permanent återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd till följd av överträdelse av fiskebestämmelserna är att anse som en extraordinär åtgärd som enligt förarbetena endast bör komma i fråga när överträdelserna är allvarliga och upprepade (prop. 2002/03:41 s. 25).

Återkallelse på viss tid

En yrkesfiskelicens och ett fartygstillstånd får även återkallas på viss tid, lägst fjorton dagar och högst sex månader, om innehavaren av licensen eller tillståndet i samband med yrkesmässigt fiske har fällts till ansvar för en allvarlig överträdelse enligt fiskelagen. Kravet att innehavaren ska ha fällts till ansvar innebär att det ska finnas en lagakraftvunnen dom om straff för den överträdelse som föranleder åtgärden (prop. 2002/03:41 s. 34). Vid bedömningen av hur lång tid återkallelsen ska gälla ska enligt förarbetena hänsyn tas till bl.a. hur länge överträdelserna har pågått, överträdelsens omfattning och betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser (prop. 2002/03:41 s. 29). Bland de omständigheter som har betydelse vid bedömningen av om överträdelserna varit allvarliga är huruvida den föranlett stor orättmätig vinning eller haft stor inverkan på fiskbeståndet (prop. 2002/03:41 s. 33). I rådets förordning (EG) nr 1447/1999 av den 24 juni 1999 om att upprätta en förteckning över sådana beteenden som utgör allvarliga överträdelse av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser (EUT L 167, 2.7.1999, s. 5, Celex 31999R1447) pekas sex kategorier av överträdelse ut som allvarliga, nämligen underlåtenhet att samarbeta med myndigheter med ansvar för övervakningen, underlåtenhet att samarbeta med observatörer, underlåtenhet att iaktta villkor för att få fiska, underlåtenhet att iaktta bestämmelser under själva fisket, underlåtenhet att iaktta övervakningsresurserna och underlåtenhet att iaktta bestämmelser i samband med landning och saluföring av fiskeriprodukter.

Varning

I stället för återkallelse på viss tid får varning beslutas, om det kan anses vara en tillräcklig åtgärd. Varning är enligt förarbetena i första hand tänkt att användas för förstagångsöverträdelser och lindriga överträdelser (prop. 2002/03:41 s. 30).

Beslutsfattande och överklagande

Beslut om återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd eller om varning meddelas av Fiskeriverket. Fiskeriverkets beslut gäller omedelbart, om inte annat beslutas. Tiden för återkallelse räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av beslutet (50 a § fiskelagen). Fiskeriverkets beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (51 § fiskelagen).

5 Administrativa sanktionsavgifter

5.1 Allmänna utgångspunkter och överväganden

5.1.1 Regeringens riktlinjer

Regeringen har behandlat frågan om avkriminalisering i propositionen Ett effektivare brottmålsförfarande (1994/95:23, s. 53 ff). Regeringen uttalade i detta sammanhang att kriminalisering inte är det enda och inte heller alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt. Regeringen anförde att straffansvar bör förbehållas sådana handlingar som inte endast föranleder en negativ reaktion från det allmännas sida utan även generellt sett anses socialt oacceptabla, eftersom ett sådant socialt ogillande har stor betydelse för efterlevnaden av straffsanktionerade bestämmelser. Regeringen konstaterade att det under många år hade förekommit något som kunde betecknas som en straffrättslig inflation genom att straffbestämmelser införts i mängd, särskilt inom specialstraffrätten. Detta hade enligt regeringen ofta skett utan att det i lagstiftningsärendena skett någon principiell diskussion om lämpligheten av att kriminalisera olika typer av beteenden. Regeringen ansåg att kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället borde användas med försiktighet. Regeringen ansåg i nämnda proposition att det fanns ett utrymme för att avkriminalisera förfaranden för vilka ett straffansvar inte framstår som befogat.

Ett sätt att åstadkomma en avkriminalisering är att ersätta ett straff med en administrativ sanktionsavgift. Regeringen har behandlat frågan om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet under förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken, BrB (prop.

1981/82:142 s. 21 ff.). De riktlinjer regeringen i detta sammanhang uppställde har behandlats av justitieutskottet och antagits av riksdagen (bet. 1981/82:JuU53 och rskr. 1981/82:328). Regeringen angav i detta sammanhang att sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller där det föreligger speciella svårigheter att beräkna storleken på den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall kan vara sådana där den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är framträdande. Regeringen har härefter i flera lagstiftningsärenden tagit ställning till frågan om efterlevnaden av bestämmelser ska sanktioneras genom straff eller sanktionsavgifter (se bl.a. prop. 1994/95:123 Ny marknadsföringslag, s. 100 ff, och prop. 2003/04:121 Ny produktsäkerhetslag, s. 152 ff.).

Sanktionsavgifter bör enligt regeringen få förekomma endast inom speciella klart avgränsade rättsområden. Det ska vidare vara möjligt att förutse hur stor avgiften ska bli i det enskilda fallet. Regeringen ansåg att det, beroende på det aktuella rättsområdets natur, särskilt bör prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet.

Något hinder borde enligt regeringen inte föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. De subjektiva rekvisiten kan vara annorlunda utformade i de olika systemen, strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar. Om det rör sig om mindre allvarliga överträdelser, kan den vinsteliminering som uppnås genom avgiften emellertid framstå som en fullt tillräcklig åtgärd. Det kan i så fall bli aktuellt att låta införandet av ett avgiftssystem innebära att de aktuella gärningarna inte längre är straffbara.

Regeringen menade vidare att det i viss utsträckning kunde överlåtas att de administrativa myndigheterna som är verksamma på området att besluta om avgift. I vissa fall är det däremot lämpligt att överlåta prövningen till domstol. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten beror på om överträdelserna skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönmässiga bedömningar.

5.1.2 Europakonventionen

Enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) åtnjuter en person som står anklagad för brott de rättssäkerhetsgarantier som räknas upp där, bl.a. rätten till en rättvis offentlig förhandling inom skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Begreppet brott i den mening som avses i Europakonventionen är ett autonomt begrepp, vilket innebär att det ska ges en självständig och allmängiltig tolkning. Vad som är ett brott i konventionens mening bestäms av tre kriterier, nämligen klassificeringen i den nationella rätten, gärningens natur samt påföljdens natur och stränghet. Det räcker att ett av dessa kriterier är uppfyllt för att artikel 6 ska vara tillämplig. Om en överträdelse klassificeras som brott i den nationella lagstiftningen betraktas den även som brott i konventionens mening. Att en överträdelse inte klassificeras som brott i nationell rätt innebär emellertid inte nödvändigtvis att den faller utanför begreppet brott i konventionens mening. Om ett av de övriga kriterierna är uppfyllda blir artikel 6 tillämplig. Av betydelse för kriteriet gärningens natur är bestämmelsens räckvidd och syfte. Är bestämmelsen generell och riktar sig mot alla medborgare och inte endast till en särskild grupp talar det för att fråga är om brottslig gärning i konventionens mening. Om syftet med bestämmelsen är avskräckande och bestraffande snarare än att kompensera för skada, är handlingen till sin natur straffrättslig. Bedömningen av kriteriet påföljdens natur och stränghet görs i förhållande till den påföljd som riskeras till följd av viss gärning och inte i förhållande till den faktiskt utdömda eller ålagda sanktionen.

De sanktionsavgifter som föreslås införas har till syfte att avskräcka och ersätter det straff som överträdelsen tidigare kunde föranleda. Det kan därför antas att bestämmelsernas syfte är sådant att artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig. Reglerna bör därför utformas så att de rättssäkerhetsgarantier som följer av denna artikel uppfylls. Det innebär bl.a. att den enskilde ska underrättas om vilken gärning som läggs honom till last och ges tillfälle att yttra sig över anklagelsen. Den enskilde ska även ha möjlighet att inom rimlig tid få sin sak prövad av domstol.

5.1.3 Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner

Europarådet antog den 13 februari 1991 rekommendation nr R(91) 1 om administrativa sanktioner. Rekommendationen riktar sig främst till Europarådets medlemmar, däribland Sverige, men är inte rättsligt bindande.

Rekommendationens principer innebär att sanktionernas innehåll och villkoren för att ålägga sanktioner ska framgå av lag, förbud mot retroaktiv tillämpning, förbud mot dubbla administrativa sanktioner grundade på samma gärning och till skydd för samma intressen och krav på snabb handläggning. Varje åtgärd som kan leda till en administrativ sanktion riktad mot en viss person ska leda till ett slutligt avgörande. En person som riskerar en administrativ sanktion ska informeras om anklagelserna och de bevis som åberopas till stöd för dessa samt beredas möjlighet och tillräckligt med tid för att besvara dessa. Bevisbördan ska ligga på den administrativa myndigheten. Det ska slutligen vara möjligt att överklaga myndighetens beslut till domstol.

5.2 Införande av administrativa sanktionsavgifter

Regeringens förslag: Straffbestämmelserna i fiskelagen ska delvis ersättas av ett system med administrativa sanktionsavgifter.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget att införa administrativa sanktionsavgifter på yrkesfiskets område.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har i skilda sammanhang uppmärksammat på att sanktionssystemet på yrkesfiskets område inte är tillräckligt effektivt. Bland annat har allvarlig kritik vid flera tillfällen framförts av Europeiska kommissionen, bl.a. i en s.k. formell underrättelse från den 1 februari 2006.

I EG-rätten uppställs krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder i händelse av att de gemenskapsrättsliga fiskebestämmelserna inte följs. Av artikel 31 i rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken (kontrollförordningen) följer att medlemsländerna ska se till att lämpliga åtgärder vidtas mot ansvariga fysiska eller juridiska personer när det står klart att den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser inte följs. Överträdelse ska beivras med påföljder som effektivt berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av överträdelsen eller framkallar effekter som står i proportion till överträdelsens allvar, i syfte att avskräcka från ytterligare överträdelse av samma slag.

Kommissionen har i den formella underrättelsen från februari 2006 bl.a. gjort gällande att det i Sverige är en mycket liten andel av överträdelseerna mot den gemensamma fiskeripolitiken som leder till påföljd. Vidare menar man att det rättsliga förfarandet är alltför långdraget och att fiskebrott är lågt prioriterade av polis och åklagare.

Fiskesanktionsutredningen bekräftar bilden av ett ineffektivt sanktionssystem. Det straffrättsliga förfarandet är många gånger alltför långdraget. Vidare leder det till straff i liten omfattning. En anledning till detta är bl.a. att polis, åklagare och de allmänna domstolarna har begränsade resurser och är ålagda att prioritera vissa typer av brott framför andra. Överträdelse av fiskelagstiftningen hör inte till de prioriterade brotten. Inte sällan läggs ärendena ned p.g.a. preskription eller p.g.a. att brott inte kan styrkas eller är ringa. Detta medför att systemet av yrkesfiskarna upplevs som oförutsägbart och godtyckligt.

Ett välfungerande sanktionssystem är ett väsentligt led i en reglering som ska kunna utgöra ett effektivt skydd för fiskbestånden. Överträdelse på fiskeområdet riskerar att förvärpa en redan allvarlig situation för vissa fiskbestånd. Det är därför enligt regeringens mening angeläget att vidta åtgärder så att överträdelse kan beivras i största möjliga omfattning.

Fiskesanktionsutredningens slutsats är att ett system med administrativa sanktionsavgifter på yrkesfiskets område skulle leda till ett enklare och snabbare beivrande av regelbrotten. Utredningen föreslår därför att sådana avgifter i viss utsträckning ska ersätta de straffrättsliga påföljderna. I princip samtliga remissinstanser tillstyrker utredningens förslag och instämmer i de överväganden som utredningen gjort. Även

regeringen anser att en övergång till administrativa sanktioner skulle leda till en betydande effektivisering av sanktionssystemet. Det nuvarande straffprocessuella förfarandet innebär att resurser tas i anspråk hos såväl Fiskeriverket, Kustbevakningen, polis och åklagare som de allmänna domstolarna. Ett system med administrativa sanktionsavgifter, där kontrollmyndigheten utreder och eventuellt också beslutar om administrativa sanktioner innebär att färre myndigheter är inblandade i utredningsarbetet och beivrandet av överträdelse. Flertalet överträdelse av fiskelagstiftningen upptäcks av Kustbevakningen eller Fiskeriverket. Dessa myndigheter har i allmänhet därför också bäst förutsättningar för att utreda överträdelserna. Myndighetens utredning kan dessutom genomföras i nära anslutning till överträdelserna. En övergång till ett administrativt sanktionssystem bör således enligt regeringens mening kunna få till följd att överträdelse utreds och beivras snabbare och att fler överträdelse än tidigare beivras, samtidigt som resurser frigörs från polis och åklagare. En snabbare reaktion på överträdelse kan även förväntas ge ökad preventiv effekt.

Regeringen anser alltså att sanktionsavgifter i viss utsträckning bör ersätta straffrättsliga sanktioner. Frågan om hur ett sådant system ska utformas för att balansera kraven på effektivitet och rättssäkerhet behandlas i avsnitt 5.3.

I sammanhanget bör nämnas att de överträdelse som kommer att ligga kvar i det straffrättsliga systemet påverkas av frågan om de s.k. blankettstraffbudens överensstämmelse med regeringsformen. Högsta domstolen prövade denna fråga i NJA 2005 s. 33. Högsta domstolens dom innebär att fängelse inte får ingå i straffskalan för överträdelse av föreskrifter som beslutats på lägre nivå än av regeringen. Inom fiskelagens tillämpningsområde anges förpliktelser eller handlingsregler såväl i lag som i föreskrifter beslutade av regeringen eller av förvaltningsmyndigheten (Fiskeriverket). Detta lagstiftningsärende föranleder dock inte några ändringar av straffbestämmelserna i fiskelagen. Frågan om följderna av Högsta domstolens dom angående blankettstraffbuden bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen har därför för avsikt att så snart som beredningen har avslutats återkomma i frågan.

5.3 Vilka överträdelse ska föranleda sanktionsavgift?

Regeringens bedömning: Administrativa sanktionsavgifter bör påföras vid överträdelse av bestämmelser om bl.a. anmälnings- och rapporteringsskyldighet som riktar sig till näringsidkare som bedriver verksamhet i form av fiske.

Bestämmelserna om den särskilda avgiften i nuvarande 50 b § fiskelagen och 6 kap. 2 a § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen bör inte ändras.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanser har anslutit sig till utredningens bedömning. *Fiskeriverket* har påpekat att sanktionsavgifts-

systemet även bör omfatta vissa bestämmelser som riktar sig mot förstahandsmottagare, transportörer och importörer. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att möjligheten att utvidga systemet så att även allmänhetens mindre överträdelser kan ingå bör utredas. *Länsstyrelsen i Blekinge län* har påpekat att systemet ställer höga krav på administration, information och kommunikering och har anfört dels att antalet överträdelser som ska kunna föranleda sanktionsavgift i ett första skede bör begränsas, dels att sanktionsavgifter inte bör användas vid regler som kräver en tolkning eller som kan vara praktiskt svåra för fiskaren att uppfylla.

Skälen för regeringens bedömning

Allmänna utgångspunkter

Överträdelser av fiskelagstiftningen är av varierande art och svårhetsgrad. Överträdelserna kan delas in i flera kategorier, däribland otillåtet fiske samt brott mot bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet. Det sanktionerade området omfattar vidare bestämmelser om användning av vissa särskilda landningshamnar och om medförande av vissa dokument på fiskeresor samt bestämmelser om att behålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst i strid mot bestämmelserna. Slutligen kan straffansvar följa för överträdelse av bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord.

Som *Länsstyrelsen i Blekinge län* har påpekat ställer ett system med administrativa sanktionsavgifter stora krav på tydlighet. De överträdelser som ska kunna föranleda sanktionsavgift måste därför enligt regeringens mening vara lätta att konstatera och det ska av bestämmelserna klart och tydligt framgå vad som krävs av den enskilde. Bestämmelser som kräver en viss tolkning och överträdelser som ofta kräver utredning och innefattar bedömningsmoment bör av rättssäkerhetsskäl ligga kvar i det straffrättsliga systemet. Vid en uppdelning mellan straffsanktioner och administrativa sanktioner bör vidare, som utredningen har framhållit, utgångspunkten vara att straffsanktionerna förbehålls de överträdelser som är att bedöma som mest allvarliga.

Överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet

Som konstaterats i avsnitt 4.1 är fisket underkastat en omfattande anmälnings- och rapporteringsskyldighet. I dessa skyldigheter ingår bl.a. att föra och lämna in fiskelagbok, att föra och lämna in landningsdeklaration, att föra och lämna in omlastningsdeklaration, att förhandsanmäla landningar samt att föra och lämna in fångstjournal eller kustfiskejournal.

Bestämmelserna om anmälnings- och rapporteringsskyldighet är av administrativ art. De syftar till att möjliggöra kontrollmyndigheternas offentliga kontroll av fisket. Brott mot dessa regler utgör emellertid inte till sin art de mest allvarliga överträdelserna på fiskeområdet och medför

inte i sig per automatik någon skada på fiskbestånden och därmed på miljön.

Regeringen delar utredningens bedömning att en överföring av dessa överträdelser till ett system med administrativa sanktionsavgifter kan antas medföra att en betydligt högre grad av beivrande uppnås samtidigt som utredningsresurser kan frigöras hos polis och åklagare för utredning av de överträdelser av fiskelagstiftningen som hanteras i straffrättslig ordning.

De flesta bestämmelserna om anmälnings- och rapporteringsskyldighet är klara och tydliga. Det framgår klart av bestämmelserna vad som krävs av den enskilde. I normalfallet krävs det inte någon mer ingående utredning för att konstatera att en överträdelse har begåtts, till exempel att fiskelogsblad inte har ingetts i rätt tid. Misstänkta överträdelser konstateras bl.a. vid Fiskeriverkets löpande avstämmningar och korskontroller av dokument eller i samband med Kustbevakningens övervakning av områden där fiske bedrivs. Utredningen är i huvudsak inriktad på dokumentkontroll. Bedömningsinslaget i prövningen av om en överträdelse har skett är normalt mycket begränsat. I normalfallet finns därför inget särskilt behov av polisens utredningsresurser.

Överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet är vanligt förekommande och står för en betydande andel av anmälda och lagförda överträdelser. Överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet utgör en relativt homogen grupp, vilket möjliggör en schablonisering av sanktionerna. Sanktionsavgift kan således utgå enligt en på förhand fastställd taxa, vilket ger en förutsägbar påföljd.

I ärenden om överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet finns inget, eller i vart fall ett högst begränsat, behov av straffprocessuella tvångsmedel såsom frihetsberövande, husrannsakan och beslag. Eftersom inte redskap eller fångst tas i beslag i dessa ärenden finns inte heller något behov av förverkandeinstitutet.

Bestämmelser om särskilda landningshamnar och om medförande av visst dokument på fiskeresa

Bestämmelserna om särskilda landningshamnar uppvisar stora likheter med dem som innebär en anmälnings- eller rapporteringsskyldighet. Även dessa bestämmelser syftar till att möjliggöra offentlig kontroll av fisket, de är klara och tydliga och kräver ingen ingående utredning. Detsamma gäller för bestämmelser om att ett visst dokument ska medföras på fiskeresa. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att även överträdelser av dessa bestämmelser bör kunna föranleda sanktionsavgift.

Otillåtet fiske

I begreppet otillåtet fiske inryms otillåten användning av fiskefartyg, fiskeredskap eller fiskemetod eller att det sätt på vilket fartyget, metoden eller redskapet används är otillåtet. Exempelvis omfattas att fisket sker på otillåten plats eller vid otillåten tidpunkt eller i övrigt innefattar otillåten

fångst av helt eller delvis fredade bestånd (prop. 1994/95:75 s. 57). Det kan även vara fråga om att ett redskap inte är märkt eller utmärkt på rätt sätt.

Enligt utredningen bör sådana brott mot fiskelagstiftningen som rymms under begreppet otillåtet fiske även i fortsättningen föranleda straffrättsliga påföljder. Regeringen instämmer i denna bedömning. Sådana brott utgör till sin art de allvarligaste överträdelser som kan förekomma på fiskeområdet. Normalt sett krävs viss utredning och möjlighet att lägga fram skriftlig och muntlig bevisning. Överträdelser i gruppen otillåtet fiske kan vara av mycket skiftande svårhetsgrad. De sanktioner som påförs måste också kunna spegla denna skiftande svårhetsgrad. För att det ska vara möjligt krävs en straffskala och ett utrymme för bedömning vid påförande av sanktion. Såväl behovet av utredning som behovet av bevisvärdering och bedömning vid påförande av sanktion talar således enligt regeringens bedömning för att prövningen av dessa överträdelser bör ske i allmän domstol som första instans.

Ytterligare ett skäl för att även i fortsättningen hantera överträdelser i form av otillåtet fiske i straffrättslig ordning är att det i ärenden och mål om otillåtet fiske finns behov av att kunna företa beslag och besluta om förverkande, bl.a. av fisk och redskap. Husrannsakan och frihetsberövanden förekommer mycket sparsamt i ärenden om fiskebrott, men i den mån dessa tvångsmedel används sker det i ärenden om otillåtet fiske. Om överträdelser i form av otillåtet fiske överförs till ett administrativt sanktionssystem bortfaller möjligheten att använda sig av tvångsmedel.

Övriga överträdelser

Utredningen har gjort bedömningen att övriga överträdelser av fiskelagstiftningen som i dag är straffbelagda bör finnas kvar inom det straffrättsliga systemet. De gärningar det handlar om är bl.a. överträdelser av bestämmelser i EG-regelverket om att behålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord och förvara fisk i sump eller att underlåta att samarbeta med myndigheterna. Enligt utredningen är antalet överträdelser i dessa kategorier mycket begränsat. Det skulle därför inte leda till en märkbar effektivitetsvinst att överföra dem till ett system med administrativa sanktioner. Överträdelserna uppvisar dessutom enligt utredningen i flera avseenden stora likheter med det otillåtna fisket, genom att det för dessa överträdelser finns behov av möjlighet till husrannsakan, beslag och förverkande. Regeringen delar utredningens bedömning. Även i övrigt gör sig de skäl som redovisats beträffande det otillåtna fisket och som talar för ett straffrättsligt förfarande gällande också beträffande dessa överträdelser. Regeringen anser därför att de inte lämpar sig för att hanteras i ett administrativt sanktionssystem.

Landning av otillåten fångst

Redan i det nuvarande regelsystemet finns bestämmelser om en sanktionsavgift, den s.k. landningsavgiften. Den som landar en otillåten fångst ska betala en landningsavgift som motsvarar den otillåtna fångstens värde. Landningsavgiften har ett vinstelimineringssyfte och

en särskild beräkningsgrund. Enligt utredningen, som inhämtat uppgifter från Fiskeriverket, fungerar detta avgiftsförfarande bra och fyller en viktig funktion. Regeringen bedömer därför att reglerna om landningsavgift inte bör ändras.

Skyldighet för andra aktörer än yrkesfiskare m.fl. att betala sanktionsavgifter

Länsstyrelsen i Hallands län har påpekat att det bör utredas om systemet även bör omfatta allmänhetens mindre överträdelser. Enligt *Fiskeriverket* bör systemet med administrativa sanktionsavgifter även omfatta vissa bestämmelser som riktar sig mot förstahandsmottagare, transportörer och importörer. Utredningens uppdrag har varit begränsat till yrkesmässigt fiske och fiske som bedrivs utan yrkesfiskelicens i syfte att sälja fångsten. Något underlag för överväganden av sanktionsavgifter för brott som begås av allmänheten eller av andra aktörer inom fiskerinäringen finns därför inte inom ramen för detta lagstiftningsärende. De sanktionsavgifter som regeringen nu föreslår att införa ska således gälla endast för näringsidkare som bedriver verksamhet i form av fiske, det vill säga fiske som bedrivs yrkesmässigt eller fiske som bedrivs utan yrkesfiskelicens i syfte att sälja fångsten i sådan omfattning och med sådan varaktighet att det är att anse som näringsverksamhet.

5.4 Författningsregleringen

Regeringens förslag: I fiskelagen införs ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att den som bedriver yrkesmässigt fiske eller den som på annat sätt bedriver fiske i näringsverksamhet ska betala en sanktionsavgift om denne bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i fiskelagstiftningen.

Regeringens bedömning: De bestämmelser vars efterlevnad ska upprätthållas genom hot om avgift bör framgå av specifika hänvisningar i en regeringsförordning.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Fiskeriverket* anser att det finns skäl att överväga att överlämna till Fiskeriverket att närmare ange vilka specifika föreskrifter som ska omfattas av sanktionsavgiftssystemet. Regeringen bör i förordningen ange vilka typer av uppgifts- och rapporterings-skyldighet som ska föranleda sanktionsavgift och bestämma avgiftsnivåerna och överlåta åt Fiskeriverket att handha den fortlöpande preciseringen av vilka enskilda bestämmelser som omfattas. Övriga remissinstanser har inte berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Utredningen har föreslagit att regeringen bemyndigas att föreskriva vilka överträdelser som ska föranleda sanktionsavgift. *Fiskeriverket* har i sitt remissyttrande ansett att det bör ankomma på verket att ange vilka överträdelser som ska föranleda sanktionsavgift.

En bedömning av om en viss överträdelse ska medföra sanktionsavgift innefattar ett övervägande av om överträdelsen ska undantas från det straffsanktionerade området. Detta talar enligt regeringens bedömning för att riksdagen eller regeringen ska avgöra vilka regelbrott som bör omfattas av ett system med sanktionsavgifter. En ordning som innebär att det sanktionsavgiftspliktiga området bestäms av Fiskeriverket skulle visserligen leda till ett flexibelt system, då Fiskeriverket snabbt kan vidta de följdändringar som behövs då det grundläggande regelverket ändras. Regeringen anser emellertid att det finns starka skäl som talar mot en sådan lösning, bl.a. den ovan nämnda bedömningen av om överträdelsen ska undantas från det straffrättsliga området, men även det förhållandet att regleringen av en avgift som har så stora likheter med straff inte bör utformas på så långt avstånd från lagstiftaren. Det underlättar dessutom för myndigheter och enskilda att få en samlad bild av sanktionssystemet om alla sanktioner finns samlade i en lag eller förordning.

Bestämmelserna på fiskeområdet ändras kontinuerligt och det kommer därför att behöva göras kontinuerliga uppdateringar av bestämmelserna om sanktionsavgift. Regeringen anser därför att bestämmelserna om sanktionsavgift i valet mellan lag och förordning bör tas in i regeringsförordning. Ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om detta bör därför tas in i lagen.

5.5 Strikt ansvar

Regeringens förslag: Sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Regeringens bedömning: Ringa överträdelser bör inte undantas från det avgiftsbelagda området.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt förslaget.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Syftet med att införa administrativa sanktionsavgifter är att förenkla och effektivisera sanktionssystemet. En överträdelse bör föranleda en snabb reaktion från samhället i form av en avgift. En fiskare som bryter mot bestämmelserna ska kunna förvänta sig att påföras en avgift. Detta kräver att en avgift ska kunna påföras utan någon närmare utredning. En avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar bidrar till en förenkling och effektivisering av sanktionssystemet. Bedömningsinslaget blir betydligt mindre än om det för ansvar skulle krävas oaktsamhet eller uppsåt. Dessutom kan överträdelser beivras i högre utsträckning än vad som är fallet idag. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör det finnas ett starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Regeringen bedömer att denna förutsättning är uppfylld i fråga om de överträdelser som nu föreslås föras över från det straffrättsliga systemet. Av praxis från Europadomstolen framgår att

presumtioner av straffrättslig karaktär är tillåtna under förutsättning att de hålls inom rimliga gränser och att det görs en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall. Regeringen anser, med hänsyn dels till vikten av att skydda fiskbestånden och därmed miljön, dels till de befrielsegrunder som föreslås (se avsnitt 5.8), att kravet enligt Europakonventionen är uppfyllt.

Ringa överträdelser är undantagna från det straffbara området i fiskelagen. Syftet med att införa administrativa sanktionsavgifter är att åstadkomma ett system där överträdelser beivras snabbt och effektivt. Alltför stora inslag av skönsmässiga bedömningar motverkar detta syfte. Huvudregeln bör därför vara att en objektivt konstaterad överträdelse ska föranleda en avgift. Ringa överträdelser bör därför enligt regeringens mening inte, som utredningen föreslagit, undantas från det avgiftsbelagda området.

5.6 Dubbla sanktioner

Regeringens förslag: En överträdelse som kan föranleda sanktionsavgift ska inte kunna föranleda straff eller vite.

Fiskesanktionsutredningens förslag. Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller inte uttalat sig i frågan. *Åklagarmyndigheten* har anfört att ett förtydligande bör göras för att undvika att bestämmelsen om avkriminalisering tolkas så att ansvar för brott är uteslutet om något moment i gärningen kan föranleda sanktionsavgift.

Skälen för regeringens förslag: Flertalet av de överträdelser på fiskeområdet som föreslås omfattas av systemet med sanktionsavgifter bestraffas idag med normerade böter. Eftersom både böter och sanktionsavgifter är ekonomiska sanktioner har en sanktionsavgift inget självständigt syfte i förhållande till ett bötesstraff. Regeringen anser därför – liksom utredningen – att införandet av sanktionsavgifter bör leda till en avkriminalisering i motsvarande mån.

Samma bedömning bör enligt regeringens mening gälla med avseende på vitesförelägganden. Om vite har dömts ut för att ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts ska sanktionsavgift alltså inte få påföras för samma gärning. Någon skillnad i sak i förhållande till den lydelse som förekommer bl.a. i miljöbalken, nämligen att en avgift inte får beslutas om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, är inte avsedd. Den aktuella utformningen är i stället avsedd att innebära ett förtydligande av att det inte ska göras någon självständig bedömning av om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts i samband med att beslut om sanktionsavgift ska fattas.

En avkriminalisering medför även att de med sanktionsavgift belagda överträdelserna inte kommer att kunna föranleda företagsbot. För att kunna ålägga en näringsidkare företagsbot krävs nämligen, enligt 36 kap. 7 § brottsbalken, att ett brott har begåtts i näringsverksamheten.

Såsom *Åklagarmyndigheten* har påpekat innebär en avkriminalisering emellertid inte att sanktionsavgift och straff aldrig kan utgå samtidigt. Om flera olika överträdelser begås vid ett och samma tillfälle kan några föranleda sanktionsavgift och andra straff. Att en sanktionsavgift utgår för en överträdelse innebär således inte att det är uteslutet att utdöma ansvar för brott om händelsen även innefattar ett fiskebrott. Om en person vid en och samma fiskeresor till exempel gör sig skyldig till otillåtet fiske och samtidigt underlåter att göra landningsanmälan, ska sanktionsavgift utgå för utebliven landningsanmälan. Även om en sanktionsavgift har ålagts kan personen emellertid fortfarande straffas för det otillåtna fisket.

5.7 Sanktionsavgiftens storlek

5.7.1 Avgiftsbeloppet

Regeringens förslag: Sanktionsavgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Storleken ska bestämmas med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 30 000 kronor.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag men innebär att avgift ska utgå med högst 20 000 kronor.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker avgifter inom de aktuella nivåerna eller uttalar sig inte i frågan. Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Västernorrland* och *Länsstyrelsen i Norrbotten*, anser att avgifterna – i de fall differentierade avgifter föreslås – ska vara högre för stora fartyg. *Länsstyrelsen i Skåne län* ifrågasätter om inte fångstens värde borde kunna vara en avgiftsgrundande variabel.

Skälen för regeringens förslag: Som konstaterats tidigare måste regelverket avseende sanktionsavgifter vara enkelt att tillämpa för att leda till avsedda effektivitetsvinster. Detta innebär att sanktionsavgift ska kunna påföras frekvent och kort tid efter det att överträdelsen har ägt rum. För att uppfylla grundläggande rättssäkerhetskrav krävs också att systemet är förutsebart. Ett sådant system kan åstadkommas endast om det är enkelt att avgöra med vilket belopp avgiften ska påföras vid varje enskilt tillfälle. Detta innebär att avgiftsbeloppen måste fastställas med en viss grad av schablonmässighet. Avgift bör därför enligt regeringens mening utgå enligt en på förhand fastställd taxa, som anges i en regeringsförordning.

Vid bedömningen av vilka avgiftsbelopp som bör fastställas har utredningen ansett att två parametrar bör beaktas, nämligen överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Inga remissinstanser har haft några invändningar mot detta. Regeringen delar den bedömning som har gjorts. Överträdelsens allvar tar sikte på överträdelsens omfattning eller den risk för skada på fiskbestånden som överträdelsen medför. Kriteriet betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser är kopplat till bestämmelsen som sådan och intresset av det den är avsedd att reglera.

Syftet med fiskelagstiftningen är bl.a. att skydda fiskbestånden från utfiskning. För att säkerställa skyddet av fiskbestånden är det av stor vikt att kontroller kan genomföras. De kontroller som genomförs är av två slag. Fiskeriverket kontrollerar de uppgifter som t.ex. förs i fiskeloggbok eller rapporteras till Fiskeriverket i fångstrappor mot uppgifter som lämnas av aktörer i senare led, exempelvis köpare och transportörer. Denna kontroll avser allt fiske. Fiskeriverket utför dessutom fysiska kontroller där fångsten kontrolleras mot lämnade uppgifter. En sådan kontroll utförs när fisket har varit särskilt omfattande och avsett en särskilt skyddsvärd art. Det finns således ett betydande intresse av att kunna genomföra dessa kontroller. Bestämmelser om förhandsanmälan och särskilda landningshamnar avser fiske i viss större mängd av skyddsvärda bestånd. Överträdelser av dessa bestämmelser riskerar därmed typiskt sett att medföra en betydande felaktig kvotavräkning avseende särskilt skyddsvärda bestånd. Det är i dessa fall av vikt att en fysisk kontroll av fångsten mot upprättade handlingar kan genomföras. Om ingen förhandsanmälan görs och om fångsten inte landas i en särskilt utpekad landningshamn förhindras denna särskilt viktiga kontroll. Det finns därför skäl att ta ut en högre avgift vid överträdelser av dessa bestämmelser än vid överträdelser i form av t.ex. underlåtenhet att föra fiskeloggbok, underlåtenhet att inge fångstrappor eller lämnande av oriktiga uppgifter som avser allt fiske. Även t.ex. underlåtenhet att anmäla vilka redskap ett fartyg kommer att använda bör föranleda en relativt sett högre avgift. De redskap ett fartyg använder har nämligen ett direkt samband med den skada fartyget riskerar att åsamka. Det är därför särskilt betydelsefullt att Fiskeriverket har kännedom om vilka redskap som används för att bättre kunna utöva sin kontroll.

De avgifter som ska fastställas i förordning bör i allmänhet vara förhållandevis låga. Det viktigaste ur effektivitetssynpunkt är inte avgiftens storlek utan att överträdelser i högre grad beivras. Många av de anmälnings- och rapporteringsskyldigheter som omfattas av sanktionsavgiftssystemet är mycket frekventa och en yrkesfiskare som inte följer reglerna riskerar att snabbt åläggas ett flertal avgifter. Om den ska kunna ha en avskräckande effekt får avgiften emellertid inte vara alltför låg. Fiskesanktionsutredningen har föreslagit att avgiften bör vara från 1 000 kronor till 20 000 kronor. Regeringen delar bedömningen att en avgift inom detta spann i normalfallet kan anses vara en rimlig påföljd. Överträdelser av vissa bestämmelser, framför allt bestämmelser om förhandsanmälan och särskilda landningshamnar, kan dock medföra en betydande risk för skada på fisket om större båtar används. I fråga om sådana överträdelser bör det enligt regeringens bedömning finnas ett utrymme för att påföra en något högre avgift än i normalfallet. Regeringen utvecklar skälen för detta i avsnitt 5.7.3. Utrymmet för att ålägga avgifter bör därför utökas något. Regeringen bedömer att ett högsta belopp om 30 000 kronor är rimligt.

I detta sammanhang bör framhållas att kommissionen i oktober 2007 har lagt fram ett förslag till rådsförordning om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (KOM(2007) 602 slutlig). I denna föreslås bl.a. sanktioner för allvarliga överträdelser. Det är inte klart hur denna förordning, för det fall den beslutas, kommer att påverka

fiskelagstiftningen. Regeringen anser mot denna bakgrund att det föreslagna systemet med administrativa sanktionsavgifter, när så bedöms lämpligt, bör utvärderas. Utvärderingen bör bl.a. syfta till att klargöra om det finns behov av att förändra sanktionsavgifternas utformning i syfte att avhålla yrkesfiskarna från att begå överträdelser och i syfte att uppnå den gemensamma fiskeripolitikens mål.

5.7.2 Upprepade överträdelser

Regeringens bedömning: Om sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den ålagde därefter upprepar en sådan överträdelse ska den nya överträdelserna inte föranleda förhöjd avgift.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte haft något att erinra mot förslaget. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* ifrågasätter om inte ett system med förhöjda avgifter är att föredra framför ett hot om ett möjligt återkallande av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med att införa sanktionsavgifter är att förbättra regelefterlevnaden. Det är därför allvarligt om en yrkesfiskare trots beslutad avgift upprepar överträdelserna.

Ett alternativ skulle vara att införa höjda avgifter vid upprepade överträdelser. Många av de anmälnings- och rapporteringsskyldigheter som omfattas av sanktionsavgiftssystemet är emellertid mycket frekventa. Det skulle kunna leda till att höjd avgift togs ut i orimligt stor utsträckning. Regeringen anser därför i likhet med utredningen att den som upprepar en överträdelse inte bör påföras en förhöjd avgift. För den som vid upprepade tillfällen har ålagts sanktionsavgift bör Fiskeriverket i stället få möjlighet att återkalla yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid. Regeringen återkommer till detta förslag i avsnitt 6.2.

5.7.3 Differentierade avgifter

Regeringens bedömning: För överträdelser av bestämmelser om förhandsanmälan och särskilda landningshamnar bör avgiften differentieras i förhållande till fiskefartygets storlek. I övrigt bör avgiften vara enhetlig.

Fiskesanktionsutredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser, däribland *Kustbevakningen* och *Länsstyrelsen i Västernorrland*, anser att differentieringen av avgifterna för små och stora fartyg ska vara större, och den sistnämnda instansen har uttryckligen angett att avgifterna för stora fartyg bör vara större än vad som föreslagits.

Skälen för regeringens bedömning: För vissa överträdelser är det tydligt att fiskefartygets storlek eller motorstyrka påverkar den skada

eller risk för skada på fiskbestånden som en överträdelse kan medföra. Utredningen har därför föreslagit att sanktionsavgifterna i sådana fall bör differentieras med hänsyn till fartygets storlek eller motorstyrka. Ingen av remissinstanserna har haft något att invända mot förslaget i sig. Däremot har några remissinstanser ansett att differentieringen bör vara större.

Regeringen delar utredningens bedömning att det för de överträdelser som berör särskilt skyddsvärda intressen, nämligen överträdelser av bestämmelser om förhandsanmälan och särskilda landningshamnar, finns skäl att även beakta den risk för skada som överträdelsen typiskt sett medför, och införa en differentiering av sanktionsavgifterna. Dessa bestämmelser avser fiske av viss större mängd av särskilt skyddsvärda bestånd och överträdelser av dessa innebär i praktiken att hela fångsten undandras från kontroll. Det ekonomiska fångstvärdet per fiskeresor varierar kraftigt mellan små och stora fartyg – från något tusental kronor upp till hundratusentals kronor – och överträdelserna kan således förorsaka olika stor skada, i form av till exempel felaktig kvotavräkning, beroende på om fiskeresan skett med ett litet eller ett stort fartyg. Små och stora fartygs skilda fiskemönster motiverar också en differentiering. Mindre fartyg gör ofta korta fiskeresor, medan stora fartyg ligger längre tid ute till havs. Antalet landningar och förhandsanmälningar blir därför högre för små fartyg, vilka således oftare exponeras för risken att göra fel.

Fiskesanktionsutredningens förslag innebär att avgiften ska differentieras i förhållande till fartygets storlek – 5 000 kronor för fartyg under 12 meter, 10 000 kronor för fartyg mellan 12 och 24 meter och 15 000 kronor för fartyg längre än 24 meter. I likhet med de remissinstanser som yttrat sig i frågan anser regeringen att det högsta avgiftsbeloppet som kan påföras bör vara något högre. Regeringen anser att 30 000 kronor kan anses vara en lämplig högsta nivå. Detta innebär att utrymmet för differentiering av avgiften ökar något i förhållande till utredningens förslag.

Som regeringen utvecklar närmare i avsnitt 6.2 bör en allvarlig överträdelse även leda till återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid. En sådan sanktion leder till kännbara ekonomiska avbräck för fiskaren.

5.8 Befrielse från avgift

Regeringens förslag: Sanktionsavgift ska inte påföras om det är oskäligt att ta ut avgiften. Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut avgiften ska särskilt beaktas

– om överträdelsen kan antas ha berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det

– om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

– vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle kunna inträffa.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Utredningen har föreslagit en generell regel som innebär att befrielse ska meddelas om det finns särskilda skäl för det. Regeringens förslag skiljer sig från utredningens på så sätt att den generellt hållna bestämmelsen om befrielse har kompletterats med en exemplifiering av omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften. Dessa omständigheter överensstämmer i stort med det som utredningen tagit upp i sin genomgång av bestämmelsen, men de lyfts nu fram och anges i själva lagparagrafen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslaget. *Länsstyrelsen i Hallands län* har anfört att begreppet särskilda skäl är alltför otydligt och kan komma att leda till osäkerhet om hur sanktionsavgifterna ska tillämpas. Det bör istället direkt i regeln anges vilka situationer som undantas. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att innebörden av begreppet särskilda skäl bör förtydligas. *Åklagarmyndigheten* anser att samma rekvisit bör användas i fiskelagen och i miljöbalken, där rekvisitet oskäligt används. *Justitiekanslern* anser att begreppet ”särskilda skäl” inte ger tillräckligt god förutsägbarhet och föredrar att befrielsegrunderna redovisas i en uppräkningsliknande de som finns i 5 kap. 14 § taxeringslagen (1990:324) eller 30 kap. 2 § miljöbalken.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har i avsnitt 5.5 föreslagit att sanktionsavgift ska utgå även om uppsåt eller oaktsamhet inte föreligger. Med hänsyn till det strikta ansvaret bör det finnas en möjlighet till befrielse från avgift när ett påförande skulle framstå som orättfärdigt. Av praxis från Europadomstolen framgår att presumtioner av straffrättslig karaktär ska hållas inom rimliga gränser och att det ska göras en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall. Detta för att presumtionen ska anses leda upp till det krav på rättssäkerhet som den s.k. oskuldspresumtionen ger uttryck för. Regler om befrielse från avgift kan utformas antingen så att undantagen klart preciseras, med vägledande exempel eller genom allmänt hållna regler. Klart preciserade regler är lätta att tillämpa, men mycket svåra att utforma, då det är svårt att förutse alla situationer där befrielse bör kunna komma i fråga. Utredningen har föreslagit en allmänt hållen regel, nämligen att befrielse ska meddelas om det finns särskilda skäl. De flesta remissinstanser har tillstyrkt detta, men några förespråkar i stället en konstruktion liknande den som finns i miljöbalken eller i taxeringslagen (1990:324).

Bestämmelsen i miljöbalken är utformad på så sätt att miljö-sanktionsavgift inte behöver tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till vissa uppräknade omständigheter. De situationer som ska medföra befrielse är således preciserade i bestämmelsen. Bestämmelsen i taxeringslagen är något annorlunda utformad. I den bestämmelsen anges att den skattskyldige helt eller delvis ska befrias från särskild avgift om felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Därefter

anges vissa uppräknade omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktlig eller det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften. Det rör sig således om en allmänt hållen regel som innehåller en exemplifiering av vilka situationer som avses.

Regeringen anser – i likhet med utredningen – att en regel om befrielse från avgift, där det direkt i regeln anges vilka situationer som avses, riskerar att leda till ett stelt och orättvist resultat, då en uppräknad av situationer aldrig kan bli uttömmande. Regeringen föreslår därför, i enlighet med utredningen, att jämkningsregeln ska vara allmänt hållen. För att underlätta för tillsynsmyndigheten som enligt förslaget ska företa bedömningen av om befrielse från avgift ska medges är det emellertid lämpligt att, på motsvarande sätt som i bestämmelsen i taxeringslagen, direkt i lagtexten ge exempel på vissa situationer som avses. Av det förhållandet att det rör sig om en exemplifiering av situationer följer att befrielse även kan medges om det i andra fall anses oskäligt att påföra avgift. De övriga situationer i vilka befrielse kan medges bör klarläggas i praxis. Detta bör inte bereda några problem, då det endast är en myndighet, Fiskeriverket, som enligt förslaget kommer att vara beslutande som första instans. Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut avgiften ska enligt regeringens mening särskilt beaktas om överträdelsen kan antas ha berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det. Det ska vidare särskilt beaktas om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka. Slutligen ska särskilt beaktas vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle kunna inträffa. Det ska röra sig om undantagssituationer och utrymmet för att inte påföra avgift ska vara begränsat. Ett sjukdomshinder ska normalt styrkas med sjukintyg. För att den avgiftsskyldige inte ska anses ha haft möjlighet att ens uppdra åt någon annan att fullgöra en skyldighet, ska det i praktiken handla om ett sjukdomshinder av allvarligt slag. Utrymmet att beakta sådana omständigheter annat än för privatpersoner eller för mycket små företag där det inte finns möjlighet att överföra ansvaret på någon annan är mycket litet. Med en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka avses sådana omständigheter som normalt brukar hänföras till ”laga förfall”. Vid beaktande av om den avgiftsskyldige gjort vad han kunnat för att undvika att en överträdelse skulle kunna inträffa kan hänsyn tas till det förhållandet att den avgiftsskyldige faktiskt ansträngt sig för att en överträdelse inte skulle komma att inträffa, men där överträdelsen ändå inträffat p.g.a. ett i sammanhanget ursäktligt misstag. Det kan t.ex. röra sig om att en handling har sänts till fel myndighet eller inte kommer fram i rätt tid p.g.a. ett skrivfel i adressuppgiften på det kuvert handlingen skickats i.

Det är inte oskäligt att ta ut avgift när överträdelsen exempelvis har berott på att den enskilde inte känt till de regler som gäller. Att en verksamhet är nystartad, dålig ekonomi, tidsbrist, glömska eller dåliga rutiner kan inte heller medföra befrielse från avgift.

Eftersom avgiftsnivåerna föreslås vara måttliga, finns det enligt regeringens mening inget behov av en möjlighet att sätta ned avgiftsbeloppet. En sådan möjlighet riskerar att göra systemet ineffektivt och öka risken för skillnader i tillämpningen.

5.9 Förfarandet och utdömandet av sanktionsavgift

5.9.1 Beslutsmyndighet

Regeringens förslag: Fiskeriverket ska pröva frågor om sanktionsavgift.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen har föreslagit att beslut om att ta ut sanktionsavgifter ska fattas av Fiskeriverket. Ingen av remissinstanserna har haft något att invända mot detta. Även regeringen instämmer i utredningens förslag. En utgångspunkt vid bedömningen av var beslutanderätten i första instans ska ligga är att den bör ligga hos domstol främst när avgiftsskyldigheten beror på om överträdelsen har skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade så att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar. När det gäller den nu föreslagna konstruktionen av fiskesanktionsavgifter gäller inte dessa förhållanden.

Enligt regeringens förslag ska avgiften påföras när det finns objektiva förutsättningar, utan hänsyn till graden av klandervärdhet. Avgiftsbeloppet ska bestämmas enligt en fastställd taxa med relativt låga belopp. Utrymmet för bedömningar är högst begränsat. Fiskeriverket har det övergripande kontrollansvaret på fiskeområdet, det är verket som upptäcker och utreder flertalet av de överträdelser som föreslås kunna föranleda avgift. Verket prövar redan nu frågor om administrativa sanktioner och har nödvändig kompetens. Regeringen anser därför att det är lämpligt att Fiskeriverket prövar även frågor om påförande av sanktionsavgift. Fiskeriverkets beslut ska av den enskilde kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se avsnitt 5.9.7) och vinner laga kraft om det inte överklagas.

Enligt regeringens mening strider den föreslagna uppbyggnaden av systemet inte heller mot Europakonventionen. Det krav på domstolsprövning som finns i artikel 6 i konventionen torde vara uppfyllt genom den föreslagna möjligheten att genom överklagande få frågan om sanktionsavgift prövad i allmän förvaltningsdomstol.

5.9.2 Tillfälle att yttra sig

Regeringens förslag: Innan Fiskeriverket beslutar om sanktionsavgift ska den som anspråket riktar sig mot utan undantag ges tillfälle att yttra sig.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har berört denna fråga tillstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Förvaltningslagen (1986:223) kommer att bli tillämplig på Fiskeriverkets handläggning av ärenden om sanktionsavgifter, om inte bestämmelser som avviker från lagen antas (3 § förvaltningslagen). Enligt förvaltningslagen har en part rätt att ta del av uppgift som tillförts ärendet (16 §). Ett ärende får normalt inte avgöras utan att parten har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet av annan än parten själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den (17 §). Från den sistnämnda regeln finns det dock ett antal undantag.

Ett beslut om sanktionsavgift är en åtgärd som kan upplevas som ingripande för den som påförs avgiften. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att den som riskerar sanktionsavgift utan undantag ska ges tillfälle att yttra sig över Fiskeriverkets utredning. En bestämmelse om detta bör därför föras in i fiskelagen. Yrkesfiskaren ska ges tillfälle att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter som kan utgöra skäl för befrielse från avgift. Detta är en grundläggande förutsättning för materiellt riktiga avgöranden och systemets legitimitet.

Fiskeriverket bör skicka den utredningsrapport eller liknande som verket har sammanställt till den som anspråket riktas mot. Av materialet bör framgå vad verket gör gällande har inträffat, de omständigheter som åberopas till stöd för detta och vilken bevisning som finns i ärendet. Vidare bör det i skrivelsen anges att Fiskeriverket avser att påföra sanktionsavgift.

5.9.3 Delgivning

<p>Regeringens förslag: Beslut om att ta ut sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.</p>

Fiskesanktionsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte närmare berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: En sökande, klagande eller annan part i ett ärende som avser myndighetsutövning ska enligt 17 § förvaltningslagen under ärendets gång underrättas om alla uppgifter som har tillförts ärendet och ges tillfälle att yttra sig över dem, samt enligt 21 § förvaltningslagen underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Myndigheten bestämmer om dessa underrättelser ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Fristen för överklagande av beslutet om avgift bör knytas till den tidpunkt när den avgiftsskyldige fick del av beslutet. Det är endast möjligt att fastställa vilken dag detta sker om beslutet delges denne. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att det i fiskelagen bör tas in en bestämmelse om att beslutet ska delges den avgiftsskyldige.

Delgivning av beslutet om sanktionsavgift ska ske enligt bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428).

Utöver delgivning av beslutet kan delgivning ske även av den underrättelse i vilken den enskilde ges tillfälle att yttra sig. Att den enskilde getts tillfälle att yttra sig är enligt regeringens förslag (se avsnitt 5.9.2) en förutsättning för att beslutet om sanktionsavgift ska anses ha tillkommit i laga ordning. Som utvecklas i avsnitt 5.9.6 kommer åtgärden dessutom att få betydelse för frågan om preskription inträtt. Detta talar för att även denna underrättelse bör delges. Mot delgivning talar dock kostnads- och tidsaspekten. Sammantaget anser regeringen att det bör överlåtas åt Fiskeriverket att i varje enskilt fall avgöra om även underrättelsen i vilken den enskilde ges tillfälle att yttra sig ska delges. Detta följer redan av förvaltningslagen, vilket innebär att det inte finns något behov av ytterligare författningsreglering i denna del.

5.9.4 Betalning av sanktionsavgift

Regeringens bedömning: Regeringen bör bemyndiga Fiskeriverket att meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter ska betalas.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning. Utredningen har dessutom föreslagit att sanktionsavgift ska betalas inom trettio dagar från det att beslutet delgetts den betalningsskyldige och att avgiften ska återbetalas om betalningsansvaret upphävs genom beslut som vunnit laga kraft. I utredningen föreslogs ett uttryckligt bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter ska betalas.

Remissinstanserna: *Kammarkollegiet* har påpekat att det inte av betänkandets författningsförslag framgår på vilket sätt betalning av sanktionsavgifterna ska ske. Detta delegeras till de centrala tillsynsmyndigheterna, vilka i sin tur får rätt att utfärda föreskrifter. Myndigheterna kan välja att sköta dessa uppgifter på egen hand eller träffa avtal med annan myndighet eller privat aktör. *Kammarkollegiet* anser att bevakning och indrivning bör ske av en myndighet. Utredningen har förordat ett samarbete med *Kammarkollegiet*. Kollegiet bejakar förslaget och är berett att ta på sig uppgiften.

Skälen för regeringens bedömning: Fiskesanktionsutredningens förslag innebär att ett beslut om sanktionsavgift skulle gälla utan hinder av att beslutet överklagats och kunna verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft. Såsom framgår av skälen i avsnitt 5.9.5 bedömer regeringen att det inte finns tillräckliga förutsättningar för att föreskriva att ett beslut om sanktionsavgift ska gälla omedelbart. Den av utredningen föreslagna bestämmelsen angående betalningsfrist och återbetalning är därför obehövlig.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter ska betalas. Något bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om detta behövs därför inte i lagen.

Den närmare ordningen för betalning av sanktionsavgifter bör regleras i Fiskeriverkets föreskrifter. Fiskeriverket har uppgett att verket har för

avsikt att uppdra åt Kammarkollegiet att bevaka och ta emot betalning av sanktionsavgifterna. Regeringen har därför för avsikt att i förordning införa de bestämmelser som behövs för att denna ordning ska fungera.

5.9.5 Verkställighet

Regeringens förslag: Ett beslut om sanktionsavgift får, när det vunnit laga kraft, verkställas enligt utsökningsbalken.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Utredningens förslag innebär att ett beslut om sanktionsavgift efter sista betalningsdagen, dvs. 30 dagar efter delgivning av beslutet, ska kunna verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft. Verkställighet ska kunna ske utan hinder av att beslutet överklagats.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Frågan när en förvaltningsmyndighets beslut blir verkställbart regleras inte i förvaltningslagen. För att undvika osäkerhet regleras detta därför ofta i specialförfattningarna.

Utredningen har föreslagit att ett beslut om avgift ska gälla utan hinder av att beslutet har överklagats och således kunna verkställas såsom en dom som har vunnit laga kraft.

Huvudregeln är att beslut om sanktionsavgifter varken gäller omedelbart eller är verkställbara innan de vunnit laga kraft. Det krävs goda skäl för att frånga dessa huvudprinciper. Den enskildes rättssäkerhet medför krav på att en skyldighet att betala en sanktionsavgift har slagits fast genom ett beslut eller en dom som vunnit laga kraft. Enligt regeringens mening finns inte tillräckliga förutsättningar för att frånga huvudregeln om att beslut ska gälla först sedan det vunnit laga kraft.

Regeringen anser emellertid att det finns skäl för att ett beslut om sanktionsavgift ska kunna verkställas enligt utsökningsbalken. Om sanktionsavgiften ska kunna vara en snabb och effektiv reaktion från samhällets sida förutsätter detta att en snabb verkställighet kan ske. De överträdelse som avses leda till sanktionsavgift är okomplicerade och kräver ingen omfattande utredning. Överträdelserna är ofta förekommande, men leder med nuvarande straffrättsliga system sällan till någon sanktion. I syfte att skydda fiskbestånden är det av vikt att överträdelse beivras med effektiva sanktioner. En ordning där det krävs att den beslutande myndigheten, efter det att ett beslut har vunnit laga kraft, måste ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten för att kunna driva in betalning av avgiften riskerar att minska sanktionsavgifternas effektivitet som styrmedel. Med hänsyn till de värden som står på spel är det viktigt att en avgift kan påföras snabbt och effektivt. Regeringen anser därför att ett beslut om sanktionsavgift ska kunna verkställas enligt utsökningsbalken. Beslutet om sanktionsavgift ska alltså ses som en exekutionstitel på grundval av vilken verkställighet enligt utsökningsbalken får äga rum.

5.9.6 Preskription

Regeringens förslag: Sanktionsavgift ska kunna beslutas bara om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna för att besluta om avgift har uppfyllts.

En beslutad sanktionsavgift ska falla bort om beslutet om avgift inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte uttalat sig i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: I straffrätten finns bestämmelser om åtals- respektive påföljdspreskription (35 kap. BrB). Dels är det inte lika angeläget att beivra överträdelse när en längre tid förflutit, dels är det rimligt att den som begått en överträdelse vid någon tidpunkt ska kunna inrätta sig efter att det inte blir någon reaktion från samhällets sida i anledning av brottet.

Såsom angetts i avsnitt 5.1.2 uppvisar sanktionsavgifterna stora likheter med ett bötesstraff. Regeringen anser därför att det även för sanktionsavgifter bör finnas bestämmelser om under hur lång tid ansvar kan utkrävas och beslutad avgift kan inkrävas. Sådana bestämmelser finns beträffande andra sanktionsavgifter.

De överträdelse som föreslås kunna leda till sanktionsavgift kan idag medföra böter eller fängelse i högst ett år. Tiden för åtalspreskription för dessa brott är två år och tiden för påföljdspreskription är fem år. Samma preskriptionstider bör enligt regeringens mening gälla för sanktionsavgifterna.

5.9.7 Överklagande

Regeringens bedömning: Fiskeriverkets beslut om sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i enlighet med gällande bestämmelser i fiskelagen.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Göteborg* framhåller att gängse uppfattning synes vara att en generös tillämpning av reglerna i 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) om rätt till muntlig förhandling är tillräcklig för att uppfylla kraven i artikel 6 i Europakonventionen på en rättvis rättegång. Frågan bör uppmärksammas genom uttalande i propositionen. Övriga remissinstanser har inte berört denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Av 51 § fiskelagen framgår att Fiskeriverkets beslut i särskilda fall får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Denna ordning bör enligt regeringens bedömning gälla även för beslut om sanktionsavgift. Vid överklagande till allmän förvaltningsdomstol blir förvaltningsprocesslagen tillämplig. Det förutsätts att domstolarna vid tillämpning av bestämmelserna i förvaltnings-

processlagen beaktar de krav som ställs i artikel 6 i Europakonventionen, bl.a. såvitt avser rätten till muntlig förhandling.

6 Återkallelse av yrkesfiskelicens och tillstånd

6.1 Interimistiskt beslut om återkallelse vid misstanke om fiskebrott

6.1.1 Interimistiskt beslut

Regeringens förslag: En yrkesfiskelicens och ett fartygstillstånd ska kunna återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan, om det på sannolika skäl kan antas att licensen eller tillståndet kommer att återkallas slutligt p.g.a. en lagakraftvunnen dom för brott mot fiskelagen.

Beslutets giltighetstid ska begränsas enligt vad som gäller för återkallelse för ett slutligt beslut.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Skåne län* har påpekat att återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd i praktiken innebär ett näringsförbud, vilket kan ge förödande ekonomiska följder för den berördes verksamhet. Möjligheten till interimistisk återkallelse bör tillämpas mycket restriktivt och det måste finnas möjlighet att överklaga beslutet. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* framhåller att ett interimistiskt beslut om återkallelse av licens och tillstånd endast får ske när det är helt klart att en allvarlig överträdelse har ägt rum. *Sveriges Fiskares Riksförbund* har påpekat att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv måste ställas mycket stora krav på de bedömningar som ska göras i samband med ett beslut om interimistisk återkallelse av licens eller tillstånd. *Hovrätten för västra Sverige* anser att uttrycket ”sannolika skäl” i den föreslagna lagtexten innebär svagare skäl än vad som verkar ha avsetts enligt den allmänna motiveringen, nämligen att gärningen har erkänts eller annars framstår som klar. Hovrätten förespråkar det sistnämnda beviskravet. *Åklagarmyndigheten* har påpekat att reglerna i 50 a § fiskelagen om återkallelse av licens och tillstånd samt varning inte har utformats med ett tillräckligt hänsynstagande till de företagsbotsregler som trädde i kraft den 1 juli 2006. I fiskelagen straffbeläggs såväl uppsåtliga som oaktsamma överträdelser. Företagsbotsreglerna är emellertid utformade så att yrkesfiskaren i regel inte kommer att åtalas för oaktsamma överträdelser. Vid oaktsamhetsbrott kommer näringsidkaren endast att åläggas företagsbot och åtal kommer inte att väckas. Om inte yrkesfiskaren döms för något brott kan varken hans licens eller fartygstillstånd återkallas enligt reglerna i 50 a § fiskelagen. Detta har knappast varit avsikten med förslaget. Detta bör utredas.

Skälen för regeringens förslag: Fiskeriverket har sedan den 1 juli 2003 möjlighet att återkalla yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid med anledning av fiskebrott. Varning får beslutas om det kan antas

vara en tillräcklig åtgärd. Återkallelse kan ske om innehavaren av licensen eller tillståndet i samband med yrkesmässigt fiske har fällt till ansvar för en allvarlig överträdelse enligt fiskelagen (nuvarande 50 a § fiskelagen). En förutsättning för återkallelse enligt gällande rätt är således att det finns en lagakraftvunnen fällande dom för brott enligt fiskelagen. Återkallelsen utgör en tilläggsstraff till det egentliga straffet.

Möjligheten att återkalla yrkesfiskelicens eller fartygstillstånd har utnyttjats i mycket liten utsträckning. Anledningen till detta är bl.a. att det vid tidpunkten för lagakraftvunnen dom inte längre har ansetts vara motiverat att återkalla licensen eller tillståndet.

Det är enligt regeringens mening önskvärt att ett ingripande sker i direkt anslutning till brottet. Förutom att detta får antas ha en stor preventiv effekt bör det bidra till en bättre förståelse för ingripandet. En snabbare reaktion från samhällets sida skulle kunna åstadkommas genom att införa bestämmelser om återkallelse av licens och tillstånd på viss tid som en omedelbar reaktion på ett brott, utan föregående domstolsförfarande. Fiskesanktionsutredningen har övervägt denna möjlighet, men dragit slutsatsen att en ordning, enligt vilken Fiskeriverket fattar slutligt beslut om återkallelse innan det finns en lagakraftvunnen fällande dom skulle innebära att samma brott prövas i både det administrativa och det straffrättsliga förfarandet. Detta skulle strida mot förbudet mot dubbel prövning i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Ett annat alternativ att åstadkomma ett snabbare ingripande är att ge Fiskeriverket rätt att fatta interimistiska beslut om återkallelse, i avvaktan på det slutliga beslutet som tas när det finns en lagakraftvunnen dom. Det görs då ingen självständig prövning av skuldfrågan i det administrativa förfarandet, med däremot en sannolikhetsbedömning av om ett allvarligt brott har begåtts.

Det måste enligt regeringens mening föreligga starka skäl för att företa en så ingripande åtgärd som en återkallelse innan det finns en fällande lagakraftvunnen dom. Detta motiveras bl.a. av att en sådan återkallelse innebär ett avsteg från den straffrättsliga principen att en misstänkt ska behandlas som oskyldig till dess en fällande dom föreligger. Det är nödvändigt att beakta proportionalitetsprincipen och avväga behovet av åtgärden mot den skada åtgärden kan medföra för den enskilde. Om åtgärden innefattar större men än vad som kan anses nödvändigt för att tillgodose samhällets intresse, får åtgärden inte vidtas. Ett interimistiskt beslut kan i många fall antas vara helt verkställt när ansvarsfrågan prövas. Mot bakgrund av proportionalitetsprincipen kan därför göras gällande att interimistiska beslut om återkallelse bör få fattas endast när beaktansvärda miljö- och samhällsintressen står på spel.

Allvarliga överträdelser av fiskebestämmelserna ger negativa effekter för fiskbestånden och de ekosystem dessa är en del av och, som en yttersta konsekvens, även för fiskerinäringen. Ett interimistiskt ingripande i form av en återkallelse kan ses som ett led i att säkerställa fiskbestånden och det kan därför sägas utgöra en säkerhetsåtgärd för att förhindra ett fortsatt otillåtet fiske, till skydd för miljön. Regeringen anser mot denna bakgrund, i likhet med utredningen, att det bör införas

en möjlighet att genom ett interimistiskt beslut snabbt kunna ingripa vid allvarliga brott.

Ett flertal interimistiska säkerhetsåtgärder ställer som rekvisit för ett interimistiskt beslut om återkallelse upp att det föreligger sannolika skäl för att den enskilde har gjort sig skyldig till det som lagts honom eller henne till last och att detta kommer att leda till en slutlig återkallelse. Detta gäller bl.a. interimistiska beslut om återkallelse av körkort och om återkallelse av legitimation på hälso- och sjukvårdens område. Även när det gäller den här relevanta typen av interimistiska beslut om återkallelse bör en bedömning göras av om det på sannolika skäl kan antas att licensen eller tillståndet kommer att återkallas slutligt. Rekvisitet sannolika skäl är ett vedertaget begrepp och bör ges samma innebörd på detta område som i andra sammanhang där det används. Det innebär att de föreliggande omständigheterna måste vara sådana att de vid en objektiv bedömning får misstanken om brott att framstå som berättigad. Ett interimistiskt beslut om återkallelse utgör en mycket ingripande åtgärd. Vid bedömningen av om ett interimistiskt beslut ska fattas bör därför viss försiktighet iakttas.

Ett interimistiskt beslut måste, med hänsyn till den långa tid som riskerar att förflyta innan den straffrättsliga prövningen har skett, tidsbegränsas. De tidsramar som gäller för slutliga återkallelser bör gälla även för de interimistiska besluten.

Åklagarmyndigheten har påpekat att bestämmelserna om återkallelse av licens och tillstånd samt varning inte har utformats med ett tillräckligt hänsynstagande till de företagsbotsregler som trädde i kraft den 1 juli 2006. I fiskesanktionsutredningens uppdrag ingick att överväga hur ett system med sanktionsavgifter borde förhålla sig till systemet med företagsbot. Såsom anges i avsnitt 5.6 avkriminaliseras de överträdelse som överförs från det straffrättsliga systemet till systemet med administrativa sanktionsavgifter. Dessa överträdelse kan därför inte föranleda företagsbot. Förhållandet mellan bestämmelserna om brott mot fiskelagen och bestämmelserna om återkallelse av licens och tillstånd har emellertid inte varit föremål för utredning. Regeringen kan därför inte ta ställning till denna fråga i detta sammanhang.

6.1.2 Processuella frågor

Regeringens bedömning: De allmänna bestämmelserna om myndighetens underrättelseplikt i 17 § förvaltningslagen bör gälla i fråga om interimistiska återkallelsebeslut. Det interimistiska beslutet bör i enlighet med vad som föreskrivs i fiskelagen i fråga om slutliga beslut delges den berörde och vara överklagbart till allmän förvaltningsdomstol.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Länsstyrelsen i Blekinge län tillstyrker bedömningen. Övriga remissinstanser har inte berört frågan.

Skälen för regeringens bedömning: Av 17 § förvaltningslagen följer, med vissa undantag, att en sökande, klagande eller annan part i ett ärende

som avser myndighetsutövning under ärendets gång ska underrättas om alla uppgifter som har tillförts ärendet och ges tillfälle att yttra sig över dem. Förvaltningsmyndigheten bestämmer om denna underrättelse ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Då fiskelagen inte innehåller någon avvikande bestämmelse gäller 17 § förvaltningslagen vad beträffar möjligheten att yttra sig inför ett övervägande om ett slutligt beslut om återkallelse. Regeringen delar utredningens bedömning att samma ordning bör gälla för de interimistiska besluten. Någon särskild bestämmelse om ovillkorlig underrättelse-skyldighet bör därför inte tas in i fiskelagen.

Den föreslagna ordningen innebär att en enskild som riskerar att bli föremål för ett interimistiskt beslut om återkallelse bör tillsändas den utredning som finns i ärendet och samtidigt upplysas dels om att Fiskeriverket överväger att fatta ett beslut om återkallelse, dels om grunderna för beslutet. Den enskilde bör ges tillfälle att inom en viss tid yttra sig. Fiskeriverket bör allt efter omständigheterna i varje enskilt fall bestämma om denna underrättelse ska delges eller inte.

Enligt 21 § förvaltningslagen ska en sökande, klagande eller annan part i ett ärende som avser myndighetsutövning underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Av andra stycket i denna paragraf jämförd med 3 § förvaltningslagen följer att myndigheten även i detta fall, om inget annat anges, bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Ett slutligt beslut om återkallelse gäller enligt nuvarande 50 a § fiskelagen omedelbart, dvs. utan hinder av att det inte vunnit laga kraft, om inte annat beslutas. Tiden för återkallelse räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av detsamma. Av detta följer att ett slutligt beslut om återkallelse ska delges den enskilde. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att samma ordning bör gälla även för de interimistiska besluten.

Fiskeriverket ska i beslutet ange från vilken tidpunkt återkallelsen ska gälla. För att en återkallelse ska bli verkningsfull bör den gälla under tid då fiske vanligtvis skulle ha skett. Om delgivning sker under tid då det inte bedrivs något fiske bör verket därför skjuta fram tiden för återkallelse för att denna ska bli verkningsfull.

Interimistiska beslut bör även vad beträffar möjligheten att överklaga följa vad som gäller för slutliga beslut. Ett interimistiskt beslut om återkallelse ska således i enlighet med vad som föreskrivs i 51 § fiskelagen vara överklagbart till allmän förvaltningsdomstol.

6.1.3 Beslutsunderlag, uppgiftsskyldighet och sekretess

Regeringens bedömning: Det bör i förordning tas in bestämmelser om att Kustbevakningen och polismyndigheten ska lämna sådana uppgifter till Fiskeriverket som verket kan antas behöva vid prövning av ärenden om administrativa sanktioner.

Allmän domstol, åklagarmyndighet och polismyndighet bör underrätta Fiskeriverket om domar och beslut som har betydelse för

verkets handläggning av ärenden om återkallelse av licens och tillstånd.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Fiskeriverket* framhåller att verket bör få ökade möjligheter att sekretessskydda uppgifter under utredningen av överträdelser. Sekretessbestämmelserna bör motsvara 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100). Det bör regleras i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen att Fiskeriverket ska föra ett överträdelserregister. Övriga remissinstanser har inte berört denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Det beslutsunderlag som ska ligga till grund för ett beslut om administrativa sanktioner utarbetas idag vanligen av Kustbevakningen eller polisen, när inte Fiskeriverket självt upptäckt överträdelserna inom ramen för sin kontrollverksamhet. För att Fiskeriverket ska kunna bedöma om ett beslut om administrativa sanktioner ska fattas krävs att Kustbevakningen eller polisen sänder sina rapporter om misstänkta överträdelser till verket. Uppgifterna i Kustbevakningens eller polisens rapporter kan vara belagda med sekretess.

Enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål samt till bl.a. åklagarmyndighets, polismyndighets och Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretess gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretess hindrar inte att myndigheterna lämnar ut uppgifterna till Fiskeriverket om uppgiftsskyldigheten regleras i lag eller förordning (14 kap. 1 § sekretesslagen).

Enligt ordalydelsen gäller utredningssekretessen i 5 kap. 1 § första stycket sekretesslagen för uppgift som *hänför sig till* förundersökning i brottmål m.m. Detta innebär att sekretess för dessa uppgifter gäller även hos Fiskeriverket när de överlämnats dit. Sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen kan alltså gälla hos Fiskeriverket om ett röjande av uppgifterna skulle innebära att t.ex. polisens eller Kustbevakningens verksamhet skadas.

Som Fiskeriverket har påpekat finns i 9 kap. 17 § sekretesslagen bestämmelser om skydd för personliga och ekonomiska förhållanden i utredning i den brottsbekämpande eller brottsförebyggande verksamheten. Detta skydd gäller endast så länge uppgiften finns kvar i sådan verksamhet. Hos Fiskeriverket gäller enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen, 2 § sekretessförordningen (1980:657) och p. 28 i bilagan till nämnda förordning sekretess i verksamhet som består i bl.a. utredning och tillsyn för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Absolut sekretess gäller vidare för andra ekonomiska eller personliga förhållanden som rör den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande med den som är föremål för myndighetens verksamhet. En förutsättning för att sekretess enligt nämnda bestämmelser ska gälla är att uppgifterna finns i myndighetens

tillsynsverksamhet eller i någon av de andra verksamhetslagen som nämns i bestämmelserna.

Begreppet tillsyn i sekretesslagen är i många fall vidare än tillsynsbegreppet inom förvaltningsrätten där tillsynsbegreppet med tiden har fått en allt snävare innebörd. Enligt förarbetena till sekretesslagen åsyftas med begreppet ”tillsyn” i 8 kap. 6 § sekretesslagen det område som vid tiden för sekretesslagens införande beskrevs med ordet ”kontroll”. Ordet ”tillsyn” ska därför enligt förarbetena inte ges en alltför snäv tolkning utan får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet (prop. 1979/80:2, del A, s. 235, jfr även Sekretesslagen En kommentar, Regner m.fl., s. 8:14). Påförandet av administrativa sanktioner är en del i Fiskeriverkets övergripande ansvar för kontroll av svensk fiskerinäring. Fiskeriverkets handläggning av ärenden om påförande av sanktioner får mot denna bakgrund enligt regeringens mening anses falla inom ramen för sådan tillsynsverksamhet som avses i 8 kap. 6 § sekretesslagen. Detta innebär att de uppgifter som ingår i Fiskeriverkets beslutsunderlag kan bli föremål för sekretess enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen, 2 § sekretessförordningen (1980:657) och p. 28 i bilagan till nämnda förordning. De uppgifter som kan förekomma i Fiskeriverkets tillsyns- eller utredningsverksamhet hänför sig som regel till den enskildes näringsverksamhet och är typiskt sett inte av sådan art att något ytterligare skydd utöver det som finns idag kan anses vara särskilt påkallat.

Utöver de uppgifter om misstanke om brott som Fiskeriverket behöver för att kunna besluta om en interimistisk återkallelse är verket i behov av uppgifter om domar för brott enligt fiskelagen eller beslut om att inte väcka åtal eller lägga ned åtalet. Uppgifter om domar eller beslut i åtalsfrågan är i allmänhet offentliga när de förekommer hos domstol, Kustbevakningen och polisen (jfr 9 kap. 18 § och 12 kap. 4 § sekretesslagen).

En bestämmelse om skyldighet för Kustbevakningen och andra brottsutredande myndigheter och för domstolarna att till Fiskeriverket lämna de uppgifter som verket kan behöva för sin handläggning av ärenden om administrativa sanktioner bör tas in i en förordning. En sådan bestämmelse får sekretessbrytande effekt (14 kap. 1 § sekretesslagen).

6.2 Återkallelse vid överträdelser som föranleder sanktionsavgift

Regeringens förslag: En yrkesfiskelicens och ett fartygstillstånd ska kunna återkallas på viss tid, om innehavaren av licensen eller tillståndet har begått en allvarlig överträdelse som har föranlett sanktionsavgift. Återkallelse ska också kunna ske om innehavaren genom upprepade överträdelser som var och en har föranlett sådan avgift i väsentlig grad har brustit i skyldigheten att rätta sig efter gällande bestämmelser. Istället för återkallelse ska varning kunna meddelas, om detta kan antas vara en tillräcklig åtgärd.

Tidsramarna för återkallelse ska överensstämja med vad som gäller för övriga återkallelser.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag, utom vad gäller möjligheten att meddela varning.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Blekinge län* konstaterar att det av den föreslagna 50 e § fiskelagen framgår att den som anspråket riktar sig mot ska ges tillfälle att yttra sig innan Fiskeriverket beslutar om en sanktionsavgift och anser att det är viktigt att obligatorisk kommunikering och möjlighet att överklaga Fiskeriverkets beslut även kommer att gälla beslut om återkallelse av licens och tillstånd på viss tid. Detta är otydligt i förslaget. *Kustbevakningen* påpekar att det är viktigt att förslaget om återkallelse av licens och tillstånd genomförs och att denna möjlighet verkligen utnyttjas, med tanke på att återkallelsemöjligheten beaktats vid utarbetandet av avgiftsnivåerna. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att ett system med förhöjda avgifter är att föredra framför hot om återkallelse av licens och tillstånd. *Kammarrätten i Göteborg* framhåller att varning enligt 50 a § tredje stycket fiskelagen kan beslutas i stället för återkallelse på viss tid när någon har fällts för fiskebrott. Enligt förslaget ska varning inte kunna meddelas i de fall grund för återkallelse föreligger enligt 50 m § fiskelagen (i de fall överträdelsen föreslås föranleda sanktionsavgift), vilket medför att dessa överträdelser kan komma att bedömas strängare än de som medför påföljd i allmän domstol. Det har inte i utredningen presenterats tillräckliga skäl för denna åtskillnad. Varning bör kunna meddelas även för överträdelser enligt 50 m § fiskelagen.

Skälen för regeringens förslag: Nuvarande lagstiftning ger Fiskeriverket möjlighet att återkalla licens och tillstånd på viss tid efter, och på grundval av, en lagakraftvunnen dom avseende en allvarlig överträdelse. De överträdelser som nu föreslås flyttas över från det straffrättsliga systemet till ett system med administrativa sanktionsavgifter tillhör inte, till sin art, de allra mest allvarliga överträdelserna på fiskeområdet. Flertalet av dessa överträdelser bör därför inte, utöver sanktionsavgift, föranleda återkallelse av licens och tillstånd. Vissa av de överträdelser som nu föreslås leda till sanktionsavgift i stället för straff är dock, p.g.a. den skada de kan orsaka fiskbestånden – antingen p.g.a. sin omfattning eller p.g.a. att de riktar sig mot särskilt skyddsvärda bestånd – eller de ekonomiska värden som står på spel, av sådan allvarlig karaktär att de även i fortsättningen bör medföra att licensen eller tillståndet återkallas. Exempel på överträdelser som kan komma i fråga är vissa fall av lämnande av oriktiga uppgifter. Det kan t.ex. röra sig om rapportering av en annan fiskart än den som fiskats upp. Detta behöver inte utgöra ett otillåtet fiske men kan ändå föranleda stor orätmätig vinning. Förfarandet innebär att kvotutrymmet för den uppfiskade fisken felaktigt kvarstår oförändrat. En sådan överträdelse bidrar också till en snedvridning av konkurrensen mellan yrkesfiskarna. Ett annat exempel är utebliven förhandsanmälan, där en betydande fångst helt kan undandras från kontroll.

Det bör dessutom finnas möjlighet till återkallelse av licens och tillstånd på viss tid vid upprepade överträdelser som föranlett sanktionsavgift. De schabloniserade avgifternas storlek kan enkelt förutses. Eftersom avgifterna är förhållandevis låga, bör det finnas ytterligare en sanktion att tillgå när en yrkesfiskare genom upprepade överträdelser i

väsentlig grad har brustit i sin skyldighet att rätta sig efter gällande bestämmelser. Eftersom de överträdelse som föranleder sanktionsavgift som regel är att bedöma som mindre allvarliga bör emellertid som utgångspunkt sanktionsavgift komma i fråga som ensam sanktion även vid upprepade överträdelse.

För att det ska bli aktuellt att återkalla licens och tillstånd p.g.a. upprepade överträdelse bör det ha förekommit överträdelse vid minst tre tillfällen under loppet av ett par år. En återkallelse p.g.a. upprepade överträdelse är att betrakta som en skärpt sanktion för yrkesfiskare som gång på gång åsidosätter gällande regler. Det bör därför krävas att yrkesfiskaren genom de upprepade förseelserna i väsentlig grad har brustit i skyldigheten att följa gällande regler för att återkallelse ska kunna ske. En yrkesfiskare är skyldig att frekvent anmäla och rapportera olika uppgifter. Detta innebär att en kortare periods misskötsamhet kan medföra att fiskaren påförs ett flertal sanktionsavgifter. Återkallelse bör inte komma i fråga i de fall då misskötsamheten framstår som en engångsföreteelse, även om det föreligger flera överträdelse.

Inom områden där varningsinstitutet tillämpas kan varning normalt beslutas när det rör sig om en förstagångsöverträdelse eller en lindrig överträdelse. De överträdelse som nu föreslås föranleda sanktionsavgift ingår för närvarande i det straffrättsliga systemet. De kan således föranleda återkallelse enligt nuvarande 50 a § fiskelagen. Syftet med att införa en möjlighet att återkalla licens och tillstånd på grundval av överträdelse som föreslås föranleda sanktionsavgift är att bibehålla den möjlighet till återkallelse som redan nu finns. Som *Kammarrätten i Göteborg* har påtalat bör dessa överträdelse inte bedömas strängare i det nya systemet. Regeringen anser därför, till skillnad från utredningen, att möjligheten att besluta om varning bör finnas även i fråga om överträdelse som har föranlett sanktionsavgift.

För att inte riskera att förfarandet kommer i konflikt med förbudet mot dubbel prövning i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska beslutet om återkallelse ske på grundval av ett lagkraftvunnet beslut om sanktionsavgift, så att det bara sker en prövning av frågan om en överträdelse har begåtts.

Regeringen bedömer att samma tidsramar och samma processuella regler bör gälla för beslut om återkallelse p.g.a. överträdelse som har föranlett sanktionsavgift som de som gäller för beslut om återkallelse av yrkesfiskelicens eller fartygstillstånd p.g.a. brott. En yrkesfiskelicens eller ett fartygstillstånd ska således kunna återkallas lägst fjorton dagar och högst sex månader. Den enskilde bör enligt 17 § förvaltningslagen ges tillfälle att yttra sig innan beslut fattas. Vidare bör 50 i § femte stycket i den föreslagna fiskelagen gälla även när återkallelse på viss tid beslutas p.g.a. överträdelse som har föranlett sanktionsavgift. Av denna framgår dels att beslutet ska gälla omedelbart, dels att delgivning av beslutet ska ske innan tiden för återkallelse kan börja löpa. Vad beträffar beslutets överklagbarhet framgår av 51 § fiskelagen att Fiskeriverkets beslut om återkallelse kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

6.3 Utländska fiskare

Regeringens bedömning: Svensk myndighet har inte befogenhet att återkalla licens och tillstånd utfärdade av utländsk myndighet.

Det finns inte något behov av en särskild reglering av återkallelse av licens och tillstånd utfärdade av svensk myndighet för utländska fiskare.

Fiskesanktionsutredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte yttrat sig i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Svensk myndighet har inte befogenhet att återkalla licenser och tillstånd som utfärdats av en utländsk myndighet. Fiskeriverket har enligt 6 § fiskelagen möjlighet att utfärda särskilda tillstånd för utländska fiskare att bedriva yrkesmässigt fiske på svenskt vatten. Det finns för närvarande inga sådana tillstånd utfärdade och därmed inget behov av att införa regler om återkallelse av dem.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2008.

I fråga om överträdelse som har skett före de nya bestämmelsernas ikraftträdande ska äldre bestämmelser tillämpas.

Fiskesanktionsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte berört denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Vid bedömningen av behovet av att meddela övergångsbestämmelser som ska gälla för de överträdelser som har begåtts men inte hunnit beivras vid tidpunkten för de nya bestämmelsernas ikraftträdande måste bestämmelserna i såväl 2 kap. 10 § regeringsformen som 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken beaktas.

2 kap. 10 § regeringsformen innehåller ett förbud mot retroaktiv straff- och skattelagstiftning. Förbudet mot retroaktiv skattelag anses analogivis tillämpligt beträffande straffliknande administrativa påföljder (prop. 1975/76:209 s. 125). Att påföra sanktionsavgifter för överträdelser som begåtts före ikraftträdandet skulle således strida mot retroaktivitetsförbudet.

Av 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken framgår att straff ska bestämmas enligt den lag som gällde när gärningen företogs. Detta är dock inte fallet om annan lag gäller när dom meddelas, om den nya lagen leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Denna bestämmelse har enligt förarbetena generell räckvidd, det vill säga även utanför brottsbalkens område (prop. 1964:10 s. 99). Bestämmelsen ger uttryck för den lindrigaste lagens princip.

Förslaget innebär bl.a. att vissa överträdelse ska överföras från det straffrättsliga området till ett system med administrativa sanktionsavgifter. De relevanta överträdelse ska avkriminaliseras. Om frågan hur överträdelse som har begåtts före ikraftträdandet ska behandlas lämnas reglerad innebär detta att de inte kan beivras.

Den sanktionsavgift som föreslås ersätta straffpåföljden är formellt att anse som lindrigare. Detta bör normalt få genomslag bakåt i tiden. I praktiken kommer emellertid sanktionsavgifterna i många fall att vara högre än de bötesstraff som hade kommit i fråga enligt tidigare reglering. Den lindrigaste lagens princip gör sig av denna anledning inte särskilt starkt gällande. Högsta domstolen har i NJA 2001 s 409 uttalat att det inte finns något formellt hinder mot att i en övergångsbestämmelse föreskriva undantag från regeln i 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken. Detta torde dock inte förekomma. Det kan dock i detta fall vara lämpligt att göra ett undantag från denna regel. Äldre bestämmelser ska därför tillämpas på överträdelse som skett före den nya lagens ikraftträdande.

För den föreslagna bestämmelsen om interimistiskt beslut om återkallelse finns inget behov av övergångsbestämmelser.

8 Konsekvenser

De föreslagna ändringarna syftar till att öka regelefterlevnaden på fiskeområdet genom att införa administrativa sanktioner. Genom de föreslagna ändringarna kommer samhället att kunna ingripa snabbare och enklare mot överträdelse av fiskelagstiftningen.

Fiskeriverket tilldelas ett par nya uppgifter. Fiskeriverket får möjlighet dels att fatta interimistiska beslut om tidsbegränsad återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd, dels att besluta om sanktionsavgifter. Regeringen bedömer att möjligheten att fatta interimistiskt beslut om tidsbegränsad återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd kommer att utnyttjas sparsamt och inte medföra några beaktansvärda merkostnader. Vad gäller sanktionsavgifter är det svårt att bedöma hur många sanktionsavgifter som kommer att beslutas. Meningen är emellertid att ärenden om sanktionsavgifter ska kunna avgöras snabbt och utan större resursåtgång. Fiskeriverkets kostnader för den nya uppgiften bör därför kunna begränsas. Den föreslagna avkriminaliseringen medför dessutom att Fiskeriverket befrias från uppgiften att upprätta åtalsanmälan. Vad beträffar betalningen av sanktionsavgifterna avser Fiskeriverket enligt egen uppgift att uppdra åt Kammarkollegiet att bevaka och driva in sanktionsavgifter. Uppdraget kommer att medföra en viss kostnad för Fiskeriverket. Som ledning kan anges att snittkostnaden för Kammarkollegiets hantering av en miljösanktionsavgift år 2006 var cirka 230 kronor. Svårbedömda omständigheter är dels hur många sanktionsavgifter som kommer att beslutas, dels hur många som frivilligt betalar avgiften. Fiskeriverket har beräknat antalet ärenden till 1 000–1 500 per år. Fiskeriverket har i sitt remissyttrande angett att det för att handläggningen av administrativa sanktioner ska kunna ske på ett effektivt och rättssäkert sätt krävs dels ett visst ökat personalbehov, dels att IT-

stöd utvecklas för verksamheten. Fiskeriverket bedömer att det behövs ytterligare minst två årsarbetskrafter, motsvarande en kostnad av 1 miljon kr. Kostnaden för att utveckla ett effektivt IT-stöd beräknas uppgå till cirka 800 000 kronor. Införandet av administrativa sanktioner kommer således att medföra vissa kostnader för Fiskeriverket. Regeringen anser att Fiskeriverkets kostnader får finansieras genom omprioriteringar inom ramen för verkets anslag.

Enligt förslaget ska Kustbevakningen till Fiskeriverket lämna sådana uppgifter som verket kan antas behöva vid prövning av ärenden om administrativa sanktioner. Kustbevakningen ska idag lämna motsvarande uppgifter till polisen. Några beaktansvärda merkostnader uppkommer därför inte för Kustbevakningen med anledning av detta förslag.

Förslaget innebär, såvitt avser sanktionsavgifter, att överträdelse som tidigare hanterades av polis, åklagare och allmänna domstolar i fortsättningen kommer att hanteras av Fiskeriverket och allmänna förvaltningsdomstolar. Detta innebär en besparing för de tre förstnämnda myndigheterna. Polismyndigheten ska enligt förslaget till Fiskeriverket lämna sådana uppgifter som verket kan antas behöva vid prövning av ärenden om administrativa sanktioner. Detta bedöms ske endast i ett fåtal fall per år och inte medföra några beaktansvärda merkostnader.

Det är osäkert i vilken utsträckning den som ålagts en sanktionsavgift kommer att överklaga Fiskeriverkets beslut och därmed svårt att göra en tillförlitlig uppskattning av det antal ärenden om sanktionsavgifter som kommer att handläggas av förvaltningsdomstolarna. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det är troligt att antalet ärenden kommer att vara större än det antal mål som idag handläggs i de allmänna domstolarna avseende samma överträdelse. Det bör dock ändå röra sig om ett relativt litet antal mål som inte kräver samma omfattande prövning som brottmål. Enligt uppgift från Fiskeriverket avgörs idag cirka 30 mål per år i allmän domstol. Cirka 50 procent av dessa, det vill säga cirka 15 mål, tillhör den kategori som även fortsättningsvis kommer att behandlas straffrättsligt. Fiskeriverket bedömer att införandet av sanktionsavgifter medför att verket kommer att fatta 1 000–1 500 beslut om sanktionsavgift per år. Benägenheten att överklaga beräknas initialt bli hög, särskilt i de fall den enskilde har ålagts en sanktionsavgift uppgående till ett högt belopp. Efter ett tag bör emellertid benägenheten att överklaga plana ut. Enligt Fiskeriverkets mening är det rimligt att anta att 5–10 procent av besluten om sanktionsavgift kommer att överklagas. Detta motsvarar som lägst 50 mål och som högst 150. En mer omfattande prövning av ett färre antal mål i allmän domstol ersätts således av en betydligt mindre omfattande prövning av flera mål i förvaltningsdomstol. Den minskning av kostnader som införandet av sanktionsavgifter medför för de allmänna domstolarna bör ungefärligen motsvara den ökning av kostnader som sker för förvaltningsdomstolarna. De bör därför inte medföra någon kostnadsökning.

Även Fiskeriverkets interimistiska beslut om återkallelse av licens och tillstånd på viss tid kommer att kunna överklagas till förvaltningsdomstol. Inte heller dessa överklaganden bedöms innebära någon beaktansvärd kostnadsökning för förvaltningsdomstolarna.

För fiskeföretagen medför förslaget inte några nya skyldigheter och således inte heller några ökade kostnader. Åtgärderna syftar till att

säkerställa ett hållbart fiske, vilket är till nytta för fiskeföretagen. De enda som drabbas negativt av förslaget är de företag som åläggs avgift till följd av överträdelse av bestämmelserna.

9 Författningskommentar till ändringar i fiskelagen

40 b §

Av bestämmelsen, som är *ny*, framgår att gärningar som kan föranleda sanktionsavgift undantas från det straffbara området. Det är således inte nödvändigt att avgift har ålagts i det enskilda fallet. Bestämmelsen är föranledd av att dubbla sanktioner, det vill säga straff och sanktionsavgift, inte bör förekomma för samma gärning.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.6.

44 §

Den ändrade lydelsen av paragrafen innebär ingen ändring i sak, utan är en följdändring på grund av utformningen av 50 f §.

Sanktionsavgifter

50 a §

Genom paragrafen, som är *ny*, införs en ny sanktion på fiskeområdet i form av sanktionsavgift. Bestämmelserna om sanktionsavgifter har utformats med motsvarande bestämmelser i miljöbalken som förebilder.

I paragrafens *första stycke* anges ramen för regeringens bemyndigande. Regeringen får föreskriva att överträdelse av bestämmelser som finns i fiskelagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag eller EG-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska föranleda sanktionsavgift. Vilka överträdelse som kan föranleda sanktionsavgift kommer att preciseras på förordningsnivå. Sanktionsavgift ska kunna åläggas näringsidkare som bedriver verksamhet i form av fiske, dvs. den som bedriver fiske yrkesmässigt eller den som utan yrkesfiskelicens bedriver fiske i syfte att sälja fångsten i sådan omfattning och med sådan varaktighet att det är att anse som näringsverksamhet.

Av *andra stycket* framgår att avgiftens storlek ska fastställas av regeringen i enlighet med vissa fastslagna kriterier. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor. Relativt låga avgifter bör utgå vid flertalet överträdelse, bl.a. vid underlåtenhet att i rätt tid inge fiskelagboksblad, kustfiske- eller fångstjournal till Fiskeriverket.

För en enskild överträdelse ska avgiften kunna bestämmas till högst 30 000 kronor.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2, 5.3, 5.4 och 5.7.

50 b §

Paragrafen är *ny*.

I *första stycket* anges att sanktionsavgiften ska påföras oavsett om uppsåt eller oaktsamhet föreligger, det vill säga med strikt ansvar.

Av *andra stycket* framgår att avgift inte ska påföras om det är oskäligt att ta ut avgiften. Både objektiva och subjektiva omständigheter ska beaktas vid denna prövning.

Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut avgiften ska vissa omständigheter särskilt beaktas. Det ska särskilt beaktas om överträdelsen kan antas ha berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det. Det ska vidare särskilt beaktas om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka. Slutligen ska särskilt beaktas vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle kunna inträffa.

Bristande betalningsförmåga, att en verksamhet är nystartad, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist eller dåliga rutiner bör inte medföra befrielse från avgift.

Någon möjlighet till jämkning av sanktionsavgift finns inte.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.5 och 5.8.

50 c §

Paragrafen är *ny*.

I *första stycket* anges att Fiskeriverket ska besluta om sanktionsavgift.

Av *andra stycket* framgår att den som anspråket riktas mot före beslutet ska ges tillfälle att yttra sig över Fiskeriverkets iakttagelser. Om rättelse vidtas i detta skede, innebär inte det att möjligheten att påföra sanktionsavgift bortfaller. Så snart förutsättningarna har uppkommit kan sanktionsavgift påföras även om omständigheterna ändras innan beslut meddelas. Det är inte fråga om någon skuldbedömning, eftersom ansvaret är strikt.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.9.1 och 5.9.2.

50 d §

Av bestämmelsen, som är *ny*, framgår att ett beslut om sanktionsavgift ska delges den det avser. Delgivning ska ske enligt bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428). Från delgivningstidpunkten löper överklagandefristen. Att delgivning har skett är en förutsättning för verkställighet.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.9.3.

50 e §

Av bestämmelsen, som är *ny*, framgår att ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken. Detta innebär att beslutet, eller en påföljande dom för det fall beslutet överklagas, gäller som en exekutionstitel så snart det vunnit laga kraft.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.9.4 och 5.9.5.

50 f §

I paragrafen, som är *ny*, föreskrivs ett undantag från möjligheten att ålägga sanktionsavgift. Undantaget avser den situationen att överträdelsen omfattas av ett meddelat vitesförbud eller vitesföreläggande. Häri ingår det fallet att fristen för föreläggandet fortfarande löper.

Motsvarande undantag görs i lagen beträffande området för det straffrättsliga ansvaret. Bestämmelsen är föranledd av att dubbla sanktioner, vite och sanktionsavgift, inte bör förekomma för samma gärning.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.6.

50 g §

Bestämmelsen, som är *ny*, innebär att möjligheten att påföra avgift försvinner om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.9.6.

50 h §

Bestämmelsen, som är *ny*, innebär att betalning av beslutad avgift inte kan krävas efter det att fem år gått sedan beslutet vunnit laga kraft. Detta gäller även när endast en del av avgiften återstår att betala.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.9.6.

50 i §

I bestämmelsens *första stycke* har överträdelse bytts ut mot brott. Någon ändring i sak är inte avsedd. Ändringen är i stället avsedd som ett förtydligande av att en återkallelse med stöd av detta stycket förutsätter att en bestämmelse som finns kvar i det straffrättsliga systemet har åsidosatts.

I paragrafens *andra stycke* har en punktindelning införts. Den första punkten avser den möjlighet som redan nu finns att återkalla en fiskelicens och ett fartygstillstånd på viss tid om innehavaren av licensen eller tillståndet i samband med yrkesmässigt fiske har fällt till ansvar för ett allvarligt brott enligt fiskelagen. Med yrkesmässigt fiske avses fiske som bedrivs i näringsverksamhet med stöd av yrkesfiskelicens och i förekommande fall fartygstillstånd. Den andra och den tredje punkten är nya. De gör det möjligt för Fiskeriverket att återkalla en yrkesfiskelicens och ett fartygstillstånd på viss tid om innehavaren av licensen eller tillståndet i samband med yrkesmässigt fiske har begått en allvarlig överträdelse eller upprepade överträdelser som föranlett sanktionsavgift.

De överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift bör normalt inte också medföra återkallelse av licens och tillstånd. Det kan dock finnas fall där en återkallelse framstår som befogad. Det rör sig om överträdelser som, även om de inte är allvarliga till sin art, är allvarliga antingen p.g.a. sin omfattning eller p.g.a. den skada de riskerar att medföra för fiskbestånden eller miljön. Exempel på allvarliga överträdelser som bör föranleda återkallelse är lämnande av oriktiga uppgifter om fisket eller vissa fall av utebliven förhandsanmälan, om innehavaren av licensen eller tillståndet genom överträdelsen kunnat tillskansa sig en betydande orättmätig vinning eller om det förelegat en risk för att överträdelsen kunnat föranleda betydande skada för fiskbestånden eller miljön.

Återkallelse kan enligt bestämmelsen också ske om innehavaren av licensen eller tillståndet har begått upprepade överträdelser som föranlett sanktionsavgift. Med begreppet upprepade bör förstås att överträdelser har begåtts vid minst tre tillfällen inom loppet av ett par år. För flertalet upprepade överträdelser bör en ny sanktionsavgift utgöra en tillräcklig

sanktion. Endast om yrkesfiskaren genom de upprepade överträdelserna i väsentlig grad har brutit i skyldigheten att rätta sig efter gällande bestämmelser, ska återkallelse ske. Återkallelse är i detta sammanhang att se som en skärpt reaktion för en yrkesfiskare som gång på gång åsidosätter gällande regler.

De tidsramar som gäller för övriga återkallelser, det vill säga lägst fjorton dagar och högst sex månader, bör gälla även vid återkallelse i dessa fall. Vid beslut om återkallelse vid upprepade överträdelser torde normalt en kort återkallelseperiod komma i fråga.

Paragrafens *fjärde stycke* är *nytt*. Bestämmelsen i detta stycke innebär en möjlighet för Fiskeriverket att interimistiskt, det vill säga i avvaktan på ett slutligt avgörande, återkalla en yrkesfiskelicens och ett fartygstillstånd. Detta kan ske om det på sannolika skäl kan antas att licensen eller tillståndet kommer att återkallas slutligt p.g.a. att innehavaren i samband med yrkesmässigt fiske har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott enligt fiskelagen. Möjligheten att återkalla en licens eller ett tillstånd interimistiskt avser således endast den första punkten i andra stycket i paragrafen. Ett interimistiskt beslut om återkallelse utgör en mycket ingripande åtgärd och bör därför användas med försiktighet. Återkallelse kan ske om det på sannolika skäl kan antas att licensen eller tillståndet kommer att återkallas slutligt. Begreppet sannolika skäl är ett vedertaget begrepp som används bl.a. när interimistiska beslut fattas inom körkortslagstiftningen. Det innebär att de föreliggande omständigheterna är sådana att de vid en objektiv bedömning får misstanken om brott att framstå som berättigad.

Det interimistiska beslutets giltighetstid ska begränsas till lägst fjorton dagar och högst sex månader. De faktorer som har betydelse vid bedömningen av hur lång tid den slutliga återkallelsen ska gälla, nämligen bl.a. överträdelens omfattning och betydelsen av den bestämmelse som överträdelens avser (se prop. 2002/03:41, s. 29), ska även beaktas när det interimistiska beslutets giltighetstid fastställs.

Beslut enligt ovan fattas av Fiskeriverket och gäller omedelbart, om verket inte beslutar annat. Beslutet ska delges och tiden för återkallelse ska räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av detsamma.

Besluten får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (51 § fiske-lagen). Finns det skäl att avvakta med verkställighet kan domstolen inhibera det överklagade beslutet (28 § förvaltningsprocesslagen).

De nya punkterna i andra stycket har behandlats i avsnitt 6.2. Bestämmelsen i fjärde stycket är kommenterad i avsnitt 6.1.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bestämmelserna har behandlats i kap. 8.

Fiskesanktionsutredningens förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787) Bilaga 1

Häri genom föreskrivs i fråga om fiskelagen (1993:787)
dels att 40 och 50 a §§ skal ha följande lydelse,
dels att det i lagen införs elva nya paragrafer, 50 c-m §§, samt närmast före 50 c § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 §²

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av 19 §, 20 § första stycket eller 21–23 §§ döms till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 §.

Till samma straff döms den som med uppsåt eller av *grov* oaktsamhet bryter mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom otillåtet fiske eller genom att behålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst i strid mot bestämmelserna eller genom att bryta mot bestämmelserna om förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet. Vad nu sagts gäller bara om inte annat följer av 41 §.

Till ansvar enligt första eller andra stycket skall inte dömas om gärningen är ringa.

Till samma straff döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom otillåtet fiske eller genom att behålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst i strid mot bestämmelserna eller genom att bryta mot bestämmelserna om förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet. Vad nu sagts gäller bara om inte annat följer av 41 §.

Till ansvar enligt första eller andra stycket skall inte dömas om gärningen är ringa *eller kan föranleda sanktionsavgift enligt 50 c §.*

Den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

50 a §³

En yrkesfiskelicens får återkallas om den har meddelats p.g.a. felaktiga uppgifter i ansökan eller om licensinnehavaren vid upprepade tillfällen har fällts till ansvar för överträdelse av bestämmelser om fiske.

En yrkesfiskelicens och ett sådant fartygstillstånd som avses i 21 § andra stycket får återkallas på viss tid, lägst fjorton dagar och högst sex månader, om innehavaren av licensen eller tillståndet i samband med

² Senaste lydelse 2003:251.

³ Senaste lydelse 2003:251.

yrkesmässigt fiske har fällt till ansvar för en allvarlig överträdelse enligt denna lag. Bilaga 1

I stället för återkallelse på viss tid får varning beslutas, om det kan anses vara en tillräcklig åtgärd.

En yrkesfiskelicens och ett sådant fartygstillstånd som avses i 21 § andra stycket får återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan. Detta får ske om det på sannolika skäl kan antas att licensen eller tillståndet kommer att återkallas slutligt enligt andra stycket. Beslutets giltighetstid skall begränsas på sätt som gäller för återkallelse enligt andra stycket.

Ett beslut enligt denna paragraf meddelas av Fiskeriverket och gäller omedelbart, om inte annat beslutas. Tiden för återkallelse räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivning av beslutet.

I 50 m § finns bestämmelser om återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd vid överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift enligt 50 c §.

Sanktionsavgifter m.m.

50 c §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Avgiftens storlek skall framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften skall uppgå till minst 1 000 kronor och högst 20 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms skall hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

50 d §

En sanktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av

oaktsamhet. Sanktionsavgiften skall dock inte tas ut, om det finns särskilda skäl mot detta.

Sanktionsavgiften skall tillfalla staten.

50 e §

Fiskeriverket beslutar om sanktionsavgift.

Innan fiskeriverket beslutar om en avgift, skall den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

50 f §

Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift skall delges den avgiftsskyldige.

50 g §

En beslutad sanktionsavgift skall betalas inom trettio dagar efter det att beslutet har delgetts enligt 50 f §.

50 h §

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, får sanktionsavgift inte beslutas för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

50 i §

En sanktionsavgift får inte beslutas, om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna enligt 50 c § att besluta om avgift har inträffat.

50 j §

En beslutad sanktionsavgift faller bort, om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

50 k §

En sanktionsavgift skall återbetalas, om betalningsansvaret har upphävts genom beslut som har vunnit laga kraft.

Ränta på sanktionsavgift som återbetalas enligt första stycket lämnas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgiften återbetalas.

50 l §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter skall betalas.

50 m §

En yrkesfiskelicens och ett sådant fartygstillstånd som avses i 21 § andra stycket får återkallas på viss tid, lägst fjorton dagar och högst sex månader. Detta får ske om innehavaren av licensen eller tillståndet i samband med yrkesmässigt fiske

1 har begått en allvarlig överträdelse som föranleder sanktionsavgift enligt 50 c § eller

2. genom upprepade överträdelser som föranleder sanktionsavgift enligt 50 c § i väsentlig grad har brustit i skyldigheten att rätta sig efter gällande bestämmelser.

För beslut enligt denna paragraf gäller 50 a § femte stycket.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

2. I fråga om överträdelser som skett före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet

Efter remiss har yttrande över Fiskesanktionsutredningens betänkande Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område avgetts av Hovrätten för Västra Sverige, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västerbotten län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Lunds universitet, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Fiskeriverket, Naturvårdsverket och Sveriges Fiskares Riksförbund.