

Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område

Betänkande av Fiskesanktionsutredningen

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:20

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22722-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Den 14 juni 2006 bemyndigade regeringen chefen för Jordbruksdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda administrativa sanktioner på yrkesfiskets område.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Jordbruksdepartementet samma dag f.d. generaldirektören Karl Olov Öster som särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 20 september 2006 hovrättsassessorn Charlotte Edvardsson, Jordbruksdepartementet, departementssekreteraren Sofia Karlsson, Forsvarsdepartementet, ombudsmannen Fredrik Lindberg, Sveriges Fiskares Riksförbund, chefsåklagaren Mats Palm, Utvecklingscentrum Malmö, länsfiskekonsulenten Ivar Sundvisson, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, juristen Ulrika Svanholm, Fiskeriverket, och numera chefsjuristen Annika Wahlfried Wikingsson, Kustbevakningen.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 juli 2006 hovrättsassessorn Henrik Fernqvist samt från och med den 1 september 2006 hovrättsassessorn Johanna Hagman.

Utredningen har antagit namnet Fiskesanktionsutredningen.

Härmed överlämnas betänkande *Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område* (SOU 2007:20).

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i mars 2007

Karl Olov Öster

/Henrik Fernqvist

Johanna Hagman

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	19
1. Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	19
2. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen	25
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	37
1.1 Uppdraget.....	37
1.2 Utredningsarbetet.....	37
1.3 Uppdragets omfattning	38
1.3.1 Den offentliga kontrollen på fiskeområdet.....	38
1.3.2 Översyn och revidering av fiskelagstiftningen m.m.....	40
1.3.3 Yrkesmässigt fiske	40
1.3.4 Geografisk avgränsning.....	42
1.4 Läsanvisningar	43
2 Nuvarande reglering	45
2.1 Vite.....	45
2.2 Rättelse på den felandes bekostnad	46
2.3 Straff	46
2.3.1 Olovligt fiske	47
2.3.2 Internationell fiskekontroll.....	48
2.3.3 Hänsynsbestämmelser.....	49

2.3.4	Föreskrifter och EG-förordningar.....	49
2.3.5	Lagföringsfrekvens.....	50
2.3.6	Tillämpning av straffrättsliga sanktioner.....	51
2.4	Förverkande.....	52
2.5	Landningsavgift.....	53
2.6	Återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd.....	54
2.6.1	Krav på yrkesfiskelicens.....	54
2.6.2	Krav på fartygstillstånd.....	54
2.6.3	Permanent återkallelse.....	55
2.6.4	Återkallelse på viss tid.....	55
2.6.5	Varning.....	57
2.6.6	Tillämpning av bestämmelserna om återkallelse.....	57
3	Återkallelse av tillstånd m.m. inom andra sektorer.....	59
3.1	Körkortsingripanden.....	59
3.1.1	Grunder för körkortsingripande.....	60
3.1.2	Spärrtid.....	62
3.1.3	Varning.....	63
3.1.4	Underlåtande av körkortsingripande.....	63
3.1.5	Omedelbart omhändertagande.....	64
3.1.6	Interimistiska beslut.....	64
3.1.7	Preliminära beslut om körkortsingripande.....	65
3.1.8	Utländska körkort.....	65
3.1.9	Överklagande.....	66
3.2	Återkallelse av tillstånd inom den yrkesmässiga trafiken.....	66
3.2.1	Återkallelse av trafiktillstånd.....	67
3.2.2	Återkallelse av taxiförarlegitimation.....	67
3.3	Fråntagande av befattning inom sjötrafiken.....	68
3.4	Återkallelse av legitimation på hälso- och sjukvårdens område.....	69
3.5	Övriga områden.....	71

4	Sanktionsavgift som påföljd i allmänhet	73
4.1	Allmänt om sanktionsavgifter.....	73
4.2	Sanktionsavgifternas användningsområde och utformning	73
4.3	Miljösanktionsavgift	75
4.3.1	Reglering	75
4.3.2	Avgiftens förhållande till straff.....	77
4.3.3	Utvärdering.....	78
4.4	Vattenföroreningsavgift	78
4.4.1	Reglering	78
4.4.2	Avgiftens förhållande till straff.....	80
4.4.3	Utvärdering.....	81
4.5	Marknadsstörrningsavgift	81
4.6	Sanktionsavgift enligt arbetsmiljölagen.....	83
4.7	Sanktionsavgift enligt produktsäkerhetslagen	84
4.8	Byggnadsavgift, tilläggsavgift och särskild avgift.....	84
4.9	Sanktionsavgifter på andra rättsområden	85
4.10	Förslag till sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder och djurskydd.....	86
5	Internationell utblick	89
5.1	Kort redovisning av sanktionssystemen i andra EU-länder	90
5.2	Danmark.....	91
5.2.1	Allmänt om sanktionssystemet	92
5.2.2	Straffrättsliga sanktioner	92
5.2.3	Administrativa böter	92
5.2.4	Administrativ återkallelse av fiskelicens.....	94
5.2.5	Fiskeridirektoratets synpunkter	96
5.3	Norge.....	96
5.3.1	Det straffrättsliga förfarandet.....	96
5.3.2	Det administrativa förfarandet	97

5.4	Finland	98
5.5	Nederländerna	99
6	En övergång till administrativa sanktioner	101
6.1	Bakgrund.....	101
6.1.1	Kritik från kommissionen	101
6.1.2	EG-domstolens dom i mål C-271/02	102
6.1.3	Kritik från svenska myndigheter.....	103
6.1.4	Inledande överväganden	103
6.2	Fördelar och nackdelar med administrativa sanktioner	105
6.2.1	Skäl för administrativa sanktioner	105
6.2.2	Skäl mot administrativa sanktioner.....	108
6.3	Fullständig eller partiell övergång till administrativa sanktioner	113
6.3.1	Några utgångspunkter	113
6.3.2	Överträdelser av skilda slag	116
6.3.3	Överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet.....	117
6.3.4	Otillåtet fiske	122
6.3.5	Övriga överträdelser	125
6.4	Slutsatser.....	125
7	Utformningen av ett sanktionsavgiftssystem	127
7.1	Några utgångspunkter för ett sanktionsavgiftssystem på yrkesfiskets område.....	127
7.1.1	Systemet med miljösktionsavgifter	127
7.1.2	Landningsavgift	128
7.1.3	Europakonventionen	129
7.1.4	Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner	130
7.2	Vilka överträdelser skall omfattas?.....	132
7.2.1	Urvalet av bestämmelser.....	132
7.2.2	Lag, förordning eller myndighetsföreskrift.....	133
7.3	Uppsåt eller oaktsamhet kontra strikt ansvar.....	135
7.4	Sanktionsavgiftens storlek	136

7.4.1	Avgiftsbeloppet	136
7.4.2	Upprepade överträdelser	138
7.4.3	Differentierade avgifter	139
7.5	Skatterättsliga konsekvenser	141
7.6	Vilken myndighet skall besluta om påförande av avgift?	141
7.7	Beslut eller avgiftsföreläggande.....	143
7.8	Tillfälle att yttra sig.....	143
7.9	Delgivning	144
7.10	Betalning av sanktionsavgift.....	145
7.11	Verkställighet	146
7.12	Dubbla sanktioner.....	148
7.13	Befrielse från avgift	149
7.14	Preskription.....	151
7.15	Överklagande	152
8	Återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid	155
8.1	Återkallelse på viss tid utan föregående straffprocess	156
8.1.1	Förbudet mot dubbel prövning i Europakonventionen	157
8.1.2	Ett eller flera brott	160
8.1.3	Återkallelse på viss tid i Norge och Danmark	163
8.1.4	Slutsatser	164
8.2	Ett interimistiskt beslutsförfarande.....	164
8.2.1	Behovet och lämpligheten av interimistiska beslut ..	164
8.2.2	Fall som inte leder till fällande dom	166
8.2.3	Begränsning i rätten att utöva yrke	167
8.2.4	Artikel 6 i Europakonventionen	168
8.3	Utformningen av ett interimistiskt beslutsförfarande	169
8.3.1	Vissa processuella frågor	170
8.3.2	Beslutsunderlag, uppgiftsskyldighet och sekretess ..	171

8.4	Återkallelse vid överträdelser som föranleder sanktionsavgift.....	173
8.5	Utländska fiskare.....	175
9	Graden av oaktsamhet vid brott mot EG-förordningar	177
9.1	Kravet på grov oaktsamhet	177
9.2	Överväganden.....	178
10	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	181
10.1	Ikraftträdande.....	181
10.2	Övergångsbestämmelser	181
11	Konsekvensbedömning	183
11.1	Statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser	184
11.1.1	Fiskeriverket och Kustbevakningen	184
11.1.2	De berörda fiskeföretagen.....	185
11.1.3	Domstolar, polis och åklagare.....	185
11.2	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	186
11.3	Övriga konsekvenser.....	187
12	Författningskommentar	189
12.1	Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	189
12.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen ...	198
Bilagor		
	<i>Bilaga 1</i> Direktiv.....	201
	<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv.....	207

Sammanfattning

Uppdraget

Fiskesanktionsutredningen, FSU, har haft i uppdrag att överväga möjligheten att införa bestämmelser om att för yrkesmässigt fiske och fiske som bedrivs utan yrkesfiskelicens i syfte att sälja fångsten, som en omedelbar reaktion på en överträdelse och utan föregående domstolsförfarande ingripa med administrativa sanktioner i form av återkallelse av licens och tillstånd på viss tid.

FSU har vidare haft i uppdrag att överväga om ett system med sanktionsavgifter bör införas på yrkesfiskets område och hur ett sådant system i så fall skall vara utformat.

I uppdraget har ingått att beakta behovet av regelförenklingar och ett balanserat sanktionssystem.

FSU:s uppdrag har omfattat att lägga fram fullständiga förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder.

Bakgrund

Av kommittédirektiven framgår att regeringen i skilda sammanhang har uppmärksammat på att Sveriges sanktionssystem på fiskets område inte är tillräckligt effektivt. De uppgifter FSU inhämtat ger starkt stöd för slutsatsen att kritiken är berättigad. Det straffrättsliga förfarandet är förenat med stor tidsutdräkt och lagföringsfrekvensen är otillfredsställande låg. I betänkandet lämnas därför ett antal förslag som syftar till att på ett bättre sätt möta behovet av effektiva sanktioner.

Sanktionsavgifter

Införande av sanktionsavgifter

Flera omständigheter talar för ett införande av sanktionsavgifter på yrkesfiskets område. Den kanske främsta fördelen är att de erbjuder ett enklare och snabbare beivrande av regelbrotten. Erfarenheterna av sanktionsavgifter har varit goda på andra områden.

Eftersom sanktionsavgiften fyller en likartad funktion som en straffpåföljd, kan avgiften i viss utsträckning ersätta straff. Det innebär att utredningsarbetet beträffande vissa regelbrott flyttas från främst polis och åklagare till Fiskeriverket och Kustbevakningen. Det övervägande antalet överträdelser upptäcks av kontrollmyndigheterna, som också i allmänhet har bättre förutsättningar att utreda dem. En sådan förändring kan få till följd att fler överträdelser än tidigare beivras.

Sanktionsavgifter kan påföras oberoende av subjektiva omständigheter, dvs. uppsåt eller oaktsamhet. Det betyder att utredningen beträffande regelbrottet kan inskränkas till frågan om en överträdelse objektivt har skett, något som i många fall torde innebära en betydande resursbesparing. Ett enklare utredningsförfarande innebär att samhällets reaktion på en överträdelse kommer snabbare. Att sanktionsavgift kan påföras utan krav på uppsåt eller oaktsamhet medför även att fler överträdelser än tidigare kan beivras.

Det finns visserligen skäl som kan tala mot ett införande av sanktionsavgifter. Sammantaget bedömer FSU emellertid att skälen för väger tyngre än skälen mot ett införande och föreslår därför att sanktionsavgifter införs på yrkesfiskets område.

FSU föreslår att bestämmelserna om sanktionsavgifter införs i fiskelagen och förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. På miljöområdet finns redan ett system med miljö-sanktionsavgifter som såvitt framkommit fungerar väl. FSU har mot den bakgrunden funnit att detta system bör utgöra en utgångspunkt för utformningen av bestämmelserna om sanktionsavgifter på yrkesfiskets område.

Överträdelser som kan medföra sanktionsavgift

Det huvudsakliga skälet för att införa sanktionsavgifter är att uppnå en effektivisering av beivrandet av överträdelser. Sanktionsavgiftssystemet bör därför bygga på kriterierna enkelhet, tydlighet, schablonisering och snabb handläggning.

Att systemet skall bygga på snabb handläggning medför att sanktionsavgifter bör utlösas endast av lätt konstaterbara överträdelser, för vilka behovet av utredning är begränsat. Av samma skäl bör avgift inte komma i fråga om mer ingående bedömningar behöver göras. De bestämmelser vars efterlevnad skall garanteras genom hot om avgift bör vara klara och tydliga.

FSU har bedömt att flertalet överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet uppfyller angivna kriterier. I normalfallet krävs inte någon mer omfattande utredning för att konstatera att en sådan överträdelse begåtts. Utredningsinslaget är oftast begränsat till dokumentkontroll.

Överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet är mycket frekventa och står dessutom för en stor andel av det totala antalet anmälda regelbrott. Att hantera dessa överträdelser i en enklare ordning kan därför innebära en betydande effektivitetsvinst.

FSU har bedömt att övriga överträdelser av fiskelagstiftningen, främst otillåtet fiske, inte bör medföra sanktionsavgift. Dessa överträdelser bör även fortsättningsvis hanteras straffrättsligt. De allvarligaste överträdelserna som kan förekomma på yrkesfiskets område ingår i denna grupp. Med hänsyn till att gärningarna kan vara mycket allvarliga krävs därför straffsanktionen. För dessa brott behövs vidare de straffprocessuella tvångsmedlen, främst beslag och förverkanden, som straffsystemet tillhandahåller.

Vilka överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift skall närmare framgå av förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. FSU:s urval omfattar cirka etthundra möjliga överträdelser. Urvalet avser bl.a. överträdelser hänförliga till fiskeloggbook, förhandsanmälan och särskilda landningshamnar.

Sanktionsavgiftens storlek

En förutsättning för att systemet skall vara enkelt, tydligt och handläggningen snabb är att det är lätt att avgöra hur stor avgift en överträdelse skall medföra. Avgift bör därför utgå enligt en på förhand fastställd taxa. Det ger vidare en god förutsägbarhet, något som är viktigt från rättssäkerhetssynpunkt. Storleken på avgiften för respektive överträdelse kommer att framgå av förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Avgiftsutrymmet i fiskelagen för sanktionsavgiften bör vara från 1 000 kr till 20 000 kr. För de enskilda överträdelser som nu föreslås bli avgiftsbelagda bör dock avgiften bestämmas till högst 15 000 kr. Den lägsta avgiften föreslås utgå vid flertalet överträdelser, bl.a. vid underlåtenhet att i rätt tid inge fiskeloggboksblad, kustfiske- eller fångstjournal till Fiskeriverket.

Högst avgift bör överträdelser av bestämmelser om förhandsanmälan och särskilda landningshamnar föranleda. Dessa regler, som är av central betydelse från kontrollsynpunkt, blir tillämpliga främst vid stora fångster som representerar ett stort ekonomiskt värde. Avgiften bör i dessa fall differentieras i förhållande till storleken på det fartyg som användes vid överträdelser. Sanktionsavgiften vid fiske med de minsta fartygen, under 12 meter, föreslås bli 5 000 kr per överträdelse. Vid fiske med fartyg med en längd av 12 meter eller mer, men under 24 meter, föreslås avgiften bli 10 000 kr. Vid fiske med de största fartygen, med en längd av 24 meter eller mer, föreslås avgiften bli 15 000 kr.

Allvarliga överträdelser och vissa fall av upprepade överträdelser föreslås, utöver sanktionsavgift, kunna leda till återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid. Detta har FSU beaktat när förslaget till avgiftsnivåer utarbetats.

Uppsåt eller oaktsamhet kontra strikt ansvar

En avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar bidrar till en förenkling och effektivisering av sanktionssystemet. FSU har bedömt att ett strikt ansvar är försvarbart från rättssäkerhetssynpunkt. En sådan ordning medför att överträdelser kan beivras i större utsträckning än vad som är fallet i dag. Sanktionsavgift skall därför enligt förslaget tas ut även om överträdelserna inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Med hänsyn till det strikta ansvaret bör det finnas en möjlighet att underlåta att påföra avgift i de fall detta skulle framstå som orättfärdigt. Sanktionsavgift skall därför inte påföras när det föreligger särskilda skäl mot detta.

Sanktionsavgift beslutas av Fiskeriverket

Det huvudsakliga skälet till att införa sanktionsavgifter är att uppnå en effektivisering. Ett förfarande där en kontrollmyndighet måste ansöka hos domstol för utdömande av avgift kan i viss mening sägas motverka det syftet. Effektivitetsskäl talar därför starkt för att myndigheten ges rätt att besluta om avgift.

Den av FSU föreslagna utformningen av sanktionsavgiftssystemet lämpar sig väl för prövning av förvaltningsmyndighet. Avgiften skall påföras när objektiva förutsättningar föreligger utan hänsyn till graden av klandervärdhet. Avgiftsbeloppet skall bestämmas enligt en fastställd taxa med relativt låga nivåer. Utrymmet för bedömningar är högst begränsat.

Det är Fiskeriverket som har det övergripande kontrollansvaret på fiskeområdet. Det är verket som upptäcker och i dag utreder flertalet av de överträdelser som föreslås kunna föranleda avgift. Fiskeriverket prövar enligt gällande ordning frågan om administrativa sanktioner. Av dessa skäl, och eftersom verket har för uppgiften nödvändig kompetens, bör Fiskeriverket pröva frågor om påförande av sanktionsavgift. Beslutet skall enligt förslaget gälla som domstols dom. Den ålagde har rätt att överklaga beslutet till länsrätten.

Fristen för betalning av sanktionsavgiften och fristen för överklagande av beslutet om avgift bör enligt FSU:s bedömning löpa från den tidpunkt när den ålagde fick del av beslutet.

Syftet med att införa sanktionsavgifter är som tidigare nämnts främst att uppnå en effektivisering. Av det skälet bör betalningsfristen inte vara alltför lång. Mot bakgrund av den måttliga avgiftsnivån har FSU bedömt en frist om 30 dagar från delgivning av beslutet som tillräcklig. Sanktionsavgiften föreslås tillfalla staten. Enligt förslaget får ett beslut om sanktionsavgift verkställas trots att beslutet överklagas. Vid ett överklagande kan domstolen emellertid inhibera beslutet.

Inga dubbla sanktioner

I FSU:s uppdrag har ingått att särskilt överväga om sanktionsavgiften skall införas som ett komplement till eller ersättning för straffrättsliga ingripanden. Uppdraget har även omfattat att särskilt överväga hur sanktionsavgifterna bör förhålla sig till systemet med företagsbot.

FSU anser att dubbla sanktioner inger stora betänkligheter och bör undvikas. De överträdelser som föreslås kunna medföra sanktionsavgift skall därför undantas från det straffbara området.

En förutsättning för att företagsbot skall kunna påföras är att brott har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Den av FSU föreslagna avkriminaliseringen innebär således att företagsbot inte kan åläggas för de överträdelser som kan medföra sanktionsavgift.

Preskription

En sanktionsavgift uppvisar stora likheter med ett bötesstraff. På samma sätt som för straff bör det därför finnas bestämmelser om under hur lång tid ansvar kan utkrävas och beslutad avgift kan krävas in. Sådana bestämmelser finns i andra system med sanktionsavgifter.

FSU föreslår att sanktionsavgift får beslutas endast om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har inträffat. Enligt FSU:s förslag bortfaller en beslutad sanktionsavgift om verkställighet inte skett inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

Återkallelse av licens och tillstånd på viss tid

Sedan den 1 juli 2003 har Fiskeriverket möjlighet att återkalla yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid med anledning av fiskebrott. Återkallelse kan ske om innehavaren av licensen eller tillståndet i samband med yrkesmässigt fiske har fällts till ansvar för en allvarlig överträdelse. En förutsättning för återkallelse är således att det finns en lagakraftvunnen fällande dom för brott enligt fiskelagen. En prövning av skuldfrågan görs inte i det administrativa förfarandet om återkallelse.

FSU har funnit att förbudet mot dubbel prövning i artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen medför hinder mot att införa bestämmelser om återkallelse utan föregående straffrättslig process. Ett sådant förfarande innebär nämligen att samma brott blir föremål för dubbel prövning. Fiskeriverket måste därför även fortsättningsvis invänta lagakraftvunnen fällande dom i brottmålet för att kunna fatta slutliga beslut om återkallelse.

För att syftet att kunna ingripa omedelbart vid en överträdelse ändå skall uppnås, föreslår FSU att det i fiskelagen införs en möjlighet för Fiskeriverket att fatta interimistiska beslut om återkallelse på viss tid. Ett sådant beslut skall kunna fattas i avvaktan på en lagakraftvunnen dom, om det föreligger sannolika skäl för att ett allvarligt brott har begåtts.

De överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift bör normalt inte också medföra återkallelse av licens och tillstånd. Nuvarande lagstiftning ger emellertid möjlighet till återkallelse vid dessa överträdelser och det finns fall där en återkallelse framstår som motiverad. FSU föreslår därför att återkallelse skall kunna ske även vid överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift. Återkallelse kan i detta sammanhang aktualiseras dels vid en allvarlig överträdelse, dels vid upprepade överträdelser. Återkallelse vid upprepade överträdelser skall enligt förslaget utgöra en skärpt reaktion för en yrkesfiskare som gång på gång åsidosätter gällande regler. Detta kommer till uttryck i den föreslagna lagtexten genom ett krav på att yrkesfiskaren genom de upprepade överträdelserna i väsentlig grad skall ha brustit i skyldigheten att rätta sig efter gällande bestämmelser.

Graden av oaktsamhet vid brott mot EG-förordningar

Fiskelagen uppstår ett flertal straffstadganden. Endast i ett av dessa uppställs för ansvar krav på att handlandet skall ha varit grovt oaktsamt, nämligen i fråga om brott mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. För straffansvar vid brott mot Fiskeriverkets föreskrifter krävs inte att oaktsamheten skall ha varit grov, i stället räcker det med oaktsamhet av "normalgraden".

Under utredningsarbetet har företrädare för kontrollmyndigheterna och rättsväsendet påtalat att den skillnad i subjektivt hänseende som straffbestämmelserna i fiskelagen i dag uppställer orsakar problem i tillämpningen. FSU har inte heller kunnat finna

några godtagbara skäl för en sådan skillnad. Därför föreslår FSU att även oaktsamhet som inte är grov bör kunna föranleda straffansvar vid överträdelser av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Genomförande

Förslagen bör i allt väsentligt inte ha några negativa ekonomiska konsekvenser. De bör kunna träda i kraft den 1 juli 2008. I fråga om överträdelse som skett före denna tidpunkt skall äldre bestämmelser tillämpas.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om fiskelagen (1993:787)

dels att 40 och 50 a §§ skall 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 §¹

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 bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet. Vad nu

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 bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet. Vad nu

¹ Senaste lydelse 2003:251.

sagts gäller bara om inte annat följer av 41 §.

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

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 §²

En yrkesfiskelicens får återkallas om den har meddelats på grund av 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.

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 delgivningen av beslutet.

² Senaste lydelse 2003:251.

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 överträdelser avser.

50 d §

En sanktionsavgift skall tas ut även om överträdelserna inte har skett uppsåtligt 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 §.

Ett beslut om sanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som har vunnit laga kraft.

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 överträdelse som skett före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas.

2. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen införs fem nya paragrafer, 5 kap. 1 c och 1 d §§ och 6 kap. 2 b–d §§, närmast före 6 kap. 2 b § en ny rubrik samt en ny bilaga av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 c §

Kustbevakningen och polismyndigheten skall till Fiskeriverket lämna sådana uppgifter som Fiskeriverket kan antas behöva vid prövning av ärenden om administrativa sanktioner enligt 50 a och c §§ fiskelagen (1993:787).

1 d §

En allmän domstol skall omedelbart sända en kopia av dom som avser brott enligt fiskelagen (1993:787) till Fiskeriverket.

Har någon åtalats för ett brott enligt fiskelagen och har beslut enligt 50 a § fjärde stycket fiskelagen meddelats skall domstolen, om åtalet läggs ned eller rätten frikänner den tilltalade, omedelbart underrätta Fiskeriverket om det.

Har det efter ett beslut enligt 50 a § fjärde stycket fiskelagen beslutats att förundersökning skall läggas ned eller att åtal inte skall väckas, skall den som meddelat beslutet omedelbart underrätta Fiskeriverket om det.

6 kap.*Sanktionsavgifter***2 b §**

Sanktionsavgift enligt 50 c § fiskelagen (1993:787) skall tas ut för överträdelser av de bestämmelser och med de belopp som anges i bilagan till denna förordning.

2 c §

Fiskeriverket får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter skall betalas.

2 d §

Om ett beslut om sanktionsavgift efter överklagande upphävs, ändras eller fastställs genom en dom som har vunnit laga kraft, skall domstolen snarast skicka en kopia av domen till Kammarkollegiet och ange vilket datum domen har vunnit laga kraft.

Domstolen skall på motsvarande sätt snarast underrätta Kammarkollegiet, om den beslutar att ett överklagat beslut om sanktionsavgift tills vidare inte skall gälla, eller om ett sådant beslut om verkställighetsförbud upphävs.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

*Bilaga***Sanktionsavgifter med stöd av 50 c § fiskelagen (1993:787)**

När en avgift anges med flera belopp skall betalas 5 000 kronor vid fiske med fartyg med en längd understigande 12 meter, 10 000 kronor vid fiske med fartyg med en längd av 12 meter eller mera men understigande 24 meter och 15 000 kronor vid fiske med fartyg med en längd av 24 meter eller mera.

1. Kommissionens förordning (EEG) nr 2807/83 av den 22 september 1983 om närmare bestämmelser för registrering av uppgifter om medlemsstaternas fångster av fisk³

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
-------------	---------------

– artikel 1 eller artikel 6.1-4 rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken ⁴ eller 6 kap. 1 § tredje stycket, 3–11 §§, 12 § 1–14 eller 16 eller 13–15 §§ Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område	1 000 kr
--	----------

– artikel 1 a eller artikel 19 e.1-4 rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den	1 000 kr
---	----------

³ EGT L 276, 10.10.1983, s. 1 (Celex 31983R2807).

⁴ EGT L 261, 20.10.1993, s. 1 (Celex 31993R2847).

gemensamma fiskeripolitiken⁵
 eller 6 kap. 12 § 15 Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område

– artikel 2 eller 6 kap. 26–31 §§ Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område 1 000 kr

– artikel 3 1 000 kr

2. Rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken⁶

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
– artikel 7.1 eller 8 kap. 6 § första eller andra stycket Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område	5 000 kr, 10 000 kr eller 15 000 kr
– artikel 8.1 eller 6 kap. 18 § eller 32 § andra stycket eller 34 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område	1 000 kr
– artikel 19 b.1 eller b.2 eller c.1 eller artikel 3 a kommissionens	1 000 kr

⁵ EGT L 261, 20.10.1993, s. 1 (Celex 31993R2847).

⁶ EGT L 261, 20.10.1993, s. 1 (Celex 31993R2847).

förordning (EEG) nr 2807/83 av den 22 september 1983 om närmare bestämmelser för registrering av uppgifter om medlemsstaternas fångster av fisk⁷ eller 8 kap. 3 § första eller andra stycket Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område

- artikel 28 c 1 000 kr

- artikel 28 e.1 första stycket eller 8 kap. 7 § första eller andra stycket eller 8 § andra stycket Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område 5 000 kr, 10 000 kr eller 15 000 kr

- artikel 28 e.2 eller 9 kap. 1 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område 5 000 kr, 10 000 kr eller 15 000 kr

- artikel 28 f eller artikel 4.1 rådets förordning (EG) nr 1093/94 av den 6 maj 1994 om fastställande av på vilka villkor fiskefartyg från tredje land får direktlanda och avsätta sina fångster i gemenskapens hamnar⁸ eller 6 kap. 33 § andra stycket Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område 1 000 kr

⁷ EGT L 276, 10.10.1983, s. 1 (Celex 31983R2807).

⁸ EGT L 121, 12.5.1994, s. 3 (Celex 31994R1093).

3. Kommissionens förordning (EG) nr 1292/97 av den 3 juli 1997 om fastställande av anmälningsfrister för fiskefartyg som för vissa tredje länders flagg eller som är registrerade i dessa länder, i enlighet med artikel 10.2 i rådets förordning (EEG) nr 2847/93 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken⁹

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
– artikel 1 eller 8 kap. 8 § första eller andra stycket Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område	5 000 kr, 10 000 kr eller 15 000 kr

4. Rådets förordning (EG) nr 2791/1999 av den 16 december 1999 om att upprätta vissa kontrollåtgärder som skall tillämpas i det område som avses i konventionen om framtida multilateralt samarbete om fisket i Nordostatlanten¹⁰

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
– artikel 5.1 eller 5.2	1 000 kr
– artikel 6.1 eller 8 kap. 2 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område	1 000 kr

⁹ EGT L 176, 4.7.1997, s. 21 (Celex 31997R1292).

¹⁰ EGT L 337, 30.12.1999, s. 1 (Celex 31999R2791).

5. Rådets förordning (EG) nr 2347/2002 av den 16 december 2002 om särskilda tillträdeskrav och därmed förbundna villkor vid fiske efter djuphavsbestånd¹¹

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
– artikel 5 eller 6 kap. 12 § 17 Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurs- tillträde och kontroll på fiskets område	1 000 kr
– artikel 6.1	1 000 kr
– artikel 7.1 eller 9 kap. 3 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurs- tillträde och kontroll på fiskets område	5 000 kr, 10 000 kr eller 15 000 kr

6. Kommissionens förordning (EG) nr 2244/2003 av den 18 december 2003 om närmare föreskrifter för det satellit-baserade övervakningssystemet för fartyg¹²

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
– artikel 11.1 eller 5 kap. 2 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område såvitt avser artikel 11.1	1 000 kr

¹¹ EGT L 351, 28.12.2002, s. 6 (Celex 32002R2347).

¹² EUT L 333, 20.12.2003, s. 17 (Celex 32003R2244).

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
– artikel 23.1 eller 5 kap. 2 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område såvitt avser artikel 23.1	1 000 kr

7. Rådets förordning (EG) nr 423/2004 av den 26 februari 2004 om åtgärder för återhämtning av torskbestånd¹³

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
– artikel 11.1 eller 11.3 eller 8 kap. 5 § första eller andra eller tredje eller femte stycket Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område såvitt avser artikel 11.1	5 000 kr, 10 000 kr eller 15 000 kr
– artikel 12.1 eller 9 kap. 2 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område såvitt avser artikel 12.1	5 000 kr, 10 000 kr eller 15 000 kr

¹³ EUT L 70, 9.3.2004, s. 8 (Celex 32004R0423).

8. Rådets förordning (EG) nr 811/2004 av den 21 april 2004 om åtgärder för återhämtning av det nordliga kummelbeståndet¹⁴

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
– artikel 8.1 eller 8.3 eller 8 kap. 5 § första eller andra eller tredje eller femte stycket Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område såvitt avser artikel 8.1	5 000 kr, 10 000 kr eller 15 000 kr
– artikel 9.1 eller 9 kap. 2 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område såvitt avser artikel 9.1	5 000 kr, 10 000 kr eller 15 000 kr

9. Rådets förordning (EG) nr 1941/2006 av den 11 december 2006 om fastställande för år 2007 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön¹⁵

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
– bilaga III punkten 2.1.4	1 000 kr
– bilaga III punkten 2.2.1 eller 6 kap. 2 § 4 Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område	1 000 kr

¹⁴ EUT L 150, 30.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0811).

¹⁵ EUT L 367, 22.12.2006, s. 1 (Celex 32006R1941). Denna förordning kommer, vid tidpunkten för förslagets ikraftträdande, att ha ersatts av en ny förordning. Den nya förordningen kommer med största sannolikhet att innehålla bestämmelser med motsvarande lydelse.

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
– bilaga III punkten 2.5.4 eller 8 kap. 3 b § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område	1 000 kr
– bilaga III punkten 2.6.1 eller 8 kap. 3 a § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område	1 000 kr
– bilaga III punkten 2.6.3 eller 8 kap. 5 § första stycket 1 Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område	5 000 kr, 10 000 kr eller 15 000 kr
– bilaga III punkten 2.7.1 eller 9 kap. 5 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område	5 000 kr, 10 000 kr eller 15 000 kr
– bilaga III punkten 2.11	1000 kr

10. Rådets förordning (EG) nr 41/2007 av den 21 december 2006 om fastställande för år 2007 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i gemenskapens vatten och, för gemenskapens fartyg, i andra vatten där fångstbegränsningar krävs¹⁶

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
– artikel 51.1 eller 51.2	5 000 kr, 10 000 kr eller 15 000 kr
– bilaga II A punkten 16 första meningen eller 13 kap. 3 § första stycket Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område	5 000 kr
– tillägg 1 till bilaga II A	1 000 kr
– tillägg 2 till bilaga II A	1 000 kr
– tillägg 3 till bilaga II A	1 000 kr
– bilaga III del A punkten 1.2.1 eller 9 kap. 4 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område	5 000 kr, 10 000 kr eller 15 000 kr
– bilaga III del A punkten 1.3 eller 8 kap. 5 § första eller andra eller tredje eller femte stycket Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område såvitt avser angiven punkt	5 000 kr, 10 000 kr eller 15 000 kr

¹⁶ EUT L 15, 20.1.2007, s. 1 (Celex 32007R0041). Denna förordning kommer, vid tidpunkten för förslagets ikraftträdande, att ha ersatts av en ny förordning. Den nya förordningen kommer med största sannolikhet att innehålla bestämmelser med motsvarande lydelse.

11. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
– 2 kap. 7 §	1 000 kr
– 6 kap. 1 § andra stycket vid fiske i havet, Vänern, Vättern, Mälaren eller Hjälmaren	1 000 kr
– 6 kap. 2 § 1 eller 3	1 000 kr
– 6 kap. 16 §	1 000 kr
– 6 kap. 17 §	1 000 kr
– 7 kap. 1 eller 2 §§	1 000 kr
– 7 kap. 3 §	1 000 kr
– 7 kap. 4 eller 5 §§ vid fiske i Vänern, Vättern, Mälaren eller Hjälmaren	1 000 kr
– 7 kap. 6 § vid fiske i Vänern, Vättern, Mälaren eller Hjälmaren	1 000 kr
– 8 kap. 1 §	5 000 kr
– 8 kap. 5 § andra stycket 3	5 000 kr, 10 000 kr eller 15 000 kr
– 14 kap. 5 a § första meningen	5 000 kr, 10 000 kr eller 15 000 kr

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Fiskesanktionsutredningen, FSU, har haft i uppdrag att överväga möjligheten att införa bestämmelser om att för yrkesmässigt fiske och fiske som bedrivs utan yrkesfiskelicens i syfte att sälja fångsten, som en omedelbar reaktion på en överträdelse och utan föregående domstolsförfarande ingripa med administrativa sanktioner i form av återkallelse av licens och tillstånd på viss tid.

FSU har vidare haft i uppdrag att överväga om ett system med sanktionsavgifter bör införas på yrkesfiskets område och hur ett sådant system i så fall skall vara utformat.

I uppdraget har ingått att beakta behovet av regelförenklingar och ett balanserat sanktionssystem.

FSU:s uppdrag har omfattat att lägga fram fullständiga förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder. Uppdraget skulle redovisas senast den 1 april 2007.

FSU:s direktiv (Dir. 2006:53 och 2007:2) bifogas som *bilaga 1 och 2*.

1.2 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de förordnade experterna. FSU höll sitt första utredningssammanträde den 11 oktober 2006. Därefter har fyra endagssammanträden och ett tvådagars-sammanträde med experterna hållits.

FSU har besökt Fiskeriverket och Rikspolisstyrelsen. Utredningen har vidare träffat företrädare för Kustbevakningen. FSU har samrått med företrädare för yrkesfiskarna. Vid möte den 6 november 2006 diskuterades utredningsuppdraget och alternativa lösningar på sanktionsfrågan med Sveriges Fiskares Riksförbund.

I uppdraget har ingått att undersöka hur andra medlemsstater inom EU har utformat motsvarande system med administrativa sanktioner. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas åt det system som finns i Danmark för sanktioner i form av bl.a. indragning av yrkesfiskelicens och återkallande av fartygstillstånd på viss tid. I anledning härav har sekretariatet besökt Fiskeridirektoratet i Köpenhamn. FSU har därutöver inhämtat information om hur sanktionssystemen på fiskeområdet är konstruerade i Finland, Norge och Nederländerna.

FSU har inhämtat synpunkter från åklagare och domare med erfarenhet av fiskebrottmål. Utredningen har från Brottsförebyggande rådet inhämtat statistik beträffande personer som lagförts för brott mot fiskelagstiftningen.

1.3 Uppdragets omfattning

1.3.1 Den offentliga kontrollen på fiskeområdet

I mars 2005 överlämnade Utredningen om fiskerikontrollen betänkandet *Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering* (SOU 2005:27) till regeringen. Utredningen hade i uppdrag att analysera den svenska fiskerikontrollen med avseende på myndigheternas effektivitet, flexibilitet, resursutnyttjande och kostnadseffektivitet. Därutöver hade utredningen att överväga behovet av eventuella förändringar och ge förslag till förbättringar.

I betänkandet lämnades en utförlig redogörelse om bl.a. fiskeripolitiken och dess målsättningar, det svenska fisket, yrkesfisket och fritidsfisket samt fiskerikontrollens organisation. Redovisningen är i de avseenden som har betydelse för FSU:s uppdrag alltså aktuell. FSU har till följd därav inte funnit skäl att närmare beröra de frågor som avhandlades i betänkandet. FSU:s framställning har i stället begränsats till sanktionssystemet och dess tillämpning. För en redogörelse av fiskeripolitiken och det svenska fisket m.m. hänvisas till det ovannämnda betänkandet. Det bör dock beträffande beskrivningen av fiskerikontrollens organisation i betänkandet noteras att den s.k. landningskontrollen den 1 januari 2007 övergick från Kustbevakningen till Fiskeriverket.

Det finns vidare anledning att i detta sammanhang lämna en kort redogörelse för Fiskeriverkets respektive Kustbevakningens olika roller i den offentliga kontrollen på fiskeområdet. Fiskeriverket är

central förvaltningsmyndighet för bevarande och nyttjande av fiskeresurserna. Verket har det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen. Myndigheten utför främst administrativ kontroll grundad på dokumentation från fiskerinäringen och Kustbevakningen. Den kontroll Fiskeriverket numera utför i samband med landning av fisk är emellertid operativ. Fiskeriverket utför även viss kontroll av handel med fisk. När verket fattar misstanke om brott upprättas åtalsanmälan som inges till åklagarmyndigheten. Det kan bl.a. röra sig om brister i anmälnings- och rapporteringsskyldigheter, överfiske, fiske under otillåten tid, fiske i otillåtet område eller fiske utan tillstånd.

Kustbevakningen har getts ett samlat ansvar för myndighetsutövningen till sjöss och i anslutning till sjötrafiken. Verksamheten är operativt inriktad och bedrivs längs hela den svenska kuststräckan. I myndighetens uppdrag ingår att bedriva sjöövervakning. Med sjöövervakning avses att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn. Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet på fiskeområdet bedrivs, sedan ansvaret för landningskontrollen övergick till Fiskeriverket, främst till sjöss. Tillsynen sker i svenska vatten och svensk ekonomisk zon. Med stöd av internationella överenskommelser sker tillsyn även på det fria havet, t.ex. i Nordostatlanten, och i närliggande staters vatten. Genom sjöövervakningen skall Kustbevakningen också förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, ingripa vid misstanke om brott samt utreda eller bistå med utredningen av brott. De brottsbekämpande uppgifterna på fiskeområdet är som huvudregel begränsade till åtgärder i omedelbar anslutning till gärningen. Åklagare eller polismyndighet kan dock begära bistånd med ytterligare utredningsåtgärder från Kustbevakningen.

Fiskeriverkets och Kustbevakningens verksamheter bygger på samarbete och ömsesidigt informationsutbyte. I syfte att förbättra samarbetet och fiskerikontrollen upprättade myndigheterna den 1 maj 2005 ett gemensamt fiskerikompetenscentrum (FKC). FKC bearbetar och analyserar uppgifter om fisket samt följer upp och planerar det riskanalysbaserade arbetet. Centret är tänkt som en kontaktpunkt mot näringen, andra myndigheter med uppgifter inom fiskerikontrollen och kontrollmyndigheter i andra länder.

1.3.2 Översyn och revidering av fiskelagstiftningen m.m.

Regeringen beslutade den 7 september 2006 kommittédirektiv som omfattar en översyn och revidering av fiskelagstiftningen (Dir. 2006:91). Utredningen skall utarbeta förslag till en ny fiskevårdslag. Förslagen skall syfta till att säkerställa den biologiska mångfalden, livskraftiga fiskbestånd och goda livsmiljöer för dessa bestånd.

I ett par avseenden har den nämnda utredningens uppdrag direkt betydelse för utformningen av sanktionssystemet på fiskeområdet. Utredningen skall t.ex. mot bakgrund av rättsfallet NJA 2005 s. 33 ägna särskild uppmärksamhet åt fiskelagens bestämmelser om straff och särskild rättsverkan och fiskelagstiftningens olika normgivningsbemyndiganden i syfte att åstadkomma ett väl fungerande regelverk. Utredningen skall vidare utreda möjligheten att ge Kustbevakningen förundersökningsrätt angående vissa fiskebrott i syfte att möjliggöra en effektivare lagföring. Därutöver skall utredningen se över den nedre delen av straffskalorna och överväga möjligheten att införa penningböter.

FSU:s uppdrag har i vissa avseenden samma syfte som den nyss nämnda utredningen. Den utredningen, som ännu inte inletts, skall enligt sina direktiv särskilt beakta FSU:s förslag och slutsatser.

Regeringen beslutade den 25 januari 2007 kommittédirektiv som omfattar en översyn av regleringen av Kustbevakningens befogenheter i den brottsbekämpande och ordningshållande verksamheten (Dir 2007:05). I uppdraget ligger att kartlägga befintliga befogenheter och överväga i vilken utsträckning dessa bör regleras annorlunda. Utredningen skall vidare bl.a. analysera behovet av en tydligare gränsdragning mellan å ena sidan Kustbevakningens brottsbekämpande och ordningshållande verksamhet och å andra sidan myndighetens uppgifter att utöva kontroll och tillsyn.

1.3.3 Yrkesmässigt fiske

FSU:s uppdrag är enligt kommittédirektiven begränsat till yrkesmässigt fiske och fiske, som bedrivs utan yrkesfiskelicens i syfte att sälja fångsten. Sistnämnda fiske avser fiske i enskilt vatten och med stöd av enskild fiskerätt (9 § fiskelagen [1993:787]).

Fiske definieras i fiskelagen som verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk (5 §). Med yrkesmässigt fiske avses fiske som bedrivs med stöd av yrkesfiskelicens enligt 30 § fiskelagen eller av utländsk fiskare med annat särskilt tillstånd att bedriva yrkesfiske i Sveriges sjöterritorium eller i Sveriges ekonomiska zon (6 §). En snäv tolkning av kommittédirektiven skulle således innebära att endast verksamhet som direkt syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk omfattas av uppdraget. FSU anser emellertid att även förfaranden som har ett naturligt samband med fisket bör anses ingå i uppdraget. Det sagda gäller dock endast i den utsträckning reglerna riktar sig mot yrkesfiskarna.

För dem som i första handelsledet köper fisk eller förmedlar fisk till försäljning finns krav på registrering hos eller auktorisation av Fiskeriverket.¹ En auktorisering och registrering kan under vissa förhållanden återkallas (10 kap. 4 § Fiskeriverkets föreskrifter [FIFS 2004:25] om resurstillträde och kontroll på fiskets område, härefter Fiskeriverkets kontrollföreskrifter). Förstahandsmottagaren har skyldighet att till Fiskeriverket lämna eller sända in avräkningsnotor med uppgifter om försåld fisk.²

Även transportörer och importörer av fisk har vissa administrativa skyldigheter. Transportören skall bl.a. tillse att fisk som transporteras till en annan plats än landnings- eller införselplatsen, skall åtföljas av ett dokument utfärdat av transportören fram till dess att den första försäljningen ägt rum.³ För import av fisk från land utanför gemenskapen finns krav på förhandsanmälan och att vissa dokument åtföljer sändningarna.⁴

Flera av de bestämmelser som avser förstahandsmottagarnas, transportörernas och importörernas verksamhet lämpar sig för att omfattas av ett sanktionsavgiftssystem. Det skulle vidare vara tänkbart att på viss tid återkalla förstahandsmottagarnas

¹ Artikel 22 rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, EGT L 358, 31.12.2002, s. 59 (Celex 32002R2371) och 10 kap. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område.

² Artikel 9 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) och 11 kap. 1–5 §§ Fiskeriverkets kontrollföreskrifter.

³ Artikel 13 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).

⁴ 8 § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2004:3) om kontroll av animaliska livsmedel vid import från tredje land och artikel 14 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, EUT L 139, 30.4.2004, s. 206 (Celex 32004R0854).

auktorisering eller registrering när bestämmelser som reglerar deras verksamhet överträtts. Eftersom FSU bedömer att dessa aktörers verksamhet inte omfattas av utredningsuppdraget bör angivna frågor emellertid bli föremål för bedömning i ett annat sammanhang.

1.3.4 Geografisk avgränsning

FSU:s uppdrag är enligt kommittédirektiven begränsat geografiskt till havet och de fyra största insjöarna, Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren.

Den allra övervägande delen av det yrkesmässiga fisket sker i de vatten som omfattas av utredningsuppdraget. Endast cirka en halv procent av det yrkesmässiga fisket, både räknat i vikt och värde, bedrivs i andra vattendrag. Den geografiska inskränkningen av uppdraget får därför begränsad betydelse.

I betänkandet lämnas tre huvudsakliga förslag till förändringar av sanktionssystemet på fiskets område. Den geografiska avgränsningen i utredningsuppdraget får olika betydelse för dem. Ett av FSU:s förslag innebär en möjlighet till interimistiska beslut om återkallelse på viss tid av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd. De nya bestämmelserna är kopplade till den möjlighet som i dag finns att på viss tid återkalla yrkesfiskelicens och fartygstillstånd enligt 50 a § fiskelagen. I sistnämnda bestämmelse finns inte någon geografisk begränsning. Mot den bakgrunden bedömer FSU det inte som lämpligt att ha någon avgränsning i de nya regler utredningen föreslår i denna del.

FSU lämnar vidare förslag på en förändring beträffande graden av den oaktsamhet som krävs för ansvar vid brott mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Gemenskapens regelverk är i allt väsentligt begränsat till att gälla yrkesmässigt fiske efter marina arter (havsfiskearter). EG:s förordningar reglerar således i princip inte fiske i andra vatten än de som avses i FSU:s uppdrag. Därför är någon geografisk begränsning inte behövlig.

Slutligen lämnar FSU även förslag om införande av sanktionsavgifter på yrkesfiskets område. Flertalet av de bestämmelser vars efterlevnad skall upprätthållas genom hot om avgift återfinns i EU:s regelverk. Dessa regler gäller som ovan nämnts i allt väsentligt endast yrkesmässigt fiske i havet. Urvalet av nationella bestämmelser som skall omfattas av sanktionsavgiftssystemet har,

mot bakgrund av den geografiska avgränsningen i FSU:s direktiv, begränsats till regler som styr fisket i havet och de fyra största insjöarna. Därför har FSU valt att låta t.ex. överträdelser mot bestämmelserna om fångstjournal i 7 kap. 4 och 5 §§ Fiskeriverkets kontrollföreskrifter föranleda sanktionsavgift endast om överträdelserna sker vid fiske i Väneren, Vättern, Mälaren och Hjälmaran.

För att kunna beakta den geografiska begränsningen av FSU:s uppdrag krävs således viss särskild reglering. I tilläggsdirektiven till utredningen har regeringen pekat på behovet av regelförenklingar. FSU bedömer att ett regelverk utan angivna geografiska begränsningar blir enklare och tydligare. Under den fortsatta beredningen av FSU:s förslag bör därför skälen för en geografisk avgränsning ställas mot behovet av regelförenklingar.

1.4 Läsanvisningar

Betänkandet omfattar 12 kapitel. Kapitel 1–5 är i huvudsak beskrivande. Kapitel 2 beskriver det nuvarande sanktionssystemet på yrkesfiskets område. I kapitel 3 redogörs för utformningen av system med återkallelse av tillstånd m.m. inom andra sektorer, bl.a. vägtrafiken. Kapitel 4 redogör för hur sanktionsavgifter används inom andra rättsområden, bl.a. miljöområdet. I kapitel 5 görs en internationell utblick. Kapitlet innehåller en beskrivning av hur andra medlemsstater inom EU som tillämpar administrativa sanktioner på fiskets område, bl.a. Danmark, har utformat sina system.

I kapitel 6 behandlas utförligt möjligheten till och lämpligheten av en vidgad användning av administrativa sanktioner på yrkesfiskets område och de konsekvenser en sådan utvidgning skulle medföra. Kapitel 7–12 behandlar FSU:s förslag och dess konsekvenser. I kapitel 7 lämnas förslag på utformningen av ett sanktionsavgiftssystem. Kapitel 8 behandlar frågor om återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid. I kapitel 9 lämnas förslag på en förändring beträffande graden av den oaktsamhet som krävs för ansvar vid brott mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Kapitel 10 behandlar behovet av övergångsbestämmelser. Kapitel 11 beskriver konsekvenserna av FSU:s förslag. I kapitel 12 följer en författningskommentar.

2 Nuvarande reglering

FSU har fått i uppdrag att överväga ett införande av nya administrativa sanktioner på fiskets område. Uppdraget är begränsat till yrkesmässigt fiske och fiske, som bedrivs utan yrkesfiskelicens i syfte att sälja fångsten, i havet och de fyra största insjöarna. I detta kapitel lämnas en redogörelse för de sanktioner som i dag kan träffa detta fiske. Dessutom redovisas något om tillämpningen av dessa sanktioner.

Överträdelser av både nationella och gemenskapsrättsliga fiskebestämmelser sanktioneras genom bestämmelser i svensk lag jämte följdförfattningar. Sanktionssystemet är främst straffrättsligt. De straffrättsliga sanktionerna kompletteras dock med administrativa sanktioner. I fiskelagen finns bestämmelser om vite, rättelse på den felandes bekostnad, straff, förverkande, särskild avgift (landningsavgift), återkallelse på viss tid av licens och tillstånd samt varning.

2.1 Vite

Fiskeriverket och länsstyrelsen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att fiskelagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller föreskrifter om fisket i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken skall efterlevas (35 § fiskelagen i förening med 5 kap. 3 § förordningen [1994:1716] om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, härefter fiskeförordningen). I beslutet om föreläggande eller förbud får Fiskeriverket alternativt länsstyrelsen sätta ut vite.

De närmare bestämmelserna om viten finns i lagen (1985:206) om viten. Vitet skall enligt 3 § fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt, kan antas förmå honom att följa föreläggandet. Normalt föreläggs ett engångsvite,

men om det är lämpligt kan vitet i stället föreläggas som ett löpande vite (4 §). Löpande vite innebär att vitet bestäms till visst belopp för varje tidsperiod av viss längd under vilken föreläggandet inte har följts eller, om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, för varje gång adressaten underlåter att fullgöra denna. Ett löpande vite kan användas t.ex. om myndigheten befarar att överträdelsen kommer att fortgå eller ske många gånger.

Frågor om utdömning av vite prövas av länsrätten efter ansökan av den myndighet som utfärdat vitesföreläggandet (6 § lagen om viten).

Såvitt FSU erfar tillämpas inte vitessanktionen på yrkesfiskets område.

2.2 Rättelse på den felandes bekostnad

Om någon inte rättar sig efter fiskelagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller inte följer ett föreläggande, får Fiskeriverket eller länsstyrelsen besluta om rättelse på den felandes bekostnad (35 § andra stycket fiskelagen). I brådskande fall får ett sådant beslut meddelas utan föregående föreläggande.

Såvitt FSU erfar har vare sig Fiskeriverket eller länsstyrelserna fattat några beslut om rättelse på den felandes bekostnad.

2.3 Straff

Bestämmelserna om straffrättsliga sanktioner finns i 37–44 §§ fiskelagen. Fiskebrotten faller under allmänt åtal (20 kap. 3 och 6 §§ rättegångsbalken, RB). Åtalsprövning och eventuell domstolsprövning sker normalt vid den åklagarkammare och tingsrätt inom vars geografiska upptagningsområde brottet begåtts (19 kap. 1 § RB). Det gäller även för utländska fiskare som begår brott i Sveriges ekonomiska zon (49 § fiskelagen).¹

¹ Prop. 1992/93:232 s. 77.

2.3.1 Olovligt fiske

Enligt 37 § fiskelagen döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet utan lov fiskar i vatten där annan har enskild fiskerätt till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller för den som med uppsåt eller av oaktsamhet utan någon myndighets tillstånd enligt fiskelagen fiskar där sådant tillstånd behövs eller sätter ut eller placerar ett fiskeredskap eller en anordning i strid med vad som gäller om fiskeådra. För brott i Sveriges ekonomiska zon innehåller straffskalan dock endast böter (41 § första stycket fiskelagen).

Överträdelser enligt 37 § som begåtts vid fiske i näringsverksamhet skall i vissa fall föranleda så kallade normerade böter (41 § andra stycket fiskelagen). Det gäller de fall när någon bedriver otillåtet fiske eller brister i skyldigheten att lämna uppgift om fisket och gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor. Dessutom skall påföljden kunna stanna vid böter. De normerade böterna bestäms till ett krontal som motsvarar lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Med fartygets motorer avses såväl huvudmotorn som eventuella hjälpmotorer.² När det tal med vilket motorstyrkan skall multipliceras skall bestämmas bör faktorer såsom fångstens omfattning och värde liksom den inverkan fisket haft på bestånden bli bestämmande.³ Minsta bötesbelopp är 1 000 kr.

Om ett brott, med undantag av gärningar begångna i Sveriges ekonomiska zon, är att anse som grovt döms till fängelse i högst två år (40 a § fiskelagen). Vid bedömningen om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det avsåg verksamhet av särskilt stor omfattning, fångst av betydande värde eller fångst ur särskilt skyddsvärda bestånd. Det kan t.ex. vara fråga om upprepade eller långvariga överträdelser som innebär en otillåten verksamhet i stor omfattning men också enskilda landningar som är värda hundratusentals kronor och därutöver.⁴

Överträdelser som är att anse som ringa medför inget ansvar (37 § fiskelagen). I förarbetena anges att ett handlande som syftar till att fånga fisk utan ekonomiskt värde för fiskerättshavaren och

² Prop. 2002/03:41 s. 34.

³ Prop. 2002/03:41 s. 24.

⁴ Prop. 2002/03:41 s. 33.

som inte heller på något annat sätt inkräktar på något egentligt fiskevårdsintresse kan vara att bedöma som ringa.⁵

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud döms inte till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet (44 § fiskelagen). Regeln grundas på den allmänna principen att det inte bör vara möjligt att ingripa med både straff- och vitespåföljd för samma förfarande.⁶

2.3.2 Internationell fiskekontroll

I 33 § fiskelagen finns bestämmelser om internationell kontroll av svenska fiskefartyg. Vid svenskt havsfiske utanför Sveriges sjöterritorium får efterlevnaden av internationella överenskommelser om fiskevård och fiskets bedrivande kontrolleras av de utländska myndigheter som anges i föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den utländska myndigheten skall lämna tillträde till svenska fiskefartyg för att där undersöka fiskeredskap, fångst, lastutrymmen och utrustning i övrigt samt där ta del av de loggböcker och handlingar som har betydelse för fisket. Finner myndigheten att en bestämmelse för fisket överträts på ett allvarligt sätt får den föra fartyget till hamn. Med allvarliga överträdelser avses bl.a. fiske på otillåten plats eller tid, fiske utan licens, underlåtenhet att föra fiskeloggbok och användning av förbjudna redskap.⁷ Befälhavaren på ett fiskefartyg är skyldig att underlätta åtgärdernas genomförande. Reglerna i 33 § är föranledda bl.a. av Sveriges godkännande av avtalet om genomförande av bestämmelserna i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd.⁸

Befälhavare eller annan som med uppsåt försöker hindra sådan kontroll som avses i 33 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader (38 § fiskelagen). Ansvar inträder dock inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Inte heller den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud döms till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet (44 § fiskelagen).

⁵ Prop. 1992/93:232 s. 74.

⁶ Prop. 1992/93:232 s. 76.

⁷ Prop. 1997/98:139 s. 16.

⁸ Prop. 1997/98:139, bet. 1997/98:JoU24, rskr. 1997/98:242.

Befälhavare som uppsåtligt försummar att underlätta genomförandet av den utländska myndighetens åtgärder döms till böter eller fängelse i högst sex månader (38 § fiskelagen).

2.3.3 Hänsynsbestämmelser

I 25 och 26 §§ fiskelagen finns bestämmelser som reglerar förhållandet mellan de som fiskar. Av den allmänna hänsynsbestämmelsen i 25 § första stycket framgår att den som fiskar skall visa hänsyn till andra som vistas i området samt att fiske skall bedrivas så att andra fiskande inte onödigtvis hindras. Denna regel, som främst har ett pedagogiskt syfte, är inte sanktionerad.⁹

I paragrafens andra stycke anges att om flera fiskande vill fiska i samma vatten och det inte kan ske samtidigt, skall de få fiska i den ordning de kom till platsen. Av de följande två styckena framgår att det egna fiskeredskapet skall användas så att det inte snärjs ihop med eller skadar andras redskap samt att inte någonting får lämnas kvar efter avslutat fiske som kan hindra andra fiskande. I vatten där varje svensk medborgare har rätt att fiska får fiske enligt 26 § inte utan lov bedrivas närmare än 100 meter från ett fast redskap eller en vattenbruksanläggning, om redskapet eller anläggningen har märkts ut på föreskrivet sätt.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot 25 § andra till fjärde styckena eller 26 § döms till böter (39 § fiskelagen). Överträdelse som är att anse som ringa medför inget ansvar. Inte heller den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud döms till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet (44 § fiskelagen).

2.3.4 Föreskrifter och EG-förordningar

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får enligt fiskelagen meddela föreskrifter om bl.a. fiskevården och fiskets bedrivande. Föreskrifterna får t.ex. förbjuda eller begränsa fisket med avseende på vilken fisk som fångas eller användningen av fiskeredskap (19 § fiskelagen). Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av

⁹ Prop. 1992/93:232 s. 75.

dessa bemyndiganden döms till böter eller fängelse i högst ett år (40 § fiskelagen).

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 bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet (40 § andra stycket fiskelagen).

Har brott mot aktuella föreskrifter eller EG-förordningar begåtts i Sveriges ekonomiska zon, innehåller straffskalan endast böter (41 § första stycket fiskelagen). Om ett brott i andra fall är att anse som grovt, döms till fängelse i högst två år (40 a § fiskelagen). Överträdelse som är att anse som ringa medför inget ansvar (40 § tredje stycket fiskelagen).

Även försök eller förberedelse till brott mot nämnda föreskrifter eller EG-förordningar är straffbelagda. I dessa fall utkrävs ansvar enligt 23 kap. brottsbalken (40 § fjärde stycket fiskelagen).

2.3.5 Lagföringsfrekvens

FSU har gått igenom statistik från Fiskeriverket och Kustbevakningen i syfte att utreda hur många anmälda ärenden som lett till fällande dom. Statistiken från Fiskeriverket omfattar de cirka 150 ärenden som verket anmälde till åklagare under 2001–2005. Närmare en femtedel av ärendena är fortfarande oavslutade. Flertalet av övriga ärenden avslutades genom en fällande dom. I cirka en tredjedel av de avslutade ärendena lades dock förundersökningen ned på grund av preskription eller att brottet inte kunde styrkas eller var ringa. Skälet för nedläggning var relativt jämnt fördelat mellan dessa tre grunder.

Statistiken från Kustbevakningen omfattar de cirka 450 ärenden som myndigheten anmälde till polisen under åren 2005 och 2006. Denna statistik avser dock både det yrkesmässiga fisket och fritidsfisket och det har inte varit möjligt att särskilja det fiske som omfattas av FSU:s uppdrag. Kustbevakningen får inte heller tillgång till fullständig information i form av återrapportering från polismyndigheterna angående samtliga anmälda ärenden. Enligt statistiken är ungefär hälften av ärendena fortfarande öppna. Ett

fåtal ärenden avslutades genom en fällande dom. I det stora flertalet avslutade ärenden lades dock förundersökningen ned.

2.3.6 Tillämpning av straffrättsliga sanktioner

De allmänna domstolarna skall expediera samtliga avgöranden rörande tillämpning av straffbestämmelserna till Fiskeriverket. FSU har gått igenom de avgöranden meddelade mellan 2003–2006 som inkommit till verket. Genomgången har i enlighet med utredningsuppdraget begränsats till yrkesmässigt fiske och fiske, som bedrivs utan yrkesfiskelicens i syfte att sälja fångsten, i havet och de fyra största insjöarna. För att möjliggöra en jämförelse avser redovisningen endast mål avgjorda i tingsrätt.

Under angivna år avgjordes drygt 80 fiskebrottmål. Något mer än hälften av dessa avsåg otillåtet fiske. De vanligaste överträdelsena i denna kategori var fiske trots förbud och fiske av art för vilken Sverige saknar kvot. Dessutom förekom ett flertal fall av fiske med otillåtna redskap och fiske utan fartygstillstånd, särskilt tillstånd eller yrkesfiskelicens.

I de resterande målen, dvs. i knappt hälften av alla mål, prövades frågan om ansvar för överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet. Åtalet avsåg i dessa fall antingen försenad, utebliven eller felaktig rapportering av fångst eller underlåten förhandsanmälan. I några mål avsåg åtalet såväl otillåtet fiske som brott mot bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet.

När tingsrätten prövade åtalen hade det förflutit mellan 3 och 37 månader från gärningen. Den genomsnittliga tiden var drygt 18 månader. Det var dock inte ovanligt att det vid tingsrättens prövning förflutit mer än två år från gärningen.

Tingsrätten ogillade cirka 10 procent av åtalen. I övriga mål bifölls åtalen helt eller delvis. I sistnämnda mål bestämdes påföljden till böter. Det lägsta bötesbeloppet var 900 kr och det högsta 240 000 kr.

Under 2003 meddelades dessutom 27 strafförelägganden. Av dessa avsåg 22 stycken överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet medan resterande avsåg otillåtet fiske. En lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2003 medförde att överträdelser begångna efter detta datum inte kunde beivras genom strafförelägganden.

2.4 Förverkande

Fisk som varit föremål för brott enligt fiskelagen skall, om det inte är uppenbart oskäligt, förklaras förverkad (45 § första stycket fiskelagen). Detsamma gäller för annat utbyte av sådant brott. Med utbyte skall förstås såväl egendom som har mottagits som värdet av det mottagna.¹⁰ Vederlag till den som utför ett brott enligt fiskelagen på uppdrag av annan torde kunna förverkas.¹¹ Även vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med brott mot fiskelagen eller värdet av det mottagna skall förklaras förverkat, om mottagandet utgör brott och förverkandet inte är uppenbart oskäligt (45 § första stycket fiskelagen).

Påträffas ett parti fisk där endast en del av fångsten varit föremål för brott mot fiskebestämmelserna kan ändå hela partiet förklaras förverkat. Förutsättningen för ett sådant förverkande är att det inte kan utredas hur stor del av partiet som omfattas av brottet (45 § andra stycket fiskelagen).

Fiskeredskap som använts eller medförts vid brott enligt fiskelagen skall förklaras förverkade, om det inte är oskäligt. Även fiskefartyg och andra hjälpmedel skall förverkas, om ett förverkande behövs för att förebygga brott (45 § tredje stycket fiskelagen).

Egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott mot fiskelagen men inte kommit till sådan användning kan under vissa förhållanden också förverkas (45 § fjärde stycket fiskelagen). För förverkande krävs att brottet har fullbordats eller att förfarandet utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse. En ytterligare förutsättning är att förverkandet behövs för att förebygga brott.

I stället för fisken, redskapet eller den egendom som annars använts, medförts eller varit avsedd att användas som hjälpmedel, kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat (45 § femte stycket fiskelagen). Om det är omöjligt eller förenat med svårigheter att bevisa vilket värde egendomen har, får värdet uppskattas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

Beträffande egendom som varit föremål för brott mot 25–26 §§ fiskelagen finns vissa begränsningar i fråga om förverkande (45 § sjätte stycket fiskelagen).

¹⁰ Prop. 2004/05:135 s. 80 och 184.

¹¹ Prop. 2004/05:135 s. 184.

Från 2003 till och med 2006 avgjordes som tidigare nämnts drygt 80 fiskebrottmål av betydelse för FSU:s uppdrag. Tingsrätten meddelade beslut om förverkande i cirka 30 av dessa. I ett flertal fall uppgick värdet av det som förverkades till femsiffriga belopp, i ett par fall till sexsiffriga belopp.

2.5 Landningsavgift

Den som landar en otillåten fångst skall betala en särskild avgift, så kallad 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. Det kan också röra sig om bifångster av arter för vilka fiskeförbud råder.¹²

Det är Fiskeriverket som beslutar om avgiften. Verket behöver inte visa att fiskaren haft uppsåt eller varit oaktsam för att kunna påföra denne avgift. Det är tillräckligt att verket kan konstatera att en viss mängd fisk som inte får fångas har förts i land.¹³ Landningsavgiften skall motsvara den otillåtna fångstens värde och skall 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).

Fiskeriverket får i vissa fall sätta ned eller helt efterge avgiften. Det kan ske om det med hänsyn till andra följder av den otillåtna fångsten skulle framstå som oskäligt att ta ut full avgift eller det annars finns särskilda skäl (6 kap. 2 a § fiskeförordningen).

Beslut om landningsavgift fattat av Fiskeriverket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (51 § fiskelagen).

Sedan möjligheten att ta ut landningsavgift infördes den 1 juli 2003 och fram till och med 2006 har Fiskeriverket meddelat beslut om avgift i fyra fall. Avgiften har i dessa fall fastställts till 593, 986, 1 380 respektive 42 660 kr.

¹² Prop. 2002/03:41 s. 30.

¹³ Prop. 2002/03:41 s. 30.

2.6 Återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd

2.6.1 Krav på yrkesfiskelicens

Yrkesmässigt fiske bedrivs med stöd av yrkesfiskelicens eller av utländska fiskare med annat särskilt tillstånd att bedriva yrkesfiske i Sveriges sjöterritorium eller i Sveriges ekonomiska zon (6 § fiskelagen). Yrkesfiskelicens får beviljas den för vilket fisket är av väsentlig betydelse från försörjningssynpunkt, om fisket har anknytning till svensk fiskerinäring (30 § fiskelagen). Licensen kan avse visst fiske och får beviljas för viss tid. Omständigheter som visar att fisket har anknytning till svensk fiskerinäring är bl.a. att minst hälften av sökandens fiskefärder utgår från en svensk hamn eller att minst hälften av deltagarna i sökandens fiske är bosatta här i landet (2 kap. 19 § fiskeförordningen). För att fisket skall anses vara av väsentlig betydelse för försörjningen skall i normalfallet inkomsten av personligen bedrivet fiske under varje kalenderår inte understiga brutto två och netto ett halvt prisbasbelopp (2 kap. 1 § Fiskeriverkets kontrollföreskrifter). Även andra krav uppställs i vissa fall, bl.a. beroende på om den sökande bedriver annan verksamhet.

Det är Fiskeriverket som prövar frågor om yrkesfiskelicens (2 kap. 19 § fiskeförordningen).

Gemenskapsrätten ställer inte krav på personliga yrkesfiskelicenser. Sverige införde emellertid redan före EU-inträdet ett system med krav på sådana licenser.

2.6.2 Krav på fartygstillstånd

För att få använda visst större fartyg för yrkesmässigt fiske i havet krävs ett särskilt tillstånd, så kallat fartygstillstånd. Sådant tillstånd erfordras för fartyg med en största längd av fem meter eller mer (3 kap. 1 § Fiskeriverkets kontrollföreskrifter). Ett tillstånd kan begränsas avseende bl.a. fångstområde, redskap och fiskarter samt innefatta villkor om att fartygskapacitet skall föras ut från den svenska fiskeflottan (3 kap. 4 § nämnda föreskrifter). Det uppställs vidare ett antal krav för fartygstillstånd. Bland dem kan nämnas att fartyget skall vara registrerat som fiskefartyg i det fartygsregister som avses i 1 kap. 2 § sjölagen (1994:1009) och att tillståndshavaren skall vara en fiskare med yrkesfiskelicens. Ytterligare villkor kan föreskrivas i tillståndsbeviset.

För visst fiske krävs utöver ett fartygstillstånd och en generell yrkesfiskelicens även ett kompletterande fartygstillstånd. Sådant tillstånd erfordras bl.a. för svenskt fartyg vid fiske efter torsk i Östersjön (4 kap. 8 d § Fiskeriverkets kontrollföreskrifter).

Det är Fiskeriverket som prövar frågor om fartygstillstånd (3 kap. 1 § och 4 kap. 9 § angivna föreskrifter).

Kravet på innehav av tillstånd för att få använda visst fartyg vid yrkesmässigt fiske vilar på gemenskapsrättslig grund.

2.6.3 Permanent återkallelse

Om en yrkesfiskelicens har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan, får den återkallas (50 a § första stycket fiskelagen). En licens kan vidare återkallas om licensinnehavaren vid upprepade tillfällen fällts till ansvar för överträdelser av bestämmelser om fiske. Det sistnämnda innebär ett krav på att innehavaren fällts till ansvar för de aktuella överträdelserna genom beslut som vunnit laga kraft.

Ett beviljat fartygstillstånd kan under vissa förhållanden återkallas. Det gäller bl.a. när föreskrifter om fiske har överträtts vid fiske med fartyget eller om med tillståndet sammanhängande villkor åsidosatts (3 kap. 7 § och 4 kap. 10 § Fiskeriverkets kontrollföreskrifter).

Återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd till följd av överträdelser av fiskebestämmelserna är att anse som en extraordinär åtgärd. I förarbetena anges att en sådan åtgärd därför inte kan komma i fråga i andra fall än när överträdelserna är allvarliga och upprepade.¹⁴

2.6.4 Återkallelse på viss tid

En yrkesfiskelicens och ett fartygstillstånd får återkallas på viss tid om innehavaren av licensen eller tillståndet i samband med yrkesmässigt fiske har fällts till ansvar för en allvarlig överträdelse enligt fiskelagen (50 a § andra stycket fiskelagen). Kravet att innehavaren skall ha fällts till ansvar förutsätter att det finns ett

¹⁴ Prop. 2002/03:41 s. 25.

lagakraftvunnet beslut om straff för den överträdelse som föranleder åtgärden.¹⁵

Bland de omständigheter som har betydelse vid bedömningen av om överträdelsen varit allvarlig är huruvida den föranlett stor orättmätig vinning eller haft stor inverkan på fiskbestånden.¹⁶ Vidare ledning av vad som kan anses vara en allvarlig överträdelse kan återfinnas i rådets förordning (EG) nr 1447/1999 av den 24 juni 1999 om att upprätta en förteckning över sådana beteenden som utgör allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser.¹⁷ Förordningen pekar ut följande sex kategorier av överträdelser som allvarliga;

- 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,
- underlåtenhet att iaktta bestämmelser i samband med landning och saluföring av fiskeriprodukter.

Med underlåtenhet att iaktta bestämmelser under själva fisket avses bl.a. användning av förbjudna fiskemetoder, otillåtet fiske i en angiven zon och/eller under en särskild period samt underlåtenhet att iaktta bestämmelser om minimistorlekar. En underlåtenhet att iaktta övervakningsresurserna kan bestå i t.ex. ett ingrepp i systemet för satellitkontroll av fiskefartygs position.

Fiskeriverket får meddela beslut om återkallelse på viss tid av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd. Verket kan bestämma tiden för återkallelsen till mellan fjorton dagar och sex månader (50 a § andra stycket fiskelagen). Vid bedömningen av hur lång tid återkallelsen skall gälla skall hänsyn tas till bl.a. hur lång tid överträdelsen pågått, överträdelsens omfattning och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. En fiskeresan som omfattar en vecka bör t.ex. motsvara en återkallelse om två veckor. Om fiskeresan innefattar ett stort antal överträdelser, bör indragningen kunna vara längre. Detsamma gäller om överträdelser vid flera veckors fiske handläggs i samma ärende. Tidigare

¹⁵ Prop. 2002/03:41 s. 34.

¹⁶ Prop. 2002/03:41 s. 33–34.

¹⁷ EUT L 167, 2.7.1999, s. 5 (Celex 31999R1447).

återkallelser bör även påverka längden på en eventuell ny återkallelse.¹⁸

Fiskeriverkets beslut gäller omedelbart om inte annat beslutas (50 a § fjärde stycket fiskelagen). Tiden för återkallelse räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivning av beslutet.

Beslut om återkallelse fattat av Fiskeriverket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (51 § fiskelagen).

2.6.5 Varning

I stället för att besluta om återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd har Fiskeriverket i vissa fall en möjlighet att meddela en varning (50 a § tredje stycket fiskelagen). Det förutsätter dock att en varning kan anses vara en tillräcklig åtgärd. Enligt förarbetena är bestämmelsen i första hand tänkt att användas för förstagångsoverträdelser och lindriga överträdelser.¹⁹

2.6.6 Tillämpning av bestämmelserna om återkallelse

Under 2004–2006 fattade Fiskeriverket tolv beslut i frågan om återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid. I samtliga fall fann verket att det var en tillräcklig åtgärd att meddela varning. De gärningar som föranledde prövningen var i beslutsordning följande;

- fiske med 19 hummertinor i fredningsområde
- underlåtenhet att föranmäla en landning
- fiske med 76 hummertinor utöver antalet tillåtna samt att 10 av tinorna saknade föreskriven flyktöppning
- underlåtenhet att vid 6 tillfällen inom 48 timmar efter landning sända in loggboksblad med fångstuppgifter till Fiskeriverket. Loggboksbladen inkom till verket mellan 8 och 54 dagar för sent
- underlåtenhet att vid 6 tillfällen inom 2 kalenderdagar efter varje månad när fiske bedrivits, sända kustfiskejournaler med

¹⁸ Prop. 2002/03:41 s. 29.

¹⁹ Prop. 2002/03:41 s. 30.

- fångstuppegifter till Fiskeriverket. Loggbladen inkom till verket mellan 15 och 196 dagar för sent
- trålfiske vid 2 tillfällen med fiskefartyg som saknat tillstånd att användas för yrkesmässigt fiske
 - underlåtenhet att vid 30 tillfällen i samband med yrkesmässigt trålfiske inom föreskriven tid sända in loggboksblad med fångstuppegifter till Fiskeriverket
 - underlåtenhet att vid 7 tillfällen i samband med yrkesmässigt trålfiske inom föreskriven tid sända in loggboksblad med fångstuppegifter till Fiskeriverket
 - underlåtenhet att vid 13 tillfällen i samband med yrkesmässigt trålfiske inom föreskriven tid sända in loggboksblad med fångstuppegifter till Fiskeriverket
 - överskridande av gällande ranson vid fiske av torsk i Östersjön, lämnande av felaktig fångstuppegift i landningsdeklaration och underlåtenhet att göra föreskriven förhandsanmälan
 - bedrivande av fiske med trål som saknat föreskriven artsorterande rist innanför trålfiskegränsen
 - underlåtenhet att under 3 månaders tid vid yrkesmässigt fiske inom 48 timmar efter månadernas slut rapportera fångstuppegifter i kustfiskejournal.

3 Återkallelse av tillstånd m.m. inom andra sektorer

FSU skall överväga möjligheten att införa bestämmelser om att som en omedelbar reaktion på en överträdelse, och utan föregående domstolsförfarande, ingripa med administrativa sanktioner i form av återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid. Utredningen skall inhämta kunskap om effektiviteten och tillämpningen av liknande system inom andra sektorer. I detta kapitel kommer därför att redogöras för några områden där återkallelse av tillstånd m.m. kan komma i fråga. De områden som beskrivs utgör exempel på när återkallelse kan ske som en reaktion på en överträdelse.

Det första område som redogörs för är vägtrafiken, där det kan bli aktuellt med både körkortsingripanden och återkallelse av tillstånd inom den yrkesmässiga trafiken. Ett annat område är sjötrafiken där det kan förekomma att en befattningshavare fråntas rätten att utöva sin befattning. Frågor om återkallelse av legitimation på hälso- och sjukvårdens område kommer också att behandlas. Slutligen kommer en kort beskrivning att göras av ytterligare några områden där återkallelse av tillstånd m.m. kan ske.

Tyngdpunkten i redovisningen har lagts på körkortsingripanden. Utformningen av denna reglering är av stort intresse för återkallelse på yrkesfiskets område.

3.1 Körkortsingripanden

Bestämmelser om körkortsingripanden finns i 5 kap. körkortslagen (1998:488), KKL. Ett körkortsingripande sker genom återkallelse av körkortet eller genom varning. Varning kan endast meddelas om det finns grund för återkallelse av körkortet och är alltså inte en självständig form av körkortsingripande. Länsstyrelsen handlägger ärenden om återkallelse och varning. År 2005 uppgick enligt statistik från Vägverket antalet återkallelser till cirka 33 000.

I 5 kap. 1 § andra stycket KKL anges en grundläggande princip för körkortsingripanden på grund av brott. Principen innebär att skuldfrågan inte skall prövas i körkortsärendet. Skuldfrågan skall avgöras genom lagakraftvunnen dom, godkänt strafföreläggande, godkänt föreläggande om ordningsbot eller genom beslut om åtalsunderlåtelse. I kategorin lagakraftvunna domar ingår enligt tredje stycket brottmålsdom eller annat likvärdigt avgörande som har meddelats av en utländsk domstol eller myndighet.

3.1.1 Grunder för körkortsingripande

I 5 kap. 3 § 1–8 KKL görs en uppräknig av i vilka fall ett körkort skall återkallas. Punkterna 1–7 tar sikte på trafiksäkerheten medan punkten 8 reglerar återkallelse för det fall ett visst föreläggande inte följts. I stället för att körkortet återkallas kan körkortshavaren i vissa fall varnas.

Ett körkort skall återkallas om

1. körkortshavaren har gjort sig skyldig till grov vårdslöshet i trafik eller trafiknykterhetsbrott (1 § andra stycket, 4 eller 4 a § lagen [1951:649] om straff för vissa trafikbrott eller 30 § första, andra eller tredje stycket lagen [1990:1157] om säkerhet vid tunnelbana och spårväg eller 10 kap. 2 § första, andra eller tredje stycket järnvägslagen [2004:519]),
2. körkortshavaren har gjort sig skyldig till s.k. smitning (5 § lagen om straff för vissa trafikbrott) och överträdelsen inte kan anses som ringa,
3. körkortshavaren genom upprepade brott i väsentlig grad har visat bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter de bestämmelser som gäller i trafikens eller trafiksäkerhetens intresse för förare av motordrivet fordon eller spårvagn,
4. körkortshavaren i annat fall vid förande av ett motordrivet fordon eller en spårvagn har överskridit högsta tillåtna hastighet, kört mot rött ljus, underlåtit att iaktta stopplikt, kört om vid övergångsställe eller brutit mot någon annan regel som är väsentlig från trafiksäkerhetssynpunkt, allt om överträdelsen inte kan anses som ringa,
5. körkortshavaren på grund av opålitlighet i nykterhetskänslighet inte bör ha körkort,

6. det med hänsyn till annat brott som körkortshavaren har gjort sig skyldig till kan antas att han inte kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken eller om han på grund av sina personliga förhållanden i övrigt inte kan anses lämplig som förare av körkortspliktigt fordon,
7. körkortshavarens förutsättningar för rätt att köra ett körkortspliktigt fordon är så väsentligt begränsade genom sjukdom, skada eller dylikt att han från trafiksäkerhetssynpunkt inte längre bör ha körkort samt om
8. körkortshavaren inte följer ett föreläggande att ge in läkarintyg eller bevis om godkänt förarprov.

Återkallelse är obligatorisk vid grov vårdslöshet i trafik och trafiknykterhetsbrott där alkoholhalten i blodet uppgått till lägst 0,5 promille eller motsvarande mängd i utandningsluften. Vid trafiknykterhetsbrott med lägre alkoholhalt skall varning meddelas om varningen av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd (5 kap. 9 §).

Punkterna 3 och 4 kompletterar varandra såtillvida att punkten 4 är inriktad på trafikfarligheten i det enskilda fallet medan punkten 3 kommer till användning vid upprepade trafikförseelser av mindre allvarligt slag, som t.ex. måttliga hastighetsöverträdelser och mindre allvarliga utrustningsbrister. Återkallelse av körkort har i dessa fall ofta föregåtts av varning. Begreppet upprepade brott avser normalt minst tre. Med uttrycket ”i trafikens intresse” avses trafikrelaterade förseelser som inte har begåtts vid färd, exempelvis skatte-, försäkrings- och registreringsförseelser.¹

Punkten 4 tar sikte på överträdelser av de grundregler som måste iakttas för att trafiksäkerheten skall kunna upprätthållas. Vid bedömningen av om det finns grund för återkallelse skall en helhetsbedömning göras av överträdelsens svårhetsgrad från trafiksäkerhetssynpunkt. Om omständigheterna tyder på att någon faktisk trafikfara inte förelegat bör överträdelsen kunna bedömas som ringa, liksom om överträdelsen beror på ett tillfälligt förbiseende.² Om den bedöms som ringa, kan reglerna om upprepade trafikbrott i stället bli tillämpliga. Mer än hälften av samtliga beslut om återkallelse meddelas med stöd av punkten 4.

¹ Prop. 1975/76:155 s. 93 f.

² Prop. 1979/80:178 s. 79.

Punkten 5 avser situationer där det föreligger nykterhetsanmärkningar mot en körkortshavare, exempelvis att han eller hon blivit omhändertagen för berusning. En helhetsbedömning av risken för vidare misskötsamhet i nykterhetshänseende skall då göras. Förutom bruk av alkohol omfattas även bruk av andra rusgivande medel, t.ex. narkotika, av denna punkt.

Frågan om återkallelse av körkort på grund av allmän brottslighet enligt punkten 6 skall prövas efter en helhetsbedömning av körkortshavarens person och hur han eller hon kan förväntas uppträda i trafiken. Vid kvalificerad brottslighet, exempelvis brottslighet som bedrivits yrkesmässigt eller varit särskilt grov, långvarig eller hänsynslös bör innehav av körkort i regel vägras. Även kombinationen av allmän brottslighet och trafikbrottslighet bör beaktas.³

3.1.2 Spärrtid

Vid körkortsåterkallelse enligt 5 kap. 3 § 1–6 KKL skall en spärrtid bestämmas, dvs. en tid under vilken ett nytt körkort inte får utfärdas (5 kap. 6 §). Spärrtiden skall vara lägst en månad och högst tre år. Spärrtiden för grov vårdslöshet i trafik och grovt rattfylleri skall bestämmas till lägst ett år. I praxis påverkas spärrtidens längd i sänkande riktning av ett starkt behov av körkort och av att lång tid förflutit mellan brottet och körkortsåterkallelsen. I skärpande riktning verkar upprepade förseelser efter tidigare körkortsingripande. Den som har fått sitt körkort återkallat måste ansöka om ett nytt körkort.

Spärrtiden vid återkallelse räknas från dagen för delgivningen av beslutet eller från den tidigare dag när körkortshavaren överlämnat körkortet till länsstyrelsen. Har återkallelsen föregåtts av ett interimistiskt beslut eller ett beslut om omhändertagande av körkortet (avsnitt 3.1.5 och 3.1.6), räknas spärrtiden från det först delgivna beslutet (7 kap. 8 §).

³ Prop. 1975/76:155 s. 72.

3.1.3 Varning

I 5 kap. 9 § KKL anges under vilka förutsättningar som ett körkortsingripande kan ske i form av varning. Varning kan som nämnts inte meddelas när körkortshavaren gjort sig skyldig till grov vårdslöshet i trafik eller ett trafiknykterhetsbrott där alkoholhalten i blodet uppgått till lägst 0,5 promille eller motsvarande mängd i utandningsluften.

Vid trafiknykterhetsbrott med lägre alkoholhalt samt i de fall som avses i 5 kap. 3 § 2–6 kan varning meddelas om ett sådant ingripande av särskilda skäl kan anses som en tillräcklig åtgärd. Skälen kan vara att hänföra till omständigheterna kring förseelsen eller till körkortshavarens person. Omständigheter att hänföra till förseelsen rör dels förseelsens art, dels den konkreta trafikfaran. En avvägning skall alltså göras mellan förseelsens svårhetsgrad från trafiksäkerhetssynpunkt och de trafikförhållanden som rådde på platsen. Skäl hänförliga till körkortshavarens person gäller främst hans tidigare skötsamhet i trafiken. Det skall beaktas hur länge han haft körkort och hans behov av körkort.⁴

En ny förseelse efter varning eller återkallelse skall bedömas tillsammans med de förseelser som föranlett varningen eller återkallelsen.⁵

3.1.4 Underlåtande av körkortsingripande

Återkallelse kan underlåtas eller spärrtid sättas ned om det kan ske utan fara för trafiksäkerheten och det föreligger synnerliga skäl (5 kap. 10 § andra stycket KKL). Sådana skäl kan t.ex. föreligga när osedvanligt lång tid förflutit mellan ett brott och prövningen av körkortsåterkallelse.⁶ Om återkallelse underlåts, får varning meddelas i stället. I 5 kap. 11 § stadgas att en återkallelse eller en varning kan hävas eller spärrtiden kortas eller ersättas med en varning om en ny omständighet har inträffat eller blivit känd sedan beslutet om återkallelse, varning eller spärrtid vann laga kraft. Förutsättningen är även här att det föreligger synnerliga skäl.

⁴ Prop. 1997/98:124 s. 42.

⁵ RÅ 85 2:59.

⁶ Prop. 1975/76:155 s. 110.

3.1.5 Omedelbart omhändertagande

Ett körkort kan omhändertas omedelbart av polismyndighet eller åklagare. Ett körkort skall omhändertas bl.a. om körkortshavaren har visat tydliga tecken på påverkan av alkohol eller annat ämne vid förande av motordrivet fordon eller spårvagn liksom om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas enligt 5 kap. 3 § 1 eller 4 KKL (5 kap. 7 §). Körkortshavaren mister sin behörighet omedelbart vid omhändertagandet. Han får dock medges rätt att fortsätta att köra under 48 timmar närmast efter omhändertagandet om ingripandet har skett på grund av brott som avses i 5 kap. 3 § 4. Ett beslut att omhänderta ett körkort skall meddelas skyndsamt och delges körkortshavaren. Beslutet, som inte får överklagas, skall inom 48 timmar sändas till den länsstyrelse som skall pröva frågan om körkortsingripande. Länsstyrelsen skall utan dröjsmål pröva frågan om körkortet skall återkallas interimistiskt eller lämnas tillbaka (7 kap. 5 §).

3.1.6 Interimistiska beslut

Ett körkort skall återkallas tills vidare (interimistiskt) i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas slutligt på någon av de grunder som avses i 5 kap. 3 § 1–7 KKL (5 kap. 5 §). Om beslutet grundas på misstanke om brottslig gärning, skall beslutets giltighetstid begränsas enligt vad som gäller för spärrtid. Regeln om begränsning av beslutets giltighetstid innebär att om det inte finns något lagakraftvunnet avgörande i brottmålet vid utgången av den angivna tiden återfår körkortshavaren möjlighet att köra motorfordon lika tidigt som om spärrtid hade gällt. Om så sker, finns en regel i 5 kap. 10 § första stycket som säger att ytterligare körkortsingripande kan underlåtas. I de fall ett interimistiskt beslut om återkallelse har fattats skall länsstyrelsen pröva ärendet slutligt när det finns en lagakraftvunnen brottmålsdom, ett godkänt strafföreläggande, ett godkänt föreläggande om ordningsbot eller ett beslut om åtalsunderlåtelse.

Interimistiska beslut om återkallelse förekommer främst i de fall där polismyndighet eller åklagare har beslutat om omhändertagande av ett körkort. Varning kan inte meddelas interimistiskt.⁷

⁷ RÅ 1994 not 3.

Under 2005 meddelades cirka 12 000 interimistiska beslut om återkallelse.

3.1.7 Preliminära beslut om körkortsingripande

Länsstyrelsen har även en möjlighet att utfärda s.k. preliminära beslut om körkortsingripande (7 kap. 6 § KKL). Dessa syftar till att förenkla och effektivisera handläggningen av körkortsingripanden. Preliminära beslut kan avse både återkallelse och varning liksom både interimistisk och slutlig återkallelse. För att ett preliminärt beslut skall få utfärdas krävs att det finns grundad anledning anta att körkortshavaren är beredd att godta beslutet. Enligt förarbetena bör ett preliminärt beslut kunna meddelas när den gärning som läggs till grund för ingripandet inte är ifrågasatt eller på annat sätt oklar. Körkortshavaren kan ha erkänt gärningen eller kan omständigheterna vara sådana att det inte finns någon tvekan i skuldfrågan. Dessutom krävs att varken omständigheterna vid gärningen eller körkortshavarens personliga förhållanden är sådana att de har någon avgörande betydelse för körkortsingripandet, vare sig för formen eller för spärrtidens längd.⁸

Körkortshavaren måste godkänna beslutet inom viss tid. Ett preliminärt beslut som har godkänts av körkortshavaren gäller som lagakraftvunnet beslut.

3.1.8 Utländska körkort

I 6 kap. KKL finns bestämmelser om utländska körkort. Ett utländskt körkort som har utfärdats i en stat inom EES gäller i Sverige enligt sitt innehåll. Även andra utländska körkort kan under vissa förutsättningar vara giltiga i Sverige. Det är möjligt för svenska myndigheter och domstolar att besluta om körkortsingripanden beträffande utländska körkort. Av 6 kap. 5 § framgår att giltigheten av ett utländskt körkort skall prövas om det finns grund för körkortsingripande enligt bestämmelserna i körkortslagen. Ingripandet skall prövas enligt samma regler som vid ingripande mot ett svenskt körkort.

⁸ Prop. 1997/98:124 s. 50 f.

3.1.9 Överklagande

Länsstyrelsens beslut i ärenden om körkortsingripande kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Även om beslutet överklagas gäller det omedelbart, om inte annat anges. Det gäller även de interimistiska besluten. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3.2 Återkallelse av tillstånd inom den yrkesmässiga trafiken

Regler om yrkesmässig trafik finns i yrkestrafiklagen (1998:490), YTL. Med yrkesmässig trafik avses trafik i vilken personbil, lastbil, buss, terrängmotorfordon eller traktortåg med förare ställs till allmänhetens förfogande mot betalning för transport av personer eller gods (1 kap. 1 § YTL). Yrkesmässig trafik får endast bedrivas av den som har trafik tillstånd. Ett sådant tillstånd kan innehas av både en fysisk och en juridisk person. Tillstånd får ges endast till sådana fysiska eller juridiska personer som bedöms vara lämpliga att driva verksamheten (2 kap. 5 §). Vid denna lämplighetsprövning tas hänsyn bl.a. till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna och laglydnad i sådana avseenden som har betydelse för bedömningen av lämpligheten som just trafikutövare. Hos juridiska personer prövas även den eller de som skall ha ansvaret för trafikutövningen och vissa andra personer som har inflytande över verksamheten.

Vad gäller en personbil eller en lätt lastbil som förs i linjetrafik eller taxitrafik krävs utöver trafik tillstånd även att föraren innehar taxiförarlegitimation (3 kap. 1 §). Denna ges efter prövning av yrkeskunnande och laglydnad. En taxiförarlegitimation gäller endast tillsammans med ett giltigt körkort.

Trafik tillstånd och taxiförarlegitimation kan återkallas. I mindre allvarliga fall kan varning meddelas. På samma sätt som gäller för körkortsärenden skall inte skuldfrågan prövas när det gäller fråga om återkallelse eller varning med anledning av brottslig gärning (5 kap. 14 §).

Det är länsstyrelsen som handlägger ärenden om återkallelse eller varning. Länsstyrelsens beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3.2.1 Återkallelse av trafik tillstånd

Enligt 5 kap. 1 § YTL skall ett trafik tillstånd återkallas om det i den yrkesmässiga trafiken eller i övrigt vid driften av trafik rörelsen eller i annan näringsverksamhet som tillståndshavaren driver har förekommit allvarliga missförhållanden eller om annars förutsättningarna för tillstånd inte längre föreligger. Om missförhållandena inte är så allvarliga att tillståndet bör återkallas, kan i stället varning meddelas. I 5 kap. 2 § regleras de situationer där återkallelse är obligatorisk. Det gäller när tillståndshavaren eller någon annan som har lämplighet prövats för tillstånd

1. har dömts för allvarliga brott, inräknat ekonomiska brott,
2. har dömts för allvarliga eller upprepade överträdelser av
 - a) YTL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag,
 - b) författningar eller föreskrifter om vägtrafik och vägtransporter, särskilt bestämmelser om förarens kör- och vilotider, fordons vikt och mått, fordons utrustning och beskaffenhet eller bestämmelser av väsentlig betydelse för trafiken, trafiksäkerheten eller skyddet av miljön, eller
 - c) bestämmelser om löne- och anställningsförhållanden i branschen,
3. i väsentlig mån har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna vad avser betalning av skatter och avgifter, eller
4. på väsentligt sätt har åsidosatt villkor för tillståndet.

Om ett tillstånd återkallas på någon av dessa grunder eller till följd av allvarliga missförhållanden, skall en tid på lägst tre och högst fem år bestämmas under vilken den prövade skall anses olämplig att driva yrkesmässig trafik.

Per den 31 december 2005 fanns cirka 28 000 beviljade trafik tillstånd. Under 2005 återkallades cirka 2 200 stycken.

3.2.2 Återkallelse av taxiförarlegitimation

En taxiförarlegitimation skall enligt 5 kap. 6 § YTL återkallas bl.a. om innehavaren genom brottslig gärning eller på grund av andra missförhållanden har visat sig olämplig att tjänstgöra som förare i linjetrafik eller taxitrafik. Varning kan meddelas om missförhållandena inte är så allvarliga att tillståndet bör återkallas. Brott

mot person och mera allvarliga tillgreppsbrott bör i allmänhet leda till att föraren bedöms olämplig. Bristande laglydnad i form av t.ex. skattebrott bör däremot tillmätas vikt i första hand vid lämplighetsprövning i samband med trafik tillstånd. Rena trafikbrott beaktas vanligen endast i samband med prövning av körkortsinnehavet.⁹ Om en taxiförarlegitimation återkallas på någon av dessa grunder, skall en tid på lägst tre och högst fem år bestämmas under vilken den prövade skall anses olämplig att inneha sådan legitimation.

Enligt 5 kap. 8 § skall en taxiförarlegitimation återkallas tills vidare i avvaktan på slutligt avgörande, om det på sannolika skäl kan antas att legitimationen kommer att slutligt återkallas. Om det på sannolika skäl kan antas att legitimationen kommer att återkallas, skall polis eller åklagare omhänderta en taxiförarlegitimation. Likadant gäller om det finns grund för att ta hand om innehavarens körkort samt om körkortet eller legitimationen har återkallats (5 kap. 9 §).

Om en taxiförarlegitimation har omhändertagits, skall länsstyrelsen enligt 5 kap. 10 § utan dröjsmål avgöra om legitimationen skall återkallas tills vidare eller lämnas tillbaka.

Under 2005 återkallades cirka 350 taxiförarlegitimationer.

3.3 Fråntagande av befattning inom sjötrafiken

Sjölagen (1994:1009) innehåller straffbestämmelser för överträdelser som begås till sjöss. Dessa brottmål handläggs av särskilda sjörättsdomstolar. Straffbestämmelserna gäller bl.a. vårdslöshet i sjötrafik, sjöfylleri och s.k. smitning vid sjöolycka (20 kap. 2, 4, 5 och 8 §§). Därutöver finns det vissa gärningar som är hänförliga till en befälhavares respektive en redares ansvar (20 kap. 1, 6, 7 och 9 §§). Dessa utgörs bl.a. av följande:

1. om en befälhavare försummar att se till att fartyget enligt gällande regler är sjövärdigt,
2. om en redare försummar att avhjälpa fel eller brist i sjövärdigheten, om han ägt eller bort äga kännedom om felet eller bristen,
3. om en redare underlåter att, trots att det är möjligt för honom, hindra fartyget att gå till sjöss när en förestående resa på grund

⁹ Prop. 1993/94:168 s. 41 och prop. 1997/98:63 s. 90 f.

av fel eller brist i sjövärdigheten kan bli förenad med allvarlig fara för de ombordvarande,

4. om en befälhavare avviker från tjänsten och överger fartyget eller försummar sina skyldigheter enligt gällande regler exempelvis när fartyget är i fara, när någon annan är i sjönöd eller när fara hotar sjötrafiken samt
5. om en befälhavare försummar sina skyldigheter enligt gällande regler vid prejning eller visitering.

Om en person som innehar en befattning på ett fartyg för vilken särskilda behörighetsvillkor gäller faller till ansvar för någon av dessa gärningar och därigenom visat sig olämplig att utöva en sådan befattning, skall domstol besluta att han eller hon för viss tid eller för alltid skall fråntas rätten att utöva befattningen (20 kap. 12 §). Beslutet får även avse andra befattningar än den i vilken gärningen begåtts.

Om åtgärder vidtas för att väcka åtal, får Sjöfartsverket i uppenbara fall meddela beslut för tiden intill dess lagakraftägande dom finns eller domstolen, sedan åtal väckts, förordnar annat. Om det inte längre finns fog för beslutet, skall detta omedelbart hävas. Sjöfartsverkets beslut kan överklagas till regeringen.

Enligt uppgift från Sjöfartsverket har möjligheten att frånta en person rätten att inneha en befattning använts mycket sparsamt.

3.4 Återkallelse av legitimation på hälso- och sjukvårdens område

I 5 kap. lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område finns bestämmelser om disciplinpåföljd och återkallelse av legitimation för yrkesutövare inom detta område. Disciplinpåföljd utgörs av erinran eller varning. En legitimation att utöva ett yrke inom hälso- och sjukvården skall återkallas bl.a. om den legitimerade varit grovt oskicklig vid utövning av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket (5 kap. 7 § 1). Återkallelse kan i dessa fall ske även interimistiskt (5 kap. 8 §). Även ett förfarande utom yrkesutövningen kan utgöra orsak till återkallelse. Utgångspunkten för bedömningen är om förfarandet kan anses ha undergrävt den tillit allmänheten har rätt

att hysa till en legitimerad yrkesutövare. Exempel på ett sådant förfarande är ett allvarligt brott mot annans hälsa.¹⁰

Det finns även en möjlighet att ålägga en legitimerad person en prøvotid om tre år om denne varit oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig olämplig för yrket och varning inte framstår som en tillräckligt ingripande åtgärd (5 kap. 6 §). Visar den legitimerade under prøvotiden på nytt oskicklighet vid utövning av sitt yrke eller på annat sätt visar olämplighet att utöva yrket skall legitimationen återkallas (5 kap. 7 § 4). Även här kan återkallelse ske interimistiskt. Om det finns särskilda skäl får återkallelse dock underlåtas, varvid föreskrift om prøvotid kan meddelas ytterligare en gång.

Förutsättningarna för ett interimistiskt beslut om återkallelse är att det föreligger sannolika skäl för att den legitimerade gjort sig skyldig till det som lagts honom eller henne till last och att detta kommer att leda till en slutlig återkallelse av legitimationen. Vid misstanke om brott skall de föreliggande omständigheterna vara sådana att de vid en objektiv bedömning får misstanken att framstå som berättigad.¹¹ En ytterligare förutsättning är att ett interimistiskt beslut är påkallat från allmän synpunkt. Ett interimistiskt beslut gäller i högst sex månader. Om det finns särskilda skäl, får beslutets giltighetstid förlängas med ytterligare högst sex månader.

Om en legitimation har återkallats, skall en ny legitimation efter ansökan meddelas när förhållandena medger det (5 kap. 13 §).

Det är Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd som prövar ärenden om återkallelse av legitimation. Besluten får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Enligt uppgift från Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd förekommer det cirka 10 stycken beslut om återkallelse av legitimation per år. Återkallelse sker till övervägande del på grund av den legitimerades sjukdom.

¹⁰ Prop. 1978/79:220 s. 53.

¹¹ Prop. 1997/98:109 s. 164.

3.5 Övriga områden

Även på andra områden kan återkallelse av tillstånd förekomma. Exempelvis får i regel servering av spritdrycker, vin och starköl endast ske om serveringstillstånd har meddelats (6 och 7 kap. alkohollagen [1994:1738]). Ett sådant tillstånd kan återkallas bl.a. om tillståndshavaren inte längre anses lämplig att bedriva försäljning av alkoholdrycker. Sådan olämplighet hos en tillståndshavare som bör medföra att tillståndet återkallas är t.ex. brott som har anknytning till rörelsen, narkotikabrott, trafiknykterhetsbrott och våldsbrott.¹² I stället för återkallelse kan varning meddelas om det kan anses vara en tillräcklig åtgärd. Det är kommunen som handlägger ärenden om serveringstillstånd. Besluten får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Tillstånd krävs även för att driva en uthyrningsrörelse för bilar och terrängmotorfordon (lagen [1998:492] om biluthyrning). Tillståndet kan återkallas om förutsättningarna för tillstånd inte längre föreligger. Varning kan meddelas för vissa mindre allvarliga fall. För tillstånd ställs bl.a. krav beträffande den personliga lämpligheten och vandeln. Dessa krav motsvarar de som ställs på en innehavare av ett yrkestrafiktillstånd.¹³ Länsstyrelsen handlägger frågor om uthyrningstillstånd. Besluten kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol varvid prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Det kan också nämnas att liknande regler som de som finns om återkallelse av legitimation på hälso- och sjukvårdens område även finns beträffande veterinärer (lagen [1994:844] om behörighet att utöva veterinäryrket). Ett förslag föreligger om att fler yrkesgrupper inom djurens hälso- och sjukvård skall omfattas av legitimationskrav och därmed av frågan om återkallelse av legitimation.¹⁴

Disciplinära åtgärder kan också vidtas mot andra yrkeskategorier, bl.a. revisorer och advokater. En sådan åtgärd kan grunda sig på att vederbörande gjort sig skyldig till brott.

¹² Prop. 1994/95:89 s. 102.

¹³ Prop. 1997/98:63 s. 106.

¹⁴ *Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård* (SOU 2005:98).

4 Sanktionsavgift som påföljd i allmänhet

4.1 Allmänt om sanktionsavgifter

En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som åläggs en fysisk eller juridisk person på grund av ett rättsstridigt beteende. Sanktionsavgifter kan vara repressiva och/eller vinstbegränsande. För att fastställa sanktionsavgifter används ofta schabloner. Det är endera tillsynsmyndigheten eller en domstol som beslutar om sanktionsavgift. Ansvaret är vanligtvis strikt, dvs. skyldigheten att betala en avgift uppkommer när ett regelbrott objektivt kan konstateras. Avgiften tillfaller, utom när det gäller straffavgiften för advokater i 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken, staten. Beloppens storlek varierar kraftigt, bl.a. beroende på förhållandena inom respektive område.

Avgiften kan användas vid sidan av eller i stället för skadestånd, vite, straff och förverkande. Det viktigaste skälet för att införa sanktionsavgifter har varit att lagstiftaren velat öka efterlevnaden av reglerna inom särskilda områden. Sanktionsavgifter har ofta förmodats föra med sig en effektivisering eftersom de anses erbjuda en snabb, enkel och billig lösning på de problem som beivrandet av regelbrott utgör.

4.2 Sanktionsavgifternas användningsområde och utformning

Frågan om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet behandlades av regeringen under förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken, BrB.¹ De

¹ Prop. 1981/82:142 s. 21 ff.

riktlinjer regeringen i detta sammanhang uppställde har behandlats av justitieutskottet och antagits av riksdagen.²

Regeringen utvecklade sex principer som skulle utgöra en god grund för ett sådant avgiftssystem. Här angavs bl.a. att sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga i fall där regelöverträdelserna är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken på den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall som nämndes var 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.

Sanktionsavgifter borde enligt regeringen få förekomma endast inom speciella klart avgränsade rättsområden. Det skulle vidare vara möjligt att förutse hur stor avgiften skulle bli i det enskilda fallet. Regeringen ansåg att det, beroende på det aktuella rättsområdets natur, särskilt bör prövas om uppsåt eller oaktsamhet skall förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet skall bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar skall 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.

I betänkandet som föregick propositionen hade uppställts ytterligare ett krav för att strikt ansvar skulle få komma i fråga.³ Häri angavs att strikt ansvar i princip bör förutsätta att avgiftsskyldigheten riktar sig mot personer och företag som måste antas ha inte bara ingående kännedom om föreskrifternas innehåll utan även särskild anledning att vaka över att de inte överträds.

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 sida 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 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.

² Bet. 1981/82:JuU53 och rskr 1981/2:328.

³ Ds Ju 1981:3 s. 93 f.

Regeringen menade vidare att det i viss utsträckning kunde överlåtas åt 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 görs beroende av om överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar.

Vikten av att avgiftssystem införs på nya områden först efter noggranna överväganden om behovet poängterades likaså.

Regeringen och riksdagen har härefter i flera lagstiftningsärenden tagit ställning till frågan om bristande efterlevnad av bestämmelser skall sanktioneras genom straff eller sanktionsavgifter. Efter sådant övervägande har sanktionsavgifter införts på en rad områden. Fortsättningsvis följer en redogörelse för avgiftssystemet inom några av dessa. Urvalet av områden har gjorts för att visa de olika lösningar som har valts vid utformningen av ett system med sanktionsavgifter. Miljösanktions- och vattenföroreningsavgifter pekas särskilt ut i utredningsdirektiven, varför systemen för dessa avgifter redovisas något mer utförligt än övriga områden.

4.3 Miljösanktionsavgift

4.3.1 Reglering

Miljösanktionsavgifter infördes genom miljöbalken, MB, 1999 och efterträdde det tidigare systemet med miljöskyddsavgifter.⁴ Avgiften, som är en repressiv sanktion, infördes för att bidra till dels en hög standard i miljöpåverkande verksamhet, dels att miljöreglerna skulle få ett effektivt genomslag.⁵

Enligt bemyndigande i balken får regeringen meddela föreskrifter om att miljösanktionsavgift skall betalas av den som påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig utan att tillstånd har getts eller anmälan har gjorts (30 kap. 1 § första stycket MB). Regeringen får vidare föreskriva att sådan avgift skall betalas av den som åsidosätter villkor eller andra bestämmelser i ett tillstånd, andra bestämmelser i balken,

⁴ Prop. 1997/98:45, bet. 1997/98: JoU 20, rskr 1997/98:278.

⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 535.

föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller bestämmelser i EG:s förordningar inom balkens tillämpningsområde.

Avgiftens storlek skall framgå av föreskrifterna. Avgiften skall uppgå till minst 1 000 kr och högst 1 000 000 kr. När avgiftens storlek bestäms, skall hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser (30 kap. 1 § andra stycket MB). Med överträdelsens allvar avses de objektiva omständigheterna, t.ex. hur lång tid överträdelsen har pågått och överträdelsens omfattning, medan betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser tar sikte på förhållanden som t.ex. skyddsintresset.⁶

Miljösanktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet, dvs. med strikt ansvar (30 kap. 2 § MB). Avgift behöver dock inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till vissa uppräknade faktorer, bl.a. sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand eller genom att uppdra åt någon annan göra det som ålegat den avgiftsskyldige eller att överträdelsen föranlett straff enligt miljöbalken. Avgiften tillfaller staten.

Det är tillsynsmyndigheten som beslutar om miljösanktionsavgift. Innan beslutet fattas skall den som anspråket riktas mot ha getts tillfälle att yttra sig (30 kap. 3 § MB). Tillsynsmyndighetens beslut kan överklagas till miljödomstol (30 kap. 7 § MB).

Beslut om miljösanktionsavgift får inte meddelas, om den som anspråket riktar sig mot inte inom fem år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har inträffat har getts tillfälle att yttra sig (30 kap. 6 § MB). Om ett vitesföreläggande har överträtts, skall avgift inte tas ut för överträdelse som omfattas av föreläggandet (4 § förordningen [1998:950] om miljösanktionsavgifter).

Regeringens föreskrifter återfinns i förordningen om miljö-sanktionsavgifter. Av bilagan till förordningen framgår vilka överträdelser som kan medföra sanktionsavgift och avgiftens storlek. Exempelvis anges i avsnitt 4.3.1 att avgift skall betalas av den som bryter mot 11 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket genom att åsidosätta kravet för jordbruksföretag med mer än 5 hektar åkermark att ha en viss del av marken höst- eller vinterbevuxen. Avgiftsbeloppet för denna överträdelse bestäms till

⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 539.

500 kr per hektar som inte hålls höst- eller vinterbevuxen, dock minst 1 000 kr och högst 25 000 kr.

Om den felande inte, efter att ha fått skälig tid att vidta rättelse, upphör med en överträdelse efter det att en miljöstraffavgift har beslutats, skall ny avgift för överträdelsen tas ut med dubbelt belopp. Detsamma gäller om överträdelsen upprepas inom två år från det tidigare beslutet om miljöstraffavgift. Begränsningen om en miljon kronor vid varje tillfälle gäller dock fortfarande (2 och 3 §§ förordningen om miljöstraffavgifter).

4.3.2 Avgiftens förhållande till straff

Det finns överträdelser som enligt miljöbalken och förordningen om miljöstraffavgifter kan föranleda både straff och miljöstraffavgift. Två bestämmelser i miljöbalken syftar dock till att mycket kraftigt begränsa utrymmet för dubbla sanktioner.

Den första av dessa bestämmelser är en åtalsprövningsregel som omfattar alla fall där miljöstraffavgift kan åläggas (29 kap. 11 § fjärde stycket MB). Regeln medför att, när miljöstraffavgift kan åläggas för en överträdelse och det kan antas att påföljden stannar vid böter, åtal kommer att väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Utgångspunkten är således att åtal inte skall väckas i de aktuella fallen om det inte är särskilt motiverat att utöver sanktionsavgift även döma till straff. Av förarbetena framgår att miljöstraffavgifter bör reserveras för de lindrigaste överträdelserna.⁷ Mot bakgrund av att straffvärdet för flertalet lindriga överträdelser torde kunna stanna på bötesnivå bör åtalsprövningsregeln få stort genomslag.

Den andra begränsningsregeln tar sikte på utrymmet att påföra miljöstraffavgift (30 kap. 2 § andra stycket 4 MB). Regeln medför att avgift inte behöver tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till att överträdelsen föranlett straff enligt miljöbalken.

I förarbetena anges vidare att riskerna för dubbla sanktioner kan minskas ytterligare genom en renodling av de två sanktionsformerna på miljöområdet.⁸ Renodlingen bör innebära att en gärning omfattas antingen av straffansvar eller av miljöstraffavgift.

⁷ Prop. 2005/06:182 s. 44.

⁸ Prop. 2005/06:182 s. 45.

4.3.3 Utvärdering

År 2000 fattades beslut om sanktionsavgift i 2 283 fall med ett totalt avgiftsbelopp om drygt 18 miljoner kr. Under 2002 minskade antalet beslutade avgifter till 1 276 stycken med ett totalt avgiftsbelopp om 14,5 miljoner kr. Tre år senare, under 2005, fattades 1 008 beslut om sanktionsavgift. Det totala avgiftsbeloppet hade minskat drastiskt till 5,4 miljoner kr.⁹

Naturvårdsverket angav i rapport till regeringen i januari 2005 att de operativa tillsynsmyndigheterna är övervägande positiva till miljöskänkionsavgifter eftersom de ger en extra tyngd i tillsynsarbetet och att avgiften är en snabb reaktion på överträdelser.¹⁰ I rapporten redovisades att minskningen av antalet beslut om miljöskänkionsavgifter mellan åren 2000 och 2003 främst berodde på bättre lagefterlevnad. Verket konstaterade mot den bakgrunden att miljöskänkionsavgifterna har en stor preventiv effekt och uppfyller sitt syfte. Särskilt stor preventiv effekt har sanktionsavgifterna haft för överträdelser genom försenade miljörapporter och köldmediarapporter.¹¹

Miljöbalkskommittén konstaterade dock att även viss kritik framförts mot systemet.¹² Den avser i första hand enskildheter i regleringen t.ex. avgiftsbeloppens storlek, men också de skillnader som finns tillsynsmyndigheter emellan när det gäller att påföra avgifter. Kritik har även riktats mot att dubbla sanktioner, dvs. straff och miljöskänkionsavgift, kan förekomma för samma överträdelse.

4.4 Vattenföroreningsavgift

4.4.1 Reglering

I lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, VFL, infördes 1984 bestämmelser om en särskild avgift, kallad vattenföroreningsavgift. Avgiften skall påföras vid vissa otillåtna utsläpp från fartyg.¹³

⁹ Statistiken är hämtad från Naturvårdsverkets webbplats www.naturvardsverket.se.

¹⁰ Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag M 2004/2012/R, *Miljöskänkionsavgifter, Förslag till ny bilaga förordningen om miljöskänkionsavgifter*, s. 20.

¹¹ Angiven redovisning, s. 27.

¹² Delbetänkandet *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler* (SOU 2004:37) s. 59.

¹³ Prop. 1982/83:87, bet. 1982/83: JoU29, rskr 1982/83:255.

Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden får olja inte släppas ut från fartyg (2 kap. 2 § första stycket VFL). Denna bestämmelse gäller dock inte i fråga om fritidsfartyg (2 kap. 8 § förordningen [1980:789] om åtgärder mot förorening från fartyg, VFF). Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter med förbud mot utsläpp av olja även beträffande andra vattenområden (2 kap. 2 § andra stycket VFL). Vattenföroreningsavgift skall tas ut, om någon överträtt förbud mot utsläpp av olja från fartyg och utsläppet inte är obetydligt (8 kap. 1 § VFL). Vid bedömningen av om ett utsläpp är att anse som obetydligt skall främst beaktas om den utsläppta kvantiteten olja är obetydlig, men även oljans farlighetsgrad bör vägas in.¹⁴

Vid olyckshändelse som innebär att ett fartyg släpper ut olja i strid mot förbud föreligger en skyldighet att begränsa utsläppet så långt det är möjligt (2 kap. 4 § VFL). Vattenföroreningsavgift skall tas ut om ett utsläpp inte har begränsats i sådan utsträckning (8 kap. 1 § VFL).

Vattenföroreningsavgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets ägare eller redare (8 kap. 2 § VFL). Visar ägaren att han eller hon har saknat inflytande över fartygets drift får avgift dock inte påföras honom eller henne. För vattenföroreningsavgift som delägarna i ett partsrederi skall betala, svarar de solidariskt.

Avgiften skall bestämmas med hänsyn till utsläppets omfattning samt fartygets storlek (bruttodräktighet). Avgiftsbeloppen finns angivna i en särskild tabell (8 kap. 3 § VFL). Det lägsta avgiftsbeloppet är ett prisbasbelopp. Något högsta belopp finns inte. Av tabellen följer exempelvis att ett utsläpp på mellan 50 och 1 000 liter olja av ett fartyg med bruttodräktighetstal på mellan 3 001–15 000 skall medföra en avgift på tre prisbasbelopp, dvs. 120 900 kr (år 2007).

Vattenföroreningsavgiften tas ut enligt principen om strikt ansvar. Det behöver således inte visas att någon har handlat uppsåtligt eller av oaktsamhet för att avgift skall tas ut.¹⁵ Om den avgift som skall tas ut i enlighet med den särskilda tabellen med hänsyn till omständigheterna framstår som uppenbart oskälig, får avgiften nedsättas eller efterges (8 kap. 4 § VFL). Undantaget skall tillämpas restriktivt. Jämkning eller eftergift kan enligt förarbetena

¹⁴ Prop. 1982/83:87 s. 36, 52, 73 och 166.

¹⁵ Prop. 1982/83:87 s. 15, 36 och 165.

övervägas när utsläpp skett i samband med en olyckshändelse och omständigheterna är i hög grad förmildrande.¹⁶ Ett fall när eftergift bör tillämpas är om ett svenskt fartyg har släppt ut olja i främmande stat och tillräckligt stränga påföljder har dömts ut av den staten.

Kustbevakningen handlägger ärenden och fattar beslut om vattenföroreningsavgift (8 kap. 5 § VFL). För att säkra bevis eller betalning av avgiften kan Kustbevakningen bl.a. meddela nödvändiga förbud och förelägganden beträffande ett fartyg (8 kap. 6 och 7 §§ VFL). Ett beslut kan t.ex. innebära förbud mot fartygets avgång eller vidare resa eller föreläggande att fartyget skall anlöpa viss hamn. Beträffande utsläpp i den ekonomiska zonen från utländska fartyg finns vissa inskränkningar i rätten att meddela förelägganden och förbud för att säkra bevisning. I dessa fall krävs dels att det är klarlagt att ett utsläpp har skett från ifrågavarande fartyg, dels att utsläppet har medfört eller kan medföra betydande skador för Sveriges del (8 kap. 6 § andra stycket VFL). Även Sjöfartsverket får under vissa förhållanden meddela beslut om förelägganden och förbud för att säkra bevis (8 kap. 5 § VFF).

Beslut om vattenföroreningsavgift skall delges fartygets befälhavare samt, om det är möjligt, den beslutet avser (8 kap. 6 § VFF). Kustbevakningens beslut om vattenföroreningsavgift samt därmed sammanhängande beslut om förbud eller föreläggande får överklagas hos den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där den enhet vid Kustbevakningen som har meddelat beslutet har sitt säte (9 kap. 3 § VFL). I domstolen företräds staten av allmän åklagare (9 kap. 5 § fjärde stycket VFL).

4.4.2 Avgiftens förhållande till straff

När vattenföroreningsavgiften infördes var syftet att förstärka straffsanktionerna vid otillåtna utsläpp. Avgiften är således ett komplement till och inte en ersättning för en straffpåföljd.¹⁷

De objektiva omständigheter som leder till att vattenföroreningsavgift påförs kan alltså även konstituera straffrätligt ansvar. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud att släppa ut olja enligt 2 kap. 2 § första stycket eller begränsa ett utsläpp enligt 2 kap. 4 § VFL skall dömas till böter eller fängelse i

¹⁶ Prop. 1982/83:87 s. 40.

¹⁷ Prop. 1982/83:87 s. 14 ff.

högst två år, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken (10 kap. 1 § VFL). Befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet brutit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte skall ske i strid mot VFL skall dömas till samma straff (10 kap. 2 § VFL). Släpps ett skadligt ämne ut i strid mot förbud som gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket eller 2 kap. 4 § VFL döms fartygets redare eller ägare som om han själv hade begått gärningen, om han underlåtit att göra vad som skäligen kunnat fordras av honom för att förhindra det inträffade (10 kap. 6 § 1 VFL).

Det bör i sammanhanget uppmärksammas att straffet och vattenföroreningsavgiften oftast har olika adressater. Straffet åläggs en fysisk person medan vattenföroreningsavgiften skall påföras den som vid en överträdelse var fartygets ägare eller redare, ofta en juridisk person.

4.4.3 Utvärdering

Kustbevakningen har under åren 2000–2006 årligen meddelat mellan 10 och 20 beslut om vattenföroreningsavgift. De totala avgiftsbeloppen har varierat mellan 500 000 och 1 519 000 kr.

Kustbevakningen har uppgett att systemet med vattenföroreningsavgift fungerar bra. Det finns en stor acceptans för avgiften. Myndigheten har angett att möjligheten att hålla kvar ett fartyg för att säkerställa betalning av avgiften är ett effektivt medel i förfarandet. Kustbevakningen bedömer att det strikta ansvaret är av väsentlig betydelse för avgiftens funktion. Det innebär att avgift kan påföras även om det inte är möjligt att ålägga någon straffrättsligt ansvar. Avgiften kan i vissa fall påföras redan några dagar efter utsläppet, i andra fall kan handläggningstiden uppgå till ett par månader.

4.5 Marknadsstörningsavgift

Enligt 22 § marknadsföringslagen (1995:450), MFL, får en näringsidkare under vissa förhållanden åläggas att betala en särskild avgift, så kallad marknadsstörningsavgift. Förutsättningarna är att näringsidkaren eller någon som handlat på dennes vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet brutit mot vissa av lagens bestäm-

meler, bl.a. reglerna om vilseledande reklam (6 §), vilseledande förpackningsstorlekar (7 §) och obeställda produkter (12 §). En näringsidkare kan vidare åläggas marknadsstörningsavgift för brott mot vissa bestämmelser i andra lagar, t.ex. 4 kap. 10 § alkohollagen (1994:1738) och 7 kap. 3 § radio- och TV-lagen (1996:844).

Marknadsstörningsavgift skall fastställas till lägst 5 000 kr och högst 5 000 000 kr (24 § MFL). Avgiften får dock inte överstiga tio procent av näringsidkarens årsomsättning. Årsomsättningen skall avse omsättningen närmast föregående räkenskapsår. Om överträdelsen har skett under näringsidkarens första verksamhetsår eller om uppgifter om årsomsättning annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas. Riktas talan mot flera näringsidkare, skall avgiften fastställas särskilt för var och en av dem.

När marknadsstörningsavgiften fastställs skall särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått (25 § MFL). Vid bedömningen kan hänsyn tas både till det slag av marknadsföring som är föremål för bedömning och till det mått av uppsåt, nonchalans eller systematiskt handlande som ligger bakom.¹⁸

I ringa fall skall någon avgift inte dömas ut (25 § andra stycket MFL). Marknadsstörningsavgift får inte heller åläggas någon för en överträdelse av ett förbud eller en underlåtelse att följa ett åläggande som har meddelats vid vite enligt lagen (23 § MFL). Avgiften får efterges, om det finns synnerliga skäl för det. Möjligheten till eftergift skall tillämpas restriktivt. Eftergift kan enligt förarbetena komma i fråga om näringsidkaren har gjort allt som rimligen kan krävas för att förhindra den uppkomna skadan.¹⁹

Avgiften skall betalas till Kammarkollegiet inom trettio dagar efter det att domen vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i domen (28 a § MFL). Om avgiften inte betalas inom föreskriven tid, skall kollegiet lämna den obetalda avgiften för indrivning.

Talan om marknadsföringsavgift väcks vid Stockholms tingsrätt av Konsumentombudsmannen (39 § MFL). Om Konsumentombudsmannen i ett visst fall beslutar att inte föra talan om marknadsföringsavgift, får en enskild näringsidkare som berörs av marknadsföringen och en sammanslutning av näringsidkare väcka sådan talan.

För att säkerställa en fordran på marknadsstörningsavgift får rätten besluta om kvarstad enligt reglerna i rättegångsbalken

¹⁸ Prop. 1994/95:123 s. 177.

¹⁹ Prop. 1994/95:123 s. 177.

(28 § MFL). Bestämmelsen är tillämplig både på förfarandet i Stockholms tingsrätt och i Marknadsdomstolen.

Marknadsstörningsavgift får bara dömas ut om stämningssökanden har delgetts den som anspråket riktas mot inom fem år från det att överträdelsen upphörde (26 § MFL). En utdömd avgift faller bort, om domen inte har kunnat verkställas inom fem år från det att den vann laga kraft.

4.6 Sanktionsavgift enligt arbetsmiljölagen

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket får föreskriva att en särskild avgift skall betalas om överträdelse har skett av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 1–3 eller 8 § första stycket arbetsmiljölagen (1977:1160). Den aktuella föreskriften skall ange hur avgiften skall beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet skall kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften skall vara lägst 1 000 kr och högst 100 000 kr. Den särskilda avgiften skall betalas även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet (8 kap. 5 §).

Avgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde. Avgiften får jämkas eller efterges om det skulle vara oskäligt att påföra avgiften enligt angiven beräkningsgrund (8 kap. 6 §).

Frågor om påförande av avgift skall prövas av länsrätten efter ansökan av Arbetsmiljöverket. Avgiften får bara påföras om ansökan har delgetts den som anspråket riktas mot inom fem år från den tidpunkt när överträdelsen skedde (8 kap. 7 och 8 §§).

Arbetsmiljöverket har möjlighet att utfärda ett avgiftsföreläggande. Avgiftsföreläggande innebär att den som antas ha gjort sig skyldig till en överträdelse föreläggs avgiften till godkännande omedelbart eller inom viss tid. Om föreläggandet godkänns, gäller det som lagakraftvunnet avgörande som meddelats av domstol (8 kap. 9 §).

Regeringen har i 18 § första stycket 4 arbetsmiljöförordningen (1977:1166) bemyndigat Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen.

Verket har meddelat sådana föreskrifter beträffande asbest och besiktning av trycksatta anordningar.²⁰

4.7 Sanktionsavgift enligt produktsäkerhetslagen

Produktsäkerhetslagen (2004:451) syftar till att säkerställa att varor och tjänster som tillhandahålls konsumenterna inte orsakar skada på person (1 §). En näringsidkare skall enligt lagen åläggas att betala en sanktionsavgift om denne eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar uppsåtligt eller av oaktsamhet brutit mot vissa bestämmelser i lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (37 §). Sanktionsavgift kan komma ifråga för bl.a. överträdelser av bestämmelser om säkerhets- och varningsinformation eller föreskrifter om förbud att tillhandahålla och exportera en viss typ av vara (13, 14 och 36 §§).

Sanktionsavgiften skall fastställas till lägst 5 000 kr och högst 5 000 000 kr. Avgiften får inte överstiga tio procent av näringsidkarens årsomsättning (40 §). När sanktionsavgift fastställs skall särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. I ringa fall skall någon avgift inte dömas ut. Avgiften får dessutom efterges om det finns synnerliga skäl för det (41 §).

Sanktionsavgift får inte åläggas någon för en överträdelse av ett förbud eller en underlåtelse att följa ett föreläggande som meddelats vid vite enligt produktsäkerhetslagen (38 §).

Frågor om påförande av sanktionsavgift prövas av länsrätt efter ansökan av tillsynsmyndigheten (39 §).

4.8 Byggnadsavgift, tilläggsavgift och särskild avgift

Om någon utan lov utför en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov, skall byggnadsavgift tas ut (10 kap. 4 § plan- och bygglagen [1987:10], PBL). Byggnadsavgift tas ut med ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som enligt kommunens taxa skulle ha tagits ut om lov till samma åtgärd hade meddelats, dock minst 500 kr. Är överträdelsen ringa får byggnadsavgiften bestämmas till ett lägre belopp eller helt efterges. Nedsättning eller

²⁰ Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2006:1) om asbest och (AFS 2005:3) om besiktning av trycksatta anordningar.

eftergift är avsedd att komma i fråga endast för överträdelse som är bagatellartade eller som kan jämföras med ordningsförelser.²¹

Byggnadsavgiften skall tas ut av den som när överträdelsen begicks var ägare av den fastighet, byggnad eller anläggning som den olovliga åtgärden avsåg (10 kap. 9 § PBL).

Avgift skall inte tas ut, om rättelse sker innan frågan om påföljd eller ingripande tas upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden eller om åtgärden avser rivning under vissa närmare angivna förhållanden (10 kap. 5 § PBL).

Frågor om byggnadsavgift prövas av byggnadsnämnden (10 kap. 8 § PBL). Nämndens beslut får överklagas hos länsstyrelsen (13 kap. 2 § PBL). Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen nedsätta eller helt efterge byggnadsavgift som byggnadsnämnden har beslutat (10 kap. 11 § PBL).

Plan- och bygglagen innehåller även bestämmelser om två andra sanktionsavgifter. Under vissa närmare angivna förhållanden, t.ex. om den olovliga åtgärden inneburit att en byggnad uppförts, skall utöver byggnadsavgift även tilläggsavgift tas ut (10 kap. 7 § PBL). I vissa andra fall, t.ex. när någon underlåtit att göra byggnadsanmälan eller rivningsanmälan när sådan anmälan skulle göras, skall särskild avgift tas ut (10 kap. 6 § PBL).

PBL-kommittén har i sitt slutbetänkande *Får jag lov?* (SOU 2005:77) föreslagit ett stort antal ändringar i plan- och bygglagen. I betänkandet föreslås bl.a. en höjning av miniminivån för byggnadsavgiften och av såväl miniminivån som maximinivån för den särskilda avgiften.

4.9 Sanktionsavgifter på andra rättsområden

Sanktionsavgifter kan påföras också med stöd av flera andra författningar.

En av de sanktionsavgifter som tillämpas i störst utsträckning är skattetillägget. Bestämmelserna om skattetillägg finns i bl.a. 5 kap. taxeringslagen (1990:324) och 15 kap. skattebetalningslagen (1997:483). Skattetillägg tas ut främst om en skattskyldig under taxeringsförfarandet på något annat sätt än muntligen lämnat en oriktig uppgift till ledning för taxeringen. Beloppet bestäms till viss procent av den skatt som, i fall den oriktiga uppgiften hade godtagits, inte skulle ha påförts den skattskyldige (5 kap. 4 §

²¹ Prop. 1985/86:1 s. 328.

taxeringslagen och 15 kap. 4 § skattebetalningslagen). För sådan skatt som tas ut enligt bl.a. inkomstskattelagen (1999:1229) och lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt är skattetillägget som huvudregel 40 procent. I fråga om mervärdesskatt är skattetillägget normalt 20 procent av den skatt som felaktigt skulle ha tillgodoräknats den skattskyldige. Något tak för avgiften finns inte. Skattetillägg tas under vissa förutsättningar ut även vid sköns-taxering och skönsbeskattning (5 kap. 2 taxeringslagen och 15 kap. 2 § skattebetalningslagen).

Andra exempel på sanktionsavgifter är trafikförsäkringsavgift enligt 34 § trafikskadelagen (1975:1410) och tulltillägg enligt 8 kap. tullagen (2000:1281).

4.10 Förslag till sanktionsavgifter på områdena livsmedel, foder och djurskydd

I betänkandet *Sanktionsavgift i stället för straff* (SOU 2006:58) föreslår Sanktionsavgiftsutredningen (Dir. 2005:64) att sanktionsavgifter införs på livsmedels-, foder- och djurskyddsområdena. Förslagen har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Enligt förslaget skall vissa överträdelser som är att bedöma som mindre allvarliga leda till sanktionsavgift. De aktuella överträdelserna avser företrädesvis krav på anmälan, registrering, godkännande, journalföring och utbildning. Avgift kommer att utgå enligt en på förhand fastställd taxa. Den lägsta avgiften för en enskild överträdelse föreslås bli 2 000 kr och den högsta 10 000 kr. Den lägsta avgiften kommer att utgå vid bl.a. underlåtenhet att anmäla och registrera verksamhet. Den högsta avgiften föreslås bli påförd vid drift av tillståndspliktig verksamhet utan att tillstånd eller godkännande meddelats. På en avgiftsnivå däremellan, 6 000 kr, placeras överträdelser av krav på bl.a. journalföring och utbildning. Vid upprepade eller fortsatta överträdelser kan i vissa fall dubbel avgift tas ut.

Sanktionsavgift skall enligt förslaget tas ut även om överträdelserna inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet, dvs. med strikt ansvar. Avgift skall emellertid inte påföras när det föreligger särskilda skäl mot detta.

Beslut om sanktionsavgift fattas av den myndighet som utövar offentlig kontroll, dvs. i stor utsträckning en kommunal nämnd.

Enligt förslaget skall beslutet gälla som domstols dom. Den ålagde har rätt att överklaga beslutet till länsrätt. Innan kontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift skall den som riskerar avgift ges tillfälle att yttra sig över myndighetens iakttagelser. Ett beslut om att ta ut sanktionsavgift skall delges den ålagde.

Sanktionsavgiften, som tillfaller staten, skall betalas inom trettio dagar från det att beslutet delgetts den betalningsskyldige. Enligt förslaget får ett beslut om sanktionsavgift efter sista bestämda betalningsdagen verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft. Verkställighet kan således ske trots att beslutet överklagats. Vid ett överklagande kan domstolen emellertid skjuta upp verkställigheten.

Enligt förslaget skall de överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift undantas från det straffbara området. Skälet till det är att dubbla sanktioner – straff och sanktionsavgift – inte bör förekomma för de mindre allvarliga överträdelser som kan föranleda avgift. Inte heller vite och sanktionsavgift skall kunna beslutas för samma överträdelse.

Förslaget innehåller även preskriptionsbestämmelser som begränsar under hur lång tid avgift kan påföras och beslutad avgift kan drivas in. Sanktionsavgift får endast beslutas om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har inträffat. En beslutad avgift bortfaller om verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet vunnit laga kraft.

5 Internationell utblick

I utredningens uppdrag ingår att inhämta kunskap om hur andra medlemsstater inom EU som tillämpar administrativa sanktioner på fiskets område har utformat sina system. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt det system som finns i Danmark för sanktioner i form av bl.a. indragning av yrkesfiskelicens och återkallande av fartygstillstånd på viss tid.

Inledningsvis görs en kort redovisning av EU-ländernas sanktionssystem. Därefter kommer sanktionssystemet i vissa länder att särskilt kommenteras. FSU har ansett det vara av störst intresse att beskriva reglerna i våra grannländer Danmark, Norge och Finland med hänsyn till de likheter dessa rättssystem i stort uppvisar med det svenska. Utredningen har således valt att redovisa även det norska regelverket av denna anledning, även om Norge inte är medlem i EU. De administrativa sanktionerna i Danmark kommer att ägnas störst uppmärksamhet. Slutligen kommer en beskrivning att göras av reglerna i Nederländerna.

Innan en närmare genomgång görs av de olika ländernas uppbyggnad av sanktionssystem, kan det vara av intresse att nämna något om det internationella samarbete som pågår rörande IUU-fiske (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing), i det hänseende som avser sanktioner.

Inom FAO har behovet av åtgärder mot IUU-fiske uppmärksamrats vid flera tillfällen. I mars 2005 antogs Romdeklarationen om IUU-fiske. Enligt deklarationen skall medlemsstaterna förnya sina ansträngningar för att bekämpa IUU-fiske. I åtgärderna ingår att tillhandahålla tillräckligt allvarliga sanktioner som berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av deras olagliga aktivitet och avskräcker från framtida IUU-fiske.

Vid nordiska ministerrådets möte i juli 2006 antogs en deklaration om bekämpande av IUU-fiske. Ministerrådet uppmanade de nordiska länderna att vidta fler åtgärder mot IUU-

fisket, bl.a. att undersöka möjligheterna till omfattande sanktioner mot piratfartygen, exempelvis att neka fartygen hamnservice såsom landning av IUU-fisk, bunkring och proviantering.

I augusti 2006 hölls ett möte i Trondheim, Norge, mellan ministrar med ansvar för fiskefrågor från länder i Europa om åtgärder mot IUU-fiske. Deltagarna betonade att det krävs kraftfulla åtgärder och internationellt samarbete för att förhindra IUU-fiske. På konferensen beslutade deltagarna ett antal åtgärder, bl.a. att säkerställa att det inom alla jurisdiktioner finns sanktioner som i tillräcklig utsträckning avskräcker de ansvariga från att delta i IUU-fiske.

Sverige har än så länge inte vidtagit några särskilda åtgärder med anledning av diskussionen om IUU-fisket.

5.1 Kort redovisning av sanktionssystemen i andra EU-länder

Vid en jämförelse mellan de olika EU-ländernas sanktionssystem kan konstateras att både straffrättsliga och administrativa förfaranden förekommer. Vissa länder tillämpar i huvudsak ett straffrättsligt förfarande. Detta gäller för Belgien, Frankrike, Nederländerna, Irland, Storbritannien och Finland.

Straffen utgörs som regel av böter. Fängelse kan förekomma i straffskalan, men denna påföljd utdöms sällan. Storleken på bötesbeloppen skiljer sig åt väsentligt mellan medlemsstaterna och även inom en medlemsstat. Det maximala belopp som kan utdömas är som regel högt. Det belopp som i praktiken döms ut ligger emellertid oftast i den nedre delen av skalan. Vissa medlemsstater tillämpar i förväg fastställda taxor, där storleken på böterna för en viss typ av överträdelse framgår.

I Tyskland, Portugal, Spanien, Italien och Grekland behandlas överträdelser i huvudsak rent administrativt. I dessa länder tas administrativa avgifter ut i förhållande till överträdelsens art. Danmark har ett blandat system där en överträdelse antingen kan resultera i en administrativ avgift eller behandlas straffrättsligt.

Oavsett om medlemsstaten tillämpar ett straffrättsligt eller ett administrativt förfarande finns som regel en möjlighet att förverka bl.a. fångst och redskap. De flesta medlemsstater har även ett rättsligt förfarande för återkallelse av licens och tillstånd. Denna sanktion förekommer dock sällan i praktiken. En vanlig invändning

till användandet av sanktionen, är de sociala och ekonomiska konsekvenser åtgärden får för den enskilde individen. Återkallelse av licens och tillstånd drabbar också ofta personer som inte är direkt ansvariga för överträdelsen. Om exempelvis ett fartygstillstånd återkallas, drabbar det inte bara den i normalfallet ansvarige befälhavaren, utan också de personer som är beroende av fiske med fartyget.

Medlemsstaterna lämnar årligen rapporter till EU-kommissionen om beteenden som har utgjort allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser. Enligt denna rapport för år 2002 tillämpade endast tre av medlemsstaterna återkallelse av tillstånd vid allvarliga överträdelser under detta år, nämligen Danmark, Spanien och Grekland.¹ Det kan nämnas att ett beslut om återkallelse i Grekland inte går i omedelbar verkställighet och att handläggningstiden för ett överklagande kan vara ända upp till fem år. Under överklagandetiden kan alltså fisket fortsätta på vanligt sätt. Vad gäller Danmark kan nämnas att återkallelse av licens tillämpas i huvudsak endast för industrifisket (avsnitt 5.2.4).

5.2 Danmark

Kontrollen av efterlevnaden av bestämmelser på fiskets område åvilar Fiskeridirektoratet. Denna myndighet ligger under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Fiskeridirektoratets uppgifter består bl.a. av att fatta administrativa beslut, utfärda föreskrifter och utöva vägledning och informationsverksamhet på fiskets område. Fiskeridirektoratet består av fyra avdelningar; administrationskontoret, fiskerikontoret, fiskerikontrollcentret och EDB/Datakontoret.

Under fiskerikontrollcentret lyder tre stycken fiskeriinspektorat, ett i norr, ett i söder och ett i öster. Dessa inspektorat har stor självständig kompetens.

¹ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, Bryssel den 15.12.2003, KOM (2003) 782.

5.2.1 Allmänt om sanktionssystemet

Det danska sanktionssystemet på fiskeområdet består av både straffrättsliga och administrativa sanktioner. De straffrättsliga sanktionerna utgörs i huvudsak av böter och/eller förverkande. De administrativa sanktionerna består dels av s.k. administrativa böter, dels av återkallelse av fiskelicens på viss tid. Administrativa böter tillämpas beträffande yrkesmässigt fiske enbart för överträdelser på loggboksområdet. De utfärdas i form av ett föreläggande som den misstänkte skall godkänna. Om ett sådant godkännande inte sker, skall saken prövas straffrättsligt. Återkallelse av licens sker i huvudsak enbart för industrifisket. Vid mycket allvarliga överträdelser kan både en straffrättslig sanktion och en återkallelse på viss tid aktualiseras. Vid mindre allvarliga fall kan det räcka att en varning utfärdas.

5.2.2 Straffrättsliga sanktioner

Om inte högre straff är påkallat i annan lagstiftning, straffas överträdelser av bestämmelser rörande fiske med böter. I de allra flesta fall räcker det med enkel oaktsamhet för att fällas till ansvar.

Vissa överträdelser som sker med uppsåt att bl.a. undandra sig betalning av avgifter eller erhålla oberättigade utbetalningar, straffas med böter eller fängelse upp till ett år och sex månader. Fängelse har inte i något fall dömts ut på grundval av enbart en överträdelse av en fiskebestämmelse.

Fisk som fångats i strid med fiskebestämmelser, eller värdet av fångsten, kan förverkas. Detta gäller även om det inte med säkerhet kan bevisas att hela fångsten härrör från det olovliga fisket. Även fiskeredskap kan förverkas under vissa förutsättningar.

5.2.3 Administrativa böter

Om det kan antas att en överträdelse inte kommer att medföra högre straff än böter, finns en lagstadgad möjlighet att låta ärendet avgöras i administrativ ordning, utan domstolsprövning. En förutsättning för att saken kan avgöras administrativt är att den som har begått överträdelserna förklarar sig skyldig till densamma.

Beslut om administrativa böter fattas av fiskeriinspektoraten. Om inspektoratet känner tveksamhet inför beslutet, kan frågan

hänskjutas till Fiskeridirektoratet. Inspektoratet utfärdar ett föreläggande som skickas till den misstänkte. Denne kan godkänna föreläggandet genom att förklara sig skyldig till överträdelsen och förklara sig beredd att betala det bötesbelopp som står angivet i föreläggandet. Om föreläggandet inte godkänns, blir saken föremål för domstolsprövning.

Fiskeridirektoratet har utfärdat instruktioner för användandet av administrativa böter på vissa områden. Dessa instruktioner skall fiskeriinspektoraten följa. Beträffande yrkesmässigt fiske finns sådana instruktioner enbart för överträdelser rörande loggboksföring.² Andra överträdelser inom yrkesfisket prövas således straffrättsligt.

Det finns en lagstadgad möjlighet att även pröva frågor om förverkande i administrativ ordning på samma sätt som gäller för administrativa böter. Enligt Fiskeridirektoratet utnyttjas dock inte denna möjlighet för yrkesmässigt fiske.

Administrativa böter för överträdelser rörande loggboksföring

I instruktionerna anges att administrativa böter i de flesta fall kan användas vid överträdelser rörande för sent eller uteblivet insändande av loggboksblad eller när vissa uppgifter på loggboksbladet saknas. Överträdelser i form av oriktiga eller vilseledande uppgifter i loggboken kan dock inte avgöras genom detta förfarande utan skall beivras straffrättsligt. Likadant gäller om det föreligger flera olika överträdelser av fiskebestämmelser eller vid upprepade förseelser. Generellt gäller vidare att administrativa böter endast bör användas när sakomständigheterna är klara och välbelysta samt det står klart hur stort bötesbeloppet skall vara.

I instruktionerna anges hur stora bötesbeloppen skall vara vid överträdelser rörande loggboksföring. Beloppet vid för sent inlämnande av loggboksblad eller när inte hela loggboksbladet är ifyllt uppgår till 1 000 kr.

Ett loggboksblad skall sändas in senast 48 timmar efter att landningen avslutats. Vid landningar i dansk hamn anses loggboksbladet vara för sent insänt när det kommer in senare än 5 dygn efter att landningen avslutats. Har landningen skett utomlands anses

² Instruks for anvendelse af administrative bøder ved overtrædelse af reglerne om logbogsføring og indsendelse af logbogsblade (instruktion från Fiskeridirektoratet, 13 september 2004, nr. 10.2.1.(I)).

loggboksbladet inkommet för sent efter 7 dygn. Hänsyn anses därmed ha tagits till bl.a. eventuella förseningar i postgången.

Ett loggboksblad anses som ej insänt när 30 dagar har gått efter det att det skulle ha varit insänt. Vid uteblivet insändande av loggboksblad bestäms bötesbeloppet till 2 procent av fångstvärdet, dock minst 1 000 kr. Fångstvärdet kan konstateras genom korskontroller, exempelvis genom kontroll av förstahandsmottagarnas uppgifter om värdet.

Administrativa böter kan också användas när det upptäcks att en loggbok saknas ombord på ett fartyg eller att denna inte är förd i överensstämmelse med reglerna. Bötesbeloppet för denna typ av överträdelser skall bestämmas till 1 000 kr.

Under 2003 godkändes 335 bötesförelägganden. Samma siffror under 2004 och 2005 var 224 respektive 217. Detta kan jämföras med antalet domar på fiskeområdet, som under 2003 uppgick till 51, 2004 till 40 och 2005 till 15 stycken.³

5.2.4 Administrativ återkallelse av fiskelicens

Yrkesmässigt fiske får, med vissa undantag, endast bedrivas av den som är registrerad som yrkesfiskare. Vidare kan Fiskeridirektoratet göra tillåtligheten av yrkesmässigt fiske beroende av att fartygets ägare har en licens. En licens ges för en viss tidsperiod, normalt ett år. Licensen kan vara förenad med villkor. Ett generellt villkor för licens är att fisket bedrivs i överensstämmelse med gällande regler på fiskets område.

En licens kan återkallas om licensinnehavaren har gjort sig skyldig till grov överträdelse eller upprepade överträdelser av de villkor som är föreskrivna i licensen. Detta innebär således att om licensinnehavaren har gjort sig skyldig till grov eller upprepade överträdelse av fiskebestämmelser kan licensen återkallas. Med upprepade överträdelser förstås antingen att vederbörande tidigare har begått samma typ av överträdelse eller att han eller hon tidigare har begått överträdelse med samma fartyg. Vid bedömningen av om överträdelse har begåtts, gäller samma krav på uppsåt eller oaktsamhet som i den straffrättsliga prövningen.

När en licens återkallas, skall en spärrtid på upp till ett år bestämmas. En återkallelse verkställs normalt senast inom en till två veckor efter överträdelsen. Innehavaren av licensen kan begära

³ Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, skrivelse av den 28 mars 2006.

domstolsprövning av beslutet om återkallelse inom fyra veckor efter delgivning av detsamma.

Tillämpning av återkallelse på viss tid

Som utgångspunkt återkallas licensen vid grova eller upprepade överträdelser av licensvillkor. Det finns också möjlighet att i stället hantera överträdelsen i det straffrättsliga systemet. Slutligen finns möjlighet, för mycket grova överträdelser, att både återkalla licensen och överlämna ärendet för en straffrättslig prövning. Beslut om vilken åtgärd som skall vidtas fattas av Fiskeridirektoratets centrala enhet. Fiskeridirektoratet har riktlinjer för när en licens bör återkallas och för hur lång tid den skall vara återkallad. Det finns även riktlinjer för när det i stället för, eller som ett komplement till, en återkallelse skall ske en straffrättslig prövning.⁴ Fiskeridirektoratet lägger härvid vikt vid att en återkallelse av licens – som sker i omedelbar anslutning till överträdelsen – normalt har en större preventiv effekt än en straffrättslig sanktion.

En straffrättslig prövning bör ske i stället för en administrativ återkallelse, om frågan är komplex med vissa oklara faktiska eller rättsliga omständigheter och därför är mindre lämpad för administrativ prövning, när en återkallelse inte förväntas få tillräcklig effekt eller när det uppstår frågor som inte tidigare har varit föremål för rättslig prövning. Om både en återkallelse och en straffrättslig prövning sker, tas i det straffrättsliga förfarandet hänsyn till den effekt som återkallelsen har haft.

Under perioden 1996–2004 återkallades 590 licenser. I 60 av dessa ärenden blev saken även föremål för en straffrättslig prövning.⁵

Fiskeridirektoratet har upplyst att återkallelse av fiskelicens på viss tid normalt endast förekommer beträffande industrifisket. Anledningen till det är att Danmark, mot bakgrund av hårdare krav från EU för industrifisket, velat skapa särskilt effektiva sanktioner för detta fiske för att få EU-kommissionens och övriga EU-medlemsstaters acceptans för det. Danskt industrifiske står för 95 procent av det totala industrifisket inom EU och industrifiske

⁴ Vejledning om håndhævelse m.v. af fiskerilovgivning ved fiskeri i henhold til tilladelser (instruktion från Fiskeridirektoratet, mars 2006, nr. 10.1.7.(V)).

⁵ A. a. s. 9.

utgör en betydande del av fisket i den danska fiskeflottan sett till värdet av mängden landad fisk.

Normalt bestäms en spärrtid för licensen om 14 dagar eller en månad. Beslutet gäller omedelbart. Om ett fartyg exempelvis har licens både för industrifiske och för torskfiske och överträdelsen äger rum inom ramen för industrifisket, återkallas licensen endast till den del den avser industrifisket.

5.2.5 Fiskeridirektoratets synpunkter

Fiskeridirektoratet anser att Danmarks sanktionssystem fungerar bra. Överträdelser behandlas snabbt och effektivt. Det föreligger en stor acceptans vad gäller administrativa böter. Närmare 100 procent av utfärdade förelägganden godkänns. En diskussion pågår om att låta fler överträdelser bli föremål för sådana böter. Det diskuteras också om bötesbeloppen bör höjas. Enligt direktoratet kan dock en höjning vara svår att genomföra på grund av att bötesbeloppen inom andra rättsområden ligger på samma eller lägre nivå.

5.3 Norge

Norge har liksom Danmark både ett straffrättsligt och ett administrativt förfarande. I det administrativa förfarandet fattas dels beslut om förverkande, dels beslut om återkallelse av tillstånd. Det finns även en möjlighet att i administrativ ordning besluta om avgifter.

5.3.1 Det straffrättsliga förfarandet

Den som med uppsåt eller oaktsamhet begår överträdelser av fiskebestämmelser straffas med böter eller fängelse upp till sex månader. Vid grova överträdelser kan fängelse upp till två år dömas ut. I ett betänkande som nyligen avlämnats föreslås att straffmaximum i grova fall skall höjas till fängelse tre år.⁶

Ett brott mot fiskelagstiftningen kan också falla under den allmänna straffrätten i vissa fall, särskilt vid ekonomisk brottslighet.

⁶ Lov om forvaltning av villlevende marine ressurser, NOU 2005:10 s. 202.

Straffmaximum för ekonomisk brottslighet uppgår normalt till tre eller sex år.

Förverkande kan i det straffrättsliga förfarandet ske av fartyg, fångst och redskap, eller värdet därav.

5.3.2 Det administrativa förfarandet

I Norge har en s.k. salgsorganisation, ett privat rättssubjekt ägt av yrkesfiskarna, efter bemyndigande av Fiskeridepartementet en viss befogenhet att utöva myndighetsutövning. Om ett fartyg överskrider en tilldelad fiskekvot, kan en sådan organisation fatta beslut om förverkande av den del som fångats utöver kvot eller värdet därav. Den förverkade fångsten eller värdet av den tillfaller den beslutande organisationen. Dessa regler om förverkande gäller oavsett om gärningen dessutom medför straffansvar. Enligt uppgift från Fiskeridirektoratet har värdet av förverkad fångst vid överfiske av tilldelad kvot under de fem senaste åren uppgått till totalt cirka 50–70 MNOK.

Fiskeridirektoratet fattar beslut om förverkande av fångst, eller värdet därav, vid andra överträdelser än överfiske av kvot. Dessa beslut kan fattas av direktoratets regionkontor. Även i dessa fall tillfaller den förverkade fångsten eller värdet därav berörd organisation. Dessa beslut om förverkande kan överprövas av Fiskeridirektoratet centralt. De allmänna domstolarna kan också pröva saken på begäran.

En annan administrativ sanktion utgörs av återkallelse av tillstånd. Ett fartyg måste för att få användas för yrkesmässigt fiske ha tillstånd härför. Tillståndet kan förenas med villkor. Det utfärdas för fartygets ägare för ett bestämt fartyg. Ett tillstånd kan återkallas bl.a. om fartygsägaren eller andra som har brukat fartyget har begått grova eller upprepade överträdelser av fiskebestämmelser. I mindre allvarliga fall kan en återkallelse ske på viss tid. Som regel sker återkallelse i en till två månader.

Beslut om återkallelse fattas av Fiskeridirektoratets centrala enhet. Beslutet kan överprövas av Fiskeridepartementet. Saken kan också tas upp till prövning av de allmänna domstolarna.

En tredje administrativ sanktion består av avgifter. Dessa avgifter kan fastställas i administrativ ordning vid uppsåtliga eller oaktsamma överträdelser av fiskebestämmelser. Avgiftens storlek skall bestämmas utifrån den förtjänst som den som har begått

överträdelsen har haft av överträdelsen. Hänsyn kan tas till de extra kostnader som kontroll och behandling av saken har medfört. Bestämmelsen är generellt utformad men tillämpas enligt Fiskeridirektoratet i begränsad omfattning. Enligt det nyligen avlämnade betänkandet torde det vara aktuellt att tillämpa bestämmelsen vid mindre allvarliga överträdelser där det inte råder någon oklarhet om sakförhållandena och där inte andra överträdelser har begåtts samtidigt. Det kan t.ex. röra sig om avsaknad av vissa uppgifter i loggboksblad.⁷

Ofta behandlas en överträdelse både straffrättsligt och administrativt. I de fall en avgift har fastställts sker dock inte någon straffrättslig prövning. När ett administrativt beslut har fattats och saken dessutom skall prövas straffrättsligt, anger Fiskeridirektoratet i sin anmälan till polisen att ett administrativt beslut har fattats och vad det innehåller. På så sätt kan hänsyn tas till det vid avgörandet i brottmålet.⁸

I det administrativa förfarandet med beslut om förverkande och återkallelse ställs inte något krav på uppsåt eller oaktsamhet vid prövningen av en överträdelse. Det räcker således att de objektiva rekvisiten för överträdelsen är uppfyllda. Om det föreligger någon osäkerhet huruvida en överträdelse har begåtts, fattas normalt inte något administrativt beslut utan saken överlämnas i sin helhet till den straffrättsliga prövningen.

5.4 Finland

I Finland behandlas överträdelser av fiskebestämmelser i huvudsak i ett rent straffrättsligt förfarande. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet begår fiskebrott döms till böter eller fängelse i högst två år. Det finns även en möjlighet att förverka fiskeredskap, fångst och fartyg.

En allmän domstol kan i samband med en brottmålsdom besluta att förverka en yrkesfiskares licens och fisketillstånd för fiskefartyg för en period av högst tre år.

Fisketillstånd beviljas av en arbetskrafts- och näringscentral. Denna myndighet kan dra in ett tillstånd, bl.a. om det finns

⁷ NOU 2005:10 s. 206.

⁸ Norges Høyesterett har i dom den 8 oktober 2004 prövat frågan om förbudet mot dubbel prövning i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, utgör hinder mot att en överträdelse prövas i både ett administrativt och ett straffrättsligt förfarande, HR-2004-01693-A, se vidare avsnitt 8.1.3.

tillräckliga bevis för fiskebrott vid fiske på det fria havet och det på grund av gärningens allvarliga karaktär måste anses nödvändigt att avbryta fisket. Det finns också en möjlighet för övervakningsmyndigheten att beordra fiskefartyget att återvända till hamn under dessa förutsättningar.

Indragningen gäller högst fram till dess att frågan om fiskebrott har avgjorts av domstol. Myndigheten kan utan hinder av sitt tidigare beslut besluta att tillståndsinnehavaren får återuppta fisket på det fria havet om det föreligger särskilda skäl. Beslutet skall meddelas domstolen, om behandlingen av ärendet inte har avslutats där.

Möjligheten till temporär indragning och beordrande av fiskefartyg till hamn har inte tillämpats i Finland.

5.5 Nederländerna

Nederländernas sanktionssystem innehåller både straffrättsliga och administrativa sanktioner. Den nederländska lagstiftaren har ansett att det som ett komplement till, eller ersättning för, straffrättsliga sanktioner skall finnas möjlighet till administrativa sanktioner. Sistnämnda sanktioner behövs för att tillmötesgå den ökade efterfrågan på upprätthållande av allmänna bestämmelser i strafflagen (annan kriminalitet än överträdelse av fiskebestämmelser). Med hänsyn till karaktären och allvaret i normöverskridandet skall alltså vissa former av administrativa regler finnas till förfogande. I vissa fall kan det räcka med en administrativ sanktion och rättsväsendet behöver inte belastas alls. Vilken påföljd som används är alltså beroende av vilken överträdelse det är fråga om.

De flesta överträdelser hanteras dock inom det straffrättsliga systemet. Alla överträdelser av bestämmelser i fiskelagen är straffbara. Lagstiftaren har ansett att straffrätten inte kan undvaras på grund av de skadliga följderna av överfiske och av att de bestämmelser som det rör sig om således tjänar det allmänna intresset. Straffrätten anses vara ett proportionerligt instrument med vilket man kan agera effektivt både vid mindre förseelser och vid allvarliga överträdelser liksom vid återfall eller när det rör sig om bedrägeri. Straffet för en överträdelse är böter eller fängelse upp till sex månader. Förutom själva straffet kan förverkande ske av bl.a. otillåten fångst.

Förutom straffrättsliga sanktioner kan bl.a. vite och återkallelse av fisketillstånd aktualiseras. Vite kan åläggas i stället för eller som ett komplement till en straffrättslig sanktion. Vite kan utdömas om överträdelsen efter föreläggande inte görs ogjord eller om fiskaren begår samma överträdelse en gång till. Den allmänna förvaltningslagen har som villkor för denna sanktion att överträdelsen och perioden som vitet gäller för är tydligt beskrivna. Vite lämpar sig inte för alla typer av överträdelser. Det är lämpligt bl.a. för överträdelser som kan konstateras snabbt och enkelt.

Ett fisketillstånd ger innehavaren rätt till visst fiske. Återkallelse av ett sådant tillstånd kan göras antingen på viss tid eller permanent. Detta kan ske i stället för eller i kombination med en straffrättslig sanktion. En återkallelse görs i administrativ ordning. Överklagande kan ske till förvaltningsdomstol. Denna sanktion tillämpas dock sällan i praktiken. En anledning härtill är att ett beslut om återkallelse inte går i omedelbar verkställighet. Eftersom överklagandetiden är lång och fiske kan pågå som vanligt under denna period, innebär det att en återkallelse inte ses som en effektiv sanktion.

Fiskesektorn har också självt upprättat ett eget sanktionssystem som gäller för vissa överträdelser. Systemet anses främja efterlevnaden av bestämmelserna och den sociala kontrollen.

6 En övergång till administrativa sanktioner

6.1 Bakgrund

Av utredningsdirektiven framgår att regeringen i skilda sammanhang uppmärksammats på att Sveriges sanktionssystem på fiskets område inte är tillräckligt effektivt. Den bristfälliga effektiviteten har påtalats av såväl EU-kommissionen som svenska myndigheter.

I de följande avsnitten redovisas den kritik mot det nuvarande sanktionssystemet som FSU tagit del av. Därefter redovisas ett par inledande överväganden som utredningen gör i anledning av denna kritik.

6.1.1 Kritik från kommissionen

Kommissionen har framfört allvarlig kritik mot Sverige när det gäller vårt sanktionssystemets effektivitet. Kritiken har framförts bl.a. i en formell underrättelse av den 1 februari 2006.

EG-rätten uppställer krav på medlemsstaterna att vidta åtgärder i händelse av att de gemenskapsrättsliga fiskebestämmelserna inte följts. Av artikel 31.1 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 skall se till att lämpliga åtgärder vidtas mot ansvariga fysiska eller juridiska personer när det står klart att den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser inte följts.¹ De rättsliga åtgärderna skall enligt artikel 31.2 vara av sådan art att de i enlighet med tillämpliga bestämmelser i den nationella lagstiftningen 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 överträdelser av samma slag. I kontrollförordningen

¹ EUT L 261, 20.10.1993, s. 1 (Celex 31993R2847).

finns vidare en exemplifiering av vilka påföljder som kan bli aktuella för brott mot de gemensamma fiskebestämmelserna. Uppräknningen upptar bl.a. böter, beslag av förbjudna fiskeredskap och fångster, beslag av fartyg och tillfällig indragning av licensen. Bestämmelser med mycket snarlikt innehåll finns även i artikel 25 i rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (grundförordningen).²

I den tidigare nämnda formella underrättelsen gör kommissionen gällande att det i Sverige fortfarande är en mycket liten andel av överträdelserna mot den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser som ger upphov till påföljd. Vidare finner kommissionen att det rättsliga förfarandet är långdraget, att fiskebrott förefaller vara inte särskilt högt prioriterade av polis och åklagare samt att sannolikheten för att en person som bryter mot lagen bestraffas är låg på grund av utformningen av det svenska sanktionssystemet. Mot den bakgrunden menar kommissionen att Sverige inte uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 31 i kontrollförordningen, eftersom Sverige underlåtit att införa ett kontrollsystem som säkerställer att överträdelser av gemenskapens fiskelagstiftning bestraffas på ett effektivt sätt.

6.1.2 EG-domstolens dom i mål C-271/02

Frågan om Sverige uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 31 i kontrollförordningen har tidigare varit föremål för prövning i EG-domstolen (mål C-271/02 Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Sverige, dom den 16 december 2004). I målet hade domstolen att pröva om Sverige vidtagit erforderliga förvaltnings- eller straffrättsliga åtgärder i anledning av det överfiske som konstaterats för åren 1995 och 1996. Domstolen konstaterade att det inte hade väckts några åtal eller vidtagits någon sanktionsåtgärd med anledning av överfisket. I domslutet angavs att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 31 i kontrollförordningen genom att för åren 1995 och 1996 inte vidta de förvaltnings- eller straffrättsliga åtgärder som Sverige är skyldigt att vidta mot de fartygsbefäl som har åsidosatt gemenskapens fiskelagstiftning eller mot varje annan person som är ansvarig för ett sådant åsidosättande.

² EUT L 358, 31.12.2002, s. 59 (Celex 32002R2371).

Av artikel 228 i Fördraget om upprättande av den Europeiska gemenskapen skall en medlemsstat, om EG-domstolen finner att denna inte har uppfyllt en skyldighet enligt fördraget, vidta de åtgärder som krävs för att följa EG-domstolens dom. Efter förfrågan från kommissionen har Sverige i skrivelse av den 20 april 2005 redogjort för de åtgärder som vidtagits för att fullgöra Sveriges skyldigheter i anledning av EG-domstolens dom (Jo2005/843/RS). I skrivelsen pekar Sverige särskilt på de ändringar i fiskelagen som trädde i kraft den 1 juli 2003. Dessa innebär bl.a. att maximistraflet för överträdelse av fiskelagstiftningen höjs och att fler brott kan föranleda normerade böter. Genom lagändringen infördes även möjlighet att på viss tid återkalla yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd.

6.1.3 Kritik från svenska myndigheter

FSU har inhämtat synpunkter på sanktionssystemets effektivitet och funktionalitet från Fiskeriverket och Kustbevakningen. Sådana synpunkter har inhämtats även från Rikspolisstyrelsen samt från åklagare och domare som handlägger mål om brott mot fiskelagstiftningen. De företrädare för kontrollmyndigheterna och rättsväsendet som FSU haft kontakt med har bekräftat att det finns påtagliga brister i det nuvarande sanktionssystemet. Företrädarna har särskilt poängterat att det rättsliga förfarandet ofta är långdraget. Det huvudsakliga skälet till detta uppges vara att brott mot fiskelagstiftningen har låg prioritet hos polis- och åklagarmyndigheterna. Även det förhållandet att en otillfredsställande liten andel av överträdelserna på fiskeområdet ger upphov till påföljd har understrukits av Fiskeriverket och Kustbevakningen.

6.1.4 Inledande överväganden

De uppgifter FSU inhämtat ger starkt stöd för slutsatsen att den kritik som framförts mot det nuvarande sanktionssystemet är berättigad. Särskilt tydligt ger materialet stöd för kritiken i fråga om den tidsutdräkt som är förenad med det straffrättsliga förfarandet och den låga lagföringsfrekvensen.

FSU bedömer det som viktigt att samhällets reaktion på en överträdelse, i största möjliga utsträckning, kommer i nära

anslutning till denna. Detta är i och för sig något som kan anföras beträffande alla regelbrott. Överträdelser på fiskeområdet riskerar emellertid att förvärpa en redan allvarlig situation för vissa fiskbestånd. Mängden fisk i haven har utifrån ett globalt perspektiv minskat de senaste 25 åren. Vissa fiskbestånd är i dag så små att fortplantningen och därmed en återuppbyggnad av bestånden är allvarligt hotade. Det finns i vissa fall en risk för att dessa bestånd inte kommer att kunna återhämta sig inom en nära framtid. En av orsakerna härtill är en alltför hård exploatering. Ett fiskuttag som inte är anpassat till ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga hotar bestånden, fiskerinäringen och de ekosystem som fisken är en del av.

Det kan mot denna bakgrund anses inte tillfredsställande att det ofta förflyter mer än ett och ett halvt år från överträdelser till dess att tingsrätten prövar densamma. Därutöver tillkommer, innan domen vinner laga kraft och kan verkställas, i förekommande fall tiden för handläggning i överrätterna. FSU bedömer att en snabbare reaktion på överträdelser kan förväntas ge en ökad preventiv effekt.

Med beaktande av de övriga brott polis, åklagare och allmänna domstolar har att hantera kan det tyckas förklarligt att brott mot fiskelagstiftningen inte har hög prioritet. Brottsstyper som är mer frekventa och som har högre straffvärde ges högre prioritet. Det är därför inte rimligt att förvänta sig någon betydande prioritetshöjning i rättsväsendet vad gäller aktuella ärenden. Påtalade brister kan inte heller avhjälpas genom att ökade resurser tillförs för detta ändamål. I stället får andra lösningar sökas. En sådan lösning skulle kunna vara att utöka Kustbevakningens förundersökningsrätt till att avse vissa fiskebrott i syfte att möjliggöra en effektivare lagföring. Det ligger emellertid inte inom ramen för FSU:s uppdrag att överväga en sådan förändring (avsnitt 1.3.2).

Det är naturligtvis också viktigt att sannolikheten för att en överträdelse av fiskebestämmelser beivras är stor. I annat fall kan sanktionssystemet uppfattas som oförutsägbart och godtyckligt. Sanktionerna blir i ett sådant system inte avskräckande utan framstår endast som tomma hot. Det kan konstateras att lagföringsfrekvensen för fiskebrott inte är tillfredsställande. Därför är det angeläget att vidta åtgärder så att överträdelser kan beivras i största möjliga utsträckning.

Mot den beskrivna bakgrunden och de krav gemenskapsrätten uppställer behöver det undersökas om en vidgad användning av

administrativa sanktioner skulle kunna möta behovet av effektiva sanktioner. Denna frågeställning behandlas i de följande avsnitten.

6.2 Fördelar och nackdelar med administrativa sanktioner

6.2.1 Skäl för administrativa sanktioner

Enklare och snabbare beivrande av regelbrott

Ett för fiskeområdet anpassat system med administrativa sanktioner i form av återkallelse av licens och tillstånd på viss tid samt sanktionsavgift kan förväntas ha flera förtjänster. Den kanske främsta av dessa är att det erbjuder ett enklare och snabbare beivrande av regelbrotten. Utformningen av systemet har naturligtvis avgörande betydelse för storleken på den effektivitetsvinst som uppnås i dessa avseenden.

En möjlighet är att låta någon av kontrollmyndigheterna besluta om administrativa sanktioner. Skulle en sådan ordning väljas kan det innebära att endast en myndighet, eller i vart fall högst två, ombesörjer beivrandet av regelbrottet. Detta skall ställas mot att ett utkrävande av straffrättsligt ansvar inte sällan involverar Kustbevakningen, polis, åklagare och allmän domstol. Ett sådant alternativ skulle innebära vinster från såväl kostnads- som effektivitetssynpunkt.

Effektivare utredning

Det nuvarande straffprocessuella utredningsarbetet beträffande fiskebrotten utförs av Kustbevakningen, polis och åklagare. En övergång till ett administrativt sanktionssystem skulle innebära att det arbetet ersattes av ett utredningsarbete som kan utföras av en kontrollmyndighet. De allra flesta överträdelse av fiske- lagstiftningen upptäcks av Kustbevakningen eller Fiskeriverket. Dessa myndigheter har också i allmänhet bäst förutsättningar att utreda dem. En förvaltningsrättslig utredning av en överträdelse medför fördelar jämfört med dagens ordning, t.ex. om den kan genomföras i nära anslutning till överträdelsen. En övergång till ett administrativt sanktionssystem kan därför få till följd att fler

överträdelser än tidigare beivras samtidigt som resurser frigörs från polis och åklagare.

Ett alternativ, särskilt beträffande sanktionsavgiften, är att påföra administrativ sanktion oberoende av subjektiva omständigheter, dvs. med strikt ansvar. Utredningen beträffande regelbrottet kan i så fall inskränkas till frågan om en överträdelse objektivt har skett, något som i många fall torde innebära en betydande resursbesparing. Det enklare utredningsförfarandet innebär också att samhällets reaktion på överträdelsen kommer snabbare.

Fördelar med sanktionsavgifter

Det finns ett antal skäl som talar för att införa sanktionsavgifter på fiskeområdet. Erfarenheten från införandet av sanktionsavgifter på andra områden, t.ex. miljöområdet, har varit goda. Tillsynsmyndigheterna på miljöområdet har ansett det positivt att ha tillgång till sanktionsavgifterna i tillsynsarbetet.³ Antalet beslutade miljöskaktionsavgifter har med tiden blivit färre vilket bedöms bero på bättre regelefterlevnad. Avgifterna på miljöområdet har ansetts ha en stor preventiv effekt och därmed uppfyllt sitt syfte. Det finns anledning att tro att ett sådant resultat även skulle kunna uppnås på fiskeområdet.

Sanktionsavgift som ersättning för normerade böter

För de överträdelser som omfattas av FSU:s uppdrag bestäms påföljden i dag till normerade böter. Även om maximistraffet för fiskebrott av normalgraden respektive grovt brott, med nedan behandlade undantag, är fängelse i ett respektive två år, har FSU inte funnit något fall där domstol bestämt påföljden till någonting annat än böter (37, 40 och 40 a §§ fiskelagen).

Av 30 kap. 4 § brottsbalken följer att rätten vid val av påföljd skall fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Som skäl för fängelse får rätten, utöver brottslighetens straffvärde och art, beakta att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott. Den huvudsakliga anledningen

³ Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag M 2004/2012/R, *Miljöskaktionsavgifter, Förslag till ny bilaga förordningen om miljöskaktionsavgifter*, s. 20.

till att fängelse inte utdömts i fiskebrottmålen är naturligtvis att domstolarna inte funnit att sådana skäl förelegat.

Därutöver finns emellertid begränsningar som inskränker utrymmet för att ådöma fängelse. Brott begångna i Sveriges ekonomiska zon kan endast föranleda böter (41 § fiskelagen). Att fängelse inte kan följa på brott begångna i denna zon är en följd av Sveriges ratifikation av Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982. Konventionen stadgar att överträdelser av föreskrifter om fisket i den ekonomiska zonen inte får omfatta fängelse annat än när berörda stater ingått överenskommelse om detta (artikel 73).⁴ Åtagandet enligt konventionen gäller i och för sig endast utländska fiskare. Sverige har dock valt att anpassa bestämmelserna i fiskelagen så att fängelsestraff inte kan användas för någon fiskares brott i den ekonomiska zonen, oavsett nationalitet.

En ytterligare inskränkning i möjligheten att ådöma fängelse på fiskets område har vidare kommit att klargöras genom några rättsfall från Högsta domstolen (NJA 2005 s. 33 och 2006 s. 293 samt Högsta domstolens dom den 17 maj 2006, mål B 4254-04). Av rättsfallen följer att regeringsformen inte tillåter att förvaltningsmyndighet fyller ut så kallade blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs anges helt eller väsentligen i deras föreskrifter. Blankettstraffstadganden kännetecknas av att en brottsbeskrivning utfylls genom hänvisning till en primär regel på ett annat ställe i regelverket, t.ex. i Fiskeriverkets föreskrifter. Av det anförda följer att fängelse inte kan ådömas för åsidosättande av en av Fiskeriverket meddelad föreskrift. Eftersom en betydande andel av regelverket återfinns i verkets föreskrifter, får detta förbud stor betydelse på fiskeområdet.

Det kan konstateras att utrymmet för att ådöma frihetsberövande påföljd för brott mot fiskelagstiftningen är synnerligen begränsat. Ur den aspekten samt det förhållandet att det i dag enda förekommande straffet är av ekonomisk natur är förutsättningarna för att i viss utsträckning ersätta straffet med sanktionsavgifter goda.

⁴ Prop. 1995/96:140 s. 166 f.

6.2.2 Skäl mot administrativa sanktioner

Risker från rättssäkerhetssynpunkt

Samtidigt som det finns skäl för att hantera överträdelser i administrativ ordning finns det skäl som talar för att, helt eller delvis, bibehålla ett straffrättsligt förfarande. En strävan efter effektivisering kan innebära risker från rättssäkerhetssynpunkt. Det uppställs normalt inte riktigt samma krav på rättssäkerhet i fråga om regler vars efterlevnad upprätthålls genom hot om administrativa sanktioner som beträffande regler som beivras straffrättsligt. Anledningen är just att effektivitetsaspekter brukar sättas i förgrunden vid användning av administrativa sanktioner, medan krav på rättssäkerhet brukar göra sig starkare gällande inom det straffrättsliga området. Detta hänger i sin tur samman med att straff främst är avsett att användas som en reaktion på gärningar som samhället anser vara särskilt klandervärda eller allvarliga. Administrativa sanktioner är däremot vanligast inom rättsområden där argumenten för att införa eller bibehålla hot om straff inte är lika starka. Det bör dock poängteras att ett införande av administrativa sanktioner inte måste innebära en försämring från rättssäkerhetssynpunkt. Kraven på effektivitet och rättssäkerhet måste naturligtvis balanseras vid utformningen av ett system med administrativa sanktioner.

Mindre flexibilitet

Det ställs mycket höga krav på förutsägbarhet i fråga om administrativa sanktioner. Detta krav gäller i särskilt hög grad för sanktionsavgifter. Enligt de av regeringen uppställda och riksdagen antagna principerna för användning av sanktionsavgifter skall det vara möjligt att i det enskilda fallet förutse hur stor en avgift skall bli (avsnitt 4.2). Utrymmet för att överlåta skönsmässiga bedömningar till en förvaltningsmyndighet torde vidare generellt vara betydligt mindre än till domstol. Det sagda kan innebära att ett administrativt sanktionssystem blir mindre flexibelt. Bland annat begränsas möjligheten att värdera en överträdelses svårighetsgrad och att ta individuell hänsyn.

Ett nytt regelverk

Ett fullt möjligt alternativ är att endast vissa överträdelser kan eller bör hanteras i ett rent administrativt system, medan övriga överträdelser alljämt hanteras i ett straffrättsligt förfarande. Eftersom de straffprocessuella reglerna inte blir tillämpliga för de administrativa sanktionerna måste ett nytt regelverk skapas för hantering av sådana ärenden. Det skulle leda till att myndigheterna får ytterligare ett system att administrera vid sidan av det straffrättsliga systemet. En möjlig följd av detta är att överträdelser begångna av samma person och konstaterade vid samma tillfälle måste hanteras i olika system. Tidigare vunna samordnings fördelar kan på detta sätt gå förlorade. Den som begått överträdelserna skulle t.ex. eventuellt bli tvungen att svara till olika myndigheter.

Lägre grad av beivrande för allvarigare överträdelser

Om vissa överträdelser skall hanteras i ett straffrättsligt och andra i ett administrativt system, bör det förstnämnda systemet vara förbehållet de överträdelser som är att bedöma som mest allvarliga. Detta hänger som tidigare nämnts samman med att straff främst är avsett att användas som en reaktion på gärningar som samhället anser vara särskilt klandervärda eller allvarliga. Frågan om vilka överträdelser som bör vara belagda med straff behandlades av Åklagarutredningen i betänkandet *Ett reformerat åklagarväsende* (SOU 1992:61). Utredningen gjorde gällande att den straffrättsliga inflationen under många år varit betydande.⁵ I betänkandet uppställdes ett antal utgångspunkter med begränsningar som utredningen ansåg borde gälla vid nykriminalisering. Dessa utgångspunkter skulle enligt utredningen emellertid kunna gälla även vid revidering av gällande lag. I de fall sanktionssystemet kommer upp till prövning i ett lagstiftningsärende bör gällande ansvarsbestämmelser således omprövas med angivna utgångspunkter. I betänkandet angavs fem faktorer som skulle föreligga för att en kriminalisering skulle framstå som befogad;

⁵ SOU 1992:61 del A s. 104.

- ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara
- alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller kräva oproportionerligt höga kostnader
- straffsanktionen krävs med hänsyn till gärningens allvar
- straffsanktionen skall utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet
- rättsväsendet skall ha resurser att klara den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Regeringen har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens ställningstaganden i detta avseende.⁶ Även FSU ställer sig bakom de ställningstaganden Åklagarutredningen gjorde i betänkandet.

Vid en uppdelning mellan ett straffrättsligt och ett administrativt system, bör det straffrättsliga systemet således vara förbehållet de överträdelser som är att bedöma som mest allvarliga. Det skulle kunna leda till att mindre allvarliga överträdelser, som hanteras i en mer effektiv ordning, beivras i högre grad än allvarligare överträdelser. En sådan följd är emellertid enligt FSU:s uppfattning inte ett skäl att avstå från en delvis övergång till ett administrativt sanktionssystem. I så fall skulle nämligen ett mindre väl fungerande system behållas av det skälet att alla överträdelser bör behandlas "lika bristfälligt". Den befarade följden, för det fall den uppkommer, bör i stället åtgärdas på annat sätt. Det kan t.ex. övervägas om fler överträdelser bör föranleda administrativ sanktion och därigenom behandlas i den mer effektiva ordningen.

Avkriminalisering skickar felaktiga signaler

Det kan förutsättas att nya administrativa sanktioner, i vart fall till viss del, kommer att innebära avkriminalisering eftersom sanktionerna bör ersätta det straff som i dag är följden av en överträdelse. Det kan hävdas att en sådan förändring skickar fel budskap till dem som har att följa fiskelagstiftningen. Denna risk bör dock inte överdrivas. Syftet med införandet av nya sanktioner är ju tvärt om att öka graden av beivrande och att uppnå en snabbare reaktion på överträdelsen för att på så sätt uppnå bättre efterlevnad av regelverket.

⁶ Prop. 1994/95:23 s. 55.

Följder av avkriminalisering

När frågan om lämpligheten av att överföra vissa eller alla överträdelser till ett administrativt sanktionssystem övervägs, måste följderna av en avkriminalisering beaktas. Det nuvarande straffrättsliga förfarandet innebär bl.a. att rättegångsbalkens regler om tvångsmedel såsom frihetsberövande, husrannsakan och beslag blir tillämpliga. Dessa regler ger möjlighet att under vissa närmare angivna förhållanden använda sådana tvångsmedel under förundersökningen av fiskebrott (kap. 23–24 och 27–28 RB). Särskilda bestämmelser om beslag finns även i fiskelagen (47 §). Även fiskelagens regler om beslag förutsätter att överträdelserna utgör brott.

Skulle en ordning införas där vissa eller alla överträdelser behandlades i ett helt administrativt förfarande, skulle möjligheten i rättegångsbalken att använda tvångsmedel vid utredningen av dessa överträdelser försvinna. I dag förekommer beslag i stor omfattning medan det är ovanligt med frihetsberövanden eller husrannsakan. Behovet av tvångsmedel är emellertid olika stort för olika överträdelser. FSU återkommer därför till denna fråga när de olika kategorierna av överträdelser behandlas (avsnitt 6.3.3 och 6.3.4).

Det bör i detta sammanhang nämnas att fiskelagstiftningen även ger förvaltningsmyndigheter vissa befogenheter vid utövandet av offentlig kontroll på fiskeområdet. För kontroll av efterlevnaden av fiskelagstiftningen har befattningshavare på bl.a. Fiskeriverket och Kustbevakningen rätt att få tillträde till fartyg m.m. där fisk eller utrustning för fisket förvaras eller hanteras för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen (34 § andra stycket 1 fiskelagen). Dessa befogenheter är inte avhängiga av att det föreligger misstanke om brott eller av hur regelöverträdelser sanktioneras och skulle således bestå även vid en avkriminalisering.

Enligt fiskelagen kan under vissa närmare angivna förhållanden fisk som varit föremål för brott, fiskeredskap som använts eller medförts vid brott samt fiskefartyg och andra hjälpmedel förklaras förverkade (avsnitt 2.4). Av FSU:s utredningsdirektiv framgår att särskild hänsyn skall tas till den betydelse som förverkande och annan särskild rättsverkan av brott hittills har haft som komplement till de straffrättsliga påföljderna. Det kan konstateras att förverkanden av redskap och fångster eller dessas värde är relativt vanliga i fiskebrottmål. Det förekommer att stora värden

förverkas. Förverkandesanktionen är ibland lika, eller till och med mer, kännbar än den egentliga straffpåföljden.

Eftersom förverkande är en följd av brott, skulle en avkriminalisering innebära att möjligheten till förverkande försvann. På samma sätt som i fråga om beslag och husrannsakan är behovet av förverkande olika stort för olika överträdelser. FSU återkommer därför till frågan om förverkande när de olika kategorierna av överträdelser behandlas (avsnitt 6.3.3 och 6.3.4).

Redan i detta sammanhang finns dock anledning att nämna något om förutsättningarna för förverkande på grund av brott mot Fiskeriverkets föreskrifter. Högsta domstolen har som tidigare nämnts i bl.a. NJA 2005 s. 33 uttalat att det inte är förenligt med regeringsformen att förvaltningsmyndigheter fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på sådant sätt att gärningen som härigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter. Hovrätten för Västra Sverige har i ett mål om otillåtet trålfiske prövat frågan om detta uttalande innebär hinder mot att med tillämpning av 45 § fiskelagen förverka fisk eller dess värde på grund av brott mot en av Fiskeriverkets föreskrifter (dom den 7 november 2006 i mål B 2454-05). Hovrätten fann att ett sådant förverkande inte kan anses förenligt med regeringsformen (8 kap. 3 § jämte 8 kap. 7 § andra stycket). I målet ogillades följaktligen åklagarens yrkande om förverkande. Riksåklagaren har överklagat hovrättens dom, såvitt avser frågan om förverkande, till Högsta domstolen, som den 21 februari 2007 beviljade prövningstillstånd (mål B 4893-06). Högsta domstolens bedömning av frågan kommer sannolikt att få stor betydelse för möjligheten till förverkande i fiskebrottmål.

Det ingår inte i utredningsuppdraget att göra någon fullständig analys av vilka konsekvenser NJA 2005 s. 33 får för hela fiskelagstiftningens sanktionssystem. En sådan analys skall i stället genomföras av den utredning som har att göra en översyn och revidering av fiskelagstiftningen (avsnitt 1.3.2).

Förfarandet hos förvaltningsmyndighet

Vid en övergång till ett administrativt förfarande i syfte att uppnå en effektivisering ligger det nära till hands att utgå från att en kontrollmyndighet ges rätt att, som första instans, besluta om sanktioner. I fråga om återkallelse av licens och tillstånd på viss tid

framgår dessutom av FSU:s direktiv att prövning skall ske som en omedelbar reaktion på en överträdelse och utan föregående domstolsförfarande. Naturligtvis måste det finnas möjlighet att överklaga myndighetens beslut till domstol. Tyngdpunkten i rättsskipningen skall emellertid ligga på första instans. Det viktigaste skälet till det är att rättssäkerheten måste komma alla till del, inte bara de som överklagar.⁷ Ett annat viktigt skäl är det processekonomiska; ett mål eller ärende skall inte behöva föras upp i instanskedjan av det skälet att hanteringen i första instans är otillfredsställande.

Trots möjligheten till överklagande finns därför anledning att något beröra de skillnader som finns i förfarandet hos förvaltningsmyndighet och allmän domstol. De för FSU:s vidkommande viktigaste skillnaderna är att brottmålsprocessen i allmän domstol är ett tvåpartsförfarande och att avgörandet sker efter muntlig förhandling. Fördelen med ett tvåpartsförfarande är att utredningsmaterialet blir fylligare genom parternas dialog. Behovet av muntlig förhandling aktualiseras bl.a. när det är fråga om att bedöma trovärdigheten hos den som riskerar en sanktion eller hos andra personer. Beträffande sistnämnda personers utsagor finns i domstol möjlighet att höra vittnen under ed (36 kap. 11 § RB). Någon sådan möjlighet finns inte vid förvaltningsmyndighets handläggning av ärenden.

Utredningsmaterialets omfattning och behovet av att bedöma personers trovärdighet är olika stort för olika typer av överträdelser av fiskelagstiftningen. Principiellt kan dock ett stort utredningsmaterial eller ett behov av mer omfattande bevisvärdering, särskilt i fråga om muntliga utsagor, sägas tala för domstolsprövning.

6.3 Fullständig eller partiell övergång till administrativa sanktioner

6.3.1 Några utgångspunkter

Möjlighet till vidgad användning av administrativa sanktioner

Det finns som tidigare redovisats skäl som talar för och emot att öka det administrativa inslaget i sanktionssystemet. Flera av de risker som uppmärksammas kan emellertid elimineras eller i vart

⁷ Prop. 1996/97:131 s. 37.

fall begränsas genom rätt utformning av bestämmelserna. FSU gör därför bedömningen att det finns skäl att vidga användningen av administrativa sanktioner på fiskeområdet.

Det huvudsakliga skälet till att övergå till ett administrativt sanktionssystem är att uppnå en effektivisering. En förutsättning för att detta skall kunna uppnås är att systemet blir enkelt, tydligt och schabloniserat samt att handläggningen blir snabb. Endast i den utsträckning en sådan förbättring är möjlig och rimlig att förvänta sig, bör en övergång till administrativa sanktioner ske.

Det nuvarande sanktionssystemet är i huvudsak straffrättsligt. En fullständig övergång till ett administrativt system med återkallelse av licens och tillstånd på viss tid samt sanktionsavgifter skulle enligt FSU:s bedömning innebära en dramatisk förändring. Det sagda gäller även med beaktande av att det är fråga om ett avgränsat rättsområde med ett begränsat antal aktörer. FSU har inte funnit något annat rättsområde där en sådan förändring genomförts i ett sammanhang. För att en fullständig övergång till ett administrativt sanktionssystem skall komma i fråga, bör därför en sådan förändring vara särskilt angelägen.

Redan i dag är sanktionssystemet på fiskeområdet omfattande och tämligen komplicerat. Den yrkesfiskare som bryter mot fiskebestämmelserna kan drabbas av bl.a. normerade böter, förverkanden, tidsbegränsad eller permanent återkallelse av licens och tillstånd samt landningsavgift (kap. 2). Fiskaren kan för en enskild överträdelse, i vart fall i teorin, drabbas av ett flertal sanktioner. När frågan om lämpligheten av nya administrativa sanktioner prövas måste därför behovet av överskådlighet och förutsägbarhet beaktas.

Det kan naturligtvis finnas skäl att skärpa sanktionerna på yrkesfiskets område. Lika naturligt är dock att fiskarna inte bör drabbas av ytterligare sanktioner enbart på grund av att det nuvarande sanktionssystemet är ineffektivt. En sådan åtgärd riskerar nämligen att leda till att den samlade sanktionen för överträdelser av fiskelagstiftningen i enskilda fall blir opropotionerlig.

Administrativa sanktioner som ersättning för straff

En särskild fråga vid övervägandet av om det är möjligt och lämpligt att införa nya administrativa sanktioner, är hur sanktionsavgifter bör förhålla sig till straff. Högsta domstolen har funnit att

det inte finns något hinder i Europakonventionen eller nationell svensk rätt mot att lägga samma objektiva omständigheter till grund för såväl straffrättsligt ansvar som beslut om miljöstraffsavgift.⁸ Med samma resonemang kan det möjligen hävdas att det inte finns något formellt hinder mot att ålägga en yrkesfiskare såväl straffrättsligt ansvar som sanktionsavgift. Att vid sidan av en straffrättslig påföljd även påföra en sanktionsavgift inger emellertid betänkligheter. I praktiken förekommer endast ett straff för aktuella brott, nämligen normerade böter. Vid sidan av en sådan ekonomisk sanktion fyller sanktionsavgiften inget självständigt syfte. Om en kraftigare ekonomisk sanktion än den som hittills brukat utdömas bedöms som önskvärd, synes en mer tilltalande lösning vara att skärpa bötesstraffen.

FSU bedömer således att dubbla sanktioner i form av straff och sanktionsavgift bör undvikas. I tilläggsdirektiven till utredningen framhåller regeringen intresset av att ett system med administrativa sanktioner inte upplevs som alltför ingripande och belastande för berörda näringsidkare. Därför skall vikten av ett balanserat sanktionssystem beaktas särskilt. Ett införande av sanktionsavgifter bör därför medföra en avkriminalisering i motsvarande mån. FSU bedömer att en sådan slutsats ligger i linje med den allmänna rättsutvecklingen.

I dag finns möjlighet att utöver en straffrättslig påföljd vid överträdelser av fiskebestämmelserna i samband med yrkesfiske påföra en administrativ påföljd i form av återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid. Denna sanktion har enligt FSU:s uppfattning, till skillnad från en sanktionsavgift, en självständig funktion att fylla vid sidan av straffpåföljden. En återkallelse kan verka såväl bestraffande som förebyggande. Den utgör en tilläggs-sanktion till det egentliga straffet, avsedd för de allvarliga överträdelserna. En återkallelse utgör således inte någon ersättning för straff utan är snarare att se som ett komplement till den straffrättsliga sanktionen.

Det kan dock konstateras att införandet av återkallelse-sanktionen inte, i vart fall inte ännu, fått den effekt som lagstiftaren avsåg. Inte i något av de fall där frågan om återkallelse av licens och tillstånd på viss tid har prövats, har återkallelse skett (avsnitt 2.6.6). Frågan om hur bestämmelserna om återkallelse kan utformas behandlas i kapitel 8.

⁸ Jfr NJA 2004 s. 840.

Behovet av regelförenklingar

I FSU:s uppdrag ingår enligt tilläggsdirektiven att beakta behovet av regelförenklingar. Det regelverk som föreslås skall enligt direktiven vara enkelt att tillämpa. Dess konstruktion och verkan skall vidare vara lätt att förstå för yrkesfiskarna.

De yrkesfiskare som berörs av FSU:s uppdrag är underkastade en betydande administrativ börda, bl.a. genom en omfattande anmälnings- och rapporteringsskyldighet. Fiskelagstiftningen, inte minst på gemenskapsrättslig nivå, är mycket omfattande och detaljerad. Det finns därför ett stort behov av regelförenklingar på fiskeområdet. Inom EU pågår ett sådant arbete. Även Fiskeriverket bedriver arbete med regelförenklingar avseende verkets föreskrifter.

FSU:s uppdrag är begränsat till hur överträdelser på fiskeområdet skall sanktioneras. Detta är inte något som direkt påverkar yrkesfiskarnas administrativa börda. Däremot är det naturligtvis angeläget att systemet med administrativa sanktioner utformas så att dess konstruktion och verkan är lätt att förstå för alla berörda, inte minst yrkesfiskarna. Detta har FSU strävat efter när utredningens förslag utarbetats.

En övergång till administrativa sanktioner kan emellertid medföra fördelar av annat slag för yrkesfiskarna. Framför allt innebär en sådan förändring en mindre ingripande procedur. De som misstänks ha begått en överträdelse behöver t.ex. inte inställa sig i domstol. Den yrkesfiskare som till följd av en konstaterad överträdelse åläggs en sanktion hamnar inte heller i straffregistret.

6.3.2 Överträdelser av skilda slag

De överträdelser som omfattas av FSU:s uppdrag är av varierande art och svårighetsgrad. Överträdelserna kan delas in i flera kategorier, bl.a. otillåtet fiske samt brott mot bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet. Vilka överträdelser som inryms i dessa kategorier anges i avsnitt 6.3.3 och 6.3.4. Det sanktionerade området omfattar vidare 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 överträdelse ske genom att bryta mot bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord.

FSU har gått igenom de tingsrättsavgöranden som meddelats under åren 2003–2006 (avsnitt 2.3.5). Genomgången har gett vid handen att samtliga väckta åtal avser antingen otillåtet fiske eller överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringskyldighet. Inte något åtal med gärning tillhörande de övriga uppräknade kategorierna har således, såvitt FSU erfar, prövats under dessa år. Det betyder naturligtvis inte att det inte begås några sådana överträdelser. En bidragande orsak kan t.ex. vara att det för dessa brott normalt uppställs krav på grov oaktsamhet, något som kan vara svårt för åklagaren att styrka. Det är dock rimligt att anta att det allra övervägande antalet överträdelser på fiskeområdet kan hänföras till antingen otillåtet fiske eller överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringskyldighet. Dessa två kategorier intar på ytterligare ett sätt en särställning i det att de i dag kan föranleda normerade böter. Lagstiftaren har således ansett att det finns anledning att se särskilt allvarligt på otillåtet fiske och överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringskyldighet. Den fortsatta framställningen kommer att särskilt fokusera på dessa överträdelser.

FSU bedömer att de skäl som talar för och emot en vidgad användning av administrativa sanktioner gör sig olika starkt gällande för skilda slags överträdelser. I de följande avsnitten redogör FSU för dessa ståndpunkter.

6.3.3 Överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringskyldighet

Det fiske som omfattas av FSU:s uppdrag är underkastat en omfattande anmälnings- och rapporteringskyldighet. I dessa skyldigheter ingår bl.a. att:

- föra och lämna in fiskeloggbook. Som huvudregel är samtliga yrkesfiskare skyldiga att föra loggbok när de bedriver yrkesmässigt fiske i havet om deras fartyg är tio meter eller längre. Även fiskare som bedriver fiske utan yrkesfiskelicens i syfte att sälja fångsten är, vid viss omfattning, skyldiga att föra loggbok (6 kap. 1 § Fiskeriverkets kontrollföreskrifter). Skyldigheten omfattar därutöver bl.a. fartyg som bedriver fiske utanför gemenskapens fiskevatten (6 kap. 2 § 2 Fiskeriverkets kontrollföreskrifter). Av loggboken skall bl.a. framgå vilka fångstmängder som finns ombord av varje art (en uppskattning

av dem), datum och plats för dessa fångster samt vilken typ av fiskeredskap som använts (artikel 6 kontrollföreskriften). En ifylld blankett, blad 0, ur fiskeloggboken skall sändas eller lämnas till Fiskeriverket senast inom 48 timmar efter det att landningen avslutats (6 kap. 18 § Fiskeriverkets kontrollföreskrifter).

- föra och lämna in landningsdeklaration. Befälhavaren som för fiskeloggbok skall efter landning av fisk fylla i en landningsdeklaration. Deklarationen skall innehålla uppgift om bl.a. de landade mängderna (den faktiska fångsten) av varje art och i vilket område de fångats (artikel 8 kontrollföreskriften och 6 kap. 26–29 §§ Fiskeriverkets kontrollföreskrifter). Landningsdeklarationen skall efter varje resa inom 48 timmar efter landningen lämnas in till Fiskeriverket (6 kap. 34 § Fiskeriverkets kontrollföreskrifter).
- föra och lämna in omlastningsdeklaration. Befälhavare som för fiskeloggbok skall vid viss omlastning av fisk till ett annat fartyg fylla i en omlastningsdeklaration (artikel 11 kontrollföreskriften och 6 kap. 20 § Fiskeriverkets kontrollföreskrifter). Deklarationen skall innehålla uppgifter om arter, mängder, datum för omlastningen och fångstplatser. Omlastningsdeklarationen skall sändas eller lämnas in till Fiskeriverket samtidigt som loggboksuppgifterna på blad 0 i loggboken, dvs. inom 48 timmar efter det att landningen avslutats (6 kap. 23 § Fiskeriverkets kontrollföreskrifter).
- förhandsanmäla landningar. Vid fångst av vissa arter och vissa mängder skall befälhavaren på fiskefartyget göra en förhandsanmälan till Kustbevakningen. Sådan anmälan skall göras t.ex. om fångsten utgörs av mer än 300 kg torsk från Östersjön (8 kap. 5 § första stycket 1 Fiskeriverkets kontrollföreskrifter). Förhandsanmälan skall i detta fall göras senast två timmar före ankomst till hamnen. Skyldigheten att förhandsanmäla landningar gäller även vid t.ex. osorterade pelagiska fångster, mer än ett ton torsk eller kummel från Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt, vissa djuphavsarter samt landningar av fiskare från andra länder. I förhandsanmälan skall anges bl.a. fartygets namn, distriktsbeteckning, anropssignal, nationalitet samt landningshamn och beräknad kvantitet ombord (8 kap. 5 § tredje stycket angivna föreskrifter).

- föra och lämna in fångstjournal eller kustfiskejournal. Fiskare som bedriver yrkesmässigt fiske på inlandsvatten samt fiskare som bedriver yrkesmässigt fiske i havet och som inte är skyldiga att föra loggbok är i stället skyldiga att föra fångstjournal eller kustfiskejournal. Denna skyldighet gäller även för fiske som bedrivs utan stöd av yrkesfiskelicens om fångsten säljs och är av viss omfattning (7 kap. Fiskeriverkets kontrollföreskrifter).

Brott mot bestämmelser om anmälnings- och rapporterings-skyldighet innefattar således underlåtenhet att i rätt tid rapportera fångstuppgifter till Fiskeriverket samt förhandsanmäla landningar till Kustbevakningen. Bestämmelserna om anmälnings- och rapporteringsskyldighet är av administrativ art. De syftar till att möjliggöra kontrollmyndigheternas offentliga kontroll av fisket. Det finns flera skäl som talar för att flertalet överträdelser av dessa bestämmelser lämpar sig väl för att sanktioneras i administrativ ordning.

I normalfallet krävs inte någon mer ingående utredning för att konstatera att en överträdelse begåtts, t.ex. att fiskeloggboksblad inte ingetts i rätt tid. En överträdelse kan t.ex. konstateras genom de löpande avstämningar och de korskontroller av dokument m.m. som Fiskeriverket utför.⁹ Korskontrollerna görs automatiskt med hjälp av den databas i vilken till verket inskickade dokument registreras. Syftet är främst att verifiera fångstuppgifter i fiskeloggboken och landningsdeklarationen med uppgifter från överlåtelse (avräkningsnotor) och satellitbaserad fartygsövervakning (VMS). Vid korskontrollen upptäcks dock även misstänkta överträdelser. Bedömningsinslaget i prövningen av om en överträdelse skett är normalt mycket begränsat.

De löpande avstämningarna utförs för att söka överfiske, fiske på fel tid eller i fel område samt fiske utan tillstånd. Olika data från näringen och Kustbevakningen ingår i underlaget för dessa avstämningar. Även vid detta arbete och vid Fiskeriverkets operativa landningskontroll kan överträdelser av aktuellt slag upptäckas.

En överträdelse kan även konstateras av Kustbevakningen. Myndigheten övervakar områden där fiske bedrivs och kan i

⁹ Jfr bl.a. artikel 19 och 19 k rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken, EUT L 261, 20.10.1993, s. 1 (Celex 31993R2847).

samband med detta, utöver otillåtet fiske, även upptäcka överträdelser av bl.a. loggboksbestämmelser och andra rapporteringsskyldigheter.

Det är naturligtvis angeläget att bestämmelserna om anmälnings- och rapporteringsskyldighet följs. Brister i uppgiftsskyldigheten försvårar kontrollmyndigheternas arbete, särskilt att tillse att fastställda fiskekvoter och andra begränsningar inte överskrids. Överträdelserna utgör emellertid inte i sig per automatik någon skada på fiskbestånden och därmed miljön. FSU bedömer därför att dessa överträdelser inte tillhör de allra mest allvarliga på fiskeområdet för vilka straffsystemet bör förbehållas. Detta förhållande gör att flertalet överträdelser i denna kategori lämpar sig väl för att hanteras i ett administrativt förfarande.

Överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet är frekventa och står således för en betydande andel av anmälda och beivrade överträdelser. Fiskeriverket bedömer att huvuddelen av de överträdelser verket anmäler till åklagare rör sen eller utebliven rapportering. Enligt statistik från verket inkommer årligen tusentals rapporter för sent. Av FSU:s genomgång av domar och strafförelägganden meddelade de senaste åren följer att överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet utgör cirka hälften av alla lagförda regelbrott. Om dessa överträdelser skulle kunna hanteras uteslutande i administrativ ordning, skulle en betydande renodling ske av de överträdelser av fiskelagstiftningen som hanteras i straffrättslig ordning. Vidare skulle en betydligt högre grad av beivrande kunna uppnås.

Det är Fiskeriverket eller Kustbevakningen som upptäcker aktuella överträdelser. Redan i dag utreder Fiskeriverket de överträdelser verket upptäcker, för att sedan anmäla dem till åklagare för åtal. Enligt verket och de åklagare FSU haft kontakt med fungerar detta bra. Som tidigare nämnts är utredningen i dessa fall begränsad och i huvudsak inriktad på dokumentkontroll. I normalfallet finns därför inget särskilt behov av polisens utredningsresurser. De överträdelser Kustbevakningen upptäcker överlämnas till polis för fortsatt utredning.

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. Såvitt FSU erfar förekommer inte beslut om tvångsmedel i dessa ärenden. Eftersom inte redskap

eller fångst tas i beslag i dessa ärenden finns inte heller något behov av förverkandeinstitutet.

Överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet utgör en relativt homogen grupp. Det förhållandet möjliggör schablonisering i sanktionerna, t.ex. genom att låta sanktionsavgift utgå enligt en på förhand fastställd taxa.

De bestämmelser vars efterlevnad skall upprätthållas genom hot om administrativa sanktioner bör vara klara och tydliga. Legalitetsprincipen gör att eventuella oklarheter om vad som skall uppfyllas i det enskilda fallet eller förekommande ansvarsfördelning skall tolkas till den enskildes fördel. FSU bedömer att många av de materiella reglerna som innebär en anmälnings- och rapporteringsskyldighet uppfyller kraven på klarhet och tydlighet.

FSU:s uppdrag är begränsat till yrkesmässigt fiske och fiske som bedrivs utan yrkesfiskelicens i syfte att sälja fångsten. Således omfattas inte fritidsfisket av uppdraget. En risk med att sanktionera överträdelser som begåtts i näringsverksamhet i administrativ ordning är att det uppstår en diskrepans i förhållande till hanteringen av överträdelser begångna vid fritidsfiske. Det sagda gäller dock endast i den utsträckning samma regelbrott kan begås både vid yrkesmässigt fiske och vid fritidsfiske. Fritidsfiskare omfattas emellertid inte av anmälnings- och rapporteringsskyldighet och kan således inte begå överträdelser mot dessa bestämmelser. En övergång till administrativa sanktioner för överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet innebär således inte någon särbehandling av yrkesfisket i detta avseende.

En omständighet som kan anföras mot att handlägga överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet i ett administrativt sanktionssystem är att sådana överträdelser kan dölja ett otillåtet fiske, något som gör överträdelsen särskilt allvarlig. FSU bedömer emellertid inte att detta är ett avgörande skäl mot att låta dessa överträdelser föranleda administrativa sanktioner. Om ett otillåtet fiske kan konstateras och bevisas, skall detta regelbrott alltjämt kunna medföra straff (avsnitt 6.4). Skulle det däremot inte vara möjligt att konstatera eller bevisa ett sådant fiske, finns inte heller grund för att beakta det när sanktionsfrågan prövas i det enskilda fallet. Det sistnämnda gäller oavsett om prövningen sker i allmän domstol eller hos en förvaltningsmyndighet.

6.3.4 Otillåtet fiske

I otillåtet fiske inryms otillåten användning av fiskefartyg, fiskeredskap eller fiskemetod eller att det sätt på vilket fartyget, metoden eller redskapet används är otillåtet.¹⁰ Exempelvis omfattas att fisket sker på otillåten plats eller vid otillåten tidpunkt eller i övrigt innefattar otillåten fångst av helt eller delvis fredade bestånd. Det kan även vara fråga om att ett redskap inte är märkt eller utmärkt på rätt sätt.

I det föregående avsnittet konstaterades att en stor andel av brotten på fiskeområdet avser överträdelse av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet. Det allra övervägande antalet av de övriga överträdelseerna avser otillåtet fiske. Även för dessa finns ett behov av ett effektivare sanktionssystem. Det finns dock beträffande denna kategori ett flertal skäl som talar för hantering i straffrättslig och således mot hantering i administrativ ordning.

De allvarligaste överträdelseerna som kan förekomma på fiskeområdet ingår i denna grupp. FSU bedömer att det otillåtna fisket kan föranleda påtaglig skada eller fara för fiskbestånden och därmed miljön. Med hänsyn till att gärningarna kan vara mycket allvarliga krävs därför straffsanktionen. Kriminaliseringen av dessa överträdelse framstår således som befogad. Denna ståndpunkt rimmar väl med de argument regeringen framförde till stöd för de straffskärpningar som trädde i kraft den 1 juli 2003.¹¹ Det sagda talar starkt emot att hantera överträdelse i form av otillåtet fiske i ett administrativt sanktionssystem.

Fiskebrott bestående av otillåtet fiske kan i dag föranleda straff, förverkande och, efter lagakraftvunnen dom, återkallelse av licens och tillstånd på viss tid. Det finns inte skäl att för dessa överträdelse införa lindrigare sanktioner. I den utsträckning överträdelse i form av otillåtet fiske skall hanteras i ett administrativt sanktionssystem, bedömer FSU det därför som nödvändigt att det bötesstraff som i dag skulle utdömas och eventuella förverkanden ersätts med sanktionsavgifter. De riktlinjer som regeringen uppställt och riksdagen antagit begränsar emellertid utrymmet för användning av sanktionsavgifter (avsnitt 4.2). Det är av flera skäl förenat med betydande svårigheter att utforma ett

¹⁰ Prop. 1994/95:75 s. 57.

¹¹ Prop. 2002/03:41 s. 19–24 och 33–34.

sanktionsavgiftssystem för det otillåtna fisket som kan tjäna som ersättning för de normerade böter som i dag utdöms.

Överträdelser i kategorin otillåtet fiske kan vara av mycket skiftande svårighetsgrad och är mer heterogena än brott mot bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet. Sanktionerna måste kunna spegla överträdelsernas skiftande svårighetsgrad. För att det skall vara möjligt krävs en "straffskala" och ett utrymme för bedömning vid påförande av sanktion. Eftersom det huvudsakliga skälet till vidgad användning av administrativa sanktioner är att uppnå en effektivisering, ligger det nära till hands att en kontrollmyndighet ges rätt att besluta om avgift. Att tilldela en kontrollmyndighet motsvarande bedömningsinslag som domstol i dag har för normerade böter, vilket är betydande, skulle strida mot uppställda principer för användning av sanktionsavgifter. FSU bedömer det vidare inte som möjligt att genom användning av klara beräkningskriterier uppnå ett resultat som motsvarar de normerade böterna.

Det förekommer i dag att normerade böter på betydande belopp utdöms. Lämpligheten av att låta en kontrollmyndighet påföra avgifter om flera hundra tusen kronor kan ifrågasättas. Ett alternativ till att ge en kontrollmyndighet rätt att besluta om sanktionsavgift är att frågan om avgift prövas av domstol. En sådan lösning skulle i och för sig möjliggöra ett mer skönsmässigt bedömningsinslag vid prövningen av sanktionsavgiftsfrågan. Det är dock högst tveksamt om en sådan förändring skulle innebära någon effektivitetsvinst i förhållande till den nu gällande ordningen.

I ärenden och mål om otillåtet fiske är beslag och förverkanden mycket vanliga. Om det otillåtna fisket är av stor omfattning förekommer förverkanden till mycket höga belopp, ibland hundratusentals kronor.

En betydande andel av alla brott Kustbevakningen tar upp anmälningar om avser redskap som inte är märkta eller utmärkta på rätt sätt. I det stora flertalet av dessa fall är och förblir gärningsmannen okänd. Förundersökningen läggs normalt ner av polismyndigheten relativt omgående. De redskap som tas i beslag förverkas dock. I många fall har redskapen ett begränsat värde och beslut om förverkande kan därför fattas av polisman (1 § och 3 § fjärde stycket lagen [1986:1009] om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. samt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [RPSFS 2000:67] om rätt för poliser att besluta om

förverkande). Enligt Kustbevakningen och Rikspolisstyrelsen fungerar denna hantering bra.

Möjligheten till beslag och förverkanden är således av stor betydelse i ärenden som avser otillåtet fiske. Det skulle i och för sig vara möjligt att i viss utsträckning ersätta beslag och förverkanden med sanktionsavgifter. I den tidigare berörda mycket vanliga situationen att gärningsmannen är okänd finns dock inte någon sådan möjlighet. Skälet till det är helt enkelt att det inte finns någon känd person att påföra avgift. Det sagda talar mot att överföra överträdelser i form av otillåtet fiske till ett administrativt sanktionssystem.

Husrannsakan och frihetsberövanden förekommer mycket sparsamt i ärenden om fiskebrott. I den mån dessa tvångsmedel används sker det dock i ärenden om otillåtet fiske. Detta talar i någon utsträckning mot att överföra överträdelser i form av otillåtet fiske till ett rent administrativt sanktionssystem, eftersom det skulle leda till att möjligheten till husrannsakan och frihetsberövanden försvann.

Behovet av straffprocessuella utredningsresurser är betydligt större för överträdelser avseende otillåtet fiske än för överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet. Det har bl.a. att göra med att utredningen om dessa regelbrott normalt är mer omfattande. Kustbevakningens uppdrag och befogenheter att ingripa mot och utreda brott mot fiskelagstiftningen är i dag begränsade till åtgärder i omedelbar anslutning till gärningen eller till de åtgärder som polismyndighet eller åklagare begär biträde med (1, 2, 5 och 7 §§ lagen [1982:395] om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning). Merparten av utredningen leds och utreds därför av polis. Huruvida detta förhållande bör bestå skall emellertid, såsom tidigare nämnts, bli föremål för övervägande inom ramen för en annan utredning (avsnitt 1.3.2).

I brottmål där åtalet avser otillåtet fiske är bevisningen, både den skriftliga och den muntliga, normalt mer omfattande än när åtalet avser överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet. Förekomsten av mer omfattande bevisning och behovet av bevisvärdering talar enligt FSU för att prövningen av dessa överträdelser bör ske i domstol som första instans (avsnitt 6.2.2).

6.3.5 Övriga överträdelser

Det finns andra straffbara regelbrott på fiskeområdet än de som faller in under kategorierna otillåtet fiske och brott mot bestämmelserna om anmälnings- och rapporteringsskyldighet (avsnitt 6.3.2). Såvitt FSU erfar prövades inte något åtal med gärning tillhörande de nu aktuella kategorierna under åren 2003–2006. En möjlig förklaring till det skulle kunna vara att det föreligger särskilda svårigheter i beivrandet av dessa överträdelser. Det har dock inte framkommit något till stöd för en sådan slutsats. I stället tyder allt på att antalet överträdelser i dessa kategorier är mycket begränsat. Det kan därför starkt ifrågasättas om någon effektivitetsvinst skulle kunna vinnas genom att överföra dessa regelbrott till ett administrativt sanktionssystem.

Därtill kommer att dessa förseelser i flera avseenden uppvisar stora likheter med det otillåtna fisket. För överträdelser såsom att behålla fisk ombord och bearbeta fisk ombord i strid mot bestämmelserna finns t.ex. behov av möjlighet till husrannsakan, beslag och förverkande. Även i övrigt gör sig de skäl som redovisats beträffande det otillåtna fisket i föregående avsnitt och som talar för ett straffrättsligt förfarande sig gällande också beträffande dessa överträdelser. FSU bedömer därför att de inte lämpar sig för att hanteras i ett administrativt sanktionssystem.

6.4 Slutsatser

Av de skäl som redovisats i avsnitt 6.3.3 bedömer FSU det som möjligt och lämpligt att behandla flertalet överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet i ett helt administrativt sanktionssystem. Det straff som i dag kan ådömas vid sådana överträdelser bör ersättas med en sanktionsavgift (avsnitt 6.3.1). Vilken omfattning ett system med sanktionsavgifter bör ha och vad som måste beaktas vid utformningen av ett sådant system behandlas i det följande kapitlet.

I fråga om övriga överträdelser, främst otillåtet fiske, bedömer FSU att övervägande skäl talar för att dessa alltjämt bör hanteras inom det straffrättsliga systemet. De skäl som redovisats i avsnitt 6.3.4 talar med styrka mot att överföra dessa till ett administrativt sanktionssystem. Eftersom straffet bör behållas för dessa överträdelser, skall de inte föranleda sanktionsavgift (avsnitt 6.3.1).

Frågan om det, vid sidan av straffet, bör finnas en vidgad möjlighet till användning av återkallelse av licens och tillstånd på viss tid för dessa överträdelser behandlas i kapitel 8.

7 Utformningen av ett sanktionsavgiftssystem

7.1 Några utgångspunkter för ett sanktionsavgiftssystem på yrkesfiskets område

FSU har i avsnitt 6.4 funnit att flertalet överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet bör föranleda sanktionsavgift i stället för straff. Sanktionsavgifter finns i dag på ett stort antal rättsområden. Utformningen av sanktionsavgiftsbestämmelserna varierar beroende på förhållandena inom respektive område.

Det finns ett stort antal faktorer att beakta vid utformningen av ett regelverk med sanktionsavgifter. Av central betydelse är de i avsnitt 4.2 beskrivna principerna för användning av sanktionsavgifter som regeringen uppställt och riksdagen antagit. Ytterligare några utgångspunkter för utformningen av ett sanktionsavgiftssystem på yrkesfiskets område behandlas i de följande avsnitten.

7.1.1 Systemet med miljösktionsavgifter

<p>Bedömning: Reglerna om miljösktionsavgifter bör utgöra en utgångspunkt för utformningen av bestämmelserna om sanktionsavgifter på yrkesfiskets område.</p>
--

Av FSU:s direktiv framgår att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt sanktionsavgifterna inom miljötillsynen (avsnitt 4.3). Skälet till att dessa avgifter är av stort intresse är att många bestämmelser i fiskelagstiftningen har till syfte att skydda fiskbestånden och därmed också ger effekt som skydd för miljön. Systemet med miljösktionsavgifter fungerar såvitt framkommit väl. Reglerna om dessa avgifter har vidare legat till grund för ett förslag till bestämmelser om sanktionsavgifter på livsmedelsområdet, ett annat område som ligger fiskeområdet nära (avsnitt 4.10). Reglerna om

miljösanktionsavgifter bör därför utgöra en utgångspunkt för utformningen av bestämmelserna om sanktionsavgifter på fiskeområdet. Endast om det till följd av de särskilda förhållanden som råder på fiskeområdet finns skäl för det, bör systemet avvika från det som reglerar miljösanktionsavgifter.

I författningskommentaren, kap. 12, anges respektive bestämmelses motsvarighet i miljöbalken och förordningen om miljösanktionsavgifter.

7.1.2 Landningsavgift

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

På fiskeområdet finns redan i dag bestämmelser om en sanktionsavgift. Den som landar en otillåten fångst skall betala en särskild avgift, så kallad landningsavgift (avsnitt 2.5). Landningsavgiften skall motsvara den otillåtna fångstens värde. Denna beräkningsgrund kan inte överföras på de överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet som enligt FSU:s förslag bör föranleda sanktionsavgift. FSU bedömer det därför inte som lämpligt att bygga vidare på det regelverk som valts för landningar av otillåten fångst.

FSU har i avsnitt 6.4 funnit att överträdelser i form av otillåtet fiske alltjämt bör hanteras inom det straffrättsliga systemet. Det sanktionsavgiftssystem FSU föreslår omfattar därför inte dessa. Landningsavgiften påverkas således inte i detta avseende av förslagen. Med hänsyn till landningsavgiftens vinstelimineringssyfte och begränsade tillämpningsområde saknas skäl att inkludera bestämmelserna i det regelverk FSU kommer att föreslå. Fiskeriverket har uppgett att landningsavgiften fyller en viktig funktion och att avgiftsförfarandet fungerar bra. FSU bedömer därför att reglerna om landningsavgiften inte bör ändras.

7.1.3 Europakonventionen

Bedömning: Reglerna bör utformas så att de rättssäkerhetsgarantier som följer av artikel 6 i Europakonventionen uppfylls.

Sverige ratificerade den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) den 4 februari 1952 och har successivt även ratificerat konventionens tilläggsprotokoll. Sedan den 1 januari 1995 gäller Europakonventionen som svensk lag och är därmed direkt tillämplig här i landet. Lagar och föreskrifter får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen (2 kap. 23 § regeringsformen).

Enligt Europakonventionens artikel 6 åtnjuter en person som står anklagad för brott de rättssäkerhetsgarantier som räknas upp där, bl.a. rätten till en rättvis offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Begreppet brott är enligt den praxis som bildats genom Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna autonomt, vilket innebär att begreppet skall ges en självständig och allmängiltig tolkning.¹ Hur det nationella rättssystemet klassificerar en anklagelse är därför inte ensamt avgörande.

Det är i första hand tre kriterier som avgör vad som är ett brott i konventionens mening, nämligen klassificeringen i den nationella rätten, gärningens natur samt påföljdens natur och stränghet.² Det är tillräckligt att ett av kriterierna är uppfyllt för att artikel 6 skall vara tillämplig.

Det första kriteriet, klassificeringen i den nationella rätten, bildar ofta endast en utgångspunkt för den fortsatta prövningen. Om en förseelse klassificeras som ett brott i den nationella rätten, är det emellertid tillräckligt för att förseelsen också skall betraktas som brott i konventionens mening.

De två övriga kriterierna, gärningens natur samt påföljdens natur och stränghet, är normalt de mest betydelsefulla. Kriterierna leder inte sällan till att förseelser som avkriminaliserats i den nationella rätten ändå bedöms som brott i konventionens mening. Av betydelse för kriteriet gärningens natur är bestämmelsens räckvidd

¹ Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 2002, s. 146.

² Se t.ex. Engel m.fl. mot Nederländerna, avgörande den 8 juni 1976, Öztürk mot Tyskland, dom den 21 februari 1984 och Weber mot Schweiz, avgörande den 22 maj 1990.

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.

Europadomstolen har funnit att de svenska bestämmelserna om skattetillägg omfattas av artikel 6, eftersom de är generella och deras syfte både är avskräckande och bestraffande.³ Högsta domstolen har konstaterat att det föreligger stora likheter mellan skattetillägg och miljöskaktionsavgifter vad gäller sanktionernas ändamål.⁴

Det är vanskligt att säga hur Europadomstolen skulle komma att bedöma av FSU föreslagna avgifter. Det finns skäl som talar mot att klassificera de överträdelser som kan föranleda avgift som brott i konventionens mening. Avgifterna har emellertid som syfte att avskräcka och ersätter det straff som överträdelsen tidigare kunde föranleda. Det kan därför inte uteslutas att bestämmelsernas syfte anses vara sådant att artikel 6 är tillämplig. Reglerna bör därför utformas så att de rättssäkerhetsgarantier som följer av artikel 6 uppfylls.

7.1.4 Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner

Bedömning: Reglerna bör utformas så att de rättssäkerhetsgarantier som följer av Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner uppfylls.

Europarådet antog den 13 februari 1991 rekommendation nr. R (91) 1 om administrativa sanktioner. Den omfattar åtta principer för användningen av sådana sanktioner. Rekommendationen riktar sig främst till Europarådets medlemmar, däribland Sverige, men är inte rättsligt bindande. Bakgrunden till

³ Janosevic mot Sverige och Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige, båda avgörandena den 23 juli 2002.

⁴ NJA 2004 s. 840.

rekommendationen är enligt dess ingress att användningen av administrativa sanktioner ökat. Det har blivit vanligt att avkriminalisera lagöverträdelse och ersätta straffet med en administrativ sanktion.

Många administrativa reaktioner som utgör en sanktion enligt rekommendationen, faller även under Europakonventionens tillämpningsområde. Denna rättsligt bindande konvention reglerar i stor utsträckning samma frågeställningar som behandlades i rekommendationen. Rekommendationen har emellertid ändå ett eget existensberättigande. Sanktionsbegreppet i rekommendationen torde vara något vidare än straffbegreppet i konventionen. Rekommendationen behandlar vidare några frågeställningar som inte behandlas i konventionen.

Tillämpningsområdet för Europarådets rekommendation definieras enligt följande:

This recommendation applies to administrative acts which impose a penalty on persons on account of conduct contrary to the applicable rules, be it a fine or any punitive measure, whether pecuniary or not.

These penalties are hereinafter referred to as administrative sanctions.

The following are not considered to be administrative sanctions:

- measures which administrative authorities are obliged to take as a result of criminal proceedings;
- disciplinary sanctions.

Rekommendationens principer innebär att sanktionernas innehåll och villkoren för att ålägga sanktioner skall framgå av lag (princip 1), förbud mot retroaktiv tillämpning (princip 2), förbud mot dubbla administrativa sanktioner grundade på samma gärning och till skydd för samma intressen (princip 3) och krav på snabb handläggning (princip 4). Varje åtgärd som kan leda till en administrativ sanktion riktad mot en viss person skall leda till ett slutligt avgörande (princip 5). En person som riskerar en administrativ sanktion skall vidare informeras om anklagelserna och de bevis som åberopas till stöd för dessa. Han eller hon skall dessutom beredas möjlighet och tillräckligt med tid för att besvara anklagelserna (princip 6). Bevisbördan skall enligt rekommendationen ligga på den administrativa myndigheten (princip 7). Det skall slutligen vara möjligt att överklaga myndighetens beslut till domstol (princip 8).

Europarådets rekommendation nr. R (91) 1 om administrativa sanktioner är som tidigare nämnts inte bindande för Sverige.

Naturligtvis bör dock ändå de principer som anges i rekommendationen beaktas vid utformningen av bestämmelser om sanktionsavgifter på yrkesfiskets område.

7.2 Vilka överträdelser skall omfattas?

7.2.1 Urvalet av bestämmelser

Bedömning: De överträdelser som skall föranleda sanktionsavgift bör inte fordra någon mer omfattande utredning eller bedömning. De bestämmelser vars efterlevnad skall upprätthållas genom hot om avgift bör vara klara och tydliga.

FSU har i avsnitt 6.4 funnit att flertalet överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet bör föranleda sanktionsavgift. Det är emellertid inte alla sådana överträdelser som lämpar sig för att omfattas av ett sanktionsavgiftssystem. Att systemet skall bygga på snabb handläggning medför att sanktionsavgifter bör utlösas endast av lätt konstaterbara överträdelser för vilka utredningsinslaget är begränsat. Av samma skäl bör avgift inte komma ifråga om mer ingående bedömningar behöver göras.

De bestämmelser vars efterlevnad skall upprätthållas genom hot om avgift bör vara klara och tydliga. Om det krävs tolkning för att avgöra vad den enskilde skall göra för att följa regeln, lämpar den sig inte för att sanktioneras i sådan ordning.

Med utgångspunkt i uppställda kriterier har FSU gått igenom den del av fiskelagstiftningen som omfattas av uppdraget. Den huvudsakliga regleringen återfinns i ett stort antal EG-förordningar. Utöver den omfattande gemenskapsrättsliga regleringen finns ett flertal föreskrifter utfärdade av Fiskeriverket.

Genomgången har gett vid handen att det finns cirka etthundra bestämmelser som lämpar sig för att inordnas i ett system med sanktionsavgifter. FSU bedömer att systemet med det föreslagna urvalet blir tillräckligt omfattande för att motivera ett införande.

I urvalet återfinns några bestämmelser som inte direkt kan sägas innebära en anmälnings- och rapporteringsskyldighet (avsnitt 6.3.3). Hit hör t.ex. regler som föreskriver att vissa särskilda landningshamnar skall användas. Som huvudregel är det i Sverige tillåtet att landa fisk var som helst. Vid landning av fångster och vissa arter från vissa områden och vid direktlandningar av tredje-

landsfartyg i svenska hamnar får fångsten dock endast landas i vissa utpekade hamnar. Det gäller bl.a. för landningar av mer än två ton torsk eller kummel som är fångad eller har förvarats ombord i Nordsjön, Skagerrak eller Kattegatt samt landningar av mer än tio ton sill, makrill eller taggmakrill (9 kap. Fiskeriverkets kontrollföreskrifter). Bestämmelserna om särskilda landningshamnar uppvisar stora likheter med dem som innebär en anmälnings- och rapporteringsskyldighet, bl.a. därför att de syftar till att möjliggöra offentlig kontroll av yrkesfisket. Detsamma gäller för bestämmelser om att visst dokument skall medföras på fiskeresa. FSU har därför låtit förslaget omfatta även dessa.

7.2.2 Lag, förordning eller myndighetsföreskrift

Förslag: De bestämmelser vars efterlevnad skall upprätthållas genom hot om avgift skall framgå av specifika hänvisningar i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Det ligger närmast till hands att utgå från att i lag eller förordning ange dels de bestämmelser som skall omfattas av ett system med sanktionsavgifter, dels storleken på avgiften. Ett tänkbart alternativ är dock att bemyndiga Fiskeriverket att utfärda föreskrifter med sådant innehåll inom de ramar lagstiftaren anger. En sådan ordning finns på arbetsmiljöområdet där Arbetsmiljöverket enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen jämte 18 § första stycket 4 arbetsmiljöförordningen fått bemyndigande att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter (avsnitt 4.6). Bemyndigandet gäller dock endast ett begränsat område. I förarbetena till aktuella bestämmelser angav regeringen att det skulle föra för långt att låta Arbetarskyddstyrelsen (numera Arbetsmiljöverket) helt bestämma det område som skall omfattas av sanktionsavgifter.⁵

Att ge Fiskeriverket bemyndigandet skulle göra regelverket mer flexibelt. En ordning där regeringen i förordning anger att viss överträdelse av en bestämmelse skall föranleda sanktionsavgift innebär att regeringen förutsätts korrigera förordningen när den underliggande regleringen ändras. Det kan förväntas att regeringen måste göra ett inte obetydligt antal konsekvensändringar. Ändringar behöver bl.a. göras till följd av de årliga EG-

⁵ Prop. 1993/94:186 s. 50.

förordningar som beslutas i slutet av varje år och som tilldelar medlemsstaterna nationella fiskekvoter för de viktigaste fiskbestånden för nästkommande år (TAC-förordningar). Skulle Fiskeriverket få bemyndigandet kan myndigheten snabbt vidta behövliga följdändringar. Verket har redan i dag omfattande bemyndiganden att utfärda materiella föreskrifter inom en rad områden. Dessa föreskrifter omfattas till viss del av straffansvaret i fiskelagen. Fiskeriverket besitter också nödvändig sakkunskap.

Det finns dock flera tungt vägande skäl mot en ordning som den ovan beskrivna. En bedömning av om en viss överträdelse skall medföra sanktionsavgift bör innefatta ett övervägande av om överträdelsen skall undantas från det straffsanktionerade området (avsnitt 7.12). Detta talar starkt för att riksdagen eller regeringen bör avgöra vilka regelbrott som skall omfattas av ett system med sanktionsavgifter.

Ett beslut om sanktionsavgift är föranlett av ett regelbrott. Avgiften uppvisar flera likheter med ett bötesstraff. FSU har i avsnitt 7.1.3 utgått från att artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig på sanktionsavgifterna. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att regleringen av en avgift som alltså uppvisar stora likheter med straff utformas på så långt avstånd från lagstiftaren. Mot den bakgrunden är det principiellt tveksamt att överlåta till en förvaltningsmyndighet att avgöra vilka överträdelser som skall föranleda sanktionsavgift och/eller avgiftens storlek.

Det är vidare en fördel från tydlighetssynpunkt om alla sanktioner finns samlade i lag eller förordning. Det underlättar betydligt för möjligheten att informera sig om vilka överträdelser som är sanktionerade i vilken ordning. Tillgängligheten är dessutom större för lagar och förordningar än vad som är fallet för myndighetsföreskrifter.

Det är således FSU:s uppfattning att riksdagen eller regeringen bör avgöra omfattningen av systemet med sanktionsavgifter och besluta om avgifternas storlek. I valet mellan lag och förordning talar det relativt stora antalet ändringar som på sikt kommer att behövas för att bestämmelserna intas i förordning.

FSU bedömer att ett stort antal bestämmelser lämpar sig för att inordnas i ett system med sanktionsavgifter (avsnitt 7.2.1). En ordning där varje enskild bestämmelse pekas ut blir därför omfattande.

Ett alternativ är att genom generella hänvisningar ange vilka bestämmelser som avses, t.ex. att alla överträdelser av bestämmelser

om anmälnings- och rapporteringsskyldighet skall föranleda sanktionsavgift. Från de generella hänvisningarna skulle det emellertid bli nödvändigt att göra ett antal undantag. Detta beror på att det även inom denna kategori finns överträdelser som inte lämpar sig för att ingå i ett sanktionsavgiftssystem. Behovet av undantag gör att fördelen med de generella hänvisningarna går förlorad. Därtill kommer att generella hänvisningar minskar eftersträvad tydlighet och försvårar användning av olika avgiftsnivåer. FSU föreslår därför att de överträdelser som skall föranleda sanktionsavgift klart utpekas i bilaga till förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Författningsregleringen beträffande de anmälnings- och rapporteringsskyldigheter som omfattas av FSU:s förslag i denna del är omfattande och detaljerad. I många fall regleras skyldigheten att vidta en viss åtgärd i ett flertal bestämmelser. Huvudbestämmelsen finns ofta i en EG-förordning som sedan kompletteras av en eller flera bestämmelser i Fiskeriverkets föreskrifter. FSU bedömer att en förseelse, t.ex. underlåta att föra fiskeloggbok på korrekt sätt, normalt bör föranleda endast en avgift. För att i dessa fall undvika att en förseelse föranleder flera avgifter har dessa bestämmelser som avser samma typ av skyldigheter grupperats i strecksatser i den tidigare nämnda bilagan. Avgift utgår i dessa fall med samma enda belopp oberoende av hur många enskilda bestämmelser fiskaren genom förseelsen brutit mot. Det avgörande är således om skyldigheten fullgjorts eller inte. Är det däremot fråga om olika typer av överträdelser kan naturligtvis flera avgifter utgå, oaktat att överträdelserna begåtts vid samma tillfälle eller under samma fiskeres.

7.3 Uppsåt eller oaktsamhet kontra strikt ansvar

<p>Förslag: Sanktionsavgift skall tas ut även om överträdelserna inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Strikt ansvar skall således gälla.</p>

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 i dag. För att en konstruktion med strikt ansvar skall vara försvarbar från rätts-säkerhetssynpunkt bör det dock 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.

Det kan visserligen inte helt uteslutas att de överträdelser som här kan komma i fråga i enskilda fall kan begås trots att rimliga försiktighetsmått har vidtagits. Det får emellertid anses föreligga en stark presumtion för att en yrkesfiskare, som får förutsättas ha god kännedom om fiskelagstiftningen, inte kan överträda de avgifts-sanktionerade reglerna utan uppsåt eller oaktsamhet.

Det finns ett antal andra förutsättningar för att strikt ansvar skall vara försvarbart från rättssäkerhetssynpunkt. Bland annat måste den presumtion som det strikta ansvaret innebär hållas inom rimliga gränser. Den enskilde får inte åläggas en orimlig bevisbörda för att undgå avgift. Det måste finnas ett utrymme för befrielse från avgift om ett påförande skulle anses obilligt. De närmare förutsättningarna för att underlåta att påföra avgift behandlas i avsnitt 7.13. FSU bedömer att den föreslagna utformningen av bestämmelserna tillgodoser den enskildes intressen i nyss berörda avseenden.

Mot bakgrund av det anförda förordar FSU att sanktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Strikt ansvar skall således gälla.

7.4 Sanktionsavgiftens storlek

7.4.1 Avgiftsbeloppet

Förslag: Sanktionsavgiften för en enskild överträdelse får uppgå till minst 1 000 kr och högst 20 000 kr.
--

För att åstadkomma önskad styreffekt är det av stor vikt att sanktionsavgift påförs frekvent vid överträdelser som kan föranleda avgift och att detta sker kort tid efter det att överträdelsen ägt rum. Så kan endast ske om det är enkelt att avgöra hur stor avgift en överträdelse vid varje enskilt tillfälle skall föranleda. En sådan ordning ger också den förutsägbarhet som är nödvändig för att systemet med sanktionsavgifter skall vara godtagbart från rätts-säkerhetssynpunkt. Det förhållande att det antal skilda över-

trädelser som kan orsaka avgift är relativt begränsat ger också ökat utrymme att schablonisera avgiftsbeloppen. Enligt FSU:s bedömning bör därför avgift utgå enligt en på förhand fastställd taxa. Avgiftens storlek bör anges i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Vid fastställande av avgiftens storlek bör beaktas dels överträdelsens allvar, dels betydelsen av den bestämmelse som överträtts. Det torde inte i första hand vara avgiftens storlek som avgör systemets påverkansgrad. Av större vikt från effektivitetssynpunkt är att överträdelser i högre grad beivras. Avgifterna torde därför generellt kunna hållas på en måttlig nivå. I FSU:s tilläggsdirektiv framhåller regeringen också intresset av att sanktionerna inte upplevs som alltför ingripande och belastande för berörda näringsidkare. FSU bör därför beakta behovet av ett balanserat sanktionssystem. Det bör även uppmärksammas att överträdelserna i dag generellt sett leder till måttfulla bötesstraff.

Vidare bör i detta sammanhang beaktas att många av de anmälnings- och rapporteringsskyldigheter som omfattas av sanktionsavgiftssystemet är mycket frekventa. Vissa skall uppfyllas före eller efter varje fiskeresor, några flera gånger under samma resa. Den yrkesfiskare som inte följer reglerna riskerar därför att snabbt åläggas ett flertal avgifter. Det sammanlagda beloppet kan i dessa fall, även om den enskilda avgiften är relativt låg, uppgå till stora belopp. I nu berört avseende skiljer sig fiskeområdet från andra sektorsområden, t.ex. miljö- och livsmedelsområdena, där motsvarande anmälnings- och rapporteringsskyldigheter är av engångskaraktär eller endast årligen återkommande.

För att sanktionsavgiften skall få en styrande effekt kan den emellertid inte vara alltför låg. Dessutom förutsätter gemenskapsrätten att de åtgärder som vidtas vid regelöverträdelser effektivt berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av densamma eller framkallar effekter som står i proportion till överträdelsens allvar, i syfte att avskräcka från ytterligare överträdelser av samma slag.⁶

FSU har mot denna bakgrund bedömt att avgiftsutrymmet i fiskelagen för avgiften bör vara från 1 000 kr till 20 000 kr. För de enskilda överträdelser som föreslås bli avgiftsbelagda bör dock avgiften bestämmas till högst 15 000 kr.

⁶ Artikel 31.2 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).

Den lägsta avgiften föreslås utgå vid flertalet överträdelser, bl.a. vid underlåtenhet att i rätt tid inge fiskeloggboksblad, kustfiske- eller fångstjournal till Fiskeriverket. Högst avgift bör överträdelser av bestämmelser om förhandsanmälan och särskilda landningshamnar föranleda. Sistnämnda regler, som är av central betydelse från kontrollsynpunkt, blir tillämpliga främst vid stora fångster som representerar ett stort ekonomiskt värde. Dessa överträdelser är allvarligast bland dem som bör föranleda sanktionsavgift. Avgiften bör i dessa fall differentieras i förhållande till fiskerfartygets storlek (avsnitt 7.4.3). Överträdelser av bestämmelser om bl.a. anmälan om fiskeredskap inför kommande förvaltningsperiod placeras på en nivå om 5 000 kr.

Föreslagna avgifter är generellt sett högre än de normerade böter som i dag utdöms för dessa överträdelser. FSU bedömer att det är nödvändigt för att Sverige skall uppfylla sina gemenskapsrättsliga förpliktelser.

7.4.2 Upprepade överträdelser

Bedömning: Upprepade överträdelser skall föranleda en ny, men inte en förhöjd, avgift.

En särskild fråga är hur upprepade överträdelser skall behandlas. På miljöområdet har en ordning med höjda avgifter för sådana överträdelser valts. I 3 § förordningen om miljöstraffavgifter anges att om en miljöstraffavgift har beslutats för en överträdelse och den ålagde därefter upprepar en sådan överträdelse, skall avgift för den nya överträdelser tas ut med dubbla det belopp som föreskrivs för överträdelser. Det gäller dock endast om överträdelser upprepas inom två år från det tidigare beslutet om miljöstraffavgift.

FSU har övervägt att föreslå höjda avgifter för upprepade överträdelser. Införandet av sanktionsavgifter syftar till att förbättra regelbrottsligheten. Det är mot den bakgrunden allvarligt om en yrkesfiskare trots beslutad avgift upprepar överträdelser. Av legitimitetsskäl bör det därför finnas möjlighet att vidta mer kraftfulla åtgärder om ett beslut om sanktionsavgift inte avhåller den ålagde från att upprepa överträdelser.

Det finns dock skäl som talar mot höjda avgifter vid upprepade överträdelser på fiskeområdet. Som tidigare nämnts är många av de

anmälnings- och rapporteringsskyldigheter som omfattas av sanktionsavgiftssystemet mycket frekventa. Det skulle kunna leda till att höjd avgift togs ut i orimligt stor utsträckning, något som inte står i samklang med FSU:s uppdrag att beakta behovet av ett balanserat sanktionssystem.

FSU bedömer att höjda avgifter för upprepade överträdelser inte heller är nödvändigt för att systemet skall få en styrande effekt på regelefterlevnaden. För den som vid flera tillfällen ålagts sanktionsavgift kommer Fiskeriverket att ha en möjlighet att återkalla yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid. Denna möjlighet bör ha en betydligt starkare styrande effekt än en höjd avgiftsnivå.

7.4.3 Differentierade avgifter

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

För de överträdelser som föreslås kunna leda till sanktionsavgift ådöms i dag normerade böter. De normerade böterna bestäms bl.a. med hänsyn till fiskefartygets motorstyrka. Fråga är om sanktionsavgifterna bör differentieras på liknande sätt. I systemet med miljöstraffavgifter finns en viss differentiering av avgifterna.

I tilläggsdirektiven till FSU framhålls behovet av ett enkelt regelverk. En differentiering av sanktionsavgifterna kan sägas i någon utsträckning motverka detta. För att en differentiering skall vara motiverad bör därför enligt FSU:s uppfattning ett par omständigheter föreligga. För det första krävs att det finns ett tydligt samband mellan fiskefartygets storlek eller motorstyrka och skadan eller risken för skada vid en överträdelse. Skadan kan bestå i felaktig kvotavräkning eller negativ inverkan på fiskbestånden. För det andra krävs att en differentiering kan förväntas leda till att det storskaliga fisket avhålls från överträdelserna samtidigt som det småskaliga fisket inte drabbas oskäligt hårt.

För de mindre allvarliga överträdelserna, som föreslås leda till en låg sanktionsavgift, finns enligt FSU:s bedömning inte tillräckliga skäl för en differentiering. I stället bör avgiften i dessa fall vara enhetlig.

För de allvarligaste överträdelserna som föreslås kunna medföra avgift, dvs. överträdelser av bestämmelser om förhandsanmälningar och särskilda landningshamnar, finns dock skäl för differentiering. Fiskeriverket och Kustbevakningen har särskilt framhållit behovet av differentiering av sanktionsavgifterna för dessa överträdelser. Samma synpunkt har framförts från länsstyrelsehåll. Bestämmelserna är som tidigare nämnts centrala från kontrollsynpunkt och överträdelserna 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 för en småskalig torskfiskare upp till hundratusentals kronor för stora pelagiska trålare. Risken för en stor skada, t.ex. i form av en felaktig kvotavräkning, är därför större för ett stort fartyg än ett litet.

Även fiskemönstret skiljer sig åt mellan små och stora fartyg på ett sätt som bör påverka sanktionsavgiftens storlek. De mindre fartygen gör huvudsakligen korta fiskeresor och går i regel till hemmahamnen varje kväll. Större fartyg ligger däremot ute till havs flera dygn innan de går in till hamn för att landa sin fisk. Antalet landningar per fiskefartyg blir därför färre för de större fartygen. Skillnaderna i fiskemönster innebär att de små fartygen oftare måste förhandsanmäla och gå till särskilda landningshamnar. Därigenom exponeras de oftare för risken att göra fel. Skulle en enhetlig avgift påföras för aktuella överträdelser, finns risk för att det småskaliga fisket skulle drabbas oskäligt hårt.

För överträdelser av bestämmelser om förhandsanmälan och särskilda landningshamnar bör därför sanktionsavgiften differentieras. Indelningen måste dock vara överskådlig. Differentieringen får inte heller motverka ett snabbt och enkelt beslutsförfarande. En rimlig grad av differentiering åstadkoms enligt FSU:s uppfattning om fiskefartygen indelas i tre kategorier. Ett skäl till differentiering är att tillse att sanktionsavgiftssystemet inte missgynnar det småskaliga kustfisket i förhållande till andra fiskeföretag. Den vedertagna definitionen av småskaligt fiske inom EU är fartyg under 12 meter.⁷ Den nationellt allmänt vedertagna gränsen för de större fartygssegmenten är 24 meter eller mer. Uppgifter om fiskefartygens storlek finns i register som Fiskeriverket har tillgång till. Därför bör differentieringen enligt FSU:s mening göras i förhållande till fartygsstorlek och inte, såsom är fallet beträffande de normerade böterna, i förhållande till motorstyrka. De nyss

⁷ Se t.ex. artikel 26.1 rådets förordning (EG) nr 1198/2006 av den 27 juli 2006 om Europeiska fiskerifonden, EGT L 223, 15.8.2006 (Celex 32006R1198).

nämnda gränserna om 12 respektive 24 meter bör gälla för indelning i avgiftskategorier. Sanktionsavgiften vid fiske med de minsta fartygen, dvs. under 12 meter, bör vara 5 000 kr. Vid fiske med fartyg med en längd av 12 meter eller mer men under 24 meter bör avgiften vara 10 000 kr. Vid fiske med de största fartygen, dvs. med en längd av 24 meter eller mer, bör avgiften var 15 000 kr.

Genom den beskrivna differentieringen blir sanktionssystemet mer balanserat, något som särskilt framhålls i tilläggsdirektiven till FSU.

Enligt FSU:s förslag kommer en allvarlig överträdelse, utöver sanktionsavgift, även kunna leda till återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid. Detta har beaktats när de differentierade avgiftsnivåerna tagits fram.

7.5 Skatterättsliga konsekvenser

Förslag: Sanktionsavgiften skall inte vara avdragsgill vid inkomsttaxeringen.

För att sanktionsavgiften skall få avsedd effekt bör utgiften inte vara avdragsgill. Av 9 kap. 9 § inkomstskattelagen (1999:1229) följer att bl.a. offentligrättsliga sanktionsavgifter inte får dras av vid inkomsttaxeringen. I förarbetena till bestämmelsen anges att alla offentligrättsliga sanktionsavgifter som inte uttryckligen undantagits i respektive lag omfattas.⁸ Det behövs således ingen ytterligare reglering för att uppnå det önskade resultatet.

7.6 Vilken myndighet skall besluta om påförande av avgift?

Förslag: Fiskeriverket prövar frågor om påförande av sanktionsavgift.

Det kan i viss utsträckning överlåtas till förvaltningsmyndigheterna som är verksamma på området att ålägga avgiftsskyldighet (avsnitt 4.2). I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlåta prövningen till domstol. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten är beroende av om överträdelsen skett med uppsåt eller av

⁸ Prop. 1999/2000:2 del 2 s. 110 ff.

oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar.

Det huvudsakliga skälet till att införa sanktionsavgifter är som tidigare nämnts att uppnå en effektivisering. Ett förfarande där kontrollmyndigheten måste ansöka hos domstol för utdömande kan i viss mån sägas motverka det syftet. Det ligger därför nära till hands att en kontrollmyndighet ges rätt att besluta om avgift.

Den av FSU föreslagna utformningen av sanktionsavgiftsbestämmelserna torde lämpa sig för prövning av förvaltningsmyndighet. Avgiften skall påföras när objektiva förutsättningar föreligger utan hänsyn till graden av klandervärdhet. Avgiftsbeloppet skall bestämmas enligt en fastställd taxa med relativt låga nivåer. Utrymmet för bedömningar är i det föreslagna systemet högst begränsat. Redan i dag har kontrollmyndigheterna stora befogenheter. Några betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt att överlåta till kontrollmyndigheterna att ålägga avgiftsskyldighet torde inte föreligga. Det gäller särskilt mot bakgrund av möjligheten för den som ålagts avgift att få frågan prövad av domstol efter överklagande av beslutet (avsnitt 7.15).

Det är Fiskeriverket som har det övergripande kontrollansvaret på fiskeområdet.⁹ Det är verket som upptäcker och i dag utreder flertalet av de överträdelser som föreslås kunna föranleda avgift. Fiskeriverket prövar enligt gällande ordning frågan om administrativa sanktioner. Av dessa skäl, och eftersom verket har för uppgiften nödvändig kompetens, bör Fiskeriverket pröva frågor om påförande av sanktionsavgift.

Genom att förlägga prövningen till Fiskeriverket kan en prioritering av uppgiften förutses. Myndigheten får ytterligare ett verktyg för att säkerställa att reglerna efterlevs. Fiskeriverket kan direkt, utan att ärendet behöver gå vidare till någon annan myndighet, vidta åtgärder med anledning av en konstaterad överträdelse. En betydande effektivitetsvinst bör kunna erhållas.

⁹ 1 § förordningen (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket.

7.7 Beslut eller avgiftsföreläggande

Förslag: Sanktionsavgift skall påföras genom beslut, som gäller som domstols dom.

Det finns i detta sammanhang två tänkbara alternativ beträffande hur sanktionsavgift skall påföras. Avgiften skulle kunna påföras genom ett avgiftsföreläggande. Ett avgiftsföreläggande måste godkännas av den ålagde för att bli gällande. Godkänns inte föreläggandet kan det normalt hänskjutas till domstol för prövning.

Ett annat alternativ är att sanktionsavgiften påförs genom ett beslut som gäller som domstols dom. Det innebär att ett sådant beslut blir gällande och vinner laga kraft om det inte överklagas. Den ålagde måste således överklaga beslutet om han eller hon vill ha det prövat av domstol.

Alternativet att påföra avgift genom beslut innebär en större effektivitet och mindre tidsutdräkt jämfört med om påförandet sker genom avgiftsföreläggande som måste godkännas för att bli gällande. Det kan enligt FSU:s bedömning inte anses som oskäligt att det ankommer på den som ålagts avgift att agera i de fall denne inte är nöjd med beslutet. FSU förordar därför att avgift får påföras genom beslut som gäller som domstols dom.

7.8 Tillfälle att yttra sig

Förslag: Innan Fiskeriverket beslutar om sanktionsavgift skall den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

Enligt FSU:s uppfattning bör den som riskerar sanktionsavgift utan undantag ges tillfälle att yttra sig över Fiskeriverkets utredning. Denna möjlighet utgör en grundläggande förutsättning för materiellt riktiga avgöranden och systemets legitimitet. Yrkesfiskaren skall bl.a. ges tillfälle att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter som skulle kunna utgöra skäl för befrielse från avgift (avsnitt 7.13).

Den som anspråket riktas mot bör tillsändas den utredningsrapport eller liknande som Fiskeriverket sammanställt. 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.

Enligt FSU:s förslag har kommunikationen betydelse för prövningen av frågan om preskription (avsnitt 7.14). I det följande avsnittet berörs frågan om delgivning vid kommunikation.

7.9 Delgivning

Förslag: Beslut om att ta ut sanktionsavgift skall delges den ålagde.

Fristen för betalning av sanktionsavgift och fristen för överklagande av beslutet om avgift bör enligt FSU:s bedömning knytas till den tidpunkt när den ålagde fick del av beslutet (avsnitt 7.10 och 7.15). En förutsättning för detta är att det går att fastställa vilken dag det sker. Det är endast möjligt om beslutet delges den ålagde.

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

I det föregående avsnittet har FSU föreslagit att den som anspråket riktas mot alltid skall ges tillfälle att yttra sig innan Fiskeriverket fattar sitt beslut. Det finns skäl som talar för att underrättelsen bör delges. Enligt FSU:s förslag kommer det förhållandet att möjlighet till yttrande getts att vara en förutsättning för att beslutet om sanktionsavgift skall anses ha tillkommit i laga ordning. Åtgärden kommer vidare enligt förslaget att ha betydelse för frågan om preskription inträtt.

Något krav på delgivning av föreläggandet att yttra sig finns inte beträffande miljöskänkionsavgifter. Enligt vad FSU erfarit delger tillsynsmyndigheterna på miljöområdet normalt inte denna kommunikation, en ordning som synes fungera väl. Mot delgivning av underrättelsen talar kostnads- och tidsaspekten. Det bör därför enligt FSU:s bedömning överlämnas till Fiskeriverket att i varje enskilt ärende bedöma om underrättelse bör ske genom delgivning eller på annat sätt. En bestämmelse med denna innebörd finns i 17 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223). Något behov av ytterligare författningsreglering i denna del finns därför inte.

7.10 Betalning av sanktionsavgift

Förslag: Sanktionsavgift skall betalas inom trettio dagar från det att beslutet delgetts den betalningsskyldige.

Upphävs betalningsansvaret genom beslut som vunnit laga kraft skall erlagd avgift återbetalas samt ränta lämnas på beloppet enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgiften återbetalas.

Fiskeriverket bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter skall betalas.

Som redan framhållits är syftet med att införa sanktionsavgifter på fiskeområdet främst att uppnå en effektivisering. Betalningsfristen bör därför inte vara alltför lång. En frist om trettio dagar synes mot den bakgrunden väl avvägd. De sanktionsavgifter FSU föreslår kommer att uppgå till måttliga belopp. Det torde därför inte finnas något behov av en möjlighet för Fiskeriverket att i särskilda fall bestämma en längre betalningsfrist.

Fristen för betalning av sanktionsavgiften bör löpa från den dag när den betalningsskyldige fick del av beslutet. Erläggs inte betalning inom föreskriven tid skall fordran lämnas över till kronofogdemyndigheten för indrivning. Sanktionsavgifterna tillfaller staten och utskömningsmålet hos kronofogdemyndigheten kommer att handläggas som ett allmänt mål (1 kap. 6 § utskökningsbalken). Härav följer att lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. blir tillämplig. Enligt FSU:s förslag skall beslutet efter delgivning och betalningsfristens utgång kunna verkställas som domstols dom som har vunnit laga kraft (avsnitt 7.11). Detta skall gälla utan hinder av att beslutet överklagas.

Om betalningsansvaret för sanktionsavgiften upphävs slutligt, dvs. genom ett beslut som vunnit laga kraft, skall erlagd avgift återbetalas. På beloppet bör ränta lämnas enligt 5 § räntelagen för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgiften återbetalas.

Den närmare ordningen för betalning av sanktionsavgifter bör enligt FSU:s uppfattning regleras i Fiskeriverkets föreskrifter. Genom att verket får ett sådant bemyndigande ges myndigheten en möjlighet att överlåta åt annan att bevaka och driva in sanktionsavgifterna. Av föreskrifterna bör bl.a. framgå till vilken myndighet betalning skall erläggas.

Fiskeriverket har enligt uppgift till FSU för avsikt att uppdra åt Kammarkollegiet att bevaka och driva in sanktionsavgifterna. Det skulle enligt FSU:s uppfattning vara en rationell lösning. Kollegiet har stor erfarenhet av sådana uppgifter beträffande andra statliga fordringar, bl.a. miljöskattavgifter (2 § Naturvårdsverkets föreskrifter [NFS 2002:16] om betalning av miljöskattavgifter). Kammarkollegiets hantering är kostnadseffektiv, något som är särskilt viktigt när avgiftsbeloppen är låga. Företrädare för Kammarkollegiet har uppgett att myndigheten är beredd att åta sig aktuell uppgift. Vid utformningen av FSU:s förslag har utredningen således utgått från att Fiskeriverket överlåter åt Kammarkollegiet att bevaka och driva in sanktionsavgifterna (föreslagen lydelse av 6 kap. 2 d § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen).

7.11 Verkställighet

Förslag: Ett beslut om sanktionsavgift får efter sista betalningsdagen, dvs. 30 dagar efter delgivning av beslutet, verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft. Verkställighet skall kunna ske utan hinder av att beslutet överklagas. Vid ett överklagande kan domstolen stoppa (inhibera) verkställighet.

Sanktionsavgiftens syfte är att vara en snabb och effektiv reaktion från samhällets sida. Det förutsätter att en snabb verkställighet kan ske. En snabb verkställighet kan vidare förväntas öka betalningsfrekvensen. Mot den bakgrunden – och med hänsyn till risken för överklaganden endast i syfte att skjuta på verkställigheten – bör beslutet enligt FSU:s bedömning vara verkställbart utan hinder av att beslutet överklagats. Beslutet bör därför efter sista betalningsdagen, dvs. 30 dagar efter delgivning av beslutet, kunna verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft (jfr 3 kap. 3 § utsökningsbalken). Beslutet bör dock kunna inhiberas av domstolen vid överklagande (jfr 28 § förvaltningsprocesslagen [1971:291]).

Den föreslagna regleringen innebär att sanktionsbeslutet kan verkställas utan att frågan om det funnits förutsättningar för att ta ut avgift har prövats av domstol. Det kan ifrågasättas om detta är förenligt med artikel 6 i Europakonventionen. Artikeln föreskriver att var och en, vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom eller henne för

brott skall vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Vidare sägs i artikeln att var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen fastställts (oskuldpresumtionen).

Rättssäkerhetskraven i artikel 6 innebär inte något absolut förbud mot omedelbar verkställighet. Av praxis från Europadomstolen följer emellertid att staten måste se till att verkställighetsåtgärder i dessa fall hålls inom sådana gränser att en rimlig avvägning görs mellan de olika berörda intressena.¹⁰

Enligt FSU:s förslag kommer sanktionsavgifterna att stanna vid relativt låga belopp. Särskilt mot den bakgrunden kan det inte anses utgöra ett alltför allvarligt ingrepp mot den som ålagts avgiften att verkställighet i vissa fall sker trots att denne bestritt ansvar genom att överklaga. Avgiften tillfaller staten. Någon risk för att återbetalning inte skulle kunna ske i de fall beslutet ändras efter överklagande föreligger därför inte. Därtill kommer att det är möjligt att stoppa verkställigheten genom inhibition. FSU bedömer mot den bakgrunden att de föreslagna bestämmelserna uppfyller kraven på en rättvis rättegång och oskuldspresumtionen i artikel 6 i Europakonventionen.

Föreslagna regler medför att en relativt kort tid hinner förflyta från det att en överträdelse konstateras till dess att beslut om sanktionsavgift verkställs. Risker för att den betalningsskyldige under denna period vidtar åtgärder för att undandra medel får anses liten. Med hänsyn härtill och till de relativt låga belopp som blir aktuella anser FSU inte att det föreligger något behov av en möjlighet att besluta om kvarstad.

En rad olika internationella överenskommelser och EG-rättslig normgivning reglerar internationell indrivning av vissa offentliga rättsliga fordringar. Det finns ett internationellt samarbete för indrivning av bl.a. skatt, tull, förverkande och socialförsäkringsersättningar. Sanktionsavgifter omfattas i dag inte av något sådant samarbete. I en promemoria som dåvarande Riksskatteverket gav in till Finansdepartementet i januari 1999 framhölls behovet av att utvidga samarbetet till att omfatta även sanktionsavgifter (Fi1999/241). Promemorian bereds alltjämt i Regeringskansliet.

De sanktionsavgifter FSU föreslår kommer således inte att omfattas av något internationellt indrivningssamarbete. Avgifterna

¹⁰ Salabiaku mot Frankrike, avgörande den 7 oktober 1988 samt Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige, avgörande den 23 juli 2002.

kommer i och för sig att endast i begränsad utsträckning drabba utländska fiskare. Det är naturligtvis ändå viktigt att verkställighet kan ske i dessa fall. Frågan kan emellertid inte lösas inom ramen för denna utredning. I det fortsatta beredningsarbetet av Riksskatteverkets promemoria bör emellertid frågan om internationell verkställighet av de sanktionsavgifter FSU föreslår uppmärksammas.

7.12 Dubbla sanktioner

Förslag och bedömning: Dubbla sanktioner – straff och sanktionsavgift – bör inte förekomma för samma gärning. De överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift skall därför undantas från det straffbara området.

Inte heller vite och sanktionsavgift bör kunna åläggas för samma överträdelse.

De överträdelser som skall medföra sanktionsavgift kan, till följd av föreslagen avkriminalisering, inte föranleda företagsbot.

FSU har i avsnitt 6.3.1 gjort bedömningen att sanktionsavgiften bör ersätta det straff som i dag kan utdömas. De överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift skall därför undantas från det straffbara området.

Inte heller vite och sanktionsavgift bör kunna åläggas för samma överträdelse. Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, skall därför sanktionsavgift inte få påföras för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

I FSU:s uppdrag ingår att särskilt överväga hur ett system med sanktionsavgifter bör förhålla sig till systemet med företagsbot. Bestämmelserna om företagsbot finns i 36 kap. brottsbalken. För brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet skall, på yrkande av allmän åklagare, näringsidkaren i vissa fall åläggas företagsbot.

En första förutsättning för företagsbot är således att det i utövningen av näringsverksamhet begåtts brott. Enligt 1 kap. 1 § brottsbalken är ett brott en gärning som är beskriven i balken eller annan lag eller författning och för vilken straff är stadgat. För att en gärning skall anses vara ett brott måste den alltså vara belagd med straff. Av 1 kap. 3 § brottsbalken framgår att med straff menas påföljderna böter och fängelse. En gärning som är

sanktionerad med en administrativ avgift är således inte att anse som brott enligt nationell svensk rätt. FSU har föreslagit att de överträdelser som kan medföra sanktionsavgift inte längre skall omfattas av det straffbara området. Det innebär alltså att de med sanktionsavgift belagda överträdelserna inte kommer att kunna föranleda företagsbot.

7.13 Befrielse från avgift

Förslag: Sanktionsavgift skall inte påföras när det föreligger särskilda skäl mot detta.

Enligt FSU:s förslag skall avgift påföras oavsett om uppsåt eller oaktsamhet föreligger. Med hänsyn till det strikta ansvaret bör det finnas en möjlighet att underlåta att påföra en avgift i de fall där ett påförande skulle framstå som orättfärdigt. Frågan är hur stor möjligheten till undantag bör vara.

I promemorian Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet behandlades frågan om hur jämningsregler bör utformas.¹¹ Det anfördes bl.a. att det är angeläget att sådana regler utformas så att tillämpningssvårigheter såvitt möjligt undviks. Undantagen borde därför enligt promemorian vara klart preciserade, helst med vägledande exempel. Allmänt hållna regler av innehåll att avgiften inte skall åläggas i ursäktliga fall eller att beloppet får jämkas om det föreligger särskilda omständigheter borde enligt promemorian i all möjlig utsträckning undvikas.

Det kan konstateras att förslagen i promemorian inte fått fullt genomslag i det fortsatta lagstiftningsarbetet. I stället har i många fall de mer allmänt hållna jämningsregler som promemorian avrådde från använts när sanktionsavgifter har införts. Till exempel får sanktionsavgift enligt arbetsmiljölagen jämkas eller efterges om det skulle vara oskäligt att påföra avgiften (8 kap. 6 § arbetsmiljölagen). Skälet till att sådana lösningar valts torde vara att det är förenat med stora svårigheter att utforma klart preciserade undantagsregler. Svårigheten ligger bl.a. i att förutse alla situationer där jämkning bör kunna komma ifråga.

Motsatt ståndpunkt mot den som presenterades i promemorian, dvs. att allmänt hållna jämningsregler är att föredra framför klart

¹¹ Ds Ju 1981:3 s. 94.

preciserade sådana, förekommer i doktrin.¹² Enligt FSU:s uppfattning bör inte faran med mer generellt hållna undantagsregler överdrivas. Den osäkerhet som inledningsvis kan råda bör kunna undanröjas i takt med att praxis bildas på området. Det sagda gäller särskilt mot bakgrund av att endast en myndighet, Fiskeriverket, kommer att vara beslutande som första instans.

Från det straffbara området i fiskelagen är ringa överträdelser undantagna. Att undanta ringa överträdelser från det avgifts-sanktionerade området skulle enligt FSU:s uppfattning innebära ett alltför stort inslag av skönmässiga bedömningar. Det skulle även motverka ett snabbt och enkelt beslutsfattande samt vara ett för stort avsteg från principen om strikt ansvar.

Av praxis från Europadomstolen framgår att presumtioner av straffrättslig karaktär skall hållas inom rimliga gränser och att det skall göras en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall. Detta för att presumptionen skall anses leva upp till det krav på rättssäkerhet som oskuldspresumtionen ger uttryck för. Domstolen har pekat på att det svenska skattetilläggssystemet innehåller flera subjektiva befrielsegrunder och därför ansett att det är godtagbart.

En möjlighet att underlåta att ta ut avgift när det föreligger särskilda skäl är enligt FSU:s bedömning rimlig. Hänsyn har härvid tagits till att de överträdelser som kan komma ifråga för sanktionsavgifter inte tillhör de mest allvarliga och att detta beaktas vid fastställande av avgiftstaxan.

Begreppet särskilda skäl utvisar att det är fråga om undantags-situationer och att utrymmet för att inte påföra avgift är begränsat. Personliga förhållanden, t.ex. sjukdom eller något annat liknande förhinder att fullgöra vad som ålegat den som begått överträdelser, bör i vissa fall kunna utgöra särskilda skäl. Även vissa bagatellartade förseelser bör i någon utsträckning undantas. Om exempelvis ett dokument sänts till fel myndighet, skulle detta kunna utgöra ett särskilt skäl.

Okunskap om gällande regler kan inte utgöra ett särskilt skäl för befrielse från avgift. Inte heller dålig ekonomi, tidsbrist eller dåliga rutiner utgör sådana skäl.

FSU har övervägt att i lagtexten ge exempel på vad som utgör särskilda skäl. En sådan uppräkningslista kan, mot bakgrund av de svårigheter som är förenade med att förutse alla omständigheter

¹² Warnling-Nerep, Wiweka, *Sanktionsavgifter – särskilt vid olovligt byggande*, Stockholm 1987, s. 94 ff.

som bör kunna medföra befrielse, inte bli uttömmande. FSU har därför stannat för att endast resonemangsvis behandla frågan om vad som kan utgöra särskilda skäl.

Avgiftsnivåerna för aktuella överträdelser kommer att vara måttliga. FSU har därför bedömt att det inte föreligger något behov av en möjlighet att sätta ned avgiftsbeloppet. En sådan möjlighet riskerar att göra systemet ineffektivt och öka risken för skillnader i tillämpningen. Någon möjlighet till jämkning bör därför inte finnas.

7.14 Preskription

Förslag: Sanktionsavgift får 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 inträffat.

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

I straffrätten finns bestämmelser om åtals- respektive påföljds-preskription (35 kap. BrB). Åtalspreskription innebär att påföljd inte får ådömas om preskription inträtt medan påföljds-preskription innebär att ådömd påföljd bortfaller efter viss angiven tid. Det finns flera skäl bakom reglerna om preskription. Från allmän-preventiv synpunkt är det inte lika angeläget att beivra över-trädelser när en längre tid förflutit. Det kan vidare tyckas rimligt att den som begått överträdelsen vid någon tidpunkt skall kunna inrätta sig efter att det inte blir någon reaktion från samhället i anledning av brottet.

Sanktionsavgifterna uppvisar, som tidigare nämnts, stora likheter med ett bötesstraff. Det bör därför även för sanktionsavgifter finnas bestämmelser om under hur lång tid ansvar kan utkrävas och beslutad avgift kan inkrävas. Sådana bestämmelser finns beträffande andra sanktionsavgifter.

En rimlig utgångspunkt för preskriptionstidens längd beträffande sanktionsavgifter är preskriptionstiden för brott mot fiskelagen. De överträdelser som föreslås kunna leda till sanktionsavgift kan i dag medföra böter eller fängelse i högst ett år (40 § fiskelagen). Tiden för åtalspreskription för dessa brott är två år (35 kap. 1 § 1 BrB). FSU föreslår därför att sanktionsavgift får

beslutas endast 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 inträffat.

Det bör även finnas en gräns för under hur lång tid ett beslut om sanktionsavgift skall få verkställas. Ådömda böter och utdömt vite bortfaller när fem år har förflutit från det att domen vann laga kraft (35 kap. 7 § BrB). Tidsfristen för verkställighet av beslutad sanktionsavgift bör enligt FSU:s uppfattning korrespondera med denna frist. En beslutad sanktionsavgift bör därför falla bort om verkställighet inte skett inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

7.15 Överklagande

Förslag: Beslut om sanktionsavgift meddelat av Fiskeriverket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Av 51 § fiskelagen framgår att Fiskeriverkets beslut i särskilda fall får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Denna ordning bör gälla även för beslut om sanktionsavgift. Något behov av ytterligare författningsreglering i denna del finns därför inte.

Vid överklagande till allmän förvaltningsdomstol blir förvaltningsprocesslagen tillämplig. Av 9 § tredje stycket framgår att muntlig förhandling skall hållas i länsrätt och kammarrätt om enskild som för talan i målet begär det samt förhandling ej är obehövlig och ej heller särskilda skäl talar mot det. Europadomstolen har uttalat att det i fråga om rätten till muntlig förhandling finns en tydlig diskrepans mellan 9 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen och Europadomstolens praxis. Domstolen har angett att Sverige bör vidta åtgärder för att säkerställa att det är konventionens krav som tillämpas.¹³ Det ligger inte inom ramen för denna utredning att överväga förändringar i förvaltningsprocesslagen. FSU bedömer det inte heller som rimligt att föreslå särskilda regler om muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol avseende mål om sanktionsavgifter enligt fiskelagen. Det får emellertid förutsättas att domstolarna vid tillämpning av

¹³ Miller mot Sverige, avgörande den 8 februari 2005.

reglerna beaktar de krav som artikel 6 i Europakonventionen uppställer.

8 Återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid

Yrkesmässigt fiske bedrivs med stöd av yrkesfiskelicens och, om fartyget som används i detta fiske överstiger en viss storlek, fartygstillstånd. I förekommande fall krävs också ett kompletterande fartygstillstånd (avsnitt 2.6.2). Allvarliga överträdelser av fiskebestämmelser kan medföra negativa effekter för fiskbestånden. Det kan exempelvis röra sig om överskridande av fiskekvot, fiske på otillåten tid eller plats eller fiske med otillåtna redskap. En allvarlig överträdelse utgör också ett missbruk av det förtroende som visats yrkesfiskaren vid beviljande av licens och tillstånd. Mot denna bakgrund kan hävdas att återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd bör kunna ske vid allvarliga överträdelser av fiskebestämmelser.

Nuvarande lagstiftning ger Fiskeriverket möjlighet att återkalla licens och tillstånd på viss tid efter, och på grundval av, en laga-kraftvunnen dom avseende en allvarlig överträdelse. Återkallelsen utgör en tilläggssanktion till det egentliga straffet. FSU har att överväga möjligheten att införa bestämmelser om återkallelse på viss tid som en omedelbar reaktion på en överträdelse och utan föregående domstolsförfarande, i syfte att uppnå större effektivitet.

En återkallelse innebär i praktiken ett yrkesförbud under återkallelsetiden för den berörde fiskaren och utgör därmed en ingripande sanktion. Den bör inte utgöra den enda sanktionen utan vara ett tillägg till huvudpåföljden. Återkallelse kan därför aktualiseras dels i ett administrativt förfarande parallellt med det straffrättsliga, dels, vid de överträdelser FSU föreslår skall leda till sanktionsavgift, i det administrativa förfarande där överträdelserna prövas.

I avsnitt 8.1 förs ett resonemang om möjligheten för Fiskeriverket att fatta ett slutligt beslut om återkallelse oberoende av den straffrättsliga prövningen av överträdelserna. Detta gäller alltså återkallelse vid sådana överträdelser som behandlas i det

straffrättsliga systemet. I avsnitt 8.2 och 8.3 diskuteras ett interimistiskt beslutsförfarande vid dessa överträdelser och utformningen av ett sådant system. Avsnitt 8.4 behandlar återkallelse vid överträdelser som FSU föreslår skall leda till sanktionsavgift. Slutligen redogörs för vad som gäller för utländska fiskare i avsnitt 8.5.

8.1 Återkallelse på viss tid utan föregående straffprocess

Sedan den 1 juli 2003 har Fiskeriverket möjlighet att återkalla yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid med anledning av fiskebrott. Varning får beslutas om det kan anses vara en tillräcklig åtgärd. Återkallelse kan ske om innehavaren av licensen eller tillståndet i samband med yrkesmässigt fiske har fällts till ansvar för en allvarlig överträdelse enligt fiskelagen (50 a § fiskelagen). En förutsättning för återkallelse är således att det finns en lagakraftvunnen fällande dom för brott enligt fiskelagen.

FSU har att överväga möjligheten att införa bestämmelser om återkallelse av licens och tillstånd på viss tid som en omedelbar reaktion på en överträdelse, utan föregående domstolsförfarande; alltså oberoende av den straffrättsliga prövningen. FSU skall härvid beakta Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

I direktiven till FSU anges att det i uppdraget ingår att bedöma vem som skall fatta beslut om sådana administrativa sanktioner. Fiskeriverket har redan i dag befogenhet att fatta beslut om återkallelse av licens och tillstånd. De företrädare för kontrollmyndigheterna och för rättsväsendet som FSU har haft kontakt med anser att beslut om administrativa sanktioner på fiskets område bör fattas av Fiskeriverket. Om det sker en utvidgning av möjligheterna till återkallelse, bör därför Fiskeriverket enligt FSU:s uppfattning även fortsättningsvis vara beslutande myndighet.

I direktiven anges vidare att återkallelse på viss tid skall ses som en reaktion på en överträdelse. Återkallelsen skall således grunda sig på att en överträdelse har skett. Bedömningen av om det är möjligt att införa bestämmelser om återkallelse utan föregående domstolsförfarande kommer därför att göras utifrån den förutsättningen att innehavaren av licensen eller tillståndet har begått en överträdelse. Utredningen överväger följaktligen inte en möjlighet till återkallelse grundat på andra orsaker.

Möjligheten att återkalla licens och tillstånd på viss tid utan att avvakta en lagakraftvunnen dom diskuterades efter förslag från Fiskeriverket även i samband med 2003 års lagstiftningsärende. Lagrådet fann då att ett sådant förfarande, med av regeringen i lagrådsremissen föreslagen utformning, skulle stå i strid med Europakonventionens förbud mot dubbel prövning.¹ Med anledning av detta uttalande infördes i stället den tidigare nämnda befogenheten för Fiskeriverket, nämligen att återkalla licens och tillstånd först efter lagakraftvunnen dom.

8.1.1 Förbudet mot dubbel prövning i Europakonventionen

Förbudets allmänna innebörd

I Europakonventionen finns ett förbud mot dubbel prövning i artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till konventionen (fortsättningsvis artikel 4.1). Det finns anledning att ta ställning till om detta förbud innebär hinder mot att införa bestämmelser om återkallelse av licens och tillstånd utan en föregående straffrättslig process.

I artikeln föreskrivs att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Artikeln är ett uttryck för principen att ingen får prövas eller dömas för samma brott två gånger.

Att en person inte får lagföras eller straffas för samma brott mer än en gång (*ne bis in idem*) brukar uppfattas inte endast som en grundläggande princip inom straffprocessrätten utan även som en sådan viktig rättsstatlig princip som har sin plats bland grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. I svensk nationell lagstiftning kommer principen till uttryck i bestämmelsen om brottmålsdomens rättskraft i 30 kap. 9 § rättegångsbalken. Enligt den bestämmelsen får, sedan tiden för talan mot en dom gått ut, en fråga om en tilltalads ansvar för en gärning som prövats genom domen, inte tas upp till ny prövning. Bestämmelsen är emellertid tillämplig endast i förhållandet mellan rent straffrättsliga förfaranden. Att någon ålagts en administrativ sanktion för en viss gärning utgör därför inte enligt denna bestämmelse något hinder

¹ Prop. 2002/03:41 s. 24 ff. och s. 51 ff.

mot att frågan om straffrättsligt ansvar för gärningen prövas i ett senare brottmål.

I det fortsatta resonemanget kommer ställning att tas till om artikel 4.1 innebär hinder mot att gärningen prövas i två förfaranden. För att artikeln skall vara tillämplig krävs att återkallelsen är att anse som ett straff i konventionens mening samt att återkallelsen kan anses bli fastställd i en brottmålsrättegång.

Begreppet straff

Frågan om vilken typ av påföljder som utgör straff har prövats av Europadomstolen när det gäller tillämpningen av bl.a. artikel 6 i Europakonventionen. Den artikeln innehåller uttrycket ”anklagelse för brott”. Enligt Europadomstolens praxis skall man vid bedömningen av om en anklagelse för brott föreligger i första hand ta hänsyn till klassificeringen i den nationella rätten, gärningens natur samt påföljdens karaktär och stränghet (avsnitt 7.1.3). Kriterierna är alternativa och inte kumulativa. Om sanktionen betraktas som ett straff, anses det i princip vara fråga om en anklagelse för brott.

Europadomstolen har i ett avgörande funnit att en körkortsåterkallelse i Sverige på grund av en brottslig gärning är att anse som ett straff i den mening som avses i artikel 4.1. I avgörandet anförde domstolen att en körkortsåterkallelse sker som en direkt och förutsebar konsekvens av en fällande dom för viss typ av trafikbrott och grundar sig på samma gärning. Vidare yttrade domstolen att återkallelsen har ett bestraffande syfte.²

Regeringen anförde i samband med 2003 års ändringar i fiskelagen att det inte finns några bärande skäl att betrakta återkallelse av licens och tillstånd på annat sätt än körkortsåterkallelser.³ Lagrådet konstaterade i denna fråga att övervägande skäl talade för att betrakta återkallelse av licens och tillstånd med anledning av en överträdelse som ett straff. En sådan tolkning var naturlig ansåg Lagrådet när det är fråga om en tidsbegränsad återkallelse vars varaktighet kan antas komma att bestämmas i relation till brottets svårhetsgrad.⁴

² Christoffer Nilsson mot Sverige, avgörande den 13 december 2005, jfr RÅ 2000 ref. 65.

³ Prop. 2002/03:41 s. 27.

⁴ Prop. 2002/03:41 s. 51.

Norges högsta domstol har i ett avgörande funnit att en tidsbegränsad återkallelse av en registrering som köpare av fisk, på grund av en brottslig gärning, utgör ett straff i konventionens mening.⁵

Återkallelse av licens och tillstånd som en reaktion på en överträdelse anses inte som ett straff i vår nationella lagstiftning. Syftet med återkallelsen, liksom med straffet i egentlig mening, får dock i huvudsak anses vara avskräckande och bestraffande. Återkallelsen utgör en tilläggsåtgärd till den straffrättsliga påföljden, avsedd att användas vid allvarliga överträdelser. Varaktigheten av återkallelsen bestäms i relation till brottets svårhetsgrad. En återkallelse får anses vara en ingripande åtgärd eftersom den i praktiken innebär ett yrkesförbud under återkallelsetiden. Sammantaget anser FSU att återkallelse av licens och tillstånd, som en reaktion på en överträdelse, är att bedöma som ett straff i konventionens mening.

Begreppet brottmålsrättegång

För att artikel 4.1 skall vara tillämplig krävs att ett administrativt förfarande hos Fiskeriverket i fråga om beslut om återkallelse utan att avvakta en lagakraftvunnen dom, där en prövning görs av en överträdelse, kan likställas med en brottmålsrättegång.

Frågan om innebörden av artikel 4.1 har varit föremål för prövning i ett antal avgöranden av Europadomstolen vilka gällt situationer där en och samma gärning bedömts i skilda förfaranden vid domstol och förvaltningsmyndighet. Efter en analys av Europadomstolens praxis i samband med 2003 års lagändringar fann Lagrådet att artikel 4.1 getts den innebörden att när frågan om en person har begått ett visst brott har prövats i en rättegång eller i ett administrativt förfarande, det inte skall ske en ny prövning av denna fråga i ett nytt förfarande.⁶ För frågan om tillämpningen av artikel 4.1 har det inte någon betydelse i vilken ordning dessa prövningar sker.⁷ Lagrådet ifrågasatte därför starkt om en ordning där Fiskeriverkets prövning av en överträdelse följs av en domstolsprövning av samma överträdelse, där resultatet av prövningen kan komma att skilja sig åt, var förenlig med artikel 4.1. Lagrådet

⁵ Norges Høyesterett, HR-2004-01693-A, avgörande den 8 oktober 2004.

⁶ Prop. 2002/03:41 s. 52, med där angivna referenser till Europadomstolens avgöranden.

⁷ Franz Fischer mot Österrike, avgörande den 29 maj 2001.

ifrågasatte dessutom om en sådan ordning överhuvudtaget tillgodosåg rimliga krav på rättssäkerhet.

Europadomstolen har efter Lagrådets uttalande prövat huruvida det svenska systemet med två förfaranden beträffande skattetillägg och skattebrott är förenligt med Europakonventionen. Påföljderna grundar sig på samma gärning som tas upp till prövning i båda processerna. Europadomstolen fann att det administrativa förfarandet rörande skattetillägg, som i konventionens mening är att se som ett straff, är att likställa med en brottmålsrättegång. Artikel 4.1 befanns därmed tillämplig (se avsnitt 8.1.2 för domstolens bedömning).⁸

Det får härigenom anses helt klarlagt att ett administrativt förfarande hos Fiskeriverket beträffande beslut om återkallelse, där verket prövar om en överträdelse har skett, faller in under begreppet brottmålsrättegång i konventionens mening. Av detta följer att artikel 4.1 skulle bli tillämplig på ett förfarande där en gärning prövas dels av Fiskeriverket, dels av allmän domstol.

Det kan här nämnas att artikel 4.1 inte hindrar att en tilläggs-påföljd åläggs i ett nytt förfarande.⁹ Den möjlighet som i dag finns för Fiskeriverket att återkalla licens och tillstånd efter, och på grundval av, en lagakraftvunnen dom står således inte i strid med artikeln. Skälet till det är att någon ny prövning av överträdelsen inte görs. Förfarandet torde därför inte kunna likställas med en brottmålsrättegång.

8.1.2 Ett eller flera brott

Förbudet mot dubbel prövning i artikel 4.1 gäller endast om det rör sig om samma brott. Om två separata brott begåtts genom en och samma handling, står det inte i strid med artikel 4.1 att pröva brotten i skilda förfaranden. Avgörande för om en handling skall anses utgöra ett eller flera brott är om brotten innehåller samma väsentliga element (the same essential elements).¹⁰

Europadomstolen har behandlat frågan om ett slutligt beslut om skattetillägg utgör hinder mot en straffrättslig prövning för skattebrott av den gärning som låg till grund för skattetillägget.

⁸ Rosenquist mot Sverige, avgörande den 14 september 2004; se även Janosevic mot Sverige och Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige, båda avgörandena den 23 juli 2002.

⁹ Christoffer Nilsson mot Sverige, avgörande den 13 december 2005, jfr RÅ 2000 ref. 65, se även R.T. mot Schweiz, avgörande den 30 maj 2000.

¹⁰ Franz Fischer mot Österrike, avgörande den 29 maj 2001.

Domstolen uttalade att det för straffrättsligt ansvar, men inte för skattetillägg, krävs uppsåt eller grov oaktsamhet. Domstolen fann vidare att straffets och skattetilläggets ändamål skiljer sig åt. Det senare syftade enligt vad domstolen uttalade till att säkerställa grunden för det nationella skattesystemet. Kontroll och sanktioner var enligt domstolen nödvändiga verktyg för att effektivt åstadkomma att miljontals skattesubjekt skall uppfylla sin grundläggande plikt att tillhandahålla utförlig och riktig faktisk information och material som underlag för sin taxering. Med hänsyn härtill fann domstolen att de brott som prövades i de olika förfarandena var helt fristående och skilde sig åt i sina väsentliga element. Bestämmelsen i artikel 4.1 ansågs således inte hindra att samma objektiva omständigheter lades till grund för prövning både i ett förfarande angående skattetillägg och i ett rent straffrättsligt förfarande.¹¹

Med hänvisning till detta mål från Europadomstolen har Högsta domstolen i ett mål avseende miljöbalksbrott konstaterat att ett slutligt beslut om miljöskattavgift inte utgör hinder mot att därefter lägga samma objektiva omständigheter till grund för en talan om straffrättsligt ansvar. I målet var fråga om otillåten miljöverksamhet, ett brott för vilket det för ansvar är tillräckligt med enkel oaktsamhet. Det föreligger således en skillnad gentemot skattebrotten som för ansvar kräver grov oaktsamhet. Högsta domstolen ansåg dock, med en skiljaktig mening, inte att denna skillnad var tillräcklig för att motivera en annan bedömning av tillämpningen av artikel 4.1. Domstolen uttalade vidare att det föreligger stora likheter mellan skattetillägg och miljöskattavgifter vad gäller sanktionernas ändamål. Slutligen fann domstolen att det, för att med hänvisning till Europakonventionen underkänna den ordning som gäller enligt intern svensk reglering, bör krävas att det finns klart stöd för detta i konventionen eller i Europadomstolens praxis.¹²

Strikt ansvar

Med beaktande av redovisad praxis skulle ett tänkbart alternativ kunna vara att Fiskeriverket får möjlighet att återkalla licens och tillstånd på grund av en överträdelse utan krav på uppsåt eller

¹¹ Rosenquist mot Sverige, avgörande den 14 september 2004.

¹² NJA 2004 s. 840.

oaktsamhet för gärningen. Fiskeriverket skulle då enbart pröva om de objektiva omständigheterna för brottet är uppfyllda.

Det finns dock en skillnad av betydelse i detta sammanhang mellan fiske- och skattebrotten. Ansvar för fiskebrott inträder som regel redan vid enkel oaktsamhet, medan ansvar för skattebrott kräver grov oaktsamhet. Det framstår i viss mån som tveksamt om skillnaden mellan enkel oaktsamhet och strikt ansvar är tillräcklig för att anse att fråga är om olika brott.¹³ Härtill kommer att syftet med återkallelse av licens och tillstånd, liksom med den straffrättsliga sanktionen, i huvudsak kan sägas vara avskräckande och bestraffande.

FSU bedömer det som vanskligt att förutse om Europadomstolen vid en prövning av ett system med nu diskuterad utformning skulle bedöma att fråga var om samma brott. Det finns emellertid skäl som talar för att det skulle bli domstolens slutsats. Detta talar enligt FSU mot att lägga fram ett förslag med en sådan konstruktion.

Även om det skulle vara möjligt med beaktande av Europakonventionens krav, kan det inte anses lämpligt att införa ett system där det skulle gälla strikt ansvar för överträdelser som kan leda till återkallelse av licens och tillstånd. För att en konstruktion med strikt ansvar skall vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör 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. En återkallelse aktualiseras vid allvarliga överträdelser. En allvarlig överträdelse av de fiskebestämmelser, som FSU föreslår att de skall fortsatt behandlas straffrättsligt, hänför sig som regel till det otillåtna fisket. Beträffande dessa överträdelser uppstår ofta fråga om uppsåt eller oaktsamhet föreligger. Det finns ett flertal fall där domstol, med hänvisning till att uppsåt eller oaktsamhet inte förelegat, har ogillat åtal. Det går därför inte att vid överträdelser hänförliga till det otillåtna fisket utgå från att dessa begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Således finns inte det stöd som behövs för att en konstruktion med strikt ansvar skall vara försvarbar.

En återkallelse kommer i fråga som en tilläggsåtgärd vid en allvarlig överträdelse. Återkallelsen utgör en ingripande påföljd, som i många fall är betydligt mer kännbar än det bötesstraff som normalt utgör den egentliga straffpåföljden, eventuellt i förening

¹³ Lagrådsuttalande i prop. 2002/03:106 s. 332 f. Se även skiljaktig mening i NJA 2004 s. 840.

med förverkande. Det kan därför inte anses lämpligt att ställa lägre krav för en återkallelse än för den straffrättsliga sanktionen.

Det förhållandet att den administrativa sanktionen, i form av återkallelse, är en tilläggssanktion till den straffrättsliga, utgör också en skillnad jämfört med skatte- och miljöområdena. På sistnämnda områden är i stället det straffrättsliga förfarandet ett tillägg till det administrativa.

Med hänsyn till det anförda är det enligt FSU:s uppfattning knappast möjligt, och i vart fall inte lämpligt, att införa bestämmelser om återkallelse av licens och tillstånd utan krav på uppsåt eller oaktsamhet för den straffbelagda gärningen.

8.1.3 Återkallelse på viss tid i Norge och Danmark

Som beskrivits i kapitel 5 kan i Norge en återkallelse av ett fartygstillstånd ske utan krav på uppsåt eller oaktsamhet för gärningen, oberoende av den straffrättsliga processen. I det under avsnitt 8.1.1 nämnda avgörandet av Norges högsta domstol, har frågan om huruvida det är förenligt med Europakonventionen att pröva en överträdelse i både ett administrativt och ett straffrättsligt förfarande prövats. Målet rörde en återkallelse på viss tid av en registrering som köpare av fisk. Beslutet om återkallelse var grundat på en brottslig gärning och efterföljdes av en straffrättslig prövning av samma gärning. Domstolen anförde att de objektiva gärningsomständigheterna var desamma. Vidare fann domstolen att syftet var detsamma med återkallelsen och straffet i egentlig mening. Det rörde sig därmed om samma brott, varför en dubbel prövning av överträdelsen stod i strid med artikel 4.1.

Även i Danmark kan en återkallelse av licens ske oberoende av den straffrättsliga prövningen. För att en återkallelse skall få ske krävs dock att överträdelsen skett med uppsåt eller av oaktsamhet. Såvitt FSU erfar har frågan om detta regelverks förenlighet med Europakonventionen inte varit föremål för diskussion i Danmark. Det skulle kunna hävdas att bestämmelserna inte står i strid med konventionen på grund av att de är utformade så att de inte förutsätter att licensinnehavaren har begått en överträdelse. En licens kan nämligen återkallas om licensinnehavaren har gjort sig skyldig till grov överträdelse eller upprepade överträdelser av de *villkor* som är föreskrivna i licensen. Som generellt villkor för licens gäller bl.a. att fisket bedrivs i överensstämmelse med gällande regler

på fiskets område. Reglerna innebär således att licensen kan återkallas om licensinnehavaren har gjort sig skyldig till grov överträdelse eller upprepade överträdelser av fiskebestämmelser. Eftersom prövningen av överträdelsen är densamma i både det administrativa och det straffrättsliga förfarandet, torde inte den lagtekniska utformningen av bestämmelserna ha någon betydelse för bedömningen av om det danska systemet är förenligt med Europakonventionen.

8.1.4 Slutsatser

En ordning där 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. FSU föreslår därför inte någon ändring av den i dag gällande ordningen.

8.2 Ett interimistiskt beslutsförfarande

8.2.1 Behovet och lämpligheten av interimistiska beslut

Mot bakgrund av slutsatserna i avsnitt 8.1.4 skall Fiskeriverket, liksom i dag, inte få fatta ett slutligt beslut om återkallelse innan det finns en lagakraftvunnen dom i brottmålet. För att syftet att kunna ingripa omedelbart vid en överträdelse ändå skulle kunna uppnås, i vart fall delvis, bör det undersökas huruvida det är möjligt att fatta interimistiska beslut om återkallelse. Ett sådant beslut fattas i avvaktan på det slutliga beslutet som tas först när det finns en lagakraftvunnen dom. En självständig prövning av skuldfrågan görs således inte. En bedömning av huruvida en slutlig återkallelse kommer att ske måste däremot göras. Detta torde ske i form av en sannolikhetsbedömning av om ett allvarligt brott har begåtts (avsnitt 8.3).

Med en interimistisk beslutsmöjlighet kan ett ingripande ske snabbt och effektivt, i direkt anslutning till överträdelsen. Förutom att detta får antas ha en stor preventiv effekt, medför det också fördelar för den enskilde yrkesfiskaren. För denne minskar naturligtvis förståelsen av ett ingripande ju längre tid som gått sedan överträdelsen. Det sagda gäller särskilt om han eller hon

under denna tid inte har gjort sig skyldig till några överträdelser. Yrkesfiskaren är dessutom beroende av licens och tillstånd för sin försörjning. Det torde därför anses olämpligt att under en lång tidsperiod sväva i ovisshet om huruvida ett ingripande kommer att ske.

En grundläggande princip inom brottmålsprocessen är emellertid att den misstänkte skall behandlas som oskyldig till dess fällande dom föreligger. Från rättssäkerhetssynpunkt kan därför hävdas att det skall föreligga starka skäl för att företa en så ingripande åtgärd som en återkallelse innan det finns en fällande lagakraftvunnen dom.

Det finns i detta sammanhang också anledning att beröra Europakonventionens krav på proportionalitet. Det anses föreligga en konventionsenlig skyldighet att avväga behovet av en viss åtgärd 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 talar för detta.

Beträffande återkallelse av körkort är interimistiska beslut relativt vanliga. Olika typer av allvarigare förseelser, exempelvis rattfylleri, vårdslöshet i trafik och grövre hastighetsöverträdelser ligger till grund för besluten. De interimistiska besluten har på körkortsområdet motiverats med att det krävs ett snabbt och effektivt skydd mot de påtagligt trafikfarliga förarna.¹⁴

Allvarliga överträdelser av fiskebestämmelser ger negativa effekter för fiskbestånden och de ekosystem dessa är en del av och, som en ytterligare konsekvens, även för fiskerinäringen. Ett interimistiskt ingripande i form av en återkallelse kan ses som ett led i att säkerställa fiskbestånden. Ingripandet kan därför sägas utgöra en säkerhetsåtgärd för att förhindra ett fortsatt otillåtet fiske, till skydd för miljön. Enligt FSU:s mening talar detta, liksom den stora preventiva effekt som kan förväntas uppnås, för att det bör finnas en möjlighet att genom ett interimistiskt beslut kunna företa ett snabbt ingripande vid allvarliga överträdelser.

¹⁴ Prop. 1958:69 s. 98, SOU 1957:18 s. 359.

FSU har inhämtat att både Fiskeriverket och Kustbevakningen ser en stor nytta i, och ett stort behov av, en interimistisk beslutsmöjlighet. Fiskeriverket har i och för sig inte utnyttjat den möjlighet som har funnits sedan den 1 juli 2003 att återkalla licens och tillstånd på viss tid, efter lagakraftvunnen dom. Fram till utgången av år 2006 har Fiskeriverket i tolv fall meddelat varning. Enligt vad verket uppgett är skälet till att återkallelse inte beslutats att det vid tidpunkten för lagakraftvunnen dom inte varit motiverat med ytterligare påföljd. Det beror på att det i aktuella fall hade passerat lång tid sedan överträdelsen och det under denna tid inte hade begåtts några nya överträdelser.

Det föreligger således skäl att anta att om det finns en möjlighet att ingripa i direkt anslutning till överträdelsen, detta skulle leda till en faktisk tillämpning av återkallelseförfarandet. En förhoppning är också att om ett interimistiskt beslut fattas, detta torde kunna leda till att den rättsliga processen påskyndas något.

Sammantaget anser FSU att övervägande skäl talar för möjligheten till ett interimistiskt ingripande när det föreligger en så stark misstanke om ett allvarligt brott att det är sannolikt att en slutlig återkallelse kommer att ske.

8.2.2 Fall som inte leder till fällande dom

FSU har tidigare konstaterat att fiskebrotten är lågt prioriterade av polis och åklagare. FSU har gått igenom statistik från Fiskeriverket och Kustbevakningen i syfte att utreda hur många anmälda ärenden som leder till fällande dom (avsnitt 2.3.5). I vissa fall preskriberas gärningen på grund av den långa tidsutdräkten från överträdelsen till delgivning av åtal. Om en stor andel anmälda ärenden inte leder till en fällande dom, kan det i viss mån tala mot en interimistisk beslutsmöjlighet.

Det kan genom de statistikuppgifter FSU tagit del av konstateras att en förhållandevis stor andel ärenden inte leder till lagföring. Interimistiska beslut torde enligt FSU:s bedömning emellertid aktualiseras i begränsad omfattning. Det rör sig om fall där det redan inledningsvis föreligger förhållandevis klar bevisning. Någon mer omfattande kompletterande utredning för att föra målet vidare till domstol torde för dessa fall inte behövas. Det kan också förmodas att Fiskeriverket, när ett interimistiskt beslut är fattat, kommer att verka för ett skyndsamt förfarande även i de övriga

leden i rättskedjan. Risken för att ärendet inte leder till lagföring genom preskription eller på grund av att bevisningen är otillräcklig, torde därför för dessa fall vara relativt liten.

För den händelse att ett interimistiskt beslut inte står sig vid den slutliga bedömningen torde det finnas begränsade möjligheter för den berörde fiskaren att få ersättning för den ekonomiska skada han eller hon har lidit genom återkallelsen. Det finns emellertid bestämmelser om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). I denna bestämmelse anges bl.a. att staten skall ersätta ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar. När det gäller en felaktig användning av myndighetens fria skön eller en oriktig värdering av bevisning, anges i lagens förarbeten att det normalt bör krävas mycket påtagliga felbedömningar för att vållande skall anses ha förekommit från myndighetens sida.¹⁵

8.2.3 Begränsning i rätten att utöva yrke

Införandet av en interimistisk beslutsmöjlighet kan antas leda till en vidgad användning av återkallelse av licens och tillstånd. Därför måste ställning tas till om förbudet mot begränsning i rätten att utöva yrke i regeringsformen utgör hinder mot sådana beslut.

Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att enbart ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Som exempel på sådana angelägna allmänna intressen nämns i förarbetena säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen samt bestämmelser om kompetens eller krav för att en person skall få utöva ett visst yrke. Det anges också att det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse får göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.¹⁶ I samband med 2003 års ändringar i fiskelagen angav regeringen att det med hänsyn till det allmänna intresset av att skydda miljön och fiskeresurserna måste anses stå i överensstämmelse med regerings-

¹⁵ Prop. 1989/90:42 s. 16.

¹⁶ Prop. 1993/94:117 s. 51.

formens krav att återkallelse av licens och tillstånd kan ske vid allvarliga överträdelser.¹⁷

Att en prövning av frågan om återkallelse tidigareläggs och därigenom kan antas ge upphov till en utökning av användningsområdet, torde inte påverka återkallelseinstitutets tillåtlighet i detta avseende. En vidgad användning får ställas mot intresset av att skydda fiskbestånden och därmed miljön. FSU anser sammantaget inte att ett interimistiskt förfarande skulle stå i strid med bestämmelsen i 2 kap. 20 § regeringsformen.

I detta sammanhang kan nämnas att det för visst fiske krävs, utöver yrkesfiskelicens och fartygstillstånd, ett kompletterande fartygstillstånd. Sådant tillstånd erfordras exempelvis för svenskt fartyg vid fiske efter torsk i Östersjön (4 kap. 8 d § Fiskeriverkets kontrollföreskrifter). En konsekvens av att ett fartygstillstånd återkallas blir att ett sådant särskilt tillstånd inte kan utnyttjas.

8.2.4 Artikel 6 i Europakonventionen

Av artikel 6 i Europakonventionen följer att en person, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, åtnjuter vissa rättssäkerhetsgarantier, bl.a. rätten till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Mycket talar för att även ett interimistiskt beslut om återkallelse är att bedöma som ett straff i konventionens mening. Artikel 6 torde därför vara tillämplig på ett interimistiskt beslutsförfarande. Denna bedömning leder inte till annat än att det måste finnas möjlighet att överklaga ett interimistiskt beslut till domstol (se avsnitt 7.15 för kravet på muntlig förhandling). Artikel 6 torde inte innebära något hinder mot omedelbar verkställighet av besluten.¹⁸

¹⁷ Prop. 2002/03:41 s. 26.

¹⁸ Prop. 2002/03:41 s. 27.

8.3 Utformningen av ett interimistiskt beslutsförfarande

Förslag: En yrkesfiskelicens och ett fartygstillstånd får 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.

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

Det förda resonemanget i avsnitt 8.2 leder enligt FSU:s uppfattning till slutsatsen att ett interimistiskt beslutsförfarande bör införas. Vad gäller frågan om när ett interimistiskt beslut bör fattas, förespråkar FSU att en bedömning skall göras av om det föreligger sannolika skäl för att ett allvarligt brott har begåtts.

Sannolika skäl är ett rekvisit som inom straffprocessrätten har fått en innebörd som får anses allmänt vedertagen och därför bör ges samma innebörd i detta sammanhang. Ett flertal interimistiska säkerhetsåtgärder ställer upp sannolika skäl för att ett brott har begåtts som rekvisit för beslut. Begreppet sannolika skäl 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 skall fattas bör därför viss försiktighet iakttas. Om den misstänkte har erkänt gärningen eller det annars framstår som klart att en överträdelse har ägt rum, bör ett sådant beslut kunna fattas. Om det däremot föreligger tveksamhet i något avseende huruvida brott har begåtts, bör en lagakraftvunnen fällande dom inväntas innan en återkallelse sker.

En återkallelse, genom ett slutligt eller interimistiskt beslut, förutsätter att fråga är om ett allvarligt brott. Beträffande vad som utgör ett allvarligt brott kan hänvisas till vad som uttalades i förarbetena till 2003 års lagstiftningsärende. Då angavs att bland de omständigheter som har betydelse vid denna bedömning är huruvida överträdelsen föranlett stor orättmätig vinning eller haft stor inverkan på fiskbestånden. Vidare ledning angavs kunna

hämtas ur EU:s reglering av vad som utgör allvarliga överträdelser (avsnitt 2.6.4).¹⁹

Bestämmelserna om interimistiska beslut bör ha en fakultativ utformning, dvs. Fiskeriverket ges möjlighet att fatta sådana beslut men har inte någon skyldighet att göra det. Även nuvarande bestämmelser om återkallelse har en fakultativ utformning. En återkallelse bör beslutas vid en allvarlig överträdelse som förutom den straffrättsliga sanktionen anses böra föranleda den tilläggsanktion som en återkallelse utgör. I varje enskilt fall skall dessutom proportionalitetsprincipen beaktas.

Ett interimistiskt beslut måste, med hänsyn till den långa tid som riskerar att förflyta innan den straffrättsliga prövningen har skett, tidsbegränsas. FSU är av den uppfattningen att de tidsramar som anges för slutliga återkallelser är rimliga och bör kvarstå oförändrade. De bör gälla även för de interimistiska besluten.

8.3.1 Vissa processuella frågor

Förslag: Innan Fiskeriverket fattar ett interimistiskt beslut skall den som riskerar återkallelse ges tillfälle att yttra sig över uppgifterna i ärendet. Det interimistiska beslutet skall delges den berörde och vara överklagbart till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt FSU:s uppfattning bör den som riskerar återkallelse genom ett interimistiskt beslut ges möjlighet att yttra sig över det material som finns i ärendet. En sådan regel följer, med vissa undantag, av 17 § första stycket förvaltningslagen. Någon författningsreglering utöver denna finns inte vad gäller möjlighet att yttra sig inför ett övervägande om ett slutligt beslut om återkallelse. Mot denna bakgrund anser FSU att det inte heller vad gäller de interimistiska besluten krävs någon ytterligare reglering i detta avseende.

Den som riskerar att bli föremål för ett interimistiskt beslut om återkallelse bör således tillsändas den utredning som finns tillgänglig i ärendet. Materialet bör vidare innehålla en upplysning om att Fiskeriverket överväger att fatta ett beslut om återkallelse, orsakerna härför och information om den eller de bestämmelser

¹⁹ Prop. 2002/03:41 s. 29 och s. 33 f.

som är tillämpliga. Han eller hon skall ges möjlighet att inom en viss tid inkomma med yttrande häröver.

I 17 § andra stycket förvaltningslagen regleras att ifrågavarande myndighet bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Det är således upp till Fiskeriverket att efter omständigheterna i varje enskilt fall bestämma om denna underrättelse skall delges eller inte.

Vad gäller själva beslutet om återkallelse bör detta enligt FSU:s mening alltid delges. Beslutet bör vidare gälla omedelbart, dvs. utan hinder av att det inte vunnit laga kraft, om inte annat beslutas. En regel med denna innebörd finns redan i dag beträffande de slutliga besluten (50 a § fjärde stycket fiskelagen). Regeln bör gälla även för de interimistiska besluten.

Tiden för återkallelse bör, liksom för de slutliga besluten, räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av detsamma. Fiskeriverket skall alltså i beslutet ange när återkallelsen skall gälla. Verket bör i vissa fall skjuta fram tiden för återkallelse för att denna skall bli verkningsfull, dvs. äga rum under en tid när fiske vanligtvis skulle ha skett. Om återkallelsen skulle gälla omedelbart efter delgivningen och det vid denna tidpunkt inte bedrivs något fiske, har återkallelsen inte någon verkan.

Ett interimistiskt beslut om återkallelse skall vara överklagbart till allmän förvaltningsdomstol. En sådan överklagandemöjlighet följer av 51 § fiskelagen. Domstolen har vid överklagande möjlighet att besluta om inhibition av beslutet (28 § förvaltningsprocesslagen).

8.3.2 Beslutsunderlag, uppgiftsskyldighet och sekretess

Förslag: Kustbevakningen och polismyndigheten skall till Fiskeriverket lämna sådana uppgifter som Fiskeriverket kan antas behöva vid prövning av ärenden om administrativa sanktioner.

Allmän domstol, åklagarmyndighet och polismyndighet skall underrätta Fiskeriverket om domar och beslut som har betydelse för verkets handläggning av ärenden om återkallelse av licens och tillstånd.

Vid de överträdelser som kan komma i fråga för interimistiska beslut torde beslutsunderlaget ofta utgöras av rapporter från

Kustbevakningen, i förekommande fall även från polisen. Om kompletterande information behövs, är Fiskeriverket naturligtvis inte förhindrat att ta en uppföljande kontakt med dessa myndigheter. Verket kan dock inte ålägga dem att utföra kompletterande förundersökningsåtgärder.

Det krävs att Kustbevakningen och polisen sänder sina rapporter om misstänkta överträdelser till Fiskeriverket, för att möjlighet skall ges för verket att bedöma om ett interimistiskt beslut skall fattas. Detta gäller även i förekommande fall för beslut om sanktionsavgift.

Uppgifterna i Kustbevakningens och polisens rapporter kan vara belagda med sekretess. Exempelvis gäller sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål och till bl.a. åklagarmyndighets, polismyndighets och Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (5 kap. 1 § första stycket 1 och 4 sekretesslagen [1980:100]). 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 förordning (14 kap. 1 § sekretesslagen). Uppgiftsskyldigheten bör därför regleras i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Utredningssekretessen i 5 kap. 1 § första stycket sekretesslagen gäller även hos Fiskeriverket när sådana uppgifter överlämnas dit. Detta följer av bestämmelsens ordalydelse som anger att sekretess gäller för uppgift som *hänför sig till* förundersökning i brottmål m.m. Sekretessen gäller oavsett i vilken verksamhet och hos vilken myndighet uppgiften finns. Sekretessen är knuten till vissa uppgifter. Det krävs inte att uppgiften härrör direkt från någon av de angivna brottsbekämpande myndigheterna.

I 9 kap. 17 § sekretesslagen finns bestämmelser om skydd för personliga och ekonomiska förhållanden i den brottsbekämpande verksamheten. Detta skydd gäller dock endast så länge uppgiften finns kvar hos den brottsbekämpande myndigheten. Frågan om skydd för sådana uppgifter hos Fiskeriverket kan därför behöva övervägas. Detta ligger dock utanför FSU:s uppdrag.

Fiskeriverket är också beroende av att få del av domar som meddelas efter interimistiska beslut. Även om ett sådant beslut inte har fattats bör verket få domar för brott enligt fiskelagen för att kunna bedöma om en återkallelse skall ske. Likaså bör domstol,

åklagare och polis underrätta Fiskeriverket om beslut att lägga ned förundersökning eller åtal eller att inte väcka åtal i de fall det föreligger ett interimistiskt beslut. Denna skyldighet bör regleras i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

8.4 Återkallelse vid överträdelser som föranleder sanktionsavgift

Förslag: En yrkesfiskelicens och ett fartygstillstånd får återkallas på viss tid, om innehavaren av licensen eller tillståndet har begått en allvarlig överträdelse som föranleder sanktionsavgift. Återkallelse får också ske om innehavaren genom upprepade överträdelser som föranleder sådan avgift i väsentlig grad har brutit i skyldigheten att rätta sig efter gällande bestämmelser.

Tidsramarna för återkallelse skall överensstämma med vad som gäller för övriga återkallelser.

FSU har tidigare bedömt att överträdelser av bestämmelserna om anmälnings- och rapporteringsskyldighet inte tillhör de allra mest allvarliga på fiskeområdet. Detta förhållande utgör ett av skälen till varför utredningen föreslår att överträdelser i denna kategori skall föranleda sanktionsavgift i stället för straff. De flesta av de överträdelser som enligt FSU:s förslag kommer att omfattas av ett avgiftssystem bör därför inte även föranleda återkallelse av licens och tillstånd.

En allvarlig överträdelse som föranleder sanktionsavgift kan dock i vissa fall även anses böra medföra återkallelse av licens och tillstånd. Ett exempel på en sådan överträdelse utgör vissa fall av lämnande av oriktiga uppgifter. En sådan överträdelse innefattar inte alltid ett otillåtet fiske. Det kan därför vara svårt att utöver sanktionsavgiften utkräva straffrättsligt ansvar för överträdelsen. Ett exempel utgör rapportering av annan fiskart än den som fiskats upp. Detta behöver inte utgöra ett otillåtet fiske men kan ändå föranleda stor orättmätig 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 på en allvarlig överträdelse som i vissa fall även bör föranleda återkallelse, är utebliven förhandsanmälan. Det finns redan enligt gällande bestämmelser möjlighet att återkalla licens och tillstånd för

överträdelser som FSU nu föreslår skall föranleda sanktionsavgift. FSU anser att denna möjlighet bör bibehållas.

Vidare bör det enligt FSU:s mening finnas en möjlighet till återkallelse av licens och tillstånd på viss tid vid upprepade överträdelser som föranleder sanktionsavgift. En sådan möjlighet framstår som motiverad för att i viss mån motverka de negativa effekter med schabloniserade avgifter som uppstår vid ett administrativt sanktionsavgiftssystem. Med schabloniserade avgifter kan avgifternas storlek enkelt förutses. Eftersom avgifterna är förhållandevis låga, bör det finnas ytterligare en sanktion att tillgå för den yrkesfiskare som genom upprepade överträdelser visat sig inte vilja följa gällande bestämmelser. Detta kan förväntas medföra stor preventiv verkan. Med beaktande av att de överträdelser 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 överträdelser.

Med begreppet upprepade överträdelser bör förstås minst tre. Det bör också krävas att överträdelserna har ett nära tidsmässigt samband. Som riktlinje kan anges att överträdelserna bör ha skett inom loppet av ett par år för att frågan om återkallelse skall aktualiseras.

Återkallelse bör vidare enligt FSU:s mening ske endast om yrkesfiskaren genom de upprepade överträdelserna i väsentlig grad har brutit i skyldigheten att rätta sig efter gällande bestämmelser. Återkallelsen är i detta sammanhang att se som en skärpt reaktion för en yrkesfiskare som gång på gång åsidosätter gällande regler.

Många av de anmälnings- och rapporteringsskyldigheter som omfattas av sanktionsavgiftssystemet är mycket frekventa. Detta kan leda till att en yrkesfiskare som missköter sig under en begränsad period kan komma att påföras ett flertal sanktionsavgifter. Återkallelse bör inte komma i fråga för sådana fall där misskötsamheten framstår som en engångsföreteelse, även om det föreligger flera överträdelser. Däremot bör en återkallelse kunna aktualiseras vid fall av upprepad misskötsamhet.

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

Som anförts i avsnitt 7.1.3 är det vanskligt att säga om Europadomstolen skulle komma att bedöma av FSU föreslagna

avgifter som straff i Europakonventionens mening. För att inte riskera att förfarandet kommer i konflikt med förbudet mot dubbel prövning i artikel 4.1, skall dock beslutet om återkallelse ske på grundval av beslutet eller besluten om sanktionsavgift. Det får alltså bara ske *en* prövning av frågan om överträdelse har begåtts.

I avsnitt 8.3.1 har behandlats vissa processuella frågor som äger tillämpning även i detta avsnitt.

Vid överträdelser som behandlas i det straffrättsliga systemet finns i vissa fall en möjlighet att meddela varning (50 a § tredje stycket fiskelagen). FSU anser att det inte finns något behov av varningsinstitutet i fråga om överträdelser som föranleder sanktionsavgift.

8.5 Utländska fiskare

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.

I FSU:s direktiv anges att utredningen skall beakta huruvida återkallelse av licens och tillstånd kan avse även utländska fiskare. Vad gäller licens och tillstånd som utfärdats av en utländsk myndighet har inte svensk myndighet någon befogenhet att återkalla dessa. Däremot kan en utländsk fiskare enligt FSU:s förslag drabbas av sanktionsavgift om han eller hon begår överträdelser inom svensk jurisdiktion.

Det finns en bestämmelse i 6 § fiskelagen som ger Fiskeriverket möjlighet att utfärda särskilda tillstånd för utländska fiskare att bedriva yrkesmässigt fiske på svenskt vatten. Denna bestämmelse hade sin betydelse främst före Sveriges inträde i EU. Numera regleras tillträdet till gemenskapens vatten av EU. Fram till utgången av år 2012 finns dock en viss möjlighet för en medlemsstat att reglera tillträdet till fiske i vatten upp till 12 sjömil från baslinjen.²⁰ Enligt uppgift från Fiskeriverket finns för närvarande inte några sådana tillstånd utfärdade av Sverige. Mot

²⁰ Artikel 17.2 rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, EUT L 358, 31.12.2002, s. 59 (Celex 32002R2371).

bakgrund härav torde det inte finnas något behov av att nu införa regler om återkallelse av särskilda tillstånd för utländska fiskare som utfärdas av Sverige.

I detta sammanhang bör nämnas att medlemsstaterna skall samarbeta med varandra och med tredje länder för att se till att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken följs. I detta syfte skall Sverige bistå andra medlemsstater och tredje länder på det sätt som krävs för att bestämmelserna skall efterlevas. Bland annat skall en medlemsstat som upptäcker att ett fiskefartyg bryter mot bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken överlämna all relevant information till de länder som berörs av överträdelsen. En medlemsstat får vidare överlåta den rättsliga uppföljningen av en överträdelse till de behöriga myndigheterna i vederbörande medlemsstat om denna samtycker till det. En förutsättning är dock att en sådan överlåtelse skapar bättre förutsättningar för att uppnå kravet på att de rättsliga åtgärder som vidtas är av sådan art att de effektivt berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av överträdelsen eller framkallar de effekter som står i proportion till överträdelsens allvar. Sådana åtgärder kan bl.a. bestå i återkallelse av licens.²¹

²¹ Artikel 28 rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, EUT L 358, 31.12.2002, s. 59 (Celex 32002R2371) och artikel 31 och 33 rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken, EUT L 261, 20.10.1993, s. 1 (Celex 31993R2847).

9 Graden av oaktsamhet vid brott mot EG-förordningar

I kommittédirektiven anges att sanktionsbestämmelserna i fiskelagen i vissa fall begränsar möjligheterna att ingripa mot överträdelse inom yrkesfisket i den omfattning som gemenskapsrätten förutsätter. Endast den som med uppsåt eller av *grov* oaktsamhet bryter mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken kan dömas till ansvar, trots att gemenskapsrätten ställer mer omfattande krav på effektiva sanktioner.

För straffansvar vid brott mot Fiskeriverkets föreskrifter krävs inte att oaktsamheten skall ha varit grov, i stället räcker det med oaktsamhet av "normalgraden" (avsnitt 2.3.4). I fråga om det subjektiva rekviritet ställs alltså högre krav för brott mot EG-förordningar än för brott mot nationella myndighetsföreskrifter. I detta kapitel behandlas frågan om denna skillnad bör bestå.

9.1 Kravet på grov oaktsamhet

Fiskelagen uppftar ett flertal straffstadganden (avsnitt 2.3). Endast i ett av dessa uppställs för ansvar krav på att handlandet skall ha varit grov oaktsamt, nämligen i fråga om brott mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Den aktuella straffbestämmelsen infördes ursprungligen i lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (dåvarande 11 § andra stycket). Lagen, som trädde i kraft den 1 januari 1995, föranleddes av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och innehåller bestämmelser som behövs för att den gemensamma fiskeripolitiken skall kunna genomföras i Sverige. Lagstiftningsärendet omfattade tre nya lagar, utöver den nyss nämnda lagen även lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter och lagen (1994:1708) om EG:s

förordningar om miljö- och strukturstöd.¹ I de tre lagarna intogs snarlika straffbestämmelser som för ansvar uppställde krav på uppsåt eller grov oaktsamhet. Förarbetena ger ingen ledning i frågan om varför ett krav på grov oaktsamhet uppställs. De upptar inte heller några uttalanden av vikt för bedömningen av när en oaktsamhet är att bedöma som grov.

Den 1 januari 1996 flyttades straffbestämmelsen från lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken till 40 § fiskelagen.² Syftet med lagändringen var att samla alla bestämmelser som rör det nationella fisket – även bestämmelser som sammanhänger med EU-medlemskapet – i fiskelagen. Straffbestämmelsen vidgades till att omfatta även överträdelse av föreskrifter om anmälningsskyldighet, bearbetning av fisken ombord och om förvaring av fisk i sump samt om förvaring av fiskeredskap ombord.³ Kravet på grov oaktsamhet kommenterades inte i den proposition som föregick lagändringen.⁴

9.2 Överväganden

Förslag: Även oaktsamhet som inte är grov skall kunna föranleda straffansvar enligt 40 § andra stycket fiskelagen vid överträdelse av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Under utredningsarbetet har företrädare för kontrollmyndigheterna och rättsväsendet påtalat att den skillnad i subjektivt hänseende som straffbestämmelserna i fiskelagen i dag uppställer orsakar problem i tillämpningen. Det sammanhänger med att materiella bestämmelser i EG-förordningar och Fiskeriverkets föreskrifter samverkar, t.ex. genom att regler i föreskrifterna fyller ut gemenskapsbestämmelser. Det torde vara förenat med stora svårigheter att i en sådan situation i praktiken tillämpa olika subjektiva rekvisit för ansvar beroende på den materiella bestämmelsens ursprung.

I förarbetena ges inget svar på varför ett krav på grov oaktsamhet uppställts för överträdelse av gemenskapsbestämmelser medan

¹ Prop. 1994/95:75, bet. 1994/95 JoU7, rskr. 1994/95:126.

² Prop. 1995/96:8 s. 15, bet. 1995/96:JoU5, rskr. 1995/96:85.

³ Prop. 1995/96:8 s. 23.

⁴ Prop. 1995/96:8.

något sådant krav inte finns för överträdelse av nationella regler. FSU har inte heller kunnat finna några godtagbara skäl för en sådan skillnad. I straffbestämmelser på andra områden, t.ex. miljöområdet, uppställs normalt inte krav på grov oaktsamhet beträffande brott mot EG-förordningar (jfr 29 kap. 8 § 25–28 och 9 § 11 MB). Mot denna bakgrund bedömer FSU att även oaktsamhet som inte är grov bör kunna föranleda straffansvar vid överträdelse av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken på sätt anges i 40 § andra stycket fiskelagen.

Förslaget innebär en viss utvidgning av det straffbara området. En sådan utvidgning ligger i linje med gemenskapsrättens krav på att överträdelse mot EG:s förordningar i större utsträckning skall kunna beivras.

Även om förslaget innebär en viss utvidgning av det straffbara området är emellertid den primära avsikten att skapa mer enhetliga bestämmelser i fråga om otillåtna beteenden av likartat slag. Genom den föreslagna ändringen uppnås överensstämmelse mellan de straffbestämmelser i fiskelagen som träffar yrkesfisket.

Det förhållandet att straffansvar skall kunna inträda vid aktuella överträdelse även om inte oaktsamheten anses grov innebär inte att varje oaktsamhet hur ringa den än är skall kunna föranleda ansvar. Av allmänna principer följer att straffrättsligt ansvar för oaktsamhet inte skall komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträfvade normen. En viss marginal föreligger alltså mellan det helt aktsamma och det oaktsamma.⁵

Generellt torde motivet till att begränsa ansvaret till grov oaktsamhet vara att straffansvaret skall gälla endast mer allvarliga fall. Det bör framhållas att gärningar som är ringa alltjämt kommer att undantas från straffansvar. Den begränsningen är avsedd att markera att endast straffvärda handlingar skall medföra ansvar enligt de straffrättsliga bestämmelserna.

I 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken finns en straffbestämmelse som bl.a. omfattar överträdelse av kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handel med fisk och fiskprodukter. För ansvar enligt detta lagrum krävs att gärningen begåtts uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Bestämmelsen reglerar inte fisket i egentlig mening. FSU bedömer att denna reglering inte omfattas av utredningsuppdraget (avsnitt 1.3.3). Såvitt FSU erfar har inte heller bestämmelsen

⁵ Prop. 1988/89:113 s. 19.

orsakat några tillämpningssvårigheter. Något förslag om att utvidga detta straffansvar lämnas därför inte.

10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

10.1 Ikraftträdande

Förslag: De nya bestämmelserna bör kunna träda i kraft senast den 1 juli 2008.

Sanktionssystemet på fiskeområdet är i dag inte tillräckligt effektivt. Det är därför angeläget att de nya bestämmelserna träder i kraft så snart som möjligt. Detta bör kunna ske senast den 1 juli 2008.

10.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: I fråga om överträdelse som skett före de nya bestämmelsernas ikraftträdande skall äldre bestämmelser tillämpas.

De författningsförslag FSU lagt fram innebär bl.a. att vissa överträdelser som tidigare föranlett straffrättslig påföljd fortsättningsvis i stället skall föranleda sanktionsavgift. Vid tidpunkten för bestämmelsernas ikraftträdande kommer vissa redan begångna överträdelser ännu inte ha hunnit beivras. Frågan är i vilken ordning dessa skall behandlas.

Att påföra sanktionsavgifter för överträdelser som begåtts före ikraftträdandet skulle strida mot retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § regeringsformen.¹ De nya reglerna bör därför inte tillämpas på överträdelser som skett före deras ikraftträdande.

Av betydelse för frågan om behandling av överträdelser som begåtts före ikraftträdandet är även lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. I 5 § andra stycket angiven lag framgår att straff

¹ Jfr prop. 1975/76:209 s. 125.

skall 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. Från denna princip görs undantag i fråga om nu inte aktuella situationer.

Angiven bestämmelse har enligt förarbetena generell räckvidd, dvs. även utanför brottsbalken.² Bestämmelsen ger uttryck för principen att den lindrigaste lagen bör tillämpas. De förändringar FSU föreslår innebär strafffrihet för de gärningar som kan föranleda sanktionsavgift. Lämnas frågan om hur överträdelser begångna före ikraftträdandet skall behandlas oreglerad innebär det därför att dessa inte kan beivras.

Den sanktionsavgift som enligt FSU:s förslag skall ersätta straffet är formellt att anse som lindrigare, något som normalt bör få genomslag bakåt i tiden. I praktiken kommer dock sanktionsavgifterna i många fall vara högre än de bötesstraff som hade kommit i fråga enligt tidigare reglering. Den lindrigaste lagens princip gör sig i anledning härav inte särskilt starkt gällande. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2001 s. 409 uttalat att det inte finns något formellt hinder mot att i en övergångsregel föreskriva undantag från regeln i 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken.

I avgörandet anges visserligen att något sådant undantag i praktiken inte torde förekomma. Med hänsyn till vad som ovan anförts anser FSU dock att skäl föreligger att göra ett undantag från denna regel. FSU förordar därför att äldre bestämmelser tillämpas på överträdelser som skett före den nya lagens ikraftträdande och föreslår en övergångsbestämmelse med denna innebörd.

Utöver förslaget om sanktionsavgifter föreslår FSU även en möjlighet till interimistiska beslut om återkallelse av yrkesfiske-licens och fartygstillstånd. Dessutom föreslås en viss utvidgning av det straffbara området vid överträdelser av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Beträffande dessa förslag finns inget behov av övergångsbestämmelser.

² Prop. 1964:10 s. 99.

11 Konsekvensbedömning

För kommittéers och särskilda utredares arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474).

I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommunerna, landsting eller företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering.

Vidare följer av 15 § att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I FSU:s direktiv anges att konsekvensbedömningen, utöver en samhällsekonomisk analys, skall innehålla en beräkning av förslagets ekonomiska konsekvenser för kontrollmyndigheterna och de berörda företagen.

11.1 Statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser

Bedömning: FSU:s förslag bör i allt väsentligt inte ha några negativa ekonomiska konsekvenser.

11.1.1 Fiskeriverket och Kustbevakningen

FSU:s förslag innebär att Fiskeriverket tilldelas ett par nya uppgifter. Fiskeriverket föreslås få möjlighet att fatta interimistiska beslut om tidsbegränsad återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid. FSU bedömer att denna möjlighet kommer att utnyttjas sparsamt och därmed inte orsaka Fiskeriverket några beaktansvärda merkostnader.

Fiskeriverket kommer enligt förslaget vidare att få uppgiften att besluta om sanktionsavgift. En av utgångspunkterna för utformningen av FSU:s förslag har varit att ärenden om sanktionsavgifter skall kunna avgöras snabbt och utan större resursåtgång. Fiskeriverkets kostnad för hanteringen av dessa ärenden bör därför kunna begränsas. Den av FSU föreslagna avkriminaliseringen medför att Fiskeriverket befrias från uppgiften att upprätta åtalsanmälningar i de fall överträdelsen kan medföra sanktionsavgift. I den delen innebär förslaget en viss besparing för verket.

En i sammanhanget svårbedömd faktor av betydelse för kostnaden är hur många sanktionsavgifter som kommer att beslutas. Någon ledning kan erhållas genom en jämförelse med det danska systemet. Under 2005 godkändes i Danmark 217 bötesförelägganden på fiskets område. Vid denna jämförelse bör ett par faktorer beaktas särskilt. Å ena sidan omfattar det danska systemet med bötesförelägganden betydligt färre överträdelser än det sanktionsavgiftssystem FSU föreslår. Å andra sidan är den danska fiskeflottan mer än dubbelt så stor som den svenska. Det kan sammantaget, även med beaktande av statistik från Fiskeriverket angående i vilken utsträckning loggboksblad insänds för sent (avsnitt 6.3.3), förväntas att antalet ärenden om sanktionsavgift blir något fler än antalet i Danmark godkända bötesförelägganden.

Fiskeriverket har enligt uppgift till FSU för avsikt att uppdra åt Kammarkollegiet att bevaka och driva in sanktionsavgifterna (avsnitt 7.10). Uppdraget kommer att medföra en viss kostnad för Fiskeriverket. Denna kostnad kommer sannolikt att bli högst

begränsad. I sammanhanget kan nämnas de avgifter Kammarkollegiet debiterar Naturvårdsverket för kollegiets hantering av miljöstraffavgifter. Kollegiet debiterar 40 kr för uppläggningsavgift, 160 kr för betalningsuppläggning och i förekommande fall 340 kr för ansökan om verkställighet. Snittkostnaden för kollegiets hantering av en miljöstraffavgift var föregående år cirka 230 kr. Fiskeriverkets kostnad bör i vart fall inte överstiga de nu redovisade. En svårbedömd omständighet av betydelse för kostnaden att bevaka och driva in avgiften är hur många som frivilligt betalar densamma.

Det förutsätts att Fiskeriverkets kostnader finansieras via anslag och det innebär att vissa medel kan behöva tillskjutas.

Enligt FSU:s förslag skall Kustbevakningen till Fiskeriverket lämna sådana uppgifter som Fiskeriverket kan antas behöva vid prövning av ärenden om administrativa sanktioner. Kustbevakningen skall i dag lämna motsvarande uppgifter till polisen. Några beaktansvärda merkostnader uppkommer därför inte för Kustbevakningen med anledning av FSU:s förslag.

11.1.2 De berörda fiskeföretagen

FSU:s samlade förslag ålägger inte de berörda fiskeföretagen några nya skyldigheter. Några ökade kostnader i allmänhet kommer förslagen således inte att medföra för företagen. Förslagen kan förhoppningsvis också bidra till att i någon mån motverka illojal konkurrens. Åtgärderna syftar till att säkerställa ett hållbart fiske, vilket är till nytta för fiskeföretagen.

Förslagen kommer att ha negativa ekonomiska konsekvenser endast för dem som åläggs administrativa sanktioner. Sanktionsbestämmelserna är vidare utformade så att de inte skall drabba oskäligt hårt.

11.1.3 Domstolar, polis och åklagare

Förslagen, såvitt avser straffavgifter, innebär att överträdelse som tidigare hanterades av polis, åklagare och allmänna domstolar fortsättningsvis kommer att hanteras av Fiskeriverket och allmänna förvaltningsdomstolar, dvs. Länsrätten respektive Kammarrätten i Göteborg och Regeringsrätten. Förslagen innebär således en

besparing för de tre förstnämnda myndigheterna. Det är behäftat med stora svårigheter att kvantifiera denna besparing och dess storlek bör inte överskattas.

Enligt FSU:s förslag skall polismyndigheten till Fiskeriverket lämna sådana uppgifter som Fiskeriverket kan antas behöva vid prövning av ärenden om administrativa sanktioner. FSU bedömer att sådana uppgifter behöver lämnas endast i ett fåtal fall per år. Några beaktansvärda merkostnader uppkommer därför inte med anledning av detta förslag.

Det är svårt att göra en tillförlitlig uppskattning av det antal ärenden om sanktionsavgifter som kommer att handläggas av förvaltningsdomstolarna. En osäkerhetsfaktor av avgörande betydelse för frågan är i vilken utsträckning den som ålagts avgift kommer att överklaga Fiskeriverkets beslut. Det är emellertid högst troligt att antalet ärenden kommer att vara större än det antal mål de allmänna domstolarna i dag handlägger rörande brott mot fiskelagstiftningen. Även om så blir fallet torde det dock bli fråga om ett relativt litet antal mål som kommer att bli föremål för prövning i domstol. Förfarandet vid prövningen av beslut om sanktionsavgift är dessutom betydligt mindre omfattande än prövningen av brottmål.

Även Fiskeriverkets interimistiska beslut om återkallelse av licens och tillstånd på viss tid kommer att kunna överklagas till förvaltningsdomstol. Även om dessa beslut skulle överklagas i relativt stor utsträckning, bedömer FSU inte att förslagen i denna del innebär någon beaktansvärd kostnadsökning för förvaltningsdomstolarna.

FSU gör sammantaget den bedömningen att förslagen inte kommer att medföra några negativa ekonomiska konsekvenser för rättsväsendet.

11.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

FSU föreslår att överträdelse av vissa angivna regler skall föranleda sanktionsavgift. De regler som omfattas av denna ordning föreslås bli undantagna från det straffbara området. Förslaget innebär således en avkriminalisering. FSU bedömer emellertid att förslagen innebär att fler överträdelse kommer att beivras. Beivrandet kan vidare förväntas bli såväl enklare som snabbare. De rättsvärdande

myndigheternas resurser kommer enligt FSU:s bedömning att användas mer effektivt. Införandet av en effektivare sanktion kan förväntas leda till bättre efterlevnad av aktuella regelverk. Detta bör på sikt leda till att kontrollmyndigheterna i minskad utsträckning behöver ingripa mot de kategorier av överträdelser som omfattas av FSU:s förslag om sanktionsavgifter. Även FSU:s förslag om möjligheten att interimistiskt återkalla licens och tillstånd på viss tid bör ha en preventiv effekt. Förslagen kan således förväntas ha en i vid mening brottsförebyggande effekt.

11.3 Övriga konsekvenser

Förslagen har inte någon inverkan på den kommunala självstyrelsen. FSU har även beaktat de övriga samhällsfrågor som anges i 15 § kommittéförordningen, men har funnit att förslagen inte har sådan betydelse att särskilda överväganden behövs.

12 Författningskommentar

FSU föreslår ändringar i fiskelagen och förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Vidare föreslås att en ny bilaga införs i nämnda förordning. Innehållet i bilagan kommenteras inte särskilt i detta kapitel. Urvalet och grupperingen av bestämmelser har emellertid behandlats i avsnitt 7.2.

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

40 § 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 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 bestämmelser 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.

Ändringen i paragrafens andra stycke innebär en viss utvidgning av det straffbara området. Förslaget medför att även oaktsamhet som inte är grov skall kunna föranleda straffansvar vid överträdelse av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Genom ändringen uppnås enhetlighet i subjektivt hänseende mellan första och andra stycket.

Tillägget i tredje stycket innebär att gärningar som kan föranleda sanktionsavgift undantas från det straffbara området. Det är således inte nödvändigt att avgift ålagts i det enskilda fallet. Tillägget är föranlett av att dubbla sanktioner, dvs. straff och sanktionsavgift, inte bör förekomma för samma gärning.

Ändringen i andra stycket är kommenterad i kapitel 9. Tillägget i tredje stycket är kommenterat i avsnitt 7.12.

50 a § *En yrkesfiskelicens får återkallas om den har meddelats på grund av 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 yrkesmässigt fiske har fällts till ansvar för en allvarlig överträdelse enligt denna lag.

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 delgivningen av beslutet.

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

Paragrafens fjärde stycke är nytt. Bestämmelsen i detta stycke innebär en möjlighet för Fiskeriverket att interimistiskt, dvs. i avvaktan på ett slutligt avgörande, återkalla en yrkesfiskelicens och ett fartygstillstånd. Återkallelse kan ske om det på sannolika skäl kan antas att licensen eller tillståndet kommer att återkallas slutligt. Begreppet sannolika skäl innebär att de föreliggande

omständigheterna är 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 och bör därför användas med försiktighet. Exempel på när sådant beslut kan komma i fråga är när den som är misstänkt för ett brott har erkänt gärningen, som är att bedöma som allvarlig, eller det annars framstår som klart att en allvarlig överträdelse har ägt rum. I varje enskilt fall skall proportionalitetsprincipen beaktas.

Det interimistiska beslutets giltighetstid skall begränsas till lägst fjorton dagar och högst sex månader. De faktorer som har betydelse för bedömningen av hur lång tid den slutliga återkallelsen skall gälla, skall även beaktas när det interimistiska beslutets giltighetstid fastställs.

Beslutet gäller omedelbart, om Fiskeriverket inte beslutar annat. Tiden för återkallelse skall räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av detsamma.

Det interimistiska beslutet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (51 § fiskelagen). Finns det skäl att avvakta med verkställigheten kan domstolen inhibera det överklagade beslutet (28 § förvaltningsprocesslagen).

Bestämmelsen är kommenterad i avsnitt 8.3.

Sanktionsavgifter

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.

Genom paragrafen införs en ny sanktion på fiskeområdet i form av sanktionsavgift. Sanktionsavgifter finns på andra områden, t.ex. miljöområdet. De nu föreslagna bestämmelserna om sanktionsavgifter har utformats med motsvarande bestämmelser i miljöbalken och förordningen om miljöstraffavgifter som förebilder.

I paragrafens första stycke anges ramen för regeringens bemyndigande. Regeringen får föreskriva att överträdelser av bestämmelser som finns i lagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller EG-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken skall föranleda sanktionsavgift. Vilka överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift kommer att framgå av bilaga till förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Bemyndigandet ger en möjlighet för regeringen att successivt utöka eller inskränka antalet överträdelser som skall medföra sanktionsavgift samt i övrigt vidta nödvändiga förändringar.

Regeringen skall i nyss nämnda förordning fastställa belopp för olika slag av överträdelser, i enlighet med riktlinjerna i andra stycket. Avgiften skall uppgå till minst 1 000 kr. Den lägsta avgiften bör utgå vid flertalet överträdelser, bl.a. vid underlåtenhet att i rätt tid inge fiskeloggboksblad, kustfiske- eller fångstjournal till Fiskeriverket.

För en enskild överträdelse skall avgiften kunna bestämmas till högst 20 000 kr. Bland de överträdelser som omfattas av FSU:s förslag bör högst avgift utgå för överträdelser av bestämmelser om förhandsanmälan och särskilda landningshamnar. För dessa överträdelser föreslås avgiften differentieras i förhållande till fiskefartygets storlek. Sanktionsavgiften bör för överträdelser vid fiske med fartyg under 12 meter bestämmas till 5 000 kr. För överträdelser vid fiske med fartyg med en längd av 12 meter eller mer men under 24 meter bör avgiften bestämmas till 10 000 kr. För överträdelser vid fiske med de största fartygen, med en längd av 24 meter eller mer, bör avgiften bestämmas till 15 000 kr.

Det finns en likartad bestämmelse i 30 kap. 1 § miljöbalken.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.2 och 7.3.1.

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.

Sanktionsavgift skall påföras oavsett om uppsåt eller oaktsamhet föreligger, dvs. med strikt ansvar. Avgift skall dock kunna underlåtas om det finns särskilda skäl för det. Både objektiva och subjektiva omständigheter skall beaktas vid denna prövning.

Personliga förhållanden, t.ex. sjukdom eller något annat liknande förhinder att fullgöra vad som ålegat den som begått överträdelsen, bör i vissa fall kunna utgöra särskilda skäl. Även vissa bagatellartade förseelser bör i någon utsträckning undantas. Om exempelvis ett dokument sänts till fel myndighet, skulle detta kunna utgöra ett särskilt skäl.

Bristande betalningsförmåga, okunskap om gällande regler eller dåliga rutiner utgör inte särskilda skäl för avgiftsbefrielse.

Någon möjlighet till jämkning av sanktionsavgiften föreligger inte.

Det finns en likartad bestämmelse i 30 kap. 2 § miljöbalken.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.5 och 7.13.

50 e § *Fiskeriverket beslutar om sanktionsavgift.*

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

I första stycket anges att Fiskeriverket skall besluta om sanktionsavgift.

Av andra stycket framgår att den som anspråket riktas mot före beslutet skall 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.

Det finns en likartad bestämmelse i 30 kap. 3 § miljöbalken.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.6 och 7.8.

50 f § *Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift skall delges den avgiftsskyldige.*

Ett beslut om sanktionsavgift skall delges den det avser. Delgivning skall ske enligt bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428). Från delgivningstidpunkten löper såväl betalnings- som överklagandefrist. Att delgivning har skett är en förutsättning för verkställighet.

Det finns en motsvarande bestämmelse i 30 kap. 4 § miljöbalken.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.9.

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

Ett beslut om sanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som har vunnit laga kraft.

Av första stycket framgår att sanktionsavgiften skall betalas inom 30 dagar från det att beslutet delgetts den ålagde. Till skillnad från vad som gäller för miljösktionsavgifter finns det inte någon möjlighet för kontrollmyndigheterna att i beslutet förlänga denna frist.

I andra stycket anges att ett beslut om sanktionsavgift efter betalningsfristens utgång får verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft. Det innebär att avgiften kan tas ut, i sista hand med hjälp av kronofogdemyndigheten, även om avgiftsbeslutet har överklagats. Finns det skäl att avvakta med verkställigheten kan dock domstolen inhibera det överklagade beslutet (28 § förvaltningsprocesslagen).

Det finns en likartad bestämmelse i 30 kap. 5 § miljöbalken.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.10 och 7.11.

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

I paragrafen anges ett undantag från möjligheten att ålägga sanktionsavgift. Undantaget avser den situationen att överträdelsen omfattas av ett meddelat vitesförbud eller vitesföreläggande. Häri ingår naturligtvis 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.

Det finns en motsvarande bestämmelse i 4 § förordningen om miljösktionsavgifter.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.12.

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.*

Bestämmelsen 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 alternativt upphörde.

Det finns en likartad bestämmelse i 30 kap. 6 § miljöbalken.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.14.

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

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

Det finns en likartad bestämmelse i 30 kap. 8 § miljöbalken.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.14.

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.

Beslutet om sanktionsavgift är verkställbart innan det vunnit laga kraft. Av första stycket framgår att om betalningsansvaret upphävs slutligt, dvs. genom ett beslut som vunnit laga kraft, skall erlagd avgift återbetalas.

Enligt andra stycket skall ränta lämnas på det belopp som återbetalas. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen.

Det finns en motsvarande bestämmelse i 30 kap. 9 § miljöbalken.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.10.

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

Genom paragrafen bemyndigas regeringen att föreskriva om sättet för betalning av sanktionsavgifter. Regeringen får bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter (jfr 6 kap. 2 c § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen).

Det finns en motsvarande bestämmelse i 30 kap. 10 § miljöbalken.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.10.

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 brutit i skyldigheten att rätta sig efter gällande bestämmelser.

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

Bestämmelsen innebär en möjlighet för Fiskeriverket att under vissa förutsättningar återkalla en yrkesfiskelicens och ett fartygstillstånd på viss tid. Återkallelse kan ske om innehavaren av licensen eller tillståndet i samband med yrkesmässigt fiske begått en allvarlig överträdelse eller upprepade överträdelser som föranleder 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. Exempel på allvarliga överträdelser som skulle kunna föranleda återkallelse är lämnande av oriktiga uppgifter om fisket eller vissa fall av utebliven förhandsanmälan.

Återkallelse kan enligt bestämmelsen också ske om innehavaren av licensen eller tillståndet begått upprepade överträdelser som föranleder sanktionsavgift. Med begreppet upprepade bör förstås minst tre. Överträdelserna bör ha begåtts inom loppet av ett par år. För flertalet upprepade överträdelser torde en ny sanktionsavgift

utgöra en tillräcklig sanktion. Endast om yrkesfiskaren genom de upprepade överträdelserna i väsentlig grad har brustit i skyldigheten att rätta sig efter gällande bestämmelser, skall 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, dvs. lägst fjorton dagar och högst sex månader, bör gälla även vid återkallelse i nu berörda fall. Vid beslut om återkallelse vid upprepade överträdelser torde normalt en kort återkallelseperiod komma i fråga.

Hänvisningen i andra stycket innebär att beslut om återkallelse meddelas av Fiskeriverket och gäller omedelbart, om inte annat beslutas. Tiden för återkallelse räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av detsamma.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.4.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 10.1 och 10.2.

12.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

5 kap.

1 c § Kustbevakningen och polismyndigheten skall till Fiskeriverket lämna sådana uppgifter som Fiskeriverket kan antas behöva vid prövning av ärenden om administrativa sanktioner enligt 50 a och c §§ fiskelagen (1993:787).

Bestämmelsen innebär en skyldighet för Kustbevakningen och polismyndigheten att till Fiskeriverket lämna uppgifter som verket kan antas behöva vid prövning av dels återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd, dels sanktionsavgift. Skyldigheten avser främst dokumentation om de överträdelser Kustbevakningen respektive polismyndigheten upptäcker och utreder. Uppgifterna bör överlämnas till Fiskeriverket så snart det är möjligt.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.2.

1 d § En allmän domstol skall omedelbart sända en kopia av dom som avser brott enligt fiskelagen (1993:787) till Fiskeriverket.

Har någon åtalats för ett brott enligt fiskelagen och har beslut enligt 50 a § fjärde stycket fiskelagen meddelats skall domstolen, om åtalet läggs ned eller rätten frikänner den tilltalade, omedelbart underrätta Fiskeriverket om det.

Har det efter ett beslut enligt 50 a § fjärde stycket fiskelagen beslutats att förundersökning skall läggas ned eller att åtal inte skall väckas, skall den som meddelat beslutet omedelbart underrätta Fiskeriverket om det.

Bestämmelsen innebär en skyldighet för allmän domstol, åklagarmyndighet och polismyndighet att underrätta Fiskeriverket om domar och beslut som har betydelse för Fiskeriverkets handläggning av ärenden om återkallelse av licens och tillstånd.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.2.

6 kap.

2 b § Sanktionsavgift enligt 50 c § fiskelagen (1993:787) skall tas ut för överträdelser av de bestämmelser och med de belopp som anges i bilagan till denna förordning.

Regeringen anger i bilagan till förordningen vilka överträdelser som skall föranleda sanktionsavgift och avgiftsbeloppet för respektive överträdelse. Bedömningen av om en överträdelse skett får göras genom en tolkning av den eller de utpekade bestämmelserna.

Endast en sanktionsavgift skall tas ut för varje förseelse oavsett om den innebär överträdelse av mer än en bestämmelse. Av detta skäl har de bestämmelser som avser samma typ av skyldighet grupperats i strecksatser i bilagan.

Det finns en motsvarande bestämmelse i 1 § förordningen om miljöstraffavgifter.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.2.2.

2 c § Fiskeriverket får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter skall betalas.

I bestämmelsen ges Fiskeriverket bemyndigande att utfärda närmare föreskrifter om i vilken ordning sanktionsavgifter skall betalas. Föreskrifterna bör bl.a. ange till vilken myndighet betalning skall erläggas.

Det finns en motsvarande bestämmelse i 5 § förordningen om miljöstraffavgifter.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.10.

2 d § Om ett beslut om sanktionsavgift efter överklagande upphävs, ändras eller fastställs genom en dom som har vunnit laga kraft, skall domstolen snarast skicka en kopia av domen till Kammarkollegiet och ange vilket datum domen har vunnit laga kraft.

Domstolen skall på motsvarande sätt snarast underrätta Kammarkollegiet, om den beslutar att ett överklagat beslut om sanktionsavgift tills vidare inte skall gälla, eller om ett sådant beslut om verkställighetsförbud upphävs.

I bestämmelsen regleras i vilka fall en domstol som meddelar dom eller beslut om sanktionsavgifter skall underrätta Kammarkollegiet härom. Utformningen av bestämmelsen förutsätter att Fiskeriverket i föreskrift anger att betalning skall erläggas till Kammarkollegiet (2 c §). Underrättelsen är en förutsättning för att Kammarkollegiet skall kunna bevaka och driva in sanktionsavgifterna.

Bestämmelsen är inte särskilt kommenterad i allmänmotiveringen.

Det finns en motsvarande bestämmelse i 6 § förordningen om miljöskänkionsavgifter.

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.1.

Kommittédirektiv



Administrativa sanktioner på fiskets område **Dir.** **2006:53**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2006.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall överväga om det är möjligt och lämpligt att införa administrativa sanktioner som ger möjlighet att för yrkesmässigt fiske och fiske som bedrivs utan yrkesfiskelicens i syfte att sälja fångsten, som en omedelbar reaktion på en överträdelse och utan föregående domstolsförfarande, ingripa med tillfälliga återkallelser av t.ex. yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd. Vidare bör övervägas att införa sanktionsavgifter som ett komplement till eller ersättning för de straffrättsliga sanktioner som kan utdömas på fiskeområdet. Utredaren skall utarbeta fullständiga förslag till de eventuella författningsändringar som övervägandena föranleder.

Bakgrund

Den gemensamma fiskeripolitiken, som syftar till ett uthålligt fiske, ställer krav på en effektiv fiskerikontroll. Under senare år har EU:s kommersiellt nyttjade fiskbestånd minskat samtidigt som allt effektivare fångstmetoder tillämpas. Inom EU:s fiskeriförvaltning bedrivs ett aktivt arbete med att öka dessa fiskbestånd. Där utgör kontrollen en viktig del. Numera omfattas förvaltningsplaner och återhämtningsplaner för skilda fiskbestånd av ett detaljerat och ofta utökat regelverk för fiskerikontrollen. En av fiskerikontrollens främsta uppgifter är att förhindra illegalt fiske. Regeringen har i skilda sammanhang uppmärksammat på att Sveriges sanktions-system på fiskets område inte är tillräckligt effektivt för att fungera

som det styrmedel det är avsett att vara. Generellt ställs ökade krav på en förbättrad, mer samordnad och effektivare fiskerikontroll. En väl fungerande fiskerikontroll bidrar till ett hållbart fiske men också till att EG:s förvaltningsplaner och återhämtningsplaner kan verka som avsett.

Sanktionsbestämmelserna i fiskelagen (1993:787) begränsar i vissa fall möjligheterna att ingripa mot överträdelser inom yrkesfisket i den omfattning som gemenskapsrätten förutsätter. Endast den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken kan dömas till ansvar, trots att EU:s regelverk ställer mer omfattande krav på effektiva sanktioner.

Det är, enligt regeringens mening, nödvändigt att sanktions-systemet inger respekt för det omfattande regelverk som kringgärdar fisket. I syfte att åstadkomma ett sådant sanktions-system genomfördes 2003 vissa ändringar i fiskelagen (prop. 2002/03:41, bet. 2002/03:MJU16, rskr. 2002/03:176). Då fanns redan, utöver traditionella straffbestämmelser, dels en möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela föreläggande som kan förenas med vite, dels en möjlighet att besluta om rättelse på enskilds bekostnad. Genom 2003 års lagändringar höjdes straffmaximum och möjligheterna att utdöma böter utvidgades. Samtidigt infördes möjligheter att ingripa med administrativa sanktioner i form av indragning av yrkesfiskelicens, tillfälligt återkallande av fartygstillstånd samt meddelande av varning. Det infördes även en möjlighet att vid landning av otillåten fångst ålägga skyldighet att betala en särskild avgift. För att de administrativa sanktionerna skall få tillämpas krävs dock en lagakraftvunnen dom.

Eftersom processen inom rättsväsendet för närvarande ofta är utdragen när det gäller brott mot fiskelagen och fiskebrott visat sig hanteras med låg prioritet, innebär det att sanktionssystemet, trots skärpningarna, i vissa fall inte kan anses som tillräckligt effektivt för att fungera väl som det styrmedel det är avsett att vara.

Även den generella begränsningen att det inte skall dömas till ansvar i ringa fall ställer till problem framför allt vid tillämpning av EG-rätten. Med stöd av denna bestämmelse avskrivs ett stort antal ärenden redan på förundersökningsstadiet, men det förekommer även att fall som lett till åtal ogillas av domstolarna.

Vid överträdelser av fiskebestämmelser utgör ofta inte straffpåföljden i sig den mest kännbara sanktionen utan den särskilda

rättsverkan i form av förverkande av redskap och fångster eller dessas värde.

Beslut om sådana administrativa sanktioner som infördes 2003 fattas av Fiskeriverket. Fiskeriverket har under 2004 och 2005 meddelat nio yrkesfiskare varning. I ytterligare cirka tio fall har fråga om administrativ sanktion aktualiserats men inte beslutats.

Inom ett flertal andra tillsynsområden finns möjligheten att besluta om sanktionsavgifter i olika former. Särskilt intressant i detta sammanhang är sanktionsavgifterna inom miljötillsynen, eftersom många bestämmelser i fiskelagstiftningen har till syfte att skydda fiskbestånden och därmed också ger effekt som skydd för miljön. Miljösanktionsavgift kan åläggas den som vid bedrivandet av näringsverksamhet t.ex. åsidosätter föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken eller åsidosätter tillstånd eller villkor som har meddelats med stöd av miljöbalken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken. Ansvar är strikt, dvs. avgiftsskyldigheten uppkommer när en överträdelse objektivt kan konstateras. Avgiften skall dock inte tas ut om det är uppenbart oskäligt. Regeringen meddelar föreskrifter om de överträdelser för vilka miljösanktionsavgift skall betalas och om avgiftens storlek för olika överträdelser. Avgifternas storlek varierar från lägst 1 000 kr till högst 1 000 000 kr. De betalade avgifterna tillfaller staten. Regeringen har i propositionen Miljöbalkens sanktionssystem, m.m. (prop. 2005/06:182) bl.a. föreslagit att miljösanktionsavgift skall kunna åläggas även andra än näringsidkare samt att miljö-sanktionsavgift i fortsättningen skall kunna tas ut även för överträdelser av bestämmelser i miljöbalken och i EG-förordningar inom balkens tillämpningsområde. Regeringen har dock även föreslagit att möjligheten att besluta om befrielse från avgift bör utvidgas. Ett liknande system som miljöbalkens finns även när olja släpps ut i vattnet från ett fartyg. Kustbevakningen kan i sådana fall besluta om en s.k. vattenföroreningsavgift, som kan uppgå till avsevärda belopp.

Av betydelse i detta sammanhang är också att Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2005 s. 33 har prövat frågan om så kallade blankettstraffbuds överensstämmelse med regeringsformen (RF) i vissa fall. Högsta domstolen konstaterar i domen att RF inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter. I linje härmed har Högsta

domstolen nyligen även avgjort ett mål med tillämpning av fiskerilagstiftningen, dom den 17 maj 2006, mål nr B 4254-04.

Utredningsbehov

Det kan konstateras att det finns flera skäl till att utreda vidgad användning av administrativa sanktioner för överträdelser av regelverket för yrkesmässigt fiske och fiske som bedrivs utan yrkesfiskelicens i syfte att sälja fångsten.

Kommissionen har framfört allvarlig kritik mot Sverige, bl.a. i en formell underrättelse, när det gäller vårt sanktionssystemets effektivitet. Kommissionen har gjort gällande att det i Sverige fortfarande är en mycket liten andel av överträdelserna mot den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser som ger upphov till påföljd, att det rättsliga förfarandet är långdraget, att fiskebrott inte förefaller vara särskilt högt prioriterade av polismyndigheter och åklagare samt att sannolikheten för att en person som bryter mot lagen bestraffas är låg på grund av utformningen av det svenska sanktionssystemet. Mot bakgrund av detta menar kommissionen att Sverige inte infört ett kontrollsystem som säkerställer att överträdelser av gemenskapens fiskelagstiftning föranleder så snabba, effektiva och kraftfulla ingripanden eller åtgärder som krävs.

Även svenska myndigheter har konstaterat att processen inom rättsväsendet ofta är utdragen för brott mot fiskelagen samt att fiskebrott hanteras med låg prioritet. Förfarandet tar ofta lång tid och i vissa fall preskriberas ärenden utan att någon utredning har kommit till stånd. Dessutom försvåras möjligheterna att genomföra effektiva och kraftfulla ingripanden eller åtgärder, eftersom de nationella, administrativa sanktionerna inte kan tillämpas direkt vid akuta ingripanden utan ett domstolsavgörande måste avvaktas. Kontrollsystemets förebyggande effekt innebär att det är av vikt att lagstiftning och sanktioner visar på en sannolikhet att en person som bryter mot lagen straffas. Detta kommer att bli avgörande ur ett hållbarhetsperspektiv.

Därutöver aktualiserar även den nämnda domen från Högsta domstolen frågan om behovet av andra sanktioner än straffrättsliga påföljder.

Uppdraget

Utredaren skall överväga möjligheten att införa bestämmelser om att för yrkesmässigt fiske och fiske som bedrivs utan yrkesfiskelicens i syfte att sälja fångsten, som en omedelbar reaktion på en överträdelse och utan föregående domstolsförfarande ingripa med administrativa sanktioner som tillfälliga återkallelser av licenser och tillstånd. I detta uppdrag ingår även att bedöma vem som skall få besluta om sådana åtgärder. Utredaren skall inhämta kunskap om effektiviteten och tillämpningen av liknande system inom andra sektorer. Utredaren skall vid sina överväganden om ett system med administrativa sanktioner beakta Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen (Europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna), bl.a. den rätt som framgår av artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma sak (jfr prop. 2002/03:41 Ändringar i fiskelagen, m.m., s. 24 ff). Därutöver skall utredaren beakta i vad mån aktuella sanktioner kan avse även utländska fiskare.

Vidare skall utredaren beakta de system med sanktionsavgifter som finns inom jämförbara tillsynsområden, t.ex. inom miljöområdet. Utifrån en analys av de särskilda förutsättningar som råder inom tillsynen på fiskets område skall utredaren överväga om ett liknande system bör införas inom detta tillsynsområde och i så fall hur ett sådant system skall vara utformat. Utredaren skall särskilt överväga om det är lämpligt att införa sanktionsavgifter som ett komplement till eller ersättning för de straffrättsliga sanktioner som kan utdömas.

Vid utformningen av eventuella nya administrativa sanktioner bör särskild hänsyn tas till den betydelse som förverkande och annan särskild rättsverkan av brott hittills har haft som komplement till de straffrättsliga påföljderna.

Uppdraget är begränsat till yrkesmässigt fiske och fiske, som bedrivs utan yrkesfiskelicens i syfte att sälja fångsten, i havet och de fyra största insjöarna, Väneren, Vättern, Mälaren och Hjälmaren.

Utredaren skall vid sina överväganden särskilt beakta de riktlinjer beträffande sanktionsavgifter som riksdagen antagit (prop. 1981/82:142, bet. 1981/82:JuU53, rskr. 328). Utredaren skall även överväga hur ett system med sanktionsavgifter bör förhålla sig till existerande straffbestämmelser och systemet med företagsbot. Därvid måste Europakonventionens bestämmelser om

förbud mot dubbelbestraffning och om rätten till en rättvis rättegång beaktas. Detsamma gäller grundläggande rättssäkerhetskrav på legalitet, proportionalitet och förutsägbarhet. Även konsekvenserna av Högsta domstolens dom i NJA 2005 s. 33 bör särskilt beaktas. Utredaren skall dock inte göra någon fullständig analys av vilka konsekvenser denna dom får för hela fiskelagstiftningens sanktionssystem. En sådan analys kommer att genomföras i annan ordning.

Utredaren skall också inhämta kunskaper om hur andra medlemsstater inom EU har utformat motsvarande system med administrativa sanktioner. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt det system som finns i Danmark för sanktioner i form av bl.a. indragning av yrkesfiskelicens och tillfälligt återkallande av fartygstillstånd.

Ett förslag om sanktionsavgifter måste också vara så utformat att dess konstruktion och verkan är lätt att förstå för verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter och allmänhet.

Utredaren skall utarbeta fullständiga förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder. En konsekvensbedömning skall göras för samtliga förslag. I denna skall det, utöver en samhällsekonomisk analys, även ingå ett beaktande och en beräkning av förslagets ekonomiska konsekvenser för tillsynsmyndigheterna och de berörda företagen. Innebär förslagen ökade kostnader för tillsynsmyndigheterna skall utredaren presentera förslag till finansiering enligt gällande finansieringsprinciper. Utredaren skall i sitt arbete samråda med Fiskeriverket, Kustbevakningen och andra företrädare för tillsynsmyndigheter, berörda verksamhetsutövare samt andra relevanta aktörer.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 april 2007.

(Jordbruksdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till
Fiskesanktionsutredningen (Jo 2006:02)**

**Dir.
2007:2**

Beslut vid regeringssammanträde den 11 januari 2007

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Fiskesanktionsutredningen skall i tillägg till sitt ursprungliga uppdrag även beakta behovet av regelförenklingar och ett balanserat sanktionssystem på fiskeområdet.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 14 juni 2006 tillkallade chefen för Jordbruksdepartementet en särskild utredare med uppdrag att överväga om det är möjligt och lämpligt att införa administrativa sanktioner som ger möjlighet att ingripa med tillfälliga återkallelser av t.ex. yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd. Utredaren fick även i uppdrag att överväga om sanktionsavgifter bör införas som ett komplement till eller ersättning för de straffrättsliga sanktioner som kan utdömas på fiskeområdet (dir. 2006:53). Utredaren har antagit benämningen Fiskesanktionsutredningen.

Behovet av ett tilläggsuppdrag

I budgetpropositionen för 2007 anges att målet är att de svenska företagens administrativa kostnader för samtliga statliga regelverk skall minska med minst 25 procent under en period av fyra år. Därför ser regeringen över befintliga regelverk och har dessutom påbörjat en process som syftar till att förhindra att nya, kostnadskrävande regler ersätter de gamla. Syftet är att skapa ett bättre företagsklimat som gör det mer lönsamt och mindre

krångligt att vara företagare. Detta är i sin tur ett led i regeringens arbete för att Sverige skall kunna behålla och utveckla sin konkurrenskraft. Ett liknande arbete med regelförenklingar bedrivs i EU:s regi. Detta syftar till att minska företagens administrativa kostnader med 25 procent till 2012.

Det är angeläget att nya regelverk utformas enkelt men ändå uppnår sitt syfte lika effektivt. Om regelverket utformas på ett enklare och mer ändamålsenligt sätt kan företagen ägna mer tid och resurser till att driva och utveckla sin verksamhet och därigenom bidra till ökad tillväxt och sysselsättning. Detsamma kan i viss mening gälla också för utformningen av ett påföljdssystem med inslag av administrativa sanktioner.

Sverige är på grund av EU-medlemskapet skyldigt att kunna ingripa med kännbara sanktioner vid överträdelser av fiskebestämmelser. Sverige har dock fått kritik från kommissionen när det gäller vårt sanktionssystemets effektivitet. Sanktionsavgifter har ofta antagits föra med sig en effektivisering genom att de kan innebära en snabb och kostnadseffektiv lösning av problemet med att beivra överträdelser.

Tilläggsuppdraget

Utredningen skall inom ramen för sitt ursprungliga uppdrag även beakta behovet av regelförenklingar, så att det regelverk som föreslås är enkelt att tillämpa och att dess konstruktion och verkan är lätt att förstå för yrkesfiskarna.

I utredningens uppdrag ingår att utreda möjligheten att införa administrativa sanktioner som ett komplement till eller ersättning för straffrättsliga sanktioner. Samtidigt är det viktigt att ett system med administrativa sanktioner inte upplevs som alltför ingripande och belastande för berörda näringsidkare. Utredningen bör därför särskilt beakta vikten av ett balanserat sanktionssystem på fiskeområdet.

Redovisning av uppdraget

Utredningen skall i enlighet med tidigare beslut redovisa uppdraget senast den 1 april 2007.

(Jordbruksdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lätläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.
Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön. Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. [17]

Utrikesdepartementet

Svenskan i världen. [9]

Socialdepartementet

Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]

Finansdepartementet

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]
Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]
Hälso- och sjukvården. [12]
Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]

Jordbruksdepartementet

Telefonförsäljning. [1]
Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]

Miljödepartementet

Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]
Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.

Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]

Näringsdepartementet

Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]
Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. [18]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.
Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegrering. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. [15]