

# 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 sanktionssystem 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 sanktionssystem 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 miljösanktionsavgift 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 fiskerilagstiftning 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 Hjälmarren.

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 rätts säkerhetskrav 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)