

Regeringens proposition

2002/03:41

Ändringar i fiskelagen, m.m.

Prop.
2002/03:41

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 30 januari 2003

Göran Persson

Ann-Christin Nykvist
(Jordbruksdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i fiskelagen (1993:787) och lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Fiskelagens bemyndigande att meddela föreskrifter för fiskevården vidgas till att gälla också föreskrifter för fiskets bedrivande. Ändringen syftar till att göra det möjligt för Fiskeriverket att till gagn för konsumenterna och beredningsindustrin reglera fisket och hanteringen av fisk så att landningar kan ske utspritt över året och så att den fisk som landas är så färsk som möjligt. Det finns också anledning att av regionalpolitiska skäl kunna styra fisket till vissa platser och fördela fisket mellan fiskare.

Fiskelagens bestämmelse om skyldighet för fiskare att lämna uppgifter om sina fångster ändras så att det blir klarlagt att i princip allt fiske som sker för försäljning skall rapporteras. Vidare ändras bestämmelserna om yrkesfiskelicens så att licens skall kunna ges för visst fiske. I dag ger en licens fiskaren en generell rätt att fiska all tillåten fisk. Ändringen syftar till ökade möjligheter att bedriva ett småskaligt fiske och främja en förnygring av fiskarkåren.

Fiskelagens tillsynsbestämmelser ändras så att befattningshavare vid Fiskeriverket och länsstyrelsen ges befogenhet att undersöka båtar och lokaler där det hanteras fisk och få upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. I dag har fisketillsynsmän, Kustbevakningen och polisen den rätten. Det läggs till en bestämmelse om att polisen skall ge handräckning vid tillsynen om det behövs.

Straffmaximum för brott mot fiskelagen och lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken höjs och om ett brott mot fiskelagen är att anse som grovt skall det dömas till fängelse i

högst två år. Vidare moderniseras och skärps bestämmelsen om normerade böter (böter som bestäms med ledning av fartygets motorstyrka). Den typen av böter skall i fortsättningen tillämpas inte bara vid trålfiske utan även vid annat fiske med motordrivna fartyg. Prop. 2002/03:41

Lagen kompletteras med ytterligare administrativa påföljder vid överträdelser. Yrkesfiskelicens och fartygstillstånd skall kunna återkallas för viss tid. Vid lindrigare överträdelser skall varning kunna meddelas. Vidare skall regeringen kunna föreskriva att en särskild avgift skall tas ut vid landning av en otillåten fångst.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2003.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till ändring i fiskelagen (1993:787).....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1709) om EG:s förfordningar om den gemensamma fiskeripolitiken	10
3	Ärendet och dess beredning.....	11
4	Inledning.....	11
5	Ändringar i fiskelagen, m.m.	12
5.1	Föreskrifter för fiskets bedrivande	12
5.2	Uppgiftsskyldighet	15
5.3	Yrkesfiskelicens	16
5.4	Fiskeriverkets och länsstyrelsens tillsynsansvar m.m.	17
5.5	Skärpta straff	19
5.6	Administrativa sanktioner	24
5.6.1	Återkallelse på viss tid av yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd.....	24
5.6.2	Varning	29
5.7	Särskild avgift vid förbjudna landningar	30
6	Konsekvenser	31
6.1	Ekonomiska konsekvenser	31
6.2	Konsekvenser för småföretag.....	32
7	Författningskommentar	32
7.1	Fiskelagen	32
7.2	Lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken	35
Bilaga 1	Fiskeriverkets lagförslag den 11 december 2001	36
Bilaga 2	Fiskeriverkets lagförslag den 2 maj 2002.....	39
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	42
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	43
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	48
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 januari 2003.....	55
	Rättsdatablad.....	56

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2002/03:41

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i fiskelagen (1993:787),
2. lag om ändring i lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till ändring i fiskelagen (1993:787)

Häriigenom föreskrivs ifråga om fiskelagen (1993:787)

dels att 31 § skall upphöra att gälla,

dels att 19, 22, 30, 34, 37, 40 och 41 §§ skall ha följande lydelse,

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården som förbjuder eller begränsar

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården *och fiskets bedrivande* som förbjuder eller begränsar

1. fisket med avseende på vilken fisk som får fångas,
2. användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap,
3. fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål,
4. användningen av redskap, agn, båtar eller annat som kan sprida kräftpest eller någon annan sjukdom.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter för fiskevården som avser förbud mot att behålla fisk som fångats, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller att omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fisk.

22 §²

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som bedriver yrkesmässigt fiske att lämna uppgifter om

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som *innehar yrkesfiskelicens enligt 30 § eller som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten* att lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning, och
2. andra förhållanden rörande fisket som är av betydelse för tillämpningen av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att ett fiskefartyg skall ha utrustning som automatiskt via satellit överför information om fartyget.

¹ Senaste lydelse 1995:1388.

² Senaste lydelse 1998:343.

Yrkesfiskelicens får beviljas den för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse, om fisket har anknytning till svensk fiskerinäring. Licens får beviljas för viss tid.

När en fråga om licens provas första gången skall tillgången på fisk beaktas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om villkoret angående anknytningen till svensk fiskerinäring.

Yrkesfiskelicens får beviljas den för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse, om fisket har anknytning till svensk fiskerinäring. *Licensen får avse visst fiske och* får beviljas för viss tid.

34 §⁴

För tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter meddelade med stöd av lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utse fisketillsynsmän.

För kontroll av efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt föreskrifter om fisket i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken har fisketillsynsman som förordnats därtill *eller* annan *tjänsteman* i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske rätt att

För kontroll av efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt föreskrifter om fisket i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken har fisketillsynsman som förordnats därtill *och* annan *befattningshavare hos Fiskeriverket, länsstyrelsen eller annan myndighet* i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske rätt att

1. få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen utan att ersättning lämnas,

2. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, och

3. få den hjälp som behövs för tillsynen av den som är föremål för åtgärden.

En fisketillsynsman får även ges förordnande att ta egendom i beslag enligt 47 §.

Polismyndigheten skall på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

Vid tillsyn för kontroll av efterlevnaden av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken gäller bestämmelserna i andra stycket också för EG:s institutioner och av institutionerna utsedda inspektörer.

³ Senaste lydelse 1998:343.

⁴ Senaste lydelse 1995:1388.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. utan lov fiskar i vatten där annan har enskild fiskerätt,
2. utan någon myndighets tillstånd enligt denna lag fiskar där sådant tillstånd behövs, eller

3. sätter ut eller placerar ett fiskeredskap eller en anordning i strid med vad som gäller om fiskådra

döms till böter eller fängelse i högst *sex månader*, om inte annat följer av 41 §.

döms till böter eller fängelse i högst *ett år*, om inte annat följer av 41 §.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

40 §⁶

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 *sex månader*, om inte annat följer av 41 §.

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 sagts gäller bara om inte annat följer av 41 §.

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

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

40 a §

Om ett brott enligt 37 eller 40 § är att anse som grovt döms till fängelse i högst två år i andra fall än som avses i 41 § första stycket.

Vid bedömande av 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.

⁵ Senaste lydelse 1998:848.

⁶ Senaste lydelse 1995:1388.

Den som i Sveriges ekonomiska zon begår brott enligt 37 eller 40 § döms till böter.

Om någon har begått brott enligt 37 eller 40 § genom att bedriva ett otillåtet trålfiske skall, om påföljden bestäms till böter, böterna bestämmas till lägst ettusen kronor och högst ett krontal som motsvarar etthundra gånger antalet hästkrafter (DIN) i motorn på det fiskefartyg som använts för bogsering av trålen.

Om någon vid fiske i näringsverksamhet har begått brott enligt 37 eller 40 § genom att bedriva otillåtet fiske eller genom att brista i skyldigheten att lämna uppgift om fisket skall, om gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor och påföljden bestäms till böter, böterna bestämmas till ett krontal som motsvarar lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Minsta bötesbelopp är ettusen kronor.

*Återkallelse av licens och tillstånd,
varning och landningsavgift*

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 allvarig överträdelse enligt denna lag.

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

Ett beslut enligt denna paragraf meddelas av Fiskeriverket och gäller omedelbart, om inte annat beslutas. Tiden för återkallelse

⁷ Senaste lydelse 1996:532.

räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av beslutet. Prop. 2002/03:41

50 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som landar en otillåten fångst skall åläggas att betala en särskild avgift. Avgiften skall beslutas av Fiskeriverket och bestämmas till ett belopp som motsvarar den otillåtna fångstens värde. Om det finns särskilda skäl, skall avgiften få sättas ned eller helt efterges.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1709) om
EG:s förordningar om den gemensamma
fiskeripolitiken

Prop. 2002/03:41

Härigenom föreskrivs att 11 § lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken skall ha följande lydelse.

11 §⁸

Till böter eller fängelse i högst *sex månader* döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag i fråga om

1. uppgiftsskyldighet,
2. kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fisk och fiskprodukter.

Till böter eller fängelse i högst *ett år* döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag i fråga om

1. uppgiftsskyldighet,
2. kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fisk och fiskprodukter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

⁸ Senaste lydelse 1995:1389.

I regleringsbrevet för budgetåret 2001 fick Fiskeriverket i uppdrag att redovisa erfarenheterna av den svenska användningen av sanktioner i ärenden om överträdelser av fiskebestämmelserna och att lämna förslag med anledning av redovisningen. Uppdraget gavs mot bakgrund av förordningen (EG) nr 2740/1999 av den 21 december 1999 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för 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.

Fiskeriverket har redovisat uppdraget i en rapport daterad den 11 december 2001. Mot bakgrund av de erfarenheter som redovisas i rapporten föreslår Fiskeriverket att vissa ändringar görs i fiskelagen (1993:787) och lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Verkets lagförslag finns i *bilaga 1*.

Fiskeriverket har härefter i en skrivelse den 2 maj 2002 föreslagit ytterligare ändringar i fiskelagen. Fiskeriverkets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Rapporten och skrivelsen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (Dnr 2001/3901 och 2002/1494).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 19 december 2002 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådet har på flera punkter riktat kritik mot regeringens förslag och vad gäller den paragraf som reglerar tillfällig återkallelse av bl.a. yrkesfiskelicens har Lagrådet avstyrkt paragrafen i den utformning den fått i remissen. Regeringen återkommer till Lagrådets synpunkter i de följande avsnitten. Utöver de ändringar som föranleds av Lagrådets yttrande har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexten.

4 Inledning

De ändringar som Fiskeriverket föreslår i sin rapport den 11 december 2001 innebär skärpta och utvidgade sanktioner mot överträdelser av fiskelagstiftningen.

Förslagen har sin bakgrund i de krav som ställs på Sverige som medlem i EU. Av de två viktigaste EG-författningarna på fiskeområdet, rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk (ersatt av rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken) och rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemen-

samma fiskeripolitiken, följer en skyldighet för medlemsstaterna att med nationella licenssystem och andra bestämmelser reglera fisket och att med kontroll och tillräckliga sanktioner säkerställa att fiskebestämmelserna följs. När det gäller sanktioner ställs krav på att överträdelser skall beivras med påföljder som effektivt berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av överträdelsen eller framkallar effekter som står i proportion till överträdelsens allvar, i syfte att avskräcka från ytterligare överträdelser av samma slag. Som lämpliga påföljder anvisas böter, beslag av förbjudna fiskeredskap och fångster, beslag av fartyget, tillfälligt stillaliggande för fartyget, tillfällig indragning av licensen och återkallande av licensen.

Fiskeriverket redovisar i sin rapport det svenska sanktionssystemet och hur detta har tillämpats efter EU-inträdet och gör också en jämförelse med förhållandena i andra medlemsländer. Den bedömning verket gör är att det finns brister både med avseende på hur våra sanktionsregler är utformade och hur de tillämpas. Verkets genomgång resulterar bl.a. i följande slutsatser. Vad beträffar sanktionsreglernas utformning ter sig de svenska straffskalorna låga i jämförelse med vad som stadgas i andra medlemsstater. När det gäller tillämpningen är, i likhet med vad som är fallet i vissa andra medlemsländer, de utdömda bötesstraffen låga i förhållande till värdet av den genom överträdelsen åtkomna fångsten. Ett annat tillämpningsproblem är den långa tid som åtgår för att utreda brott mot fiskelagstiftningen med de risker detta innebär att brottet preskriberas innan det har beivrats. Sammantaget finner Fiskeriverket att det kan ifrågasättas om det svenska sanktionssystemet lever upp till EG-lagstiftningens krav.

I skrivelsen från den 2 maj 2002 hänvisar Fiskeriverket till det arbete som pågår med att integrera miljöskyddsfrågorna i fiskeripolitiken. Principen om en sådan integration slogs fast genom Maastrichtfördraget 1993. Integrationen kommer till uttryck både i internationella överenskommelser och i nationell lagstiftning. Fiskeriverket har ett sektorsansvar för miljön och det förutsätts att fiskelagstiftningen skall kunna användas för att bidra till att uppställda miljömål uppnås.

5 Ändringar i fiskelagen, m.m.

5.1 Föreskrifter för fiskets bedrivande

Regeringens förslag: Fiskelagens bemyndigande att meddela föreskrifter för fiskevården vidgas till att gälla också föreskrifter för fiskets bedrivande.

Fiskeriverkets förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Verket föreslår att begränsningen i lagen, att föreskrifter om hänsyn till naturvårdens intressen inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras, bör tas bort. Fiskeriverkets bemyndigande att med-

dela föreskrifter för fiskevården bör enligt verket vidgas till att gälla även andra insjövatten än de stora sjöarna.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att föreskriftsrätten beträffande insjövattnen skall återföras till länsstyrelserna. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* föreslår att en vidgad föreskriftsrätt för Fiskeriverket skall kompletteras med ett obligatoriskt samrådsförfarande mellan Fiskeriverket och den berörda länsstyrelsen. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* befarar att förslaget beträffande begränsningen i bemyndigandet om naturvårdsföreskrifter kan medföra att varje enskilt fall måste underkastas en omfattande prövning med avsevärda kostnader som följd. *Sveriges fiskares riksförbund (SFR)* motsätter sig att begränsningen skall tas bort. *Sveriges fiskevattenägareförbund* förutsätter att regeringen beaktar det förhållandet att den nämnda begränsningen inte kan tas bort utan vidare med hänsyn till regeringsformens egendomsskydd.

Skälen för regeringens förslag: Fiskelagens bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter för fiskevården fick sin nuvarande utformning genom ett riksdagsbeslut 1995 (prop. 1995/96:8, bet. 1995/96:JoU5, rskr. 1995/96:85). Beslutet innebar att bemyndigandet vidgades så att alla föreskrifter som behövs för att reglera fisket skulle kunna meddelas med stöd av fiskelagen. Föreskrifter som är nödvändiga för att reglera marknads- och strukturfrågor på fiskets område kan meddelas med stöd av ett bemyndigande i lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Redan i samband med 1995 års ändring av fiskelagen ifrågasattes om inte bemyndigandet till stöd för föreskrifter om fiskevården borde vidgas till att gälla också fiskets bedrivande. I propositionen hänvisade regeringen till att avsikten med den då relativt nya lagstiftningen varit att begränsa och förenkla regelverket. Regeringen ansåg det därför inte lämpligt att utvidga föreskriftsrätten till att gälla också fiskets bedrivande. En sådan utvidgning borde enligt regeringens mening förutsätta mycket starkt vägande skäl.

Frågan om befogenhet för Fiskeriverket att meddela föreskrifter för hur fisket skall bedrivas har nu på nytt aktualiserats. Verket pekar i sin framställning på att den gemensamma fiskeripolitiken innebär krav på medlemsstaterna att vidta också andra åtgärder än sådana som är direkt hänförliga till fiskevården. De åtgärder som åsyftas är närmast nationella föreskrifter som syftar till en hushållning med fiskeresurserna till gagn för konsumenterna och för beredningsindustrin. Det finns möjlighet att genom sådana regler för fisket tidsmässigt jämna ut landningarna av fisk vilket är till fördel för den industri som bereder fisken och gör att man kan undvika att fisk onödigtvis går till foderindustrin eller t.o.m. måste dumpas. Det är vidare angeläget att fisket bedrivs och att fisken hanteras ombord på ett sätt som säkerställer att den fisk som landas är färsk och kan utgöra råvara för produkter av hög kvalitet. Fiskeriverket hänvisar också till sitt ansvar för den regionala utvecklingen. Regionala hänsyn kan göra det motiverat att meddela föreskrifter om särskild tilldelning av fiskeresurser eller att föreskriva att fisket skall delas upp, t.ex. genom

individuellt kvotfördelning, eller att fisket skall ske inom vissa bestämda områden.

Vad Fiskeriverket anför får enligt regeringens mening anses utgöra tillräckligt starka skäl för att vidga fiskelagens bemyndigande om fiskevårdsföreskrifter till att gälla också föreskrifter för fiskets bedrivande. Detta ställningstagande innebär självfallet inte annat än att strävan fortfarande skall vara att så långt möjligt begränsa omfattningen av regelverket.

Efter mönster i annan lagstiftning, bl.a. skogsvårdslagen (1979:429), infördes i fiskelagen ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om den hänsyn som vid fiske skall tas till naturvårdens intressen. Bemyndigandet innehåller den begränsningen att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.

Syftet med begränsningsregeln är att markera att föreskrifterna inte får innebära sådana inskränkningar i fisket att utövarna blir berättigade till ersättning. Regleringen är i enlighet med den systematik som valts också för annan lagstiftning om de areella näringarna. Systematiken innebär att ersättningsgrundande ingrepp som görs av naturvårdsskäl regleras i miljölagstiftningen och inte i sektorslagarna. Det saknas anledning att välja någon annan ordning på fiskets område. En begränsningsbestämmelse bör följaktligen finnas kvar, men det kan finnas skäl att i lämpligt sammanhang överväga om bestämmelsen bör få en annan utformning.

När fiskelagen infördes var strävan att så långt möjligt förenkla regelverket och begränsa regelmassan. Av den anledningen redovisade regeringen i propositionen (prop. 1992/93:232 s. 41) vilka föreskrifter som enligt regeringens mening borde meddelas med stöd av bemyndigandet i fiskelagen. Av redovisningen framgår att föreskriftsrätten skulle komma att begränsas till att gälla för Fiskeriverket och inte avse annat än fisket i havet och längs kusterna, inbegripet lax- och öringsförande vattendrag upp till första definitiva vandringshindret, samt fisket i Väner, Vättern, Hjälmaren, Mälaren och Storsjön i Jämtland med dess tillflöden upp till första definitiva vandringshindret.

I propositionen anfördes att det givetvis inte helt kunde uteslutas att det i framtiden uppstår ett behov av att i undantagsfall meddela fiskevårdsföreskrifter också för något annat inlandsvatten än de stora sjöarna. Vad som i så fall skulle komma i fråga var att låta Fiskeriverket meddela sådana föreskrifter för ett visst vatten med särskilt skyddsvärda stammar eller arter.

Genom sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling har Fiskeriverket ansvar för den biologiska mångfalden och därmed för ett rikt och varierat fiskbestånd. Detta innebär att verket skall integrera miljöhänsyn och resurshushållning i sin verksamhet och verka för att ekologisk hållbarhet förs framåt i hela fiskerisektorn.

Enligt Fiskeriverket bör förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen) ändras så att verket får möjlighet att meddela föreskrifter också för andra inlandsvatten än de stora sjöarna till skydd för hotade eller annars skyddsvärda arter. En sådan ändring skulle underlätta för Fiskeriverket att vidta åtgärder för bevarandet av den biologiska mångfalden och för hållbar utveckling i

sektorn. Det ankommer på regeringen att ställning till i vilken utsträckning och på vilket sätt det finns anledning att vidga Fiskeriverkets nuvarande bemyndigande i fiskeförordningen.

Prop. 2002/03:41

5.2 Uppgiftsskyldighet

Regeringens förslag: Uppgiftsskyldigheten enligt 22 § fiskelagen skall omfatta den som innehar yrkesfiskelicens och den som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten.

Fiskeriverkets förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Sveriges Kust- och Insjöfiskares Organisation (SKIFO)* har avstyrkt förslaget, men anser att en utvidgad uppgiftsskyldighet försöksvis skulle kunna införas beträffande fisk av kvoterade arter. *Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund* anser att även andra än de som fiskar för avsalu, såsom fisketurismföretagare, skall åläggas uppgiftsskyldighet.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 22 § fiskelagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för den som bedriver yrkesmässigt fiske att lämna uppgifter om fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning och andra förhållanden rörande fisket som är av betydelse för tillämpningen av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Enligt 6 § fiskelagen avses med yrkesmässigt fiske sådant fiske som bedrivs med stöd av yrkesfiskelicens enligt 30 § samma lag. Av 10 och 21 §§ fiskelagen och 2 kap. 13 § fiskeförordningen följer vidare att den som innehar fiske med äganderätt eller har rätt till fiske på grund av nyttjanderätt som omfattar även annat fiske än det som är fritt för var och en inte behöver någon licens eller annat grundläggande tillstånd för att med stöd av denna rätt fiska med fasta redskap eller sådana stora och mängdfångande rörliga redskap som annars är förbehållna det yrkesmässiga fisket.

Vissa licensierade yrkesfiskare bedriver fiske enbart i sina egna eller arrenderade vatten. Andra fiskar både i vatten med enskild fiskerätt och i vatten där fisket är fritt för var och en. Dessa yrkesfiskare utgör ett problem för fiskerikontrollen därigenom att de ofta inte lämnar fullständiga fångstuppgifter med hänvisning till att hela eller delar av fisket bedrivs i det egna vattnet. Detta gör det möjligt att undandra ett omfattande resursuttag från registrering.

Det är normalt inte möjligt för en yrkesutövare att undanta en viss del av sitt arbete från redovisning med hänvisning till att detta utgör en från näringsverksamheten skild verksamhet. På samma sätt bör det inte vara tillåtet för en licensierad fiskare att undanta fiske för försäljning som sker på egna vatten från uppgiftsskyldighet. Uppgifter från förstahandsmottagare av fisk visar dessutom att det finns ett antal olicensierade fiskare som regelbundet lämnar fisk från egna vatten till försäljning.

Uppgiftsskyldigheten bör i princip omfatta allt fiske som med stöd av enskild rätt bedrivs för försäljning. En rapporteringsskyldighet av den omfattningen är nödvändig för att det skall finnas en tillförlitlig grund för beslut om fiskevården. Enligt regeringens mening skulle det nu däremot föra för långt att låta uppgiftsskyldigheten omfatta också andra företagare än sådana som bedriver eget fiske, t. ex. företagare som ägnar sig åt fisketurism. Det föreslås, mot bakgrund av det anförda, att 22 § fiskelagen ändras så att uppgiftsskyldighet kan åläggas inte bara den som innehar yrkesfiskelicens utan också andra som fiskar för avsalu.

Lagrådet har anmärkt att med den utformning av bemyndigandet som regeringen föreslår, kommer detta att ge utrymme för en uppgiftsskyldighet som sträcker sig längre än att bara omfatta yrkesfiske. Som alternativ förordar *Lagrådet* en ändring av lagens definition av yrkesmässigt fiske. *Lagrådet* har också ifrågasatt om den föreslagna ändringen är nödvändig med hänsyn till det bemyndigande att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet som finns i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Regeringen delar uppfattningen att en lösning som innebär att yrkesmässigt fiske definieras på ett annat sätt vore att föredra av de skäl som *Lagrådet* pekar på. Det saknas emellertid tillräckligt underlag för en sådan ändring inom ramen för det aktuella lagstiftningsärendet. Med hänsyn till den systematik som valts nämligen att reglera det som rör fisket genom bestämmelser i fiskelagen och det som rör övriga delar av EG:s fiskeripolitik (bl.a. marknadsregleringen av fiskprodukter) i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, framstår det som mindre lämpligt att grunda föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter om fisket på den sistnämnda lagen. Med hänsyn till det angelägna i att få bättre kunskaper om resursuttagen vidhåller därför regeringen sitt förslag. Som påpekats i remissen bör den närmare avgränsningen av uppgiftsskyldigheten göras i föreskrifter meddelade med stöd av paragrafen. Avsikten är att i föreskrifterna precisera skyldigheten till att avse det fiske som har sådan omfattning och varaktighet att det kan betecknas som näringsverksamhet.

5.3 Yrkesfiskelicens

Regeringens förslag: Fiskelagen ändras så att yrkesfiskelicenser får utfärdas för visst fiske.

Fiskeriverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran.

Skäl för regeringens förslag: Genom fiskelagen infördes krav på licens för att få bedriva yrkesmässigt fiske. Syftet var att åstadkomma en bättre hushållning med fiskbestånden och att stärka det fiske som bedrivs av dem som är beroende av fisket för sin försörjning. Genom yrkesfiskelicensen skulle antalet yrkesfiskare balanseras mot tillgängliga resurser.

Enligt 6 § fiskelagen avses med yrkesmässigt fiske sådant fiske som bedrivs med stöd av yrkesfiskelicens. I 30 § fiskelagen anges att yrkesfiskelicens får beviljas den för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse, om fisket har anknytning till svensk fiskerinäring. Vidare anges att licens får beviljas för en viss tid.

Enligt 2 kap. 19 § fiskeförordningen prövar Fiskeriverket frågor om yrkesfiskelicens. Fiskeriverkets föreskrifter och praxis rörande tillståndsprövningen bygger på uttalanden i förarbetena till fiskelagen.

I regeringens proposition (1992/93:232) om fiskelag m.m. anfördes följande. ”När fråga om licens prövas första gången bör gälla att tillgången på fisk särskilt skall beaktas. Prövningen av tillgången på fisk avser den allmänna tillgången på fisk som lämpar sig för yrkesmässig fångst, inte tillgången på enstaka arter. En yrkesfiskare kan därmed inte heller redan genom licensen garanteras att få bedriva sitt fiske med inriktning på vissa arter”. Vidare anfördes att ”yrkesfiskelicensen skall ha giltighet i alla svenska vatten. Det ankommer på den licensbeviljande myndigheten att, med beaktande av sökandens beskrivning av sitt fiske, pröva om detta ryms i det avsedda området och mer allmänt inom de svenska farvattnen. Med en licens giltig för allt fiske i alla vatten kan det förutsättas att de fiskande söker sig till tillgängliga vatten och tillgängliga fångster som kan ge godtagbar lönsamhet”.

Med ledning av dessa uttalanden har en praxis utbildats, enligt vilken det inte finns utrymme för att begränsa en licens till att omfatta det fiske som sökanden avser att bedriva.

Fiskeriverket har anfört att en ändring av praxis skulle kunna bidra till att ge ökade möjligheter att bedriva ett småskaligt fiske och att föryngra fiskarkåren och att verket önskar en sådan ändring. Verket anser att det inom ramen för den nuvarande lagstiftningen finns möjlighet att åstadkomma detta. Fiskeriverket avser även att förtydliga verkets föreskrifter om yrkesfiskelicens och fartygstillstånd så att det klart framgår att de uppgifter som lämnas i ansökan om licens kommer att läggas till grund för prövningen också i fråga om fartygstillstånd.

Det är enligt regeringens bedömning angeläget att främja etablering av småskalig verksamhet, inte minst inom fiskesektorn. Tillräckliga skäl får anses finnas att i viss utsträckning frångå den bedömning som gjordes när fiskelagen infördes. Regeringen instämmer därför i Fiskeriverkets bedömning att licensprövningen bör kunna avse det fiske som den som sökt licensen avser att bedriva. Enligt regeringens uppfattning bör en ändring i 30 § fiskelagen göras, varigenom det anges att en yrkesfiskelicens får utfärdas för visst fiske.

5.4 Fiskeriverkets och länsstyrelsens tillsynsansvar m.m.

Regeringens förslag: Fiskelagens bestämmelser om tillsyn ändras så att det av lagen framgår

1. att även befattningshavare vid Fiskeriverket och länsstyrelsen har rätt att vid tillsynen få tillträde till bl.a. fartyg, fordon och byggnader, tillgång till upplysningar och handlingar samt hjälp av den som är föremål för tillsynen,
2. att polisen på begäran skall lämna den hjälp som behövs.

Fiskeriverkets förslag: Överensstämmer endast delvis med regeringens förslag. En ny paragraf bör enligt verket införas i fiskelagen av vilken det framgår att Fiskeriverket utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av fiskelagstiftningen och att länsstyrelsen skall utöva tillsyn inom länet. Omfattningen av ett förordnande för en fisketillsynsman bör kunna anpassas efter tillsynsmannens bevakningsområde och bevakningsinriktning. Det bör anges i lagen att polismyndigheten på begäran skall lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslagen eller lämnar dem utan erinran. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* har anfört att länsstyrelsen förutsätter att nya uppgifter för länsstyrelsen åtföljs av ökade resurser. *Sveriges Kust- och Insjöfiskares Organisation (SKIFO)* uttalar tveksamhet inför att personal från Fiskeriverket utför kontroller på fiskefartyg. Enligt organisationen är det en uppgift som lämpligen bör skötas av Kustbevakningen. Den föreslagna bestämmelsen att polisen skall lämna handräckning bör enligt *Rikspolisstyrelsen* utformas så att det tydligt framgår dels vilka åtgärder som den sökande myndigheten begär handräckning med, dels att en begäran om handräckning inte får göras förrän myndigheten först gjort ett försök att utföra åtgärden eller att ett sådant försök bedömts vara utsiktslöst.

Skälen för regeringens förslag: Enligt Fiskeriverket bör det i fiskelagen föras in en bestämmelse som anger att Fiskeriverket har det centrala och länsstyrelserna det regionala ansvaret för tillsynen över fiskelagstiftningen. Att Fiskeriverket har ett övergripande ansvar för fiskekontrollen framgår av verkets instruktion. Det kan finnas goda skäl att redan i fiskelagen klargöra verkets ansvar för fisketillsynen. Hur detta lämpligen bör göras bör, med hänsyn till övriga myndigheters tillsynsansvar, bli föremål för närmare överväganden. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i den frågan.

Fiskelagens bestämmelser om tillsyn är utformade med utgångspunkt från att kontrollverksamheten på fältet i huvudsak utförs av fisketillsynsmän, befattningshavare vid kustbevakningen och polisen. Av lagen och motiven till lagen följer att det är dessa personkategorier som har rätt till tillträde och upplysningar för att kunna fullgöra tillsynen.

Fiskeriverket har påpekat att viss tillsyn utförs också av befattningshavare vid Fiskeriverket och länsstyrelserna. Som exempel nämns att personal från Fiskeriverket har anledning att kontrollera den utrustning som behövs för satellitövervakningssystemet och att personal från länsstyrelsen har behov av att kontrollera fiskodlingar. Regeringen finner det vara lämpligt att komplettera den nuvarande tillsynsparagrafen så att det framgår att befogenheten att bereda sig tillträde och få upplysningar också kan gälla befattningshavare vid Fiskeriverket och länsstyrelserna.

I sammanhanget vill regeringen påpeka att det är viktigt att tillsynen fungerar på ett för medborgarna så enkelt och effektivt sätt som möjligt. För att undvika parallella tillsynsorganisationer bör det klart framgå vilken eller vilka myndigheter som utför kontrollen och att ingen skall behöva utsättas för flera kontroller än nödvändigt eller för kontroller av fler myndigheter än nödvändigt. För Fiskeriverkets och Kustbevakningens del har under 2002 träffats en formaliserad överenskommelse i syfte att utveckla den svenska fiskerikontrollen genom fördjupad sam-

verkan mellan myndigheterna, en utvecklad samsyn om kontrollens inriktning, omfattning och genomförande, ett långsiktigt gemensamt kvalitetsarbete och en ökad effektivitet i kontrollverksamheten.

Regeringen delar Fiskeriverkets uppfattning att det är lämpligt att ett förordnande att vara fisketillsynsman utformas så att det framgår vilken inriktning tillsynen skall ha och vilka befogenheter som följer med uppdraget. Detta bör lämpligen kunna klargöras i verkställighetsföreskrifter till lagen. Regeringen förslår följaktligen inte någon lagändring i det avseendet.

I fiskelagen bör på samma sätt som i annan motsvarande lagstiftning finnas en bestämmelse om att polisen på begäran skall lämna den hjälp som behövs vid tillsynen. De bestämmelser till ledning för tillsynsorganen som Rikspolisstyrelsen efterlyser kan lämpligen meddelas i administrativ ordning.

5.5 Skärpta straff

Regeringens förslag: Straffen för överträdelser på fiskeområdet skärps i flera avseenden. Straffmaximum för normalbrott höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. För grovt brott skall dömas till fängelse i högst två år. Beräkningsgrunden för normerade böter ändras från hästkrafter (DIN) till kilowatt. Normerade böter skall bestämmas till lägst tio gånger och högst 500 gånger fartygsmotorernas kilowatt-tal. Normerade böter skall tillämpas också vid annat fiske med motordrivet fartyg än trålfiske.

Fiskeriverkets förslag: Fiskeriverket föreslår att straffmaximum för brott mot fiskelagstiftningen höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Förslaget överensstämmer i övrigt med regeringens.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget. *Kustbevakningen* och *Naturvårdsverket* har förordat en skärpning utöver den föreslagna till fängelse i högst två år. *Riksdagens ombudsmän (JO)* ifrågasätter om den avsedda effekten uppnås enbart genom en höjning av straffmaximum och anser att en ändrad praxis främst bör åstadkommas genom ändringar i eller förtydliganden av de enskilda straffsanktionerade bestämmelserna och därtill knutna förarbetsuttalanden. *Kammarrätten i Göteborg* har en liknande inställning och föreslår som alternativ att fängelse i högst ett år skall utdömas när brottet är att anse som grovt. *JO* framhåller att normerade böter förekommer endast i ett par specialförfattningar och att det tidigare diskuterats att helt avskaffa påföljdsformen. *Kustbevakningen* anser att beräkningen av böterna bör grundas på fartygets bruttoton i stället för på maskinstyrka.

Höjning av straffmaximum

Straffskalan för brott mot fiskelagen och mot bestämmelser som utfärdats med stöd av lagen har i huvudsak varit oförändrad sedan 1980-talet. Enligt lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken gäller en motsvarande straffskala för brott mot denna lag. Den nuvarande straffskalan omfattar med vissa undantag böter eller fängelse i högst sex månader. I jämförelse med andra EU-länders lagstiftning framstår nivån på de svenska sanktionerna som låg. I domstolarnas praxis utdöms endast förhållandevis låga bötesstraff. Skillnaden mellan värdet av den fisk som varit föremål för brottet och de utdömda bötesbeloppen är påtaglig. Härtill kommer att polisens handläggnings-tider för denna typ av brott tenderar att vara långa, vilket medför en risk för att brottet preskriberas innan lagföring hinner ske. Även då fiskelagstiftningen jämförs med annan lagstiftning med liknande syfte ter sig straffskalan tilltagen i underkant.

Överträdelser av fiskelagstiftningen i samband med yrkesmässigt fiske kan avse bl. a. fångst av fiskarter för vilka fångstförbud råder, fiske under tid då fiskeförbud gäller samt fiske med otillåtna redskap och otillåtna metoder. Det kan vidare röra sig om bristfälliga eller felaktiga uppgifter om fisket. De bestämmelser det är fråga om har till syfte att skydda fiskbestånden och bestämmelserna har därmed också effekt som skydd för miljön. Det ligger därför nära till hands att jämföra brott mot fiske-lagstiftningen med brott mot miljöbalken och jaktbrott.

För flertalet brott mot miljöbalken är straffet böter eller fängelse i högst två år. Enligt jaktlagen (1987:259) är straffet för jaktbrott böter eller fängelse i högst ett år. Är brottet grovt är straffet fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Maximistrafen för brott mot miljö- och jaktlagstiftningen är således avsevärt strängare än motsvarigheterna på fiskeområdet. De stora likheterna i syftet med lagstiftningen talar för att straffskalan för fiskebrott bör skärpas. Också den nuvarande diskrepansen mellan värdet på de olovligt landade fångsterna och de i praxis utdömda bötesbeloppen talar för detta.

Regeringen föreslår därför att straffmaximum höjs. Höjningen avses spegla en strängare syn på de aktuella brotten, även vid brott där straffet stannar vid böter.

Regeringen har i lagrådsremissen föreslagit att maximistrafet för brott mot fiskelagen och lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken höjs till två års fängelse. Enligt *Lagrådet* har det i remissen inte anförts tillräckliga skäl för den föreslagna höjningen. I yttrandet efterlyses också en vägledning för de tillämpande myndigheterna, t.ex. en gradindelning av brotten med angivande av vad som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om ett brott är att anse som grovt.

Regeringen finner med hänsyn till vad Lagrådet anført skäl att lägga fram ett förslag om straffskärpning som skiljer sig från det som lagts fram i remissen. För brott mot fiskelagen som rör fiske och rapporteringsskyldighet föreslås att straffmaximum för normalbrott höjs

till ett års fängelse. För grovt sådant brott föreslås fängelse i högst två år som påföljd. Med hänsyn till möjligheterna att tillämpa brottsbalken vid brott som innebär hindrande av kontroll ombord föreslås i det avseendet inte någon ändring i fiskelagen. Höjningen av straffmaximum till ett år skall också gälla lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Som motiv för skärpta straff vill regeringen utöver vad som anförts i lagrådsremissen peka på följande omständigheter. Under senare år har förhållandena utvecklats på ett sätt som innebär att fisktillgångarna hotas av olika orsaker, bl.a. ett alltför omfattande fiske. Fisket kringgärdas av ett omfattande regelverk för trygga beståndens fortlevnad och den biologiska mångfalden i förening med ett långsiktigt hållbart fiske. Enligt regeringens mening är det nödvändigt med ett sanktionssystem som skapar respekt för reglerna. Det framstår som uppenbart att den nuvarande straffskalan, som överensstämmer med den som gäller för gärningar som snatteri, egenmäktigt förfarande, bedrägligt beteende och skadegörelse, inte speglar det förhållandet att vissa överträdelser av fiskelagstiftningen är allvarliga brott. Brotten är allvarliga med hänsyn till de värden de kan inbringa men också, och inte minst, genom den stora skada de kan förorsaka fiskbestånden.

Regeringen vill genom en ändring av straffskalorna få till stånd en straffskärpning för brott som även i fortsättningen kommer att bestraffas med böter. Det bör kunna åstadkommas genom en höjning av straffmaximum för normalbrotten. De brott som ändringen tar sikte på är överträdelser som begås i den yrkesmässiga verksamheten. För fiskets del gäller det, som nämnts, olika former av otillåtet fiske och felaktig eller bristfällig rapportering av fisket. En för kontrollen av fisket viktig rapporteringsskyldighet föreskrivs med stöd av lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Brister och felaktigheter vid den rapporteringen kan också innebära brott av allvarligt slag. Av avgörande betydelse för att bestämma brottets svårighetsgrad är naturligen vilka värden som satts på spel genom överträdelsen. En omständighet som motiverar en stark reaktion är om brottet rör ett högt fångstvärde. En annan är betydelsen av de miljövärden som kan ha äventyrats genom att brottet riktat sig mot bestånd som riskerar att fiskas ut.

För de allra allvarligaste brotten mot fiskelagen bör straffet vara fängelse. Omständigheter som kan föranleda att ett brott betraktas som grovt är att det varit fråga om en verksamhet av särskilt stor omfattning eller att fångstvärdet varit betydande eller riktat sig mot särskilt skyddsvärda bestånd.

Utöver en kraftigare reaktion på brottslighet av ifrågavarande slag kommer den föreslagna straffskärpningen att medföra ökade förutsättningar för användning av tvångsmedel. Det gäller bl.a. anhållande och häktning enligt reglerna i rättegångsbalken.

En skärpning av straffskalan som den föreslagna påverkar inte den begränsning av möjligheten att utdöma frihetsberövande straff för otillåtet fiske i Sveriges ekonomiska zon som följer av Förenta nationernas havsrättskonvention den 10 december 1982. Enligt konventionen får kuststaternas straff för brott mot fiskerilagstiftningen i den exklusiva ekonomiska zonen inte innefatta fängelse, om inte annat följer

av överenskommelser mellan de berörda staterna. Åtagandet enligt konventionen gäller 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.

Den straffskärpning som föreslås för brott inom andra vatten än den ekonomiska zonen bör få sin motsvarighet när det gäller allvarigare brott begångna inom zonen. Ett sätt att åstadkomma detta är, som framgår av efterföljande avsnitt, att ge utrymme för kännbara ekonomiska sanktioner i form av normerade böter.

Skärpning av normerade böter m.m.

Enligt fiskelagen skall bötesstraff för vissa brott som begåtts genom otillåtet trålfiske bestämmas som s.k. normerade böter, lägst ettusen kronor och högst ett krontal som motsvarar etthundra gånger antalet hästkrafter (DIN) i motorerna på det trålande fartyget. Bötesformen infördes år 1984 i lagen (1950:596) om rätt till fiske för att skärpa påföljden för otillåtet trålfiske.

Som skäl för att införa bötesformen anfördes i propositionen (prop. 1983/84:159 s. 14) bl.a. att det bör beaktas att trålfisket är mycket effektivt som fiskemetod och kan utgöra ett hot om utfiskning eller beståndshotande överfiskning om det inte hålls under kontroll. Vidare påpekades att trålfiske på förbjudet område kan innebära en fara för skador på redskap som används av andra fiskare.

Det är regeringens uppfattning att bötesformen normerade böter är väl lämpad för överträdelser av fiskebestämmelser, eftersom straffet genom att det anknyts till en fysisk egenskap hos det fartyg som används, kommer att stå i relation till den faktiska eller potentiella skada som uppstår. Även om bötesformen förekommer sparsamt i påföljdssystemet har den således ännu sitt berättigande. Regeringen anser därför att den bör behållas i fiskelagen.

Sedan lagändringen 1984 har effektiviteten hos fiskefartygen ökat. Detta har givetvis betydelse för den skada som det olovliga trålfisket medför. Eftersom bötesskalans inte ändrats sedan den infördes har de normerade böterna inte följt penningvärdets förändring på samma sätt som fiskarnas inkomster, vilket har medfört att utdömda straff numera är mindre kännbara än tidigare. Synen på olovligt yrkesfiske har vidare förändrats genom de senaste årens allt sämre beståndssituation. Det finns därför skäl att ändra bötesskalans till en nivå som bättre motsvarar dagens förhållanden.

Redan i samband med att bötesformen normerade böter infördes 1984 föreslogs det att denna skulle omfatta fiske även med annat redskap än trål, nämligen ringnot/snörpvad, snurrevad, garn- och skötfiske samt fiske med drivlinor. Som skäl anfördes bl.a. rättviseskäl och hänsyn till fiskevårdens intressen. Av olika anledningar genomfördes detta dock inte.

Regeringen föreslår att området för normerade böter nu utvidgas till att avse även annat fiske än trålfiske. Skälen härför är följande. Fartyg som används för trålfiske kan även användas vid fiske med andra redskap. Det kan därför bero på tillfälligheter om den enskilda fiskeresan leder till

dagsböter eller normerade böter. Det kan vidare vara svårt att i efterhand utreda om en i och för sig dokumenterat otillåten fångst skett genom ett tråldrag eller efter ett kast med ringnot. Möjligheten att använda normerade böter bör därför omfatta allt otillåtet fiske med motordrivna fartyg.

De böter som utdöms enligt den nuvarande lagstiftningen beräknas på grundval av det antal hästkrafter (DIN) som fartygets motor utvecklar (motorstyrkan). Valet av beräkningsgrund motiveras med att motorstyrkan är avgörande för infiskningskapaciteten och att straffet därför kommer att stå i direkt förhållande till den vinst som varit åsyftad eller möjlig vid varje tillfälle.

En annan tänkbar grund för beräkningen av böterna vore fartygets storlek, mätt i bruttoton. Det kan hävdas att den beräkningsgrunden skulle vara att föredra när fiske sker med andra redskap än trål, t.ex. nät. Med hänsyn framförallt till de små fartygen skulle dock en straffskala grundad på bruttoton behöva göras mycket fingeraderad och därigenom svårtillämpad. Bruttoton utgör inte heller alltid ett bra mått på fartygets fiskekapacitet.

Beräkningsgrunden bör därför även i fortsättningen vara motorstyrkan. Den bör emellertid anpassas till den enhet som numera används vid mätning av motorstyrka, nämligen kilowatt (kW). En hästkraft motsvarar 0,735 kW.

Nuvarande högsta bötesbelopp är som framgått ovan etthundra gånger fartygets hästkrafter. Penningvärdets förändring sedan den nuvarande lagstiftningens tillkomst och den skärpta synen på överträdelser av detta slag samt behovet av att straffskalan skall kunna omfatta även upprepade överträdelser bör föranleda att beloppet bestäms till högst 500 gånger antalet kW i fartygets motorer, vilket motsvarar ca 400 gånger hästkraftsantalet. Med motorerna på fartyget avses såväl huvudmotorn som alla hjälpmotorer.

För att undvika att det lägsta straffet för gärningar som begåtts med stora fiskefartyg kan komma att motsvara minimistraffet för de mindre fartygen bör en ny lägsta nivå införas. Det är lämpligt att bestämma denna till tio gånger antalet kW för att markera betydelsen av fiskeföretagets storlek vid straffmätningen. Den lägsta allmänna nivån, 1 000 kr, bör finnas kvar.

Lagrådet har efterlyst en diskussion om hur straffmätningen bör ske i de fall som enligt förslaget kommer att omfattas av normerade böter. I vart fall är det enligt *Lagrådet* angeläget att påföljdens tillämpningsområde och straffmätningen belyses mer ingående än vad som skett i remissen.

Regeringen får i anledning av *Lagrådets* synpunkter anföra följande. Bestämmelsen om normerade böter har, som *Lagrådet* har konstaterat, av förbiseende formulerats felaktigt i remissen. Påföljden skall gälla endast för brott enligt 37 och 40 §§. Med hänsyn till vad *Lagrådet* anfört bör emellertid den ytterligare preciseringen göras att bestämmelsen bara skall gälla vid otillåtet fiske eller när någon brister i skyldigheten att lämna uppgift om fisket. Vidare bör den avgränsningen gälla att det skall vara fråga om fiske i näringsverksamhet. Vidgningen av tillämpningsområdet är inte tänkt att innebära annat än att påföljden skall användas även när andra redskap än trål har använts vid fisket.

Bestämmelsen i dess nuvarande lydelse har såvitt känt inte medfört några tillämpningssvårigheter. Bestämmande för straffvärdet är samma omständigheter som angetts i anslutning till övriga förslag om straffskärpningar. Fångstens omfattning och därmed värde liksom den inverkan fisket haft på bestånden är faktorer som bör bli bestämmande vid val av det tal med vilket motorstyrkan skall multipliceras.

5.6 Administrativa sanktioner

5.6.1 Återkallelse på viss tid av yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd

Regeringens förslag: Den straffrättsliga påföljden vid överträdelser av fiskebestämmelserna i samband med yrkesfiske skall kunna förenas med återkallelse på viss tid av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd.

Fiskeriverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Återkallelsen skall dock enligt förslaget kunna ske utan att den straffrättsliga prövningen inväntas. Fiskeriverket har även föreslagit att det i fiskelagen införs en bestämmelse om att nytt fartygstillstånd inte får utfärdas medan ett fartygstillstånd är indraget samt att indragning på viss tid av fartygstillstånd skall kunna avse tillstånd för ett annat fartyg än det som användes vid överträdelsen, om tillståndshavaren inte längre har tillstånd för detta fartyg. Fiskeriverket har vidare föreslagit att bestämmelser om handläggningen av ärenden om indragning på viss tid av yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd skall införas i fiskelagen.

Remissinstanserna: *Riksdagens ombudsmän (JO)* har uttryckt tveksamhet till förslagets förenlighet med regeringsformens bestämmelser om skydd för yrkes- och näringsfriheten i 2 kap 20 § samt med den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Även *Kustbevakningen* har pekat på bestämmelserna i regeringsformen. *Svea hovrätt* har förordat att förslaget kompletteras med en bestämmelse om preskription och att preskriptionstiden fastställs i enlighet med vad som gäller för den straffrättsliga påföljden för brott mot fiskelagen enligt 35 kap. 1 § 1 brottsbalken, dvs. två år från gärningen. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att maximitiden för indragning av yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd endast bör kunna bli aktuell i de fall där avgörande av domstol måste avvaktas. *Naturvårdsverket* anser att tidsbegränsade återkallelser skall vara obligatoriska vid överträdelser av bestämmelser som meddelats för att skydda känsliga livsmiljöer. Det bör vidare framgå av lagrummet att den tid under vilken överträdelsen pågått, dess omfattning och betydelsen av den bestämmelse överträdelsen avser skall styra ingripandets längd. *Sveriges fiskares riksförbund (SFR)* anser att åtgärder av aktuellt slag inte skall användas utan mycket starka skäl och vid grova överträdelser. Enligt *Gotlands fiskareförbund* bör administrativa ingripanden i första hand riktas mot fartygstillstånden, eftersom detta ökar redaransvaret.

Skälen för regeringens förslag: Yrkesmässigt fiske bedrivs med stöd av yrkesfiskelicens och, om fartyget som används i detta fiske överstiger en viss storlek, fartygstillstånd. Redan enligt gällande regler kan sådan licens och sådant tillstånd återkallas vid överträdelser av fiskebestämmelserna. Det är emellertid då fråga om en extraordinär åtgärd som innebär en permanent förlust av licens eller tillstånd och som följaktligen inte kommer i fråga i andra fall än när överträdelserna är allvarliga och upprepade. Fiskeriverket har föreslagit en tidsbegränsad återkallelse som skulle innebära ett snabbt ingripande när en överträdelse har konstaterats. Åtgärden skulle kunna beslutas redan före beslut om straffrättslig påföljd för överträdelserna. Fiskeriverket har anfört att åtskilliga ärenden om överträdelser anmäls till åklagare varje år. Handläggningstiden utgör ett påtagligt problem. Om sanktionen dröjer i flera år samtidigt som den förväntade sanktionen inte står i proportion till de höga värden som omsätts i fisket minskar respekten för regelverket och konkurrensvillkoren för fiskarna påverkas.

En överträdelse av fiskebestämmelserna innebär inte bara en skada för intressen av ekonomisk och biologisk art som bestämmelserna är avsedda att skydda. Överträdelserna utgör också ett missbruk av det förtroende som visats det begränsade antal fiskare som beviljats licens och fartygstillstånd.

Sverige är på grund av EU-medlemskapet skyldigt att upprätthålla nationella system för fiskelicenser och ingripa med kännbara sanktioner vid överträdelse av fiskebestämmelser.

Det bör därför övervägas om det är möjligt att i fiskerilagstiftningen införa en administrativ åtgärd som snabbt och oberoende av den straffrättsliga prövningens tempo kan riktas mot den genom licens- och tillståndssystemen skyddade yrkesutövningen.

Administrativa påföljder är inte främmande för svensk rätt. Ett exempel är miljöbalken som ger möjlighet att kombinera straffpåföljder med miljöstraffavgifter. Ett annat är lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg som ger möjlighet att ta ut en vattenföroreningsavgift oberoende av om straff döms ut i det enskilda fallet. Ett tredje exempel är körkortslagen (1998:448) med bestämmelser om körkortsingripanden, som kan komma ifråga vid sidan av den straffrättsliga påföljden vid överträdelser av trafiklagstiftningen.

Som Riksdagens ombudsmän (JO) givit uttryck för finns det anledning att närmare beröra frågan om de administrativa påföljdernas förenlighet med grundlagen och den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen).

Enligt regeringsformen 2 kap. 20 § 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. Bestämmelsen infördes 1994 i samband med att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt. I förarbetena (prop. 1993/94:117 s. 51) nämns som exempel på sådana angelägna allmänna intressen säkerhets- hälsovårds- och arbetarskyddsintressen samt bestämmelser om kompetens eller krav för att en person skall få utöva ett visst yrke. Vidare anges 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.

Fisket och fiskefrågorna samt inte minst den rådande allvarliga situationen för vissa fiskbestånd, särskilt i havsområden i Sveriges närhet, har under senare tid blivit starkt uppmärksammade. Det framstår som uppenbart att åtgärder måste vidtas om havsmiljön och fiskerinäringen skall kunna bevaras. Sveriges förmåga att värna om detta är nära förknippad med de verktyg som tillhandahålls myndigheterna för ingripande mot brott mot fiskebestämmelserna. Den begränsning av yrkes- och näringsfriheten som uppställs genom kravet på yrkesfiske-licenser och fartygstillstånd är mot denna bakgrund motiverad med hänsyn till det allmänna intresset av att skydda miljön och fiske-resurserna. På motsvarande sätt måste det anses stå i överensstämmelse med regeringsformens krav att återkallelse av tillstånd och licenser kan ske vid allvarliga överträdelser.

Det förevarande förslaget avser återkallelse på viss tid av yrkesfiske-licenser och fartygstillstånd. Förslaget motiveras av samma hänsyn som ligger bakom de hittillsvarande reglerna om permanent återkallelse, dvs. skyddet av havsmiljön och fiskbestånden. Det finns ett behov av att samhället kan reagera snabbare på överträdelser och ingripa på ett sätt som är kännbart och effektivt och står i rimlig proportion till över-trädelsen, utan att försvåra förutsättningarna för den som åtgärden riktats emot att återuppta sin verksamhet då ingripandet upphört. Införandet av en möjlighet till tidsbegränsade återkallelser avses även få en förebyggande verkan. Sammantaget anser regeringen att förslaget med hänsyn till dess syfte att skydda ett angeläget allmänt intresse inte strider mot regeringsformen.

Enligt Europakonventionen, artikel 6, följer bl. a. att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, skall vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig 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 skuld lagligen fastställts.

I artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till konventionen föreskrivs vidare följande. Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmåls-rättegång 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 dömas två gånger för samma gärning.

Vid bedömningen av det förslagna systemets förenlighet med artikel 6 bör följande beaktas. En återkallelse av en fiskelicens eller ett fartygstillstånd utgör en reaktion på en straffbar gärning. Återkallelsen har således i viss mån karaktär av ett straff, även om straffet i egentlig mening utgörs av det bötes- eller fängelsestraff som kan komma utdömas i den straffrättsliga processen. Det ligger som nämnts ovan nära till hands att jämföra återkallelsesystemet med systemet för återkallelse av körkort.

Det svenska körkortssystemet har inte varit föremål för prövning i den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen). Regeringsrätten har emellertid i ett avgörande (RÅ 2000 ref. 65) funnit att körkortsåterkallelse på grund av brott får anses utgöra ett straff i den

mening som avses i artikel 4.1. Regeringen finner inga bärande skäl till att betrakta återkallelser av fiskelicenser och fartygstillstånd på annat sätt än körkortsåterkallelser.

När det sedan gäller kravet på en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol samt att var och en skall betraktas som oskyldig till dess han dömts, kan konstateras att förslaget innebär att besluten om tidsbegränsade återkallelser skall fattas av Fiskeriverket och att besluten skall gälla omedelbart, d.v.s. utan hinder av att de inte vunnit laga kraft. Fiskeriverkets beslut skall i vanlig ordning kunna överklagas till förvaltningsdomstol. Samma förhållanden råder för närvarande beträffande de permanenta återkallelserna. Frågan är då till en början om det är förenligt med konventionen att ett straff påförs av en administrativ myndighet och att omedelbar verkställighet kan ske.

Ämnet har berörts i en dom av Europadomstolen som rörde skattetillägg. Denna administrativa påföljd anses enligt domstolens praxis som ett straff. I domen uttalade domstolen att ett system i vilket en skattemyndighet – som enligt domstolen inte uppfyller kraven på en oavhängig och opartisk domstol – påför skattetillägget, inte är oförenligt med artikel 6.1, om skattebetalaren kan överklaga beslutet till en domstol som har befogenhet att ändra beslutet. Europadomstolen fann att något brott mot konventionen inte förelåg i detta avseende.

I samma avgörande fann Europadomstolen att varken artikel 6 eller någon annan bestämmelse i konventionen kan anses i princip utesluta att verkställighet sker av ett beslut om skattetillägg, trots att beslutet inte vunnit laga kraft eller inte har prövats av domstol.

Härav följer enligt regeringens mening att varken den nuvarande ordningen för återkallelse av fiskelicens och fartygstillstånd eller den föreslagna möjligheten till tillfälliga indragningar strider mot artikel 6.

Vad gäller frågan om förhållandet till artikel 4.1 i tilläggsprotokollet krävs det för att artikeln skall vara tillämplig att det rör sig om ett straff i konventionens mening. Som framgått ovan bör återkallelser av fiskelicenser eller fartygstillstånd likställas med straff. Artikeln kräver även att straffet ådöms i en brottmålsrättegång och att personen ifråga redan blivit ”slutligen frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen”.

Regeringen har i lagrådsremissen anfört följande. I det ovannämnda rättsfallet fann Regeringsrätten beträffande det första rekvisitet att den officiella kommentar (Explanatory Report) som utfärdats i anledning av tilläggsprotokollet inte gav något klart svar på frågan om det svenska förfarandet vid körkortsåterkallelser omfattades av begreppet brottmålsrättegång. Formuleringarna tydde dock på att så inte var fallet. Regeringen fann i lagrådsremissen att länsstyrelsens handläggning i ett körkortsärende inte kan sägas skilja sig påtagligt från handläggningen hos Fiskeriverket av återkallelser av fiskelicenser och fartygstillstånd. Enligt regeringens mening framstod det knappast som naturligt att likställa det administrativa förfarandet hos Fiskeriverket med en brottmålsrättegång. Följaktligen borde inte heller bestämmelsen i tilläggsprotokollet utgöra något hinder mot återkallelse av licenser och tillstånd.

Denna uppfattning delas inte av *Lagrådet*. Som skäl för att ifrågasätta regeringens ståndpunkt anføres att bl.a. begreppet ”brottmålsrättegång” i

konventionen skall ges en autonom tolkning. Lagrådet förklarar därefter, med hänvisning till ett antal avgöranden av Europadomstolen, att artikel 4 givits den innebörden att när frågan om en person begått ett visst brott har prövats i en rättegång eller ett administrativt förfarande, det inte skall ske en ny prövning av denna fråga i ett nytt förfarande. Med hänsyn härtill måste det enligt Lagrådet starkt ifrågasättas om den föreslagna ordningen, där Fiskeriverkets prövning av en överträdelse följs av en domstolsprövning av samma överträdelse, är förenlig med den angivna artikeln och om den överhuvudtaget tillgodoser rimliga krav på rättssäkerhet. Lagrådet avstyrker därför den ifrågavarande paragrafen i den utformning den fått i remissen.

Med hänsyn till Lagrådets uppfattning bör regeringens förslag få en annorlunda utformning än den Fiskeriverket föreslagit. Det framstår inte som möjligt att på föreliggande underlag föreslå bestämmelser som innebär att Fiskeriverket kan ingripa med beslut om återkallelse av licens och tillstånd som en omedelbar reaktion på en överträdelse. I vad mån det går att finna en godtagbar modell för en sådan ordning måste bli föremål för ytterligare överväganden i annan ordning. Det problem med dubbel prövning av skuldfrågan som Lagrådet pekat på skulle emellertid enligt lagrådsyttrandet inte föreligga om bedömningen av frågan om återkallelse sker på grundval av en brottmålsdom. Fiskeriverkets handläggning skulle då endast bestå i ett konstaterande av att den tilltalade dömts för ett brott som utgör grund för återkallelse av licens och tillstånd samt ett beslut om återkallelse. Handläggningen skulle därmed ske på samma sätt som verket i dag handlägger de permanenta återkallelserna. Genom att införa denna typ av återkallelser blir det möjligt att ingripa genom en åtgärd som riktas mot licensen och tillståndet även då det inte är fråga om upprepad brottslighet. Enligt regeringens mening kan det förutsättas att även en sådan ordning får en förebyggande verkan. Det finns således skäl att möjliggöra sådana återkallelser.

En möjlighet att återkalla yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd på viss tid kan tänkas avse antingen licensen eller tillståndet eller såväl licensen som tillståndet.

I de fall som anmäls till polis och åklagare är det normalt fartygets befälhavare som pekas ut och ställs till ansvar för överträdelsen. En befälhavare på ett fiskefartyg skall inneha yrkesfiskelicens. Ett ingripande skulle kunna bestå i återkallelse av denna på viss tid. Den som drabbas av en sådan återkallelse skulle emellertid kunna undgå att ingreppet får den avsedda effekten – att fisket upphör under återkallelsetiden – genom att anlita en annan licensinnehavare som befälhavare under återkallelsetiden och fortsätta fisket som besättningsman.

Befälhavaren och innehavaren av fartygstillstånd är ofta samma person. Dras fartygstillståndet in träffar åtgärden den ansvarige yrkesfiskaren. Det förekommer dock att befälhavaren inte är tillståndsinnehavare. Innehavaren av fartygstillståndet tillhandahåller i dessa fall fartyget som en nödvändig beståndsdel i den verksamhet som föranleder överträdelsen. Tillståndsinnehavaren måste därför acceptera att ett ingripande riktas mot honom.

Att ingripandet riktas enbart mot innehavaren av fartygstillståndet medan den befälhavare som är ansvarig för överträdelsen går fri framstår

emellertid inte som rimligt. Befälhavaren skulle då kunna erbjuda sina tjänster på ett annat fartyg samtidigt som andra som är beroende av fisket med det fartyg för vilket tillståndet återkallats inte kan fiska. Ingripanden bör därför avse både yrkesfiskelicensen för den ansvarige befälhavaren och fartygstillståndet.

En tidsbegränsad återkallelse av yrkesfiskelicenser och tillstånd bör vara av sådan varaktighet att åtgärden får effekt på den verksamhet som åtgärden riktar sig emot. Återkallelsen bör därför inte understiga två veckor. Det är rimligt att anta att högst ett halvt års avstängning från fisket är en tillräckligt kännbar reaktion i förhållande till de överträdelser som kan föranleda ett ingripande. Återkallelser på längre tid skulle kunna innebära att fiskaren definitivt slogs ut från fisket. För mycket grova eller upprepade överträdelser kvarstår möjligheten till permanent återkallelse.

Vid bedömningen av hur lång tid återkallelsen skall vara bör hänsyn tas till bl. a. hur lång tid överträdelsen pågått, överträdelsens omfattning och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser (skyddsintresset). EG:s reglering av vad som utgör allvarliga överträdelser är vid sidan av fiskelagen den naturliga utgångspunkten för bedömningen av om ett ingripande är påkallat. För att återkallelsen skall få den avsedda effekten bör en fiskeresa som omfattar en vecka motsvara en återkallelse under åtminstone två veckor, dvs. motsvarande den föreslagna minimi-tiden för återkallelser. Om en fiskeresa innefattat ett stort antal överträdelser bör indragningen kunna vara längre. Detsamma gäller om överträdelser vid flera veckors fiske handläggs i samma ärende. Om någon tidigare varit föremål för återkallelse bör detta påverka längden på den nya återkallelsen.

De nya reglerna om indragning på viss tid bör tillsammans med innehållet i nuvarande 31 § om permanent återkallelse av yrkesfiskelicens införas i ett nytt avsnitt i fiskelagen med rubriken Återkallelse av licens och tillstånd, varning och landningsavgift.

De bestämmelser som Fiskeriverket föreslagit om de förhållanden under vilka nytt fartygstillstånd får utfärdas samt om indragning av fartygstillstånd som avser ett annat fartyg än det som använts vid överträdelsen och om handläggningen av ärenden om indragning bör enligt regeringens mening inte införas i fiskelagen. Dessa frågor kan i stället regleras på föreskriftsnivå.

5.6.2 Varning

Regeringens förslag: En möjlighet införs att meddela varning i vissa fall.

Fiskeriverkets förslag: Fiskeriverket har föreslagit att varningen skall kunna förenas med villkor. Regeringens förslag överensstämmer i övrigt med Fiskeriverkets.

Remissinstanserna: har i huvudsak tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Kammarrätten i Göteborg* har avstyrkt förslaget att en varning skall kunna förenas med villkor. Sådana behov får enligt kammarrätten i stället beaktas vid prövningen av frågan om återkallelse.

Enligt *Sveriges fiskares riksförbund (SFR)* skall det, om det finns ett system för administrativa åtgärder, också finnas en möjlighet till varning, möjligen förenad med villkor för fortsatt fiske.

Prop. 2002/03:41

Skäl för regeringens förslag: För förstagångsöverträdelser och lindriga överträdelser bör det finnas en möjlighet att meddela varning. Med hänsyn till vad *Lagrådet* har anfört bör förslaget att göra det möjligt att förena varningen med vissa villkor för fortsatt fiske inte genomföras.

5.7 Särskild avgift vid förbjudna landningar

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall få föreskriva att den som landar en otillåten fångst skall åläggas att betala en särskild avgift. Avgiften skall bestämmas till ett belopp som motsvarar fångstens värde. Om det finns särskilda skäl, skall avgiften kunna sättas ned eller helt efterges.

Fiskeriverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: har på det hela taget varit positiva. *Svea hovrätt* har anfört att det av lagtexten bör framgå att avgiften skall tas ut med ett belopp som motsvarar det ekonomiska utbytet av landningen och att avgift skall tas ut även om överträdelserna inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Fiskeriverket bör anges som beslutande myndighet och det bör finnas en regel som ger verket möjlighet att uppskatta utbytet till ett skäligt belopp, om full bevisning inte föreligger. Undantagsregeln bör enligt hovrätten lämpligen utformas så att Fiskeriverket får nedsätta eller helt efterge avgiften, om särskilda omständigheter föreligger. Hovrätten föreslår dessutom att lagen skall kompletteras med regler om avgifter efter mönster av miljöbalken.

Skälen för regeringens förslag: Sedan ett visst fiske stoppats på grund av att den kvot som Sverige tilldelats för fiskesäsongen är förbrukad, får landning och försäljning av den kvoterade fiskarten inte ske. Förbjudna landningar kan förekomma även av arter för vilka Sverige inte tilldelats någon kvot. Det kan också röra sig om bifångster av fisk av arter för vilka fiskeförbud råder. I samband med otillåtna bifångster uppkommer betydande bevissvårigheter, eftersom det ofta inte kan visas att bifångsten kunde undvikas. Den otillåtna fångsten säljs och inbringar ofta stora inkomster för fiskaren. Den landade mängden fisk påverkar samtidigt Sveriges kvot och kan föranleda avdrag på den för landet tillgängliga kvoten under det följande året. Dessa förhållanden är inte tillfredsställande.

Fiskeriverket har mot bakgrund av det sagda föreslagit att det bör införas ett avgiftssystem som innebär att fiskaren tas ifrån den obehöriga vinst som en försäljning av en otillåten fångst innebär. Avgiften bör enligt verket tas ut oberoende av om det kan visas att fiskaren med uppsåt eller av oaktsamhet överträtt fiskebestämmelserna. Följaktligen skall det för ett beslut om avgift vara tillräckligt att en otillåten landning konstateras. Avgiften skall motsvara värdet av den otillåtna fångsten. Avgiften som enligt förslaget skall beslutas av Fiskeriverket skall kunna efterges om det skulle vara uppenbart oskäligt att ta ut en avgift.

En avgift som den föreslagna kan förutsättas få till följd att fisket styrs till fiskemetoder och val av fångstplatser som innebär att otillåtna bifångster minimeras. Regeringen delar därför Fiskeriverkets uppfattning att det bör finnas en möjlighet att ta ut en avgift för otillåtna landningar. Det bör i fiskelagen införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgiften. Avgiftssystemet, som i allt väsentligt bör utformas i enlighet med Fiskeriverkets förslag, kommer därmed att närmare regleras i första hand i fiskeförordningen. Av lagen bör dock framgå att avgiften skall bestämmas till ett belopp som motsvarar den otillåtna fångstens värde.

Även den föreslagna landningsavgiften kan enligt *Lagrådet* ifrågasättas med hänsyn till artikel 4 i protokoll 7 till Europakonventionen. Regeringen får i den delen hänvisa till att den tilltänkta avgiften inte förutsätter att Fiskeriverket tar ställning till att den som landar fångsten har begått ett brott mot fiskebestämmelserna. För ett avgiftsbeslut är det tillräckligt att konstatera att en viss mängd fisk som inte får fångas har förts i land. Däremot provas inte i vad mån fångsten är ett resultat av ett otillåtet fiske. Någon dubbel prövning av en och samma gärning blir följaktligen inte aktuell.

Regeringen kan inte dela Lagrådets uppfattning att den föreslagna landningsavgiften skulle ha ett oklart syfte. Som framhållits i det föregående är avsikten att avgiften främst skall komma i fråga vid bifångster som visserligen kan innebära ett otillåtet fiske men där brott inte kan styrkas. Följaktligen kan det förutsättas att det endast i undantagsfall uppkommer den situationen att ett uttag av landningsavgift följs av ett yrkande om förverkande av fångsten eller dess värde. Den skälighetsbedömning som ett sådant yrkande, i likhet med alla förverkandeyrkanden, föranleder bör inte innebära några särskilda tillämpningsproblem.

I enlighet med Lagrådets förslag bör det redan i lagtexten anges att det är Fiskeriverket som skall besluta om avgiften.

6 Konsekvenser

6.1 Ekonomiska konsekvenser

Det föreslagna systemet med administrativa ingripanden förändrar i viss utsträckning arbetsuppgifterna hos Fiskeriverket. Den kostnadsökning förändringen medför kommer att rymmas inom nuvarande ramar.

Det kan antas att användningen av strafföreläggande på fiskeområdet minskar i någon mån om användningsområdet för normerade böter vidgas. Detta kan tillsammans med överklaganden av beslut om återkallande av licenser och tillstånd i viss mindre utsträckning öka antalet mål vid domstolarna. Förslagen torde i mycket liten omfattning komma att öka polisens arbetsbelastning.

Förslaget att göra det möjligt att meddela föreskrifter inte bara för fiskevården utan också för fiskets bedrivande kan i och för sig, som all ytterligare reglering, verka tyngande för den del av fiskeriverksamheten som bedrivs av fiskarna. Avsikten med lagändringen är som framgår av avsnitt 5.1 att göra det möjligt att styra fisket till vissa områden, reglera fisket tidsmässigt och ge föreskrifter för hanteringen av fisk ombord. I den utsträckning föreskrifter kommer att meddelas är syftet enbart att främja ett lönsamt fiske och en lönsam fiskeindustri och dessutom främja konsumentintresset. Nackdelarna för företagen av ytterligare föreskrifter bedöms således uppvägas av de fördelar som kan vinnas för beredningsföretagen och av fördelar för alla fiskeriföretag i form av högre produktkvalitet och ökade möjligheter till ett hållbart fiske. Föreskrifterna kan också bli ett verksamt medel i strävandena att underlätta för små företag i vissa regioner. Det är svårt att se att bemyndigandet skulle kunna leda till några negativa konsekvenser för någon småföretagare.

Den föreslagna vidgningen av skyldigheten för fiskarna att lämna uppgifter om fisket blir oundvikligen i viss utsträckning betungande för företagen. Ändringen bedöms emellertid nödvändig för att få ett tillräckligt bra underlag för åtgärder till skydd för fiskeresurserna. Ytterst är följaktligen också den ändringen till gagn för fiskeföretagen genom att förutsättningarna förbättras för att bevara den resurs näringen är beroende av. Med ledning av uppgifter i Fiskeriverkets fångstdatabas och av insamlade uppgifter om redskapsanvändningen kan antalet tillkommande uppgiftsskyldiga personer beräknas till 250-300. Ytterligare något antal fiskare kan tillkomma, eftersom det finns ett mörkertal. Detta är ett viktigt motiv för att uppgiftsskyldigheten vidgas. Den ökade kostnad och tidsåtgång som den vidgade uppgiftsskyldigheten medför måste anses som högst begränsad. Företagens konkurrensförmåga kommer inte att påverkas negativt. Fiskeriverket förutsätts genomföra de informationsinsatser som kan vara nödvändiga i anslutning till ikraftträdandet av de nya reglerna.

De straffskärpningar och de ökade möjligheter till administrativa påföljder som föreslås framstår som nödvändiga för att stävja ett överutnyttjande av fisket. Det är följaktligen åtgärder som syftar till att säkerställa ett hållbart fiske och som sådana till nytta för fiskeföretagen.

7 Författningskommentar

7.1 Fiskelagen

19 §

Bemyndigandet i paragrafen vidgas till att avse också föreskrifter för fiskets bedrivande. Fiskelagen och föreskrifterna beslutade med stöd av lagen har hittills med några undantag gällt regler för fiskevården. Undantagen utgörs av de allmänna regler om hur fisket skall bedrivas

som finns i 25 och 26 §§ fiskelagen och bestämmelser som kan meddelas med stöd av lagens bemyndigande att meddela föreskrifter om den hänsyn som vid fiske skall tas till naturvårdens intressen.

Det regelbehov som det vidgade bemyndigandet skall tillgodose har beskrivits i avsnitt 5.1.

22 §

Ändringen i denna paragraf har behandlats i avsnitt 5.2. Genom ändringen utvidgas den i paragrafen föreskrivna uppgiftsskyldigheten till att, i stället för att bara gälla den som bedriver yrkesmässigt fiske, omfatta såväl den som innehar yrkesfiskelicens som den som utan stöd av en sådan licens fiskar för avsalu. Skyldigheten skall således gälla även den som bedriver fiske med stöd av enskild rätt under förutsättning att han fiskar för att sälja fångsten.

30 §

Ändringen av paragrafen, som behandlas i avsnitt 5.3, innebär att en yrkesfiskelicens skall kunna beviljas för det fiske som sökanden avser att bedriva. En licens skall i fortsättningen kunna begränsas till att gälla en viss fiskart och också ett visst fiskeområde. Det blir i större utsträckning än hittills möjligt att bevilja nya yrkesfiskelicenser för småskaligt fiske.

34 §

Genom ändringen, som behandlas i avsnitt 5.4, kompletteras den nuvarande paragrafen så att det framgår att befogenheten att bereda sig tillträde till fartyg, lokaler och andra utrymmen och få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen tillkommer även befattningshavare vid Fiskeriverket och länsstyrelsen. Dessa befattningshavare skall också kunna få den hjälp som behövs vid tillsynen.

37, 40 och 40 a §§

Ändringarna i paragraferna behandlas i avsnitt 5.5.

De ändringar som görs i 41 § får visserligen till följd att påföljden för brott begångna i det yrkesmässiga fisket i större utsträckning än hittills kommer att bestämmas till normerade böter. När det blir fråga om att välja annan påföljd, bör emellertid reaktionen för allvarigare brott bli strängare än vad som hittills varit fallet. Den nyinförda 40 a § innebär att påföljden för de allvarligaste brotten skall vara fängelse.

Det som i första hand karakteriserar de allvarliga brotten är en eller flera av följande omständigheter. Den som bedriver ett otillåtet fiske eller lämnar falska uppgifter om sitt fiske kan tillskansa sig fångster till betydande belopp. Det kan vara fråga om upprepade eller långvariga överträdelse som innebär en otillåten verksamhet av stor omfattning men också enskilda landningar som är värda hundratusentals kronor och däröver. Det kan följaktligen vara fråga om en stor orättmätig vinning som bör leda till en kännbar påföljd. Ett annat förhållande som självfallet måste beaktas är vilken inverkan överträdelsen har på fiskbestånden. Även i fall då varken överträdelsens omfattning eller fångstvärdet är särskilt betydande kan ett fiske riktat mot ett sårbart eller hotat bestånd äventyra ett långsiktigt hållbart fiske.

41 §

Genom ändringen av paragrafens andra stycke kommer överträdelser som begås vid fiske i näringsverksamhet med användning av fiskefartyg försett med motorer att kunna straffas med normerade böter. Beräkningsgrunden för bötesbeloppet är ändrad från hästkrafter till kilowatt (kW). Det högsta bötesbeloppet har dessutom anpassats till det rådande penningvärdet samtidigt som en markering görs av ett höjt straffvärde för fiskebrott. Med fartygets motorer avses såväl huvudmotorn som eventuella hjälpmotorer.

Ändringarna i paragrafen innebär för de starkaste fartygen, de som bedriver pelagiskt fiske med trål eller ringnot och som har en motorstyrka av i medeltal 600 kW, en straffskala som sträcker sig från 6 000 kronor till 300 000 kronor. För andra stora fartyg, båtar över 12 meter, blir straffminimum 3 000 kronor och maximum 150 000 kronor. Avgörande för vilka belopp som skall dömas ut, blir samma omständigheter som angetts i anslutning till paragraferna som föreskriver böter och fängelse som påföljd.

50 a §

Paragrafen är ny.

Första stycket motsvarar den hittillsvarande 31 §, som nu upphävs.

I andra stycket föreskrivs att yrkesfiskelicenser och sådana tillstånd som avses i 21 § (fartygstillstånd) får återkallas på viss tid. Frågor om fartygstillstånd regleras i övrigt i fiskeförordningen och i Fiskeriverkets föreskrifter. Beslut om varning förutsätter att detta kan anses vara en tillräcklig åtgärd. Härmed avses förstagångsöverträdelser och överträdelser av lindrig art.

En återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd förutsätter liksom en varning att det finns ett lagakraftvunnet beslut om straff för den överträdelse som föranleder åtgärden. En återkallelse är, även om återkallelsen sker för en kortare tid, en ingripande åtgärd som bara bör vara aktuell vid brott som innebär en allvarlig överträdelse. Vilka omständigheter som är av betydelse vid den bedömningen har redovisats i kommentaren till de ändrade straffbestämmelserna. När det gäller bestämmande av återkallelsetiden måste en avvägning ske i varje enskilt fall med beaktande både av brottets svårighetsgrad och av den straffpåföljd som har bestämts.

50 b §

Paragrafen är ny.

Med stöd av bemyndigandet i paragrafen kan föreskrifter meddelas om att avgift skall betalas vid otillåtna landningar.

För att avgiften skall tas ut behöver det inte visas att någon har handlat uppsåtligt eller oaktsamt. Det räcker att konstatera att en förbjuden fångst har landats för att en avgift skall påföras.

Avgiften skall bestämmas till fångstens värde. I de flesta fall kan värdet fastställas med hjälp av den avräkningsnota som upprättats, dvs. värdet fastställs till det pris som betalats för fångsten. En kontroll bör ske genom en jämförelse med det pris som andra fiskare fått vid försäljning för samma ändamål.

Landning av otillåtna fångster kommer till Fiskeriverkets kännedom genom loggboksuppgifter och avräkningsnotor. Genom rutinmässiga genomgångar av vad som registrerats kan landningarna identifieras.

Eftersom det inte helt kan uteslutas fall då det inte skulle vara skäligt att besluta om avgift, bör det ges utrymme för att sätta ned eller helt efterge avgiften. Ett möjligt sådant fall skulle kunna vara att beslut redan fattats om annan ekonomisk sanktion, t.ex. att fångsten skall förverkas. Närmare föreskrifter om avgiften kommer att tas in i fiskeförordningen.

7.2 Lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

11 §

I överensstämmelse med ändringarna i fiskelagens straffbestämmelser höjs straffmaximum för brott mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och för brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Den rapporteringsskyldighet för näringsidkare som följer av dessa föreskrifter är av avgörande betydelse för kontrollen av fisket. De skäl som åberopas för att skärpa påföljderna när det gäller fel och brister i fiskarnas rapportering har följaktligen giltighet också vad beträffar uppgiftsskyldigheten enligt den nu ifrågavarande lagstiftningen.

Härigenom föreskrivs i fråga om fiskelagen (1993:787)

dels att 37, 38, 40 och 41, §§ skall ha följande lydelse,
dels att det skall införas fem nya paragrafer, 50 a – 50 e §§ samt
närmast före 50 a § en ny rubrik av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

37 §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. utan lov fiskar i vatten där annan har enskild fiskerätt,

2. utan någon myndighets tillstånd enligt denna lag fiskar där sådant tillstånd behövs, eller

3. sätter ut eller placerar ett fiskeredskap eller en anordning i strid med vad som gäller om fiskådra

döms till böter eller fängelse i högst sex månader, om inte annat följer av 41 §.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. utan lov fiskar i vatten där annan har enskild fiskerätt,

2. utan någon myndighets tillstånd enligt denna lag fiskar där sådant tillstånd behövs, eller

3. sätter ut eller placerar ett fiskeredskap eller en anordning i strid med vad som gäller om fiskådra

döms till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 §.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

38 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms befälhavare eller annan som med uppsåt försöker hindra sådan kontroll som avses i 33 § andra stycket, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Detsamma skall gälla befälhavare som uppsåtligen bryter mot 33 § tredje stycket.

Till böter eller fängelse i högst ett år döms befälhavare eller annan som med uppsåt försöker hindra sådan kontroll som avses i 33 § andra stycket, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Detsamma skall gälla befälhavare som uppsåtligen bryter mot 33 § tredje stycket.

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 sex månader, om inte annat följer av 41 §.

Till samma straff döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot EG:s förordningar

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 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.

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

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 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.

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

41 §

Den som i Sveriges ekonomiska zon begår brott enligt 37 eller 40 § döms till böter.

Om någon har begått brott enligt 37 eller 40 § genom att bedriva ett otillåtet trålfiske skall, om påföljden bestäms till böter, böterna bestämmas till lägst ettusen kronor och högst ett krontal som motsvarar etthundra gånger antalet hästkrafter (DIN) i motorn på det fiskefartyg som använts för bogsering av trålen.

Den som i Sveriges ekonomiska zon begår brott enligt 37 eller 40 § döms till böter.

Om någon vid yrkesmässigt fiske har begått brott enligt denna lag skall, om överträdelsen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor och påföljden bestäms till böter, böterna bestämmas till lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorn på det fiskefartyget. Minsta bötesbelopp är ettusen kronor

Administrativa åtgärder

50 a §

Vid överträdelser enligt denna lag som har samband med yrkesmässigt fiske får Fiskeriverket, när det av utredningen klart framgår att en överträdelse skett, besluta om tidsbegränsad indragning av yrkesfiskelicens och av sådant särskilt tillstånd som avses i 21 § andra stycket, (fartygstillstånd) i lägst fjorton dagar och högst sex månader.

I stället för indragning av licens

eller tillstånd får varning beslutas, om det kan anses vara en tillräcklig åtgärd. En varning får förenas med villkor.

Prop. 2002/03:41
Bilaga 1

50 b §

Nytt fartygstillstånd får inte meddelas för fartyget under den tid indragningen avser.

Om fartygstillståndshavaren när fråga om ingripande väcks inte längre har tillstånd för det fartyg som användes vid överträdelsen, får ingripandet i stället avse tillstånd för annat fartyg med samma tillståndshavare.

50 c §

Ärende om ingripande enligt 50 a § skall handläggas skyndsamt. Om det inte finns särskilda skäl, skall beslut fattas inom tre veckor efter det att den som ingripandet riktar sig mot fått tillfälle att senast yttra sig över utredningen.

Om en dom utgör grund för ingripandet, skall frågan tas upp senast fyra veckor efter det att domen vann laga kraft.

50 d §

Om landning sker av fångst som inte får landas, skall en särskild avgift tas ut. Avgift skall inte tas ut om det framstår som uppenbart oskäligt.

Avgiften tillfaller staten.

50 e §

Ett beslut enligt 50 a § gäller omedelbart.

Indragning och varning som är förenad med villkor gäller från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av beslutet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för händelser som inträffat före ikraftträdandet.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården som förbjuder eller begränsar

1. fisket med avseende på vilken fisk som får fångas,
2. användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap,
3. fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål,
4. användningen av redskap, agn, båtar eller annat som kan sprida kräftpest eller någon annan sjukdom.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter för fiskevården som avser förbud mot att behålla fisk som fångats, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller att omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fisk.

20 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske skall tas till naturvårdens intressen. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden enligt denna lag skall finnas en analys av vilken inverkan fiskemetoder och utsättande av fiskarter har på miljön. Föreskrifterna får innebära att en sådan analys skall göras av den som avser att använda metoder eller sätta ut fiskarter.

22 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som bedriver yrkesmässigt fiske att lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning, och
2. andra förhållanden rörande fisket som är av betydelse för tillämpningen av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att ett fiskefartyg skall ha utrustning som automatiskt via satellit överför information om fartyget.

Prop. 2002/03:41
Bilaga 2

33 a §

Fiskeriverket utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EG-förordningar som kompletteras av lagen. Inom länet skall även länsstyrelsen utöva tillsyn.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om tillsynsansvarets fördelning.

34 §

För tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter meddelade med stöd av lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utse fisketillsynsmän.

För kontroll av efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt föreskrifter om fisket i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken har fisketillsynsman som förordnats därtill eller annan tjänsteman i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske rätt att

För kontroll av efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt föreskrifter om fisket i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken har fisketillsynsman som förordnats därtill eller annan *befattningshavare* i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske rätt att

1. få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen utan att ersättning lämnas,

2. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, och

3. få den hjälp som behövs för tillsynen av den som är föremål för åtgärden.

Omfattningen av ett förordnande skall anpassas efter fisketillsynsmannens bevakningsområde och bevakningsinriktning.

En fisketillsynsman får även ges förordnande att ta egendom i beslag enligt 47 §.

Polismyndigheten skall på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

Vid tillsyn för kontroll av efterlevnaden av EG:s förordningar om den Prop. 2002/03:41
gemensamma fiskeripolitiken gäller bestämmelserna i andra stycket Bilaga 2
också för EG:s institutioner och av institutionerna utsedda inspektörer.

Efter remiss har yttranden över Fiskeriverkets rapport Den svenska användningen av sanktioner i ärenden om överträdelser av fiskebestämmelser, erfarenheter och förslag, avgivits av Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Kalmar tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Blekinge län, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Stockholms universitet, Göteborgs universitet, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Strömstads kommun och Sveriges Fiskares Riksförbund.

Riksåklagaren har till sitt yttrande fogat yttranden från åklagarmyndigheterna i Göteborg och Malmö. Länsstyrelsen i Gotlands län har till sitt yttrande fogat ett yttrande från Gotlands fiskareförbund. Sölvesborgs och Simrishamns kommuner har avstått från att yttra sig. Sveriges Yrkesfiskares Ekonomiska Förening, Sveriges kust- och insjöfiskares organisation, Sveriges Fiskares Producentorganisation, Hallandsfiskarnas Producentorganisation, Producentorganisationen Gävlefisk, Världsnaturfonden WWF och Svenska Naturskyddsföreningen har inte avgivit remissyttrande.

Efter remiss har yttranden över Fiskeriverkets skrivelse den 2 maj 2002 om ändringar i fiskerilagstiftningen avgivits av Rikspolisstyrelsen, Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Göteborgs universitet, Sveriges Lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Göteborgs marina forskningscentrum, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund, Sveriges kust- och insjöfiskares organisation och Sveriges fiskevattenägareförbund.

Stockholms universitet har avstått från att yttra sig. Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges fiskares producentorganisation, ek. för., Matfiskodlarnas producentorganisation, ek. för. och Vattenbrukarnas riksförbund har inte avgivit remissyttrande.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till ändring i fiskelagen (1993:787)

Härigenom föreskrivs ifråga om fiskelagen (1993:787)
dels att 31 § skall upphöra att gälla,
dels att 19, 22, 30, 34, 37, 38, 40 och 41 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 50 a och 50 b §§,
samt närmast före 50 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §⁹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården som förbjuder eller begränsar

1. fisket med avseende på vilken fisk som får fångas,
2. användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap,
3. fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål,
4. användningen av redskap, agn, båtar eller annat som kan sprida kräftpest eller någon annan sjukdom.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter för fiskevården som avser förbud mot att behålla fisk som fångats, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller att omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fisk.

22 §¹⁰

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som bedriver yrkesmässigt fiske att lämna uppgifter om

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som *innehar yrkesfiskelicens enligt 30 § eller som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten* att lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning, och
2. andra förhållanden rörande fisket som är av betydelse för tillämpningen av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att ett fiskefartyg skall ha utrustning som automatiskt via satellit överför information om fartyget.

⁹ Senaste lydelse 1995:1388.

¹⁰ Senaste lydelse 1998:343.

Yrkesfiskelicens får beviljas den för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse, om fisket har anknytning till svensk fiskerinäring. Licens får beviljas för viss tid.

När en fråga om licens provas första gången skall tillgången på fisk beaktas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om villkoret angående anknytningen till svensk fiskerinäring.

Yrkesfiskelicens får beviljas den för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse, om fisket har anknytning till svensk fiskerinäring. *Licensen får avse visst fiske och* beviljas för viss tid.

För tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter meddelade med stöd av lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utse fisketillsynsmän.

För kontroll av efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt föreskrifter om fisket i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken har fisketillsynsman som förordnats därtill eller annan *tjänsteman* i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske rätt att

För kontroll av efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt föreskrifter om fisket i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken har *befattningshavare vid Fiskeriverket eller länsstyrelsen*, fisketillsynsman som förordnats därtill eller annan *befattningshavare* i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske rätt att

1. få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen utan att ersättning lämnas,

2. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, och

3. få den hjälp som behövs för tillsynen av den som är föremål för åtgärden.

En fisketillsynsman får även ges förordnande att ta egendom i beslag enligt 47 §.

Polismyndigheten skall på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

Vid tillsyn för kontroll av efterlevnaden av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken gäller bestämmelserna i andra stycket också för EG:s institutioner och av institutionerna utsedda inspektörer.

¹¹ Senaste lydelse 1998:343.

¹² Senaste lydelse 1995:1388.

38 §

Till böter eller fängelse i högst *sex månader* döms befälhavare eller annan som med uppsåt försöker hindra sådan kontroll som avses i 33 § andra stycket, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Detsamma skall gälla befälhavare som uppsåtligen bryter mot 33 § tredje stycket.

Till böter eller fängelse i högst *två år* döms befälhavare eller annan som med uppsåt försöker hindra sådan kontroll som avses i 33 § andra stycket, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Detsamma skall gälla befälhavare som uppsåtligen bryter mot 33 § tredje stycket.

40 §¹³

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 *sex månader*, om inte annat följer av 41 §.

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 *två 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 sagts gäller bara om inte annat följer av 41 §.

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

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

41 §¹⁴

Den som i Sveriges ekonomiska zon begår brott enligt 37 eller 40 § döms till böter.

Om någon har begått brott enligt 37 eller 40 § genom att *bedriva ett otillåtet trålfiske* skall, om påföljden bestäms till böter, böterna bestämmas till lägst *ettusen kronor* och högst *ett krontal* som motsvarar *ett hundra gånger* antalet *hästkrifter (DIN)* i motorn på *det fiskefartyg som använts för bogsering av trålen*.

Om någon *vid yrkesmässigt fiske* har begått brott enligt *denna lag* skall, om *gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor* och påföljden bestäms till böter, böterna bestämmas till *ett krontal* som motsvarar *lägst tio och högst femhundra gånger* antalet *kilowatt i motorerna på fiskefartyget*. *Minsta bötesbelopp är ettusen kronor*.

¹³ Senaste lydelse 1995:1388.

¹⁴ Senaste lydelse 1996:532.

50 a §

En yrkesfiskelicens får återkallas om den har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan eller om licensinnehavaren vid upprepade tillfällen överträtt 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 begått en överträdelse enligt denna lag.

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

Ett beslut enligt denna paragraf gäller omedelbart. En återkallelse eller en varning som är förenad med villkor gäller från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av beslutet. En åtgärd enligt denna paragraf får inte vidtas senare än fem år efter överträdelsen. Om en dom utgör grund för åtgärden får dock frågan tas upp senast fyra veckor efter det att domen vunnit laga kraft.

50 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som landar en otillåten fångst skall åläggas att betala en särskild avgift. Avgiften skall bestämmas till ett belopp som motsvarar den otillåtna fångstens värde, om det inte finns särskilda skäl att bestämma avgiften till ett lägre belopp.

Härigenom föreskrivs att 11 § lagen (1994:1709) om EG:s förfordningar om den gemensamma fiskeripolitiken skall ha följande lydelse.

11 §¹⁵

Till böter eller fängelse i högst *sex månader* döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot EG:s förfordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag i fråga om

1. uppgiftsskyldighet,
2. kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fisk och fiskprodukter.

Till böter eller fängelse i högst *två år* döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot EG:s förfordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag i fråga om

1. uppgiftsskyldighet,
2. kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fisk och fiskprodukter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

¹⁵ Senaste lydelse 1995:1389.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-01-08

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 19 december 2002 (Jordbruksdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över

1. förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787),
2. lag om ändring i lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Jacob Wichmann.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i fiskelagen

22 §

I paragrafens första stycke finns ett bemyndigande enligt vilket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela vissa föreskrifter om uppgiftsskyldighet för den som bedriver yrkesmässigt fiske. Enligt förslaget skall bemyndigandet ändras till att omfatta den som innehar yrkesfiskelicens enligt 30 § eller som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten. Som skäl för förslaget anges att definitionen av yrkesmässigt fiske i 6 § inte omfattar fiske som sker i egna eller arrenderade vatten vilket skulle innebära att ett genom yrkesfiske omfattande resursuttag kan undandras från registrering.

Lagrådet har förståelse för önskemålet att åstadkomma en mer fullständig registrering av de resursuttag som sker. Frågan är dock om förslaget fått en lämplig utformning. Avsikten torde inte ha varit att uppgiftsskyldigheten skall omfatta annat än yrkesfiske. Med den utformning som förslaget fått ger bemyndigandet emellertid utrymme för en mer långtgående uppgiftsskyldighet. Ett alternativ som förtjänar att övervägas under den fortsatta beredningen synes vara att låta definitionen av yrkesmässigt fiske i 6 § omfatta även sådant yrkesfiske som avses med det nu framlagda förslaget. Det kan i sammanhanget anmärkas att regeringen i 27 § talar för att även fiske som sker med stöd av enskild fiskerätt kan vara att anse som yrkesmässigt enligt lagen. Det framstår också som språkligt otillfredsställande och ägnat att förvirra att visst yrkesfiske inte skulle anses yrkesmässigt.

Såvitt Lagrådet kan bedöma torde en ändring av definitionen kunna genomföras utan några alltför långtgående följdändringar i de övriga paragrafer i lagen som handlar om yrkesmässigt fiske. Åtskilligt talar därför för en sådan lösning. En ändring förutsätter emellertid överväganden som går utöver vad som är möjligt inom ramen för Lagrådets granskning. Lagrådet vill också peka på relationen mellan bemyndigandet i förevarande paragraf och bemyndigandet i 3 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt gällande lydelse är dessa bemyndiganden samordnade och det senare bemyn-

digandet synes redan lämna utrymme för sådana föreskrifter som det nu framlagda förslaget avser. Detta förslag synes alltså leda till en dubbelreglering. Lagrådet anmärker också att uttrycket yrkesmässigt fiske kommit till användning i det nu framlagda förslaget till ändring av 41 § andra stycket. Om uttrycket även i det sammanhanget skulle tolkas på så sätt att det inte innefattar annat yrkesfiske än sådant som sker med stöd av licens eller tillstånd skulle detta innebära att bestämmelsen inte kunde tillämpas vid fiske som sker utan tillstånd (jfr 37 § första stycket 2).

37, 38 och 40 §§

I paragraferna finns olika straffbestämmelser i vilka straffet enligt gällande rätt är böter eller fängelse i högst sex månader. De nu föreslagna bestämmelserna innebär att maximistraftet höjs till fängelse i högst två år. I sammanhanget bör anmärkas att det i den rapport från Fiskeriverket som ligger till grund för remissen föreslogs en höjning av maximistraftet till ett års fängelse. Vad som anges i remissen (s. 18) om att Fiskeriverkets förslag skulle överensstämma med regeringens är således inte korrekt.

De straffbestämmelser som förslagen berör omfattar gärningar av mycket olika slag och med skiftande straffvärde. Bestämmelserna avser inte endast yrkesfiske utan också alla former av fritidsfiske. Detta återspeglas bland annat i att ringa fall är undantagna från ansvar enligt såväl 37 § som 40 §.

Den höjning av straffskalan som nu föreslås måste betecknas som mycket kraftig. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att det inte synes finnas något fall i praxis som föranlett ett fängelsestraff. Det skulle under sådana omständigheter ha varit angeläget att förslaget lämnat vägledning om i vilka fall eller under vilka omständigheter som den förhöjda straffskalan skall användas. Detta skulle exempelvis ha kunnat ske genom en gradindelning av brotten med angivande av vad som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om ett brott är att anse som grovt. Det kan sättas i fråga om förslaget utan sådan vägledning kommer att få någon sådan betydelse för straffmätningen som får antas vara avsedd, särskilt som inte heller motiven belyser frågan.

De brister i sanktionssystemet som föreligger enligt Fiskeriverkets rapport synes inte heller i första hand gälla straffskalorna som sådana. Som ett skäl för att höja straffmaximum anförs i remissen att nivån på de svenska sanktionerna i jämförelse med andra EU-länders lagstiftning skulle framstå som låg. I de flesta av dessa länder synes emellertid, såvitt framgår av Fiskeriverkets rapport, fängelse över huvud taget inte användas som sanktion. Och av de länder som har fängelsestraff är det endast Danmark som har ett högre straffmaximum än fängelse i sex månader och då endast för vissa svårare fall.

En orsak till den ringa användningen av fängelsestraff skulle kunna vara de begränsningar som FN:s havsrättskonvention anger för användningen av frihetsstraff som påföljd för brott mot föreskrifter om fiske i den ekonomiska zonen. För svensk del har begränsningarna kommit till uttryck i att straffskalan för brott enligt 37 och 40 §§ endast omfattar böter i de fall då brotten begåtts i Sveriges ekonomiska zon. Den nu föreslagna höjningen av straffskalorna gäller alltså i princip bara brott som begås inom svenskt sjöterritorium. Detta innebär att det kan

komma att uppstå anmärkningsvärda skillnader i påföljden för ett brott beroende på var detta begåtts.

Prop. 2002/03:41
Bilaga 5

Enligt Lagrådets uppfattning har det således inte anförts tillräckliga skäl för den drastiska höjning av straffmaximum som föreslagits. Om förslaget trots detta läggs till grund för lagstiftning förordar Lagrådet att höjningen av straffmaximum, i enlighet med Fiskeriverkets förslag, begränsas till fängelse i högst ett år.

41 §

Enligt första stycket är straffskalan för brott enligt 37 och 40 §§ begränsad till böter i de fall då brottet begåtts i Sveriges ekonomiska zon. I andra stycket anges en viss beräkningsgrund för böterna (normerade böter) för det fall att brottet begåtts genom otillåtet trålfiske. Enligt förslaget skall användningen av normerade böter utvidgas till att omfatta alla brott enligt fiskelagen som begåtts vid yrkesmässigt fiske och som ”avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor”. Dessutom föreslås en ny beräkningsgrund för de normerade böterna.

Den föreslagna begränsningen till yrkesmässigt fiske har berörts ovan under 22 §.

Att andra stycket anges avse brott enligt denna lag, och således formellt inkluderar även brott enligt 38, 39 och 42 §§, beror, såvitt framkommit, på ett förbiseende. Lagrådet utgår således från att avsikten varit att endast brott enligt 37 och 40 §§ skall omfattas. Även med denna begränsning innebär förslaget en betydande utvidgning av området för normerade böter. Detta gäller särskilt i förhållande till 40 § som omfattar straffansvar för överträdelse av föreskrifter av mycket skiftande slag.

Normerade böter förekommer numera i lag endast i mycket begränsad omfattning. Vid sidan av bestämmelsen i fiskelagen synes bestämmelser om normerade böter finnas endast i lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled. Ett skäl för att införa normerade böter vid brott mot fiskelagen var, mot bakgrund av förbudet mot frihetsstraff i havsrättskonventionen, att man ville öppna en möjlighet för Sverige att använda bötesstraff på samma höga nivå som vissa andra länder. I praktiken utdöms emellertid normerade böter endast undantagsvis. År 2001 tillämpades bestämmelsen i fiskelagen i endast tre fall.

Lagrådet har förståelse för att det kan finnas ett önskemål att utvidga tillämpningsområdet. Det hade dock varit önskvärt med ett fylligare beredningsunderlag för en så pass stor principiell förändring som nu föreslås. I remissen belyses inte de tillämpningsproblem som förslaget kan medföra. Inte heller analyseras eller diskuteras påföljdens lämpliga avgränsning eller förhållande till andra sanktioner.

Ett skäl för att använda normerade böter har ansetts vara önskemålet att för vissa typer av brottslighet få en för enskilda fall väl avvägd påföljd genom tillämpning av en särskild beräkningsgrund. Detta har särskilt gällt brott som varit förenade med ekonomisk vinning. Tidigare relaterades böterna således ofta till förtjänsten av ett lagstridigt förfarande. I fiskelagen relateras böterna till motorstyrkan på det fartyg som använts. När det gäller otillåtet trålfiske kan detta framstå som en ordning som normalt kan ge ett rimligt resultat. Vid andra typer av överträdelser torde beräkningsgrunden däremot lätt kunna framstå som

mer eller mindre godtycklig. Mot detta kan invändas att förslaget ger ett betydande utrymme för straffmätning inom ramarna för den särskilda beräkningsgrunden. Detta innebär dock samtidigt att beräkningsgrunden lämnar ringa vägledning och att domstolarna är hänvisade till att bestämma böternas storlek från andra utgångspunkter. Det framstår som en klar brist att det inte finns någon diskussion i remissen om hur straffmätningen bör ske i de fall som enligt förslaget kommer att omfattas av normerade böter.

Även när det gäller normerade böter är alltså det beredningsunderlag som presenterats bristfälligt. För det fall att förslaget ändå läggs till grund för lagstiftning finner Lagrådet det angeläget att frågorna om påföljdens tillämpningsområde och straffmätningen i olika fall belyses mer ingående än vad som skett i remissen.

50 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd som påföljd för överträdelse av fiskebestämmelser och – alternativt – om utfärdande av varning när detta kan anses som en tillräcklig åtgärd. Särskilt föreslås i andra stycket en väsentlig utvidgning av möjligheterna att återkalla en licens och ett tillstånd när innehavaren av licensen eller tillståndet har begått en överträdelse av fiskelagen. Därutöver skall innehavaren av licensen eller tillståndet kunna dömas till böter eller fängelse och förverkande av fångst eller dess värde och dessutom enligt den föreslagna 50 b § kunna åläggas att utge en särskild avgift. Det är alltså ett omfattande, tämligen komplicerat och för berörda personer svåröverskådligt påföljdssystem som föreslås, och eftersom påföljderna är avsedda att fastställas i skilda förfaranden både vid domstol och vid förvaltningsmyndighet, kan det uppkomma samordningsproblem och dessutom bli svårt – av praktiska och ekonomiska skäl – för enskilda fiskare att försvara sig på ett effektivt sätt mot de olika påföljder som de kan drabbas av.

Den föreslagna bestämmelsen väcker också, som framhållits i remissen (s. 24 f.), frågan om regleringen är förenlig med artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, där det i den svenska översättningen föreskrivs bl.a. 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.

Övervägande skäl talar enligt Lagrådets mening för att återkallelse av licens eller tillstånd enligt den föreslagna bestämmelsen vid tillämpning av artikel 4 i protokollet är att anse som ett straff och inte endast som en rent preventiv skyddsåtgärd. En sådan tolkning faller sig naturlig när det som i detta fall är fråga om en tidsbegränsad återkallelse vars varaktighet kan antas komma att bestämmas i relation till brottets svårhetsgrad. I remissen (s. 24) anges för övrigt att återkallelsen är en reaktion på en straffbar gärning som i viss mån har karaktär av ett straff. I denna fråga kan också hänvisas till Europadomstolens avgörande i målet Escoubet mot Belgien (dom den 28 oktober 1999), där det vid tillämpning av belgisk rätt görs en distinktion mellan det omedelbara omhändertagandet av ett körkort, som anses vara av preventiv karaktär, och den definitiva indragningen av körkortet, som anses som ett straff.

När det sedan gäller den i remissen (s. 25) berörda frågan om återkallelse av en licens eller ett tillstånd faller utanför artikel 4 i protokollet på grund av att påföljden inte kan anses fastställd i en "brottmålsrättegång" och innehavaren av licensen eller tillståndet inte kan anses som "dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen" i Sverige kan antas att dessa begrepp, liksom många andra liknande begrepp i Europakonventionen, skall ges en autonom tolkning och således tolkas oberoende av den rättsliga systematiseringen i varje lands nationella rätt (se t.ex. målet Franz Fischer mot Österrike, dom den 29 maj 2001).

Innebörden av artikel 4 i protokoll nr 7 har i andra hänseenden klargjorts i ett antal avgöranden av Europadomstolen, vilka gällt situationer där en och samma gärning bedömts i skilda förfaranden vid domstol eller förvaltningsmyndighet. Det har i huvudsak rört sig om fall då gärningen lett både till en administrativ påföljd och till en egentlig straffrättslig påföljd (målen Gradinger mot Österrike, dom den 23 oktober 1995, Oliveira mot Schweiz, dom den 30 juli 1998, Ponsetti och Chesnel mot Frankrike, beslut den 14 september 1999, Franz Fischer mot Österrike, dom den 29 maj 2001, W.F. mot Österrike, dom den 30 maj 2002, Sailer mot Österrike, dom den 6 juni 2002, och Göktan mot Frankrike, dom den 2 juli 2002). Av denna rättspraxis framgår att, när frågan om en person begått ett visst brott har prövats i en rättegång eller ett administrativt förfarande, det inte skall ske en ny prövning av denna fråga i ett nytt förfarande (se särskilt de nämnda målen mot Österrike). Är det däremot fråga om en handling som utgör mer än ett brott, finns det inget hinder mot att det i separata förfaranden prövas om personen i fråga begått vart och ett av dessa brott (se särskilt Oliveira mot Schweiz samt Ponsetti och Chesnel mot Frankrike). Avgörande för om en handling skall anses utgöra mer än ett brott är om de väsentliga elementen i brotten skiljer sig åt eller inte. Självfallet kan det härvidlag finnas gränsfall där svaret på frågan inte är givet.

Grunden för återkallelse enligt det föreslagna andra stycket är emellertid att innehavaren av en licens eller ett tillstånd har begått en överträdelse av fiskelagen. Även om det kan finnas fall då en överträdelse inte kan följas av straffrättslig påföljd, torde det i allmänhet vara en och samma överträdelse som kan leda både till böter eller fängelse och till återkallelse av licens eller tillstånd. Här föreligger alltså inte den i Europadomstolens praxis behandlade situationen att en handling utgör flera separata brott.

Eftersom avsikten med föreslaget är att återkallelsen av licensen eller tillståndet normalt skall ske innan frågan om straffansvar hunnit prövas, innebär den föreslagna regleringen att Fiskeriverket eller länsstyrelsen först skall självständigt pröva om innehavaren av licensen eller tillståndet har begått en överträdelse av fiskelagen – med möjlighet till omprövning vid förvaltningsdomstol – och att samma fråga om en överträdelse av fiskelagen senare skall kunna prövas av allmän domstol i en vanlig brottmålsrättegång. Såväl förvaltningsmyndigheten som domstolen skall alltså självständigt ta ställning till om personen i fråga har överträtt fiskelagen, varvid de kan komma till samma eller till olika resultat. Lagrådet vill starkt ifrågasätta om en sådan ordning är förenlig med artikel 4 i protokollet och om den över huvud taget tillgodoser rimliga

krav på rättssäkerhet. Lagrådet avstyrker därför den nu ifrågavarande paragrafen i den utformning den fått i remissen.

Vad nu sagts hindrar självfallet inte att en utvidgning av möjligheterna till återkallelse av licenser och tillstånd kan åstadkommas på andra sätt som inte skulle möta samma invändningar. Ett alternativ – som dock inte skulle tillgodose önskemålet att en återkallelse skall kunna ske skyndsamt – skulle vara att återkallelsen beslutas först efter, och på grundval av, en lagakraftvunnen fällande dom för brott mot fiskelagen. Det blir då inte fråga om en dubbel prövning av om något brott begåtts, och artikel 4 i protokollet kan i princip inte anses hindra att en tilläggsåtgärd åläggs av ett separat organ (se Europadomstolens mål R.T. mot Schweiz, beslut den 30 maj 2000). Teoretiskt kan man också tänka sig att reglerna om återkallelse utformas så att de inte förutsätter ett ställningstagande till om innehavaren av licensen eller tillståndet har begått ett brott. En annan sak är att det även i ett sådant fall enligt artikel 6 i Europakonventionen får anses krävas att beslutet om återkallelse kan överprövas av domstol, eftersom återkallelsen gäller innehavarens civila rättigheter.

För det fall att remissförslaget i denna del trots Lagrådets invändningar skulle leda till lagstiftning vill Lagrådet i det följande framlägga vissa synpunkter på utformningen av lagtexten.

Enligt andra stycket skall ett yrkesfisketillstånd eller ett fartygstillstånd få återkallas på viss tid, lägst fjorton dagar och högst sex månader. Artikel 6 i Europakonventionen får anses tillämplig på det förfarande som kan leda fram till en sådan återkallelse. Enligt artikel 6 krävs att beslutet om återkallelse, när det fattas av förvaltningsmyndighet, skall kunna överprövas av domstol. I fall då återkallelsen är begränsad till fjorton dagar eller till någon annan kortare tidsperiod kan det ifrågasättas om inte rätten att få beslutet överprövat av förvaltningsdomstol ofta blir illusorisk, eftersom domstolsprövning inte hinner ske förrän beslutet redan verkställts i sin helhet.

I tredje stycket behandlas möjligheten att utfärda en varning som ett substitut för en återkallelse. Det tilläggs i en andra mening att en varning får förenas med villkor. Lagrådet föreslår att denna andra mening utgår, eftersom själva varningen knappast kan göras villkorlig.

Enligt fjärde stycket skall ett beslut enligt paragrafen gälla omedelbart, och i en andra mening anges när en återkallelse eller en varning som är förenad med villkor skall gälla. Relationen mellan dessa båda meningar är oklar.

Fjärde styckets tredje mening innehåller ett slags preskriptionsregel med avseende på de sanktioner som skall kunna åläggas enligt paragrafen. Preskriptionstiden anges till fem år efter överträdelsen och är enligt remissen (s. 27) relaterad till den föreslagna skärpningen av maximistraffet till två års fängelse. Om maximistraffet blir lägre, bör det alltså också påverka preskriptionstidens längd.

Den föreslagna preskriptionsbestämmelsen passar mindre väl till det i första stycket nämnda fallet att licensinnehavaren vid upprepade tillfällen överträtt bestämmelser om fiske. Om preskriptionstiden skall gälla även i dessa fall, torde det böra krävas att samtliga de överträdelser som anses böra leda till återkallelse av licens eller tillstånd har begåtts högst fem år innan åtgärd vidtas för återkallelsen. Det är inte heller klart om

preskriptionstiden skall tillämpas även på det i första stycket behandlade fallet att det lämnats felaktiga uppgifter i en ansökan.

Prop. 2002/03:41
Bilaga 5

50 b §

De överväganden rörande artikel 4 i protokoll nr 7 till Europa-konventionen som gjorts i anslutning till 50 a § har giltighet även med avseende på nu förevarande paragraf. Lagrådet har emellertid även andra invändningar mot paragrafen.

Den särskilda avgift som behandlas i paragrafen avses kunna åläggas vid sidan av förverkandepåföljd enligt 45 § och kan därför inte antas ha till primärt syfte att dra in vinning vid brott. Avgiften liknar närmast ett bötesstraff men avses kunna tillämpas jämte böter. Lagrådet vill starkt ifrågasätta lämpligheten av att vid sidan av fängelse/böter, förverkande och återkallelse av licens eller tillstånd införa en sådan tilläggspåföljd med oklart syfte. Om en kraftigare ekonomisk sanktion än den som hittills brukat utdömas bedöms som önskvärd, synes en bättre lösning vara att skärpa bötesstraffen.

Om paragrafen trots Lagrådets invändningar anses böra bibehållas, förordar Lagrådet att det direkt i lagen anges vilken myndighet som skall bestämma om den särskilda avgiften. Det är enligt Lagrådets mening mindre lämpligt att det anförtros åt regeringen att besluta vilken myndighet som skall fatta beslut om en ingripande ekonomisk påföljd av detta slag.

Förslaget till lag om ändring i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

Lagrådet hänvisar till vad som anförts ovan under förslaget till lag om ändring i fiskelagen 37, 38 och 40 §§.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 januari 2003

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Bodström, Karlsson J. O., Sommestad, Karlsson H., Nykvist, Lund, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Björklund

Föredragande: Ann-Christin Nykvist

Regeringen beslutar proposition 2002/03:41 Ändringar i fiskelagen, m.m.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upp- håver eller upprepar ett normgivnings- bemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG- regler
---------------------------	---	---

Lag om ändring i
fiskelagen (1993:787)

19 , 22, 50 b §§