

# Ändringar i bestämmelser om straff och administrativa sanktioner vid fiske



REGERINGSKANSLIET

**Landsbygdsdepartementet**

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför: Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23903-2  
ISSN 0284-6012

# Innehåll

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Författningsförslag .....</b>  | <b>7</b>  |
| 1.1      | Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787).....  | 7         |
| 1.2      | Förslag till förordning om ändring i förordningen<br>(1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskeri-<br>näringen ..... | 11        |
| <b>2</b> | <b>Bakgrund .....</b>   | <b>15</b> |
| <b>3</b> | <b>Gällande rätt .....</b>  | <b>17</b> |
| 3.1      | Straffrättsliga åtgärder .....  | 17        |
| 3.1.1    | Straff.....   | 17        |
| 3.1.2    | Beslag och förverkande.....   | 19        |
| 3.2      | Administrativa sanktioner .....   | 19        |
| 3.2.1    | Sanktionsavgifter .....   | 19        |
| 3.2.2    | Prickar, återkallelse och förbud .....  | 21        |
| 3.2.3    | Landningsavgift.....  | 28        |
| <b>4</b> | <b>Fiskelagsutredningens betänkande.....</b>  | <b>31</b> |
| 4.1      | Inledning.....  | 31        |
| 4.2      | Fängelse ersätts med normerade böter .....  | 31        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 4.3      | Brott mot EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken .....                                       | 33        |
| 4.4      | Allvarliga överträdelser inom sanktionsavgifts-systemet återförs till det straffrättsliga systemet ..... | 34        |
| 4.5      | Utökad differentiering av sanktionsavgifterna.....   | 38        |
| 4.6      | Återkallelse .....   | 39        |
| <b>5</b> | <b>Remissinstansernas synpunkter .....</b>   | <b>41</b> |
| 5.1      | Brott mot EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken .....                                       | 41        |
| 5.2      | Sanktionsavgifter.....   | 42        |
| 5.3      | Återkallelse .....   | 43        |
| <b>6</b> | <b>Sanktionsavgifter på andra områden.....</b>   | <b>45</b> |
| 6.1      | Miljöbalken.....   | 45        |
| 6.2      | Arbetsmiljölagen .....   | 48        |
| 6.3      | Utlänningslagen .....  | 50        |
| 6.4      | Skatteförfarandelagen .....  | 51        |
| 6.5      | Tullagen .....   | 52        |
| <b>7</b> | <b>Sanktionsavgifter – alternativa lösningar på fiskeområdet.....</b>                                    | <b>55</b> |
| 7.1      | Behovet av en ändring.....   | 55        |
| 7.2      | Straffrättsligt system.....  | 58        |
| 7.3      | Sanktionsavgiftssystem.....  | 59        |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 7.4       | Såväl straff som administrativ sanktion .....                                      | 60        |
| 7.5       | Straff eller administrativ sanktion som alternativ för<br>samma överträdelse ..... | 61        |
| <b>8</b>  | <b>Återkallelse - olika möjligheter .....</b>                                      | <b>65</b> |
| 8.1       | Bakgrund .....   | 65        |
| 8.2       | Överträdelser som omfattas av pricksystemet .....                                  | 66        |
| 8.3       | Överträdelser som omfattas av den nationella<br>återkallelsebestämmelsen .....     | 68        |
| 8.4       | Alternativa möjligheter .....  | 70        |
| 8.4.1     | Bibehållande av nuvarande system .....   | 70        |
| 8.4.2     | Ett pricksystem som omfattar alla överträ-<br>delser .....                         | 72        |
| 8.4.3     | Pricksystemet som enda återkallelsemöjlighet .....                                 | 73        |
| 8.4.4     | En annorlunda nationell återkallelsebestäm-<br>melse .....                         | 74        |
| <b>9</b>  | <b>Överväganden och förslag .....</b>  | <b>75</b> |
| 9.1       | Komplettering av straffbestämmelsen .....  | 75        |
| 9.2       | Allvarliga överträdelser inom sanktionsavgifts-<br>systemet .....                  | 77        |
| 9.3       | Återkallelse utöver pricksystemet .....  | 87        |
| <b>10</b> | <b>Konsekvenser .....</b>  | <b>93</b> |
| <b>11</b> | <b>Författningskommentar .....</b>   | <b>97</b> |
| 11.1      | Fiskelagen (1993:787) .....  | 97        |

|   |    |
|---|----|
| 11.2 Förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket<br>och fiskerinäringen..... | 99 |
|---|----|

# 1 Författningsförslag

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

Häri genom föreskrivs i fråga om fiskelagen (1993:787) dels att 40, 50 a och 56 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny 56 a § av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 40 §

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

Till samma straff döms den som med uppsåt eller av 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

Till samma straff döms, om inte annat följer av 41 §, den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom

1. otillåtet fiske,
2. att i strid mot bestämmelserna behålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord, i havet

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.

kasta tillbaka fisk som har fångats, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst, eller

3. att bryta mot bestämmelser om skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som har fångats, förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet.

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

#### 50 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att den som bedriver yrkesmässigt fiske eller annars fiske i näringsverksamhet ska betala en sanktionsavgift om denne bryter mot någon av de föreskrifter eller EG-förordningar som avses i 40 § första och andra styckena.

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

Regeringen får meddela föreskrifter om att den som bedriver yrkesmässigt fiske eller annars fiske i näringsverksamhet ska betala en sanktionsavgift om denne bryter mot någon av de föreskrifter eller EU-förordningar som avses i 40 § första och andra styckena.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 500 000 kronor. När regeringen meddelar föreskrifter om



hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

### 56 §

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 brott mot bestämmelser om fiske.*

En yrkesfiskelicens får återkallas om den har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan.

### 56 §

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

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

*2. har gjort sig skyldig till en allvarlig överträdelse som har lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 50 a §, eller*

*3. under en tolv månaders-period genom upprepade överträdelser som har lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av*

### 56 a §

En yrkesfiskelicens och ett sådant tillstånd som avses i 21 § andra stycket får återkallas på viss tid, *lägst två månader och högst ett år.* Detta får ske om innehavaren av licensen eller tillståndet *har gjort sig skyldig till upprepade brott eller överträdelser enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.*

*50 a § i väsentlig grad har brustit i skyldigheten att rätta sig efter gällande bestämmelser.*

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

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

En yrkesfiskelicens och ett sådant tillstånd som avses i 21 § andra stycket får återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan om det på sannolika skäl kan antas att licensen eller tillståndet kommer att återkallas slutligt *på grund av att innehavaren av licensen eller tillståndet har gjort sig skyldig till upprepade brott*. Beslutets giltighetstid ska begränsas på det sätt som gäller för återkallelse enligt *första stycket*.

*En yrkesfiskelicens och ett sådant tillstånd som avses i 21 § andra stycket får återkallas permanent om innehavaren av licensen eller tillståndet genom att göra sig skyldig till upprepade brott och överträdelser har visat en uppenbar ovilja att följa gällande bestämmelser.*

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen att punkten 1 i bilagan till förordningen ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

1. Sanktionsavgift ska betalas för överträdelse av

a) artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 2347/2002 av den 16 december 2002 om särskilda tillträdeskrav och därmed förbundna villkor vid fiske efter djuphavsbestånd,

b) artiklarna 11 och 22 i rådets förordning (EG) nr 1098/2007 av den 18 september 2007 om upprättande av en flerårig plan för torskbestånden i Östersjön och det fiske som utnyttjar de bestånden, om ändring av förordning (EEG) nr 2847/93 och upphävande av förordning (EG) nr 779/97,

c) artikel 8 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999,

d) artikel 22 i rådets förordning (EG) nr 1006/2008 av den 29 september 2008 om tillstånd till fiskeverksamhet för gemenskapens fiskefartyg i vatten utanför gemenskapens vatten och om tillträde för fartyg från tredjeland till gemenskapens vatten, om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93 och (EG) nr 1627/94 och om upphävande av förordning (EG) nr 3317/94,

e) artiklarna 14, 15 och 21–24 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna

i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006,

f) artikel 8 i kommissionens förordning (EU) nr 201/2010 av den 10 mars 2010 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1006/2008 om tillstånd till fiskeverksamhet för gemenskapens fiskefartyg i vatten utanför gemenskapens vatten och om tillträde för fartyg från tredjeländ till gemenskapens vatten,

g) artikel 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1236/2010 av den 15 december 2010 om fastställande av en kontroll- och tillsynsplan för det område som omfattas av konventionen om framtida multilateralt samarbete om fisket i Nordostatlanten och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 2791/1999,

h) artiklarna 30–36, 39–41, 47, 49–52, 54 och 82 i samt bilaga X till kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, eller

i) Fiskeriverkets föreskrifter, i den mån de rör resurstillträde och kontroll på fiskets område.

Överträdelsen av de bestämmelser som anges i a–i ska bestå i att

– inte föra fiskeloggbok, kustfiskejournal, sötvattensjournal eller fångstrappport för inlandsfiske,

– inte uppräta landnings- eller omlastningsdeklaration,

– inte i rätt tid registrera eller föra in uppgifter i sådan loggbok, journal, rapport eller deklaration,

– inte i rätt tid överföra, sända eller lämna in sådan loggbok, journal, rapport eller deklaration, eller

– lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i sådan loggbok, journal, rapport eller deklARATION.

Sanktionsavgift ska betalas med 2 000 kr.

Om överträdelsen av de bestämmelser som anges i a–i består i att fångst inte har rapporterats genom att fiskeloggbok, kustfiskejournal, sötvattensjournal eller fångstrapport för inlandsfiske inte förts, art eller fångstmängd har utelämnats från sådan rapportering, art felaktigt har redovisats som annan i rapporteringen ska i stället sanktionsavgift betalas med en avgift som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten.

En sådan avgift som avses i fjärde stycket ska betalas med två gånger den otillåtna fångstens värde, vilket ska beräknas på sätt som anges i 6 kap. 2 a § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, dock minst med 5 000, 10 000 eller 25 000 kr. Om varken faktiskt försäljningspris eller marknadspris av viss art kan fastställas, ska avgiften motsvara två gånger det senast kända marknadsvärdet för arten.



## 2 Bakgrund

Regeringen gav, genom beslut av den 4 oktober 2007, en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till en förändrad fiskelagstiftning. Utredningen antog namnet Fiskelagsutredningen. Utredningen lämnade sitt slutbetänkande Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag (SOU 2010:42) i juni 2010. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Sedan utredningen lämnade sitt betänkande har nya EU-förordningar trätt i kraft, som bland annat rör tillämpningen av ett s.k. pricksystem inom fiskets område. Regeringen gav, genom beslut av den 20 april 2011, Fiskeriverket i uppdrag att lämna förslag till utformning av ett pricksystem för fiskelicensinnehavare och ett pricksystem för befälhavare samt att utreda under vilka förutsättningar befrielse från sanktionsavgift bör medges. Fiskeriverket lämnade sin rapport den 1 juni 2011. Rapporten har remissbehandlats. Frågan om befrielse från sanktionsavgift bereds för närvarande inom Regeringskansliet. När det gäller pricksystemet utfärdade regeringen den 28 juni 2012 en lag om ändring i fiskelagen (SFS 2012:524), genom vilken pricksystemet genomfördes i svensk rätt. Genomförandet av pricksystemet innebär att det finns två olika återkallelsebestämmelser, en för överträdelser som omfattas av pricksystemet och en för övriga överträdelser. Regeringen ansåg i förarbetena till denna ändring av fiskelagen att ett system för återkallelse borde vara enhetligt. Det fanns dock inte något underlag för att genomföra någon annan ändring än den som redovisats i Fiskeriverkets rapport (Dnr 10-1831-11)

(regeringens proposition 2011/12:137 Införande av ett pricksystem på fiskets område, s. 54).

I ovannämnda betänkande och rapport ges en gedigen redogörelse för gällande rätt och behov av ändringar samt lämnas förslag till bestämmelser som föreslås ingå i en ny fiskelagstiftning. Det finns dock, i syfte att belysa vissa frågor närmare och att få ett heltäckande underlag, anledning att komplettera Fiskelagsutredningens betänkande och Fiskeriverkets rapport.



## 3 Gällande rätt

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

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

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

### 3.1 Straffrättsliga åtgärder

#### 3.1.1 Straff

Bestämmelserna om straffrättsliga sanktioner finns i 37–44 §§ fiskelagen. Enligt 37–39 och 42 §§ är det straffbart att med uppsåt eller av oaktsamhet utan lov fiska i vatten där annan har enskild fiskerätt, fiska utan tillstånd där myndighets tillstånd

behövs, sätta ut eller placera ett fiskeredskap eller annan anordning i strid med vad som gäller om fiskådra, bryta mot de bestämmelser som gäller i förhållandet mellan de fiskande, plantera ut fisk, flytta fisk eller odla fisk utan tillstånd eller i strid med särskilt tillstånd eller villkor som meddelats samt att med uppsåt försöka hindra utländska myndigheter från att kontrollera svenska fiskefartyg utanför Sveriges sjöterritorium enligt internationella överenskommelser om fiskevård och fiskets bedrivande.

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

Slutligen föreskrivs i 40 § andra stycket fiskelagen att det är straffbart att med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryta mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom otillåtet fiske eller genom att bibehålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst eller att bryta mot bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet.

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

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

försett med motor leder till normerade böter. Dessa bestäms till ett kronotal som motsvarar lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget.

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

### **3.1.2 Beslag och förverkande**

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

## **3.2 Administrativa sanktioner**

### **3.2.1 Sanktionsavgifter**

Genom ändringar i fiskelagen som trädde i kraft den 1 juli 2008 infördes ett system med administrativa sanktionsavgifter (prop. 2007/08:107). Syftet var att effektivisera sanktionssystemet på fiskeområdet.

Regeringen bedömde i propositionen att de överträdelse som skulle kunna leda till en sanktionsavgift skulle vara lätta att konstatera och det skulle av bestämmelserna klart och tydligt framgå vad som krävs av den enskilde. Bestämmelser som kräver en viss tolkning och överträdelse som ofta kräver utredning och innefattar bedömningsmoment borde av rättssäkerhetsskäl ligga kvar i det straffrättsliga systemet (prop. 2007/08:107, s. 18–19).

Genom nämnda ändringar i fiskelagen infördes ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att den som bedriver yrkesmässigt fiske eller annars fiske i näringsverksamhet ska betala en sanktionsavgift om denne bryter mot någon av de föreskrifter eller EU-förordningar som avses i 40 § första och andra styckena.

De överträdelse som avses är bl.a. överträdelse av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet, nämligen att föra och lämna in fiskeloggbok, att föra och lämna in landningsdeklaration, att föra och lämna in omlastningsdeklaration, att förhandsanmäla landningar samt att föra och lämna in fångstjournal eller kustfiskejournal. Regeringen angav i propositionen (s. 19–20) flera skäl till att det var lämpligt att överföra just dessa överträdelse till ett system med sanktionsavgifter, bl.a. att denna typ av överträdelse är av sådan art att de inte tillhör de mest allvarliga överträdelse på fiskeområdet och inte per automatik medför någon skada på fiskbestånden eller miljön och att de flesta av dessa bestämmelser är klara och tydliga och därmed inte kräver någon mer ingående utredning. En överföring av dessa överträdelse till ett system med sanktionsavgifter bedömdes vidare kunna medföra att betydligt fler överträdelse skulle leda till en sanktion. En sanktionsavgift ansågs dessutom bli en förutsägbar påföljd för den enskilde, i och med att dessa överträdelse utgör en relativt homogen grupp, som möjliggör en schablonisering av sanktionerna och därmed avgifter enligt en på förhand fastställd taxa.

Även bestämmelser om särskilda landningshamnar och om medförande av visst dokument på fiskeresor ansågs kunna komma i fråga för sanktionsavgift, då även dessa bestämmelser är klara

och tydliga och inte kräver någon utredning (s. 20 i propositionen).

När det gäller avgiftens belopp ansåg regeringen i förarbetena att avgiften för överträdelse av bestämmelser om förhandsanmälan och om särskilda landningshamnar skulle differentieras i förhållande till fiskefartygets storlek eller motorstyrka eftersom storleken eller motorstyrkan för dessa överträdelser påverkar den skada eller risk för skada på fiskebestånden som en överträdelse kan medföra. För övriga överträdelser ansåg regeringen att avgiften skulle vara enhetlig (propositionen s. 28–29).

När det gäller övriga straffbelagda överträdelser gjorde regeringen bedömningen att dessa bör finnas kvar inom det straffrättsliga systemet (s. 20–21 i propositionen).

Regeringen har använt sig av bemyndigandet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. De överträdelser som kan leda till sanktionsavgift anges i bilaga 1 till fiskeförordningen. Det rör sig sammanfattningsvis om att underlåta att föra loggbok, journal eller andra handlingar, att underlåta att upprätta rapporter, deklARATIONER eller andra dokument, att utelämna uppgifter eller lämna felaktiga uppgifter i sådana handlingar eller dokument, att inte skicka uppgifter i rätt tid, att inte göra eller inte i rätt tid göra förhandsanmälan, att anlöpa hamn eller påbörja landning i strid mot bestämmelserna om förhandsanmälan, att inte uppfylla skyldigheten att medföra handlingar och dokument ombord och att inte rapportera position när VMS (Vessel Monitoring System) är ur funktion.

### **3.2.2 Prickar, återkallelse och förbud**

#### **3.2.2.1 Pricksystemet**

##### *Unionsrättsliga bestämmelser*

I syfte att effektivisera kontrollsystemet på fiskets område och därmed möjliggöra en framgångsrik gemensam fiskeripolitik

antog rådet den 20 november 2009 förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006 (EUT L 343, 22.12.2009, s. 1, Celex 32009R1224, nedan kallad kontrollförordningen).

Tillämpningsföreskrifter till kontrollförordningen antogs i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs (EUT L 112, 30.4.2011, s. 1, Celex 32011R0404, nedan kallad genomförandeförordningen).

Genom artikel 92.1–5 i kontrollförordningen och artiklarna 125–133 i genomförandeförordningen infördes ett s.k. pricksystem för allvarliga överträdelse, som ska tillämpas på innehavare av fiskelicens. Systemet innebär i korthet att en innehavare av en fiskelicens som har gjort sig skyldig till eller hålls ansvarig för en allvarlig överträdelse av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken ska tilldelas ett lämpligt antal prickar till följd av överträdelsen. Det antal prickar som ska tilldelas varierar mellan tre och sju prickar och framgår av bilaga XXX till genomförandeförordningen. Prickar för olika överträdelse läggs ihop. Vid en och samma inspektion kan dock högst tolv prickar tilldelas. När det totala antalet prickar uppgår till 18, 36, 54 eller 72 prickar ska fiskelicensen återkallas tillfälligt under en period om minst två, fyra, åtta respektive tolv månader. Om fiskelicensinnehavaren uppnår 90 prickar ska fiskelicensen automatiskt dras in permanent. Antalet tilldelade prickar ska följa med det berörda fartyget om detta säljs, överförs eller på

annat sätt byter ägare efter dagen för överträdelsen, på så sätt att tilldelade prickar överförs till den nya innehavaren av fiskelicensen. Om innehavaren av en fiskelicens inte gör sig skyldig till ytterligare en allvarlig överträdelse inom tre år efter datumet för den senaste överträdelsen ska alla prickar i fiskelicensen raderas.

I artikel 92.6 i kontrollförordningen föreskrivs dessutom att medlemsstaterna är skyldiga att inrätta ett pricksystem som innebär att befälhavaren på ett fartyg tilldelas ett lämpligt antal prickar för en allvarlig överträdelse av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.

Av artikel 92 i kontrollförordningen framgår, i vart fall indirekt, att de allvarliga överträdelser som ska omfattas av pricksystemet är de som anges i artikel 3.1 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999 (EUT L 286, 29.10.2008, s. 1, Celex 32008R1005, nedan kallad IUU-förordningen). Det rör sig bl.a. om fiske utan licens eller tillstånd, underlåtenhet att registrera och rapportera fångst, fiske i avstängt område eller utan kvot, användning av förbjudna redskap, förfalskning eller döljande av märkning eller bevis, samarbete med fartyg som upptagits i förteckningen över IUU-fartyg och hindrande av befattningshavares arbete i samband med kontroll.

En sådan verksamhet som anges i artikel 3 i IUU-förordningen ska anses som en allvarlig överträdelse enligt artikel 42, om den behöriga myndigheten i medlemsstaten, med beaktande av sådana kriterier som den skada som åsamkats, brottets eller överträdelsens värde, dess omfattning eller om den har upprepats, fastställer att överträdelsen är av allvarlig art.

*Pricksystemets genomförande i nationell rätt*

Pricksystemet för innehavare av fiskelicens och pricksystemet för befälhavare infördes i nationell rätt genom en ändring i fiskelagen som trädde i kraft den 1 augusti 2012 (51–55 §§ fiskelagen). Till grund för lagändringen låg regeringens proposition 2011/12:137 Införande av ett pricksystem på fiskets område.

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

För att få använda visst fartyg för yrkesmässigt fiske i havet krävs utöver yrkesfiskelicens även ett särskilt tillstånd, s.k. fartygstillstånd eller särskilt fartygstillstånd. Ett fartygstillstånd krävs vid yrkesmässigt fiske med fartyg med en största längd av fem meter eller mer (3 kap. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område). Ett fartygstillstånd kan innehas såväl av fiskare som fiskar på allmänt vatten som av fiskare som fiskar med stöd av enskild rätt. Den som använder fartyg för fiske i näringsverksamhet i havet endast med stöd av enskild rätt kan dock i stället för att fiska med stöd av ett fartygstillstånd fiska med stöd av ett särskilt fartygstillstånd, en enklare form av fartygstillstånd. Särskilt fartygstillstånd krävs, om inte fartygstillstånd finns, för fiske i näringsverksamhet i enskilt vatten i havet med stöd av enskild rätt, oavsett fartygsstorlek (3 a kap. FIFS 2004:25).

Det kan för vissa fisken även krävas annat särskilt tillstånd, dvs. ett tillstånd för fiske av viss art, inom ett visst område, med ett visst fiskefartyg eller med användning av vissa redskap eller fiskemetoder (4 kap. FIFS 2004:25).

I nationell rätt motsvaras EU:s fiskelicens närmast av fartygstillståndet eller det särskilda fartygstillståndet. I enlighet med detta gäller pricksystemet för innehavare av fiskelicens i svensk rätt för innehavare av fartygstillstånd eller särskilt fartygstillstånd (jfr prop. 2011/12:137, s. 20).



Lagstiftningen på fiskeområdet består i stor utsträckning av EU-rättsliga bestämmelser. Flertalet svenska bestämmelser om fiske i havet är bestämmelser som fyller ut eller verkställer EU-rätten. Detta medför att det i många fall är svårt att dra en strikt gräns mellan vad som omfattas av EU-rätten och vad som är rent nationella bestämmelser. För att undvika gränsdragningsproblem och för att skapa ett tydligt, förutsebart och effektivt system omfattar pricksystemet alla allvarliga överträdelse enligt artikel 3 i IUU-förordningen som begås i samband med eller i anslutning till fiske i havet eller som hänger samman med sådant fiske, oavsett om överträdelsen avser ett brott mot en nationell bestämmelse eller en bestämmelse i en EU-förordning (jfr prop. 2011/12:137, s. 22–25). Majoriteten av de överträdelse som sker i samband med fiske i havet omfattas således av pricksystemet. Övriga överträdelse omfattas av den nationella återkallelsebestämmelse som beskrivs nedan (se avsnitt 3.2.2.2).

Pricksystemet för innehavare av fiskelicens är noggrant reglerat i kontrollförordningen och genomförandeförordningen till kontrollförordningen (se ovan i detta avsnitt under rubriken unionsrättsliga bestämmelser). Det har dock ändå krävts vissa nationella bestämmelser för att genomföra detta system. I nationell rätt anges bl.a. att pricksystemet för innehavare av fiskelicens ska tillämpas på innehavare av fartygstillstånd eller särskilt fartygstillstånd och att det är Havs- och vattenmyndigheten som är behörig myndighet att fatta beslut om prickar och återkallelse.

När det gäller pricksystemet för befälhavare regleras detta inte alls i EU-rätten utan där anges endast att medlemsstaterna ska införa ett sådant system. I svensk nationell rätt har detta system i så stor utsträckning som möjligt utformats på samma sätt som pricksystemet för innehavare av fiskelicens. Detta innebär att samma överträdelse omfattas av systemet, överträdelserna leder till samma antal prickar och återkallelse sker när samma antal prickar har uppnåtts. Det har dock när det gäller befälhavarna inte ansetts lämpligt att återkalla ett fartygstillstånd eller ett särskilt fartygstillstånd. Den sanktion som valts är i stället återkallelse av yrkesfiskelicensen och, om befälhavaren inte

har någon yrkesfiskelicens, förbud att verka som befälhavare på fiskefartyg. Denna återkallelse eller detta förbud gäller under samma tidsperioder som de tider som gäller för återkallelse av fartygstillstånd eller särskilt fartygstillstånd. Den enda skillnaden är när en befälhavare som inte har någon fiskelicens uppnått 90 prickar. I stället för ett permanent förbud ska ett sådant förbud gälla i tolv månader.

Både när det gäller återkallelse av fartygstillstånd eller särskilt fartygstillstånd och återkallelse av yrkesfiskelicens eller förbud att verka som befälhavare på fiskefartyg är det möjligt att meddela interimistiska beslut. Giltighetstiden för dessa beslut ska begränsas på samma sätt som för de slutliga besluten.

### **3.2.2.2 Återkallelse vid brott och överträdelser som inte omfattas av pricksystemet för innehavare av fiskelicens och för befälhavare**

#### *Permanent återkallelse*

En yrkesfiskelicens får enligt 56 § fiskelagen återkallas permanent om den har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan. En licens kan vidare återkallas permanent om licensinnehavaren vid upprepade tillfällen har fällts till ansvar för brott mot bestämmelser om fiske. En förutsättning för återkallelse i sistnämnda fall är att innehavaren har fällts till ansvar för de aktuella brotten genom beslut som vunnit laga kraft. Även ett fartygstillstånd, ett särskilt fartygstillstånd och ett annat särskilt tillstånd kan under vissa förutsättningar återkallas permanent (3 kap. 7 §, 3 a kap. 5 § och 4 kap. 10 § FIFS 2004:25). En permanent återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd till följd av upprepade brott mot fiskebestämmelserna är att anse som en extraordinär åtgärd som enligt förarbetena endast bör komma i fråga när brotten är allvarliga och upprepade (prop. 2002/03:41, s. 25).

### *Återkallelse på viss tid*

En yrkesfiskelicens, ett fartygstillstånd eller ett särskilt tillstånd får även återkallas på viss tid, lägst fjorton dagar och högst sex månader, om innehavaren av licensen eller tillståndet har fällts till ansvar för ett allvarligt brott enligt fiskelagen. Kravet att innehavaren ska ha fällts till ansvar innebär att det ska finnas en lagakraftvunnen dom om straff för det brott som leder till åtgärden (prop. 2002/03:41, s. 34). En sådan tillfällig återkallelse kan även ske om innehavaren av licensen eller tillståndet har gjort sig skyldig till en allvarlig överträdelse som har lett till sanktionsavgift eller under en period om tolv månader genom upprepade överträdelser som har lett till sanktionsavgift i väsentlig grad har brutit i skyldigheten att rätta sig efter gällande bestämmelser (SFS 2008:438). Vid bedömningen av hur lång tid återkallelsen ska gälla ska enligt förarbetena hänsyn tas till bl.a. hur länge brottet eller överträdelsen har pågått, brottets eller överträdelsens omfattning och betydelsen av den bestämmelse som brottet eller överträdelsen avser (prop. 2002/03:41, s. 29). Bland de omständigheter som har betydelse vid bedömningen av om brottet eller överträdelsen har varit allvarlig är om den medfört en stor orättmätig vinning eller haft stor inverkan på fiskbeståndet (prop. 2002/03:41, s. 33).

### *Varning i stället för återkallelse*

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

### *Interimistiskt beslut*

En yrkesfiskelicens, ett fartygstillstånd, ett särskilt fartygstillstånd och ett annat särskilt tillstånd kan återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande i återkallelsefrågan om det på sannolika skäl kan antas att licensen eller tillståndet kommer att återkallas slutligt på grundval av att innehavaren av licensen eller tillståndet har fällt till ansvar för ett allvarligt brott enligt fiskelagen. Giltighetstiden för det interimistiska beslutet ska begränsas på det sätt som gäller för det slutliga beslutet.

#### **3.2.2.3 Beslut och överklagande**

Beslut om tilldelning av prickar, om återkallelse av fartygstillstånd, särskilt fartygstillstånd, andra särskilda tillstånd och yrkesfiskelicens samt om förbud att verka som befälhavare meddelas av Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndighetens beslut gäller omedelbart, om inte annat beslutas. Tiden för återkallelse räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av beslutet (58 § fiskelagen). Havs- och vattenmyndighetens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (60 § fiskelagen).

#### **3.2.3 Landningsavgift**

Den som landar en otillåten fångst ska betala en särskild avgift, s.k. landningsavgift (59 § fiskelagen i förening med 6 kap. 2 a § fiskeförordningen). Med otillåten fångst avses fångster som strider mot bestämmelser i gemenskapsrätten eller nationell rätt, t.ex. fångst som överskrider en kvot eller fångst av arter för vilka Sverige inte tilldelats någon kvot. Landningsavgiften utgör en administrativ sanktionsavgift som kan påföras oberoende av om det finns uppsåt eller oaktsamhet. Syftet är enligt förarbetena att

frånta fiskaren den obehöriga vinst som en försäljning av en otillåten fångst innebär. Avsikten är att avgiften främst ska komma i fråga vid bifångster som visserligen kan innebära ett otillåtet fiske men där brott inte kan styrkas. Enligt förarbetena kan det följaktligen 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 föranleder ansågs inte innebära några särskilda tillämpningsproblem (regeringens proposition 2002/03:41 Ändringar i fiskelagen, m.m., s. 31). Havs- och vattenmyndigheten beslutar om avgiften när myndigheten objektivt har konstaterat att en viss mängd fisk som inte får fångas har förts i land. Landningsavgiften ska motsvara den otillåtna fångstens värde och ska beräknas med utgångspunkt i det pris som är högst av det faktiska försäljningspriset och det marknadspris som vid tiden för landningen gällde på landningsorten för fångster av motsvarande slag (6 kap. 2 a § fiskeförordningen).



# 4 Fiskelagsutredningens betänkande

## 4.1 Inledning

Fiskelagsutredningen lämnade sitt slutbetänkande Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag i juni 2010 (SOU 2010:42). Betänkandet har varit ute på remiss. Här återges inte förslagen i sin helhet, utan endast ett urval av förslag tas upp.

## 4.2 Fängelse ersätts med normerade böter

Fiskelagsutredningen har föreslagit att fängelse ska tas bort ur straffskalan och att tillämpningsområdet för normerade böter ska utvidgas.

Fiskelagsutredningen anser att det straffrättsliga regelverket bör förenklas och förtydligas. Det finns bl.a. olika straffskalor beroende på var en överträdelse begås. Om ett brott begås i den ekonomiska zonen kan endast böter dömas ut, medan fängelse ingår i straffskalan för brott som begås på andra vatten. Det finns enligt utredningen skäl att införa en enhetlig straffskala. Det har dessutom, såvitt är känt av utredningen, aldrig dömts till fängelse för fiskebrott. Utredningen föreslår därför att fängelse ska tas bort ur straffskalan. För flertalet brott som begås i näringsverksamhet är påföljden normerade böter, vilket enligt

utredningen är en lämplig påföljd vid fiskebrott. För brott som inte omfattas av normerade böter, dvs. främst brott begångna inom fritidsfisket, är bötesformen i stället dagsböter (jfr SOU 2010:42, avsnitt 9.2.4).

Genom förslaget att ta bort fängelse ur straffskalan uppnås enligt utredningen samtidigt att blankettstraffbudet i fiskelagen inte längre fylls ut av myndighetsföreskrifter på ett otillåtet sätt. I betänkandet anges bl.a. att regelverket inom fiskets område är mycket omfattande och att delar av det ändras frekvent. En del bestämmelser utfärdas löpande under året allteftersom behov av dem uppstår, t.ex. förbud mot visst fiske då kvoten för en viss art har uppfyllts. Med hänsyn till regelmassans omfattning och behovet av flexibilitet finns en betydande del av regelverket i Fiskeriverkets föreskrifter (numera även i Havs- och vattenmyndighetens och Jordbruksverkets föreskrifter). De straffbestämmelser som finns i fiskelagen (1993:787) kompletteras därför i stor utsträckning av föreskrifter på myndighetsnivå, vilket innebär att en stor del av den information som behövs för att avgöra om ett beteende är straffbart finns i myndighetsföreskrifter. En straffbestämmelse som inte innehåller all information om vad som är straffbart utan måste fyllas ut genom föreskrifter som återfinns på annan plats i regelverket kallas ett blankettstraffstadgande. Högsta domstolen (HD) har i ett antal domar (se bl.a. NJA 2005 s. 33) uttalat att det inte är tillåtet att ett blankettstraffstadgande med fängelse i straffskalan fylls ut på ett sådant sätt att den straffbara gärningen helt eller i det väsentliga anges i föreskrifter utfärdade på myndighetsnivå. Straffbestämmelserna kan därför inte oförändrade överföras till den nya fiskevårdslagen.

Utredningen bedömer att det inte är möjligt att föra upp myndighetsföreskrifter på högre nivå och införa självständiga straffbestämmelser eftersom regelmassan är så omfattande och ändras frekvent.

Om fängelse tas bort ur straffskalan är det dock fortfarande möjligt att reglera fisket på myndighetsnivå även i fortsättningen (jfr SOU 2010:42, avsnitt 9.2.4).



Fiskelagsutredningen föreslår således att fängelse ska tas bort ur straffskalan och att normerade böter ska användas i större utsträckning. I syfte att ändå kunna utdöma straff som motsvarar höga straffvärden och möta de krav på skärpta sanktioner för allvarliga överträdelser som ställs enligt den gemensamma fiskeripolitiken föreslår Fiskelagsutredningen även att beräkningsgrunden för normerade böter ska skärpas. Utredningen föreslår således att alla överträdelser av föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, överträdelser av EU-förordningar samt otillåtet fiske ska vara belagda med normerade böter om de begås vid yrkesmässigt fiske och gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor. Böter för normalbrott ska fastställas till ett krontal som motsvarar lägst 10 och högst 500 gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Minsta bötesbelopp ska vara 2 000 kr. Vid grovt brott ska böterna motsvara lägst 400 och högst 1000 gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget och minsta bötesbelopp ska vara 60 000 kr (jfr SOU 2010:42, avsnitt 9.2.8).

### **4.3 Brott mot EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken**

Som framförts tidigare i avsnitt 3.1 framgår det av 40 § andra stycket fiskelagen att det är straffbelagt att bryta mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom otillåtet fiske eller genom att bibehålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst eller att bryta mot bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet.

Fiskelagsutredningen har föreslagit att uppräknningen av överträdelser i straffbestämmelsen ska kompletteras samtidigt som överträdelserna ”förvara i sump” ska tas bort. Fiskelagsutredningen föreslår (41 § andra stycket i förslaget) att det ska vara

straffbelagt att bedriva otillåtet fiske, att i strid mot bestämmelserna behålla eller bearbeta fisk ombord, medföra utrustning ombord, anlöpa eller lämna hamn, hindra kontroll, förvara, lagra, transportera, omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst eller att bryta mot bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord, om märkning av redskap, om tillhandahållande av hamntjänster, om skyldighet att medföra dokument ombord eller bevara dokument eller information, om angiven maskinstyrka i motorcertifikat eller fiskelicens, om kvalitetsnormer eller om anmälning-, rapporterings- eller uppgiftsskyldighet.

#### **4.4 Allvarliga överträdelser inom sanktionsavgiftssystemet återförs till det straffrättsliga systemet**

##### *Domen i Blekamålet*

I Fiskelagsutredningens betänkande finns en utförlig redogörelse för Varbergs tingsrätts dom den 5 november 2008 i mål B 2240/06 (det s.k. Blekamålet). Åklagaren gjorde i åtalet gällande att ett antal fiskare under perioden januari–maj 2005 uppsåtligen hade landat torsk, men i fiskeloggboken rapporterat fångsten som bleka/lyrtorsk eller inte rapporterat den alls. Den sammanlagda fångstmängden uppgick enligt åtalet till närmare 110 ton och det totala värdet av fångsten beräknades till över 1,8 miljoner kronor. Brotten var enligt åklagaren att anse som grova bl.a. eftersom de utgjort ett led i ett systematiskt förfarande som använts av flera fiskare, avsett fångst av totalt sett betydande värde och fångst av en särskilt skyddsvärd art.

De åtalade gärningarna hade begåtts före införandet av systemet med sanktionsavgifter, men prövades i tingsrätten först efter det att lagändringarna hade trätt i kraft. Den felaktiga rapporteringen utgjorde således ett brott när den utfördes, men hade innan dom meddelades avkriminaliserats och i stället belagts med en administrativ sanktion. Enligt punkten 2 i över-

gångsbestämmelserna till ändringarna i fiskelagen skulle äldre bestämmelser tillämpas i fråga om överträdelser som skett före ikraftträdandet, dvs. före den 1 juli 2008 (SFS 2008:438).

Tingsrätten förde ett resonemang om tillämpningen av övergångsbestämmelsen i förhållande till retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § regeringsformen och den lindrigaste lagens princip i 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP). Tingsrätten gjorde bedömningen att den tillämpliga straffskalan i målet utgjordes av normerade böter samt att tingsrätten vid bestämmandet av böter i det enskilda fallet måste göra en jämförelse med vad utfallet skulle ha blivit med sanktionsavgifter. Tingsrätten påpekar att de normerade böterna med utgångspunkt från äldre bestämmelser borde ha bestämts till betydande belopp. Med beaktande av den lindrigaste lagens princip gjordes dock i stället en jämförelse med vad utfallet skulle ha blivit med sanktionsavgifter, vilket innebar att förhållandevis låga böter dömdes ut. När det gäller förverkande av värdet av den fisk som fångats konstaterade tingsrätten att förverkande av värdet av fisk kan ske på grund av brott mot fiskelagen, men att ikraftträdandet av det nya sanktionsavgiftssystemet innebar att det beträffande de aktuella gärningarna i form av felaktig rapportering inte längre fanns några förutsättningar för förverkande eftersom det inte längre var ett brott enligt fiskelagen.

Fiskelagsutredningen avslutar sin redogörelse för domen i Blekamålet med att dra slutsatsen att trots att systemet med administrativa sanktionsavgifter är avsett för vissa mindre allvarliga överträdelser, synes det omfatta även vissa allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser (SOU 2010:42, s. 310–318).

### *Fiskelagsutredningens förslag*

Fiskelagsutredningen framför i sitt betänkande att det är uppenbart stötande att så allvarliga överträdelser som de i Blekamålet enligt nuvarande regler endast kan medföra låga sanktions-

avgifter och konstaterar att systemet bör ändras. Fiskelagsutredningen redogör sedan för olika alternativa lösningar till problemet (se SOU 2010:42, avsnitt 9.2.13).

Ett första alternativ är att återföra överträdelser i den del de är allvarliga från sanktionsavgiftssystemet till det straffrättsliga systemet genom att i fiskeförordningen införa ett undantag från tillämpningen av sanktionsavgiftssystemet. Undantaget skulle innebära att om en överträdelse är att anse som allvarlig med beaktande av sådana kriterier som den skada som åsamkats, överträdelsens värde, dess omfattning eller om den upprepats, så ska överträdelsen inte leda till sanktionsavgift utan i stället kunna leda till en påföljd inom det straffrättsliga systemet. Detta alternativ anknyter till vad som enligt artikel 3.2 i IUU-förordningen är att anse som en allvarlig överträdelse. Överträdelsen skulle således ligga kvar i sanktionsavgiftssystemet om den bedöms vara en mindre allvarlig överträdelse, men återförs till det straffrättsliga systemet om den bedöms vara allvarlig. Problemet med denna lösning är dock enligt utredningen att det inte är förutsebart för den enskilde om en viss överträdelse omfattas av det straffrättsliga systemet eller av systemet med sanktionsavgifter. Detta strider mot legalitetsprincipen, enligt vilken enskilda av lagstiftningen ska kunna förutse när och hur de kan bli föremål för ingripanden. Detta alternativ innebär vidare att det är de myndigheter som upptäcker överträdelser, dvs. Kustbevakningen och Havs- och vattenmyndigheten, som i första hand avgör om en överträdelse ska omfattas av det straffrättsliga eller det administrativa systemet. Kustbevakningen måste avgöra om överträdelsen ska rapporteras till Havs- och vattenmyndigheten eller till polis eller åklagarmyndighet, medan Havs- och vattenmyndigheten måste avgöra om myndigheten själv ska fatta beslut om sanktionsavgift eller om ärendet ska överlämnas till åklagarmyndigheten. När det gäller tvångsmedel får sådana användas i samband med överträdelser som faller under det straffrättsliga systemet men däremot inte i samband med överträdelser som faller under systemet med sanktionsavgifter. Denna lösning, dvs. att återföra överträdelser till det straffrättsliga systemet i den del

överträdelserna är allvarliga med beaktande av sådana kriterier som den skada som åsamkats, överträdelsens värde, dess omfattning eller om den upprepats, skulle därmed innebära att det skulle vara svårt att i ett inledningsskede avgöra om överträdelsen är så allvarlig att tvångsmedel får användas. Denna osäkerhet kan leda till en sämre bevisning när ärendet ska avgöras. Mot bakgrund av ovanstående problem förkastade Fiskelagsutredningen detta alternativ.

Det andra alternativet som presenteras av utredningen innebär att det i systemet med sanktionsavgifter införs differentierade avgifter, så att det för allvarligare överträdelser ska utgå en högre sanktionsavgift. Fiskelagsutredningen förkastade dock även detta alternativ och motiverade detta med att en sådan lösning inte skulle lösa det problem som uppstått och som framkom i det s.k. Blekamålet. Utredningen betonar dels att systemet med sanktionsavgifter är avsett för överträdelser som är mindre allvarliga, dels att ett system med differentierade avgifter skulle medföra samma problematiska överväganden av vad som ska anses vara en allvarlig överträdelse som det första alternativet till lösning. Fiskelagsutredningen betonar att det grundläggande problemet är att vissa överträdelser som är så allvarliga att de borde omfattas av det straffrättsliga systemet i stället omfattas av systemet med sanktionsavgifter. Detta kan inte åtgärdas genom att införa högre sanktionsavgifter.

Fiskelagsutredningen förordar i stället ett tredje alternativ, som innebär att införa en beloppsgräns i den bilaga där överträdelserna anges. Vilka överträdelser som är belagda med sanktionsavgift framgår av bilaga 1 till fiskeförordningen. I bilagan anges att sanktionsavgift ska betalas om vissa angivna bestämmelser överträds. Vidare anges närmare vad överträdelsen ska bestå i och vilket belopp som ska betalas. Fiskelagsutredningens förslag innebär att det efter beskrivningen av vilken typ av överträdelser som avses görs ett tillägg där det anges att uppräknade överträdelser bestraffas med sanktionsavgift så länge överträdelsen inte har lett till skada som överstiger ett halvt basbelopp. Vid beräkningen av skada ska hänsyn tas till försäljningsvärdet av

fångsten eller allvarlig skada som uppstått på grund av överträdelser. De överträdelser som överstiger ett halvt basbelopp och därmed enligt detta alternativ inte omfattas av systemet med sanktionsavgifter kommer i stället att omfattas av det straffrättsliga systemet. Fiskelagsutredningen menar att det med en tydlig beloppsgräns blir klart och förutsägbart vilka överträdelser som är belagda med sanktionsavgift. Vid beräkning av den uppkomna skadan ska hänsyn tas till försäljningsvärdet av den fångst som hade kommit det enskilda företaget till godo om överträdelserna inte hade upptäckts eller till annan allvarlig skada som uppstått. Med annan allvarlig skada avses t.ex. fiske efter hotade arter. Om det inte går att uppskatta den eventuella skadan eller vinsten ska överträdelserna, enligt Fiskelagsutredningens förslag, anses falla under beloppsgränsen och därmed omfattas av systemet med sanktionsavgifter.

Genom att använda en beloppsgräns för att avgöra om en överträdelse omfattas av det straffrättsliga eller det administrativa systemet skapas, enligt Fiskelagsutredningen, ett system som är lätt att tillämpa, lätt att förutsäga för den enskilde och som är fritt från större bedömningsinslag.

Fiskelagsutredningen anger att den valda lösningen visserligen innebär att det fortfarande inte går att återföra de överträdelser som sker systematiskt och upprepat till det straffrättsliga systemet. En lösning skulle kunna vara att föreskriva högre sanktionsavgifter för upprepade överträdelser. Mot bakgrund av uttalandena i förarbetena till införandet av sanktionsavgiftssystemet (prop. 2007/08:107, s. 28) och förhållandet att sanktionsavgifterna tillämpats under så kort tid valde Fiskelagsutredningen dock att inte föreslå någon ändring i denna del.

## 4.5 Utökad differentiering av sanktionsavgifterna

Fiskelagsutredningen har i sitt betänkande föreslagit differentiering av fler sanktionsavgifter än enligt gällande regelverk. Utredningen framför att ett system som slår hårdare mot dem

som fiskar i större skala framstår som mer rättvist. Eftersom det ekonomiska fångstvärdet per fiskeresor är större för stora fartyg än för små slår en enhetlig sanktionsavgift hårdare mot de mindre fiskefartygen än mot de stora. Stora fiskefartyg får ju generellt sett en större fångst och därmed ett högre fångstvärde och har oftast ett större utrymme för att betala avgifter. I syfte att skapa ett mer rättvist system och införa sanktionsavgifter som även upplevs som avskräckande för de större fiskeföretagen föreslog Fiskelagsutredningen att fler sanktionsavgifter differentieras. Differentieringen bör enligt utredningen, utöver de avgifter som redan är differentierade enligt gällande rätt, avse utebliven rapportering eller lämnande av felaktiga uppgifter (punkterna 1, 2, 4 och 5 i bilaga 1 till fiskeförordningen (SOU 2010:42, avsnitt 9.2.13). Fiskelagsutredningen föreslog i sitt förslag till sanktionsavgiftsbilaga till fiskeförordningen en differentiering i förhållande till fartygsstorlek med belopp från 1 000 kr till 5 000 kr.

## 4.6 Återkallelse

När Fiskelagsutredningen lämnade sitt slutbetänkande Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag (SOU2010:42) hade pricksystemet ännu inte trätt i kraft. Utredningen kunde därför inte beakta pricksystemet när betänkandet skrevs. Utredningen ansåg dock att det även när pricksystemet trätt i kraft skulle finnas behov av att återkalla fiskelicensen vid andra förhållanden än de som regleras i EU-rätten.

Fiskelagsutredningen har föreslagit att bestämmelsen om återkallelse i 50 h § fiskelagen (1993:787) med vissa ändringar ska överföras till den föreslagna fiskevårdslagen. En ändring som föreslås är att terminologin anpassas till övriga förslag i betänkandet, främst till förslaget att det endast ska finnas en typ av tillstånd, fiskelicens, som kan innehas av såväl fysiska som juridiska personer. Ett annat förslag till ändring är att möjligheten att återkalla knyts till om brott är begånget i den verksamhet

som licensen avser. Motiveringen till det sistnämnda förslaget är dels att det blir en naturlig följd av att en fiskelicens kan vara knuten även till en juridisk person, dels att den som bedriver yrkesmässigt fiske inte ska kunna undgå återkallelse i de fall då brottet rent faktiskt begåtts av en annan än licensinnehavaren, om brottet begåtts i den verksamhet som licensen avser. Det bör dock, enligt utredningen, göras en bedömning av om licensinnehavaren haft kännedom om överträdelserna och om det är rimligt att licensinnehavaren hålls ansvarig för dem.

Fiskelagsutredningen har föreslagit att bestämmelsen om återkallelse ska delas upp i en paragraf som avser permanent återkallelse och en paragraf som avser tillfällig återkallelse. En fiskelicens ska enligt förslaget, utöver vad som gäller i dag, kunna återkallas permanent om de krav som ställs på att få fiskelicens inte längre är uppfyllda. Detta innebär bland annat att om licensen innehas av en juridisk person och aktierna säljs så att kraven på ägarsammansättning inte längre är uppfyllda, så ska licensen kunna återkallas.



## 5 Remissinstansernas synpunkter

### 5.1 Brott mot EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

De remissinstanser som har yttrat sig över Fiskelagsutredningens förslag att komplettera gällande bestämmelse om straff för brott mot EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken har tillstyrkt förslaget. Ett fåtal har ansett att bestämmelsen bör kompletteras med ytterligare överträdelser.

Hovrätten för Västra Sverige, Göteborgs tingsrätt och Åklagarmyndigheten har inget att erinra mot den föreslagna ändringen av 40 § andra stycket fiskelagen.

Rikspolisstyrelsen anser att de EU-bestämmelser som ska vara straffbelagda bör kunna räknas upp i lagen.

Kustbevakningen anser att det ska vara straffbelagt att inte ha någon lejdare eller att ha en bristfällig lejdare. Detta kan eventuellt falla under hindrande av kontroll, men straffbestämmelsen bör förtydligas i detta avseende.

Fiskeriverket anser att det finns behov av en systematisk genomgång av de allvarliga överträdelserna enligt IUU-förordningen och kontrollförordningen. Det framstår enligt Fiskeriverket som tveksamt om de allvarliga överträdelser som bör vara straffbelagda enligt fiskevårdslagen verkligen täcks av utredningens förslag.

## 5.2 Sanktionsavgifter

### *Överträdelser inom sanktionsavgiftssystemet*

Flera av de remissinstanser som har yttrat sig har avstyrkt Fiske-lagsutredningens förslag i den utformning förslaget fått i betän-kandet. Fiskeorganisationerna tillstyrker förslaget.

Svea hovrätt anser att en djupare analys bör företas av det dubbla sanktionssystemet med sanktionsavgifter och böter. Parallella sanktionssystem för samma brott bör i allmänhet und-vikas, i synnerhet när det i båda fallen endast kan bli fråga om ekonomiska sanktioner. De allvarigare förbrytelser som går till domstol synes kunna leda till ett lindrigare straff än en sank-tionsavgift hade medfört. Det kan enligt hovrätten ifrågasättas om det är ändamålsenligt. Systemet med sanktionsavgifter har enligt utredningen fungerat väl. Hovrätten anser därför att den närmast till hands liggande lösningen är att ge dessa ett bredare tillämpningsområde än vad utredningen föreslagit.

Åklagarmyndigheten är tveksam till förslaget om att allvarliga överträdelser ska återföras till det straffrättsliga systemet, på grund av att systemet med sanktionsavgifter har varit i bruk så kort tid och att någon utvärdering inte hunnit göras. Införandet av en beloppsgräns innebär enligt myndigheten inte att systemet även fortsättningsvis blir lätt att tillämpa och lätt för den en-skilde att förutse. Det kan uppkomma frågor kring vilket försäl-jningsvärde av fångsten som ska användas, hur värdet ska beräk-nas samt hur den uppkomna skadan ska beräknas.

Kustbevakningen är positiv till förslaget om att vissa av de allvarliga överträdelser som idag leder till sanktionsavgift återförs till det straffrättsliga systemet. Myndigheten är dock tveksam till den föreslagna beloppsgränsen, eftersom den beräkning av ska-dan som föreslås ligga till grund för vilka gärningar som ska hanteras inom det administrativa systemet och vilka som ska hanteras inom det straffrättsliga systemet är svår att göra. Detta kan leda till tillämpningssvårigheter för de tjänstemän som utför inspektionerna. Kustbevakningen är positiv till förslaget om att

differentiera de sanktionsavgifter som avser utebliven rapportering och lämnande av felaktiga uppgifter.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Gävleborgs län avstyrker förslaget, då det inte innebär någon förenkling av regelverket och enligt länsstyrelserna behöver omarbetas.

Länsstyrelsen i Blekinge län anser att listan över överträdelser som leder till sanktionsavgift är alltför lång. Länsstyrelsen anser att systemet måste utvärderas och förändras till en rimlig nivå.

Fiskeriverket avstyrker förslaget i den utformning det fått i betänkandet och anser att förslaget bör arbetas om. Fiskeriverket delar utredningens bedömning att allvarliga överträdelser bör återföras till det straffrättsliga systemet, men anser att det kriterium utredningen har valt är olämpligt. En möjlighet är att föra in ytterligare kriterier som på ett tillräckligt tydligt sätt fångar in annan skada än sådan som kan uppskattas i kronor och som tar hänsyn till om det är fråga om upprepade överträdelser. Fiskeriverket är positivt till att differentiera sanktionsavgifter beroende på fartygsstorlek.

Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR), Sveriges Fiskares PO, Swedish Pelagic Group PO och Sveriges Pelagiska PO vitsordar utredningens förslag.

### *Utökad differentiering*

De remissinstanser som har yttrat sig i frågan har tillstyrkt förslaget.

## **5.3 Återkallelse**

Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över Fiskelagsutredningens förslag.

Länsstyrelsen i Skåne län tillstyrker förslaget.

Fiskeriverket konstaterar att en licens ska kunna återkallas efter en allvarlig överträdelse medan det enligt pricksystemet

kommer att krävas tre allvarliga överträdelser innan en återkallelse ska kunna ske. Verket anser att det är märkligt att nivån för när en licens ska kunna återkallas sätts olika beroende på om överträdelsen faller in under pricksystemet eller ej. Det bör råda överensstämmelse mellan de olika systemen. Fiskeriverket konstaterar vidare att beslut om återkallelse är för den enskilde ingripande beslut och anser att det av rättssäkerhetsskäl bör krävas att förutsättningarna för återkallelse anges i lagtexten. Det utrymme för skön som verket kan behöva ska framgå uttryckligen av bestämmelsen. Fiskeriverket tillstyrker att även gärningar som begås av annan än licensinnehavaren ska kunna leda till återkallelse. Det bör av lagtexten framgå att en rimlighetsbedömning ska göras. Detta kan t.ex. göras genom ett undantag för situationer då brottet eller överträdelsen har begåtts av annan än innehavaren av licensen och en återkallelse vore oskälig. Fiskeriverket tillstyrker att en bestämmelse om att en fiskelicens ska återkallas permanent om innehavaren av licensen inte längre uppfyller kraven för att beviljas licens tas in i fiskevårdslagen. Hänvisningen bör dock begränsas till den föreslagna 8 § första och andra styckena.

## 6 Sanktionsavgifter på andra områden

### 6.1 Miljöbalken

I 30 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöstraffavgifter.

Miljöstraffavgifterna infördes i samband med miljöbalkens tillkomst. I regeringens proposition Miljöbalk (prop. 1997/98:45, s. 520–532 och 951) angavs att det tidigare enligt bestämmelser i miljöskyddslagen (1969:387) hade funnits möjlighet att meddela beslut om miljöstraffavgift. Syftet med miljöstraffavgiften var att eliminera den ekonomiska fördel som en överträdelse kunde medföra. Avgiften var ett komplement till straffreglerna. Det var emellertid ofta förenat med svårigheter att utreda om, och i vilken utsträckning, överträdelsen medfört ekonomisk fördel och det konstaterades att systemet inte var särskilt effektivt. I stället föreslog regeringen att en repressiv avgift i form av en miljöstraffavgift skulle införas. En miljöstraffavgift skulle kunna påföras en näringsidkare som åsidosatt föreskrifter, påbörjat en verksamhet utan att ha fått nödvändigt tillstånd eller gjort en nödvändig anmälan eller åsidosatt tillstånd eller särskilda villkor som föreskrivits för verksamheten. Regeringen skulle genom föreskrifter fastställa vilka överträdelser som skulle leda till avgift och avgiftens belopp. För att undvika bevisvärigheter bedömde regeringen att

avgiften borde bygga på strikt ansvar och att avgiften skulle fastställas till schabloniserade belopp. När regeringen bedömde vilka avgiftsbelopp som borde fastställas skulle den utgå från två parametrar, nämligen överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträtts. I propositionen föreslogs att avgiften skulle vara lägst 5 000 kr och högst 500 000 kr, men riksdagen beslutade att den övre gränsen skulle vara 1 000 000 kr (1997/98:JoU20, rskr. 1997/98:278). Tillsynsmyndigheten skulle fatta beslut om miljöstraffavgift. Beslutet skulle vara direkt verkställbart, men kunna överklagas till domstol. I författningskommentaren angavs att det inte skulle ha någon betydelse för frågan om påförande av miljöstraffavgift om straff ådömts för samma gärning. Miljöstraffavgiften skulle i stället ses som en administrativ avgift som skulle tas ut i särskild ordning oavsett om åtal väckts. Frågan om en åtalsprövningsregel diskuterades i propositionen, men en sådan regel infördes inte. Motiveringen till detta var att erfarenheter av systemet med miljöstraffavgifter borde avvaktas innan ställning kunde tas till om en åtalsprövningsregel borde införas.

Bestämmelserna om miljöstraffavgift ändrades 2003 (SFS 2003:518). I regeringens proposition Tillsyn och sanktioner på miljöstraffens område (prop. 2002/03:54, s. 19–21) angavs att starka skäl talade för att den effekt av straffavgiftssystemet som innebar att samma person kunde träffas av både en avgift och ett straff borde mildras. Genom ändringarna 2003 infördes därför bl.a. en åtalsprövningsregel som innebar att när miljöstraffavgift kunde tas ut och gärningen inte kunde antas föranleda annan påföljd än böter, fick åtal väckas endast om det var påkallat från allmän synpunkt. I propositionen angavs att utgångspunkten när en åtalsprövningsregel är tillämplig var att åtal inte skulle väckas. Vid prövningen av om åtal skulle väckas måste en helhetsbedömning av samtliga omständigheter göras. För gärningar där straffavgift faktiskt hade ålagts eller skulle komma att åläggas, och för vilka straffvärdet inte är högt borde åtal inte väckas. De överträdelser som omfattas av 29 kap. 1–3 §§, dvs. miljöbrott, vållande till miljöförstöring och miljöfarlig

kemikaliehantering, undantogs från tillämpningen av åtalsprövningsregeln.

Genom ändringarna 2003 sänktes även det lägsta beloppet för miljöstraffavgift från 5 000 kr till 1 000 kr.

I sin strävan att undvika att samma gärning omfattas av dubbla sanktioner i form av straff och miljöstraffavgift beslutades nya ändringar i miljöbalken 2006 (SFS 2006:1014). Det konstaterades i förarbetena (regeringens proposition 2005/06:182 Miljöbalkens sanktionssystem, m.m., s. 43–45) att straff är samhällets mest ingripande och kraftfulla medel mot oönskade beteenden och att detta talar för att straff ska vara reserverat för de överträdelser som är mest straffvärda. Miljöstraffavgifter däremot bör användas som en reaktion på de mindre allvarliga överträdelserna. I propositionen berörs frågan om tillämpningen av artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) på förhållandet mellan straff och miljöstraffavgifter. Regeringen konstaterade att Högsta domstolen i sin dom den 28 december 2004 (NJA 2004 s. 840) fann att ett slutligt beslut om miljöstraffavgift inte utgör hinder mot att man därefter lägger samma objektiva omständigheter till grund för en talan om straffrättsligt ansvar, eftersom miljöstraffavgift utgår utan krav på uppsåt eller oaktsamhet medan det motsatta förhållandet gäller för brottsanklagelser. Även om det alltså enligt Högsta domstolen inte finns något formellt hinder mot att döma ut straff och miljöstraffavgift för samma objektiva omständigheter, ansåg regeringen i propositionen att det är principiellt tveksamt. Regeringen föreslog i stället en renodling av de båda sanktionsavgiftssystemen, så att miljöstraffavgifter reserveras för de lindrigaste överträdelserna och straff för de allvarligare. De ändringar som föreslogs syftade därför bl.a. till att förtydliga och bättre avgränsa det straffbara området.

Regeringen konstaterade vidare i samma proposition (s. 120–121) att Miljöbalkskommittén i sitt delbetänkande Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37) övervägt om

det vore lämpligt att införa en regel som helt sätter stopp för dubbla sanktioner genom att ansvar inte kan dömas ut om gärningen kan föranleda sanktionsavgift, men inte föreslagit en sådan lösning då en sådan regel ansågs sakna flexibilitet. I stället hade kommittén förordat att åtalsprövningsregeln skulle utvidgas till att omfatta alla straffbara gärningar i 29 kap. miljöbalken. Regeringen antog i huvudsak kommitténs förslag, men fann att en regel som helt sätter stopp för dubbla sanktioner var lämplig när det gäller otillåten miljöverksamhet. Utgångspunkten ansågs ändå vara att dubbla sanktioner inte skulle kunna utgå för precis samma gärning. De föreslagna ändringarna av straffbestämmelserna i syfte att förtydliga och avgränsa det straffbara området innebar enligt regeringens mening att åtalsprövningsregeln skulle bli aktuell i mindre utsträckning i framtiden.

Beslut om miljöstraffavgift fattas av tillsynsmyndigheten och får överklagas till mark- och miljödomstolen.

I förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter anges de överträdelser som leder till sanktionsavgift och de belopp som ska betalas. Sanktionsavgiften fastställs antingen till ett visst belopp eller beräknas enligt en särskild beräkningsgrund, t.ex. ett visst belopp per hektar (se bl.a. 5 kap. 1 § i förordningen om miljöstraffavgifter).

## 6.2 Arbetsmiljölagen

En möjlighet att föreskriva om sanktionsavgifter för överträdelser mot vissa föreskrifter infördes genom ändringar i arbetsmiljölagen 1994. Syftet var att effektivisera sanktionssystemet och kunna använda resurser på ett mer ändamålsenligt sätt (se prop. 1993/94:186 Ändringar i arbetsmiljölagen, s. 49).

Av 8 kap. 5–10 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160) och av förarbetena till lagen (prop. 1993/94:186, s. 47–53 och 73–75) framgår i korthet följande. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Arbetsmiljöverket får föreskriva att en särskild avgift ska betalas om en överträdelse har skett av vissa föreskrifter om



formella förfaranden eller preciserade åtgärder, bl.a. när det gäller produktkontroll av tekniska anordningar, krav på tillstånd i vissa fall, skyldighet att föra förteckning eller register, skyldighet att göra anmälan eller lämna uppgifter eller att förvara handlingar som har betydelse ur skyddssynpunkt. Frågan om Arbetsmiljöverket självt skulle kunna avgöra på vilka områden sanktionsavgifter skulle få förekomma togs upp i förarbetena (prop. 1993/94:186, s. 50). Regeringen bedömde dock att det skulle föra för långt att ge Arbetsmiljöverket frihet att helt bestämma detta område. Det anges därför direkt i lag inom vilka områden föreskrifter om sanktionsavgifter kan meddelas.

I föreskriften ska det anges hur avgiften ska beräknas och beloppet ska kunna fastställas direkt med stöd av den angivna beräkningsgrunden. Systemet bygger på strikt ansvar, vilket innebär att avgiften ska betalas även om den som gjort sig skyldig till överträdelsen inte haft något uppsåt att bryta mot föreskriften eller gjort detta av oaktsamhet. Avgiften ska påföras den fysiska eller juridiska person som driver den verksamhet där överträdelsen skett. Avgiften ska vara lägst 1 000 och högst 100 000 kr, men kan jämkas eller efterges om det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

Frågan om en överträdelse har skett och om en avgift ska dömas ut ska prövas av förvaltningsrätten efter ansökan av Arbetsmiljöverket. Frågan kan emellertid även prövas genom att Arbetsmiljöverket utfärdar ett avgiftsföreläggande. Om föreläggandet godtas av den som föreläggandet riktar sig mot, ska det gälla som ett lagakraftvunnet avgörande som meddelats av domstol.

Frågan om möjligheten att döma till straffrättsliga sanktioner skulle finnas kvar även på de områden där det föreskrivs sanktionsavgift diskuterades i förarbetena (prop. 1993/94:186, s. 52–53). Regeringen konstaterade i detta avseende att det allmänt sett är mindre lämpligt att ha två parallella sanktions-system. När det gäller det väl avgränsade område som enligt förslaget skulle kunna omfattas av sanktionsavgifter, gjorde regeringen bedömningen att sanktionsavgiften fick anses vara en

tillräcklig reaktion från samhällets sida. Om en sanktionsavgift har dömts ut är det därför inte möjligt att även döma ut ett straff (8 kap. 2 § andra stycket).

Enligt 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) är Arbetsmiljöverket behörigt att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen.

Bestämmelser om sanktionsavgifter finns i 46 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter om besiktning av trycksatta anordningar (AFS 2005:3) och 51 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter om asbest. Enligt den förstnämnda bestämmelsen ska en sanktionsavgift betalas om en trycksatt anordning används utan att ha besiktigats av ett ackrediterat organ som bedömt att anordningen uppfyller uppställda krav. Sanktionsavgift ska beroende på anläggningens typ och effekt betalas med ett belopp mellan 5 000 och 100 000 kr. Enligt den sistnämnda bestämmelsen ska en sanktionsavgift betalas om material som innehåller asbest med en halt av mer än 1 viktprocent hanteras vid rivning av byggnad, byggnadsdel, teknisk anordning eller del av sådan anordning utan tillstånd av Arbetsmiljöverket. Sanktionsavgiften är fastställd till 50 000 kr.

I betänkandet En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner (SOU 2011:57) föreslås bl.a. att möjligheten att föreskriva sanktionsavgifter ska utvidgas till att omfatta även vissa överträdelser som idag är belagda med straff och därigenom ersätta straffsanktionen för dessa överträdelser. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### 6.3 Utlänningslagen

I utlänningslagen (2005:716) finns bestämmelser om särskild avgift bl.a. i det fall då en fysisk eller juridisk person har en utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har arbetstillstånd. Den fysiska eller juridiska person som utövar verksamheten ska för varje utlänning betala hälften av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när över-

trädelserna upphörde. Om överträdelserna har pågått längre tid än tre månader ska dubbel avgift betalas. En avgift får sättas ned eller efterges helt, om särskilda skäl talar för det (20 kap. 12 §).

Frågan om en särskild avgift ska tas ut prövas av allmän domstol efter ansökan av allmän åklagare (20 kap. 13 § utlänningslagen).

Denna särskilda avgift infördes genom en lagändring i 1980 års utlänningslag (utlänningslagen (1980:376), ändrad genom SFS 1982:1111). I förarbetena till lagändringen (prop. 1981/82:146, s. 49–54) anges att det sanktionssystem som dittills gällt inte visat sig vara effektivt när det har gällt att komma åt förfarandet att anställa utlänningar utan föreskrivna arbetstillstånd. Bestämmelserna om straff för den som anställer en arbetstagare utan föreskrivet arbetstillstånd borde därför kompletteras med bestämmelser om sanktionsavgifter. Avgiften torde för det första ha en preventiv effekt. Därtill kommer att samhället med hjälp av avgifterna i viss utsträckning kan dra in de vinster som brottet kan ha medfört.

Det förhållandet att en fysisk eller juridisk person har ålagts att betala en särskild avgift hindrar således inte att den befattningshavare som är ansvarig för brottet samtidigt döms till böter eller fängelse. Av 20 kap. 5 § utlänningslagen framgår att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd döms till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst ett år.

## 6.4 Skatteförfarandelagen

Ordningen med skattetillägget är ett administrativt sanktionssystem som finns parallellt med det straffrättsliga sanktionssystemet. I 49 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) finns bestämmelser om skattetillägg.

Enligt 49 kap. 4 § ska skattetillägg tas ut om någon på något annat sätt än muntligen under förfarandet har lämnat en oriktig

uppgift till ledning för den egna beskattningen. Detsamma gäller om någon har lämnat en oriktig uppgift i ett mål om den egna beskattningen och uppgiften inte har godtagits efter prövning i sak. Skattetillägg utgår normalt, beroende på vilken typ av skatt som avses, med 20 eller 40 procent av den skatt som, om den oriktiga uppgiften hade godtagits, inte skulle ha bestämts för – eller felaktigt skulle ha tillgodoräknats – den enskilda (49 kap. 11 § skatteförfarandelagen).

Skattetillägget ska således tas ut med ett schablonartat belopp och oberoende av den enskildes uppsåt eller oaktsamhet. Skatteverket kan dock under vissa förutsättningar besluta om hel eller delvis befrielse från skattetillägget om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp (51 kap. 1 § första stycket skatteförfarandelagen).

Lagstiftningen är utformad på så sätt att det förhållandet att skattetillägg har tagits ut inte hindrar att den enskilde åtalas för brott enligt skattebrottslagen (1971:69) med anledning av den oriktiga uppgift som medfört skattetillägget. På samma sätt gäller att det förhållandet att den enskilde har fällts eller frikänts för brott mot skattebrottslagen inte hindrar att skattetillägg tas ut. Den omständigheten att en tilltalad har påförts, eller kommer att påföras, skattetillägg ska beaktas vid bestämmande av påföljd (se 29 kap. 5 § första stycket 8 brottsbalken). Dessutom kan den enskilde befrias från skattetillägg om felaktigheten eller underlåtenheten även har medfört att hon eller han fällts till ansvar för brott enligt skattebrottslagen (51 kap. 1 § andra stycket 4 skatteförfarandelagen).

## 6.5 Tullagen

På tullområdet finns ett administrativt sanktionssystem som liknar det som finns inom skatteområdet. Bestämmelser om tulltillägg finns i 8 kap. tullagen (2000:1281).

Av 8 kap. 2 § tullagen framgår att en särskild avgift (tulltillägg) ska tas ut om den som är gäldenär och skyldig att

lämna skriftlig eller med databehandlingsteknik upprättad tulldeklaration på något annat sätt än muntligen under förfarandet har lämnat en oriktig uppgift till ledning för tulltaxeringen. Detsamma gäller om gäldenären har lämnat en sådan uppgift i ett ärende som avser omprövning av tulltaxeringsbeslut eller i ett överklagat ärende som avser fastställande av tull och uppgiften inte har godtagits efter prövning i sak. Tulltillägget uppgår till tjugo procent eller, till tio procent om det gäller mervärdesskatt som får dras av vid redovisning av skatt enligt mervärdesskattelagen (1994:200), av den tull som inte skulle ha påförts om den oriktiga uppgiften hade godtagits. I 8 kap. 2 a–4 §§ regleras ytterligare situationer då tulltillägg ska tas ut.

Frågor om tulltillägg prövas av Tullverket som även ska besluta om hel eller delvis befrielse från tulltillägget om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp, varvid bl.a. särskilt ska beaktas om felaktigheten eller passiviteten även har medfört att den som avgiften gäller fälltts till ansvar för brott enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling (8 kap. 10 och 13 §§ tullagen). Regleringen syftar till att undvika att den sammanlagda påföljdsbördan för den enskilde blir orimligt tung (prop. 2002/03:106, s. 253).

Om ett tullbrott, försök till tullbrott eller vårdslös tullredovisning kan föranleda att tulltillägg påförs får åtal för brottet väckas endast om det är påkallat av särskilda skäl (31 § lagen om straff för smuggling). Syftet med denna åtalsprövningsregel är att en straffrättslig prövning ska tillgripas endast i de fall då den administrativa sanktion, som kan komma att påföras med anledning av gärningen, framstår som en från allmän synpunkt otillräcklig reaktion (prop. 1999/2000:124, s. 178).



## 7 Sanktionsavgifter – alternativa lösningar på fiskeområdet

### 7.1 Behovet av en ändring

Sanktionsavgifter infördes på fiskets område genom ändringar i fiskelagen 2008 (SFS 2008:438). I Fiskelagsutredningens betänkande (SOU 2010:42) anges att Fiskeriverkets erfarenheter av det nya systemet på det hela taget varit positiva. Samtidigt påpekas att systemet kommit att omfatta vissa överträdelser som måste betraktas som allvarliga. Ett exempel är situationen i den ovan i avsnitt 4.3 nämnda domen i Blekamålet (s. 621 i betänkandet).

Många av de överträdelser som omfattas av sanktionsavgiftssystemet är sådana överträdelser som ingår i punkten b i artikel 3.1 i IUU-förordningen. Om de överträdelser som anges i artikel 3.1 enligt artikel 3.2. anses vara allvarliga gäller särskilda EU-rättsliga förpliktelser. Av artikel 44 i IUU-förordningen framgår att medlemsstaterna ska se till att en fysisk person som har begått, eller en juridisk person som befunnits ansvarig för, en allvarlig överträdelse kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande administrativa eller straffrättsliga sanktioner. Om en administrativ sanktion väljs ska medlemsstaterna tillämpa en högsta sanktion på minst fem gånger värdet av de fiskeriprodukter som erhållits genom att begå den allvarliga överträdelsen. När sanktionerna tillämpas ska medlemsstaterna även be-

akta värdet av skadan på fiskeresurserna och den berörda marina miljön. De sanktionsavgifter som finns i nationell lagstiftning framgår av bilaga 1 till förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Den högsta avgiften uppgår till 25 000 kr. För flertalet rapporteringsförseelser är sanktionsavgiften 2 000 kr. För flertalet av de förseelser som upptäcks är detta en rimlig sanktion. Även allvarliga överträdelser föranleder dock idag endast en förhållandevis låg sanktionsavgift. De sanktionsavgifter som finns i dag kan således inte anses vara effektiva, proportionella och avskräckande när det rör sig om allvarliga överträdelser.

Det pricksystem som införts genom kontrollförordningen förvärrar situationen ytterligare. Vid en allvarlig överträdelse som endast medför en låg sanktionsavgift fanns tidigare möjligheten att som en kompletterande sanktion återkalla yrkesfiske-licens och fartygstillstånd. I och med pricksystemet kommer i stället prickar att tilldelas vid allvarliga överträdelser och återkallelse kommer inte i fråga förrän minst tre överträdelser har konstaterats vid minst två inspektionstillfällen.

Frågan är på vilket sätt man kan uppfylla kravet på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för allvarliga överträdelser inom sanktionsavgiftssystemet.

Fiskelagsutredningen har föreslagit ett system där samma överträdelse kan leda till antingen ett straff eller en sanktionsavgift beroende på den skada som överträdelsen har lett till. Vid beräkning av skadan ska hänsyn tas till försäljningsvärdet av fångsten eller allvarlig skada som uppstått på grund av överträdelsen. Med annan allvarlig skada avses t.ex. fiske efter hotade arter.

När det gäller de sanktionsavgifter som redogjorts för ovan i avsnitt 6 finns det system där en viss gärning kan medföra dels sanktionsavgift, dels straff (miljöbalken, utlänningslagen, skatteförfarandelagen, tullagen). I vissa fall har man renodlat gärningsbeskrivningarna för att minimera riskerna för dubbla sanktioner (miljöbalken). En annan lösning som införts för att minska riskerna för dubbla sanktioner är en åtalprövningsregel (miljö-



balken, lagen om straff för smuggling). I andra system överförs i stället vissa överträdelse från det straffrättsliga området till ett system med administrativa sanktionsavgifter (arbetsmiljölagen). I det sistnämnda fallet överförs en hel, klart avgränsad, överträdelse.

Sanktionsavgiftssystemet på fiskeområdet kan snarast jämföras med sanktionsavgifter enligt arbetsmiljölagen, eftersom vissa överträdelse har överförts från det straffrättsliga till det administrativa området, medan övriga fortfarande ligger kvar i det straffrättsliga systemet. Det finns en straffrättslig reglering i 40 § fiskelagen, enligt vilken den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter om bl.a. fiskevård, fiskets bedrivande, uppgiftsskyldighet och märkning av redskap eller den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, bl.a. genom att bryta mot bestämmelser om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet, döms till böter eller fängelse i högst ett år. Om brottet har begåtts i den svenska ekonomiska zonen kan dock endast böter dömas ut (41 § första stycket fiskelagen). I 50 § fiskelagen ges regeringen befogenhet att flytta över en del av dessa överträdelse till ett system med sanktionsavgifter. Det har regeringen gjort i en bilaga till fiskeförordningen. De överträdelse som omfattas av bilagan till fiskeförordningen sanktioneras således genom en avgift och kan inte samtidigt föranleda straff. Överträdelse som faller utanför den sanktionsavgiftsrättsliga regleringen är dock fortfarande belagda med straff enligt 40 § fiskelagen. En sanktionsavgift tas ut oberoende av uppsåt eller oaktsamhet. Den beslutas av myndigheten och kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

En sanktionsavgift kan enligt 50 a § fiskelagen uppgå till högst 30 000 kr.

För vissa av de överträdelse som räknas upp i bilagan om sanktionsavgifter till fiskeförordningen finns ett behov av att kunna ta ut högre avgifter. Det är inte rimligt att i ett fall där en överträdelse har lett till en stor vinst för yrkesfiskaren eller stor skada på fiskbestånden eller miljön endast ta ut en låg avgift. Om

vinsten t.ex. uppgår till 50 000 kr och avgiften endast till 2 000 kr har sanktionen ingen avskräckande effekt. Det finns, såsom ovan nämnts, en skyldighet enligt EU-rätten att ha effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner.

En redogörelse för de olika alternativ som finns för att få till stånd effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för allvarliga överträdelser av fiskerilagstiftningen som omfattas av sanktionsavgiftssystemet redovisas i de följande avsnitten.

## 7.2 Straffrättsligt system

Ett alternativ är att återföra de överträdelser som skulle kunna bli allvarliga från sanktionsavgiftssystemet till det straffrättsliga systemet.

Nackdelen med detta förslag är att för flertalet av de överträdelser som ingår i sanktionsavgiftssystemet är en sanktionsavgift en rimlig sanktion. De skäl som angavs i förarbetena för att införa sanktionsavgifterna, bl.a. att överträdelser skulle kunna beivras enklare och snabbare, gäller dessutom fortfarande. I förarbetena anfördes att ett system med administrativa sanktionsavgifter, där kontrollmyndigheten utreder och eventuellt också beslutar om administrativa sanktioner, innebär att färre myndigheter är inblandade i utredningsarbetet och beivrandet av överträdelser. Flertalet överträdelser av fiskelagstiftningen upptäcks av Kustbevakningen eller (dåvarande) Fiskeriverket. Regeringen gjorde därför bedömningen att dessa myndigheter i allmänhet därför också har bäst förutsättningar att utreda överträdelserna. Myndighetens utredning kan också genomföras i nära anslutning till överträdelserna. En övergång till ett administrativt sanktions-system borde därför således enligt regeringens mening kunna få till följd att överträdelser utreds och beivras snabbare och att fler överträdelser än tidigare beivras, samtidigt som resurser frigörs från polis och åklagare. En snabbare reaktion på överträdelser kunde även förväntas ge en ökad preventiv effekt (prop. 2007/08:107, s. 17).

## 7.3 Sanktionsavgiftssystem

Ett annat alternativ är att ha kvar överträdelserna i sanktionsavgiftssystemet och i större omfattning differentiera avgifterna inom systemet. En allvarlig överträdelse skulle då kunna leda till en högre sanktionsavgift. Den nu gällande högsta avgiften på 30 000 kr (50 a § fiskelagen) måste då höjas. Om en överträdelse har begåtts som förorsakat stor vinst eller stor skada, t.ex. om felrapportering av stora mängder gjorts eller om en utebliven rapportering avsett en fredad art, kan nämligen en avgift på högst 30 000 kr inte anses utgöra en effektiv, proportionell och avskräckande sanktion.

Sanktionsavgiftssystemet är redan i dag, när det gäller vissa överträdelser, differentierat på så sätt att olika avgifter utgår beroende på fartygets storlek. Man tänker sig då att ett stort fartyg generellt sett fiskar större mängder och att överträdelser begångna vid fiske med stora fartyg riskerar att förorsaka större skada. I de förarbeten som ligger till grund för införandet av sanktionsavgifterna konstaterades att de överträdelser som skulle leda till en differentierad avgift beroende på fartygets storlek var bestämmelser om förhandsanmälan och om särskilda landningshamnar (proposition 2007/08:107, s. 28–29). Fiskelagsutredningen har i sitt betänkande föreslagit att även andra överträdelser ska kunna differentieras. I betänkandet anges att det ekonomiska fångstvärdet generellt sett är högre för större fartyg och att en enhetlig avgift därför slår betydligt hårdare mot mindre fiskefartyg än mot stora. Fiskelagsutredningen föreslog därför, i syfte att skapa ett mer rättvist system och ett system med avgifter som blir avskräckande även för större fiskeföretag, att fler avgifter skulle differentieras. Förslaget innebär en differentiering mellan 1 000 kr och 5 000 kr.

En liknande differentiering skulle kunna göras när det gäller allvarliga överträdelser, fast avgifterna skulle då läggas på en högre nivå.

När systemet med sanktionsavgifter infördes angavs i förarbetena att de överträdelser som ska kunna leda till sanktions-

avgift måste vara lätta att konstatera och det ska av bestämmelsen klart och tydligt framgå vad som krävs av den enskilde. Bestämmelser som kräver en viss tolkning och överträdelser som ofta kräver utredning och innefattar bedömningsmoment bör av rättssäkerhetsskäl ligga kvar i det straffrättsliga systemet. Vidare angavs att utgångspunkten vid en uppdelning mellan straffsanktioner och administrativa sanktioner borde vara att straffsanktionerna förbehålls de överträdelser som är att bedöma som mest allvarliga (prop. 2007/08:107).

I domen i Blekamålet anges (s. 132) att de gärningar som prövades i målet knappast kunde sägas vara lätt konstaterbara eller inte kräva någon omfattande utredning eller ingående bedömning. Överträdelserna kunde inte heller anses vara mindre allvarliga. Det kan dock konstateras att detta än så länge verkar vara det enda mål, där gärningarna har varit av en sådan omfattning att en sanktionsavgift i dess nuvarande utformning inte kan anses vara en rimlig sanktion. De typer av överträdelser som omfattas av sanktionsavgiftssystemet får trots allt anses vara sådana som oftast inte kräver någon omfattande utredning eller ingående bedömning.

Man skulle eventuellt kunna konstatera att de överträdelser som ingår i sanktionsavgiftssystemet ytterst sällan är så omfattande att de kan anses utgöra allvarliga överträdelser och att det därmed inte är ett så stort problem att systemet behöver ändras. Detta är dock inte möjligt, eftersom EU-rätten kräver att vi har effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för allvarliga överträdelser.

En konsekvens med ett rent administrativt system är att det då inte blir möjligt att tillämpa samma tvångsmedel som inom det straffrättsliga systemet.

## 7.4 Såväl straff som administrativ sanktion

Såsom anges ovan i avsnitt 6 förekommer det inom vissa områden att en gärning kan leda såväl till en straffrättslig som till en

administrativ sanktion (miljösanktionsavgift, skattetillägg, tulltillägg).

Regeringen uttryckte i propositionen om miljöbalkens sanktionssystem (prop. 2005/06:182) principiell tveksamhet till denna typ av dubbla sanktioner. I miljöbalken har man därför i stor utsträckning preciserat lagstiftningen, så att en gärning antingen ska omfattas av det straffrättsliga systemet eller av systemet med sanktionsavgifter. Det kan fortfarande förekomma att en gärning omfattas såväl av en straffrättslig bestämmelse som av en bestämmelse som leder till sanktionsavgift. De fall då detta kan hända har dock minimerats och bör undvikas, inte minst mot bakgrund av Europadomstolens praxis i anslutning till förbudet mot dubbla brottmålsprocesser i artikel 7 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, jfr t.ex. Europadomstolens avgörande i målet Zolotukhin mot Ryssland (no 14939/03, den 10 februari 2009).

## **7.5 Straff eller administrativ sanktion som alternativ för samma överträdelse**

En annan möjlighet är att allvarliga överträdelser hänförs till det straffrättsliga systemet medan mindre allvarliga överträdelser av motsvarande karaktär sanktioneras genom en administrativ sanktion.

Detta skulle förutsätta att de överträdelser som nu omfattas av sanktionsavgiftssystemet, men som kan vara allvarliga, överförs till det straffrättsliga systemet. Överträdelsen skulle således främst leda till ett straff. Det skulle då vara möjligt att genom föreskrifter undanta de mindre allvarliga överträdelserna och i stället låta dem omfattas av en administrativ sanktionsavgift. Problemet med överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet är att det är svårt att genom en precis föreskrift dra en tydlig gräns mellan vad som är en mindre allvarlig överträdelse och vad som tvärtom är en allvarlig över-

trädelse. Ska gränsen dras vid ett visst värde, vid en viss skada eller ska andra kriterier användas vid bedömningen?

När det gäller arbetsmiljöavgifter tas en typ av överträdelse från det straffrättsliga systemet och överförs till ett system med sanktionsavgifter om det meddelas föreskrifter om att sanktionsavgifter ska utgå. Samma sak gjordes inom fiskeområdet när vissa typer av överträdelser fördes från det straffrättsliga systemet till sanktionsavgiftssystemet. Det är då fråga om en klar och tydlig överträdelse som förs från ett system till ett annat. Det är klart och tydligt för den enskilde inom vilket system överträdelsen kommer att sanktioneras.

Hur klar och tydlig bör gränsen vara mellan de överträdelser som ligger kvar i det straffrättsliga systemet och de överträdelser som i stället ska föranleda sanktionsavgift för att rättssäkerhetskravet och kravet på förutsebarhet ska anses vara uppfyllda?

Ett annat alternativ kan vara att överträdelserna som huvudregel omfattas av det administrativa systemet och i undantagsfall, när överträdelsen mot bakgrund av vissa angivna kriterier bedöms vara allvarlig, hanteras inom det straffrättsliga systemet. Det är denna lösning som förespråkas av Fiskelagsutredningen.

Här uppkommer dock samma frågeställning som i det fall man låter överträdelserna som huvudregel omfattas av det straffrättsliga systemet, nämligen hur man ska tydliggöra vad som ska sanktioneras inom respektive system. Såväl den lösning som föreslagits av Fiskelagsutredningen som den lösning som föreslagits av Fiskeriverket innehåller vissa bedömningsmoment som avgör om en överträdelse ska anses vara straffrättslig eller inte. I flertalet fall bör det vara ganska enkelt att avgöra om det är fråga om en mindre allvarlig överträdelse av bestämmelser om rapporterings- och anmälningsskyldighet. Det kan emellertid finnas fall då det inte är självklart i vilket system överträdelsen ska inordnas. En del frågeställningar uppkommer då. Det kan ju tänkas att myndigheten anser att en överträdelse är allvarlig och anmäler den till åklagare, men att åklagaren eller den allmänna domstolen gör bedömningen att överträdelsen inte är så allvarlig att överträdelsen ska sanktioneras med ett straff. Ska ärendet då

lämnas tillbaka till myndigheten, som ska besluta om en sanktion eller bör den allmänna domstolen ha möjlighet att i ett sådant fall döma ut en sanktionsavgift? Det vanliga är dock att sanktionsavgifter hanteras av de allmänna förvaltningsdomstolarna. I det angivna alternativet skulle det i stället kunna bli den allmänna domstolen som dömde ut sanktionsavgift, eftersom åtal väckts där. Det kan också tänkas att domstolen anser att överträdelsen är allvarlig, men att det subjektiva rekvisitet inte kan bevisas eller att övrig bevisning inte räcker till. Om domstolen har bedömt överträdelsen som allvarlig har ju överträdelsen inordnats i det straffrättsliga systemet och bör då inte kunna bli föremål för en administrativ sanktionsavgift. I sådana fall kan det då inte utgå någon sanktion alls. En sådan ordning skulle alltså kunna få till följd att en mindre allvarlig överträdelse kan leda till sanktionsavgift, medan en allvarlig överträdelse inte medför någon sanktion. Om denna lösning väljs finns det alltså en hel del frågeställningar som behöver redas ut.

Om det inte är helt tydligt från början om en överträdelse hör hemma i ett administrativt eller ett straffrättsligt system uppstår dessutom problem för de myndigheter som upptäcker överträdelser, nämligen Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen, eftersom det då är oklart vilka tvångsmedel som får användas.





# 8 Återkallelse – olika möjligheter

## 8.1 Bakgrund

Medlemsstaterna i EU är enligt artikel 90.2 och 90.5 i kontrollförordningen skyldiga att se till att en fysisk person som har gjort sig skyldig till eller en juridisk person som hålls ansvarig för en allvarlig överträdelse ska kunna bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande administrativa eller straffrättsliga sanktioner. Att utöver ett straff eller en administrativ sanktionsavgift få sitt fartygstillstånd eller sin yrkesfiskelicens återkallad är för yrkesfiskaren en sträng sanktion, då han eller hon under den tiden tillståndet eller licensen är återkallad inte kan utöva sitt yrke.

Möjligheten att återkalla ett fartygstillstånd eller en yrkesfiskelicens på grund av att fiskaren har åsidosatt gällande fiskebestämmelser är enligt gällande rätt uppdelad på två system, dels det pricksystem som införts genom EU:s kontrollförordning, dels den nationella återkallelsebestämmelse som finns i lagstiftningen sedan tidigare (den nationella återkallelsebestämmelsen). Genom pricksystemet har vissa av de överträdelser som tidigare omfattades av den nationella återkallelsebestämmelsen i stället överförts till pricksystemet. Den nationella återkallelsebestämmelsen är tillämplig på de överträdelser som inte faller inom pricksystemet.

## 8.2 Överträdelser som omfattas av pricksystemet

De överträdelser som omfattas av pricksystemet anges i artikel 3.1 i IUU-förordningen och i bilaga XXX till genomförandeförordningen. Det rör sig om

- underlåtelse att fullgöra skyldigheten att registrera och rapportera fångst eller fångstrelaterade uppgifter (3 prickar),
- användning av förbjudna fiskeredskap eller fiskeredskap som inte uppfyller kraven i EU-lagstiftningen (4 prickar),
- förfalskning eller döljande av registrerings- eller identitetsuppgifter eller av andra typer av märkningar (5 prickar),
- döljande, förändring eller bortskaffande av bevis som behövs vid en undersökning (5 prickar),
- ombordtagande, omlastning eller landning av fisk som inte uppfyller storlekskraven, i strid med gällande lagstiftning (5 prickar),
- fiskeverksamhet som bedrivs i ett område som omfattas av en regional fiskerierorganisation och sker på ett sätt som är oförenligt med eller står i strid med den organisationens bevarande- och förvaltningsåtgärder (5 prickar),
- fiske i ett avstängt område, under fredningstid, utan kvoter eller efter det att kvoterna uttömts, eller under en fastställd djupbegränsning (6 prickar),
- fiske utan giltig licens eller giltigt godkännande eller tillstånd som utfärdats av den berörda flaggstaten eller kuststaten (7 prickar),
- riktat fiske mot ett bestånd som omfattas av ett moratorium eller ett fiskeförbud (7 prickar),
- hindrande av tjänstemännens arbete i samband med att de kontrollerar att tillämpliga bevarande- och förvaltningsåtgärder efterlevs, eller hindrande av observatörernas arbete i samband med att de kontrollerar att tillämplig EU-lagstiftning efterlevs (7 prickar),
- omlastning eller deltagande i gemensamma fiskeinsatser med andra fiskefartyg som bevisligen har deltagit i IUU-fiske i enlighet med IUU-förordningen, främst fartyg som ingår i de

förteckningar över IUU-fartyg som har upprättats av Europeiska unionen eller en regional fiskerierorganisation, eller stöd eller leveranser till sådana fartyg (7 prickar), och

– användning av ett fiskefartyg som inte har någon nationalitet och därför är statslöst enligt internationell rätt (7 prickar).

För att pricksystemet ska vara tillämpligt krävs att den överträdelse som begåtts är allvarlig. Vad som är en allvarlig överträdelse ska enligt artikel 3.2 i IUU-förordningen fastställas med beaktande av sådana kriterier som den skada som åsamkats, överträdelsens värde, dess omfattning eller om den har upprepats.

Frågan är i vilken mån mindre allvarliga överträdelser hamnar inom pricksystemet. Eftersom ett av de kriterier som ska beaktas när det bedöms om en överträdelse är allvarlig är just om överträdelsen har upprepats borde även mindre allvarliga överträdelser, om de upprepats ett visst antal gånger, kunna hamna inom pricksystemet. Det kan dock vara svårt att avgöra hur många överträdelser som krävs för att det sammantaget ska utgöra en allvarlig överträdelse. Om det även föreligger andra kriterier för om en överträdelse ska anses vara allvarlig torde det krävas färre överträdelser än om det är en mindre förseelse som upprepats ett antal gånger. I förarbetena till införandet av pricksystemet uttalade regeringen att eftersom överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken kan se väldigt olika ut är det inte möjligt att ställa upp några exakta gränser för när en överträdelse ska anses vara av allvarlig art. Denna bedömning borde enligt regeringens mening i stället göras i varje enskilt fall (regeringens proposition 2011/12 Införande av ett pricksystem på fiskets område, s. 27–29). De exempel som togs upp i förarbetena var t.ex. att en överträdelse som är begränsad när det gäller den mängd fisk som berörs kan orsaka stor skada om det rör sig om en hotad art och att en överträdelse som avser en art med god beståndsstatus kan leda till stor skada och stor ekonomisk vinning om den avser en stor mängd. Samma typ av resonemang kan föras när det gäller vilket antal mindre allvarliga

överträdelser som krävs för att en allvarlig överträdelse ska anses föreligga.

Detta innebär att alla överträdelser av den typ som anges i artikel 3.1 i IUU-förordningen omfattas av pricksystemet.

Pricksystemet har genomförts i nationell rätt genom 51–55 och 58 §§ fiskelagen (1993:787).

### **8.3 Överträdelser som omfattas av den nationella återkallelsebestämmelsen**

Enligt den nationella återkallelsebestämmelsen, 56 § fiskelagen (1993:787), kan en yrkesfiskelicens och ett tillstånd som avses i 21 § (fartygstillstånd, särskilt fartygstillstånd och särskilda tillstånd) återkallas tillfälligt om innehavaren har fällts till ansvar för ett allvarligt brott enligt fiskelagen, gjort sig skyldig till en allvarlig överträdelse som har lett till sanktionsavgift eller under en tolv månadersperiod genom upprepade överträdelser som har lett till sanktionsavgift i väsentlig grad har brustit i skyldigheten att rätta sig efter gällande bestämmelser. En yrkesfiskelicens kan vidare återkallas permanent bl.a. om innehavaren vid upprepade tillfällen har fällts till ansvar för brott mot bestämmelser om fiske.

Den nationella återkallelsebestämmelsen gäller enligt 57 § fiskelagen i de fall då överträdelserna inte faller in under pricksystemet.

Pricksystemet avser endast fiske i havet, vilket innebär att alla överträdelser som sker vid inlandsfiske omfattas av den nationella återkallelsebestämmelsen.

Även en del överträdelser vid fiske i havet omfattas dock av den nationella bestämmelsen. I IUU-förordningen och kontrollförordningen anges några överträdelser som allvarliga utan att de införlivats i pricksystemet. Det rör sig bl.a. om

– manipulering av en motor så att effekten överstiger den maximala kontinuerliga maskinstyrkan enligt motorcertifikatet (artikel 90.1 b i kontrollförordningen), och

– underlåtenhet att landa en art som omfattas av en kvot och som fångats under en fiskeinsats, förutsatt att en sådan landning inte strider mot de skyldigheter som fastställs i bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken, i fiskerier eller fiskezoner där dessa bestämmelser är tillämpliga (artikel 90.1 c i kontrollförordningen).

Dessa överträdelser omfattas, i den mån de kan leda antingen till ett straff eller en sanktionsavgift enligt fiskelagen, av den nationella återkallelsebestämmelsen.

Utöver dessa överträdelser finns det dock även ett antal överträdelser i EU-lagstiftningen som inte anges som allvarliga överträdelser.

Dessa överträdelser bör, i den mån de omfattas av fiskelagen, alltså idag omfattas av den nationella återkallelsebestämmelsen. Det rör sig bl.a. om

– förbud att omlasta i gemenskapens vatten mellan fiskefartyg från tredje land och mellan ett fiskefartyg från tredje land och ett EU-fiskefartyg (art. 4 IUU),

– krav på fungerande VMS- och AIS-utrustning ombord (art. 9–10 IUU),

– förbud att utan tillstånd omlasta till havs i gemenskapens vatten (art. 20 KF),

– skyldighet att anmäla fiskeredskap (art. 27 KF),

– transitering i strid mot bestämmelserna (art. 29 KF),

– förbud att uppehålla sig i ett område som omfattas av ett fiskeansträngningssystem om andelen är förbrukad (art. 30 KF),

– förbud att fiska med fiskefartyg med motor vars maskinstyrka överstiger den som anges i fiskelicensen (art. 39 KF),

– förbud att använda ny framdrivningsmotor, utbytesframdrivningsmotor eller en framdrivningsmotor som har modifierats tekniskt om motorn inte har certifierats officiellt (art. 40.4 KF),

– förbud mot omlastning om fångsterna inte vägts (art. 42 KF),

– skyldighet att landa i utsedd hamn (art. 43 KF),

– skyldighet att surra och stuva redskap som inte får användas (art. 47 KF),

- krav på utrustning för att bärga förlorade redskap (art. 48 KF),
- genomsegling i strid mot bestämmelserna (art. 50 KF)
- skyldighet att byta fiskeområde när tröskelvärde har uppnåtts (art. 52 KF),

Det finns således ett antal överträdelser som kan begås vid fiske i havet som faller utanför pricksystemet, såväl överträdelser som enligt EU-rätten kan vara allvarliga som andra överträdelser. Dessa – liksom alla överträdelser vid inlandsfiske – omfattas i stället av den nationella återkallelsebestämmelsen.

## 8.4 Alternativa möjligheter

Som angetts ovan i avsnitt 8.1 finns det numera två system för återkallelse av fartygstillstånd och yrkesfiskelicens i fiskelagen, nämligen återkallelse enligt pricksystemet och återkallelse på grund av övriga överträdelser (den nationella återkallelsebestämmelsen). Det finns olika alternativ för hur de olika systemen ska förhålla sig till varandra.

### 8.4.1 Bibehållande av nuvarande system

Enligt nuvarande system hamnar flertalet av de överträdelser som enligt EU-rätten anses vara allvarliga inom pricksystemet. En allvarlig överträdelse medför mellan 3 och 7 prickar och återkallelse sker första gången vid 18 prickar. Vid varje inspektionstillfälle kan högst 12 prickar tilldelas. Det krävs således minst tre överträdelser vid minst två inspektionstillfällen för att en återkallelse ska kunna ske. Första gången en återkallelse meddelas gäller den i två månader. Tiden ökar sedan för varje ny omgång av 18 prickar till fyra, åtta och tolv månader och vid 90 prickar återkallas fartygstillståndet eller yrkesfiskelicensen permanent medan ett förbud att verka som befälhavare gäller i ett år.

För övriga överträdelser blir den nationella återkallelsebestämmelsen tillämplig. Detta innebär att överträdelser, som till största delen enligt EU-rätten inte anses vara så allvarliga att de bör omfattas av pricksystemet eller överträdelser som skett vid inlandsfiske kan återkallas redan vid den första allvarliga överträdelser. Återkallelsetiden är mellan 14 dagar och sex månader. Samma tider för tillfällig återkallelse gäller för återkallelse på grund av upprepade överträdelser som lett till sanktionsavgift. Vid upprepade brott kan ett fartygstillstånd eller en yrkesfiske-licens återkallas permanent.

Fördelar med att bibehålla detta nationella system är att alla överträdelser omfattas av systemet. Inget faller utanför. Allt som inte omfattas av pricksystemet omfattas i stället av den nationella återkallelsebestämmelsen.

En nackdel är att det då finns två olika återkallelse-system som fungerar på olika sätt. Ett exempel på detta är att det ställs olika krav för återkallelse inom pricksystemet och återkallelse enligt den nationella återkallelsebestämmelsen. Som angetts ovan krävs flera allvarliga överträdelser vid flera tillfällen för att en innehavare av ett fartygstillstånd eller en befälhavare ska komma upp i det antal prickar som medför att en återkallelse ska meddelas, medan en allvarlig överträdelse direkt kan leda till återkallelse enligt den nationella återkallelsebestämmelsen.

Om man beaktar den tid en tillfällig återkallelse gäller kan den nationella återkallelsebestämmelsen anses vara såväl mildare som strängare än pricksystemet. En tillfällig återkallelse enligt det nationella systemet kan ju sättas så kort som fjorton dagar, medan en första återkallelse enligt pricksystemet är fastställd till två månader. Denna skillnad är dock kanske inte så stor när man beaktar att allvarliga överträdelser enligt det nationella systemet kan leda till återkallelse vid tre tillfällen, dvs. minimum sex veckor, innan pricksystemet medför att en återkallelse meddelas. Å andra sidan kan en allvarlig överträdelse enligt den nationella återkallelsebestämmelsen direkt innebära sex månaders återkallelse. Det krävs åtskilliga allvarliga överträdelser inom pricksystemet för att uppnå en så lång återkallelsetid.

Det är dock vanskligt att dra alltför långtgående slutsatser om skillnaden mellan de olika systemen, innan det utarbetats en praxis kring pricksystemet. Den nationella återkallelsebestämmelsen används inte i någon större utsträckning. Om pricksystemet används i större omfattning minskar detta skillnaderna mellan systemen. I dag meddelas enligt den nationella återkallelsebestämmelsen i stor utsträckning varning i stället för återkallelse. Inom pricksystemet finns det ingen möjlighet att meddela varning utan om en allvarlig överträdelse har begåtts ska prickar tilldelas. Det som i dag kan leda till en varning leder således i pricksystemet till de första prickarna. Det kan därmed i praktiken – i likhet med inom pricksystemet – vara så att flera allvarliga överträdelser har begåtts innan den nationella återkallelsebestämmelsen leder till återkallelse.

#### **8.4.2 Ett pricksystem som omfattar alla överträdelser**

Ett alternativ är att utvidga tillämpningsområdet för pricksystemet och låta det omfatta alla överträdelser oavsett om de ingår i uppräkningslistan i artikel 3.1 i IUU-förordningen eller ej och oavsett om de begåtts vid fiske på havet eller vid inlandsfiske. Detta skulle förutsätta att man måste fastställa antalet prickar för alla typer av allvarliga överträdelser som inte redan ingår i pricksystemet.

En fördel med ett sådant system är att alla överträdelser behandlas lika, det är enkelt att tillämpa och det blir inga gränsdragningsproblem. För olika fiskare, som begått liknande överträdelser kan det framstå som mer rättvist att överträdelserna behandlas på samma sätt.

Det förhållandet att alla överträdelser behandlas lika kan dock även ses som en nackdel. Det kan för fiskare i Sverige uppfattas negativt att fler överträdelser omfattas av pricksystemet, eftersom de då snabbare uppnår tillräckligt antal prickar för en återkallelse än fiskare i andra EU-länder. De ställs då i en mer utsatt situation än fiskare i andra EU-länder. Antalet prickar kan ju



bland annat påverka fartygets värde vid en försäljning. Detta förutsätter dock att fiskaren begår allvarliga eller upprepade överträdelse.

Bortsett från de fördelar och nackdelar som ett sådant gemensamt system medför ställer sig frågan om detta är ett möjligt alternativ. EU har genom införandet av pricksystemet beslutat att vissa allvarliga överträdelse bör sanktioneras genom återkallelse och att detta ska gälla i alla medlemsstaterna. EU har därvid lagt vissa överträdelse inom pricksystemet och andra utanför. Om man ändrar på detta uppnås inte den harmonisering av sanktionerna som var avsedd genom detta införande. Å andra sidan är det ännu så länge oklart hur långtgående denna harmonisering kommer att vara. Enligt artikel 3.2 i IUU-förordningen ska ju behöriga myndigheter i medlemsstaterna med beaktande av vissa kriterier själva fastställa vad som utgör en allvarlig överträdelse. Detta kan leda till olika bedömningar i olika medlemsstater och därmed olika stor risk att tilldelas prickar för olika överträdelse. Det kan även finnas en skillnad i medlemsstaternas bedömningar av vad som är överträdelse av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Omfattar detta endast bestämmelser i EU-förordningar eller även nationella bestämmelser som på något vis verkställer EU-förordningar eller målen för EU:s fiskeripolitik i stort? I vilken mån pricksystemet tillämpas på ett likartat sätt i de olika medlemsstaterna får praxis i de olika medlemsstaterna utvisa.

#### **8.4.3 Pricksystemet som enda återkallelsemöjlighet**

Ett annat alternativ är att endast tillämpa pricksystemet utan att samtidigt ha någon återkallelsebestämmelse för övriga överträdelse. Återkallelse av fartygstillstånd och yrkesfiskelicens skulle då endast kunna ske om överträdelsen faller inom pricksystemet. För övriga överträdelse skulle denna återkallellesanktion inte kunna tillämpas.

En fördel med ett sådant system är just att det endast skulle finnas ett system och inte flera olika system. Det är därmed enkelt att tillämpa.

En nackdel är att allt insjöfiske skulle falla utanför detta system och att det inte skulle vara möjligt att återkalla yrkesfiskelicensen för överträdelser begångna vid inlandsfiske. Återkallelse skulle inte heller kunna användas som sanktion när fiskaren har gjort sig skyldig till en del allvarliga eller upprepade överträdelser vid fiske i havet. Att ta bort möjligheten att besluta om återkallelse skulle, såväl vad gäller inlandsfiske som fiske i havet, medföra att vi tar bort en sanktion som nu finns i vårt sanktionssystem för dessa överträdelser och därmed försvagar sanktionssystemet. Att ta bort möjligheten till återkallelse av fartygstillstånd och yrkesfiskelicens för dessa överträdelser vid fiske i havet kan dessutom medföra att vi inte uppfyller EU:s krav på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner.

#### **8.4.4 En annorlunda nationell återkallelsebestämmelse**

Ytterligare ett alternativ är att ha kvar uppdelningen på återkallelse enligt pricksystemet och återkallelse enligt en nationell bestämmelse, men att utforma den nationella bestämmelsen på ett sådant sätt att den bättre överensstämmer med pricksystemet.

En fördel med detta är att alla överträdelser skulle omfattas av en återkallelsestraffsanktion.

En nackdel med ett sådant alternativ är, i likhet med nu gällande lagstiftning, att vi får två olika återkallelsestraffssystem som fungerar på olika sätt. Eftersom syftet är att få en bättre överensstämmelse med pricksystemet är en annan nackdel att det medför en försvagning av det nationella sanktionssystemet.

## 9 Överväganden och förslag

### 9.1 Komplettering av straffbestämmelsen

**Promemorians förslag:** Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom att i strid mot bestämmelserna i havet kasta tillbaka fisk som fångats eller genom att bryta mot bestämmelser om skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som fångats ska dömas till böter.

**Skälen för promemorians förslag:** Av punkten 5b.1 i bilaga III till rådets förordning (EG) nr 43/2009 av den 16 januari 2009 om fastställande för år 2009 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i gemenskapens vatten och, för gemenskapens fartyg, i andra vatten där fångstbegränsningar krävs (EUT L 22, 22.1.2009, s. 1) framgår att varje art som omfattas av kvoter och som fångas under fiske i Nordsjön och Skagerrak ska tas ombord på fartyget och sedan landas såvida detta inte strider mot andra bestämmelser i gemenskapens fiskerilagstiftning. Bestämmelsens giltighetstid förlängdes till den 30 juni 2011 och dess tillämpningsområde utvidgades till att gälla alla Ices-områden genom rådets förordning (EG) nr 1288/2009 av den 27 november 2009 om fastställande av tekniska övergångsbestämmelser för perioden 1 januari 2010–30 juni 2011. Bestämmelsens giltighetstid för-

längdes ytterligare till den 31 december 2012 genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 579/2011 av den 8 juni 2011 om ändring av rådets förordning (EG) nr 850/98 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer och rådets förordning (EG) nr 1288/2009 om fastställande av tekniska övergångsbestämmelser för perioden 1 januari 2010–30 juni 2011. Bestämmelsen innebär ett förbud mot uppgradering av fångsten, dvs. utkast av fisk i situationer där det visserligen är tillåtet att landa viss fångst, men fiskaren erhåller ett högre värde om delar av fångsten dumpas. Att fisk fångas och kastas överbord innebär att mer fisk egentligen fångas än den som redovisas och avräknas på den tilldelade kvoten. Detta kan leda till stor skada på de fiskbestånd som berörs. För att förhindra att fisk kastas ut i strid mot bestämmelserna bör en överträdelse följas av en sanktion. Utkast sker ute till havs och överträdelser av förbud mot uppgradering är svåra att komma till rätta med. Det krävs ofta omfattande utredning och bevisning. Det är därför inte lämpligt att beivra sådana överträdelser med en sanktionsavgift. Det är dessutom överträdelser som direkt påverkar beståndens storlek och överlevnadsförmåga. En överträdelse bör därför beivras med en straffsanktion. Det bör således straffbeläggas att i strid mot EU-bestämmelser i havet kasta tillbaka fisk som fångats eller att bryta mot EU-bestämmelser om skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som fångats. Bestämmelsen om straff för dessa överträdelser bör placeras tillsammans med övriga överträdelser av bestämmelser i EU:s gemensamma fiskeripolitik.

Utkast av fisk kan även ha andra orsaker, som att individerna är under minsta tillåtna landningsstorlek, att det p.g.a. kvotskäl eller andra skäl är förbjudet att landa fisken eller att arterna inte är kommersiellt intressanta. Utkast av fisk på dessa grunder regleras inte i gällande EU-lagstiftning. I den reform av den gemensamma fiskeripolitiken som för närvarande förhandlas inom EU ingår dock förslag till bestämmelser om skyldighet att landa alla fångster. Den straffbestämmelse som föreslås i denna

promemoria kommer även att kunna omfatta sådana bestämmelser.

## 9.2 Allvarliga överträdelser inom sanktionsavgiftssystemet

**Promemorians förslag:** Sanktionsavgiften ska för allvarliga överträdelser uppgå till högst 500 000 kr.

**Promemorians bedömning:** Vad som är en allvarlig överträdelse bör kunna fastställas antingen med hänsyn till typen av överträdelse eller med beaktande av olika kriterier, bland annat den skada som åsamkats, överträdelsens värde, dess omfattning och om den har upprepats.

Sanktionsavgifter bör kunna beräknas med stöd av en särskild beräkningsgrund.

Sanktionsavgifter bör kunna differentieras i förhållande till fartygens storlek.

### Skälen för promemorians förslag

*Allvarliga överträdelser bör hanteras inom sanktionsavgiftssystemet*

Sanktionsavgiftssystemet enligt fiskelagen kan inte direkt jämföras med något av de system som redogjorts för ovan i avsnitt 6. Det finns såväl likheter som olikheter vid en jämförelse med dessa andra system.

Så som framgår i avsnitt 7 finns det olika alternativa lösningar till problemet hur man ska hantera allvarliga överträdelser av fiskerilagstiftningen som konstateras inom sanktionsavgiftssystemet. Olika lösningar som kan övervägas är att återföra de överträdelser som kan bli allvarliga till det straffrättsliga området, att ha kvar överträdelserna i det administrativa systemet och införa högre sanktionsavgifter eller att införa någon typ av

system där en överträdelse kan leda till både straff och sanktionsavgift. I ett system där en överträdelse kan leda till både straff och sanktionsavgift kan straff och sanktionsavgift förekomma samtidigt eller också kan den grundläggande sanktionen vara antingen straff eller sanktionsavgift samtidigt som den andra typen av sanktion kan komma i fråga där detta är särskilt föreskrivet.

När det gäller de överträdelser som idag kan leda till sanktionsavgift, så finns det en generell bestämmelse om straff för bl.a. rapporteringsöverträdelser i det straffrättsliga systemet (40 § fiskelagen). Enligt 50 a § fiskelagen får regeringen emellertid föreskriva att fiskaren i stället ska betala en sanktionsavgift om denne bryter mot en föreskrift eller EU-förordning som avses i 40 § första och andra styckena fiskelagen. Vissa överträdelser har med stöd av detta bemyndigande genom förordningsreglering undantagits från straff och i stället hänförts till ett system med administrativa sanktionsavgifter. Det har varit klart avgränsade överträdelser som har överförs från det straffrättsliga till det administrativa systemet, t.ex. att inte lämna sådana uppgifter eller göra sådana anmälningar som krävs enligt särskilt angivna bestämmelser.

Fiskelagsutredningens förslag innebär att det ska göras en uppdelning inom en och samma överträdelse. En överträdelse, t.ex. att inte göra någon förhandsanmälan enligt artikel 6 i förordning (EG) nr 1005/2008, ska således, enligt Fiskelagsutredningens förslag, kunna leda till antingen straff eller sanktionsavgift beroende på hur allvarlig överträdelsen anses vara. Om överträdelsen är allvarlig ska enligt utredningens förslag avgöras av om den skada överträdelsen har lett till överstiger ett visst belopp. Som konstaterats i avsnitt 7 kan det dock för samma överträdelse vara svårt att klart avgränsa vilka överträdelser som ska bedömas som allvarliga överträdelser.

Fiskelagsutredningens förslag innebär att för de överträdelser som enligt bilagan till fiskeförordningen har överförs från det straffrättsliga systemet till ett system med administrativa sanktionsavgifter, så ska en sanktionsavgift vara den primära sanktio-

nen. Om myndigheten anser att överträdelsen är allvarlig ska den dock kunna överlämna överträdelsen till det straffrättsliga systemet genom att anmäla överträdelsen till åklagaren. Detta kan i viss mån liknas vid det system som finns inom miljöbalken, där en överträdelse kan föranleda såväl straff som sanktionsavgift, men där det finns en åtalsprövningsregel som innebär att om en överträdelse kan leda till sanktionsavgift och den inte kan antas föranleda annat straff än böter, så får åtal väckas endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt. I en strävan att undvika dubbla sanktioner har man emellertid i miljöbalken försökt precisera lagtexten så noggrant att en överträdelse i flertalet fall bör omfattas av antingen det straffrättsliga eller det administrativa systemet men inte av båda. Syftet med att förtydliga och avgränsa det straffbara området var att åtalsprövningsregeln skulle behöva bli aktuell i så få tillfällen som möjligt. När det gäller de överträdelser på fiskets område som omfattas av sanktionsavgiftssystemet är det, som redan nämnts, svårt att göra en sådan klar och tydlig avgränsning mellan allvarliga överträdelser och sådana som inte är allvarliga. Eftersom detta försvårar dels för den enskilde att avgöra när hans eller hennes gärning kan tänkas föranleda ett straff och när den kan tänkas föranleda en sanktionsavgift, dels för de kontrollerande myndigheterna att veta om tvångsåtgärder får vidtas eller ej, kan denna lösning inte anses vara lämplig.

Ett alternativ är att lyfta ut överträdelser som till sin typ är allvarliga och återföra dem till det straffrättsliga systemet. Såsom anges i avsnitt 7.2 gäller dock de skäl som angavs i förarbetena (prop. 2007/08:107, s. 16–17) för att införa sanktionsavgifterna, bl.a. att överträdelser skulle kunna beivras enklare och snabbare, fortfarande. Detta kan därför inte anses vara ett lämpligt alternativ.

När det gäller alternativet att överträdelser ska kunna leda till såväl straff som sanktionsavgift har regeringen, såsom nämnts i avsnitt 6.1, i tidigare sammanhang (prop. 2005/06:182 Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.) uttryckt principiell tveksamhet. Det är således inte heller lämpligt att införa nya sådana dubbla

sanktioner. Fiskelagsutredningen föreslår dessutom i sitt betänkande (SOU 2010:42, avsnitt 9.2.4) att fängelse ska tas bort ur straffskalan och att normerade böter i stället ska användas i större utsträckning. Om vissa gärningar skulle kunna leda till såväl straff som administrativ sanktion skulle båda vara i form av ett penningstraff, nämligen normerade böter och sanktionsavgift. Detta får anses mindre lämpligt, då de ofta drabbar samma person.

Det som återstår är då en uppdelning av överträdelserna inom systemet med sanktionsavgifter. Då hålls överträdelserna kvar inom ett och samma system och såväl den enskilde som kontrollmyndigheterna vet vad som gäller. Att ha kvar även de allvarliga överträdelserna i sanktionsavgiftssystemet gör det lättare för den enskilde att avgöra om den överträdelse han eller hon gjort sig skyldig till omfattas av det straffbara området eller om överträdelserna sanktioneras genom en administrativ sanktion. Överträdelsens allvar skulle i och för sig kunna motivera att den återfördes till det straffrättsliga systemet. Oavsett hur allvarlig överträdelserna bedöms vara är det dock en sådan överträdelse som passar väl in i sanktionsavgiftssystemet i och med att det handlar om lätt konstaterbara överträdelser som t.ex. kan bestå i att fylla i uppgifter eller på annat sätt lämna uppgifter som berör fisket eller anlöpa en utsedd hamn. Överträdelserna är, oavsett hur allvarliga de är, likartade och det är därför också lämpligt att de beivras på likartat sätt.

### *Höjd sanktionsavgiftsnivå*

Som angetts ovan i avsnitt 7.1 krävs enligt EU-rätten att vi har effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för allvarliga överträdelser, vilket innebär att sanktionsavgifter måste kunna utgå med högre belopp än vad som är möjligt enligt gällande lagstiftning.

I artikel 44.2 i IUU-förordningen anges att medlemsstaterna ska tillämpa en högsta sanktion på minst fem gånger värdet av de



fiskeriprodukter som erhållits genom att begå den allvarliga överträdelsen. Det anges vidare att medlemsstaterna vid upprepade överträdelser inom en period på fem år ska tillämpa en sanktion på minst åtta gånger värdet av de fiskeriprodukter som erhållits genom att begå den allvarliga överträdelsen. Om man jämför med pricksystemet kan det konstateras att anmälnings- och rapporteringsöverträdelser inte bedöms vara de allra mest allvarliga av de allvarliga överträdelserna. I pricksystemet tilldelas för olika allvarliga överträdelser mellan tre och sju prickar. För allvarliga överträdelser av anmälnings- och rapporteringsskyldigheter tilldelas endast tre prickar. Detta talar för att det inte är nödvändigt att inom sanktionsavgiftssystemet ha så höga sanktioner att det motsvarar fem gånger fångstvärdet. För att uppfylla kravet på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för allvarliga överträdelser krävs dock att högre sanktionsavgifter kan beslutas än vad som är fallet i dag.

I den ovan i avsnitt 4.4 nämnda domen i Blekamålet anpassade tingsrätten de normerade böter som dömdes ut efter det då nyligen ikraftträdde sanktionsavgiftssystemet, men påpekade att de normerade böterna med utgångspunkt från äldre bestämmelser borde ha bestämts till betydande belopp (Varbergs tingsrätts dom av den 5 november 2008 i mål B 2240-06, s. 151). Åklagaren hade i målet gjort gällande att nivån på de normerade böterna vid en bedömning att gärningarna inte var att bedöma som grova brott borde ligga i den övre delen av skalan om 10 till 500 kr per kilowatt, dvs. från 250 kr per kilowatt. En stor andel av de inblandade fartygen hade en motorstyrka som uppgick till mellan cirka 200 och 370 kilowatt. Normerade böter med utgångspunkt från 250 kr per kilowatt skulle för ett fartyg på 270 kilowatt uppgå till 67 500 kr. Ett högsta belopp skulle med utgångspunkt från 500 kr per kilowatt uppgå till 135 000 kr. Ett fartyg hade en maskinstyrka på 588 kilowatt. Normerade böter beräknade på samma sätt skulle för detta fartyg uppgå till 147 000 kr ( $588 \times 250$ ) och högst till 294 000 kr ( $588 \times 500$ ). Vid en jämförelse med sanktionsavgiftssystemet utgick i stället för fartyget på 270 kilowatt normerade böter på 4 050 kr ( $270 \times 15$ ),

eftersom sanktionsavgift skulle ha utgått med 4 000 kr (två fall av felaktig rapportering). För fartyget på 588 kilowatt utgick normerade böter på 23 529 kr ( $588,24 \times 40$ ), eftersom sanktionsavgifter skulle ha utgått med totalt 24 000 kr (tolv fall av felaktig rapportering). Om man i stället för att utgå från fartygens motorstyrka utgår från fångstvärdet var det i Blekamålet nio befälhavare som dömdes för att ha felrapporterat totalt närmare 110 ton. Om man tar ett genomsnitt och delar 110 ton på nio befälhavare blir det cirka 12,2 ton per befälhavare. I EU-rätten föreskrivs en högsta sanktion motsvarande fem gånger fångstvärdet. Om man då tänker sig en sanktion på två gånger fångstvärdet blir det med dagens genomsnittliga prisbild på torsk (12 kr/kg) ca 292 800 kr per befälhavare.

Det framgår av domen att det rörde sig om en systematisk felrapportering till ett fångstvärde av totalt 1,8 miljoner kr (fördelat på nio befälhavare ger två gånger fångstvärdet ett belopp på 400 000 kr). Förfarandet att rapportera bleka i stället för torsk medförde att torskfisket kunde fortsätta även när kvoten var slut, vilket medförde ett överfiske av torsk det året. Ett sådant förfarande leder till skada för en fiskart som kvoterats i syfte att skydda arten. Med beaktande av de höga fångstvärden en överträdelse kan avse, de skador som kan uppstå på fiskbestånden, avsaknaden av möjlighet att ta fångst och redskap i beslag och av att det enligt pricksystemet krävs ett flertal allvarliga överträdelser innan återkallelse av licens eller tillstånd kan ske bör sanktionsavgifterna för allvarliga överträdelser stramas upp betydligt. Som anges ovan kan en beräkning grundad på fångstvärde leda till höga sanktionsbelopp. Inom taket för sanktionsavgifter ska alla överträdelser som omfattas av systemet kunna sanktioneras på ett rättvist och rimligt sätt. När det rör sig om de största fartygen kan det röra sig om avsevärda fångster och omfattande feldokumentationer. Även dessa bör rymmas inom det tak som sätts, så att överträdelser som begås med stora fartyg och avser stora fångster beivras med en sanktion som är proportionell till den överträdelse som begåtts utan att sanktionen blir överdrivet hög i förhållande till den typ av överträdelse

som begåtts. I det ovan angivna exemplet med Blekamålet skulle en sanktion grundad på två gånger fångstvärdet i genomsnitt kunna uppgå till 400 000 kr. Det kan förmodas att vissa befälhavare hamnar under och vissa över denna summa. Det bör därför finnas möjlighet att utöka sanktionen över detta belopp. Det går inte att fastställa något exakt högsta belopp för en överträdelse utan taket bör fastställas till en lämplig nivå. Bedömningen görs därför att taket för sanktionsavgifter bör höjas till 500 000 kr.

### *Allvarliga överträdelser*

När man fastställer vilka överträdelser som ska anses vara allvarliga kan detta göras på olika sätt. Antingen kan man utgå från att en och samma överträdelse kan vara mer eller mindre allvarlig eller också kan man lyfta ut vissa typer av överträdelser som anses vara särskilt allvarliga.

Det förstnämnda alternativet, dvs. att utgå från att en och samma överträdelse kan vara mer eller mindre allvarlig, innebär en gradering av överträdelserna i mindre allvarliga överträdelser och allvarliga överträdelser. Om en uppgift t.ex. inte har lämnats eller en anmälan inte har gjorts trots att det finns en skyldighet att göra detta enligt en viss bestämmelse, så har en överträdelse skett. Den överträdelse som sker är ju egentligen densamma, nämligen t.ex. att felaktiga uppgifter skrivs in i loggboken, medan konsekvenserna av denna gärning kan bli väldigt olika beroende på hur stor den felaktiga avvikelserna är från den rätta uppgiften, vilken fiskart som avses, vilket område fiskaren fiskat i etc.

Det är i sig inget ovanligt att det inom ett och samma system krävs en bedömning av omständigheterna kring en överträdelse och av konsekvenserna av en överträdelse för att avgöra om överträdelserna ska anses vara mindre allvarlig eller allvarlig. En sådan avgränsning kan ske med beaktande av ett flertal olika kriterier, t.ex. ett värde, omfattningen av överträdelserna och på

vilket sätt överträdelsen har utförts. När det gäller de överträdelser som är aktuella här skulle det kunna vara lämpligt att använda sig av en avgränsning som redan finns, nämligen den som används enligt artikel 3.2 i IUU-förordningen. En allvarlig överträdelse som leder till prickar enligt artikel 92 i kontrollförordningen eller enligt det nationella systemet för befälhavare skulle då samtidigt kunna leda till en kännbar sanktionsavgift. Om en fiskare t.ex. har lämnat felaktiga uppgifter om fångsten men det endast rör en mindre del av fångsten bör en lägre sanktionsavgift utgå. Om det däremot rör sig om en stor mängd till ett stort värde eller om det rör sig om en hotad fiskart, så att bedömningen görs att överträdelsen är allvarlig, då bör ett högre belopp utgå.

Det sistnämnda alternativet, dvs. att särskilja vissa typer av överträdelser som anses vara särskilt allvarliga, innebär att man ur de överträdelser som ingår i sanktionsavgiftssystemet lyfter ut vissa typer av överträdelser som anses särskilt allvarliga. Första punkten i bilagan om sanktionsavgifter (bilaga 1 till fiskelagen) avser t.ex. överträdelser som består i att inte föra loggbok eller likande handling, att inte upprätta landnings- eller omlastningsdeklaration och att lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i loggbok eller liknande handling. Vissa moment av dessa överträdelser kan anses vara särskilt allvarliga. Det rör sig om fall då fångst inte har redovisats eller redovisats felaktigt antingen vad gäller art eller kvantitet. Om vissa överträdelser ska särskiljas och beivras med en högre sanktionsavgift kan man särskilja överträdelser som består i att fångst inte har rapporterats genom att fiskeloggbok, kustfiskejournal, sötvattenjournal eller fångstrapport för inlandsfiske inte förts, att art eller fångstmängd har utelämnats från rapportering eller att en art felaktigt har redovisats som en annan art i rapporteringen.

Sanktionsavgiftsbilagan innehåller en uppräkningslista av ett stort antal överträdelser som ska beivras med sanktionsavgift. Eftersom EU-rätten är under ständig utveckling ändras och uppdateras bilagan kontinuerligt. Det kan inte anses vara det mest ändamålsenliga att utforma alla sanktionsavgifter enligt samma

metod. Det bör i stället för varje enskild överträdelse avgöras vilken metod som är lämpligast att använda sig av.

I syfte att begränsa bedömningsinslagen bör i första hand den sist nämnda metoden tillämpas, nämligen att särskilja de överträdelser som kan anses vara särskilt allvarliga och fastställa avgiften för dessa enligt en särskild beräkningsgrund.

Vilken avgift som ska utgå eller hur avgiften ska beräknas för olika typer av överträdelser ska enligt 50 a § andra stycket fiskelagen beslutas av regeringen med hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

### *Avgift för allvarliga överträdelser*

Ett system med sanktionsavgifter bör vara förutsebart. Det bör således vara enkelt att avgöra med vilket belopp som avgiften ska påföras vid varje enskilt tillfälle. Samtidigt bör systemet vara flexibelt så att avgiften avspeglar den skada eller risk för skada på fiskbestånden som överträdelsen innebär. Avgifterna bör därför vara fastställda till vissa schablonbelopp eller utgå från en särskild beräkningsgrund. Bilaga 1 till förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen innehåller en sammanställning av de överträdelser som kan leda till sanktionsavgift. Det rör sig om olika typer av överträdelser som när det gäller allvarsgrad på olika sätt kan vara kopplade till fartygets storlek, motorstyrka, fångst eller annat. Det kan därför vara lämpligt att för olika överträdelser fastställa sanktionsavgiften på olika sätt. Avgifterna bör kunna fastställas till olika belopp för skilda typer av allvarliga överträdelser, de ska kunna differentieras i förhållande till fartygens storlek eller annat och bör för vissa överträdelser kunna beräknas enligt en särskild beräkningsgrund. I sanktionsavgiftssystemet är redan i dag olika avgiftsbelopp fastställda för skilda typer av överträdelser och en viss differentiering i förhållande till fartygens storlek görs när det gäller överträdelser av bestämmelser om förhandsanmälan och sär-

skilda landningshamnar. För att få ett flexiblarare system som är bättre anpassat till skadan eller risken för skada på fiskbestånden bör det vara möjligt att differentiera även andra sanktionsavgifter. Fiskelagsutredningen har föreslagit att differentiering av avgifterna bör kunna ske av de avgifter som finns uppräknade i punkterna 1–6 i bilagan. Eftersom EU-rätten ständigt utvecklas och bilagan ändras och uppdateras kontinuerligt bör möjligheten att differentiera avgifter gälla generellt för alla överträdelser. En avgift bör även kunna beräknas enligt en särskild beräkningsgrund. Det kan därför finnas anledning för regeringen att se över hur avgifter ska fastställas eller beräknas för olika överträdelser. Vid tillämpning av en särskild beräkningsgrund kan man t.ex. utgå från samma beräkningsgrund som gäller för normerade böter, dvs. antalet kilowatt i motorn på det fiskefartyg som använts vid överträdelser. En annan möjlig beräkningsgrund är att i likhet med artikel 44 i IUU-förordningen utgå från fångstens värde. En avgift beräknad på fångstens värde kan t.ex. när det gäller felaktiga fångstuppgifter utformas på så sätt att en avgift ska utgå med två gånger fångstens värde. IUU-förordningen innehåller krav på att medlemsstaterna ska tillämpa en högsta sanktion på minst fem gånger värdet av de fiskeriprodukter som erhållits genom att begå den allvarliga överträdelser. En underlåtenhet att fullgöra skyldigheten att registrera och rapportera fångstuppgifter ska, om överträdelserna är allvarliga, medföra att tre prickar tilldelas. Vid en allvarlig överträdelse enligt pricksystemet tilldelas mellan tre och sju prickar, vilket innebär att underlåtenhet att fullgöra skyldigheten att registrera och rapportera fångstuppgifter inte är bland de allvarligaste allvarliga överträdelserna inom pricksystemet. Sanktionsavgiften för en allvarlig överträdelse av denna typ bör därför kunna stanna vid en lägre nivå än fem gånger fångstens värde. Om man exempelvis utgår från två gånger fångstens värde kan det medföra att en felaktig fångstrapportering avseende 500 kg torsk som enligt avräkningsnotan sålts för 28 kr/kg medför en sanktionsavgift på 28 000 kr ( $500 \times 28 \times 2$ ). Om en stor pelagisk trålare underlåter att rapportera en fångst på 50 ton sill skulle med samma resonemang, om

det aktuella priset på sill är 4 kr/kg beräkningen utgående från fångsvärdet blir 400 000 kr (50 000 x 4 x 2). En beräkningsgrund som utgår från fångstens värde bör eventuellt kompletteras med ett lägsta belopp som utgår då det inte är möjligt att fastställa något värde på fångsten. Detta är bl.a. fallet då överträdelser rör en fredad art som inte får säljas. Om man i stället utgår från kilowatt i motorerna blir sanktionsavgiften beroende av fartygets motorstyrka oberoende av vilken fångst som finns ombord. Utgångspunkten blir då att stora fartyg generellt sett kan åstadkomma större skada på bestånden och miljön. Om man i stället fastställer fasta belopp och utgår från att stora fartyg generellt sett åstadkommer större skada kan man t.ex. för allvarliga överträdelser ange förslagsvis att små fartyg under 12 meter ska betala en sanktionsavgift på 10 000 kr, fartyg mellan 12 och 24 meter ska betala 20 000 kr och stora fartyg på över 24 meter ska betala 50 000 kr. Detta kan vara att föredra i vissa fall när det kan vara svårt att fastställa en bra beräkningsgrund.

Vilken avgift som ska utgå eller hur avgiften ska beräknas för olika typer av överträdelser ska enligt 50 a § andra stycket fiskelagen beslutas av regeringen med hänsyn till hur allvarlig överträdelserna är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser.

### 9.3 Återkallelse utöver pricksystemet

**Promemorians förslag:** En yrkesfiskelicens, ett fartygstillstånd, ett särskilt fartygstillstånd eller ett annat särskilt tillstånd får återkallas på viss tid, lägst två månader och högst ett år, om innehavaren av licensen eller tillståndet har gjort sig skyldig till upprepade brott eller överträdelser enligt denna lag.

Möjligheten att meddela varning tas bort.

En yrkesfiskelicens, ett fartygstillstånd, ett särskilt fartygstillstånd eller ett annat särskilt tillstånd får återkallas

permanent om fiskaren genom upprepade brott och överträdelser visat en uppenbar ovilja att följa gällande bestämmelser.

**Skälen för promemorians förslag:** Såsom angetts i avsnitt 8.1 har vi sedan pricksystemets införande två olika system för återkallelse, där det inom pricksystemet krävs flera allvarliga överträdelser innan återkallelse kan ske medan det för de överträdelser som inte omfattas av pricksystemet räcker med en allvarlig överträdelse för att återkallelse ska kunna ske. I detta sammanhang avses med överträdelser såväl brott som överträdelser. Denna situation kan hanteras på olika sätt. Alternativen har presenterats i avsnitt 8.4 och är att behålla de bestämmelser som finns idag, att föra in alla överträdelser i pricksystemet, att endast ha pricksystemet som det ser ut idag eller att anpassa den bestämmelse som gäller för överträdelser utanför pricksystemet så att den bättre överensstämmer med pricksystemet.

Det är tveksamt om det är möjligt att föra in mer under pricksystemet än vad EU har avsett. Att göra detta skulle nämligen innebära att den harmonisering som eftersträvats inte uppnås. Denna lösning bör därför inte väljas. Att helt ta bort möjligheten att återkalla licenser och tillstånd för överträdelser som ligger utanför pricksystemet kan inte heller anses vara någon rimlig lösning, eftersom ett antal överträdelser av EU-rättsliga bestämmelser och samtliga överträdelser som sker vid inlandsfiske då inte skulle kunna leda till någon återkallelse oavsett hur allvarlig överträdelserna är.

De två alternativ som återstår är då att ha kvar en nationell bestämmelse som gäller de överträdelser som inte omfattas av pricksystemet. Att ha kvar den nuvarande bestämmelsen innebär att återkallelse kan ske redan efter en allvarlig överträdelse, men att tiden för återkallelse kan bestämmas till så kort tid som fjorton dagar. Återkallelse kan således ske snabbare, men avse kortare tid än vad som gäller inom pricksystemet. En återkallelse på fjorton dagar kan möjligen motsvara de prickar som sätts på



fartyget i motsvarande fall enligt pricksystemet. Den nuvarande återkallelsebestämmelsen innebär dock också att tiden för återkallelse vid en allvarlig överträdelse kan bestämmas till så lång tid som sex månader, vilket får anses vara mycket strängare än vad som gäller inom pricksystemet. Detta är inte rimligt. Slutsatsen är därför att det även i fortsättningen bör finnas en nationell bestämmelse om återkallelse för de överträdelser som ligger utanför pricksystemet, men att den bör utformas på ett annat sätt än vad som nu är fallet.

De överträdelser som EU har fört in i pricksystemet är sådana som EU har ansett vara särskilt allvarliga. En återkallelsebestämmelse som ska gälla för överträdelser mot EU:s bestämmelser på fiskeområdet som inte omfattas av pricksystemet bör därför inte vara strängare än den bestämmelse som gäller för de allvarliga överträdelser som omfattas av pricksystemet.

Det bör beaktas att de prickar som tilldelas enligt pricksystemet inverkar på fartygets värde. När 90 prickar har uppnåtts upphör fartygstillståndet att gälla och den kapacitet som får utnyttjas med stöd av tillståndet kan inte längre användas. En ny ansökan om fartygstillstånd måste uppfylla EU:s lagstiftning om system för inträde och utträde ur flottan. Prickarna är således – utöver att de leder till återkallelse – en sanktion i sig.

Det skulle kunna argumenteras att en kortare tids återkallelse motsvarar att ett antal prickar tilldelas. Det bör då inte enligt den nationella bestämmelsen vara möjligt att vid en första återkallelse på grund av en allvarlig överträdelse eller på grund av upprepade överträdelser återkalla en licens eller ett tillstånd under en längre period. Ett alternativ är således att i stället för den flexibla tidsram från fjorton dagar till sex månader som finns idag införa lika fasta steg som det finns inom pricksystemet, så att överträdelserna hela tiden läggs på varandra och leder till längre och längre återkallelsetider.

Ett annat alternativ är att behålla den flexibilitet som finns idag, men begränsa tillämpningsområdet till att avse upprepade brott och överträdelser. Tidsramarna när det gäller återkallelsens längd bör då också anpassas, så de bättre stämmer överens med

de tider som gäller inom pricksystemet, nämligen från två månader till ett år. Det är då möjligt att göra en flexibel bedömning, samtidigt som det är möjligt att jämföra sanktionens allvar med den som skulle ha gällt inom pricksystemet, så att ungefär samma nivå uppnås inom båda systemen. Det bör också underlätta tillämpningen att bestämmelserna om återkallelse hanteras på ett likartat sätt. Bedömningen är därför att detta alternativ är det mest lämpliga. Hur många överträdelser som krävs för att en återkallelse ska meddelas beror då, precis som inom pricksystemet, på hur allvarliga överträdelserna är och hur många överträdelser som har begåtts. Pricksystemet blir därmed ändå strängare, i och med att prickarna får ses som en sanktion i sig genom att de sänker fartygets värde.

För inlandsfisket finns det egentligen inte någon anledning till att möjligheten att återkalla ska vara mindre sträng än den möjlighet som finns inom pricksystemet. För att förenkla systemet bör emellertid samma system för återkallelse som ska gälla för överträdelser som inte omfattas av pricksystemet vid fiske i havet även gälla för överträdelser som begås vid inlandsfiske.

Möjligheten att tillfälligt återkalla en yrkesfiskelicens, ett fartygstillstånd, ett särskilt fartygstillstånd eller ett annat särskilt tillstånd bör gälla vid såväl upprepade brott som vid upprepade överträdelser.

Möjligheten att meddela varning bör enligt förarbetena till bestämmelsen finnas för förstagångsöverträdelser och lindriga överträdelser. Om bestämmelsen ändras så att återkallelse kan meddelas endast efter upprepade överträdelser saknas skäl att behålla en möjlighet att meddela varning. Denna möjlighet bör därför tas bort.

Det är dock enligt nuvarande bestämmelse möjligt att återkalla en yrkesfiskelicens permanent om licensinnehavaren vid upprepade tillfällen har fällt till ansvar för brott mot bestämmelser om fiske. Denna bestämmelse infördes samtidigt som kravet på en obligatorisk yrkesfiskelicens infördes 1993. Det går inte att av förarbetena till bestämmelsen utläsa hur denna

bestämmelse är tänkt att tillämpas (regeringens proposition 1992/93:232 om fiskelag, m.m., s. 56). I förarbetena till den ändring av fiskelagen genom vilken möjligheten till tillfällig återkallelse infördes anges dock att permanent återkallelse är en extraordinär åtgärd som endast kommer i fråga när överträdelserna är allvarliga och upprepade (regeringens proposition 2002/03:41 Ändringar i fiskelagen, m.m., s. 25). Denna möjlighet till permanent återkallelse bör finnas kvar och tillämpas i de fall då fiskaren genom upprepade brott eller överträdelser har visat en uppenbar ovilja att följa gällande bestämmelser. Eftersom en del brott har förts över till ett system med administrativa sanktionsavgifter efter det att bestämmelsen trädde i kraft bör möjligheten till permanent återkallelse utvidgas till att gälla även upprepade överträdelser som lett till sanktionsavgift.



## 10 Konsekvenser

### *Förslagen i korthet*

Denna promemoria innehåller förslag till komplettering av bestämmelsen om straff för brott mot EU:s bestämmelser om den gemensamma fiskeripolitiken, en höjning av högsta möjliga sanktionsavgift och en förändrad utformning av den bestämmelse om återkallelse som gäller för brott och överträdelser som inte omfattas av pricksystemet.

### *Konsekvenser för yrkesfiskare*

Förslaget innebär att ytterligare ett brott införs i den straffbestämmelse som rör överträdelser av bestämmelser i EU:s gemensamma fiskeripolitik. Det innebär dock endast en uppdatering av de överträdelser som Sverige enligt EU-rätten är skyldiga att beivra med sanktioner.

En höjning av högsta möjliga sanktionsavgift innebär att yrkesfiskare kan åläggas att betala högre sanktionsavgifter. De högsta beloppen ska dock förbehållas de allvarigaste överträdelserna. Syftet är dels att få till stånd sådana effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner som krävs för allvarliga överträdelser av bestämmelser i EU:s gemensamma fiskeripolitik, dels att generellt åstadkomma ett system som uppfattas som mer rimligt och rättvist än det system som finns enligt

gällande rätt. Avsikten är inte att systemet ska bli strängare för de yrkesfiskare som trots att de försöker följa fiskebestämmelserna råkar göra småfel.

Förslaget till förändrad utformning av återkallelsebestämmelsen innebär att bestämmelsen utformas mer i likhet med återkallelsebestämmelsen inom pricksystemet och innebär därför att en yrkesfiskare ska ha begått upprepade överträdelser innan återkallelse kan ske mot att det idag räcker med en överträdelse om den är allvarlig. När ett tillräckligt antal överträdelser har skett ska dock den lägsta tiden för återkallelse, i likhet med pricksystemet, vara två månader. Den nya bestämmelsen innebär därmed en lindring i och med att fler överträdelser ska begås innan en återkallelse sker, men en strängare sanktion när den väl faller ut.

För de fiskare som följer fiskerilagstiftningen medför de föreslagna ändringarna inga konsekvenser.

### *Konsekvenser för Havs- och vattenmyndigheten*

En uppdatering av straffbestämmelsen medför inga beaktansvärda konsekvenser för Havs- och vattenmyndigheten utan får anses ingå i den kontroll de redan enligt gällande lagstiftning ska utföra.

När det gäller höjningen av nivån på sanktionsavgifter beror konsekvenserna på vilken metod som väljs. En indelning som innebär att en överträdelse kan vara såväl mindre allvarlig som allvarlig medför framför allt i inledningsskedet ett arbete för myndigheten med att fastställa gränser mellan mindre allvarliga och allvarliga överträdelser för olika typer av överträdelser. Det är även rimligt att anta att de beslut som innebär att en överträdelse bedöms vara allvarlig kommer att leda till en större andel överklaganden än vad som är fallet i dag. Efterhand kommer dock en viss praxis att utarbetas och bedömningsfrågorna att ta allt mindre tid i anspråk. Om i stället vissa typer av överträdelser beivras med högre avgifter innebär det ingen annan

förändring av myndighetens arbete än att ett annat belopp ska anges i beslutet. Ändringen kommer inte i något av fallen att medföra fler beslut om sanktionsavgift utan innebär endast att sanktionsavgifter under vissa förutsättningar kommer att utgå med högre belopp än idag.

Den föreslagna ändringen av återkallelsebestämmelsen kommer att innebära att ett färre beslut om återkallelse kommer att meddelas.

Sammantaget görs bedömningen att de föreslagna ändringarna inte kommer att få några beaktansvärda konsekvenser för Havs- och vattenmyndigheten.

#### *Konsekvenser för Kustbevakningen, polisen och Åklagarmyndigheten*

Kustbevakningen, polisen och Åklagarmyndigheten är, utöver Havs- och vattenmyndigheten, de myndigheter som upptäcker brott och, i fråga om Kustbevakningen, andra överträdelser mot fiskelagstiftningen och som utreder brott mot fiskerilagstiftningen. Kompletteringen av straffbestämmelsen bedöms dock inte leda till någon nämnvärd ökning av arbetsbelastningen för dessa myndigheter.

Eftersom det inte sker någon överföring från det sanktionsavgiftspliktiga området till det straffrättsliga området eller tvärtom medför de föreslagna ändringarna inte någon förändring av Kustbevakningens, polisens eller Åklagarmyndighetens befogenheter att vidta straffprocessuella respektive administrativa tvångsåtgärder.

När det gäller beslut om höjda sanktionsavgifter och återkallelse är det inget som berör dessa myndigheter.

#### *Konsekvenser för allmänna domstolar*

Kompletteringen av straffbestämmelsen med ytterligare ett brott kan tänkas medföra ytterligare ett fåtal mål i de allmänna dom-

stolarna. Det bedöms dock inte påverka arbetsbördan i någon mätbar omfattning.

Förslagen om höjda sanktionsavgifter och återkallelse är inget som berör de allmänna domstolarna.

### *Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna*

De allmänna förvaltningsdomstolarna påverkas av förslagen om höjd sanktionsavgiftsnivå och ändrad återkallelsebestämmelse. Förslaget om höjd sanktionsavgiftsnivå bedöms, om en indelning av överträdelse i mindre allvarliga överträdelse och allvarliga överträdelse görs, åtminstone inledningsvis kunna leda till fler överklagade beslut om sanktionsavgift, till dess gränserna för mindre allvarliga och allvarliga överträdelse har fastställts. Eftersom flertalet mindre allvarliga överträdelse kommer att ligga kvar på nuvarande nivå och ändringen endast innebär att högre avgifter kommer att tas ut för allvarliga överträdelse bedöms ökningen av antalet mål dock att bli förhållandevis liten. Inte heller om avgiften höjs för vissa typer av överträdelse bedöms antalet mål bli anmärkningsvärt högre, eftersom avgifterna ska utgå enligt fasta belopp och i det fallet inte blir föremål för någon bedömning. Detsamma gäller om det görs en utökad differentiering av avgifterna. Ändringen av återkallelsebestämelsen som innebär att innehavaren av licensen eller tillståndet måste ha gjort sig skyldig till upprepade brott eller överträdelse innan en återkallelse kan meddelas bedöms dock kunna leda till ett mindre antal mål för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Sammantaget bedöms de föreslagna ändringarna inte få några beaktansvärda konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna.



# 11 Författningskommentar

## 11.1 Fiskelagen (1993:787)

### 40 §

Ändringen i *andra stycket* innebär en komplettering av straffbestämmelsen så att överträdelser av bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken som består i att kasta tillbaka fångad fisk i havet eller ta ombord fångad fisk och föra i land den kan beivras enligt nationell rätt.

Ändringen i *tredje stycket* innebär endast att skall byts ut mot ska.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.1.

### 50 a §

Ändringen i *andra stycket* innebär att högsta nivån för sanktionsavgifter höjs från 30 000 kr till 500 000 kr. Högre sanktionsavgifter än i dag kan därmed fastställas för allvarliga överträdelser och dessutom kan en utökad differentiering av avgifterna göras så att avgifterna bättre anpassas efter fartygsstorlek, fångst, orsakad skada eller risk för orsakad skada och liknande.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.2.

### 56 §

Paragrafen motsvarar delvis första delen av gällande 56 §.

## 56 a §

Genom ändringen i *första stycket* ersätts de gällande grunderna för tillfällig återkallelse av yrkesfiskelicens, fartygstillstånd, särskilt fartygstillstånd eller annat särskilt tillstånd med en enda grund för återkallelse, nämligen att innehavaren av licensen eller tillståndet har gjort sig skyldig till upprepade brott eller överträdelser. Ändringen innebär vidare att återkallelsetiderna förlängs från mellan fjorton dagar och sex månader till mellan två månader och ett år. Ändringen görs i syfte att få likartade återkallelsebestämmelser oavsett om brottet eller överträdelserna omfattas av pricksystemet eller ej.

Tredje stycket i nuvarande 56 § fiskelagen tas bort, vilket innebär att varning inte längre kommer att kunna beslutas.

Ändringen i *andra stycket* innebär att interimistisk återkallelse kommer att kunna ske oavsett om återkallelsen beror på att brott eller överträdelser som lett till sanktionsavgift har begåtts. I övrigt ändras en hänvisning i paragrafen som beror på att gällande 56 § delats upp i två paragrafer.

Möjligheten att återkalla en yrkesfiskelicens permanent gäller nu endast om licensinnehavaren vid upprepade tillfällen har fällt till ansvar för brott mot bestämmelser om fiske. Bestämmelsen finns i senare delen av första stycket av gällande 56 §. Genom ändringen flyttas bestämmelsen om permanent återkallelse till *tredje stycket* och utvidgas till att även omfatta fartygstillstånd, särskilt fartygstillstånd och andra särskilda tillstånd. Permanent återkallelse ska i fortsättningen endast kunna ske om innehavaren av licensen eller tillståndet genom att göra sig skyldig till upprepade brott och överträdelser har visat en uppenbar ovilja att följa gällande bestämmelser. Det måste således stå klart att innehavaren av licensen eller tillståndet är klart olämplig att bedriva yrkesfiske på grund av att han eller hon helt saknar respekt för gällande regelverk.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.3.

## 11.2 Förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

### Bilagan, punkten 1

Tillägget i punkten innebär att en högre avgift ska tas ut för vissa allvarliga överträdelser. Avgiften ska beräknas enligt en särskild beräkningsgrund som utgår från fångstens värde. Avgift ska tas ut med två gånger värdet av den fångst som överträdelsern avser och uppgå till minst 5 000 kr om fisket bedrivits med ett fartyg med en längd understigande 12 meter, 10 000 kr om fisket bedrivits med ett fartyg med en längd av 12 meter eller mera men understigande 24 meter och 25 000 kr om fisket bedrivits med ett fartyg med en längd av 24 meter eller mera. Beräkningen av värdet ska ske på samma sätt som redan sker i dag vid beräkningen av en landningsavgift, dvs med utgångspunkt i det pris som är högst av det faktiska försäljningspriset och det marknadspris som vid tiden för överträdelsern gällde för fångster av motsvarande slag. Om det inte är möjligt att fastställa något försäljningspris eller marknadspris för en viss art, ska avgiften motsvara två gånger det senast kända marknadsvärdet för arten.

# Departementsserien 2013

---

## *Kronologisk förteckning*

---

1. På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter.  
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
2. Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration.  
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
3. Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa.  
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
4. Fysioterapeut  
– ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster. S.
5. Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. A.
6. Utbildningar för nyanlända elever. Mottagande och skolgång. U.
7. Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands m.m. S.
8. Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen.  
Delutredning från Framtidskommissionen. SB
9. Lätt byte. Enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster. N.
10. Domstolsdatalog. Ju.
11. Ändringar i bestämmelser om straff och administrativa sanktioner vid fiske. L.

# Departementsserien 2013

---

## *Systematisk förteckning*

---

### **Statsrådsberedningen**

---

På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter.

Delutredning från Framtidskommissionen. [1]

Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration.

Delutredning från Framtidskommissionen. [2]

Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa.

Delutredning från Framtidskommissionen. [3]

Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen.

Delutredning från Framtidskommissionen. [8]

### **Justitiedepartementet**

---

Domstolsdatalag. [10]

### **Socialdepartementet**

---

Fysioterapeut

– ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster. [4]

Om katastrofmedicin som en del av svenska

insatser utomlands m.m. [7]

### **Utbildningsdepartementet**

---

Utbildningar för nyanlända elever. Mottagande och skolgång. [6]

### **Landsbygdsdepartementet**

---

Ändringar i bestämmelser om straff och administrativa sanktioner vid fiske. [11]

### **Näringsdepartementet**

---

Lätt byte. Enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster. [9]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. [5]

