

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-02-08

Närvarande: F.d. justitierådet Bo Svensson, regeringsrådet Nils Dexe och f.d. justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren.

Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område

Enligt en lagrådsremiss den 24 januari 2008 (Jordbruksdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Marika Pock.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

44 och 50 f §§

I paragraferna har meddelats bestämmelser som syftar till att undvika dubbla sanktioner, vite och straff eller sanktionsavgift för samma gärning. I nu gällande 44 § har situationen beskrivits så att det inte ska dömas till ansvar om "ett vitesföreläggande eller vitesförbud --- har överträtts" medan motsvarande situationer i förslaget till ändring i 44 § och till en ny 50 f § beskrivs med orden "Om vite har dömts ut för att vitesföreläggande eller vitesförbud ... har överträtts". Av den allmänna motiveringen i avsnitt 5.6 framgår att någon skillnad i sak inte är avsedd. Den aktuella utformningen är i stället avsedd att innebära ett förtydligande av att det inte ska göras

någon självständig bedömning av om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts i samband med att beslut om sanktionsavgift ska fattas. Motsvarande bestämmelser inom miljöretten (29 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken och 4 § förordningen [1998:950] om miljöstraffavgifter) har en lydelse som ansluter till 44 § fiskelagen i dess nuvarande lydelse. Med det i remissen åsyftade förtydligandet torde avses bl.a. att Fiskeriverket inte ska besluta om sanktionsavgift innan vite har dömts ut efter vitesföreläggande eller vitesförbud. Den valda lydelsen av 44 och 50 f §§ ger enligt Lagrådets mening i stället intrycket att straff eller sanktionsavgift kan komma i fråga i den situationen. Lagrådet förordar ett uttryckssätt enligt den lydelse, som vanligtvis används för att ge lagstöd åt principen att straff och vite inte får dömas ut för en och samma förseelse. Se Lagrådets yttrande i prop. 1999/2000:51 s 94.

43 § fiskelagen upphävdes den 1 januari 1996, SFS 1995:1388. Hänvisningen i 44 § till detta lagrum bör därför utgå.

50 a §

Det föreslagna första stycket innebär att regeringen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om i vilka fall en sanktionsavgift ska få tas ut av den som bedriver yrkesmässigt fiske eller den som i annat fall bedriver fiske i näringsverksamhet. Avgift ska få tas ut om en sådan person bryter mot "skyldigheter, villkor eller förbud som finns i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken".

Såvitt framgår av den föreslagna lagtexten kommer bemyndigandet att meddela föreskrifter att gälla i fråga om praktiskt taget alla överträdelser av någon bestämmelse i fiskelagen eller i en föreskrift som meddelats med stöd av lagen eller i en EG-förordning om fiskeri-

politiken. Det har således inte gjorts undantag exempelvis för mer allvarliga brott enligt fiskelagen och inte heller för överträdelser av regler som idag inte är straffsanktionerade.

Enligt vad som framgår av lagrådsremissen (avsnitt 5.3) är emellertid avsikten att sanktionsavgift ska få förekomma bara i fråga om överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporterings-skyldighet och av bestämmelser om särskilda landningshamnar och om medförande av dokument på fiskeresor. Sådana brott mot fiskerilagstiftningen som ryms under begreppet otillåtet fiske ska enligt remissen även i fortsättningen föranleda straffrättsliga påföljder. Att sanktionssystemet ska ha en begränsning i fråga om vilka gärningar som ska omfattas kan också anses indirekt följa av formuleringen av förslaget till 40 b §, varigenom man vill undvika att samma gärning leder till dubbla sanktioner. Denna bestämmelse innebär att man från det straffbara området undantar sådana gärningar som kan föranleda sanktionsavgift och som genom en hänvisning till 40 § första och andra styckena framgår av föreskrifter som avses där. Denna hänvisning hade varit otillräcklig om sanktionsavgift skulle få tas ut för andra straffsanktionerade gärningar än dem som omfattas av de föreskrifter som avses i 40 §.

Enligt Lagrådets mening bör bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter inte ha den vida omfattning som följer av förslaget. En tänkbar utformning av bemyndigandet kan vara att det begränsas till sådana gärningar som omfattas av den föreslagna 40 b §. Som redan nämnts kan hänvisningen där till 40 § första och andra styckena förstås så att sanktionssystemet får avse överträdelser bara av de föreskrifter som avses i sistnämnda lagrum, dvs. föreskrifter som meddelats med stöd av 19 §, 20 § första stycket eller 21–23 §§ fiskelagen (40 § första stycket) eller EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (40 § andra stycket).

Mot bakgrund av det anförda förordar Lagrådet att paragrafens första stycke, som också kan förenklas något, ges följande lydelse:

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:s förordningar som avses i 40 § första och andra styckena.

50 d §

I paragrafen anges att ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige enligt bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428). Vidare föreskrivs i 50 e § att ett beslut om sanktionsavgift får, när det har vunnit laga kraft, verkställas enligt utsökningsbalken.

Av 50 e § torde följa att ett beslut om att ta ut avgift kommer att delges den avgiftsskyldige i syfte att det ska kunna bli klart när beslutet vinner laga kraft och därmed när verkställighet enligt utsökningsbalken kan äga rum. Lagrådet sätter därför i fråga om inte bestämmelsen i 50 d § kan slopas.

Lagrådet vill här framhålla följande.

I det remitterade förslaget finns inte någon bestämmelse om när den avgiftsskyldige senast ska ha betalat en beslutad sanktionsavgift. Enligt den allmänna motiveringen i remissen behövs i lagen inte heller något bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om bl.a. betalningsfrist, eftersom beslutet får verkställas först när det har vunnit laga kraft.

Lagrådet menar att det bör föreskrivas en betalningsfrist i detta fall. Det är lätt att konstatera att det för sanktionsavgifter på flera andra områden i lag tagits in bestämmelser om betalningsfrist (jfr t.ex.

30 kap. 5 och 10 §§ miljöbalken och 40 § produktsäkerhetslagen /2004:451/).

Övergångsbestämmelserna

Enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna ska lagen om ändring i fiskelagen (1993:787) träda i kraft den 1 juli 2008. I fråga om överträdelser som skett före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser tillämpas.

I lagrådsremissen anmärks att den sanktionsavgift som föreslås ersätta straffpåföljden formellt är att anse som lindrigare. Detta bör enligt remissen normalt få genomslag bakåt i tiden. Som skäl till den föreslagna regeln om tillämpningen av äldre bestämmelser på överträdelser som skett före ikraftträdandet pekas på att Högsta domstolen i NJA 2001 s. 409 har uttalat att det inte finns något formellt hinder mot att i en övergångsbestämmelse föreskriva undantag från regeln i 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken men att detta inte torde förekomma. Enligt remissen kan det dock i detta fall vara lämpligt att göra ett undantag från denna regel.

Lagrådet vill i fråga om remissen i denna del anmärka följande.

I betänkandet, SOU 2006:58, Sanktionsavgift i stället för Straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd, föreslog Sanktionsavgiftsutredningen ändringar i livsmedelslagen och i djurskyddslagen, som på motsvarande sätt som i detta lagstiftningsärende innebär införande av sanktionsavgifter i stället för straff. Till de föreslagna lagändringarna föreslogs övergångsbestämmelser av samma lydelse som de som i detta ärende föreslås beträffande fiskelagen (bet. s. 24 och s. 50). I den allmänna motiveringen till övergångsbestämmel-

serna (s. 167 – 168) erinrade utredningen om att det skulle strida mot retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § regeringsformen att påföra sanktionsavgifter för överträdelser som begåtts före ikraftträdandet. De nya reglerna borde därför inte tillämpas på överträdelser som skett före deras ikraftträdande. I praktiken skulle dock de sanktionsavgifter utredningen föreslog i många fall bli lika kännbara och i vissa fall till och med högre än de bötesstraff som hade kommit i fråga enligt tidigare reglering. Den lindrigaste lagens princip gjorde sig i anledning härav inte särskilt starkt gällande.

Det nyss nämnda utredningsförslaget, som ännu inte lett till lagstiftning, torde ha tjänat som förebild i det nu aktuella lagförslaget. Enligt Lagrådets mening finns det skäl att vid prövningen av lämpligheten av den föreslagna ordningen beträffande gärningar som begåtts före ikraftträdande närmare än som skett i remissen beröra när förutsättningar föreligger för en övergångsbestämmelse som innebär att lagstiftaren, utöver vad som tidigare har skett, gör undantag från huvudregeln om lindrigaste lagens princip. Enligt Lagrådets mening kan en sådan bedömning ta sin utgångspunkt i de motiv som föranlett lagändringen. Om skälet till lagändringen inte är en förändrad syn på vad som är straffbart utan i stället önskemålet om en annan och mera effektiv sanktionsform, faller motiven för en tillämpning av den lindrigaste lagens princip bort. Mot denna bakgrund får den föreslagna övergångsbestämmelsen enligt Lagrådets mening godtas.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar övriga lagförslag utan erinran.