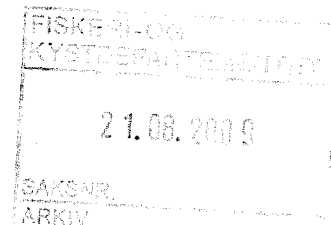




DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT



Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118 - Dep
0032 OSLO

Deres ref.
200801281-/CW

Vår ref.
200903396-UA/TJU

Dato
21.08.2009

Høring - etterkontroll av deltakerloven - forslag til endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven, havressursloven mv.

Vi viser til Fiskeri- og kystdepartementets brev 8. mai 2009 med vedlegg.

Justisdepartementet har følgende merknader:

Kan fiskeriforbudsloven oppheves i sin helhet?

I forslaget foreslås at de fleste av bestemmelsene i fiskeriforbudsloven oppheves eller videreføres i andre lover. Bare formålsparagrafen, det generelle forbudet i § 3 første ledd, unntaksbestemmelsen i § 6 og straffebestemmelsene i §§ 10 og 11 foreslås delvis videreført. Dersom forslaget gjennomføres, vil fiskeriforbudsloven materielt sett kun inneholde et straffesanksjonert forbud mot fiske i Norges territorialfarvann – med en viss mulighet for å gjøre unntak – for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger.

For å få et mest mulig samlet regelverk, bør det vurderes om de resterende bestemmelsene i fiskeriforbudsloven kan videreføres i andre lover. Som departementet selv påpeker i høringsnotatet på side 26 og 27, antar vi at soneloven, deltakerloven og havressursloven vil være mest aktuelle. Vi antar at forbudet i fiskeriforbudsloven § 3 første ledd bør kunne videreføres både i deltakerloven og havressursloven, for eksempel under kapittel IV i deltakerloven eller havressursloven kapittel 4.

Administrative sanksjoner og straff

Justisdepartementet arbeider med oppfølging av Sanksjonslovutvalgets anbefalinger i NOU 2003: 15. Når Fiskeridepartementet nå foretar en etterkontroll av viktige deler av fiskerilovgivningen, kan det være grunn til å vurdere nærmere utformingen av bestemmelser om administrative sanksjoner og straff i fiskerilovgivningen.

Justisdepartementet antar at det etter fiskerilovgivningen ofte vil være foretak og ikke enkeltpersoner som er ment å kunne ilegges administrative sanksjoner. Det kan da fremstå som uheldig at ansvarssubjektet i sanksjonsbestemmelsen er angitt som "den som forsettlig eller uaktsomt overtrer [...]" ettersom et foretak vanskelig kan utvise skyld. En annen sak er at enkeltpersoner som utfører arbeid eller oppdrag på vegne av foretaket kan utvise skyld. Problemstillingen er drøftet blant annet i brev 23. april 2009 fra Justisdepartementets lovavdeling til Fiskeri- og kystdepartementet. I den uttalelsen kom Lovavdelingen til at akvakulturloven § 30 ga hjemmel til å ilegge foretak overtredelsesgebyr selv om ansvarssubjektet i bestemmelsen var angitt som "den som forsettlig eller uaktsomt overtrer". Det er imidlertid uheldig at en lovbestemmelse ikke gir tydelig uttrykk for hvem som er ment å være det primære ansvarssubjektet. Det kan også føre til at det oppstår tvil om foretaket kan ilegges sanksjon ved såkalte anonyme og kumulative feil. Justisdepartementet anbefaler derfor at de deler av fiskerilovgivningen hvor det er hjemmel til å ilegge administrative sanksjoner gjennomgås med sikte på å finne ut hvem som er ment å være det primære ansvarssubjektet. Dersom det primære ansvarssubjektet er foretak og ikke enkeltpersoner, bør sanksjonsbestemmelsen utformes med sikte på å sanksjonere foretaket, eventuelt både foretaket og enkeltpersoner. Det vises for eksempel til skipssikkerhetsloven §§ 55 og 56. Under enhver omstendighet fremstår endringen av ordlyden i deltakerloven § 28 fra "ved forsettlig eller uaktsom overtredelse" til "den som forsettlig eller uaktsom overtrer" som uheldig.

Forholdet mellom deltakerloven § 28 om overtredelsesgebyr og deltakerloven § 31 om straff fortjener også en nærmere vurdering. Det er positivt at Fiskeri- og kystdepartementet i forslaget til endringer i deltakerloven § 31 har vurdert hvilke overtredelser som bør være straffbare. Det bør imidlertid også tas stilling til om det bør kunne ilegges overtredelsesgebyr for enhver overtredelse av loven, og om det også skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for de overtredelsene som er gjort straffbare i deltakerloven § 31. Et alternativ kan være at overtredelsesgebyr kan ilegges foretak for enhver overtredelse av loven, dersom det anses nødvendig, mens det for utvalgte overtredelser kan ilegges straff mot enkeltpersoner, og derigjennom også foretaksstraff etter straffeloven 1902 §§ 48 a og 48 b, jf. straffeloven 2005 §§ 27 og 28. Tilsvarende vurderinger bør gjøres for øvrige deler av fiskerilovgivningen, jf. for eksempel akvakulturloven §§ 30 og 31, og også for forholdet mellom straffeprosessuell inndragning og administrativ inndragning, jf. for eksempel deltakerloven §§ 27 og 31 a. Under enhver omstendighet bør det vurderes å utforme bestemmelser, eller rutiner, som gjør at man unngår problematikk knyttet til det såkalte dobbeltstrafforbudet, jf. EMK protokoll 1 artikkel 4.

Det bør vurderes om myndigheten til å ilegge administrative sanksjoner bør ligge hos departementet – slik som det nå foreslås. Sanksjonslovutvalget har lagt opp til at det skal være klageadgang på forvaltningens beslutning om å ilegge administrativ sanksjon, og at denne klageadgangen må benyttes før saken kan bringes inn for domstolene, jf. utvalgets forslag til ny forvaltningslov § 57 i NOU 2003: 15 side 354 til 355. Dette kan også være situasjonen etter gjeldende rett, jf. forvaltningsloven § 27 b. Det er u hensiktsmessig at klager må avgjøres av Kongen i statsråd.

Enkelte andre merknader

Bestemmelsen om tvangsmulkt i deltakerloven § 29 første ledd inneholder ingen angivelse av hvem som skal være ansvarssubjekt etter bestemmelsen. Det er med andre ord ikke angitt hvem som skal kunne ilegges tvangsmulkt, jf. også havressurslova § 58 første ledd.

Bestemmelsen om administrativ inndragning i deltakerloven § 27 inneholder ingen angivelse av hvilken myndighet som skal kunne fastsette om fangstmengden er overskredet.

Det bør vurderes om bestemmelsene som foreslås videreført i havressurslova §§ 16 a og 23 a er i samsvar med Norges forpliktelser etter generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT) artikkel V.

Også endringer i andre lover som følge av endringene i fiskeriforbudsloven må tas med i lovforslaget. I soneloven § 3 første ledd første punktum må det blant annet henvises til deltakerloven og ikke fiskeriforbudsloven som en følge av at fiskeriforbudsloven § 2 oppheves og foreslås videreført i deltakerloven.

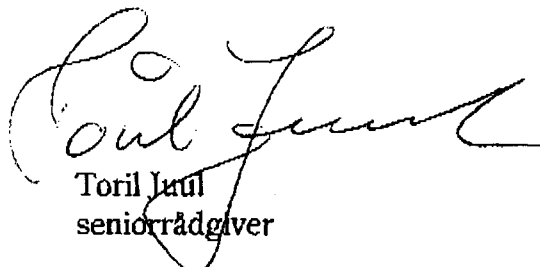
Riksadvokatens høringsuttalelse

Justisdepartementet har forelagt høringen for Riksadvokaten, jf. vedlagte høringsuttalelse 11. august 2009. Når det gjelder Riksadvokatens brev, nevner vi at han i punkt 2.13 antas å sikte til strafferettslig inndragning. Vi nevner for ordens skyld at vi i teksten ovenfor ikke har tatt stilling til om det er behov for både strafferettslig og administrativ inndragning.

Kontaktperson for Justisdepartementets arbeid med ikraftsetting av straffeloven, som riksadvokaten viser til i sin høringsuttalelse, er rådgiver Knut-Fredrik Hustad, tlf. 22 24 53 97.

Med hilsen


Harald Aass
fagdirektør


Toril Jaul
seniorrådgiver

Vedlegg: Riksadvokatens høringsuttalelse 11. august 2009