



FYLKESRÅDSNOTAT

FYLKESRÅDSSAK NR.: 80/11

Løpenr.: 11540/11

Saknr.: 11/227-4

Ark.nr.: U40SAKSARKIV

Dato: 27.04.2011

Til: Fylkesrådet
Fra: Fylkesråd for plan og næring

HØYRING - FORSLAG OM NY FORSKRIFT OM LOVBROTSGEBYR OG TVANGSMULKT I MEDHALD AV HAVRESSURSLOVA

Fiskeri- og Kystdepartementet har på høring med frist 01.05.2011 "Forslag om ny forskrift om lovbrotsgebyr (lovbruddsgebyr) og tvangsmulkt i medhald av havressurslova".

Høringsnotatet viser hvilke sakstyper FKD i første omgang meiner er aktuelle for bruk av lovbruddsgebyr og hvilke moment som skal legges til grunn for utmålinga av lovbruddsgebyret. Forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) drøftes og forslaget anses å være i tråd med EMK. Utgangspunktet er at lovbruddsgebyr ikke blir sett på som straff i norsk rett, men straffeomgrepet i EMK er annerledes enn i norsk rett. Derfor drøftes de mest aktuelle problemstillingene knyttet til lovbruddsgebyr og hvorledes forholdet mellom EMK og norsk rett kan harmoniseres.

Havressurslova er langt på veg en fullmaktslov hvor de enkelte paragrafene delegerer hjemmel for departementet til å gi nærere føresegner i forskrifter. I hovedsak vil det derfor være brudd på paragrafer gitt med hjemmel i havressurslova som vil bli sanksjonerte med lovbruddsgebyr. Samtidig er flere sentrale plikter fastsatt direkte i havressursloven, som for eksempel til ilandføringsplikten og krav til føring av landings- og sluttsedler.

Fiskerinæringa blir regulert gjennom ei rekke forskrifter som til sammen inneholder svært mange og detaljerte enkeltføresegner. De fleste av disse vil i prinsippet egne seg for sanksjoner med lovbruddsgebyr.

§59 i Havressursloven gir departementet hjemmel til forslaget:

Departementet kan påleggje den som med vilje eller aktaust bryt føresegner som er fastsette i eller i medhald av lova, lovbrotsgebyr. Lovbrotsgebyr kan påleggjast etter faste satsar eller utmålast i kvart enkelt tilfelle. Ved fastsetjing av gebyret kan det mellom anna takast omsyn til fortienesta eller den potensielle fortienesta som den ansvarlege har hatt ved lovbrotet, kor alvorleg lovbrotet er, og ekstra kostnader som kontrolltiltak og handsaming av saka har ført med seg.

Høringsnotatet omhandler i all hovedsak lovbruddsgebyr, og kort om bruk av tvangsmulkt (omtales på slutten av notatet her) med hjemmel Havressursloven. Lovbruddsgebyr og tvangsmulkt er enkeltvedtak, og forvaltningslovens regler gjelder.

Formål med lovbruddsgebyr:

“Eit lovbrotsgebyr kan karakteriserast ved at forvaltninga pålegg eit rettssubjekt å betale ein pengesum til det offentlege som følge av at rettssubjektet eller nokon som han har ansvaret for, har brote ei handlingsnorm fastsett i eller i medhald av lov. Lovbrotsgebyr har to hovudføremål. Det eine er eit preventivt føremål, både individualpreventivt og allmennpreventivt. Det andre føremålet er pønalt, føremålet er at gjerningspersonen eller føretaket ved eit lovbrotsgebyr skal kjenne det som eit vonde som blir påført av staten. Høvet til å påleggje lovbrotsgebyr kan auke reaksjonsfrekvensen, og dermed på lengre sikt auke oppslutninga om reglane i lova.

Føremålet bak lovbrotsgebyr er også å redusere bruken av straff. Ved å nytte administrative sanksjonar i staden for straff vil belastninga for den som blir pålagt sanksjonen bli redusert. Det å bli pålagt straff kjennest belastande for mange, både personleg og sosialt. Særleg i dei høve der lovbrøtet kan tykkjast å vere uvesentleg, vil den som blir pålagt straff kunne kjenne det som mishøveleg. Eit lovbrotsgebyr vil føre til raskare avklaring for den enkelte og prosessen rundt ei politimelding vil falle bort. Ved bruk av lovbrotsgebyr vil lovbrøtaren også ha fleire rettar etter forvaltningslova under sjølve saksføruinga enn han vil ha under etterforskinga etter straffeprosesslova.”

FKD mener at ved bruk av lovbruddsgebyr kan det skje en avkriminalisering av handlinger Fiskeridirektoratet i dag melder til politiet. Da vil kun særlig grove og gjentatte lovbrudd bli meldt til politiet. Lovbruddsgebyr vil derfor komme i stedet for anmeldelse til politiet og behandling i rettsapparatet for de minst omfattende sakene. Lovbruddene er i utgangspunktet straffbare, mens lovbruddsgebyr vil bidra til enklere sanksjonering av brudd på enkelte regler i eller i medhold av Havressursloven.

Det foreslås at saker anmeldt til politiet og som blir henlagt av prosessøkonomiske grunner kan sendes tilbake til Fiskeridirektoratet for vurdering om det skal ilegges lovbruddsgebyr.

Størrelsen på lovbruddsgebyr anbefales satt så høyt at det ikke vil lønne seg økonomisk å bryte regelverket, samtidig som det er samsvar mellom lovbrudd og sanksjon. Det foreslås at eventuelle lovbruddsgebyr utmåles i hvert enkelt tilfelle, men med en maksimalgrense på 100 000 kr. Hvis det ikke er tilstrekkelig reaksjon, må forholdet anmeldes. FKD ønsker at ved utmåling av lovbruddsgebyr skal alvorlighetsgrad av lovbrudd, fortjeneste/potensiell fortjeneste, et eller flere lovbrudd av samme art, grad av skyld, og ekstra kostnader som kontrolltiltak og håndtering av saken vektlegges.

For norske rettssubjekt foreslås at forslagene får samme virkeområde som Havressursloven, mens at det kun kan benyttes for utlendinger som lander fangst i Norge. Forskjellen er begrunnet med praktiske og juridiske hindringer i dag, bl.a. i lov forskrifter er hjemlet i. På sikt er målet harmonisering av regelverket slik at det er samme mulighet til sanksjoner overfor utlendinger og nordmenn.

Det kan i dag foretas administrativ inndragning av fangst fanget eller levert i strid med forskrifter med hjemmel i Havressursloven. Det kan tenkes tilfeller hvor administrativ inndragning skjer samtidig som det er gis lovbruddsgebyr, eventuelt straff. Et eksempel er fangst med vilje fanget i strid med forskrift. Dette er ikke i brudd med EMK's forbud mot dobbeltstraff da administrativ inndragning ikke anses som straff.

Lovbruddsgebyr kan ikke pålegges hvis ikke uaktsomhet eller forsett hos den ansvarlige kan bevises.

FKD foreslår at kompetanse til å pålegge lovbruddsgebyr og tvangsmulkt legges til Fiskeridirektoratets regionkontor med Fiskeridirektoratet som ankeinstans. Det bes om tilbakemelding på om alle regionkontor bør ha slik kompetansen, eller om, den heller bør legges til ett eller to regionkontor.

Forslaget vil slik det foreligger medføre at ca. 300 lovbruddsgebyr blir ilagt pr år.

Forskrifter hvor Lovbruddsgebyr er aktuelt er:

- Forskrift om oppgaveplikt for fiske- og fangsfartøy av 26. juli 1993 nr 772 som:
 - føring av fangstdagbok § 3
 - føring av forenkla fangstdagbok § 5
 - oppbevaring av fangstdagbok § 6
 - innsending av fangstdagbok § 7
 - innsending av leveringsoppgave § 8
- Forskrift av 22. januar 2003 nr 57 om opplysningsplikt ved landing og omsetning av fisk. Forskrifta har regler om opplysningsplikt ved landing av fisk og omfatter alle som tar imot eller kjøper slik fisk, jf. forskrifta § 1. Brudd på vilkårene i denne forskriften utgjør i dag en vesentleg del av sakene som blir meldte.
- Forskrift av 22. desember 2004 om utøvelse av fisket i sjøen:
 - Krav til utforming av redskaper, kapittel 2 og 3 i forskrifta.
 - Avgrensinger i bruk av visse redskaper, kapittel 4 og 5 i forskrifta.
 - Forbud mot å fiske bestemte arter til bestemte tider, kapittel 6 i forskrifta.
 - Reglene om bifangst og minstemål av fisk og forbud mot utkast og oppmaling, kapittel 7-10 i forskrifta.
 - Reglene om trålfiske i kapittel 11 og 12 i forskrifta og kapittel 13 om beskyttelse av korallrev.
 - Reglene om krav til at fartøy skal ha kalibreringsdokument og lasteromstegninger ombord, kapittel 14 i forskrifta.
 - Merking av fiskefartøy og fiskeredskaper, kapittel 15 og 16 i forskrifta.
 - Om tap av redskaper og orden på fiskefeltet, kapittel 17 i forskrifta.
 - Om fangst, restitusjon og mellomlagring av fisk som skal holdes levende, kapittel 18 i forskrifta.
- Videre vil brudd på reglene om sports- og rekreasjonsfiske i §§ 22 og 23 i havressurslova kunne sanksjoneres med lovbruddsgebyr.
 - § 22 inneholder for eksempel redskapsavgrensinger for sports- og rekreasjonsfiske.
 - § 23 inneholder omsetningsgrense for sports- og rekreasjonsfiske. Overskrider en fritidsfisker denne grensa vil merfangsten kunne gi grunnlag for administrativ inndragning etter havressurslova § 54. Når dette blir oppdaga i ettertid kan det i tillegg til administrativ inndragning også pålegges et lovbruddsgebyr.
- Det blir lagt til grunn at lovbruddsgebyr vil kunne brukes på tilsvarende føresegner i forskrift av 21. desember 2009 om posisjonsrapportering og elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy etter hvert som den trer i kraft for de ulike fartøystørrelsene. De nevner her §§ 3, 4, 8, 11-13, 16, 19, 20 og 21.
- Forskrifter om føring av fangstdagbok, opplysningsplikt ved landing og omsetning av fisk, forskriftene om utøving av fiske og forskriftene om sports- og rekreasjonsfisk blir vurdert som prioriterte område i bruk av lovbruddsgebyr.

Tvangsmulkt

Forslaget omfatter også forskrifter for tvangsmulkt som kan brukes som pressmiddel til å få den som er skyldig i lovbruddet til å oppfylle pliktene sine.

Tilfeller hvor tvangsmulkt kan bli brukt er knyttet til krav om opprydding og fjerning av forlatte fiskeredskap og pålegg om bruk av satellittsporingsutstyr ombord. Ved slike vedtak kan aktøren en frist for å rette opp forholdet samtidig som det i samme vedtak er tvangsmulkt som påløper pr dag fristen er oversittet uten at forholdet er rettet.

Innspill fra andre:

Styret i **Fiskarlaget Nord** behandlet forslaget 1.april 2011 og de har ikke innvending til det som omhandler tvangsmulkt. De påpeker at lovbruddsgebyr vil oppfattes som straff. De er kritisk til mulighet å ilegge lovbruddsgebyr i saker som er henlagt av politiet av ulike årsaker og bør unngås.

Styret konkluderer med at *"forvaltningen må være svært varsom med illeggelse av lovbruddsgebyr slik at det sikres likebehandling av sammenlignbare saker. Særlig gjelder dette forhold som kan oppfattes som dobbel straff for et og samme lovbrudd/ overtredelse. Det må sikres at fiskernes rettsikkerhet ikke blir skadelidende/forverret dersom forskriften blir iverksatt"*.

Norges Kystfiskarlag hadde pr 6.april ikke behandlet forslaget.

Vurdering

Forslaget kan bidra til en forenkling av gjeldende system ved at kun alvorlige saker blir anmeldt til politiet, mens enklere saker avgjøres med lovbruddsgebyr. Dermed blir mindre alvorlige brudd på forskriftene å anse som straff. Samtidig viser at erfaringen fra havbruksnæringen (overtredelsesgebyr) at mange vedtak blir anket. Det er og liten tvil om at de som ilegges slike gebyr oppfatter dette som straff. Det er viktig at det sikres likebehandling av like saker. Det som oppfattes som dobbeltstraff må unngås. Det er viktig at fiskernes rettsikkerhet ikke blir forverret dersom forskriften blir iverksatt.

Forslaget om at saker som er anmeldt til politiet og som blir henlagt av prosessøkonomiske grunner kan sendes tilbake til Fiskeridirektoratet for vurdering om det skal ilegges lovbruddsgebyr støttes ikke.

Det anbefales at FKDs forslag om å arbeide for at på sikt skal norske og utenlandske aktører likebehandles i forhold til når lovbruddsgebyr og tvangsmulkt kan brukes, støttes.

Ut fra et likebehandlingssynspunkt anbefales at 2 regionkontor i Fiskeridirektoratet har kompetanse til å ilegge lovbruddsgebyr og tvangsmulkt med hjemmel i Havressursloven. Dette for å sikre likebehandling. Forarbeid kan gjøres av alle regionkontor.

Økonomiske og administrative konsekvenser:

Forslaget vil ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser for Troms fylkeskommune.

Innstilling:

Fylkesrådet har behandlet og er positiv til forslag til "Forslag om ny forskrift om lovbruddsgebyr og tvangsmulkt i medhald av havressurslova" Fiskeri- og Kystdepartementet har på høring med frist 01.05.2011.

Fylkesrådet vil understreke at det er liten tvil om at de som ilegges slike gebyr oppfatter dette som straff. Det er viktig at det sikres likebehandling av like saker. Det som oppfattes som dobbeltstraff må unngås. Det er viktig at fiskernes rettsikkerhet ikke blir forverret dersom forskriften blir iverksatt.

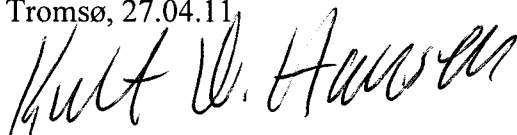
Fylkesrådet støtter ikke forslaget om at saker som er anmeldt til politiet og som blir henlagt av prosessøkonomiske grunner kan sendes tilbake til Fiskeridirektoratet for vurdering om det skal ilegges lovbruddsgebyr.

Med disse merknadene støtter Fylkesrådet høringsforslaget om bruk av lovbruddsgebyr og

tvangsmulkt med hjemmel i havressursloven. Det forutsettes at det på sikt arbeides mot at lovverket endres slik at norsk og utenlandske aktører likebehandles med hensyn til bruk av lovbruddsgebyr og tvangsmulkt.

Fylkesrådet anbefaler at to av Fiskeridirektoratets regionkontor får kompetanse til å ilegge lovbruddsgebyr eller tvangsmulkt med hjemmel i havressursloven.

Tromsø, 27.04.11,



Knut Werner Hansen
Fylkesråd for plan og næring

Utrykte vedlegg:

- FKD, høringsdokument, 21.01.2011, Inr. 2328/11
- Fiskarlaget Nord, brev av 01.04.11 til Norges Fiskarlag