

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-04-22

Närvarande: F.d. justitierådet Bo Svensson, f.d. regeringsrådet Kjerstin Nordborg och justitierådet Ann-Christine Lindeblad.

Fiskevårdsområden

Enligt en lagrådsremiss den 11 mars 2010 (Jordbruksdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1981:533) om fiskevårdsområden.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Marika Pock.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen behandlas, som ett led i förslag till ny fiskelagstiftning, vissa ändringar i lagen (1981:533) om fiskevårdsområden. I stort behålls nuvarande reglering som, enligt remissen, inte står i strid mot bestämmelser i regeringsformen och Europakonventionen om skydd för enskildas rättigheter rörande egendomsskydd och föreningsfrihet. Ändringarna består främst i att en fiskevårdsområdesförening inte längre ska ha befogenhet att bestämma vilka handlingar i samband med fiske som ska vara straffbara. Detta ersätts i stället av ett system med kontrollavgifter. Vidare utvidgas

rätten att överklaga beslut från att tidigare ha avsett medlemmarna i en fiskevårdsområdesförening till i princip alla vars rätt berörs av beslutet. Slutligen föreslås vissa preciseringar på några andra punkter.

Enligt Lagrådets mening väcker redan ingressen till förslaget om lagändringar frågan om inte lagen om fiskevårdsområden borde ha ersatts av en helt ny lag. Såvitt framgår av remissen fortsätter emellertid arbetet med fiskelagstiftningen och, vilket har upplysts vid föredragningen, diskuteras fiskefrågorna inom EU. Ett omtryck av lagen planeras också. Lagrådet avstår mot denna bakgrund från att närmare gå in på frågorna om behovet av ny lag.

Lagrådet konstaterar vidare att en följd av det valda lagstiftningsförfarandet är att vissa mindre lyckade formuleringar antingen står kvar eller har hämtats från fiskelagen (1993:787). Det gäller t.ex. uttrycket "en fiskande" (bl.a. förslaget till 31 §) och en något främmande precisering av vad som ska avses med sjukdom (förslaget till 36 §). Lagrådet förutsätter att sådana frågor uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

1 §

Paragrafens första stycke reglerar för vilka syften fiske som tillhör eller utgör två eller flera fastigheter får sammanföras till ett fiskevårdsområde. I tredje stycket anges att fiskerättsägarna i området *får* (Lagrådets kursivering) bilda en fiskevårdsområdesförening för att uppfylla syftet i första stycket. Av motiven framgår att någon ändring av vad som nu gäller inte är avsedd. Som Lagrådet förstår det förutsätter bildandet av ett fiskevårdsområde att också en fiskevårdsområdesförening bildas. Det kan därför ifrågasättas om inte i detta hänseende den nuvarande lydelsen av första stycket är att föredra.

Ska bestämmelsen om fiskevårdsområdesförening emellertid finnas i ett tredje stycke bör detta språkligt justeras så att förhållandet mellan bildande av fiskevårdsområde och fiskevårdsområdesförening tydligare framgår.

Med hänsyn till det anförda föreslår Lagrådet att tredje stycket första meningen får följande lydelse:

För att genomföra en samordning enligt första stycket ska fiskerättsägarna i området bilda en fiskevårdsområdesförening.

Vidare anser Lagrådet, liksom någon remissinstans, att uttrycket "fiskets bedrivande" i första stycket 1 framstår som något omodernt och bör bytas ut mot "fisket".

4 §

I paragrafen regleras vem som är medlem i en fiskevårdsområdesförening. Av andra stycket framgår att i vissa fall en nyttjanderätts-havare är medlem i stället för upplåtaren av nyttjanderätten. I styckets andra mening anges att för visst fall nyttjanderättshavaren endast med ägarens medgivande får "företräda fisket". Det framstår som något oegentligt att tala om att "företräda fisket". Lagrådet föreslår att de citerade orden byts ut mot orden "företräda denne i fråga om fisket".

13 §

Lagrådet föreslår att paragrafen görs mera lättläst genom att ges följande lydelse:

Vid förrättningen ska fiskerättsägarna få möjlighet att yttra sig och lägga fram utredning som är av betydelse för frågan om ett fiskevårdsområde och en fiskevårdsområdesförening ska bildas.

16 §

Lagrådet föreslår att paragrafen görs mera lättläst genom att ges följande lydelse:

Av stadgarna för en fiskevårdsområdesförening ska det framgå

1. grunderna för hur fisket ska utnyttjas och fiskevården bedrivs, samt, om föreningens verksamhet ska vara begränsad till fiske med vissa redskap eller till fiske efter vissa arter, uppgift om detta,
2. om uttaxering från medlemmarna av bidrag till föreningens verksamhet ska kunna ske och, om så ska vara fallet, grunderna för uttaxeringen, och
3. de riktlinjer i övrigt som ska gälla för föreningens verksamhet.

17 §

Lagrådet föreslår att paragrafen görs mera lättläst genom att ges följande lydelse:

En fiskevårdsområdesförenings beslut om ändring av stadgarna ska, i den mån ändringen gäller bestämmelser som avses i 16 §, prövas av länsstyrelsen, varvid bestämmelserna i denna lag om villkoren för och förfarandet vid bildande av fiskevårdsområde ska tillämpas. Innan länsstyrelsen fastställt stadgarna i deras nya lydelse får de inte tillämpas av föreningen.

21 §

I paragrafen ges bestämmelser om förfarandet på fiskestämma. Bestämmelsen med tillhörande författningskommentar är knapphändig och läsaren lämnas i sticket när det gäller exempelvis hur stämman fattar beslut. De flesta beslut fattas säkert med acklamma-

tion, dvs. utan omröstning. Det förefaller vidare sannolikt att det vid val räcker med relativ majoritet, dvs. om det finns tre eller flera kandidater röstar stämman på en gång om samtliga och den av dem som då får flest röster anses vald. Andra beslut än val kräver sannolikt absolut majoritet, vilket innebär att när det finns tre eller flera förslag en propositionsordning måste upprättas så att det vid slutomröstningen bara står två förslag mot varandra. Omröstningsförfarandet på fiskestämma bör behandlas i den fortsatta beredningen.

22 §

Paragrafen tar sikte på att fiskevårdsområdesföreningen inte får bedriva verksamhet som är främmande för det syfte som fiskevårdsområdet ska tillgodose. Detta syfte framgår enligt författningskommentaren av 1 § i lagen. För att undvika missförstånd bör detta komma till klart uttryck i lagtexten. Lagrådet föreslår därför att paragrafen ges följande lydelse:

En fiskevårdsområdesförening får inte bedriva verksamhet som är främmande för det syfte som fiskevårdsområdet enligt 1 § första stycket ska tillgodose.

Rubriken *Ändring och upplösning av fiskevårdsområde* ska utgå; ändringen behandlas i lagförslagets ingress.

27 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att länsstyrelsen i vissa fall får utesluta ett fiske ur fiskevårdsområdet. Enligt första stycket 1 får ett fiske uteslutas, om det saknar väsentlig betydelse för verksamheten inom området "på grund av ändrad användning eller någon annan anledning". Enligt Lagrådets mening är de citerade orden

onödiga och kan utgå. I vilka fall ett fiske kan komma att sakna väsentlig betydelse för verksamheten inom området kan i stället anges i författningskommentaren, gärna med exempel.

31 §

Lagens nuvarande straffsanktion ersätts i förevarande paragraf med en civil sanktion, kontrollavgift. Enligt paragrafens andra stycke får kontrollavgift inte tas ut, om överträdelsen är belagd med straff i annan lag eller författning. Av motiven framgår att erlagd kontrollavgift i ett sådant fall ska betalas tillbaka. Lagrådet anser att återbetalningsskyldigheten bör framgå av lagtexten, förslagsvis genom ett nytt sista stycke. Vidare kan i paragrafens första stycke orden ”en fiskande” med fördel bytas ut mot ordet ”någon”.

Lagrådet föreslår att paragrafen får följande lydelse:

En fiskevårdsområdesförening får ta ut en avgift (kontrollavgift), om någon som har rätt att fiska inom fiskevårdsområdet fiskar i strid mot förbud eller villkor som enligt stadgarna eller fiskestämans beslut gäller för fisket inom området.

Kontrollavgift får inte tas ut om överträdelsen är belagd med straff i annan lag eller författning.

Felaktigt uttagen kontrollavgift ska återbetalas.

33 §

Lagrådet föreslår att paragrafen av språkliga skäl ges följande lydelse:

Kontrollavgiften får för varje överträdelse inte överstiga tio procent av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring det år överträdelsen begicks.

34 §

Lagrådet anser att orden ”ställa ut” inte tillför något och föreslår att paragrafen ges följande lydelse:

Anser en fiskevårdsområdesförening att en kontrollavgift ska tas ut, ska föreningen överlämna en betalningsuppsmaning till den fiskande.

Om kontrollavgiften inte betalas inom den tid som angetts i uppsmaningen, ska fiskevårdsområdesföreningen påminna den fiskande om betalningsansvaret innan föreningen får vidta åtgärder för att inkassera avgiften enligt inkassolagen (1974:182). Påminnelsen ska innehålla uppgift om när avgiften senast ska betalas.

36 §

Lagrådet föreslår att paragrafen av språkliga skäl ges följande lydelse:

Kontrollavgift ska inte tas ut om det är uppenbart oskäligt. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om överträdelsen har

1. berott på sjukdom som gjort att den fiskande inte förmått att på egen hand fullgöra sina skyldigheter och inte heller förmått att ge någon annan i uppdrag att göra det,
2. berott på att den fiskande på grund av ålder eller bristande mognad inte kunnat tillgodogöra sig informationen om reglerna för fisket, eller
3. orsakats av vilseledande eller missvisande regler om fisket.

37–38 §§

Enligt Lagrådets mening bör paragraferna byta plats, eftersom alla bestämmelser om eventuella sanktioner till följd av fiske i strid mot förbud eller villkor som gäller inom området bör placeras före bestämmelsen om kompetensen hos dem som ska övervaka efterlevnaden av dessa förbud eller villkor. Lagrådet föreslår att paragraferna, med i övrigt vissa redaktionella justeringar, ges följande lydelse:

37 § (motsvarar 38 § i remitterade förslaget)

Fisk eller vattenlevande blöt- och kräftdjur tillfaller fiskevårdsområdesföreningen, om de har fångats av någon som har rätt att fiska inom fiskevårdsområde, men som fiskat i strid mot förbud eller villkor som enligt stadgarna eller fiskestämans beslut gäller för fisket inom området.

38 § (motsvarar 37 § i remitterade förslaget)

Fiskevårdsområdesföreningen bör se till att den som övervakar efterlevnaden av förbud eller villkor som enligt stadgarna eller fiskestämans beslut gäller för fisket inom fiskevårdsområdet har de kunskaper som behövs.

39 §

Lagrådet föreslår att paragrafen ändras redaktionellt enligt följande:

Ett beslut som har fattats på en fiskestämma eller av en fiskevårdsområdesförenings styrelse får överklagas hos länsstyrelsen av den vars rätt berörs av beslutet. Beslut om att ta ut kontrollavgift får dock inte överklagas.

41 §

Hänvisningen till 40 § ska rätteligen vara till 39 §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Enligt remissens förslag ska lagen träda i kraft den 1 augusti 2010. Det har vid föredragningen upplysts att ikraftträdandet kommer att flyttas fram.
2. Det anges att ett fiskevårdsområde som finns vid lagens ikraftträdande ska anses som ett fiskevårdsområde bildat enligt lagen.

Bestämmelsen synes onödig eftersom ett redan existerande fiskevårdsområde inte upplöses genom den nya lagen.

3. Den föreslagna övergångsbestämmelsen anger att i fråga om överträdelser som skett före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser gälla. Den kontrollavgift som föreslås ersätta straffpåföljden är formellt att anse som lindrigare. Övergångsbestämmelsen innebär alltså ett avsteg från den lindrigaste lagens princip. I lagrådsremissen betonas att det nya systemet med kontrollavgift avses leda till att ett större antal överträdelser beivras och således till en effektivare sanktionsform. Det skulle alltså inte vara fråga om en förändrad syn på vad som är straffbart. Mot en sådan bakgrund skulle den föreslagna övergångsbestämmelsen kunna godtas (jfr också prop. 2007/08:107 s. 65 f.). I remissen (s. 48) finns emellertid en mening som lyder "De överträdelser som avses kan dock i normalfallet inte anses vara så allvarliga att det krävs att de är kriminaliserade.". Denna skrivning gör att det kan ifrågasättas om övergången till ett system med kontrollavgift också ger uttryck för en förändrad syn på vad som är straffbart. Om så är fallet finns det inte tillräckliga skäl att göra avsteg från den lindrigaste lagens princip.