

Stockholm den 7 januari 2026

R-2025/2295

Till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

LI2025/01477

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 29 september 2025 beretts tillfälle att yttra sig över slutbetänkandet En moderniserad fiskelagstiftning (SOU 2025:89).

Sammanfattning

Advokatsamfundet välkomnar arbetet med att modernisera och förenkla fiskelagstiftningen, skapa en samlad lagstiftning och anpassa den till nya EU-bestämmelser om fiskerikontroll, samt se över regler om vattenbruk.

Allmänt kan framhållas att det är ett mycket omfattande utredningsarbete där konsekvenserna av flera framlagda förslag inte helt har klarlagts. Det finns därför flera frågeställningar som bör utredas ytterligare inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet. Advokatsamfundet konstaterar vidare att betänkandet uppvisar brister i flera centrala avseenden. Dessa brister rör grundläggande rättsstatliga principer såsom legalitet, förutsebarhet och proportionalitet. Särskilt problematiskt är förslaget om sanktionssystem och den bristfälliga konsekvensanalys som ligger till grund för hela lagförslaget. Allvarlig kritik har även framförts från Regelrådet, vilket Advokatsamfundet i stora delar instämmer i.

Synpunkter

Advokatsamfundet vill särskilt framhålla följande.

Tydlighet och rättssäkerhet i lagtexten

I betänkandet betonas nödvändigheten av struktur och tydlighet i regleringen, inklusive nya begrepp som fiskerätt och frifiskerätt. Advokatsamfundet ifrågasätter dock om de förslag som lämnats lever upp till dessa ambitioner. Den lagtekniska kvaliteten är i vissa delar bristfällig, vilket undergräver förutsebarheten för den enskilde.

Enligt Advokatsamfundet behöver det klargöras hur de föreslagna nya begreppen ska tolkas i relation till gällande fastighetsrätt och EU-rätt, så att rättstillämpningen blir förutsebar och inte skapar tolkningsproblem i domstolspraxis. Detta är grundläggande för rättssäkerheten. Legalitetsprincipen kräver att lagstiftning är klar, precis och begriplig för den enskilde; ett krav som Advokatsamfundet bedömer att förslaget inte fullt ut uppfyller.

Kompatibilitet med EU-rätt och gränsdragningar

Utredningen ska anpassa nationell lagstiftning till EU:s kontrollförordning (bland annat om fiskerikontroll).

Det är avgörande att den nya lagen inte bara refererar till EU-bestämmelser, utan även tydligt anger hur dessa bestämmelser ska genomföras och komma till uttryck i nationell lagstiftning. Den föreslagna tekniken med dynamiska hänvisningar till komplexa EU-förordningar gör lagtexten svårtillgänglig och oförutsebar för den enskilde. Lagrådet har i andra sammanhang kritiserat en sådan lagstiftningsteknik, eftersom den riskerar att göra rättsläget svårbedömbart. Vidare kan framhållas att, eftersom EU-rätten står över nationell rätt där dessa står i konflikt och om lagens hänvisningar är otydliga, detta kan leda till rättsosäkerhet vid tillämpning i domstol.

Övervaknings- och kontrollreglernas proportionalitet

Utredningen föreslår ökade kontrollbefogenheter för tjänstemän och sanktioner. Advokatsamfundet anser att flera av dessa förslag är problematiska ur ett rättssäkerhetsperspektiv och bland annat innebär ett oproportionerligt ingrepp i den personliga integriteten.

Förslaget att alla fritidsfiskare över 18 år ska kunna åläggas att registrera sig i ett nationellt register med namn och personnummer utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Utredningen har inte på ett övertygande sätt visat att detta intrång, som kan omfatta ett mycket stort antal

medborgare, är proportionerligt i förhållande till syftet att samla in data. Mindre ingripande metoder, som statistiska urvalsundersökningar, har inte utretts tillräckligt.

Advokatsamfundet anser vidare att det föreslagna sanktionssystemet är rättsosäkert och oproportionerligt. Det är noterbart att även den tillämpande myndigheten, Havs- och vattenmyndigheten (HaV), i sitt remissvar avstyrker förslaget på liknande grunder.

HaV framför flera synpunkter på förslag och bedömningar som rör straff och andra sanktioner vid överträdelser, bland annat avstyrker HaV förslaget att allvarliga överträdelser, utan begränsning, ska kunna hanteras med administrativa sanktionsavgifter. Detta eftersom myndigheten anser att det inte är rättssäkert att höga sanktionsavgifter ska kunna tas ut utan domstolsprövning. Detta med beaktande av att det administrativa sanktionsavgiftssystemet i detta fall föreskriver strikt ansvar och därmed ett undantag från oskuldspresumtionen och rätten till rättvis rättegång. Advokatsamfundet instämmer i denna kritik. Kombinationen av strikt ansvar och mycket höga sanktionsbelopp ställer höga krav på att regelverket är klart och tydligt; ett krav som förslaget inte uppfyller. HaV illustrerar med ett konkret exempel hur systemet kan leda till uppenbart oskäligen och oproportionerliga resultat, där ett loggboksfel kan medföra en sanktionsavgift på 900 000 kr för en enskild befälhavare, utan hänsyn till dennes personliga vinning.

HaV avstyrker även att bestämmelser införs som medför att gränsdragningen mellan straffrättslig respektive administrativ hantering är beroende av respektive åklagares bedömning i enskilda fall. Advokatsamfundet delar bedömningen att en sådan ordning skapar en oförutsebar rättstillämpning, där lika fall riskerar att behandlas olika, vilket strider mot legalitets- och likabehandlingsprinciperna. HaV föreslår också att förslaget om jämkning helt eller delvis med stöd av den föreslagna 12 kap. 3 § punkten 4 fiskelagen behöver utredas vidare. Detta eftersom det är svårt att se hur en förutsebar och likabehandlande tillämpning ska kunna åstadkommas. HaV anser också att straffbestämmelserna som rör fritidsfiskare bör tydliggöras.

Mot denna bakgrund anser Advokatsamfundet att det finns behov av en närmare analys av proportionalitet och rättssäkerhet i förhållande till de förslag som läggs fram, särskilt med avseende på rättsstatliga principer såsom exempelvis hur integritetsrättigheter, rätt till privatliv och etableringsfrihet ska avvägas mot tillsynsbehov. Detta behov av ytterligare analyser i fråga om hur förslagen förhåller sig

till grundläggande rättsstatliga principer är särskilt aktuellt då de föreslagna kontroll- och övervakningsbestämmelserna ger myndigheter omfattande befogenheter, utan krav på domstolskontroll eller tydliga rättsregler för ingripanden.

Regelrådets kritik och rättsliga aspekter

Regelrådet har tydligt angett att konsekvensbeskrivningar är otillräckliga, särskilt när det gäller kostnader för berörda aktörer och konkurrensfrågor.

Rättssäkerhet och förvaltningsrättslig förutsebarhet kräver att konsekvensutredningar är klara och att lagstiftaren förstår vilka rättigheter och skyldigheter som följer av lagens bestämmelser. Detta är särskilt viktigt i en lagstiftning som reglerar både privata och offentliga aktörer (till exempel fiskerättsägare, småföretag, myndigheter), där rättigheter och skyldigheter ska vara tydligt angivna innan lagstiftningen genomförs. När ett lagförslag vilar på ett otillräckligt beslutsunderlag, såsom Regelrådet påpekar, blir dess konsekvenser oförutsebara för enskilda och företag. Detta strider mot de krav på god lagstiftningskvalitet som Advokatsamfundet konsekvent värnar om.

Tidsplan och ikraftträdande

Regelrådet lyfter fram att regeringens föreslagna ikraftträdande i januari 2026 innebär en alltför kort tid för att berörda aktörer ska hinna inrätta sig efter den nya lagstiftningen.

Det föreslagna ikraftträdandet kan därmed komma att stå i strid med principen om förutsebar lagstiftning och kan ge upphov till rättstillämpningsproblem om aktörer inte hinner förstå eller anpassa sig till nya skyldigheter. Särskilt när det gäller övergångsbestämmelser och administrativa pålagor behövs tid för beredning, vilket är en del av god lagstiftningskedja.

Myndighetsroller och rättssäkerhet

Utredningen föreslår nya rollfördelningar mellan olika myndigheter (till exempel Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket).

Det bör enligt Advokatsamfundets uppfattning klargöras hur ansvarsgränser, överklaganderätt och rättsliga garantier ska fungera i praktiken mellan dessa myndigheter. Utan tydliga processuella rättsregler kan det uppstå rättsosäkerhet för drifttillstånd, sanktioner och överklaganden i förvaltningsprocessen.



Sammanfattande slutsats

Sammanfattningsvis konstaterar Advokatsamfundet att betänkandet, trots en lovvärd ambition, lider av sådana brister avseende lagstiftningskvalitet, legalitet, proportionalitet och rättssäkerhet att det inte bör läggas till grund för lagstiftning i sin nuvarande form. Den skarpa kritik som framförs av både Regelrådet och Havs- och vattenmyndigheten bekräftar allvaret i dessa brister.

Advokatsamfundet avstyrker därför förslagen, särskilt vad gäller det administrativa sanktionssystemet och den obligatoriska registreringen av fritidsfiskare, och förordar att de omarbetas inom ramen för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander