

## Regeringens proposition

1984/85: 215

om vissa decentraliseringsfrågor m. m. inom justitiedepartementets område;

beslutad den 9 maj 1985.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

STEN WICKBOM

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att regeringen befrias från sin nuvarande befattning med vissa besvärsärenden inom justitiedepartementets verksamhetsområde. Det gäller vissa ärenden enligt lagstiftningen om bokföring, pass, vapen och hittegods. Enligt förslaget avlastas också regeringen ett par ärendegrupper där den f. n. fattar beslut i första instans. Sålunda föreslås bl. a. att frågor om tillsättning av revisions- och regeringsrättssekreterare skall ankomma på de berörda domstolarna själva. Genom en ändring i lagstiftningen om rätt till fiske befrias regeringen från uppgiften att i vissa fall fatta beslut om forum i mål om brott mot denna lagstiftning. Slutligen föreslås ett par andra rationaliseringsåtgärder som berör pass- och vapenlagstiftningen samt en ändring i fiskelagstiftningen som berör handräckningsfrågor.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1986.

**1 Förslag till****Lag om ändring i bokföringslagen (1976: 125)**

Härigenom föreskrivs att 23 § bokföringslagen (1976: 125) skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Mot myndighets beslut enligt denna lag föres talan hos regeringen genom besvär.*

*Föreslagen lydelse*23 §<sup>1</sup>

*Länsstyrelsens beslut i ärenden enligt 12 § tredje stycket får överklagas hos riksskatteverket genom besvär. Riksskatteverkets beslut i sådana ärenden får inte överklagas.*

*Myndigheters beslut enligt denna lag får i övriga fall överklagas hos regeringen genom besvär.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986. I fråga om överklagande av beslut som länsstyrelser har meddelat före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

**2 Förslag till****Lag om ändring i jordbruksbokföringslagen (1979: 141)**

Härigenom föreskrivs att 19 § jordbruksbokföringslagen (1979: 141) skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Mot myndighets beslut enligt denna lag förs talan hos regeringen genom besvär.*

*Föreslagen lydelse*

## 19 §

*Länsstyrelsens beslut i ärenden enligt 8 § tredje stycket får överklagas hos riksskatteverket genom besvär. Riksskatteverkets beslut i sådana ärenden får inte överklagas.*

*Myndigheters beslut enligt denna lag får i övriga fall överklagas hos regeringen genom besvär.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986. I fråga om överklagande av beslut som länsstyrelser har meddelat före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1976: 991.

## 3 Förslag till

## Lag om ändring i passlagen (1978: 302)

Häri genom föreskrivs i fråga om passlagen (1978: 302)

dels att 8 och 27 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i 2 § och i övergångsbestämmelserna ordet "polisstyrelse" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "polismyndighet" i motsvarande form.

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

## 8 §

Skall passansökan ej avslås enligt 7 § men framkommer i ärendet att sökanden är skäligen misstänkt för brott, *varå fängelse kan följa*, skall passmyndigheten underrätta den som leder förundersökningen. Pass får i sådant fall ej utfärdas innan en vecka har förflutit från det underrättelsen lämnades, med mindre undersökningsledaren medger det.

Skall passansökan ej avslås enligt 7 § men framkommer i ärendet att sökanden är skäligen misstänkt för ett brott, *för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader*, skall passmyndigheten underrätta den som leder förundersökningen. Pass får i sådant fall ej utfärdas innan en vecka har förflutit från det underrättelsen lämnades, med mindre undersökningsledaren medger det.

## 27 §

*Talan får ej föras mot passmyndighets anmaning enligt 17 § att överlämna pass.*

I annat fall än som avses i första stycket *förs talan mot passmyndighets beslut enligt denna lag genom besvär hos länsstyrelsen*, om beslutet har meddelats av *polisstyrelse*, och hos *regeringen*, om beslutet har meddelats av passmyndighet utom riket.

*Mot beslut av länsstyrelse enligt denna lag förs talan hos regeringen genom besvär.* Grundas beslutet på att passtillstånd har vägrats eller på att framställning enligt 24 eller 25 § har gjorts hos passmyndigheten, får *talans dock ej föras mot beslutet.*

*Passmyndighetens anmaning enligt 17 § att överlämna pass får inte överklagas.*

I annat fall än som avses i första stycket *får passmyndighetens beslut enligt denna lag överklagas genom besvär hos länsstyrelsen*, om beslutet har meddelats av *polismyndigheten*, och hos *kammarrätten*, om beslutet har meddelats av *en passmyndighet utom riket.*

Beslut av *länsstyrelsen* enligt denna lag *får överklagas hos kammarrätten* genom besvär. Grundas beslutet på att passtillstånd har vägrats eller på att framställning enligt 24 eller 25 § har gjorts hos passmyndigheten, får beslutet *dock inte överklagas.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986. I fråga om överklagande av beslut som länsstyrelser eller passmyndigheter utom riket har meddelat före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

#### 4 Förslag till

##### Lag om ändring i vapenlagen (1973: 1176)

Härigenom föreskrivs att 28 a och 42 §§ vapenlagen (1973: 1176)<sup>1</sup> skall ha nedan angivna lydelse.

###### *Nuvarande lydelse*

Skickas skjutvapen med posten, skall försändelsen vara assurerad.

Den som ätar sig att transportera skjutvapen eller ammunition bör vidta betryggande åtgärder för att förhindra att någon obehörig kommer åt vapnen eller ammunitionen.

###### 42 §

Polismyndighets beslut enligt denna lag får överklagas hos länsstyrelse genom besvär.

Länsstyrelsens beslut enligt 18 eller 31 § får överklagas hos regeringen genom besvär. Länsstyrelsens beslut enligt 29 eller 30 § eller i fråga om inlösen av skjutvapen eller ammunition får överklagas hos kammarrätten genom besvär.

Länsstyrelsens beslut i annat ärende än som avses i andra stycket får ej överklagas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986. I fråga om överklagande av beslut som länsstyrelser har meddelat före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

#### 5 Förslag till

##### Lag om ändring i lagen (1938: 121) om hittegods

Härigenom föreskrivs att i lagen (1938: 121) om hittegods skall införas en ny paragraf, 9 a §, av nedan angiven lydelse.

###### *Nuvarande lydelse*

###### *Föreslagen lydelse*

###### 9 a §

*Polismyndighetens beslut i frågor som avses i denna lag får överklagas hos länsstyrelsen genom be-*

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1981: 1360.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*svär. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986. I fråga om överklagande av beslut som länsstyrelser har meddelat före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

**6 Förslag till****Lag om ändring i rättegångsbalken**

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 8 § och 4 kap. 2 § rättegångsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 kap.  
8 §<sup>1</sup>

För beredning och föredragning av mål i högsta domstolen *skola* hos domstolen *finnas revisionssekreterare, vilka skola vara lagfarna.*

För beredning och föredragning av mål i högsta domstolen *finns* hos domstolen *särskilda tjänstemän.*

*Vid högsta domstolen skall finnas kansli.*

4 kap.  
2 §<sup>2</sup>

Domare, som avses i 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § eller 3 kap. 4 §, *utnämnes* av regeringen. *Revisionssekreterare utnämnes eller förordnas av regeringen.*

Domare, som avses i 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § eller 3 kap. 4 §, *utnämns* av regeringen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1972: 147.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1974: 573.

## 7 Förslag till

## Lag om ändring i lagen (1950: 596) om rätt till fiske

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1950: 596) om rätt till fiske  
*dels* att 39 § skall ha nedan angivna lydelse,  
*dels* att i lagen skall införas en ny paragraf, 40 a §, av nedan angivna lydelse.

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

39 §<sup>1</sup>

*Finnes* uppenbart att fiskeredskap utsatts eller anordning vidtagits i strid med vad som gäller om fiskådra, och *följer ej* rättelse genast efter *det* tillsägelse skett, får på ansökan av den som lider skada *kronofogdemyndigheten i orten, sedan myndigheten med trovärdig person hållit syn på stället, meddela nödig* handräckning på den treds-kandes bekostnad. *Kostnaden får tas ut med tillämpning av vad i ut-sökningsbalken sägs om uttagande av förrättningskostnader.*

*Är det* uppenbart att fiskeredskap utsatts eller anordning vidtagits i strid med vad som gäller om fiskådra och *sker inte* rättelse genast efter tillsägelse, får *tingsrätten* på ansökan av den som lider skada meddela handräckning. *I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i 17 § handräckningslagen (1981: 847).*

Detsamma skall gälla, om någon begagnar av länsstyrelsen fastställt märke för redskap eller notvarp på sätt som är ägnat att obehörigen avhålla annan från att fiska.

Om ett allmänt fiskeriintresse berörs får ansökan om handräckning även göras av allmän åklagare, av fiskeristyrelsen eller av fisketillsynsman som särskilt förordnats för detta.

## 40 a §

*Har ett brott mot denna lag eller mot någon föreskrift, som meddelats med stöd av lagen, förövats i fiskezonen, får åtal för brottet väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986. I fråga om ansökan om handräckning som har gjorts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

<sup>1</sup> Lydelse enligt prop. 1984/85: 143.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1985-05-09

**Närvarande:** statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Petersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Thunborg, Wickbom

**Föredragande:** statsrådet Wickbom

**Proposition om vissa decentraliseringsfrågor m. m. inom justitiedepartementets område**

---

## 1 Inledning

Våren 1984 antog riksdagen riktlinjer för en systematisk översyn av möjligheterna att överklaga myndighetsbeslut till regeringen (prop. 1983/84: 120, KU 23, rskr 250). Syftet med översynen skall bl. a. vara att begränsa antalet besvärssärenden hos regeringen.

En utgångspunkt för översynen är att varje departement inom sitt område skall svara för beredningsarbetet när det gäller att anpassa besvärreglerna i olika författningar till de riktlinjer som riksdagen sålunda har beslutat om.

För justitiedepartementets del har under hösten 1984 gjorts en systematisk genomgång av sådana besvärssärenden som det enligt gällande författningar ankommer på departementet att bereda. Även en del ärendegrupper beträffande vilka regeringen f. n. har att besluta i första instans har därvid uppmärksammats från samma utgångspunkter.

Genomgången har gett vid handen att frågan om ändrade regler för vissa ärendetyper lämpligen bör prövas i samband med arbete som f. n. pågår i olika utredningar eller bedrivs i andra sammanhang inom regeringskansliet. Beträffande en del ärendegrupper finns emellertid redan nu underlag för att i enlighet med de riktlinjer som riksdagen har lagt fast ta upp frågan om en ändring av besvärreglerna eller, i vissa fall, de regler som ålägger regeringen att fatta beslut i första instans. Ett par andra rationaliseringsåtgärder som berör den lagstiftning som därvid aktualiseras bör lämpligen anmälas samtidigt.

I enlighet med det anförda tar jag i det följande upp frågor som rör

omläggning av räkenskapsår enligt bokföringslagstiftningen (avsnitt 2), vissa frågor rörande passlagstiftningen (avsnitt 3), vissa frågor rörande vapenlagstiftningen (avsnitt 4), besvärordningen enligt hittegodslagstiftningen (avsnitt 5), tillsättning av tjänster som revisions- och regeringsrättssekreterare (avsnitt 6) och frågan om forum för brott mot fiskelagstiftningen (avsnitt 7).

De ställningstaganden som jag redovisar i det följande bygger till en del på förslag i betänkandet (Ds SB 1983: 1) Det fortsatta delegeringsarbetet i regeringskansliet. Betänkandet har remissbehandlats och en sammanställning av remissyttrandena har utgetts genom statsradsberedningens försorg. Underlaget utgörs i övrigt av olika remissbehandlade promemorior och skrivelser. Jag redovisar dessa liksom remissutfallet i det följande.

## 2 Omläggning av räkenskapsår

Enligt 12 § tredje stycket bokföringslagen (1976: 125) får räkenskapsåret inte läggas om från kalenderår till brutet räkenskapsår utan länsstyrelsens tillstånd. Länsstyrelsens beslut i sådana ärenden får enligt 23 § samma lag överklagas till regeringen.

I det nyss nämnda betänkandet Det fortsatta delegeringsarbetet i regeringskansliet uttalas att frågan huruvida räkenskapsåret i ett visst fall skall få läggas om från kalenderår till brutet räkenskapsår inte är av den beskaffenheten att den bör prövas av regeringen. I betänkandet har föreslagits att riksskatteverket i stället blir sista instans i sådana ärenden.

Förslaget har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av remissinstanserna.

Jag delar uppfattningen att frågor om tillämpningen av 12 § tredje stycket bokföringslagen inte är av sådan beskaffenhet att de bör föras upp till regeringen. Bl. a. med hänsyn till att det är önskvärt med en enhetlighet i tillämpningen bör det dock även i fortsättningen finnas en central besvärinstans för dessa ärenden. Riksskatteverket är enligt min mening lämpligt som sådan central besvärinstans. Antalet besvärärenden av detta slag är f. n. ganska litet. Riksskatteverket torde därför inte få några svårigheter att klara av ärendena inom ramen för befintliga resurser.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört föreslår jag en ändring i bestämmelsen om besvär i 23 § bokföringslagen. I paragrafen bör tas in bestämmelser om att länsstyrelsens beslut i ärenden enligt 12 § tredje stycket samma lag får överklagas till riksskatteverket och att riksskatteverkets beslut i sådana ärenden inte får överklagas.

I 8 § tredje stycket och 19 § jordbruksbokföringslagen finns regler som överensstämmer med dem i 12 § tredje stycket och 23 § bokföringslagen. Efter samråd med chefen för finansdepartementet föreslår jag därför att bestämmelsen om besvär i 19 § jordbruksbokföringslagen ändras på samma sätt som den motsvarande bestämmelsen i 23 § bokföringslagen.

### 3 Passfrågor

#### 3.1 Instansordningen

Enligt 2 § passlagen (1978:302) gäller att pass utfärdas av passmyndighet. Polismyndighet är passmyndigheten inom riket. Passmyndighet utom riket är beskickning, lönat konsulat och sådan olönad konsul som utrikesdepartementet bestämmer.

Svensk medborgare har rätt att få vanligt pass, om det inte föreligger något passhinder (4 §).

I 7 § anges de omständigheter som skall utgöra passhinder. Bestämmelsen innebär att passansökan skall avslås, om sökanden underlåtit att avhjälpa brister i ansökningen, om vårdnadshavarens medgivande saknas beträffande barn under 18 år, om sökanden är underkastad ett straffprocessuellt tvångsmedel, om han är efterlyst och skall omhändertas eller om han har dömts till frihetsberövande påföljd som ej har börjat verkställas och det finns sannolika skäl att han ämnar undandra sig verkställigheten.

Är sökanden misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa, får pass inte utfärdas utan medgivande av förundersökningsledaren (8 §).

I vissa fall får pass inte utfärdas utan särskilt passtillstånd. Sådant tillstånd fordras bl. a. för den som undergår kriminalvård i anstalt – utom när påföljden är fängelse på så kort tid att villkorlig frigivning inte blir aktuell – och för den som står under övervakning efter dom på skyddstillsyn eller villkorlig frigivning från fängelse (19 §).

Fråga om passtillstånd prövas i dessa fall, om sökanden är intagen på kriminalvårdsanstalt av styresmannen för anstalten och i annat fall av den skyddskonsulent som har överinseende över övervakningen. Styresmannen eller skyddskonsulenten kan hänskjuta frågan till övervakningsnämnd. Sådant hänskjutande skall alltid ske, om styresmannen eller skyddskonsulenten finner att tillstånd inte bör meddelas (21 §).

Passtillstånd fordras också i vissa fall, om sökanden är intagen på sjukhus enligt lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) eller inskriven i specialsjukhus enligt lagen (1967:940) om omsorger om vissa utvecklingsstörda (omsorgslagen). Detsamma gäller om sökanden är försöksutskrivnen från sjukhus av nu angivet slag (20 §). Fråga om passtillstånd prövas i dessa fall av utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda (22 §).

Ett pass skall återkallas, om innehavaren förlorar sitt svenska medborgarskap. I övrigt gäller i huvudsak att pass kan återkallas, om det under innehavstiden inträffar omständighet som skulle ha innefattat hinder mot bifall. Beslut om återkallelse meddelas av passmyndighet. Om en myndighet som prövar frågor om passtillstånd begär hos polismyndigheten att passet skall återkallas för den som t. ex. undergår kriminalvård, gäller i princip att passmyndigheten är skyldig att besluta i enlighet med framställningen (12, 15, 24, 25 §§).

Polismyndighets beslut i passarende överklagas genom besvär hos länsstyrelse. Beslut som meddelats av passmyndighet utom riket överklagas hos regeringen.

Även länsstyrelsens beslut i passarende överklagas hos regeringen. Fullföljdsförbud gäller dock om beslutet har grundats på att passtillstånd har vägrats eller på att det har gjorts en sådan framställning om återkallelse som passmyndigheten är bunden av (27 §).

I fråga om besvär gäller vidare bl. a. att övervakningsnämnds beslut om passtillstånd överklagas hos kriminalvårdsnämnden eller hos hovrätt. Beslut om passtillstånd av utskrivningsnämnd eller beslutsnämnd överklagas genom besvär hos psykiatriska nämnden (28 §).

Beslut av kriminalvårdsnämnden, hovrätt och psykiatriska nämnden får inte överklagas (29 §).

I en inom justitiedepartementet upprättad promemoria Färre besvärssärenden hos regeringen (dnr 423-85) föreslås att regeringen skall befrias från uppgiften att syssla med besvärssärenden enligt passlagstiftningen och att besvär i dessa ärenden i fortsättningen skall föras hos kammarrätt i de fall då enligt den nuvarande ordningen beslut i ett passarende får överklagas hos regeringen.

I syfte att underlätta handläggningen och uppnå enhetlighet i de ärenden som härrör från passmyndigheter utom riket föreslås att besvär i sådana passärenden skall föras hos kammarrätten i Göteborg. Det påpekas i promemorian att någon särskild reglering av den frågan inte behövs, eftersom kammarrätten i Göteborg enligt 1 § förordningen (1977:937) om kammarrätternas domkretsar m. m. redan nu handlägger besvärssärenden från utlandsmyndigheter.

Promemorian har remissbehandlats. Remissyttranden har avgetts av justitiekanslern, rikspolisstyrelsen, kammarrätten i Göteborg, länsstyrelsen i Jönköpings län, länsstyrelsen i Jämtlands län, polismyndigheten i Malmö polisdistrikt, Sveriges domareförbund och Föreningen Sveriges polischefer tillsammans med Föreningen Sveriges länspolischefer.

Förslaget har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser. Länsstyrelsen i Jönköpings län och polismyndigheten i Malmö har dock ifrågasatt om inte den föreslagna ordningen bör kompletteras med regler som gör det möjligt för regeringen att inträda som slutinstans i passärenden, om riket kommer i krig eller liknande förhållanden inträder. Kammarrätten i Göteborg, å den andra sidan, har påpekat att intressen av nyss angett slag torde kunna tillgodoses i rimlig omfattning genom den rätt som enligt 33 § passlagen tillagts regeringen att i krig eller vid krigsfara eller liknande utomordentliga förhållanden meddela särskilda föreskrifter om pass. Kammarrätten har för sin del väckt frågan om man inte nu borde begagna tillfället att förenhetliga besvärsgången mellan de "inländska" och "utländska" ärendena. Den naturliga lösningen är därvid, enligt kammarrätten, att den ordning som gäller för de utländska ärendena blir

tillämplig även för de inländska, dvs. att besvär över polismyndighetens beslut i dessa ärenden anförs direkt till kammarrätten.

Själv vill jag erinra om att regeringen var sista instans i passärenden även innan passlagen kom till. Besvär anfördes då tämligen ofta hos regeringen. Genom passlagen har numera fullföljdsförbud införts i fråga om beslut av länsstyrelse för fall där passfrågan har prövats av nämnd inom kriminalvården eller vårdorgan som avses i LSPV eller omsorgslagen. Fullföljdsförbudet träffar de typfall i vilka besvär tidigare vanligen anfördes.

Som har redovisats i promemorian räknade man vid passlagens tillkomst med att antalet besvär i passärenden skulle bli förhållandevis litet. De ytterst få fall som man hade att räkna med skulle enligt vad som förutsattes inte sällan komma att gälla rena ordningsfrågor. Över huvud taget var de passärenden som man då förutsåg i allmänhet inte förknippade med några svårlösta problem av rättslig natur. Det framhölls också att det i vissa fall kan vara angeläget att dessa besvärärenden avgörs snabbt. Till förmån för att regeringen borde vara slutinstans i dessa ärenden anfördes vidare bl. a. vissa synpunkter med anknytning till beredskapsförhållanden (prop. 1977/78: 156 s. 201 och 202).

Jag kan instämma i promemorians ståndpunkt att de skäl som sålunda anfördes till stöd för den nuvarande ordningen fortfarande har en viss bärkraft. Jag ansluter mig emellertid liksom remissinstanserna också till uppfattningen att dessa skäl inte har den tyngden att de bör lägga hinder i vägen för att man även på det här området befriar regeringen från uppgiften att syssla med besvärärenden.

Jag vill också påpeka att de låt vara fåtaliga besvärärenden som med nuvarande ordning förs upp till regeringen inte alltid är helt okomplicerade från rättslig synpunkt. Inte sällan avser prövningen olika slags rättsfrågor som naturligt hör hemma under förvaltningsdomstolarnas prövning. Särskilt gäller detta besvär över beslut av passmyndigheter utom riket. När det gäller sistnämnda typ av besvärärenden har nuvarande ordning för beredningen av ärendena även andra nackdelar.

Jag kan inte finna annat än att kravet på en skyndsam handläggning bör kunna tillgodoses även vid en prövning domstolsvägen. När det särskilt gäller fall då sökanden befinner sig utomlands vill jag också erinra om att denne alltid – dvs. även om det föreligger ett passhinder – har en ovillkorlig rätt att få ett provisoriskt pass för direktresa till Sverige, om han är svensk medborgare (11 § passlagen). Passmyndigheterna utomlands informerar också regelmässigt den passökande som har fått avslag om denna möjlighet.

Jag delar alltså uppfattningen att man bör gå över till en besvärprövning hos förvaltningsdomstolarna i de aktuella ärendena. Det saknas skäl att i detta sammanhang ompröva den gällande ordningen i vad denna innebär att vissa nämnder och vårdorgan kan fatta bindande beslut i passärenden.

Med denna utgångspunkt blir den ökade belastningen på förvaltningsdomstolarna helt obetydlig. Skulle man välja att gå på den linje som förordats av kammarrätten i Göteborg – att även en polismyndighets beslut i passärenden skall överklagas direkt till kammarrätten – är det inte lika självklart att antalet besvärärenden hos domstolarna blir mycket litet. Man kan nämligen anta att åtskilliga av de besvärärenden som förs upp från polismyndighet till länsstyrelse inte sedan förs vidare till högre instans. Till detta kommer att det inte i något annat sammanhang förekommer att ett beslut av polismyndighet överklagas direkt till kammarrätt. Av bl. a. dessa skäl är jag inte beredd att föreslå en sådan ordning.

Av skäl som har redovisats i promemorian bör passärenden som kommer från passmyndigheter utom riket få överklagas till kammarrätten i Göteborg som redan nu handlägger andra typer av besvärärenden från utlandsmyndigheter.

Med den nu föreslagna ordningen kommer regeringsrätten att efter dispensprövning bli slutinstans i de besvärärenden som här är aktuella.

Jag föreslår att 27 § passlagen ändras i enlighet med vad jag nu har anfört. Dessutom bör ordet "polisstyrelse" i samma bestämmelse samt i 2 § och övergångsbestämmelserna ersättas med "polismyndighet" (se prop. 1983/84: 111 s. 141).

Som framhölls redan vid passlagens tillkomst och som även har berörts vid remissbehandlingen kan speciella synpunkter göra sig gällande i passärenden vid utomordentliga förhållanden. Särskilda begränsningar i passrättigheterna kan nämligen tänkas bli nödvändiga om riket kommer i krig eller krigsfara eller om andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden inträder. Begränsningar av detta slag kan införas antingen genom beslut av riksdagen eller också av regeringen med stöd av det bemyndigande som nu finns i 33 § passlagen. Några nya bestämmelser i detta ämne behövs alltså inte.

### 3.2 Vissa frågor beträffande underrättelseskyldigheten i passärenden

I detta sammanhang bör också redovisas en annan fråga som rör passlagstiftningen och som har aktualiserats genom en särskild skrivelse från rikspolisstyrelsen.

Om det i ett passärende inte föreligger något omedelbart passhinder som gör att passansökan skall avslås men det i ärendet framkommer att sökanden är skäligen misstänkt för brott varå fängelse kan följa, skall passmyndigheten enligt 8 § passlagen underrätta den som leder förundersökningen. Pass får i sådant fall inte utfärdas innan en vecka har förflutit från det att underrättelsen lämnades, om inte undersökningsledaren medger att pass utfärdas. Denna underrättelseplikt syftar bl. a. till att bereda undersökningsledaren möjlighet att omedelbart ta upp en fråga om reseförbud eller annat tvångsmedel mot sökanden, om detta skulle anses påkallat.

Rikspolisstyrelsen har i sin skrivelse till regeringen föreslagit att den angivna underrättelseskyldigheten avskaffas, alternativt att den begränsas till att gälla endast vid fråga om brott av allvarigare slag, förslagsvis brott där minimistraflet uppgår till fängelse i sex månader. Till stöd för förslaget har styrelsen anfört att föreskriften i 8 § årligen föranleder ett förhållandevis stort antal underrättelser från passmyndigheterna till undersökningsledare, men att erfarenheten har visat att underrättelserna i mycket ringa utsträckning leder till beslut som utgör passhinder. Vidare har styrelsen påpekat att förfarandet orsakar en förlängning av expeditionstiden, vilket medför stora olägenheter för de sökande som är i omedelbart behov av pass, och att underrättelseskyldigheten medför ett omfattande och tidskrävande arbete för passmyndigheterna som i de flesta fall har en mycket ansträngd arbetssituation och otillräckliga resurser.

Efter remiss har yttranden över skrivelsen avgetts av riksaklagaren (RÅ), kriminalvårdsstyrelsen, länsstyrelserna i Örebro och Jämtlands län samt polisstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt.

Förslaget har vid remissbehandlingen lämnats utan erinran av kriminalvårdsstyrelsen och polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt. RÅ, länsstyrelserna i Örebro och Jämtlands län samt polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt förordar att underrättelseskyldigheten begränsas till att avse sådana brott där minimistraflet uppgår till fängelse i sex månader.

RÅ anser för sin del att det endast är i fråga om den grövre brottsligheten som det är motiverat att ha kvar underrättelseskyldigheten. Brott med ett straffminimum av fängelse sex månader är ofta av så allvarlig karaktär att det är realistiskt att räkna med en viss risk att den misstänkte söker undandra sig lagföring genom att lämna landet. RÅ pekar vidare på att det, när det gäller den grövsta brottsligheten, skulle kunna framstå som stötande om den misstänkte ges tillfälle till flykt genom att en myndighet, utan att undersökningsledare först informeras därom, ger honom tillgång till pass. RÅ påpekar att en avgränsning efter dessa linjer skulle innebära att underrättelseskyldigheten kvarstår vid misstanke om exempelvis grovt skattebedrägeri och de grova formerna av gäldenärsbrott och andra förmögenhetsbrott medan motsvarande brott av normal svårhetsgrad faller utanför.

För egen del ansluter jag mig till den uppfattning som har framförts av RÅ och majoriteten av remissinstanserna. Jag är alltså inte beredd att föreslå att underrättelseskyldigheten helt avskaffas utan förordar att den begränsas till att avse sådana brott där straffminimum uppgår till fängelse sex månader. En sådan lösning innebär att såväl passmyndigheter som undersökningsledare avlastas en betydande del av det rutinmässiga sysslandet med dessa frågor samtidigt som man bibehåller en möjlighet att förhindra att personer som är misstänkta för allvarigare brott skaffar sig pass i syfte att bege sig utomlands för att undandra sig lagföring och straff.

Jag förordar mot bakgrund av det anförda att 8 § passlagen ändras på

sådant sätt att den där angivna underrättelseskyldigheten skall föreligga endast i de fall då sökanden är skäligen misstänkt för brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader.

## 4 Vapenfrågor

### 4.1 Besvär i frågor om tillstånd till vapenhandel

Enligt vapenlagen (1973:1176) prövar polismyndigheterna bl. a. frågor om tillstånd att inneha skjutvapen, om tillstånd att driva handel med skjutvapen samt om återkallelse av sådana tillstånd. En polismyndighets beslut i en sådan fråga får överklagas till länsstyrelsen.

Ett beslut om avslag på en ansökan om tillstånd att inneha skjutvapen kan inte överklagas vidare från länsstyrelsen. Beslut av länsstyrelse i de båda andra nyssnämnda typerna av ärenden får däremot överklagas. Ursprungligen gällde att regeringen var besvärsinstans i båda fallen. Vid 1981 års ändringar av vapenlagen (SFS 1981:1360) överfördes emellertid besvärsprövningen i fråga om beslut om återkallelse av vapentillstånd från regeringen till kammarrätt. Däremot lämnades besvärsordningen oförändrad i vad avser beslut rörande tillstånd till vapenhandel.

Som ett led i strävandena att begränsa antalet besvärsärenden hos regeringen har i en promemoria den 12 oktober 1984 från justitiedepartementet (dnr 2589–84) föreslagits att regeringen skall befrias även från de besvärsärenden som rör vapenhandel och att kammarrätt skall inträda som besvärsinstans i dess ställe. I promemorian påpekas – med hänvisning till ett uttalande i samband med 1981 års lagstiftning – att visserligen delvis andra aspekter gör sig gällande i frågor som rör tillstånd att driva vapenhandel än när det gäller enskilda personers vapeninnehav, men att det kan övervägas, om inte dessa synpunkter bör underordnas intresset av att begränsa besvärsärendena hos regeringen. Vidare påpekas att regeringen visserligen är slutinstans i fråga om åtskilliga andra ärendegrupper som gäller handel men att även den lagstiftning som reglerar dessa ärenden kan förutsättas bli omfattad av den översyn med sikte på att begränsa antalet besvärsärenden hos regeringen som riksdagen har beslutat om.

Remissyttranden över promemorian har avgetts av rikspolisstyrelsen, kammarrätterna i Stockholm och Sundsvall, länsstyrelserna i Värmlands och Jämtlands län, Sveriges grossistförbund samt SPOFAB-Leverantörsföreningen för sport- och fritidsartiklar. Vid remissbehandlingen har förslaget tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga instanser.

Själv ansluter jag mig liksom remissinstanserna till den i promemorian föreslagna lösningen. Förslaget föranleder ändring i 42 § vapenlagen.

## 4.2 Ändring av bestämmelserna för vapentransporter

Luftvapen är enligt definitionen i 1 § vapenlagen att anse som en typ av skjutvapen och omfattas alltså i princip av bestämmelserna i vapenregleringen. Enligt 5 § andra stycket vapenlagen gäller emellertid att sådana luftvapen som har en i förhållande till andra skjutvapen begränsad effekt utan särskilt tillstånd får innehas av personer som har fyllt 18 år.

Vilka luftvapen som omfattas av undantagsbestämmelsen framgår av de föreskrifter som rikspolisstyrelsen har meddelat med stöd av bemyndigande i 49 § 1 vapenlagen. Föreskrifterna innehåller förteckningar över såväl tillståndspliktiga som tillståndsfria luftvapen.

Skickas ett skjutvapen med posten, skall försändelsen enligt 28 a § första stycket vapenlagen vara assurerad. I paragrafens andra stycke föreskrivs vidare att den som transporterar skjutvapen bör vidta betryggande åtgärder för att förhindra att någon obehörig kommer åt vapnet. Reglerna i 28 a § vapenlagen omfattar även luftvapen.

AB Vapendepoten, Falun, har i en skrivelse till justitiedepartementet framhållit att det inte torde finnas skäl för att kräva assurering vid postbefordran av luftvapen. Med hänvisning till att vapnet som sådant i princip får innehas av envar som fyllt 18 år framhålls att kravet på en så kostnadskrävande transportform framstår som omotiverat. AB Vapendepoten har mot denna bakgrund hemställt att bestämmelserna i 28 a § vapenlagen ändras på sådant sätt att de endast omfattar de vapen för vilka polismyndighetens tillstånd krävs för innehav.

Efter remiss har yttranden över förslaget inhämtats från rikspolisstyrelsen, postverket, länsstyrelsen i Värmlands län, statens järnvägar, Sveriges grossistförbund och SPOFA. Samtliga remissinstanser har tillstyrkt framställningen eller lämnat den utan erinran.

Själv finner jag i likhet med remissinstanserna den begärda ändringen befogad. Bestämmelsen i 28 a § vapenlagen bör mot den bakgrunden ändras så att kravet på assurans vid postbefordran inte avser sådana vapen som är tillståndsfria enligt 5 § andra stycket vapenlagen. Det innebär att även vissa fjädervapen och harpunvapen kommer att omfattas av undantaget, vilket också får anses fördriktigt.

## 5 Hittegodsärenden

Enligt lagen (1938: 121) om hittegods ankommer det på polismyndigheterna att fatta vissa beslut i ärenden rörande hittegods. En polismyndighet får besluta om försäljning av hittegods, om det inte kan vårdas utan fara för försämring, om vården är förenad med alltför stora kostnader eller om det annars finns särskilda skäl för försäljning. Polismyndigheten får också besluta att lämna ut hittegods till ägaren mot hittelön som polismyndighe-

ten finner skäligen. Om ägaren inte gör anspråk på hittegodset inom viss tid eller inte blir känd, får polismyndigheten lämna ut hittegodset till upphittaren mot att denne betalar polismyndighetens kostnader med anledning av fyndet.

Polismyndigheten har också att avgöra om ett fynd verkligen utgör hittegods. I praktiken får polismyndigheten ibland ta ställning till även andra frågor som aktualiseras i ärenden om hittegods. Det har t. ex. förekommit att polismyndigheten har fått avgöra vem av flera personer som skulle anses vara upphittare.

Lagen om hittegods innehåller inte några bestämmelser om överklagande av polismyndighetens beslut. Särskilda bestämmelser om överklagande i hittegodsärenden finns inte heller i någon annan författning. Till följd härav blir bestämmelsen i 8 kap. 1 § första stycket polisförordningen (1984: 730) tillämplig. Enligt denna får polismyndighetens beslut överklagas till länsstyrelsen.

Särskilda bestämmelser om överklagande av länsstyrelsens beslut i ärenden om hittegods saknas också. Enligt 18 § allmänna verksstadgan (1965: 600) jämfört med 2 § länsstyrelseinstruktionen (1971: 460) får länsstyrelsens beslut överklagas till regeringen genom besvär, om inte annat finns föreskrivet. Denna bestämmelse medför således att länsstyrelsens beslut i ett från polismyndighet fullföljt ärende om hittegods kan överklagas till regeringen.

I den förut (avsnitt 3) nämnda promemorian Färre besvärärenden hos regeringen uttalas att de frågor som skall prövas i ärenden om hittegods inte är av sådant slag som gör det motiverat att behålla regeringen som högsta instans. Enligt promemorian är det emellertid inte lämpligt att slopa rätten att överklaga länsstyrelsens beslut, eftersom det skulle kunna leda till att olika praxis i ifrågavarande ärenden kom att uppstå vid de olika länsstyrelserna. Eftersom det i huvudsak är rättsliga frågor som skall prövas i ärenden om hittegods framstår det som lämpligast att länsstyrelsens beslut får överklagas till domstol. Med hänsyn till att det är frågan om överprövning av ett beslut av en förvaltningsmyndighet framstår förvaltningsdomstol som lämplig besvärinstans. Promemorian mynnar ut i förslaget att länsstyrelsens beslut får överklagas till kammarrätt med möjlighet att efter dispensprövning föra saken vidare till regeringsrätten (jfr 33 § första stycket och 35 § förvaltningsprocesslagen, 1971: 291).

Förslaget har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser. Endast kammarrätten i Göteborg har närmare kommenterat förslaget. Kammarrätten framhåller bl. a. olägenheten med att ersättningsfrågor enligt hittegodslagen i vissa fall kan tänkas bli föremål för prövning både vid allmän domstol (se 3 § lagen om hittegods) och av länsstyrelse (och eventuellt även regeringen) efter besvär över polismyndighetens beslut. Promemorians förslag att låta länsstyrelsens beslut överklagas till kammarrätt i stället för hos regeringen medför inte någon förbättring i det

avseendet. Kammarrätten anser dock att promemorians förslag kan godtas i väntan på att hittegodslagstiftningen blir föremål för en genomgripande reformering.

Inte heller jag anser att det är motiverat att behålla regeringen som högsta instans i hittegodsärenden. Om man emellertid i enlighet med promemorians förslag skulle låta länsstyrelsens beslut få överklagas till kammarrätt, skulle den olägenhet som kammarrätten i Göteborg har berört bli mer påtaglig. Det skulle då skapas möjlighet till dubbel domstolsprövning (både i förvaltningsdomstol och i allmän domstol) av en och samma hittegodsfråga. Jag anser därför att den i promemorian föreslagna lösningen inte är helt lämplig. Enligt min mening bör det i stället vara tillräckligt att polismyndighetens beslut får överklagas till länsstyrelsen, som alltså bör bli slutinstans i hittegodsärenden. Möjligheten att föra talan i allmän domstol bör självfallet finnas kvar.

Den lösning som jag nu har förordat skulle visserligen kunna sägas innebära en sådan risk för en oenhetlig praxis i länsstyrelserna som har berörts i promemorian. Denna risk bör dock inte överdrivas. Till viss del finns det redan en utvecklad praxis i principiella hittegodsfrågor. Många gånger torde f.ö. de hittegodsärenden som förs till länsstyrelserna innehålla sådana speciella omständigheter som gör att utgången i ett ärende inte kan få någon rättsbildande verkan. Slutligen finns ju möjligheten till prövning i allmän domstol för den som inte är nöjd med länsstyrelsens beslut.

Lagtekniskt bör saken lösas så att det i lagen (1938: 121) om hittegods förs in särskilda bestämmelser om överklagande. Dessa kan begränsas till att ange att länsstyrelsen är besvärinstans och att länsstyrelsens beslut inte får överklagas. Regler om besvärsförfarandet finns i förvaltningslagen (1971: 290).

## **6 Tillsättning av revisionssekreterare och regeringsrättssekreterare m. m.**

För beredning och föredragning av mål i högsta domstolen skall enligt 3 kap. 8 § rättegångsbalken (RB) finnas revisionssekreterare, som skall vara lagfarna. Vidare föreskrivs i 4 kap. 2 § RB att vid högsta domstolen skall finnas kansli. Enligt 4 kap. 2 § RB utnämns eller förordnas revisionssekreterarna av regeringen. För beredning och föredragning av mål i regeringsrätten finns enligt 7 § lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar särskilda tjänstemän. Av förordningen (1979: 568) med instruktion för regeringsrätten framgår att berednings- och föredragningsuppgifterna ankommer på regeringsrättssekreterare som förordnas av regeringen. Av instruktionen framgår också att det vid regeringsrätten finns ett kansli.

Såväl revisions- som regeringsrättssekreterartjänsterna tillsätts utan le-

digkungörande och efter förslag av domstolen. I praktiken frångås aldrig domstolens förslag.

Frågan om att delegera beslutanderätten i dessa ärenden kom upp i samband med domstolsverkets inrättande. I propositionen (1974: 149) föreslogs att beslutanderätten skulle överlätas till domstolsverket. Vid riksdagsbehandlingen beslöt dock riksdagen att ärendena även i fortsättningen skulle ankomma på regeringen (JuU 1975: 1, rskr 1975: 1).

I 1983 års budgetproposition (prop. 1982/83: 100 bil. 4) anmälde dåvarande chefen för justitiedepartementet att han avsåg att ta upp dessa frågor utifrån intresset av att i görlig mån decentralisera ärenden från regeringskansliet.

Frågan har härefter behandlats i det inledningsvis nämnda betänkandet (Ds SB 1983: 1) Det fortsatta delegeringsarbetet i regeringskansliet. I betänkandet föreslås bl. a. att högsta domstolen och regeringsrätten själva skall tillsätta revisionssekreterarna och regeringsrättssekreterarna.

Alla remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet tillstyrker detta förslag.

Mot bakgrund av den sakkunniges förslag och det positiva mottagandet som det har fått under remissbehandlingen finner jag tiden nu mogen att genomföra den decentralisering som tidigare har aviserats i fråga om tillsättningen av revisions- och regeringsrättssekreterartjänsterna. Den naturliga lösningen är att domstolarna själva tillsätter dessa tjänster.

Mellan högsta domstolen och regeringsrätten finns f. n. den skillnaden att högsta domstolens kansli och revisionssekreterarna uttryckligen nämns i lagtexten och att det också är angivet i lag att regeringen tillsätter revisionssekreterartjänsterna. Denna skillnad är historiskt betingad men inte sakligt motiverad. Det rör sig här om organisatoriska och personaladministrativa ämnen av sådant slag som kan och bör regleras i förordning. Jag föreslår därför att bestämmelserna för högsta domstolen utformas med 7 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar som förebild. Härigenom utmönstras bestämmelserna om kansli och revisionssekreterare ur lagtexten. I enlighet härmed har jag utformat förslag till ny lydelse av 3 kap. 8 § och 4 kap. 2 § RB. Den tilltänkta delegeringen av tillsättningsrätten avses framgå av ändringar i instruktionen för högsta domstolen och regeringsrätten.

Om riksdagen godtar detta förslag, är det min avsikt att föreslå regeringen en övergång till motsvarande ordning när det gäller tillsättning av tjänster som hovrätts- och kammarrättsassessorer. Detta kräver inte lagändring.

I detta sammanhang vill jag upplysningsvis nämna en annan decentraliseringsfråga som jag inom kort ämnar anmäla för regeringen och som berör domstolväsendet. Det gäller en överföring från regeringen till tjänsteförslagsnämnden för domstolväsendet av prövningen av frågor om tillstånd enligt 12 kap. 3 § rättegångsbalken för lagfarna domare och rättsbildade befattningshavare vid de allmänna domstolarna att vara rättegångsombud.

## 7 Forum vid olovligt fiske i svensk fiskezon m. m.

### 7.1 Inledning

Utländska fiskare misstänks ibland för olovligt eller olaga fiske utanför svenskt territorialvatten men inom den svenska fiskezonen. De har då ofta upptäckts av kustbevakningen vid flygspaning eller vid ytövervakning med fartyg. Dessa fiskare saknar anknytning till Sverige och kan inte alltid gripas och föras till svensk hamn. För att åtal skall få väckas vid svensk domstol när den misstänkte inte har gripits eller uppehåller sig i Sverige, måste regeringen enligt 19 kap. 2 § rättegångsbalken (RB) för varje särskilt fall förordna att en viss domstol skall ta upp målet. Dessa ärenden om anvisande av forum är ganska frekventa. En ordning som innebär att regeringen i möjligaste mån befrias från dessa ärenden ligger i linje med de pågående decentraliseringssträvandena.

I sammanhanget bör framhållas att åklagarens behörighet att väcka åtal är beroende av att det finns en behörig domstol. Det finns därför inte, formellt sett, någon behörig åklagare så länge ingen behörig domstol finns för målet. Detta innebär i sin tur bl.a. att strafföreläggande inte kan utfärdas i de fall där sådant föreläggande annars skulle vara möjligt att tillgripa. Även från den synpunkten är det angeläget att forumfrågorna löses på annat sätt än genom regeringsbeslut i varje enskilt fall.

Riksåklagaren (RÅ) tog i en skrivelse till regeringen år 1981 upp frågan om en enklare ordning för bestämmande av forum i de nu aktuella fallen. Frågan har därefter behandlats i en inom justitiedepartementet upprättad promemoria den 13 november 1984, där det föreslås att i lagen (1950:596) om rätt till fiske (FL) införs en särskild forumregel för dessa fall.

Promemorian har remissbehandlats. Yttranden har avgetts av domstolsverket, riksåklagaren, hovrätten över Skåne och Blekinge, Karlskrona tingsrätt, sjöfartsverket, generaltullstyrelsen, fiskeristyrelsen, Sveriges fiskares riksförbund och Sveriges fiskevattenägareförbund. Riksåklagaren har bifogat yttranden från cheferna för länsåklagarmyndigheterna i Malmöhus, Kristianstads samt Blekinge län och Kronobergs län och från chefsåklagarna i Ystads, Simrishamns och Karlskrona åklagardistrikt. Hovrätten över Skåne och Blekinge har bifogat yttranden från Trelleborgs tingsrätt och Ystads tingsrätt.

I det följande skall jag ta upp frågan om en reglering av forumfrågan i de fall jag nyss nämnt. Jag ämnar i anslutning därtill också behandla en fråga som rör bestämmelserna i FL om handräckning i vissa fall.

### 7.2 Bakgrund m. m. rörande forumfrågan

Den följande redogörelsen tar enbart sikte på det praktiska problemet om forum vid brott inom fiskezonen och därmed sammanhängande frågor om åklagares behörighet m. m. Däremot behandlas inte andra frågor som

har samband med utlänningars överträdelse av fiskerilagstiftningen i svensk fiskezon, exempelvis frågor om tvångsmedel; jfr i sistnämnda del lagen (1982: 395) om tullverkets medverkan vid polisiär övervakning.

*Svensk lagstiftning om rätt till fiske m. m.*

Enligt 1 § lagen (1966: 374) om Sveriges sjöterritorium omfattar Sveriges sjöterritorium dels inre vatten och dels territorialhavet. Sjöterritoriet begränsas mot det fria havet eller annan stats territorium av territorialgränsen. I 2–4 §§ ges bestämmelser om vad som tillhör det inre vattnet (i första hand insjöar, vattendrag och kanaler, vid kusterna belägna hamnar, bukter och vikar samt vattenområden innanför eller mellan öar, holmar och skär intill räta linjer som regeringen bestämmer) och vad som tillhör territorialhavet (det utanför Sveriges landomraden och inre vatten belägna vattenområdet med en bredd av tolv nautiska mil). Särskilda regler gäller för territorialhavets utsträckning närmast gränsen mot Norge, i Öresund, i Ålands hav och i området närmast gränsen mot Finland. Ytterligare bestämmelser om sjöterritoriet finns i kungörelsen (1966: 375) med närmare bestämmelser om beräkningen av Sveriges sjöterritorium.

FL avser (1 §) rätten till fiske inom Sveriges sjöterritorium och inom svensk fiskezon. I särskilt angivna fall gäller lagen även svenskt havsfiske utanför fiskezonen. Fiskezonen omfattar det havsområde utanför territorialgränsen vid Sveriges kuster som regeringen bestämmer. Den får dock inte sträckas ut över mittlinjen i förhållande till annan stat eller över annan linje om vilken överenskommelse träffas med annan stat.

I förordningen (1977: 642) om den svenska fiskezonens omfattning (omtryckt 1979: 1112) finns närmare regler om fiskezonen.

Enligt FL gäller vad som i lagen föreskrivs om fiske i allmänt vatten även i fiskezonen, dock med de begränsningar som föranleds av lagen (1966: 314) om kontinentalsockeln. Fisket i allmänt vatten är i princip förbehållet svenska medborgare. Utlänningar, som sedan minst två år är stadigvarande bosatta i Sverige, är dock likställda med svenska medborgare. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får medge att även andra utlänningar bedriver fiske. Detta bemyndigande har regeringen utnyttjat genom att i fiskeriförordningen (1982: 126) medge att utlänningar i vissa närmare angivna fall får bedriva yrkesfiske i bl. a. den svenska fiskezonen.

Det kan nämnas att det dessutom bl. a. finns särskilda regler i fråga om rätten att från danskt fiskefartyg bedriva fiske inom vissa delar av Sveriges sjöterritorium, grundade på en konvention år 1932, se kungörelsen (1933: 282) med vissa bestämmelser rörande fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen. Vidare kan nämnas att Sverige, Danmark och Norge genom en konvention år 1967 träffat särskild överenskommelse om ömsesidig rätt till fiske i Skagerack och Kattegatt.

I FL finns straffbestämmelser för överträdelse av lagen och föreskrifter

som meddelats med stöd av den. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. I fråga om olaga eller olovligt trälfiske är straffet normerade böter, anknutna till motorstyrkan hos det fiskefartyg som använts, eller fängelse i högst sex månader. Även fiskeriförordningen innehåller ansvarsbestämmelser avseende fisket i fiskezonen.

#### *Svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet*

Som nämnts är straffbestämmelserna i FL i princip tillämpliga också i den svenska fiskezonen utanför den svenska territorialvattengränsen (se även prop. 1967: 116 s. 12).

I fråga om möjligheten att efter svensk lag och vid svensk domstol döma den utlänning som utan tillstånd fiskar utanför svenskt territorium men inom den svenska fiskezonen gäller de allmänna reglerna i 2 kap. 3 § brottsbalken (BrB). Även om det tidigare rått viss tveksamhet i frågan, anses numera enligt stadgad praxis att brott av detta slag är att betrakta som ett sådant "brott mot Sverige", som enligt tredje punkten nämnda lagrum gör svensk lag tillämplig och svensk domstol behörig (jfr Beckman m. fl., Brottsbalken jämte förklaringar, band I, fjärde uppl., s. 93). Det kan i sammanhanget nämnas att, enligt den tidigare nämnda konventionen från år 1932 mellan Sverige och Danmark, överträdelse av föreskrifterna i konventionen skall åtalas, avdömas och straffas i det land, vartill den skyldiges fartyg hör.

#### *Väckande av åtal*

Enligt 2 kap. 5 § BrB får åtal för brott som förövats utom riket i princip väckas endast efter förordnande av regeringen eller av den som regeringen bemyndigat därtill. Det behövs dock inte något tillstånd till åtal bl. a. om brottet förövats i Danmark, Finland, Island eller Norge eller av dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse. Någon delegation av rätten att förordna om att åtal får väckas har inte ägt rum annat än för fall då brottet begåtts av svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige, se brevet (1972: 818) till riksåklagaren om väckande av åtal i vissa fall.

#### *Laga domstol*

I 19 kap. RB finns regler om laga domstol i brottmål. I 19 kap. 2 § föreskrivs att åtal för brott, som förövats på ort utom riket eller på utländskt fartyg eller luftfartyg under resa inom eller utom riket skall, om inte regeringen för visst fall förordnar annat, tas upp av den rätt där den misstänkte skall svara i tvistemål i allmänhet (dvs. i princip där han är bosatt) eller av rätten i den ort där han gripits eller eljest uppehåller sig. Om någon av dessa förutsättningar inte är uppfylld då en utländsk fiskare som saknar anknytning till Sverige misstänks för olovligt eller olaga fiske inom fiskezonen, måste regeringen förordna om forum. Detta sker efter

framställning av RÅ. I fråga om utomnordiska medborgare meddelas förordnande om forum samtidigt som förordnande om åtal enligt 2 kap. 5 § BrB.

#### *Framställningen från RÅ om ändrad lagstiftning*

RÅ har i en framställning till justitiedepartementet den 19 november 1981 föreslagit att lagstiftningen ändras så att förordnanden om forum i varje särskilt fall beträffande nu aktuella brott inom den svenska fiskezonen undviks. Enligt RÅ torde det föreligga flera möjligheter att lösa problemet. En möjlighet skulle vara att ersätta eller komplettera formuleringen "för visst fall" i 19 kap. 2 § RB med en skrivning som gör besluten mer generellt tillämpliga på brott som begåtts inom visst område. RÅ anför vidare att det borde övervägas om inte regeringen borde medges möjlighet att delegera beslutsrätten i dessa fall till exempelvis RÅ.

#### *Promemorian*

I promemorian konstateras att de problem som har gett sig till känna vid tillämpningen av den svenska fiskelagstiftningen i nu aktuella fall rör en avgränsad fråga. En utgångspunkt bör enligt promemorian därför lämpligen vara att man inte bör komma till rätta med dessa problem ändrar den huvudprincip som kommer till uttryck i 19 kap. 2 § RB när det gäller brott utom riket. Man bör i stället försöka skapa en särskild forumregel för de fall som med nuvarande ordning skapar olägenheter i praktiken.

När det gäller frågan vilka länders medborgare som bör omfattas av en ny, särskild forumregel avseende brott mot FL konstateras i promemorian att regeringen i fråga om utomnordiska medborgare under alla omständigheter har att förordna om att åtal får väckas. I samband med ett sådant förordnande brukar regeringen också förordna om forum enligt 19 kap. 2 § RB. Behovet av en enklare ordning för bestämmande av forum sägs därför vara störst i fråga om nordiska medborgare. Å andra sidan kan det enligt promemorian förefalla egendomligt att i forumsammanhang skilja mellan olika länders medborgare. Övervägande skäl talar enligt promemorian därför för att alla utländska medborgare får omfattas av en regel. Vidare sägs att inget heller hindrar att en sådan regel vid sidan av de vanliga forumreglerna i 19 kap. RB får omfatta även svenska medborgare.

Den lösning som enligt promemorian framstår som den mest ändamålsenliga är att i FL införa en särbestämmelse om forum vid brott mot fiskelagstiftningen i den svenska fiskezonen. Något ingrepp i de generella forumreglerna i 19 kap. RB behöver då inte göras. En särregel bör enligt promemorian göras fakultativ, så att åtal kan väckas även vid den domstol som är behörig enligt någon av reglerna i 19 kap. RB, om detta i ett enskilt fall skulle framstå som lämpligare (jfr 19 kap. 9 § RB).

Vid utformningen av en generell regel om forum i de nu avsedda fallen ligger det enligt promemorian närmast till hands att låta den domstol, vars

domkrets närmast gränsar till den plats där brottet förövades, vara behörig. En sådan lösning sägs innebära att man för här aktuella fall låter de nuvarande domsagogränserna, som slutar vid territorialvattengränsen, s. a. s. fortsätta i oförändrad riktning ut till fiskezonens yttre gräns. Det finns enligt promemorian ingen anledning att låta särregeln omfatta andra fall än dem där 19 kap. RB inte ger direkt vägledning för vilken domstol som är behörig.

Mot den nu angivna bakgrunden föreslås i promemorian att en forumbestämmelse av följande innehåll införs i FL som en ny 40 a §: Har ett brott mot denna lag eller mot någon föreskrift, som meddelats med stöd av lagen, förövats i fiskezonen, får åtal för brottet väckas vid den tingsrätt, vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

#### *Remissyttrandena*

Förslaget att införa en enklare ordning för bestämmande av forum i de aktuella fallen hälsas allmänt med tillfredsställelse. Lösningen att införa en särskild forumregel i FL tillstyrks eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser.

När det gäller den närmare utformningen av en forumregel är meningarna mer delade. Den i promemorian förordade lösningen tillstyrks eller lämnas utan erinran av ett flertal remissinstanser, bl. a. *domstolsverket*, *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *sjöfartsverket*, *generaltullstyrelsen* och *Sveriges Fiskevattenägareförbund*. Inom denna grupp efterlyser några remissinstanser klargörande uttalanden om hur man skall beräkna vilken domkrets som är närmast. En annan grupp remissinstanser, däribland *RÅ*, *Karlskrona tingsrätt*, *fiskeristyrelsen* och *Sveriges Fiskares Riksförbund* menar att den i promemorian förordade lösningen kan skapa problem därigenom att det kan visa sig svårt att fastställa vilken tingsrätts domkrets som är närmast brottsplatsen, särskilt med hänsyn till att kommungränserna i territorialvattnet inte är fastlagda. Man förordar inom denna grupp i stället en ordning där regeringen utser vissa lämpligt belägna tingsrätter att handlägga mål av den aktuella kategorin och därvid fastställer dessa tingsrätters domkretsar för sådana mål.

### **7.3 Föredragandens överväganden**

#### *Forumfrågan*

Vid sådana brott mot den svenska fiskelagstiftningen som begås utanför svenskt territorium men inom den svenska fiskezonen av personer som inte är bosatta i Sverige skapar nuvarande ordning för fastställande av behörig domstol praktiska olägenheter. Normalt sett finns det ingen domstol som är behörig direkt på grundval av de vanliga forumreglerna i RB, utan regeringen måste förordna om forum i varje enskilt fall. Som allmänt vitsordats under remissbehandlingen av den inom justitiedepartementet

upprättade promemorian är det från flera synpunkter angeläget att man inför en enklare ordning i detta hänseende.

Förslaget i promemorian som går ut på att en särskild forumregel för de aktuella fallen införs i FL har vunnit allmänt gillande under remissbehandlingen. Även jag ansluter mig till denna lösning, särskilt med hänsyn till att man därigenom kan undvika att göra djupare ingrepp i det nu gällande forumsystemet än som betingas av de olägenheter som gjort sig gällande i praktiken.

Promemorians lösning innebär att den tingsrätt vars domkrets närmast gränsar till brottsplatsen är behörig att ta upp åtal för brottet. Några remissinstanser har mot denna lösning anfört att det kan vara svårt att fastställa vilken tingsrätts domkrets som ligger närmast en viss angiven punkt i fiskezonen, beroende på att kommungränserna, som domkretsgränserna ju följer, f. n. inte är fastställda för territorialhavets del. Dessa remissinstanser förordar i stället att målen samlas till vissa tingsrätter som utses av regeringen. Denna lösning förutsätter att regeringen fastställer särskilda domkretsar för de aktuella tingsrätterna.

Enligt 1 kap. 1 § kommunallagen (1977: 179) är riket indelat i kommuner. Kommunindelningen av riket omfattar såväl land- som sjöterritoriet. Till kustkommunerna hör således hela vattenområdet utanför kusten fram till territorialvattengränsen. Enligt 1 kap. 2 § lagen (1979: 411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar ankommer det på regeringen att, om osäkerhet råder beträffande gränsen för en kommuns område, förordna om gränsens rätta sträckning. Inom kammarkollegiet tas f. n. fram underlag för regeringens beslut i fråga om fastställande av kommungränserna i allmänt vatten. Det är ännu för tidigt att säga när ett regeringsbeslut kan föreligga.

De problem som kan uppstå vid bestämmande av behörig domstol på grund av att kommungränserna inte är exakt fastställda i allmänt vatten föreligger i princip redan i dag i fråga om sådana brott som begås i allmänt vatten innanför territorialvattengränsen. Såvitt känt har några särskilda svårigheter inte uppstått i denna del. I allmänhet torde det klart framgå inom vilken kommuns område som ett brott har begåtts. Skulle det i något fall råda tveksamhet bör man – som påpekats i generaltullstyrelsens och fiskeristyrelsens remissvar – kunna hämta ledning genom att konstatera vilken punkt på den s. k. baslinjen för beräkning av territorialhavet som ligger närmast brottsplatsen. Denna linje utgörs vid landområden av strandlinjen och i övrigt av räta baslinjer vilka är utsatta på sjökortet. Man torde normalt kunna räkna med att brottsplatsen ligger inom den kommun som den angivna punkten på baslinjen hör till.

Det nu beskrivna förfaringssättet bör i princip kunna användas även i fråga om brott som begås utanför territorialvattengränsen men inom fiskezonen, om den i promemorian föreslagna regeln genomförs. I den mån kommungränserna i allmänt vatten framdeles kommer att fastställas, mins-

kar givetvis behovet av att använda baslinjen som hjälp i dessa sammanhang.

Oavsett om man väljer promemorians lösning eller den lösning som innebär att regeringen fastställer särskilda domkretsar för brott utanför territorialvattengränsen men innanför fiskezonen kan det i en del fall uppkomma tvekan huruvida ett brott har begåtts på den ena eller andra sidan om gränsen för domkretsen. Det kan t. ex. gälla överträdelser av bestämmelser om fredningstider, minimimått och andra bestämmelser om fiskets vård och bedrivande. För en lösning enligt alternativet med särskilda domkretsar talar att sådana oklara fall blir färre eftersom domkretsarna förutsätts bli större än enligt promemorieförslaget. Mot en sådan lösning talar att det knappast är tillfredsställande att tingsrättens – och eventuellt även hovrättens – behörighet skulle bedömas efter skilda regler beroende på om brottet begåtts inom fiskezonen eller i territorialhavet.

Sistnämnda olägenheter uppkommer inte med promemorians lösning. Den kräver inte heller några särskilda kompletterande bestämmelser i t. ex. förordning.

Jag har efter samråd med chefen för jordbruksdepartementet stannat för den lösning som föreslås i promemorian, nämligen att den tingsrätt vars domkrets kan anses ligga närmast brottsplatsen blir behörig att uppta åtal för sådana brott mot fiskelagstiftningen som begås i fiskezonen. I enlighet med vad som föreslås i promemorian bör regeln utformas så att även de allmänna forumreglerna i 19 kap. RB kan tillämpas när det är möjligt och lämpligt (jfr 19 kap. 2 § RB).

Om olovligt eller olaga fiske bedrivits inom ett område som grundar behörighet för flera domstolar, torde även utan uttrycklig hänvisning huvudregeln i 19 kap. 1 § första stycket tredje meningen RB få anses tillämplig. I sådana fall skall alltså de domstolar som kommer i fråga anses ha lika behörighet. Motsvarande bör gälla i den situationen att flera självständiga brott har begåtts inom skilda domkretsar (jfr 19 kap. 6 § RB) och i det fallet att det är ovisst var inom fiskezonen brottet förövades (jfr 19 kap. 1 § andra stycket RB).

Den nya regeln bör som föreslås i promemorian införas som en ny 40 a § i FL.

Genom den föreslagna ordningen kommer alltså att direkt framgå av lagen vilken domstol som är behörig vid brott i fiskezonen i de aktuella fallen utan att regeringen behöver förordna om forum. Detta torde innebära att även den inledningsvis nämnda frågan om åklagares behörighet i dessa situationer är reglerad.

Som tidigare nämnts krävs enligt 2 kap. 5 § BrB särskilt förordnande från regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer för att åtal skall få väckas i de fall brott mot FL inom fiskezonen begåtts av utomnordiska medborgare. I linje med de decentraliseringssträvanden som ligger bakom de olika förslag som jag har presenterat i detta ärende avser jag att senare

anmäla frågan om en delegation till RÅ av befogenheten att meddela åtalsförordnande i dessa fall.

### *Handräckning enligt FL*

I 39 § FL finns bestämmelser om handräckning i vissa fall. Enligt gällande regler ankommer det på kronofogdemyndigheten att meddela handräckning. I överensstämmelse med vad som numera gäller för motsvarande fall enligt 21 kap. 4 § vattenlagen (1983: 291) bör i samband med att andra ändringar nu görs i FL befogenheten att besluta om handräckning överföras till allmän domstol och reglerna om s. k. specialreglerad handräckning i 17 § handräckningslagen (1981: 847) göras tillämpliga (jfr prop. 1980/81: 88 s. 187 och 195 samt prop. 1981/82: 130 s. 620).

Jag förordar efter samråd med chefen för jordbruksdepartementet att 39 § första stycket FL ändras i enlighet med det sagda.

## **8 Ikraftträdande m. m.**

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 1986.

Såvitt gäller de ändringar som jag har förordat i olika besvärregler bör genom övergångsbestämmelser föreskrivas att äldre regler fortfarande skall gälla i fråga om överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet. Även ändringen i 39 § FL påkallar en övergångsbestämelse.

Av förslagen är bara det som rör 39 § FL av det slag som avses i 8 kap. 18 § regeringsformen. Detta förslag har karaktären av en konsekvensändring och är helt okomplicerat. Lagrådets hörande bör därför kunna underlätas.

## **9 Hemställan**

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta inom justitiedepartementet upprättade förslag till

1. lag om ändring i bokföringslagen (1976: 125),
2. lag om ändring i jordbruksbokföringslagen (1979: 141),
3. lag om ändring i passlagen (1978: 302),
4. lag om ändring i vapenlagen (1973: 1176),
5. lag om ändring i lagen (1938: 121) om hittegoods,
6. lag om ändring i rättegångsbalken,
7. lag om ändring i lagen (1950: 596) om rätt till fiske.

Det vid 2 angivna förslaget har upprättats i samråd med chefen för finansdepartementet och förslaget vid 7 i samråd med chefen för jordbruksdepartementet.

## 10 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

