

Stockholm den 28 september 2026

R-2026/1291

Till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
LI2026/00710

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 25 maj 2026 beretts tillfälle att yttra sig över departementspromemorian Åtgärder mot illegal införsel av sällskapsdjur (Ds 2026:10).

Sammanfattning

Sveriges advokatsamfund har förståelse för behovet av effektiva åtgärder för att motverka illegal införsel av sällskapsdjur och de risker för djurhälsa, folkhälsa och djurskydd som sådan införsel kan medföra.

Advokatsamfundets synpunkter är begränsade till de delar av förslagen som aktualiserar frågor om rättssäkerhet, personlig integritet, proportionalitet, straffrättslig legalitet och den enskildes möjligheter till effektiv domstolsprövning.

Från dessa utgångspunkter anser Advokatsamfundet att vissa delar av förslagen behöver analyseras och beredas ytterligare innan de kan läggas till grund för lagstiftning.

Synpunkter

Samfundets invändningar gäller framför allt

- Utformningen av det nya straffansvaret och dess förenlighet med legalitetsprincipens krav på tydlighet och förutsebarhet,

- proportionaliteten i kriminaliseringen och de föreslagna straffskalorna,
- den föreslagna anmälningsskyldigheten för djurhälsopersonal och den låga misstankegrad som ska utlösa skyldigheten,
- skyddet för den personliga integriteten vid överföring och fortsatt behandling av uppgifter,
- kontrollmyndigheternas befogenheter och förhållandet mellan administrativ kontroll och brottsutredning,
- skyddet mot självinkriminering och rätten att inte medverka till egen lagföring,
- möjligheten för myndigheten till omedelbar verkställighet och kravet på ett effektivt rättsmedel, samt
- den enskildes ansvar för kostnader för offentlig kontroll.

Allmänna utgångspunkter

Promemorian innehåller förslag som innebär såväl nya kontrollbefogenheter och informationsflöden mellan myndigheter som en utvidgad kriminalisering. Åtgärderna kan komma att riktas inte endast mot näringsidkare och personer som yrkesmässigt för in djur, utan även mot enskilda personer som för in ett eget sällskapsdjur.

Detta ställer höga krav på att regleringen är tydlig, förutsebar och proportionerlig och att den innehåller tillräckliga rättssäkerhetsgarantier.

Advokatsamfundet har i tidigare remissyttranden på området framhållit att önskemål om effektivare kontroll och sanktionering måste vägas mot kraven på rättssäkerhet och förutsebarhet för den enskilde. Effektivitetsskäl kan således inte ensam motivera ingripande reglering, om motsvarande syfte kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder.

Advokatsamfundet noterar också att utredningen konstaterar att det saknas tillförlitliga uppgifter om problemets omfattning, även om tillgängligt underlag tyder på att problemen är särskilt stora beträffande hundar.

Det förhållandet utesluter naturligtvis inte lagstiftningsåtgärder. Det innebär emellertid, enligt Advokatsamfundet, att särskild försiktighet bör iakttas när långtgående ingripanden och ett utvidgat straffansvar övervägs. Behovet av respektive åtgärd och dess proportionalitet måste kunna bedömas på ett tillräckligt underlag.

Det nya brottet illegal införsel av sällskapsdjur – legalitetsprincipen

Utredningen föreslår att ett nytt brott, illegal införsel av sällskapsdjur, införs i smugglingslagen.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att straffansvarets materiella omfattning i betydande utsträckning bestäms genom hänvisningar till artiklar i EU:s djurhälsoförordning och till kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/688. Uppsåttligt brott föreslås kunna medföra fängelse i högst två år och för grovt brott fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Även gärningar som begås av grov oaktsamhet ska kunna medföra straffansvar.

Advokatsamfundet vill erinra om de krav på tydlighet och förutsebarhet som följer av den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Advokatsamfundet har i tidigare remissyttranden på djurhälsoområdet framhållit vikten av en tydlig och enhetlig systematik, särskilt när nationell lagstiftning samverkar med direkt tillämpliga unionsrättsliga bestämmelser. Samfundet har därvid särskilt pekat på risken för att enskilda och näringsidkare annars får svårt att förstå vilka bestämmelser som gäller. Dessa synpunkter gör sig med än större styrka gällande när överträdelser av regelverket är förenade med straffansvar.

Den enskilde måste med rimlig säkerhet kunna avgöra vilka handlingar och underlåtenheter som är straffbelagda. Detta krav gör sig med särskild styrka gällande när straffbestämmelsen kan medföra ett långvarigt fängelsestraff.

Den föreslagna bestämmelsen får en betydande del av sitt materiella innehåll genom hänvisningar till ett omfattande och tekniskt unionsrättsligt regelverk. Problemet accentueras av att straffansvaret inte endast riktar sig mot professionella importörer eller andra näringsidkare som rimligen kan förväntas ha särskild kännedom om regelverket. Bestämmelsen omfattar även privatpersoner som för in egna sällskapsdjur.

Advokatsamfundet anser därför att förslagets förenlighet med legalitetsprincipens krav på tydlighet och förutsebarhet bör analyseras ytterligare. Särskilt bör övervägas om den straffbara handlingsnormen kan framgå tydligare direkt av lagtexten.

Straffansvarets omfattning och proportionalitet

Det föreslagna brottet omfattar ett potentiellt mycket brett spektrum av gärningar.



I ena änden kan det röra sig om organiserad och systematisk kommersiell införsel av ett stort antal djur, användning av falska handlingar och medvetet kringgående av smittskyddsregler.

I den andra änden kan det röra sig om en privatperson som för in ett enstaka eget sällskapsdjur och som inte har uppfyllt något krav i det omfattande regelverket.

Advokatsamfundet anser att denna skillnad måste komma till tydligt uttryck i straffbestämmelsernas utformning och tillämpning.

Det är här av betydelse att straffansvar för olovlig införsel föreslås kunna inträda även vid grov oaktsamhet.

Särskilt när det gäller enskilda privatpersoner finns det enligt Advokatsamfundets mening anledning att ytterligare analysera hur kravet på grov oaktsamhet ska tillämpas i förhållande till det komplexa regelverk till vilket straffbestämmelsen hänvisar.

Utredningen bör också närmare redovisa varför straffskalor motsvarande smugglingsbrottets är proportionerliga för hela den krets av gärningar som kan omfattas av den föreslagna kriminaliseringen.

Detta gäller särskilt mot bakgrund av att utredningen själv konstaterat att tillförlitliga uppgifter om den illegala införselns omfattning saknas.

Advokatsamfundet noterar positivt att ringa brott föreslås bestraffas med penningböter. Det är emellertid angeläget att gränsdragningen mellan ringa brott, brott av normalgraden och grovt brott blir tillräckligt tydlig och förutsebar.

Advokatsamfundet har även tidigare på djurskyddsområdet framhållit betydelsen av en tydlig differentiering mellan gärningar av olika allvar och att en sådan differentiering bidrar till ökad förutsebarhet för den enskilde. Samfundet anser att motsvarande synsätt bör anläggas även här.

Djurhälsopersonalens anmälningsskyldighet

Promemorian föreslår en skyldighet för veterinärer, djursjukskötare och viss annan legitimerad djurhälsopersonal att anmäla till Jordbruksverket när de i sin yrkesutövning finner ”anledning att anta” att ett djur har förts in i landet i strid med det aktuella regelverket. Jordbruksverket ska därefter skyndsamt underrätta Tullverket.

Advokatsamfundet ifrågasätter inte att djurhälsopersonal i vissa situationer kan ha information av betydelse för att upptäcka illegal införsel.

Den föreslagna regleringen innebär emellertid att uppgifter som kommer fram inom djurens hälso- och sjukvård obligatoriskt ska lämnas till en myndighet och därefter vidare till en brottsbekämpande myndighet.

Detta ställer, enligt Advokatsamfundet, särskilda krav på proportionalitet och förutsebarhet.

Promemorian anger uttryckligen att tröskeln ska vara låg. Rekvisitet ”anledning att anta” har valts just därför att det inte kräver någon sannolikhetsbedömning och för att även en låg misstanke ska kunna föranleda en anmälan. Anmälaren ska inte behöva genomföra någon egen utredning.

Det innebär en risk för att även relativt svaga och osäkra indikationer leder till att personuppgifter lämnas till myndigheter och slutligen till brottsbekämpningen.

Advokatsamfundet anser därför att det bör övervägas om en högre misstankegrad bör krävas.

Om rekvisitet ”anledning att anta” behålls, bör det åtminstone i lag eller förarbeten anges tydligare vilka konkreta och objektivt konstaterbara omständigheter som ska kunna utlösa anmälningsskyldigheten.

Skyldighet eller möjlighet att lämna uppgifter

Advokatsamfundet anser vidare att det finns anledning att ytterligare överväga om uppgiftslämnandet måste utformas som en obligatorisk anmälningsskyldighet.

Ett alternativ skulle kunna vara en uttrycklig sekretessbrytande möjlighet att lämna uppgifter vid en tillräckligt kvalificerad misstanke.

En sådan ordning skulle innebära ett mindre ingripande i den enskildes integritet och i förtroendet mellan djurägaren och djurhälsopersonalen.

Utredningen bör därför tydligare redovisa varför en obligatorisk skyldighet är nödvändig, liksom varför syftet inte kan uppnås genom en mindre ingripande ordning.



Risken för att veterinärvård undviks

Den föreslagna anmälningsskyldigheten kan också få en annan konsekvens som enligt Advokatsamfundet bör analyseras närmare.

En person som är osäker på om ett djur har förts in i landet helt i enlighet med regelverket kan, med vetskap om veterinärens obligatoriska anmälningsskyldighet, avstå från eller skjuta upp ett veterinärbesök.

En sådan effekt kan vara negativ såväl från djurskydds- som smittskyddssynpunkt och skulle därmed kunna motverka åtminstone delar av lagstiftningens ändamål.

Advokatsamfundet anser att denna risk bör ingå i proportionalitetsbedömningen.

Personlig integritet och fortsatt behandling av uppgifter

Den föreslagna ordningen innebär att uppgifter som samlats in inom ramen för djurens hälso- och sjukvård överförs till Jordbruksverket och därefter till Tullverket för brottsbekämpande ändamål. Promemorian anger uttryckligen att Jordbruksverket ska vidarebefordra informationen till Tullverket som, i egenskap av brottsbekämpande myndighet, ska utreda informationen vidare.

Advokatsamfundet anser att det behöver framgå tydligare

- vilka personuppgifter som får lämnas,
- vilka uppgifter som Jordbruksverket ska vidarebefordra,
- för vilka ändamål Tullverket därefter får behandla uppgifterna,
- hur länge uppgifterna får bevaras,
- under vilka förutsättningar de får lämnas vidare till andra myndigheter, och
- hur uppgifter ska hanteras när den ursprungliga misstanken visar sig vara ogrundad.

En obligatorisk uppgiftsöverföring vid en mycket låg misstankenivå bör kombineras med tydliga regler som begränsar den fortsatta behandlingen till vad som är nödvändigt och proportionerligt.

Advokatsamfundet anser att det inom ramen för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet bör analyseras närmare om de generella reglerna om dataskydd

och myndigheters personuppgiftsbehandling ger ett tillräckligt skydd för den enskilde i den nu föreslagna ordningen.

Kontrollbefogenheter och skyddet för den personliga integriteten

Den föreslagna kontrollordningen bygger i betydande utsträckning på kontrollförordningens befogenheter och innebär att även enskilda djurägare kan bli föremål för offentlig kontroll.

Advokatsamfundet har tidigare på djurhälsoområdet framhållit att kvaliteten i den offentliga kontrollen är en viktig rättssäkerhetsfråga och att ingripande åtgärder mot enskilda måste grundas på noggrant övervägda beslut där den enskildes rättigheter beaktas. Dessa utgångspunkter gör sig även gällande beträffande de nu föreslagna kontrollbefogenheterna.

Advokatsamfundet anser att kontrollbefogenheter som kan innebära intrång i privata utrymmen måste regleras med stor tydlighet.

Särskilt när kontrollåtgärder kan beröra bostäder eller andra utrymmen där den enskildes privatliv utövas aktualiseras skyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen.

Det bör tydligt framgå

- under vilka förutsättningar tillträde får ske,
- vilken grad av misstanke eller annat objektivet behov som krävs,
- hur proportionalitetsbedömningen ska göras,
- vilka befogenheter myndigheten har om den enskilde motsätter sig kontrollen, och
- vilka möjligheter den enskilde har att få kontrollåtgärdens laglighet prövad.

Advokatsamfundet anser att rättssäkerhetsgarantierna kring sådana ingripande kontrollåtgärder bör utvecklas ytterligare.

Gränsen mellan administrativ kontroll och brottsutredning – nemo tenetur

Förslaget aktualiserar enligt Advokatsamfundets mening en principiellt viktig fråga om gränsen mellan administrativ kontroll och brottsbekämpning.

Den person som är föremål för kontroll kan samtidigt vara den person som misstänks ha begått brottet illegal införsel av sällskapsdjur.

Om den enskilde inom ramen för ett administrativt kontrollförfarande är skyldig att lämna upplysningar, tillhandahålla handlingar eller på annat sätt medverka till kontrollen, samtidigt som materialet kan användas i ett senare straffrättsligt förfarande mot honom eller henne, aktualiseras rätten att inte belasta sig själv.

Advokatsamfundet anser att förhållandet till rätten att inte medverka till egen lagföring (nemo tenetur) och artikel 6 i Europakonventionen behöver analyseras betydligt tydligare.

Det bör särskilt klargöras vid vilken tidpunkt en kontroll får en sådan straffrättslig karaktär att den enskilde inte längre kan åläggas att under hot om sanktion lämna uppgifter som kan användas för att lagföra honom eller henne. Det bör också övervägas om detta behöver framgå uttryckligen av lagen.

Omedelbar verkställighet och effektiva rättsmedel

Advokatsamfundet konstaterar att beslut enligt den föreslagna lagen ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, men att myndigheten samtidigt ska kunna bestämma att ett beslut ska gälla omedelbart.

Advokatsamfundet anser att möjligheten till omedelbar verkställighet bör förutsätta ett konkret och kvalificerat behov och föregås av en dokumenterad proportionalitetsbedömning.

Möjligheten till omedelbar verkställighet kan vara motiverad när det föreligger ett konkret och angeläget smittskyddsintresse.

Det måste också säkerställas att den enskilde har en reell och skyndsam möjlighet att begära inhibition innan beslutet har hunnit verkställas när omständigheterna medger detta.

Advokatsamfundet har så sent som i sitt remissyttrande den 12 januari 2026 över Länsstyrelsernas förslag till ny bestämmelse om omedelbar verkställighet i djurskyddsförordningen, särskilt framhållit att enskilda djurägare kan drabbas hårt om ett beslut som verkställs omedelbart senare visar sig felaktigt och dessutom är irreversibelt, varvid överklagandeinstitutet riskerar att bli otillräckligt. Samfundet



framhöll därför vikten av att stora krav ställs på myndigheterna att redovisa de bedömningar som ligger till grund för beslut om omedelbar verkställighet och att möjligheten inte används slentrianmässigt.

Samma rättssäkerhetsskäl gör sig gällande beträffande den nu föreslagna regleringen.

Avgifter för offentlig kontroll

Promemorian föreslår att planerad offentlig kontroll tills vidare ska vara anslagsfinansierad, medan avgift ska tas ut för kontroll som ursprungligen inte var planerad. Promemorian hänvisar också till EU-regler som möjliggör uttag av kostnader från den ansvarige aktören, däribland sällskapsdjursägaren.

Advokatsamfundet anser att det behöver klargöras under vilka förutsättningar en enskild kan bli betalningsskyldig för en kontroll som har initierats på grund av misstanke om en överträdelse.

Frågan blir särskilt relevant mot bakgrund av den föreslagna låga tröskeln för veterinärers anmälningsskyldighet.

Advokatsamfundet har tidigare särskilt framhållit att information om djurägares kostnadsansvar för myndighetsåtgärder måste vara tydlig och nå den enskilde. Samfundet vidhåller denna uppfattning.

Därutöver finns det enligt Advokatsamfundets uppfattning anledning att överväga om kostnadsansvar över huvud taget bör inträda när kontrollen har initierats på grund av en misstanke som senare visar sig sakna grund. Det framstår från rättssäkerhetssynpunkt som tveksamt att en privatperson ska kunna belastas med kostnader för en kontroll som initierats på grund av en låg misstanke och som därefter visar att någon överträdelse inte har ägt rum.

Informationsinsatser och förutsebarhet

Utredningen föreslår förstärkta informationsinsatser till allmänheten och konstaterar att Jordbruksverket redan får ett betydande antal frågor om införselreglerna. Utredningen bedömer att informationen bör förbättras inför ikraftträdandet den 1 januari 2028.

Advokatsamfundet delar bedömningen att tydlig information är nödvändig.



Informationsåtgärder kan emellertid inte ersätta kravet på att själva straffbestämmelserna är tillräckligt tydliga och förutsebara.

Om en privatperson riskerar straffansvar, i vissa fall även på grund av grov oaktsamhet, måste de krav som gäller vid införsel kunna identifieras på ett enkelt och tillförlitligt sätt.

Det bör därför övervägas hur förändringar i de unionsrättsliga bestämmelser till vilka straffbudet hänvisar snabbt och tydligt ska kommuniceras till allmänheten.

Detta ligger i linje med vad Advokatsamfundet tidigare har framhållit på djurhälsoområdet om vikten av en tydlig systematik och att det klart ska framgå var de bestämmelser som kompletterar unionsrätten återfinns.

Samlad proportionalitetsbedömning

Advokatsamfundet vill slutligen framhålla vikten av att de olika åtgärderna inte bedöms isolerat från varandra.

För en enskild djurägare kan systemet innebära att en låg misstanke hos djurhälsopersonal leder till obligatorisk anmälan, vidarebefordran till en brottsbekämpande myndighet, administrativ kontroll, behandling och eventuell spridning av personuppgifter, kontrollkostnader och slutligen straffrättsligt ansvar.

Det är den samlade effekten av dessa åtgärder som bör ligga till grund för proportionalitetsbedömningen.

Detta är särskilt viktigt eftersom den föreslagna lagen omfattar såväl organiserad och kommersiell illegal införsel som privatpersoners införsel av egna sällskapsdjur.

Advokatsamfundet anser mot denna bakgrund att förslagen i nu angivna delar bör analyseras och beredas ytterligare innan de läggs till grund för lagstiftning.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander