

Åtgärder mot illegal införsel av sällskapsdjur (Ds 2026:10)

Sammanfattning

Tullverket har granskat promemorian mot bakgrund av myndighetens uppdrag och hur förslaget kan komma att påverka myndighetens verksamhet. Tullverket avstyrker förslaget om en ny kontrollorganisation och har flera synpunkter på förslaget gällande den nya straffbestämmelsen i smugglingslagen¹. Tullverket gör även bedömningen att en analys av tullbefogenhetslagens bestämmelser i förhållande till kontrollförfordningen² behöver göras i den fortsatta beredningen av promemorian.

Tullverkets ställningstagande

Tullverkets uppdrag

Tullverket ska övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs, förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet i samband med införsel och utförsel av varor, ingripa vid misstanke om vissa brott samt utreda och lagföra dessa brott. Tullverket ska även fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas.

Det totala flödet av personer, fordon och varor som varje dag passerar Sveriges gräns är mycket stort, vilket ställer höga krav på Tullverkets förmåga att välja kontrollobjekt utifrån risk och väsentlighet. Under 2025 utförde Tullverket totalt ca 107 000 fysiska kontroller.

Tullverket kontrollerar ett stort antal varuslag och myndighetens kontrollverksamhet ska bedriva ett arbete inom samtliga risk- och restriktionsområden. Enligt regleringsbrevet ska särskilt fokus dock riktas mot narkotika, vapen och explosiva varor samt storskalig eller frekvent illegal införsel av alkohol och tobak samt utförsel av stöldgods.

¹ Lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

Bestämmelser om vilka befogenheter som Tullverket och en tulltjänsteman har vid kontrollverksamhet och vid brottsbekämpning är sedan 2024 samlade i tullbefogenhetslagen³. Inregränslagen⁴ innehåller bl.a. bestämmelser om anmälningsskyldighet vid införsel eller utförsel av vissa varor över Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (EU-land) och smugglingslagen innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor.

Anmälningsskyldighet enligt inregränslagen

Utredningens förslag bygger på att inregränslagens bestämmelser om krav på anmälan av sällskapsdjur inte är förenlig med EU-rätten och föreslår att hundar och katter som förs in till eller ut från Sverige för andra ändamål än handel inte längre ska omfattas av inregränslagens bestämmelser (2 § 8 inregränslagen).

Som Tullverket förstår det är det utredningens uppfattning att all anmälan av sällskapsdjur för kontroll vid inre gräns är oförenlig med EU-rätten (se s. 12, 141 och 181.) Tullverket kan dock konstatera att så som 2 § 11 inregränslagen är formulerad medför en strykning av hundar och katter i punkten 8 att dessa djur i stället kommer att omfattas av punkten 11. Andra typer av sällskapsdjur omfattas redan nu av punkten 11. Utredningen anger att den delar djurhälsolagsutredningens bedömning i SOU 2020:62 att även 2 § 10–11 inregränslagen ska tas bort men att den inte har ansett att detta ingått i uppdraget, varför den inte själv lämnat förslag om det (se s. 182). Tullverket vill framhålla att om hundar, katter och andra sällskapsdjur omfattas av punkten 11 får det konsekvenser både för frågan om tullbefogenhetslagens tillämplighet vid kontroller av sällskapsdjur vid inre gräns och för den föreslagna nya straffbestämmelsen i smugglingslagen. Utredningens förslag om att ta bort hundar och katter från inregränslagen behöver således beredas ytterligare. Tullverket kommer i remissyttrandet utgå från att sällskapsdjur inte alls ska omfattas av inregränslagens bestämmelser.

Tullverket gör vidare bedömningen att det utan en anmälningsskyldighet saknas möjlighet att veta vilka transporter från annat EU-land som innehåller sällskapsdjur. Det innebär att Tullverket endast kommer att kunna kontrollera införseln när sällskapsdjur upptäcks vid en kontroll där den resande stoppats på grund av att det finns anledning att anta att personen för med sig en annan vara som omfattas av inregränslagen eller om det finns misstanke om att en specifik transport innehåller djur. Det är inte tillåtet med slumpvisa gränskontroller inom EU.

Utredningen menar att kontrollerna av sällskapsdjur behöver öka. Det är Tullverkets bedömning att kontrollerna snarare kommer att minska när anmälningsskyldigheten tas bort eftersom det då kommer att bli ännu svårare än i dag att upptäcka den införsel av sällskapsdjur som inte uppfyller villkoren.

³ Tullbefogenhetslagen (2024:710).

⁴ Inregränslagen (1996:701).

En ny kontrollorganisation avseende införsel av sällskapsdjur

Utredningen föreslår en förändrad kontrollorganisation för sällskapsdjur där Tullverket ska ta över ansvar från Jordbruksverket. Tullverket avstyrker förslaget av följande skäl.

Enligt rådande ordning utför Tullverket kontroller vid gräns och rapporterar avvikelser till Jordbruksverket som sedan beslutar vad som ska ske med det stoppade djuret. Så är även fallet när Tullverket stoppar exempelvis avfall eller varor som misstänkts brista i produktsäkerheten. Gällande avfall är det Länsstyrelsen som avgör om sändningen utgörs av avfall eller inte. När det gäller varor som misstänkts brista i produktsäkerhet är det marknadskontrollmyndigheter så som Arbetsmiljöverket, Kemikalieinspektionen och Elsäkerhetsverket som slutligen avgör om varan får importeras eller inte. Tullverket har alltså en kontrollerande funktion medan expertmyndigheter fattar beslut.

Utredningen föreslår att endast Tullverket ska vara kontrollmyndighet enligt kontrollförordningen vid inre gräns och vid yttre gräns vid införsel av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte. Tullverket ska enligt utredningen därmed göra bedömningar om bristande efterlevnad av villkor för införsel samt fatta beslut om åtgärder. Det innebär att Tullverket ska ta över uppgiften att fatta beslut om avlivning och isolering av sällskapsdjur i hemmet från Jordbruksverket. Tullverket förväntas därmed att vara både kontrollmyndighet och expertmyndighet för varuslaget sällskapsdjur. Det skulle som framgår ovan strida mot den ordning som gäller för andra varuslag.

Tullverket anser inte att utredningen har lagt fram några bärande skäl för att myndigheten ska vara ensam kontrollmyndighet och fatta alla typer av åtgärdsbeslut. Som utredningen konstaterat är Jordbruksverket central myndighet på djurområdet och har en bredare och djupare kompetens i djurhälsobestämmelserna än vad Tullverket har (se s. 183 och 195). Det är något som talar för att även Jordbruksverket ska vara kontrollmyndighet vid gräns.

Av artikel 4 i kontrollförordningen framgår att en medlemsstat ska utse den eller de behöriga myndigheter som ska organisera eller utföra offentlig kontroll för vart och ett av de områden som omfattas av kontrollförordningen. Det är alltså möjligt att utse två behöriga myndigheter som ska organisera eller utföra offentlig kontroll, vilket exempelvis Danmark har valt att göra. Danmark har ett uppdelat kontrollsystem där tullmyndigheten utför kontroller och expertmyndigheten fattar beslut om åtgärd (se s. 124).

Utredningen menar att risken för att ärenden faller mellan stolarna och risken för att myndigheterna fattar beslut i samma fråga är argument som talar emot att både Tullverket och Jordbruksverket ska vara kontrollmyndigheter. Tullverket menar att dessa risker kan motverkas genom en tydlig reglering som anger vad Tullverkets respektive Jordbruksverkets kontrollansvar omfattar. Tullverket och Jordbruksverket har i dag avtal om roller och ansvar vid hantering av hundar och katter i samband med införsel med gemensamma arbetsrutiner. Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna fungerar enligt Tullverket bra.

Tullverkets personal saknar i dag den fördjupade kunskap som behövs för att kunna fatta korrekta beslut i de fall en införsel nekas. Att bygga upp den kunskapen kommer ta avsevärd tid i anspråk. Det kommer vidare vara svårt att upprätthålla kunskapsnivån

eftersom de tjänstemän som utbildas i ämnet kommer att göra få kontroller av sällskapsdjur. Under 2025 kontrollerades sammanlagt ca 350 sällskapsdjur av Tullverket, vilket ska ställas i relation till det totala antalet fysiska kontroller om ca 107 000.

Utredningens förslag medför även att Tullverket behöver säkerställa att det finns veterinärkompetens tillgänglig för att verkställa beslut om provtagning och avlivning. Tullverket anser att det är orimligt att myndigheten ska bygga upp en sådan organisation för varuslaget sällskapsdjur när Jordbruksverket i egenskap av expertmyndighet redan har både kompetensen, inklusive veterinärer, och en uppbyggd organisation för att kunna fatta beslut om exempelvis avlivning och hemisolering.

Den ordning som gäller i dag där Tullverket upptäcker avvikelser och sedan låter expertmyndigheten Jordbruksverket fatta beslut om åtgärd fungerar väl och det synes inte finnas några starka skäl för att omkullkasta den ordningen.

Kontrollförfordningen och tullbefogenhetslagen

Utredningen föreslår att anmälningsskyldigheten för sällskapsdjur som följer av inregränslagen ska tas bort. Förslaget medför att tullbefogenhetslagens fjärde kapitel inte längre kommer att vara tillämpligt vid kontroller av dessa djur, vilket innebär att de befogenheter som Tullverket har enligt fjärde kapitlet att utföra kontroller vid inre gräns inte kommer att vara tillämpliga vid kontroller av sällskapsdjur. Utredningen gör bedömningen att det är kontrollförfordningen som ska tillämpas i stället för tullbefogenhetslagen och att tullbefogenhetslagen inte alls är tillämplig (se s. 141 och 190).

Enligt utredningens direktiv har utredningen haft i uppdrag att analysera behovet och förutsättningarna för författningsändringar som säkerställer att Tullverket har de befogenheter som krävs för en effektiv kontroll av införsel av sällskapsdjur från andra EU-länder och som bedöms förenliga med EU-rätten, och lämna nödvändiga författningsändringar. Enligt Tullverkets mening ger dock de förslag som har lämnats inte myndigheten tillräckliga befogenheter.

Artikel 14 i kontrollförfordningen reglerar metoder och tekniker för offentlig kontroll och tillåter inspektion av bland annat transportmedel. Bagage nämns dock inte i artikeln. Om endast kontrollförfordningen ska tillämpas kommer Tullverket således inte kunna kontrollera bagage.

Av kontrollförfordningen framgår inte heller när någon får uppmanas att stanna, vilket är något som regleras i 4 kap. 2–3 §§ tullbefogenhetslagen. Som regeringen konstaterade i propositionen till tullbefogenhetslagen är 4 kap. 2–3 §§ tullbefogenhetslagen av avgörande betydelse för Tullverkets möjligheter att utföra kontroller vid den inre gränsen. Bestämmelsen reglerar i praktiken var kontrollåtgärder får genomföras. Den innefattar alltså centrala avgränsningar av Tullverkets och tulltjänstemäns befogenheter (se prop. 2023/24:132, s. 236). Om anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen tas bort behövs det därför kompletterande bestämmelser till kontrollförfordningen som anger var Tullverkets kontrollåtgärder får genomföras.

I 2 kap. 3 § tullbefogenhetslagen regleras när tulltjänstemän får använda våld. Våldsanvändning regleras däremot inte i kontrollförordningen. Om det inte är möjligt att tillämpa tullbefogenhetslagen alls vid kontroller av sällskapsdjur kommer det således saknas reglering kring våldsanvändning vid dessa kontroller. Då det finns risk för att tulltjänstemän möts av våld även vid kontroller av sällskapsdjur behövs rättsligt stöd för våldsanvändningen. I motiven till 2 kap. 3 § tullbefogenhetslagen konstateras att regleringen av tulltjänstemäns våldsanvändning bör vara enhetlig. Enligt regeringen bör samma regler gälla oavsett om det handlar om en kontroll eller annat ingripande vid den yttre gränsen, den inre gränsen eller för punktskatteändamål. Av dessa skäl föreslogs att tullbefogenhetslagen skulle innehålla en generell reglering av en tulltjänstemans rätt att använda våld när en tjänsteåtgärd genomförs (se prop. 2023/24:132, s. 198). Det framstår mot denna bakgrund som olämpligt att inte våldsanvändning vid kontroller av sällskapsdjur omfattas av 2 kap. 3 § tullbefogenhetslagen.

Tullverket gör därtill bedömningen att flera av tullbefogenhetslagens bestämmelser inte går emot kontrollförordningen och därför bör kunna tillämpas även om kontrollförordningen är tillämplig.

Det är en brist att utredningen inte har gjort en analys av tullbefogenhetslagens bestämmelser i förhållande till kontrollförordningen. Enligt Tullverkets mening bör en sådan analys göras i den fortsatta beredningen av promemorian för att säkerställa att Tullverket har ändamålsenliga befogenheter vid kontroller av sällskapsdjur.

Ny lag och förordning om införsel av sällskapsdjur

Utredningen föreslår att det ska införas en lag om införsel av sällskapsdjur och en tillhörande förordning.

Tullverket hade gärna sett att myndighetens befogenheter samlades i tullbefogenhetslagen i stället för i den nya lagen om införsel av sällskapsdjur. Oaktat detta menar Tullverket att det vore lämpligt att myndigheten fick rätt att meddela forskrifter enligt den nya lagen eftersom Tullverket föreslås vara kontrollmyndighet och fatta beslut om åtgärder vid bristande efterlevnad av villkor för införsel.

Tullverket har även följande synpunkt. I 2 § i förslaget till lag om införsel av sällskapsdjur finns en hänvisning till smugglingslagen. I bestämmelsen används rubriceringen *olovlig införsel av sällskapsdjur* trots att utredningen föreslår att brotten i smugglingslagen ska ha rubriceringen *illegal införsel av sällskapsdjur*. Lydelsen i 2 § i förslaget till lag om införsel av sällskapsdjur bör således ändras så att rätt rubricering av brottet används.

Anmälan om misstänkt illegal införsel av sällskapsdjur

Tullverket ställer sig positivt till förslaget om att legitimerad djurhälsopersonal ska anmäla misstänkt illegal införsel av sällskapsdjur till Jordbruksverket. Förslaget ger ökade möjligheter att ingripa mot illegal införsel som inte har upptäckts vid införseln. Utredningen föreslår även att Jordbruksverket skyndsamt ska underrätta Tullverket om anmälan och dess innehåll. I motiven till bestämmelsen anges att Jordbruksverket bör göra en viss utredning för att kontrollera att det inte rör sig om en legal införsel. Tullverket anser att

detta bör framgå av lagtexten. Så som bestämmelsen nu är formulerad har Jordbruksverket skyldighet att underrätta Tullverket om varje anmälan. Tullverket har dock ingen nytta av informationen om det är fråga om en legal införsel. En underrättelse i sådana fall saknar därmed betydelse och skapar endast merarbete för Jordbruksverket som ska lämna informationen och Tullverket som ska ta emot den. Det bör därför göras ett tillägg i bestämmelsen om att en underrättelse inte behöver göras om Jordbruksverket gör bedömningen att det är fråga om en legal införsel.

Ett nytt brott – illegal införsel av sällskapsdjur

Utredningen föreslår att det ska införas ett nytt brott, illegal införsel av sällskapsdjur, med motsvarande straffbestämmelser som dagens smugglingsbrott. Straffbestämmelserna ska placeras i smugglingslagen.

Tullverket välkomnar att de nya straffbestämmelserna placeras i smugglingslagen eftersom det innebär att regleringen av införselbrotten samlas i smugglingslagen. Tullverket har dock följande synpunkter.

Utredningens förslag innebär att kommersiell införsel av sällskapsdjur från tredje land fortsatt ska omfattas av smugglingsbrottet i 3 § smugglingslagen. Det gör regleringen svåröverskådlig. Detta särskilt med beaktande av att den föreslagna bestämmelsen har specifika hänvisningar till EU-rätt, vilket övriga bestämmelser i smugglingslagen saknar. Den valda utformningen medför att det inte är tydligt att en viss typ av illegal införsel i stället faller under tillämpningsområdet för 3 §. Utredningen har inte angett skäl till varför det görs en sådan uppdelning av olika former av illegal införsel av sällskapsdjur, vilket är en brist.

Ansvar för smuggling enligt 3 § smugglingslagen är knuten till den anmälan till tullbehandling som är föreskriven enligt tullagstiftningen alternativt den anmälan av vissa EU-varor som ska göras enligt inregränslagen. Med anmälan till tullbehandling avses här att icke-unionsvaror, dvs. varor från en plats utanför EU:s tullområde, anmäls för att läggas upp på en anläggning för tillfällig lagring, bli föremål för ett tullförfarande eller återexporteras eller bli föremål för åtgärder enligt 3 kap. 6 § tullbefogenhetslagen, då varan förs in till eller ut från landet (se 2 § andra stycket 4 smugglingslagen). En anmälan enligt inregränslagen innebär att den som för in en vara från ett annat EU-land till Sverige under vissa förutsättningar anmäler varan till Tullverket (se 3 § inregränslagen). I den föreslagna bestämmelsen saknas koppling till anmälan om tullbehandling och anmälan enligt inregränslagen. Utredningen har inte närmare angett hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till tullagstiftningen vid införsel av sällskapsdjur från tredje land utan kommersiellt syfte. Det är något som bör klargöras i den fortsatta beredningen.

Det är inte heller tydligt hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till tullbrottet i 8 § smugglingslagen. Den som, i samband med att en vara förs in till landet, uppsåtligt underlåter att anmäla varan till tullbehandling, lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling eller underlåter att lämna föreskriven uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att tull, annan skatt eller avgift undandras det allmänna, döms för tullbrott enligt 8 § smugglingslagen. Har gärningspersonen samtidigt brutit mot ett införselbud eller

införselvillkor ska denne dömas även för smugglingsbrott. Det bör förtydligas om även den som gör sig skyldig till illegal införsel av sällskapsdjur samtidigt ska dömas för tullbrott för det fall gärningspersonen har gjort sig skyldig till båda brotten.

Vidare är rubriceringen *illegal införsel av sällskapsdjur* mindre lämplig eftersom det finns en risk att det nya brottet förväxlas med oaktsamhetsbrottet olovlig införsel som regleras i 7 § smugglingslagen. För att stämma överens med övriga brottsrubriceringar i smugglingslagen hade det varit lämpligare att rubricera det nya brottet som *smuggling av sällskapsdjur*.

Konsekvenser

Utredningens förslag medför behov av utökade resurser för kontroller, utbildningsinsatser, framtagande av nya rutiner och dokumentation, ett utökat informationsansvar till allmänheten, personal till den nationella samordningsgruppen samt veterinärkompetens. Tullverket bedömer att den totala kostnaden för detta kommer att uppgå till 14,5 miljoner kronor per år de tre första åren och därefter 11,5 miljoner kronor per år. Därtill kommer en kostnad om 1 miljon kronor det första året för utveckling och underhåll av en mobil applikation för dokumentationen av kontrollerna. Systemunderhållet för denna applikation kommer därefter kosta 0,5 miljoner kronor per år. Tullverket kommer även ha kostnader för att anpassa de lokaler där djur ska hanteras. Kostnaderna för detta beräknas uppgå till 7,5 miljoner kronor.

Ärendets handläggning

I detta ärende har överdirektören Bodil Taylor beslutat. Föredragande har varit verksjuristerna Cecilia Ivarsson och Anna-Karin Leo. I den slutliga handläggningen har även rättschefen Sofie Lindblom deltagit.

TULLVERKET

Bodil Taylor

Kopia till:

Tullverket

Verksledningsstaben
Kommunikationsavdelningen
Kontrollavdelningen
Tullkriminalavdelningen