

Stockholm den 1 mars 2021

R-2020/2302

Till Näringsdepartementet

N2020/02751

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 27 november 2020 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet En samlad djurhälsoreglering (SOU 2020:62).

Sammanfattning

Advokatsamfundet avstyrker förslaget om sanktionsväxling för överträdelser på djurhälsoområdet och förslaget om avgiftsnivåer i nya djurhälsolagens 12 kapitel. Vidare anser samfundet att den bedömning som görs i betänkandet om att Jordbruksverket inte längre ska kunna besluta om förebyggande åtgärder och bekämpning av viss sjukdom, utan att regeringen tagit ställning till frågan, bör föregås av en djupare analys innan lagstiftningen ändras. Slutligen anser Advokatsamfundet att de frivilliga kontrollprogram som faller utanför tillämpningsområdet för EU:s kontrollförfordning inte bör införlivas i den nya lagstiftningen.

I övrigt har Advokatsamfundet i huvudsak ingen erinran mot förslagen i betänkandet, men lämnar vissa synpunkter enligt vad som framgår nedan.

Synpunkter

Allmänna synpunkter

Advokatsamfundet anser det angeläget att det skapas en sammanhållen djurhälsolagstiftning med en tydlig systematik. Samfundet delar den bedömning som görs i betänkandet om att alla bestämmelser som reglerar djurhälsa bör föras över till den nya lagen. Det är även viktigt att det tydligt anges var bestämmelser som kompletterar den nya lagstiftningen återfinns för att underlätta för den som ska tillämpa regelverket.

Sanktionsavgifter

Delar av betänkandet berör frågor som Advokatsamfundet redan har avgivit yttrande om, se t.ex. Advokatsamfundets remissyttrande av den 5 juni 2020 över betänkandet *Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem* (SOU 2020:7).

Advokatsamfundet har i det yttrandet uttalat att sanktionsväxling inte bör ske på området. I tillägg till vad som anges i det hänvisade yttrandet vill Advokatsamfundet understryka att många av de aktuella mindre allvarliga överträdelserna redan beivras genom tvärvillkorsavdrag, vilket får anses var ett nog så effektivt medel. Att därutöver påföra sanktionsavgifter inger betänkligheter på flera plan, även om det inte direkt strider mot förbudet mot dubbelbestraffning.

Från miljöområdet har det dessutom kunnat konstateras att kontroll som är kopplad till sanktionsavgifter styr tillsynen i hög grad och då tar fokus och resurser från det samarbete som finns på området samt det behov som föreligger av att istället informera och vägleda dem som berörs av lagstiftningen. Advokatsamfundet vidhåller således den tidigare avgivna uppfattningen att det inte bör ske någon sanktionsväxling och avstyrker därmed förslaget i denna del.

Advokatsamfundet anser vidare att förslaget om avgiftsnivåer i den nya djurhälsolagens 12 kapitel – där det föreskrivs att näringen ska kunna åläggas att betala upp till 75 000 kr respektive 25 000 kr i sanktionsavgift – men att staten, kommuner och regioner, om det är frågan om näringsverksamhet, bara ska betala 40 000 kr respektive 10 000 kr måste omarbetas. Ett sådant avgiftsuttag skulle riskera att ge stat, kommuner och regioner en konkurrensfördel. Det bör rimligen ställas minst lika höga krav på dessa offentliga aktörer. Detta särskilt som jordbruksnäringen till stor del består av mindre familjeföretag. Advokatsamfundet avstyrker därför förslaget i dess nuvarande utformning även i denna del.

Övriga sanktioner

Överträdelser som leder till, eller kan leda till, smittspridning av allvarlig art finns det all anledning att beivra på ett kraftfullt sätt. Advokatsamfundet har därför inte något att erinra mot betänkandets förslag i de delarna och hänvisar till vad som tidigare har anförts i frågan om brott mot djur (se ovan nämnda remissyttrande).

Särskilt om bi- och rennäringen

Redan 2010 konstaterades i SOU 2010:106 att det svenska regelverket stod i strid med EU:s lagstiftning. Advokatsamfundet delar därför bedömningen att det krävs betydande förändringar i lagstiftningen som berör denna del av näringen. Att flytta över regelverket om bin till en ny lagstiftning utan att samtidigt se över ersättningsnivåerna leder dock till ett otillfredsställande resultat. Att staten ersätter delar av näringen på marknadsmässiga nivåer och en annan i princip inte alls är oacceptabelt. Med tanke på binäringens stora betydelse bör ersättningsnivåerna justeras snarast möjligt. Det saknas anledning att

avvakta med en sådan justering till dess den djupare utredning som föreslås i betänkandet avseende hur kompetensförsörjningen på området ska kunna garanteras på sikt har genomförts.

Ett annat område som kräver särskilda överväganden är rennäringen. Avsaknaden av möjligheter att göra undantag från krav på förhandsanmälan och djurhälsointyg ställer till problem för enskilda näringsidkare. Advokatsamfundet, som delar bedömningen att det definitionsmässigt inte är frågan om förflyttningar när renarna självmant passerar gränsen mellan berörda länder, anser att det i övrigt blir problematiskt att upprätthålla stipulerade krav när renar förflyttas för att beta i gränsområden. Det kan drabba enskilda renägare hårt. Sverige bör därför ta initiativet till att frågan behandlas inom unionen för att ge samerna en särreglering i detta avseende.

Systematiken i den nya lagstiftningen m.m.

Många bestämmelser beslutade på EU-nivå är direkt tillämpliga och kommer därför inte att återfinnas i den nya lagstiftningen. Den lagstiftningstekniken i sig har Advokatsamfundet inget att erinra mot. I betänkandet föreslås emellertid att vissa detaljerade bestämmelser ändå ska tas med i den nya lagstiftningen, trots att de är direkt tillämpliga. Det kan komma att medföra att enskilda och näringsidkare inte förstår systematiken. Enhetligheten i lagstiftningen måste upprätthållas om det bakomliggande syftet med en samlad djurhälsoreglering ska uppnås. Enligt Advokatsamfundet bör under den fortsatta beredningen beaktas om lagstiftningen kan göras tydligare i detta avseende.

Det är vidare av vikt för rättssäkerheten att det tydliggörs vilka krav som kan ställas på en aktör som delegeras uppgifter inom den offentliga kontrollen. Staten måste dessutom se till att berörda tjänstemän erbjuds möjlighet till adekvat utbildning, inte minst på det förvaltningsrättsliga området. Kvaliteten i tillsynen är en viktig fråga för rättssäkerheten.

Den bedömning som görs i betänkandet om att Jordbruksverket inte längre ska kunna besluta om förebyggande åtgärder och bekämpning av viss sjukdom, utan att regeringen tagit ställning till frågan, behöver enligt Advokatsamfundet övervägas noga. Det föreslås visserligen att åtgärder får vidtas i avvaktan på regeringens ställningstagande om Jordbruksverket gjort en framställan om detta. Det gångna årets smittspridning inom t.ex. minkhållningen visar också på vikten av att kunna agera skyndsamt. Samtidigt är det av stor vikt att inte enskilda näringsidkare får sina verksamheter nedstängda utan noggrant övervägda beslut där deras rättigheter beaktats. Vid en samlad bedömning anser Advokatsamfundet att det inte finns tillräckliga skäl att ändra lagstiftningen i detta avseende från vad som nu gäller. Mot bakgrund av det som hände i Danmark kring avlivningen av minkarna, där det på politisk nivå beslutades om avlivning på ett sätt som inte var förenligt med gällande lagstiftning, bör förändringar på det här området föregås av en djupare analys än den som återfinns i betänkandet.

Slutligen konstateras att betänkandet innehåller en rad förslag avseende de frivilliga kontrollprogram som faller utanför tillämpningsområdet för EU:s kontrollförordning.

Advokatsamfundet delar inte betänkandets bedömningar i denna del och anser att regler om sådana program inte bör införlivas i den nya lagstiftningen. Istället förordas att staten överlåter den frivilliga kontrollen till näringen. Att tillämpa t.ex. delar av EU:s kontrollförordning på områden utanför dess tänkta tillämpningsområde förtar en del av värdet av den sammanhållna, med unionsrätten harmoniserade, lagstiftningen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander