

Dyrevelferdsloven som rettslig ramme for Mattilsynets virksomhet.

- Særlig dyrevelferdsloven § 30

Kandidatnummer: 254

Antall ord: 14.816



JUS399

Masteroppgave

Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10.05.2022

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	4
1.1. Problemstilling og aktualitet.....	4
1.2. Rettsområdet og rettslig utgangspunkt	7
1.3. Metodiske utfordringer	9
1.4. Oppgavens videre oppbygning	11
2. Dyrevelferdsloven	11
2.1. Innledning.....	11
2.2. Formål.....	12
2.4. Ansvarssubjekter	15
2.4.1. <i>Innledning</i>	15
2.4.2. <i>Enhver</i>	16
2.4.3. <i>Dyreholder</i>	17
2.4.4. <i>Mattilsynet</i>	19
2.5. Enkeltvedtak	20
3. Rekkevidden av Mattilsynets kompetanse	21
3.1. Innledning.....	21
3.2. Nødvendighetsvilkåret.....	21
3.2.1. <i>Innledning</i>	21
3.2.2. <i>Overordnet om nødvendighetsvilkåret</i>	22
3.2.3. <i>Skjerpet krav til forholdsmessighet</i>	26
3.3. Mattilsynets frie skjønn	29
4. Tilsynsplikt	32
4.1. Innledning.....	32
4.2. Rekkevidden av tilsynsvilkåret.....	34

4.3.	Mattilsynets adgang til sted eller lokale ved tilsyn.....	35
4.4.	Plikten til å gi opplysninger til Mattilsynet	38
4.5.	Er dyrevelferdsmyndighetene pålagt å drive med tilsyn?	40
5.	Oppsummering og avsluttende bemerkninger	41
6.	Litteraturliste	44
6.1.	Lov.....	44
6.2.	Forskrift	44
6.3.	Forarbeid.....	44
6.4.	Rettspraksis.....	45
6.4.1.	<i>Høyesterett</i>	45
6.4.2.	<i>Lagmannsretten</i>	45
6.4.3.	<i>Tingretten</i>	45
6.5.	Konvensjoner og direktiv	45
6.6.	Juridisk teori	46
6.7.	Lovkommentarer	46
6.8.	Digitale kilder	46
6.9.	Innsynsdokument.....	47

1. Innledning

1.1. Problemstilling og aktualitet

Hovedproblemstilling i oppgaven er Lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd (dyrevelferdsloven) som rettslig ramme for Mattilsynets virksomhet. Hovedfokuset vil være å drøfte innholdet av vilkårene i dyrevelferdsloven § 30 og, i forlengelsen av det, avklare hvilken rettslig ramme vilkårene setter for Mattilsynets virksomhet. Paragraf 30 tredje og fjerde ledd vil nevnes kort i kap. 1.2, men er ikke relevant å vurdere inngående.

For å besvare problemstillingen vil jeg redegjøre for hvor langt Mattilsynets myndighet strekker seg. Det innebærer at jeg først vil se på vilkårene i § 30 første og annet ledd. Ettersom § 30 første ledd regulerer Mattilsynets tilsyns- og vedtakskompetanse så må vilkårene sees i sammenheng med andre bestemmelser i loven. Jeg har valgt å avgrense rekkevidden av oppgaven min til å omfatte formålet i § 1 i tillegg til §§ 18, 19 og 33. Andre regler vil likevel være relevant å trekke inn i vurderingen.

Rekkevidden av Mattilsynets vedtakskompetanse etter dyrevelferdsloven er viktig å redegjøre for fordi tilsynet har mye makt i kraft av å være forvaltningsorgan. For å avgjøre hvor grensen går skal jeg dermed vurdere hvor omfattende vedtakskompetanse tilsynet har, hva innholdet i vedtaket kan være og hvor inngripende det kan være.

Det er Mattilsynet som har hovedansvaret for at dyr behandles i tråd med dyrevelferdsloven jf. dyrevelferdsloven §§ 5 og 30. Mattilsynets oppgaver ligger imidlertid ikke bare innenfor dyrevelferdsretten. De har også befatning med mat og matproduksjon, vann, planter og dyrking, fisk og akvakultur og kosmetikk.¹ Som hovedproblemstillingen peker på, er det bare Mattilsynets virksomhet i dyrevelferdsretten som vil illustreres i denne oppgaven.

I 2019 gikk Mattilsynet inn i en «alvorlig tillitskrise» ifølge, blant annet, daværende næringspolitisk talsperson for Høyre, Linda Hofstad Helleland.² En av grunnene til denne krisen ser det ut til at vi kan spore tilbake til den så kalte «pelsdyrsaken».³ En pelsdyroppdretter fra Sandnes ble sterkt kritisert av Mattilsynet for å ikke ta godt nok vare på

¹ Mattilsynet, <https://mattilsynet.no/>.

² Aftenposten, «Regjeringspartiene ber om umiddelbar granskning av Mattilsynet.» <https://www.aftenposten.no/norge/i/4qrvq9/regjeringspartiene-ber-om-umiddelbar-granskning-av-mattilsynet>.

³ ABCNyheter, «Pelsdyrsaken i Rogaland skal granskes.» <https://www.abcnyheter.no/penger/naeringsliv/2019/05/27/195581251/pelsdyrsaken-i-rogaland-skal-granskes>.

minken; at dyrene var tynne, hadde dårlig fôr og lignende. NRK avslørte imidlertid senere at rapporten fra Mattilsynet framsatte betydningsfulle faktafeil om de faktiske forhold. Det innrømmet også Mattilsynet etter en ny vurdering.⁴ Landbruks- og matdepartementet startet da en ekstern gransking av Mattilsynets virksomhet på oppfordring fra Mattilsynet selv. Etter mitt syn er tillit en av de viktigste grunnsteinene i forvaltningsretten. Derfor er problemstillingen jeg har valgt aktuell å drøfte.

Riksrevisjonen leverte en rapport 26. september 2019 som sterkt kritiserte Mattilsynets interne arbeidsmetoder.⁵ Innholdet i rapporten rettet seg mot at Mattilsynet lot dårlig dyrehold få pågå for lenge, virkemiddelbruken var tilbaketrukket og at tilsynet bruker for lang tid til å iverksette aktivitetsforbud i alvorlige tilfeller.⁶ Riksrevisjonen er en norsk offentlig institusjon som har i oppgave å vurdere den statlige forvaltning sine regnskap og oppgaveløsning på oppdrag fra Stortinget.

I en sak som trekkes frem i riksrevisjonsrapporten vises det blant annet til at sen oppfølging av bekymringsmeldinger fører til at dårlig dyrehold får pågå for lenge.⁷ Saken gjaldt dårlig dyrehold, av småfe og storfe, som hadde pågått fra 2015 til 2019, før det ble vedtatt aktivitetsforbud. Det var kommet inn flere bekymringsmeldinger som ikke var tatt til følge, selv etter at Mattilsynet hadde vært på inspeksjon og var klar over at bonden hadde hatt dårlig befatning med dyrene tidligere.

KPMG leverte en rapport 10. desember 2019, kort tid etter riksrevisjonsrapporten, hvor konklusjonen var det motsatte av riksrevisjonsrapporten.⁸ Rapporten baserte seg i hovedsak på «pelsdyrsaken» og Lerøy-saken.⁹ KPMG rapporterte at Mattilsynet ofte handler for fort, og med for inngrepene virkemidler. KPMG er et privat firma som driver med rådgivning og vurderingen av bedrifters virksomhet.

⁴ Akhta, «Mattilsynet tar selvkritikk.» <https://www.nrk.no/rogaland/mattilsynet-tar-selvkritikk-etter-intern-gransking-av-pelsdyrsaken-1.14612176>.

⁵ Riksrevisjonen. «Undersøkelse av myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven.» <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/myndighetenes-innsats-mot-alvorlige-brudd-pa-dyrevelferdsloven-i-landbruket/>.

⁶ Basert på oppsummeringsinformasjon hentet fra Riksrevisjonen, rapport fra 2019 s.8-9.

⁷ Riksrevisjonen. «Undersøkelse av myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven.» <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/myndighetenes-innsats-mot-alvorlige-brudd-pa-dyrevelferdsloven-i-landbruket/ s. 44 under kap. 5 eksempelsak 1.>

⁸ KPMG. «Uavhengig gransking av Mattilsynet.»

https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/no/pdf/2019/12/uavhengig-gransking-av-mattilsynet_10.12.19.pdf

⁹ TFOSN-2019-9268.

En av sakene KPMG-rapporten bruker som eksempel på Mattilsynets forhastede inngrep er Lerøy-saken. Den handlet om lakselus på fisk i oppdrettsmerder. Mattilsynet hadde lagt frem flere bildebevis på at forekomsten av lakselus i oppdrettsmerdene var omfattende og utgjorde alvorlige brudd på lovgivningen. I en avgjørelse fra TFOSN-2019-9268 Fosen tingrett 7. juni 2019 uttalte tingretten at:

«Retten har – etter en samlet vurdering av bevisene – kommet til at det i anlegget var forekomster av lus som overskrider lovens objektive grenser – det vil si luseforekomster som kunne ledet til straff dersom de kunne knyttes til forsømmelser fra selskapets side som er sterkt klanderverdige, det vil si forårsaket av grov uaktsomhet.»¹⁰

Tingretten fant imidlertid ikke tilstrekkelig bevis for at slik sterk klanderverdighet forelå i denne saken og uttalte da videre:

«[Tiltalte] skal frifinnes fordi det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at de har forsømt sitt ansvar for å avverge påslag med lakselus på en måte som skal betraktes som klart klanderverdig hos noen av de ansatte, verken enkeltvis eller i fellesskap.»¹¹

Mattilsynet hadde med andre ord vært for ivrige i å sette i gang tiltak. Det var lakselus på fisken og det var klart at noen fisk led på grunn av dette, men skyldspørsmålet var ikke tilstrekkelig bevist til å rettfærdiggjøre straff.

Rapportenes konklusjoner er sprikende. På den ene siden er Mattilsynets saksbehandling for sakte og tiltakene for milde. På den andre siden skjer saksbehandlingen så fort at faktaopplysninger ikke blir dobbeltsjekket og vedtakene er for inngripende. Det ser med andre ord ut til å være et behov for en oppklaring i Mattilsynets virksomhet. Særlig den øvre grensen for tilsynets kompetanse, ettersom det er disse tilfellene som påvirker rettssikkerheten mest.

Basert på rapportene ser det ut til å være vanskelig å balansere dyrerettigheter og eiers rettsikkerhet i dyrevelferdsretten. Spørsmålet er hvor lenge dyr må lide før det trår over grensen til hva som er et nødvendig inngrep. Det er blant annet denne grensen Mattilsynet skal forholde seg til når det skal avgjøres om det skal fattes vedtak etter dyrevelferdsloven § 30 første ledd. Denne grensen er dermed høyst relevant for de rettslige problemene jeg skal redegjøre for i den videre fremstillingen.

¹⁰ TFOSN-2019-9268 s.3 tredje avsnitt.

¹¹ TFOSN-2019-9268 s.16 femte avsnitt.

1.2. Rettsområdet og rettslig utgangspunkt

Dyrevelferdsloven § 30 regulerer Mattilsynets tilsyns- og vedtakskompetanse. Den lyder:

«Mattilsynet fører tilsyn og kan fatte nødvendige enkeltvedtak for å oppnå etterlevelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Mattilsynet oppnevner dyrevernnemnder for å ivareta lekmansskjønnet i dyrevelferdsarbeidet. Nemndene er en del av Mattilsynet.

Kongen kan delegere myndighet til andre offentlige og private organer enn Mattilsynet og gi bestemmelser om hvem som er klageinstans i slike tilfeller.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om utøving av tilsynet og om oppnevning, sammensetning og drift av tilsynsorganer.»

Rekkevidden av Mattilsynets virksomhet reguleres i hovedsak av bestemmelsens første og annet ledd. Tredje og fjerde ledd kan være bestemmende for Mattilsynets virksomhet i en viss utstrekning. Kongen i statsråd (Regjeringen) har myndighet til å delegere Mattilsynets oppgaver til andre organ og dermed innskrenke deres myndighet. I tillegg har Regjeringen myndighet til å presisere innholdet i dyrevelferdsloven ved å «gi nærmere forskrifter» jf. § 30 siste ledd. Dette kan innebærer en begrensning i Mattilsynets virksomhet i den grad innholdet i forskriften omhandler Mattilsynets oppgaver. Omfanget av den slik begrensning vil ikke vurderes videre.

Den eldre dyrevernsloven av 1974 var basert på dyrevernsloven av 1935.¹² Virkeområdet var begrenset til å kun omfatte dyr generelt.¹³ Ifølge dyrevelferdsmeldingen var det behov for en ny lov, fordi den gamle ikke klarte å holde tritt med de store strukturendringene i dagens husdyrbruk både når det gjelder matproduksjonsdyr, kjæledyr og sportsdyr.¹⁴ Forarbeidene påpeker at det også har skjedd en stor kunnskapsutvikling innen vår forståelse av dyrs evner, følelser og behov.¹⁵

¹² Lov 20. desember 1974 nr. 73 om dyreverns (dyrevernsloven) [opphevet]. Lov 7. juni 1935 nr. 13 om dyreverns [opphevet].

¹³ Dette fremkommer av høringsnotatet til Ot.prp. nr. 15 (2008-2009). Regjeringen.no, «høringsnotat for høring om ny lov om dyrevelferd.» https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/horinger/horing_dyrevelferdsloven.pdf kap. 2.2.1.

¹⁴ St. Meld. nr.12 (2002-2003) s.9 (dyrevelferdsmeldingen).

¹⁵ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.9 fjerde og sjette avsnitt.

Dyrevelferdsloven viderefører mange av bestemmelsene i dyrevernav, men bygger også på ny kunnskap om dyrs evner og behov, som vist til ovenfor, i tillegg til at mål og tiltak skal bedre dyrs velferd.¹⁶ Det innebærer også at eldre rettspraksis vil kunne bistå ved tolkning av den nye lovgivningen.

Formålet med loven er å regulere dyrs rettigheter og status, og den angir da en generell standard for dyrehold på dette området. Den gir også hjemmelsgrunnlag til mer presiserende forskrifter.¹⁷ Forskriftene vedtatt før lovens ikrafttredelse er videreført med hjemmel i § 40 andre ledd inntil de blir opphevet.

Dyrevelferdsrett er spesiell forvaltningsrett. Forvaltningsrett er de rettsreglene som regulerer forvaltningsvirksomhet. Forvaltningsloven regulerer «... den virksomhet som drives av forvaltningsorganer ...» jf. fvl. § 1.¹⁸ I forarbeidene til forvaltningsloven fremkommer det at:

«Hovedsynspunktet må være at den bestemmelsen som gir den strengeste saksbehandlingsregel skal gjelde. På denne måten kan særbestemmelsene og forvaltningsloven gjelde side om side og supplere hverandre. Men det kan også etter forholdene tenkes at særloven må ansees som uttømmende. I så fall må forvaltningsloven stå tilbake etter det vanlige prinsipp om at spesiallov går foran almindelig lov.»¹⁹

Forarbeidene i forvaltningsloven gir her uttrykk for at den skal stå tilbake for spesiallovgivningen der denne stiller strengere krav. Med andre ord et uttrykk for lovgivers adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen; spesiell lov er unntak fra generell lov, og går derfor foran ved motstrid. Forarbeidsuttalelsene gir da uttrykk for at *lex specialis* prinsippet skal anvendes der harmonisering av likevektige rettskilder ikke er mulig.

Dyrevelferd som begrep er nylig tatt i bruk ved ikrafttredelsen av dyrevelferdsloven av 2009. Før dette var det dyrevernav som var hovedfokuset. Dyrevernav sikter i hovedsak til virksomheten og de tiltak som sikrer human behandling av dyr.²⁰ Mens dyrevelferd viser til dyrets interesser, og at dyr har egenverdi uavhengig av hvilken nytteverdi de har for mennesker.²¹

¹⁶ St. Meld. 12 (2002-2003) om dyrehold og dyrevelferd (Dyrevelferdsmeldingen) basert på gjennomgående tanke bak lovendring.

¹⁷ Ot.prp. nr. 15 (2008-2009) s.12 femte avsnitt.

¹⁸ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.).

¹⁹ Innst. O. nr.2 (1966-1967) s.4 femte avsnitt.

²⁰ Velle, Weiart, «dyrevernav.» <https://snl.no/dyrevernav> første avsnitt.

²¹ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) kap. 4.1 s. 93 annet avsnitt.

Med bakgrunn i denne forståelsen er forskjellen på disse begrepene, etter mitt syn, i hovedsak hvor interessene ligger.

Dyrevelferdsloven er ikke den eneste spesialloven som omhandler dyr. I norsk rett har det vært vanlig praksis å regulere dyr som ting som mennesker har eiendomsrett til, på lik linje med en bil eller en mobiltelefon.²² Rettsområdet er dermed preget av at dyr ikke har annen verdi enn i kroner og øre. Siden dyr også utgjøre en stor del av matproduksjonen vil dermed også matloven være relevant.²³ Denne loven regulerer enda et viktig tilsynsområde for Mattilsynet. Matloven og dyrevelferdsloven sammenfaller gjerne når det gjelder Mattilsynets virksomhet, dermed vil også gjerne uttalelser i forarbeidene kunne anvendes ved tolkning av dyrevelferdsloven. Andre lover som også omfatter dyr er for eksempel viltloven, hundeloven, akvakulturloven osv.²⁴

1.3. Metodiske utfordringer

Det er først og fremst dyrevelferdslovens regler om straffeansvar som har vært behandlet i Høyesterett. Det er derfor primært underrettspraksis som er relevant for de forvaltningsrettslige sidene av dyrevelferdsloven, som er tema i denne oppgaven. Dyrevelferd er også et relativt ungt rettsområde, det ble etablert ved dyrevelferdsloven av 2009. Området er dermed forholdsvis rettsfattig, som innebærer at det må søkes støtte i underrettspraksis.

Spørsmålet er da hvordan lagmannsretten og tingrettens praksis skal vektlegges på dyrevelferdsrettens området. Det er klart at både lagmannsrettene og tingrettene ikke har tilsvarende autoritativt grunnlag som Høyesterett. Den rettslige vekten av underrettspraksis som rettskilde vil dermed være betraktelig mindre enn Høyesterettspraksis. Professor ved det juridiske fakultet, Erik Monsen, presenterer underrettspraksis på lik linje med andre myndigheters praksis, og forklarer at dommene vil kunne tillegges rettslig vekt i den grad de ivaretar forutberegnelighetshensynet og hensynet til likhet for loven. Dette synspunktet forankrer han i Rt. 2003 s.713 hvor det ble lagt vesentlig vekt på underrettspraksis.

Begrunnelsen for denne vektleggingen, var at praksisen hadde basert seg på fast, ensartet og

²² Særlig på formuerettens området.

²³ Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven – matl.).

²⁴ Lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangs av vilt (viltloven – viltl.), Lov 4. juli 2003 nr. 74 om hundehold (hundeloven – hul.), Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).

relativt langvarig praksis, som samsvarer med hensynet til forutberegnelighet og likhet for loven.²⁵

Norsk jurist og rettsvitenskapelig forfatter, Torstein Eckhoff, plasserer underrettspraksis rett under Høyesterettspraksis, i den tilsynelatende hierarkiske rekkefølgen han presenterer i metodeboken sin fra 2001.²⁶ Han går imidlertid i dybden og vurderer underrettspraksis sin betydning opp mot Høyesterettspraksis i kap. 7. Ut ifra bemerkningene i dette kapittelet kan det trekkes visse retningslinjer for når underrettspraksis kan få betydning. Det ser ut til at de dommene som publiseres, og av den grunn blir kjent, kan ha mer vekt enn andre. I tillegg påpeker Eckhoff at dommer hvor staten føyer seg etter en dom uten å påanke den til topps, ofte er bestemmende for videre virksomhet for forvaltningen og dermed vil ha mer vekt.²⁷

Konkret innebærer det at, ettersom det ikke finnes noe Høyesterettspraksis for de forvaltningsrettslige problemstillingene i dyrevelferdsretten, så vil underrettspraksis ilegges større rettskildemessig vekt. Ytterligere vurderinger av vekt må imidlertid gjøres for hver enkelt dom, om synspunktene den presenterer ikke sammenfaller med de øvrige rettskildene.

Ettersom Mattilsynet er et forvaltningsorgan så vil den rettskildemessige vekten av forvaltningspraksis også være relevant å redegjøre for. Mattilsynet opparbeider seg interne retningslinjer i form av egen praksis, eller som instruks fra overordnede organ, som for eksempel Landbruks- og matdepartementet. Denne praksisen viser gjerne til hvordan organene mener vilkår i lov eller forskrift skal tolkes og vurderes. Det er ikke tvil om at uttalelser fra andre myndigheter enn domstolene er legitim i rettslig argumentasjon.²⁸ Likevel er det viktig å huske på at Mattilsynet og andre offentlige organ bedriver utøvende makt. Deres praksis er i hovedsak basert på lovtolkning i tråd med juridisk metode, men den bærer gjerne et preg av politiske vurderinger og intensjoner. Tillegges denne for stor vekt, kan det komme i veien for lovgivers intensjon. I den grad praksisen er basert på langvarig og samstemte betraktninger, og dette ikke strider med lovgivers vilje, vil den kunne tillegges noe vekt. Dette av hensyn til forutberegnelighet og likhet for den som har innrettet seg etter forvaltningens praksis.²⁹

²⁵ Monsen (2012) s. 39 avsnitt 48.

²⁶ Eckhoff (2001) s.23.

²⁷ Eckhoff (2001) s.162 andre og tredje avsnitt.

²⁸ Monsen (2012) s.39 avsnitt 46.

²⁹ Monsen (2012) s.51 avsnitt 115.

Ettersom dyrevelferdsretten er et relativt ungt rettsområdet, så vil ikke praksisen forvaltningen utøver være tilstrekkelig langvarig eller samstemt til at hensynet til likhet og forutberegnelighet kan vektlegges som argument. Mattilsynet praksis i tidligere saker er dermed ikke et sterkt argument for hvordan loven skal tolkes, og vil da ikke ha noe særlig rettskildemessig vekt.

1.4. Oppgavens videre oppbygning

De innledende bestemmelsene i dyrevelferdsloven vil redegjøres for i kap. 2. Herunder formålet med loven i kap. 2.2, virkeområdet i kap. 2.3 og ansvarssubjektene i loven i kap. 2.4. Det vil avslutningsvis redegjøres for innholdet i begrepet «enkeltvedtak» i dyrevelferdsloven i kap. 2.5.

I kap. 3 skal rekkevidden av Mattilsynets kompetanse vurderes. Dette gjøres med bakgrunn i dyrevelferdsloven § 30 første ledd som omfatter Mattilsynets tilsyns- og vedtakskompetanse. For å redegjøre for innholdet i denne kompetansen må innholdet i nødvendighetsvilkåret, i kap. 3.2, og Mattilsynets frie skjønn, i kap. 3.3. I kap. 4 vurderes innholdet av tilsynskompetansen til Mattilsynet, og om tilsynet kan anses å ha en tilsynsplikt etter dyrevelferdsloven.

Videre skal jeg drøfte vilkårene i §§ 18 og 19 sett opp mot Mattilsynets tilsyns- og vedtakskompetanse. Avslutningsvis kommer det en oppsummering om dyrevelferdslovens rettslige ramme for Mattilsynets virksomhet med bakgrunn i de drøftingene som er gjort i oppgaven. Det vil også fremlegges noen avsluttende bemerkninger, i hovedsak om dyrevelferdslovens rettslige ramme for Mattilsynets kompetanse i dyrevelferdsretten.

2. Dyrevelferdsloven

2.1. Innledning

I dette kapitlet vil jeg ta for meg formålet med loven i kap. 2.2, virkeområdet i kap. 2.3, ansvarssubjektene i kap. 2.4 og definisjonen på enkeltvedtak i dyrevelferdsloven i kap. 2.5.

Både formålet og lovens virkeområde kan være bestemmende for Mattilsynets virksomhet. I tillegg oppstiller dyrevelferdsloven tre forskjellige ansvarssubjekter; «enhver», «dyreholder» og «Mattilsynet». Innholdet i de rettighetene og pliktene til de forskjellige subjektene er viktig

å definere fordi de er bestemmende for rekkevidden av Mattilsynets virksomhet.

Avslutningsvis må definisjonen av «enkeltvedtak» i dyrevelferdsloven også redegjøres for, ettersom Mattilsynets kompetanse kun strekker seg til å fatte enkeltvedtak jf. ordlyden i § 30 første ledd.

2.2. Formål

Formålet til dyrevelferdsloven er jf. § 1 at den skal sørge for å «... fremme god dyrevelferd og respekt for dyr». Utgangspunktet må være at ordlyden indikerer at dyr skal behandles på en god måte. Ordlyden fremstår imidlertid vag fordi det ikke umiddelbart er tydelig hva lovgiver har ment med verken «god dyrevelferd» eller «respekt for dyr». Det åpnes da for et tolkningsrom. Selv forarbeidene er tvetydige på hva innholdet i disse vilkårene er. Det påpekes i forarbeidene at «[d]yrevelferd er et komplekst begrep og forskere har foreslått ulike definisjoner».³⁰ Vaghetene i formålsbestemmelsen kan medføre at den rettskildemessige vekten synker fordi lovens virkning blir mindre forutberegnelig. Innholdet i ordlyden må dermed vurderes med bakgrunn i andre rettskilder og i lys av lovens øvrige bestemmelser.

Forarbeidene uttrykker likevel at lovens innhold skal kunne utvikle seg i takt med samfunnets generelle syn på hva som er god dyrevelferd.³¹ Etter mitt syn har hensikten vært å formulere en vag ordlyd. Som forarbeidene påpeker er det fordi innholdet i loven skal kunne utvikle seg i takt med samfunnet. Dyrevelferd er et ungt rettsområdet under konstant utvikling. Både samfunnsmessige, vitenskapelige og politiske synspunkt på dyrevelferd har endret seg relativt mye siden den dyrevelferdsloven trådte i kraft.³² Vag ordlyd vil dermed sørge for at loven kan holde tritt med de fremtidige utviklingene på rettsområdet.

Forarbeidene til dyrevelferdsloven tolker formålet i § 1 slik: «[f]ormålet med loven er å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr bl.a. ut fra en erkjennelse av at dyr er sansende vesener og har en egenverdi uavhengig av den nytteverdi de måtte ha for mennesker».³³ Denne uttalelsen gir etter mitt syn en overordnet presisering av at lovens formål er å beskytte dyrs interesser. Denne bemerkning gir imidlertid ikke noen videre forståelse av innholdet i vilkårene «god dyrevelferd» og «respekt for dyr».

³⁰ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.92 tredje avsnitt.

³¹ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.19 under kap. 2.1.1.4 fjerde avsnitt.

³² Et eksempel er at pelsdyrnærligen skal bli totalt avvirket innen 2025 jf. Lov 21. juni 2019 nr. 63 om forbud mot hold av pelsdyr § 2 første ledd. Dette er en lukrativ bransje som blir avvirket fordi dyrs interesser er satt i fokus.

³³ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s. 93 andre avsnitt.

Spørsmålet er da hva innholdet i ordlyden «god dyrevelferd» er ment å omfatte. Forarbeidene peker på at «[d]yrevelferd tar utgangspunkt i det enkelte dyret og dens situasjon».³⁴ Det presiseres at «... god dyrevelferd må i størst mulig grad baseres på objektive, faglige kriterier og vil variere ut fra dyrets egenart».³⁵ Likevel skal det også tas hensyn til «den subjektive, mentale tilstanden hos dyret. ... [det er] balansen mellom positive og negative opplevelser, som er bestemmende for velferden».³⁶

Etter mitt syn innebærer dette at god dyrevelferd i utgangspunktet skal vurderes etter objektive kriterier satt av sakkyndige; f.eks. standard på fôr, forhold på utegang, tilgang til uteområder og lignende. Disse kriteriene fremkommer av de videre bestemmelsene i dyrevelferdsloven hvor innholdet er presisert, der det er behov for det, i forskrifter.³⁷ Samtidig må det foreligge en vurdering basert på subjektive kriterier. God dyrevelferd bør vurderes med utgangspunkt i det individet det står dårligst til med. Om en baserer vurderingen på dette individets positive og negative opplevelser av miljøet det befinner seg i, vil en kunne oppnå god dyrevelferd for alle individene.

Videre skal ikke menneskers interesse i selve dyreholdet, om det er økonomisk, personlig eller noe annet, hindre at dyr behandles godt. Forarbeidene uttrykker dermed et klart skille mellom dyrevelferd og dyrevern. Dyrevern omhandler menneskers aktivitet med dyr, og da hva dyreholder gjør, for å oppnå god dyrevelferd. «Ved å bruke dyrevelferd i formålsbestemmelsen, heller enn begrepet dyrevern, ønsker departementet å fokusere på at loven skal sette hensynet til dyrene i sentrum».³⁸ I en sak for Eidsivating lagmannsrett, LE-2004-102930, ble det gjort en vurdering av bondens interesser i å bruke utmark som sauebeite kontra dyrenes lidelse ved å utsettes for rovdyr. Dyrenes interesse ble avgjørende i denne saken, og er senere også gitt betydelig vekt, særlig ved den lovendringen som kom i 2009.³⁹ I kraft av denne avgjørelsen har dyr fått beskyttede interesser som taler for at de har juridisk status som beskyttede subjekter.⁴⁰

³⁴ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.93 tredje avsnitt.

³⁵ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.93 femte avsnitt.

³⁶ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.93 fjerde avsnitt.

³⁷ F.eks. Forskrift 22. april 2004 nr. 665 om hold av storfe, Forskrift 3. mars 2020 nr. 704 om offentlig kontroll for å sikre etterlevelse av regelverket for mat, fôr, plantevernmidler, dyrehelse og dyrevelferd, Forskrift 18. februar 2005 nr.160 om velferd for småfe mfl. Eks. på interne retningslinjer.

³⁸ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.19.

³⁹ Se LE-2004-102930 s.6 femte avsnitt.

⁴⁰ Stenevik og Mejdell (2011) s.21.

Forarbeidene påpeker også hva ordlyden «respekt for dyr» jf. § 1, er ment å omfatte. Dette er et «... selvstendig hensyn selv om manglende respekt for dyret ikke nødvendigvis medfører redusert velferd». I vurderingen vil det være nødvendig å legge vekt på «... etiske betraktninger knyttet til hvordan dyr bør/ikke bør behandles ... utover de rene velferdsbetraktninger».⁴¹ Forarbeidet gir uttrykk for at ordlyden «respekt for dyr» er en vurdering av velferden til dyrene med bakgrunn i etiske retningslinjer, gjerne nedfelt i forskrifter, for hvordan de skal behandles.⁴² Denne vurderingen er ikke avhengig av om eieren faktisk har respekt for dyret.

Dyrevelferdsloven § 1 skal imidlertid kun «... fremme god dyrevelferd og respekt for dyr».⁴³ Dette setter etter min mening en begrensning på rekkevidden av dyrevelferdsloven. Det å leve innebærer påkjenninger enten dyret lever vilt i naturen, på en gård eller som kjæledyr. Det ville dermed vært en umulig oppgave å sørge for at alle dyr konstant levde et godt liv. Ordlyden «fremme» er etter mitt syn ment som en anmodning om en aktiv forbedring av dyrs levemiljø og behandling.

I lys av forarbeidet og vurderingene ovenfor er formålet med dyrevelferdsloven at alle dyr skal leve et godt liv basert på hva hvert individ trenger for å trives. Dette oppnås ved å følge etiske retningslinjer som befinner seg i lov, forarbeid og forskrifter. Formålet setter med dette en rekkevidde for dyrevelferdslovens rettsvirkning. Ettersom formålet fremkommer av lovteksten jf. dyrevelferdsloven § 1 har den stor vekt i rettskildemessig forstand fordi den har grunnlag i formell lov. Likevel er ordlyden i formålet vag, som vist til i starten av dette delkapittelet. Det må dermed sees hen til andre rettskilder med lavere «nivå» av autoritet for å definere innholdet i ordlyden. Etter mitt syn kan dette svekke den rettskildemessige vekten.

Ettersom dyrevelferdsloven er utgangspunktet for de øvrige reguleringene i dyrevelferdsretten, og loven er basert på formålet i § 1, innebærer det at det ved tolkningstil alltid vil være hensiktsmessig å falle tilbake på formålet. Det er lagt til grunn i rettspraksis at formålsbestemmelsen også kan være grunnlag for tolkning av lovens øvrige bestemmelser jf. Gulating lagmannsretts dom LG-2019-87171.⁴⁴

⁴¹ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.93 sjette avsnitt.

⁴² For eksempler på slike forskrifter se fotnote 37.

⁴³ Min utheving.

⁴⁴ Brygfeld, *Karnov lovkommentar: § 1 i Lov om dyrevelferd*, note 1, Lovdata.no (hentet: 01.05.2022).

2.3. Virkeområdet

Det følger av dyrevelferdsloven § 2 første ledd at «[l]oven omfatter forhold som påvirker velferd hos eller respekt for pattedyr, fugler, krypdyr, amfibier, fisk, tiftokreps, blekksprut og honningbier. Loven gjelder tilsvarende for utviklingsstadier av nevnte dyr dersom sanseapparatet tilsvarer utviklingsnivået hos levende dyr». Ordlyden er formulert relativt strengt, og er tilsynelatende uttømmende, ettersom det ikke åpnes for andre dyr enn det som eksplisitt fremkommer av ordlyden. Begrensninger i hvilke dyr som omfattes har bakgrunn i forarbeidene:

«I den grad dyr etter dagens kunnskap ikke har et tilstrekkelig utviklet sanseapparat til å ha slike evner, mener departementet det er både logisk og hensiktsmessig at de ikke omfattes av loven, uavhengig av om de holdes av mennesker eller ikke.»⁴⁵

Etter mitt syn støtter formuleringen i forarbeidet under ordlydstolkningen og stenger dermed for at andre dyr kan omfattes av loven. Begrensningen er satt ved en vurdering, med særlig bakgrunn i Vitenskapskomiteens faglige vurderinger. Loven skal dermed ikke omfatte andre dyr enn de som har utviklet tilstrekkelig sanseapparat, og ordlyden er dermed uttømmende. Dette utgjør også en begrensning i Mattilsynets kompetanse, ved at tilsynet bare har myndighet til å ivareta rettighetene til de dyrene som omfattes av § 2.

Videre er ordlyden «... omfatter forhold som påvirker velferd ...» ment å omfatte alle handlinger, aktiviteter, og unnlaterelser som kan påvirke dyrs velferd jf. forarbeidene.⁴⁶

2.4. Ansvarssubjekter

2.4.1. *Innledning*

Dyrevelferdsloven anvender tre forskjellige ansvarssubjekter i lovgivningen som da er gitt rettigheter eller plikter i den konkrete situasjonen. Loven henvender seg til «enhver», «dyreholder» og «Mattilsynet». Formålet med loven er som nevnt å fremme dyrs interesser, se kap. 2.2. Dette kan likevel ikke oppnås uten å regulere hvordan de ulike ansvarssubjektene i loven skal håndtere og behandle dyr.

Selv om denne oppgaven omhandler Mattilsynets kompetanse, er det viktig å definere innholdet i de forskjellige ansvarssubjektenes rettigheter og plikter. Mattilsynet er det forvaltningsorganet som har kompetanse og ansvar for dyrs levemiljø og trivsel jf.

⁴⁵ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.21 under kap. 2.1.2.4 fjerde avsnitt.

⁴⁶ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.93 tredje avsnitt.

dyrevelferdsloven § 30 første ledd, og dermed ansvar for at de øvrige ansvarssubjektene følger regelverket. Mattilsynets kompetanse er med andre ord avhengig av at den de retter vedtak mot er et ansvarssubjekt i dyrevelferdslovens forstand.

I dette delkapittelet vil jeg dermed ta for med hvert ansvarssubjekt for seg med utgangspunkt i en regulering etter dyrevelferdsloven som oppstiller et ansvar for subjektet. I kap. 2.4.2 vil jeg ta for med «enhver» med utgangspunkt i hjelpeplikten i § 4, i kap. 2.4.3 «dyreholder» i den situasjon vedkommende har kompetanse og ansvar etter § 6 og til slutt, i kap. 2.4.4, «Mattilsynet» i lys av deres tilsyns- og vedtakskompetanse i § 30 første ledd.

2.4.2. *Enhver*

Som nevnte er «enhver» ansvarssubjekt etter § 4. Ordlyden er relativt vidt angitt ettersom den sikter til hvem som helst. Likevel innsnevres den betraktelig ved at hjelpeplikten er situasjonsbetinget. «[E]nhver» er dermed kun ansvarssubjekt om de «... påtreffer et dyr som åpenbart er sykt, skadet eller hjelpeløst ...» jf. § 4 første ledd første setning. For å vurdere hvem som er ansett som «enhver» må det dermed redegjøres for når hjelpeplikten oppstår.

Ifølge forarbeidene retter bestemmelsen seg mot den som treffer på dyret.⁴⁷ Vurderingen av når hjelpeplikten inntreer er dermed en vurdering av når vedkommende «påtreffer» dyret. Ordlyden tilsier at det er vedkommende som oppdager at dyret er i en slik tilstand som § 4 første ledd beskriver som har påtruffet dyret. Ordlyden setter imidlertid ingen begrensning på hvor mange som først kan påtreffe dyret.

Samlet sett innebærer det at den eller de som først oppdager et dyr i en situasjon som ordlyden i § 4 første ledd oppstiller er hjelpepliktige. Ifølge forarbeidene kan det også være aktuelt å be andre om å bistå, disse har ingen selvstendig hjelpeplikt og vil dermed ikke være ansvarssubjekt etter dyrevelferdsloven. De skal likevel bistå så langt det lar seg gjøre.⁴⁸

Spørsmålet er likevel hvem som kan være «enhver» etter ordlyden. Må det være en fysisk person eller kan også juridiske personer, som for eksempel et selskap, også være ansvarssubjekt? Vilkåret er som nevnt ovenfor et vidt begrep. Ordlyden setter ingen grense for om ansvarssubjektet må være en fysisk person. Etter mitt syn er det «påtreffer» som setter

⁴⁷ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.95 andre avsnitt.

⁴⁸ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s. 95 andre avsnitt.

grensen for hvilke personer som kan bli hjelpepliktig. Ordlyden avgrenser ansvarssubjektets rekkevidde ved at det forutsettes at det er snakk om at det må foreligge en aktiv oppdagelse av dyr i en nødssituasjon. Det er denne aktive omgangen med dyret som stenger for at juridiske personer er utelukket. Det vil være unaturlig å si at et selskap «påtreffer» et dyr i hjelpeløs tilstand. Dermed er det kun fysiske personer som er i stand til å oppfylle vilkårene i § 4.

2.4.3. *Dyreholder*

Det er flere bestemmelser i dyrevelferdsloven som oppstiller «dyreholder» som ansvarssubjekt. Det er imidlertid ikke noen definisjonsbestemmelse som definerer verken «dyreholder» eller de andre ansvarssubjektene i loven. En kontekstuell tolkning med bakgrunn i paragrafoverskriften «kompetanse og ansvar» tilsier, etter min vurdering, at § 6 inneholder de grunnleggende vilkårene en «dyreholder» skal oppfylle. Dermed vil innholdet i dyreholders ansvar vurderes med bakgrunn i denne bestemmelsen.

Ifølge forarbeidet innebærer «kompetanse og ansvar» et krav om at dyreholder «fullt ut forstår hensikten med alle paragrafer i dyrevelferdsloven, kan forebygge velferdsproblemer og kan finne tiltak hvis velferdsproblemer oppstår».⁴⁹ Dette innebærer at det å være «dyreholder» inneholder et krav om faglig relevant kunnskap og forpliktelse. Denne redegjørelsen gir oss en forståelse for hvilken kompetanse dyreholder er pålagt å ha, hvem som er ansett som dyreholder er imidlertid fortsatt uklart.

Lovens kapittel 2 inneholder særlige bestemmelser om dyrehold. Paragrafene 22-28 setter en standard for hvordan dyr generelt skal ha det, og dermed også et utgangspunkt for dyreholders oppgaver og ansvar. Et eksempel er § 23 hvor dyreholder skal «... sikre at dyr holdes i miljø som gir god velferd ut fra artstypiske og individuelle behov ...». Ut ifra en kontekstuell tolkning av innholdet i dyreholders ansvar etter § 6 og lovens kapittel 2 favner ordlyden «dyreholder» relativt vidt. Etter mitt syn er «dyreholder» den som arbeider med dyrene, og har ansvaret for at deres levemiljø og velferd er i tråd med regelverket.

Dette synspunktet har støtte i forarbeidene. De presiserer at «[d]yreholder omfatter både eier og den som har ansvaret for dyr når eier ikke kan ivareta eieransvaret, eksempelvis ansvarlig for dyretransport, slakteri mv».⁵⁰ Å være eier er da ikke nødvendigvis en individuell eller

⁴⁹ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.34 under kap. 2.2.4.4. tredje avsnitt.

⁵⁰ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.96 annet avsnitt til § 6 kompetanse og ansvar.

personlig dimensjon. Det betyr at et selskap kan være eier og da «dyreholder» i lovens forstand. Dette skiller seg fra ansvarssubjektet «enhver» som ikke kan være selskap, se drøfting ovenfor i kap. 2.4.2.

Siden ordlyden «dyreholder» er videre enn begrepet eier, må det da gjøres en vurdering av hvor langt ordlyden strekker seg. Spørsmålet blir da hvor den nedre grensen går for når noen er å anse som «dyreholder».

Dette var blant annet ett av spørsmålene Hålogaland lagmannsrett, LH-2018-17696 i 2018 vurderte. I saken ble en mann frifunnet for overtredelse av dyrevelferdsloven og forskrift om hold av eksotiske dyr etter at lagmannsretten kom frem til at han ikke kunne anses som «dyreholder» i lovens forstand. I forbindelse med tolkningen av «dyreholder» uttalte lagmannsretten at «[retten] ... finner det klart at det ikke stilles krav om eierskap til dyr for å være dyreholder, men at det i det minste må kreves at den som er dyreholder har noe omsorg og ansvar for dyrene».⁵¹ Retten fant det imidlertid ikke nødvendig å trekke grensen for «dyreholder» i denne vurderingen ettersom tiltalte i saken klart ikke hadde hatt noen befatning med dyrene, annet enn at han var samboer med eier av dyrene.

Lagmannsretten ville altså ikke uttale seg om hvor den nedre grensen går for når noen skal anses som «dyreholder». Det vi kan trekke ut av denne dommen er at ordlyden «dyreholder» oppstiller et krav om et visst ansvar og omsorg for dyrene. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å bo i samme hus som dyrene for å bli ansett som «dyreholder» i lovens forstand. Grensen må dermed ligge et sted mellom å være i nærheten av dyrene og observere deres levemiljø, og det å ha noe ansvar for dem. Uansett ville tiltalte i dette tilfelle klart hatt en hjelpeplikt jf. § 4.

Forholdene var litt annerledes i en nektelsesdom fra Eidsivating lagmannsrett LE-2016-177479 fra 2016. Anken ble ikke tatt til følge fordi lagmannsretten mente at tingretten hadde vurdert innholdet i vilkåret «dyreholder» korrekt. Saken gjaldt en mann som hadde en hund boende på eiendommen sin, men hunden tilhørte sønnen. Mannen var likevel delaktig i det daglige stedet og matingen av hunden. Han var også delaktig i anskaffelse av hunden, og bedekket den med sin egen hannhund. Hvordan tingretten vurderer innholdet i ordlyden «dyreholder» fremkommer ikke av den kortfattede dommen. Men retten uttaler at «[t]iltalte

⁵¹ LH-2018-17696 s.4 fjerde avsnitt.

kan i denne situasjonen neppe høres med at han ikke var ansvarlig som en av flere dyreholdere fordi han ikke var formell eier av tisa eller hadde påtatt seg noe formelt ansvar for stellet av dyrene». ⁵² Som vist til ovenfor, trenger ikke «dyreholder» å være eier. ⁵³

Ettersom lagmannsretten kortfattet sluttet seg til tingretten sin vurdering av om tiltalte var dyreholder, illustrerer dette en situasjon som var innenfor ordlyden. Denne dommen setter heller ikke noen nedre grense, men det gir oss et videre utgangspunkt for å vurdere hvor grensen går. Daglig stell og mating i tillegg til å observere hvordan dyret har det og lever, er tilstrekkelig til å være over grensen for dyreholder. Forskjellen mellom de to overnevnte sakene synes å være hvor mye befatning vedkommende har med det konkrete dyret. Den nedre grensen for «dyreholder» synes dermed å ligge et sted mellom å akseptere dyrets tilstedeværelse, og det å yte direkte omsorg.

2.4.4. *Mattilsynet*

Dyrevelferdsloven § 30 første ledd oppstiller «Mattilsynet» som ansvarssubjekt.

Bestemmelsen slå fast at det er Mattilsynet som har vedtaks- og tilsynskompetanse.

Mattilsynet omfatter også dyrevernnemder, stevneveterinær ved trav- og galoppløp og tilsynsveterinær ved slakteri. ⁵⁴ Normalt vil tilsyns- og vedtakskompetansen være tildelt det lokale nivået slik at klagebehandlingen ikke går høyere enn det sentrale nivået. ⁵⁵

Hvilke instanser Mattilsynet er delt inn i fremkommer ikke direkte av lovgivning. Det eneste stedet vi finner en eksplisitt inndeling av Mattilsynets indre struktur er i forarbeidene til matloven. ⁵⁶ Ifølge forarbeidet er tilsynet delt inn i tre; sentrale, regionale og lokale instanser. ⁵⁷

Tilsyns- og vedtakskompetansen er geografisk avgrenset gjennom tjenestemannsdistriktet. ⁵⁸

Mattilsynets øverste leder, og eventuelle overordnede forvaltningsorgan, står rimelig fritt til å dele inn tilsynet i ulike geografiske ansvarsområder. Det innebærer at Mattilsynet kan sees på som ulike ansvarssubjekter, f.eks. delt inn i Region Midt, Region Øst, osv.

⁵² LE-2016-177479 s.1 fjerde avsnitt.

⁵³ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.96 annet avsnitt til § 6 kompetanse og ansvar.

⁵⁴ Stenevik og Mejdell (2011) s.334.

⁵⁵ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.114 til § 30 tilsyn og vedtak andre avsnitt.

⁵⁶ Se kap. 1.2 siste avsnitt for hvorfor matlovens forarbeider er relevant for dyrevelferdsloven.

⁵⁷ Ot.prp. nr.100 (2002-2003) s.157 første avsnitt.

⁵⁸ Stenevik og Mejdell, [§ 30. Tilsyn og vedtak](#).

Som nevnt innledningsvis i dette delkapittelet så skiller ikke lovverket mellom de ulike instansene Mattilsynet selv har valgt å strukturere seg etter. Det innebærer at tilsynet har plikt til å ta imot bekymringsmeldinger jf. dyrevelferdsloven § 5 uavhengig av den interne inndeling. For eksempel kan ikke Region Midt avvise en bekymringsmelding med den begrunnelse at meldingen skulle vært sendt til Region Øst. Uavhengig av Mattilsynets organisering i flere ansvarssubjekter, foreligger det likevel en forpliktelse til å følge dyrevelferdsloven.

2.5. Enkeltvedtak

Dyrevelferdsloven § 30 første ledd begrenser Mattilsynets myndighetsutøvelse, ved at tilsynet kun kan fatte «enkeltvedtak». Det foreligger med andre ord ikke hjemmel for å vedta forskrifter jf. fvl. § 2. Legaldefinisjonen på «enkeltvedtak» finner vi i fvl. § 2 første ledd bokstav a) og bokstav b). Der fremkommer det at et «enkeltvedtak» er en utøvelse av offentlig myndighet som er bestemmende for rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer.⁵⁹

Spørsmålet er om denne definisjonen også gjelder for dyrevelferdsloven. Dyrevelferdsloven har ikke en egen definisjon av hva et «enkeltvedtak» er. Siden vi befinner oss på forvaltningsrettens området, kan vi dermed falle tilbake på legaldefinisjonen i forvaltningsloven § 2 bokstav a) og bokstav b). Dette underbygges ved at det i forarbeidene presiseres at det er forvaltningslovens definisjon i § 2 som setter grensene for hva som er å anse som et vedtak.⁶⁰ Innholdet i vedtaket må videre ikke stride mot ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper og lovregulerte begrensninger.⁶¹

Ifølge § 30 første ledd kan Mattilsynet fatte vedtak for å «... oppnå etterlevelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven». En naturlig språklig forståelse av ordlyden er at enkeltvedtakets materielle innhold skal rette seg mot de tilfeller der det foreligger brudd på bestemmelser i dyrevelferdsloven eller forskrifter gitt i forlengelse av loven. Det foreligger likevel en begrensning i dyrevelferdsloven § 1. Vedtaket kan ikke strekke seg lenger enn formålet tillater. Innholdet i Mattilsynets vedtakskompetanse på dyrevelferdsrettens området er da begrenset til «... å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr» jf. § 1.

⁵⁹ Fvl. § 2 første ledd bokstav a) og b).

⁶⁰ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) øverst på side 115.

⁶¹ Bahus (2019) s.182.

Ifølge forarbeidet til dyrevelferdsloven avgrenses enkeltvedtaksbegrepet nedad mot de tilfeller der instruksjonen Mattilsynet gir til dyreholder har karakter av å være veiledning eller en påminnelse om å følge regelverket.⁶²

3. Rekkevidden av Mattilsynets kompetanse

3.1. Innledning

I dette kapittelet vil jeg ta for meg rekkevidden av Mattilsynets virksomhet i hovedsak ut ifra § 30 første ledd. Kap. 3.2 vil ta for seg innholdet i nødvendighetsvilkåret med utgangspunkt i § 30 første ledd, og om det foreligger et skjerpet krav til forholdsmessighet i § 33 første ledd. Fortløpende vil det også redegjøres for hvilke begrensninger dyrevelferdsloven setter, enten i ordlyden i §§ 30 og 33, eller med bakgrunn i formålsbestemmelsen eller andre relevante rettsregler. Til slutt, i kap. 3.3, vil rekkevidden og innholdet i Mattilsynets frie skjønn vurderes.

3.2. Nødvendighetsvilkåret

3.2.1. Innledning

Paragraf 30 første ledd regulerer at «Mattilsynet fører tilsyn og kan fatte nødvendige enkeltvedtak for å oppnå etterlevelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven». Lovregelen slår fast at Mattilsynet har vedtaks- og tilsynskompetanse for å sikre at regelverk og tilhørende forskrifter overholdes. Paragraf 33 første ledd regulerer Mattilsynets mulighet til å fatte «... nødvendige forbud mot aktiviteter omfattet av denne loven ...». Ordlyden gir Mattilsynet kompetanse til å forby aktiviteter i loven. Tilsynet har myndighet til å forby hold av dyr i sin helhet for eksempel ved brudd på dyrevelferdsloven § 23.

I denne delen av oppgaven vil jeg i hovedsak ta for meg innholdet av nødvendighetsvilkåret i §§ 30 og 33. Det særlige fokuset vil ligge på Mattilsynets rettigheter og plikter, og i forlengelsen av det, hvilke begrensninger forståelsen av nødvendighetsvilkåret setter for Mattilsynets virksomhet. I kap. 3.2.3 vurderes innholdet i nødvendighetsvilkåret i § 33 sett opp mot § 30, og om det kan legges til grunn at det finnes et skjerpet krav til nødvendighet når vedtaket blir mer inngripende.

⁶² Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.115 andre avsnitt.

3.2.2. *Overordnet om nødvendighetsvilkåret*

Paragraf 30 første ledd gir Mattilsynet kompetanse til å «... fatte *nødvendige* enkeltvedtak for å oppnå etterlevelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven».⁶³ At noe er «nødvendig» vil si at det må være adekvat eller tilstrekkelig, men likevel ikke alltid hensiktsmessig. Ordlyden uttrykker at et vedtak er ansett som «nødvendig» når det sørger for at lovens bestemmelser overholdes. Dette er et uttrykk for minste inngrepsprinsipp, ettersom ordlyden kun oppstiller et minstekrav om at regelverket skal følges. Med andre ord har Mattilsynet kun kompetanse til å fatte det vedtaket som er minst inngripende ettersom det alltid vil være tilstrekkelig til å sørge for at loven etterleves. Dette begrenser Mattilsynets vedtaksmyndighet fordi den er betinget av hva som er «nødvendig».

Forarbeidene til matloven presiserer hva innholdet i nødvendighetsvilkåret er. Der fremkommer det at «[b]egrepet «nødvendige vedtak» [...] forstås som en henvisning til proporsjonalitetsprinsippet/forholdsmessighetsprinsippet (...). For tilsynsmyndighetene betyr det blant annet at det ikke skal gripes inn i den enkeltes rettigheter og interesser i større utstrekning enn det som anses som nødvendig».⁶⁴ Sammenlignet med forklaringen av vilkåret «nødvendig» i forarbeidene til dyrevelferdsloven ser vi at vilkåret er ment å ha samme innhold.⁶⁵ Når et vedtak er «nødvendig» jf. dyrevelferdsloven § 30 første ledd skal avgjøres med bakgrunn i en forholdsmessighetsvurdering, hvor minste inngrepsprinsipp blant annet skal vurderes. Etter mitt syn er dette en utvidet forståelse av nødvendighetsvilkåret. Det skal tas utgangspunktet i det minst inngripende vedtaket, men det åpnes likevel for at andre momenter kan rettferdiggjøre et strengere vedtak.

Spørsmålet er da hva en forholdsmessighetsvurdering innebærer.

Det er omdiskutert om det foreligger et generelt forholdsmessighetsprinsipp i forvaltningsretten. Forvaltningen foretar ofte nødvendighetsvurderinger som baserer seg på en forholdsmessighetsvurdering når det fatter vedtak. Etter mitt syn er hovedproblematikken med forholdsmessighet, som et prinsipp, at det gjerne er avhengig av situasjonen hva som er forholdsmessig. Dermed vil det være vanskelig å fastsette bestemte momenter som alltid vil være aktuelle å drøfte. Likevel påpeker jussprofessor ved UiA, Tor-Inge Harbo, at en

⁶³ Min kursivering.

⁶⁴ Ot.prp. nr.100 (2002-2003) s.157 syvende avsnitt.

⁶⁵ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.115 første og andre avsnitt og Ot.prp. nr.100 (2002-2003) s.157 midt på siden.

forholdsmessighetsvurdering gjerne inneholder «... egnethets- og nødvendighetstestene mål- middel-vurderinger. Det vil si at de har å gjøre med forholdet mellom *middelet* som anvendes og *målet* som skal oppnås. At et middel er egnet til å oppnå det ønskede målet, kan omskrives til et krav om at middelet må være formålmessig eller formålstjenlig».⁶⁶ Han skriver videre, i avsnittet under, at det må forutsettes at forvaltningen har en plikt til å vurdere det minst inngripende tiltaket når et organ vurderer hva som er nødvendig. Ut ifra dette kan det settes opp et generelt krav om at minste inngrep skal vurderes, og at middelet må være formålstjenelig for å oppnå målet. Etter mitt syn fremstår disse momentene som relativt gjennomgående. Andre momenter vil imidlertid gjerne variere ut ifra hvilken lov en anvender.

I forarbeidene og rettspraksis til dyrevelferdsloven fremkommer det noen momenter som kan legges vekt på i en forholdsmessighetsvurdering. Det presenteres at «[s]om hovedregel skal det fattes vedtak når det foreligger brudd på regelverket».⁶⁷ Dette betyr imidlertid ikke at Mattilsynet har en plikt til å fatte vedtak der det foreligger brudd. I noen tilfeller kan mindre inngripende tiltak, som f.eks. å minne dyreholder på at vedkommende har plikt til å følge regelverket, være bedre egnet. Forarbeidene nevner også tilfeller der det kan være aktuelt å ikke fatte vedtak:

«Selv om det aktuelle pliktsubjektet er forpliktet til å følge regelverket, vil det ikke alltid være hensiktsmessig eller å anse som effektivt tilsyn å fatte vedtak i alle tilfeller der det er konstatert et rettsstridig forhold. Et målrettet og effektivt tilsyn vil kunne tilsi at enkeltstående observasjoner av mindre alvorlig karakter i første omgang kun påpekes overfor parten, til fordel for økt innsats og oppmerksomhet mot oppfølging av generelle systemfeil eller mer alvorlige brudd på regelverket. En påpeking av plikten til å følge regelverket anses rettslig kun som veiledning og ikke som et enkeltvedtak.»⁶⁸

Forarbeidet presiserer videre at vilkåret er basert på en forholdsmessighetsvurdering hvor Mattilsynet har mulighet til å foreta nødvendige prioriteringer.⁶⁹ For å avgjøre om et vedtak er forholdsmessig må innholdet dermed sees opp mot den konkrete situasjonen. Innholdet kan være mer eller mindre inngripende avhengig av situasjonen. Minst inngripende vil være å veilede og minne dyreholder på at regelverket skal følges. Videre, når tilsynet fatter vedtak, benyttes det gjerne tiltak eller pålegg om, slakt, bedre fôringsrutinger, tilgang på rent vann, bedre forhold på utegang, tvangssalg, og lignende i samsvar med forskrifter som gjør seg

⁶⁶ Harbo, [«Forholdsmessighet»](#).

⁶⁷ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.115 andre avsnitt.

⁶⁸ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.115 andre avsnitt.

⁶⁹ Ot.prp. nr.100 (2002-2003) s.157 syvende avsnitt.

gjeldende i det aktuelle tilfelle.⁷⁰ De strengeste vedtakene Mattilsynet benytter seg av er aktivitetsforbud jf. § 33 og delvis eller fullstendig avvikling av drift.⁷¹

Både ordlyden, lovens formål og forarbeidene setter en høy terskel for inngrepsviljen.⁷² Det har ført til at Mattilsynet av og til har brukt lenger tid enn det som er ansett som nødvendig før de har grepet inn i en alvorlig situasjon. Rt. 1993 s.1397 illustrerer hvor lang tid Mattilsynet kan bruke før de strengeste tiltakene anvendes. Saken omhandlet en sauebonde som ble fradømt retten til å drive med sau etter brudd på dyrevernsloven av 1974 § 32. Mattilsynet hadde i perioden 1984-1991 drevet med tilsyn og pålagt bonden ved flere anledninger å endre på dyreholdet. Dette fordi dyrene ikke fikk nok mat, og rommet de oppholdet seg i holdt ikke til å møte minstekravene. Dette er en kjennelse fra Høyesterett, og de går ikke inn i en vurdering av om saken burde vært bragt inn for retten tidligere. Den illustrerer likevel godt hvor lang tid det kan ta før et aktivitetsforbud kommer, og at det i mange tilfeller ikke er hensiktsmessig å vente så lenge. Aktivitetsforbud, er som nevnt, et av de strengeste vedtaket Mattilsynet kan fatte, og det gjøres etter vilkårene i dyrevelferdsloven § 33. Hva det har å si for forholdsmessigheten vil jeg komme tilbake til i kap. 3.2.3. Bonden hadde i dette tilfelle gjort små endringer i en kort periode etter tilsynet, men dette ble ikke opprettholdt. Hadde Mattilsynet vedtatt strengere tiltak eller pålegg tidligere er det stor mulighet for at sauene kunne blitt spart mye lidelse.

Det er likevel ikke gitt at alle situasjoner krever strenge tiltak. Det er dermed vanskelig å sette en standard for når et vedtak er forholdsmessig, fordi det må gjøres en konkret vurdering i hver sak. Ofte må en gjerne la det gå en del tid for at vedtaket skal være i tråd med kravet til forholdsmessighet. Med andre ord må det foreligge en balanse mellom hva som er nødvendig og hvor mye dyrene skal måtte lide før det gjøres noe.

Det er også vanskelig å avgjøre hva som er «nødvendige vedtak» når dyreholdet ikke er gjennomgående dårlig, men bærer preg av å være svekket på noen områder eller i visse perioder. I LG-2019-87171 hadde Mattilsynet fattet vedtak om aktivitetsforbud mot en bonde på Jæren jf. dyrevelferdsloven § 33. Lagmannsretten mente at Mattilsynet hadde gått for hardt til verks med å fatte vedtak om aktivitetsforbud som omfattet ethvert dyrehold uten

⁷⁰ Se f.eks. Forskrift 22. april 2004 nr.665 om hold av storfe.

⁷¹ Se f.eks. LB-2018-170624 der Mattilsynet hadde vedtatt avvikling av sauedrift.

⁷² Stenevik og Mejdell (2011) s.339.

tidsbegrensning. I vurderingen av vilkåret «nødvendig» uttalte lagmannsretten at «... det må heller ikke foreligge andre mindre inngripende tiltak ...».⁷³ Mattilsynet hadde i denne saken pålagt bonden å endre forholdene på gården flere ganger og dermed anså det som nødvendig å vedta aktivitetsforbud når dette ikke ble overholdt. Lagmannsretten var for så vidt enig i dette, men at et totalt aktivitetsforbud verken var nødvendig eller forholdsmessig ut ifra forholdene, når andre mindre inngripende tiltak, som f.eks. begrensning av antall dyr, kunne vært anvendt. Det som kan trekkes ut av dommen er for det første at lagmannsretten innfortolker et minste inngrepsprinsipp i vurderingen av når et vedtak er «nødvendig». For det andre så legger retten særlig vekt på at hvis det finnes mindre inngripende tiltak så skal disse anvendes før andre strengere tiltak. Den ordlydstolkningen som ble gjort i starten av dette delkapittelet sammenfaller da med lagmannsrettens vurdering. Etter mitt syn er det likevel ikke helt i samsvar med hva en forholdsmessighetsvurdering åpner for.

Basert på det som er vurdert ovenfor setter da nødvendighetsvilkåret en ramme for når Mattilsynet kan fatte vedtak. Etter ordlyden skal det kun fattes vedtak når det er nødvendig for å ivareta lovens regler. Vedtaket må med andre ord samsvare med formålet i § 1. Formålet setter da en grense, et vedtak kan neppe anses som «nødvendig» jf. § 30 første ledd om det ikke «fremmer god dyrevelferd og respekt for dyr» jf. § 1. Ordlyden «nødvendig» inneholder også et krav om minste inngrep. Mattilsynets kompetanse utvides imidlertid ved at nødvendighetsvilkåret skal anses som en henvisning til en forholdsmessighetsvurdering. Utgangspunktet skal være at brudd på dyrevelferdsloven gjør det tilstrekkelig til å fatte vedtak. Vurderingen videre starter gjerne i minste inngrepsprinsippet, men et vedtak er ansett forholdsmessig så lenge det er formålstjenelig og ikke er mer inngripende enn nødvendig. Likevel gir forarbeidene uttrykk for at brudd på lovverket ikke alltid bør resultere i et vedtak. Der det ikke foreligger alvorlig brudd og det kan fremstå som mest hensiktsmessig med veiledning er dette å foretrekke for å ivareta effektiviteten og tilliten til Mattilsynet.⁷⁴

Spørsmålet videre er om Mattilsynet faktisk praktiserer den rammen forholdsmessighetsvurderingen oppstiller. I en sak fra Hedmark, Region Øst, som jeg har fått innsyn i, ble en bonde pålagt å avvikle storfeholdet sitt på grunn av flere brudd på dyrevelferdsloven.⁷⁵ Mattilsynets vurdering da de fattet vedtaket ser i hovedsak ut til å bero

⁷³ LG-2019-87171 s.5 tredje avsnitt.

⁷⁴ Ot.prp. nr.100 (2002-2003) s.157 siste avsnitt.

⁷⁵ Saksnummer 2019/069311.

på en vurdering av hvorvidt det forelå brudd på dyrevelferdsloven, og forskrift om hold av storfe.⁷⁶ Avslutningsvis går tilsynet inn på en vurdering av om vedtaket er forholdsmessig, men igjen ligger hovedfokuset på bruddene på dyrevelferdsloven. Mattilsynet vurderer ikke hvor inngripende selve vedtaket er i henhold til de bruddene som foreligger. De vurderer med andre ord ikke om graden av alvorlighet kan rettferdiggjøre total avvikling av drift med storfe, noe denne bonden har holdt på med i 30 år. Det vurderes heller ikke om det kan anvendes aktivitetsforbud jf. § 33 i f.eks. en tidsbegrenset periode, eller om bare deler av driften kan avvikles i form av at bonden f.eks. skal kvitte seg med alle oksene, isteden for alle dyrene. I henhold til minste inngrepsprinsipp burde dette vært en del av vurderingen av om avviklingsvedtaket er «nødvendig» jf. § 30 første ledd.

3.2.3. *Skjerpet krav til forholdsmessighet*

Basert på en sammenligning av innholdet i forarbeidet til dyrevelferdsloven § 30 og § 33 er utgangspunktet at ordlyden «nødvendige» er ment å ha samme innhold.⁷⁷ Likevel kan det hende at noen inngrep krever et skjerpet krav til nødvendigheten av vedtaket.

Paragraf 33 regulerer når Mattilsynet kan fatte aktivitetsforbud. Det innebærer et totalt eller begrenset forbud om å holde dyr. Begrensningen kan for eksempel være i tid eller arter. Dette fremkommer klart av ordlyden i § 33 første ledd:

«Den som unnlater å etterkomme vesentlige pålegg eller grovt eller gjentatte ganger overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan av Mattilsynet ilegges nødvendige forbud mot aktiviteter omfattet av denne loven. Forbudet kan gjelde alle eller noen arter, en eller flere aktiviteter, for en viss periode eller inntil videre.»

Ordlyden setter opp tre alternative vilkår som innebærer en begrensning i Mattilsynets frihet til å fatte vedtak etter § 33 første ledd. Det er likevel ikke innholdet i disse vilkårene som skal vurderes videre, men om nødvendighetsvilkåret har et annet innhold når vedtaket utgjør et større inngrep.

Før jeg går videre er det nødvendig å påpeke at § 33 ikke anses som et straffebud etter norsk rett.⁷⁸ Ifølge forarbeidene er «[v]edtaket etter denne bestemmelsen [...] ikke straff, og skal

⁷⁶ Forskrift 22. april 2004 nr.665 om hold av storfe.

⁷⁷ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) sammenligning av s. 115 annet ledd og s.116 til § 33 forbud mot aktiviteter omfattet av loven annet ledd.

⁷⁸ Om aktivitetsforbud etter § 33 er ansett som straff etter EMK ligger for langt utenfor oppgavens rekkevidde og vil dermed ikke vurderes. Likevel er det nyttig å påpeke HR-2015-980-U forkastet anke om at aktivitetsforbud var straff etter EMK protokoll 7 art. 4 nr. 1. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. November 1950. (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen - EMK).

utelukkende benyttes for å beskytte dyr». ⁷⁹ I Rt. 2003 s.1750 ble det slått fast at heller ikke rettighetstap etter dyrevernloven § 32 var å anse som straff. Dommen har overføringsverdi ettersom dyrevelferdsloven § 33 bygger på dyrevernloven § 32. ⁸⁰ I forlengelsen av at forbudet ikke er straff, gjelder da heller ikke kravet til domstolsbehandling jf. Grl. § 96 og andre straffbarhetsbetingelser som skyldkrav og tilregnelighet. ⁸¹

Vurderingen etter § 33 er ikke bare en stadfesting av situasjonen her og nå, men også en bedømmelse av om dyreholder er skikket til å holde dyr i fremtiden. Ifølge blant annet LH-2020-45277 er kjernen i nødvendighetsvilkåret at inngrepet skal forhindre fremtidige lovbrudd. ⁸²

Hvordan domstolene vurderer gyldigheten av Mattilsynets vedtak bygger på flere subjektive momenter. Et eksempel er Loftsromdommen Rt. 1992 s.615. Der ble en 26 år gammel kvinne fradømt retten til å holde hund i et tidsrom på tre år jf. dyrevernloven § 32 jf. §§ 2, 4, 5 og 31. Begrunnelsen lå i hennes egnethet til å ta vare på dyr i fremtiden i tillegg til at hennes dårlige, personlige helse og narkotikaavhengighet ble vektlagt. Andre momenter som også blir vektlagt i rettspraksis er blant annet dyreholders evne til å rette seg etter pålegg som har kommet fra tilsynsmyndighetene. I Rt. 1990 s.974 hadde tilsynsmyndighetene gjentatte ganger fattet vedtak om at dyreholder skulle gjøre forholdene bedre for grisene.

Høyesterett vurderer også varigheten av bruddet og hvor stor sannsynligheten er for at det fortsetter. I Rt. 1985 s.955 ble en 39 år gammel bonde idømt rettighetstap for vanstell av dyr. Høyesterett presiserer at vanstellet var forårsaket av et psykisk sammenbrudd som bare varte en periode og måtte dermed ikke være bestemmende for bondens mulighet til å holde dyr senere. Han ble dermed bare idømt rettighetstap i en viss periode. Dårlig dyrehold som har karakter av å være forbigående er fulgt opp i senere praksis. I LF-2009-104716 ble det særlig vektlagt at situasjonen var et engangstilfelle. Et sentralt vurderingsmoment når rekkevidden av rettighetstap skal fastsettes ser dermed ut til å være om lovbruddet er situasjonsbetinget.

⁷⁹ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.116 fjerde avsnitt til § 33.

⁸⁰ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.82 under kap. 2.4.4.1.

⁸¹ Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven – Grl.).

⁸² LH-2020-45277 s.7 sjette avsnitt.

Det er ikke likevel gitt at praktiske forbedringer fører til at dyreholder får beholde retten til å holde dyr. I Rt. 1993 s.1397 ble byrettens dom om rettighetstap videreført selv om forholdene for sauene hadde bedret seg noe. Det ble lagt vekt på at bruddene var grove og alvorlige, og at endringene ikke hadde ført til store forbedringer. Det var også viktig å presisere at domfelte tidligere hadde gjort endringer som ikke ble opprettholdt.

Det er etter mitt syn ikke en klar nedre grense for når et vedtak er forholdsmessig etter § 33 første ledd fordi vurderingen baserer seg på subjektive forhold som vil være særdeles saksspesifikke. Som vist til i sakene ovenfor har Høyesterett heller ikke tatt stilling til hva som er den nedre grensen, men nøyer seg med å anvende momenter som skal legge føringen for innholdet i forholdsmessighetsvurderingen.

Underrettspraksis har imidlertid uttalt seg mer direkte om det generelle innholdet i forholdsmessighetsvurderingen. I en dom fra Gulating lagmannsrett uttaler retten at «[k]ravet om nødvendighet innebærer at det må være stor sannsynlighet for at det i fremtiden vil skje nye lovbrudd, dersom aktivitetsforbud ikke ilegges. Det må heller ikke her foreligge andre og mindre inngripende tiltak som kan hindre nye lovbrudd».⁸³ Mye av dette har samme innhold som i vurderingen etter § 30 første ledd, særlig at Mattilsynet skal prøve mindre inngripende tiltak først. Etter mitt syn legger retten likevel terskelen i § 33 høyere enn i § 30 når det presiseres et krav om stor sannsynlighet for fremtidige lovbrudd.

I forlengelsen av Gulating lagmannsrett sine domsavgjørelser fra 2019 kom Hålogaland lagmannsrett med en uttalelse i LH-2020-45277 som ytterligere presiserer innholdet i nødvendighetsvilkåret. Retten uttalte:

«Mattilsynets hovedkontor har i sitt vedtak tatt utgangspunkt i at kravet om nødvendighet innebærer at det må være stor sannsynlighet for at det i fremtiden vil skje nye lovbrudd dersom aktivitetsforbud ikke ilegges. Det må heller ikke foreligge andre og mindre inngripende tiltak som kan hindre nye lovbrudd. Lagmannsretten er enig i disse utgangspunktene».⁸⁴

Utgangspunktet for nødvendighetskravet i § 30 første ledd og § 33 første ledd er det samme. Mattilsynet skal alltid starte med det minst inngripende tiltaket som situasjonen krever. Herfra begrenses Mattilsynets valgfrihet til å fatte vedtak mer i § 33 enn i § 30. Terskelen er etter

⁸³ LG-2018-17779 s.7 åttende avsnitt. Dette standpunktet har blitt fulgt opp i LG-2019-87171.

⁸⁴ LH-2020-45277 s.7 sjette avsnitt.

mitt syn høyere for å fatte «nødvendige forbud» fordi det foreligger et krav om stor sannsynlighet for fremtidige brudd. Denne vurderingen er ikke nødvendig for å fatte alminnelige vedtak etter § 30 første ledd. Der er det tilstrekkelig at det foreligger brudd på regelverket, som i nederste henseende innebærer brudd på formålsbestemmelsen. Med andre ord stiller § 33 første ledd høyere krav til forholdsmessighet som innebærer et skjerpet krav til Mattilsynets vurdering av nødvendigheten av vedtaket.

3.3. Mattilsynets frie skjønn

I dyrevelferdsloven §§ 30 og 33 «kan» Mattilsynet treffe nødvendige vedtak/forbud. I en dom fra Gulating lagmannsrett, LG-2019-87171, uttalte blant annet retten: «[l]agmannsretten kan ikke prøve vurderingen av om aktivitetsforbud bør ilegges, jf. «*kan-skjønn*», utover det som følger av læren om myndighetsmisbruk». ⁸⁵ Det legges til grunn at ordlyden «kan» i §§ 30 og 33 er et uttrykk for kan-skjønn, med andre ord forvaltningens frie skjønn. En slik tolkning av ordlyden har støtte i teori. Ifølge Torstein Eckhoff vil en bokstavelig tolkning av ordlyden «kan» innebære at Mattilsynet selv har frihet til å bestemme om vedtak skal treffes. ⁸⁶

Det frie skjønnet skiller seg fra alminnelige lovregler. Selv om noe fremstår som riktig eller galt og vedtak da skal iverksettes, har forvaltningen likevel fortsatt en handlefrihet. Denne friheten avhenger av situasjonen. Forvaltningen kan for eksempel har frihet til å velge hva et vedtak skal inneholde, om det skal fattes vedtak i det hele tatt og hvordan et vilkår skal anvendes. Videre innebærer det at borgerne har begrenset adgang til å gå til domstolene å be om en ny avgjørelse i saken. Domstolene har nemlig kun legalitetskontroll og ikke hensiktsmessighetskontroll. Det betyr at domstolene kan overprøve gyldigheten av vedtaket, men kan ikke gjøre en realitetsvurdering som innebærer overprøving av skjønnet. Det er da opp til forvaltningen å ta saken inn for en ny behandling. ⁸⁷

Selv om Mattilsynet har et fritt skjønn betyr ikke det at de kan vedta hva de vil, når de vil og/eller overfor hvem som helst. For at de skal kunne fatte vedtak mot private personer må kravene til det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet oppfylles. Nå er det kodifisert i Grl. § 113. Prinsippet går ut på at forvaltningen ikke kan gripe inn i privatpersoners rettssfære uten hjemmel i lov. Det er også satt et krav i blant annet Rt. 1995 s.530 (fjordlaks dommen) at jo

⁸⁵ LG-2019-87171 s. 5 siste setning i kap. «Det rettslige utgangspunkt».

⁸⁶ Eckhoff og Smith (2014) s.372.

⁸⁷ Innjord (2014) s. 59.

større inngrep jo strengere er lovskravet.⁸⁸ Mattilsynet har da frihet til å fatte vedtak, men må ha hjemmel i formell lov. Med formell lov siktes det til lov som er vedtatt i samsvar med GrL §§ 76-79.⁸⁹ I denne sammenheng omfatter det også regelverk som har avledet autoritet i kraft av at Stortinget har delegeringsmyndighet. Dyrevelferdsloven med tilhørende forskrifter utgjør dermed tilstrekkelig grunnlag for å hjemle bruk av inngrep når Mattilsynet fatter vedtak. Videre begrenses tilsynets vedtaksmyndighet av ugyldighetsgrunnene som fremkommer av lovfestet og ulovfestet rett.

For å illustrere skillet mellom når Mattilsynet har lovhjemmel og når de går for langt, vises det til Rendalen-saken i Rt. 2006 s.1105. Høyesterett prøvde i denne saken gyldigheten av et vedtak fattet av dyrevernemnden i Rendalen i 2002. Saken omhandlet vedtak om beiterestriksjoner og pålegg om sauesanking i forbindelse med observasjoner av ulv i området. Høyesterett kom frem til at pålegget om sauesanking på de utsatte beiteområdene og nærliggende områder hadde tilstrekkelig hjemmel og oppfylte dermed legalitetsprinsippet. Det videre vedtaket om at sauene skulle holdes borte fra beite inntil ulven var felt eller revirhevdende ulv ikke lenger befant seg i området, var derimot for inngripende. I denne vurderingen uttalte Høyesterett:

«Dyrevernloven § 2 har karakter av å være en rettslig standard, der innholdet kan endre seg med utvikling og oppfatning i samfunnet. Samtidig er plikten etter § 2 straffesanksjonert, jf. § 31, og dette tilsier at bestemmelsen må gis et innhold som så langt som mulig sikrer klarhet og forutberegnelighet. Når regelen om dyreeierens plikter i dyrevernloven § 2 skal anvendes, blir det tale om en avveining av de lidelser som dyret risikerer å bli påført, mot de oppofrelser som dyreeieren kan pålegges for at denne risikoen skal fjernes eller reduseres. I dette tilfellet utløste dyrevernemndas vedtak tidsbestemte oppofrelser og utlegg som, slik jeg ser det, går langt ut over de byrder som lovgiveren kan ha ment skulle kunne pålegges dyreeierne.»⁹⁰

Grunnen til at vedtaket fra dyrevernemnden ble underkjent av Høyesterett var at nemnden ikke hadde tilstrekkelig hjemmel for å ilegge et tidsbestemt forbud mot bruk av beiteområdene. I senere tid er denne dommen vist til i forarbeidene. Komiteens flertall legger til grunn at Rendalen-saken legger grunnlaget for at tidsbestemt beitenekt ligger innenfor vedtakskompetansen og slutter seg til denne rettsstilstanden.⁹¹ Dommen viser godt hvor snever grensen kan være mellom når det foreligger lovhjemmel og når inngrepet strekker seg for langt.

⁸⁸ Rt. 1995 s.530 s.537 ant siste avsnitt.

⁸⁹ Gisle, Jon, «formell lov.» https://snl.no/formell_lov.

⁹⁰ Rt. 2006 s.1105 avsnitt 44.

⁹¹ Innst. O. nr.56 (2008-2009) kap. 2.9 fjerde avsnitt.

Siden Mattilsynet har et fritt skjønn ved vurderingen av når vedtak er «nødvendig» etter dyrevelferdsloven § 30 første ledd, må domstolene utvise forsiktighet med å overprøve deres vurderinger.

I forarbeidene blir det påpekt at «[s]aker om brudd på dyrevelferdslovgivningen kan være komplekse og av en art som politi, påtalemyndighet og domstolene har liten erfaring med. Ofte vil forvaltningen ha bedre kompetanse om forhold av betydning for dyrevelferd ...»⁹² I LE-2019-95066 uttaler retten at det skal utvises tilbakeholdenhet med å overprøve forvaltningsskjønnet. Lagmannsretten går imidlertid lenger og påpeker at retten også skal være tilbakeholden med å overprøve de faglige vurderingene til Mattilsynet; «... idet den i stor grad er bygget på veterinærfaglige vurderinger og baserer seg på et utøvd forvaltningsskjønn».⁹³ Selv om dette er grunnlaget for å respektere de veterinærfaglige vurderingene til Mattilsynet, så slutter retten seg også til Mattilsynets faglige vurderinger fordi tilsynet har mest kompetanse. Blant annet i Rt. 1980 s.1651 ble distriktsveterinærens uttalelser tillagt avgjørende vekt.

Samtidig foretas det også full overprøving med vitner som faglig kompetanse. Selv om Mattilsynet har en spesiell kompetanse på området, er det ikke gitt at de har best oversikt over sakens forhold. Det var tilfelle i LG-2019-87171. Der var det flere eksperter på dyrehold som var innom gården både oftere og lenger enn Mattilsynet. Lagmannsretten la dermed vekt på de sakkyndige sin vurdering av dyreholdet og kom til at vedtaket til Mattilsynet var for inngripende i forhold til situasjonen.

Til nå er det redegjort for innholdet i Mattilsynets frie skjønn og hvordan domstolene må forholde seg til tilsynets vurderinger. Avslutningsvis vil det derfor være relevant å vurdere om Mattilsynet har en plikt til å handle, så vel som kompetanse.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden «kan fatte nødvendige» i dyrevelferdsloven § 30 første ledd vil tilsi at Mattilsynet har kompetanse til å velge om det er tiltrengt å fatte vedtak i den konkrete situasjonen. Antitetisk forstås dette også som at Mattilsynet ikke har en plikt til

⁹² Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.84 under kap. 2.4.5.4.

⁹³ LE-2019-95066 s.8 tredje avsnitt.

å fatte vedtak selv om det foreligger brudd på dyrevelferdsloven. Med andre ord har Mattilsynet mulighet til å utøve skjønn i vurderingen av om det skal fattes vedtak.

Etter mitt syn fremstår ordlyden som vag og gir feilaktig inntrykk av rekkevidden av Mattilsynets kompetanse. Tilsynelatende gir den Mattilsynet en absolutt valgfrihet for når vedtak skal fattes i kraft av det frie skjønnet jf. ordlyden «kan». Ifølge forarbeidene til matloven er imidlertid ikke § 23, og da heller ikke tilsvarende ordlyd i dyrevelferdsloven § 30, ment å ha dette innholdet.⁹⁴ Det uttrykkes at hovedregelen er at det **skal** fattes vedtak der det foreligger brudd på lovverket.⁹⁵ Valgfriheten Mattilsynet har i kraft av det frie skjønnet strekker seg dermed ikke så langt at det kan unnlates å fatte vedtak der det foreligger brudd på regelverket. I det samme forarbeidet uttales det også at:

«Oppdages det situasjoner som kan medføre fare for menneskers, dyrs eller planters helse eller fare for miljøskade, vil tilsynets frihet til å velge om det skal fattes vedtak eller ei være underlagt begrensninger. Under henvisning til alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper vil tilsynet ha plikt til å reagere i situasjoner hvor formålet med reglene de er satt til å forvalte, ellers ville kunne undergraves. Jo større fare det er snakk om, desto større grunn vil det være for å gripe inn.»⁹⁶

I forlengelsen av at Mattilsynet har en plikt til å fatte vedtak der det foreligger brudd, har de også en plikt til å fatte vedtak der det kun foreligger en fare for brudd. Det innebærer at den friheten Mattilsynet har i kraft av et fritt forvaltningsskjønn også minker i takt med graden av risiko for brudd på regelverket. Dette utgjør en stor begrensning i Mattilsynets virksomhet.

Dyrevelferdsloven § 30 første ledd oppstiller dermed ikke bare en kompetanse til å fatte vedtak der det er nødvendig, men også en plikt for Mattilsynet til å handle når det foreligger brudd på regelverket eller fare for brudd. Ettersom beslutningen om å fatte vedtak er en utøvelse av Mattilsynets frie skjønn, må domstolen utøve forsiktighet ved overprøving. Det innebærer likevel ikke at Mattilsynet står helt fritt til å vedta hva de vil. Tilsynet er begrenset av legalitetsprinsippet og ugyldighetsgrunnene som fremkommer av lovfestet og ulovfestet rett.

4. Tilsynsplikt

4.1. Innledning

⁹⁴ Matlovens relevans på dyrevelferdslovens område se kap. 1.2 siste avsnitt.

⁹⁵ Ot.prp. nr.100 (2002-2003) s.158 første avsnitt.

⁹⁶ Ot.prp. nr.100 (2002-2003) s.158 andre avsnitt.

Paragraf 30 første ledd oppstiller at «Mattilsynet fører tilsyn ...». At dette er nytt ved loven av 2009 fremkommer tydelig av forarbeidene hvor de eksplisitt påpeker at «[n]ytt er at Mattilsynet lovfestes som tilsynsorgan ...».⁹⁷ Tilsynskompetansen var tidligere tillagt dyrevernnemndene, de var da et selvstendig organ. I 2004, da Mattilsynet ble opprettet, ble denne kompetansen delt mellom organene. Ved lovendringen ble nå dyrevernnemndene en del av tilsynet jf. § 30 annet ledd, og det fikk tilsynsmyndigheten alene.⁹⁸ Mattilsynet fikk også kompetanse til «å overdra tilsynsmyndighet til andre offentlig og private organer.»⁹⁹ Tilsynet er dermed også gitt myndighet til å delegerer tilsynsoppgaven videre til andre organ.

Ifølge § 30 annet ledd oppnevner «Mattilsynet (...) dyrevernnemndene for å ivareta lekmannsskjønnet i dyrevelferdsarbeidet». Formålet med dyrevernnemndene er ifølge forarbeidene «... primært å ivareta lekmannsskjønnet i det lokale tilsynsarbeidet».¹⁰⁰ I punkt 1 i Mattilsynets egen instruks for dyrevernnemndene fremkommer at «[m]ed lekmannsskjønn menes ... vurderinger nemndas medlemmer gjør på bakgrunn av kunnskap og holdninger som er representative for ansvarlige personer med praktisk erfaring fra dyrehold».¹⁰¹ Til forskjell fra tidligere har dyrevernnemndene en snevrere myndighet. Ifølge Mattilsynets instruks for dyrevernnemndene punkt 3 har de ikke myndighet til å fatte enkeltvedtak eller gjennomføre selvstendige inspeksjoner.

For å avgjøre rekkevidden av tilsynskompetansen etter § 30 må den sees i sammenheng med §§ 18 og 19. Disse er bestemmende for Mattilsynet rettigheter og plikter ved «tilsyn». Overfor dyrevernnemndene så gjelder paragrafene 18 og 19 bare om nemndene er på felles inspeksjon med Mattilsynet.¹⁰²

Videre i dette kapittelet vil jeg vurdere innholdet i vilkåret «tilsyn» i § 30 første ledd og hvilke rammer det setter for Mattilsynets myndighetsutøvelse. For å gjøre dette må rekkevidden av tilsynsvilkåret redegjøres for. Deretter vil jeg vurdere vilkårene i §§ 18 og 19

⁹⁷ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.114 under § 30 tilsyn og vedtak første avsnitt.

⁹⁸ Sand og Brygfjeld, *Karnov lovkommentar: § 30 2. ledd i Lov om dyrevelferd*, Lovdata.no (hentet: 10.04.22).

⁹⁹ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.114 under § 30 tilsyn og vedtak første avsnitt.

¹⁰⁰ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.114 under *andre ledd*.

¹⁰¹Baalsrud, Karen Johanne, «Instruks for dyrevernnemndene.»

https://www.mattilsynet.no/dyr_og_dyrehold/dyrevelferd/ansvar_og_oppgaver/instruks_for_dyrevernnemndene.38298/binary/Instruks%20for%20dyrevernnemndene under punkt 1. Formål siste ledd.

¹⁰²Baalsrud, Karen Johanne, «Instruks for dyrevernnemndene.»

https://www.mattilsynet.no/dyr_og_dyrehold/dyrevelferd/ansvar_og_oppgaver/instruks_for_dyrevernnemndene.38298/binary/Instruks%20for%20dyrevernnemndene under punkt 3. Myndighet.

og hvordan de er bestemmende for Mattilsynets virksomhet. Avslutningsvis vil jeg foreta en drøfting av om Mattilsynet faktisk har en tilsynsplikt etter dyrevelferdsloven.

4.2. Rekkevidden av tilsynsvilkåret

Dyrevelferdsloven § 30 første ledd oppstiller at «Mattilsynet fører tilsyn ...». Dette er hjemmelen for at det er Mattilsynet som er «tilsynsmyndigheten» etter §§ 18 og 19. Dermed er det disse paragrafene som er bestemmende for rekkevidden av den myndighet Mattilsynet har etter § 30.

Ifølge lovkommentaren omfatter ordlyden «tilsyn» både anmeldt og uanmeldt tilsyn, fordi §§ 18 og 19 regulerer tilsynsadgangen til sted og dokumenter.¹⁰³ At ordlyden omfatter uanmeldt tilsyn er forankret i forordning (EU) 2017/625 gjennomført i norsk rett ved forskrift av 3. mars 2020 nr.704 om offentlig kontroll for å sikre etterlevelse av regelverket for mat, fôr, plantevernmidler, dyrehelse og dyrevelferd.¹⁰⁴ Det er i forordningens artikkel 9 fjerde ledd første setning at det fremkommer at «[o]ffentlig kontroll skal gjennomføres uten forhåndsvarsel, unntatt dersom et forhåndsvarsel er nødvendig for at den offentlige kontrollen skal kunne gjennomføres, og det er behørig begrunnet.» Forordningen oppstiller med andre ord et krav om at uanmeldt tilsyn blir gjennomført, og det er bare i unntakstilfeller det skal gis varsel før tilsyn. Hvilke unntakstilfeller det siktes til fremkommer av forordet til forordningen:

«For å sikre at den offentlige kontrollen i forbindelse med verifisering av overholdelse er effektiv, bør det ikke gis noe varsel forut for kontrollen med mindre det er absolutt nødvendig for å gjennomføre kontrollen (for eksempel ved offentlig kontroll på slakterier under slakting som krever at de vedkommende myndighetenes personale eller representanter er kontinuerlig eller regelmessig til stede i den driftsansvarliges lokaler), eller med mindre den offentlige kontrollvirksomheten er av en slik art at et forhåndsvarsel er påkrevd (gjelder særlig i forbindelse med revisjonsvirksomhet).»¹⁰⁵

Unntakstilfellene det siktes til er med dette særlig spesifikke og inntreffer sjelden.

Det er omdiskutert om uanmeldt tilsyn ikke er i samsvar med vernet mot selvinkriminering som norsk strafferett oppstiller jf. EMK artikkel 6 nr. 1 hvor vernet er innfortolket i kravet om rettferdig rettergang «fair hearing». Advokat og professor i rettsvitenskap Jens Petter Berg skriver i sin bok «Dyrevelferdsloven» at med «mindre det foreligger begrunnet mistanke om

¹⁰³ Stenevik og Mejdell (2011) s.335.

¹⁰⁴ Forskrift 3. mars 2020 nr.704 om offentlig kontroll for å sikre etterlevelse av regelverket for mat, fôr, plantevernmidler, dyrehelse og dyrevelferd.

¹⁰⁵ Forordning (EU) nr. 2017/625 avsnitt 33 i forordet.

tilsidesetting av plikten etter § 3, bør hovedregelen være at dyreholder varsles i rimelig tid før kontrollen finner sted».¹⁰⁶ Det fremkommer imidlertid av NOU 2003:15 «Fra bot til bedring» i kap. 12.7.4 siste avsnitt (s.189) at vernet mot selvinkriminering ikke er «... til hinder for at det kan tas beslag i dokumenter, tas blodprøve eller lignende. I den grad det foreligger hjemmel for denne typen tvangsmidler i saker om administrative sanksjoner, er det neppe grunn til å vurdere dette annerledes her». Det er med andre ord ikke noe som tilsier at den adgang Mattilsynet får etter §§ 18 og 19 i dyrevelferdsloven til uanmeldt og anmeldt tilsyn er i strid med vernet mot selvinkriminering. Etter mitt syn kan Berg likevel ha et poeng i at Mattilsynet bør ta hensyn til om det er grunn til å tro at det foreligger grove brudd på dyrevelferdsloven før de anvender sin rett til uanmeldt tilsyn. Det er ikke nødvendig å gå for inngripende til verks der det ikke er gode grunner for det.

4.3. Mattilsynets adgang til sted eller lokale ved tilsyn

Paragraf 18 første ledd første setning «[t]ilsynsmyndighetene skal ha uhindret tilgang til sted eller lokale der det er grunn til å tro at det holdes dyr eller foregår annen aktivitet omfattet av loven». Ordlyden oppstiller et krav om at dyreholder ikke skal hindre «tilsynsmyndighetene» å få tilgang til områder der det holdes dyr, eller der dyr normalt oppholder seg.

Med ordlyden «tilsynsmyndighetene» i bestemmelsen siktes det i utgangspunktet til Mattilsynet, men der de har med seg dyrevernemndene på inspeksjon vil ordlyden også omfatte dem. En naturlig språklig forståelse av ordlyden er at også andre forvaltningsorganer kan bli med på inspeksjon, og ha samme adgang som Mattilsynet, om det skulle være behov for det.

Myndighetens rekkevidde overlapper med lovens virkeområde i § 2 ettersom den ikke bare hjemler sted eller område «... der det er grunn til å tro at det holdes dyr ...», men også strekker seg til å omfatte «... annen aktivitet omfattet av loven» jf. § 18 første ledd.¹⁰⁷ Mattilsynets rett til inspeksjon omfatter altså ikke bare steder der det befinner seg dyr, men også der det for eksempel produseres fôr eller andre produkter til dyr. Det gir Mattilsynet en omfattende adgang til inspeksjon.

¹⁰⁶ Høyemo og Brygfeld, *Karnov lovkommentar 3 til § 18 siste ledd i Lov om dyrevelferd*, lovdata.no (hentet: 10.04.2022) av med videre henvisning til Berg (2017).

¹⁰⁷ Høyemo og Brygfeld, *Karnov lovkommentar: § 18 1. Ledd i Lov om dyrevelferd*, note 1, Lovdata.no (hentet: 10.04.2022).

Med «sted og lokale» jf. § 18 første ledd er det ikke ment å avgrense geografisk. Så lenge Mattilsynet «har grunn til å tro» at det drives med dyrehold, skal de ha tilgang til de lokalene det måtte gjelde uavhengig av om det er fjøs, bolig, bod, eller lignende.

Spørsmålet er hvor langt Mattilsynets uhindrede tilgang i § 18 første ledd strekker seg.

I litteraturen er ordlyden «skal ha uhindret tilgang» forstått som «... en plikt for den ansvarlige til å yte et aktivt samarbeid under inspeksjon. Verken låste dører, vakthunder eller andre former for stengsler, protester, trusler eller bestikkelser skal være til hinder for inspeksjon».¹⁰⁸ Et illustrerende eksempel er HR-2016-471-U hvor en bonde truet Mattilsynet da de kom på tilsyn i forbindelse med klage på vedtak om tvangsavvikling av drift. Ankeutvalget påpekte at «Mattilsynet har hjemmel for å gjennomføre slike inspeksjoner i dyrevelferdsloven § 18. Lagmannsretten fant at A ved sin truende adferd forsøkte å «urettmessig hindre et lovlig tilsyn».¹⁰⁹ Bondens trusler mot inspektørene var med andre ord klart et brudd på Mattilsynets inspeksjonsrett jf. § 18 første ledd.

I forarbeidene presiseres det at «[a]dgangsretten til sted der det er grunn til å tro at det holdes dyr gjelder uavhengig av om det faktisk holdes dyr der på det aktuelle tidspunktet eller ikke. Dette bl.a for å ivareta behovet for å inspisere også rom m.m. der eier hevder det ikke befinner seg dyr».¹¹⁰ Det kan også være nyttig for tilsynsmyndigheten å ha tilgang til rom selv om dyrene ikke oppholder seg der for øyeblikket, nettopp for å se hvordan de har det når de oppholder seg der. Eksempelvis bør Mattilsynet ha tilgang til fjøset selv om alle dyrene befinner seg på utegang når tilsynet er tilstede.

Forarbeidene uttrykker videre at «... det ved praktisering av adgangsretten tas hensyn til privatlivets fred. Inspeksjon i private hjem der det ikke drives noen form for registreringspliktig virksomhet etter loven, antas etter denne loven kun å være aktuelt i tilfeller der det er grunn til å tro at dyr er utsatt for unødige påkjenninger eller belastninger».¹¹¹ Forarbeidet gir uttrykk for at Mattilsynet skal utvise en viss tilbakeholdenhet med å trenge seg inn i private hjem for å utøve tilsyn. Dette er i samsvar med Grl. § 102 og

¹⁰⁸ Stenevik og Mejdell (2011) s.198 siste avsnitt.

¹⁰⁹ HR-2016-471-U avsnitt 13.

¹¹⁰ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.105 andre avsnitt.

¹¹¹ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.105 siste avsnitt.

EMK art. 8 om retten til privatliv og hjem. Etter mitt syn bør Mattilsynet likevel ikke være så tilbakeholden at det går på bekostning av det formålet de er ment å ivareta i dyrevelferdsloven § 1.

Adgangsretten er likevel ikke absolutt. For det første må inspeksjon foregå i tråd med saksbehandlingsreglene i fvl. § 15. Det innebærer at Mattilsynet før tilsyn skal legitimere seg, oppgi formålet med inspeksjonen og hjemmelsgrunnlaget jf. første ledd. Andre og fjerde ledd setter også regler for hvordan inspeksjon skal gjennomføres og når man kan klage. Den mest sentrale delen av fvl. § 15 og som gjerne kan lage problemer for inspeksjonen er tredje ledd; «[b]estemmelsene i første og annet ledd gjelder bare for så vidt de kan gjennomføres uten vesentlig ulempe eller uten at formålet med forretningen settes i fare». Med ordlyden «forretning» vises det her til inspeksjonen/granskningen.¹¹² Ordlyden tilsier da at inspeksjon kan gjennomføres der det ikke innebærer betydelig problemer å få gjennomført eller der målet med inspeksjonen forsvinner.

Hvis Mattilsynet ikke får gjennomført inspeksjon på det angitte tidspunkt er dette ofte en ulempe som kan føre til at formålet med inspeksjonen bortfaller, ettersom dyreholder da gjerne får mulighet til å kamuflere brudd.¹¹³ Brudd på fvl. § 15 kan dermed medføre en begrensning i Mattilsynets fysiske tilgang til områdene de har behov for å inspisere.

For det andre omfatter ikke inspeksjonsretten en absolutt tilgang til områder som er låst, eller hvor det må brukes tvang for at dyreholder skal gi tilgang. Denne retten er ifølge forarbeidene forbeholdt politiet.¹¹⁴ Politiet kan gripe inn for å avverge eller stanse lovbrudd jf. politiloven § 7 første ledd pkt. 3.¹¹⁵ Politiet har også mulighet til å ta seg inn på privat eiendom eller område når det skal foretas inngrep etter første ledd jf. § 7 annet ledd. Denne fullmakten må imidlertid anvendes med de begrensninger som følger av Grl. § 102 om vern mot husinkvisisjoner annet enn i kriminelle tilfeller og EMK art. 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv.¹¹⁶ En nærmere redegjørelse av dette vil imidlertid falle utenfor oppgavens rammer.

¹¹² Ot.prp. nr.27 (1968-1969) s.41 og 42, «forretning» angis bl.a. som granskingsforretning under punkt 6 (tredje ledd).

¹¹³ Stenevik og Mejdell, [§ 18. Adgang til sted og plikt til å yte bistand](#), med henvisning til Frøslie (1997) s.39.

¹¹⁴ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.105 fjerde avsnitt.

¹¹⁵ Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).

¹¹⁶ Stenevik og Mejdell (2011) s.198 annet avsnitt.

Spørsmålet er da hvilken begrensningen ordlyden «grunn til å tro» setter for Mattilsynets adgang til inspeksjon.

En alminnelig forståelse av ordlyden er at det må foreligge en berettiget mistanke om brudd på dyrevelferdsloven for at Mattilsynet skal kunne kreve tilgang til lokalet. Det er likevel ikke noe krav om bevismessig sannsynlighetsovervekt slik som ved domstolsbehandling. Tolkes ordlyden for stengt vil det medføre at dyr ikke får det tilsynet de har krav på etter loven og at formålet da bortfaller. Det er med andre ord tilstrekkelig at Mattilsynet har saklig grunn til å undersøke. En bekymringsmelding kan være tilstrekkelig til at det foreligger saklig grunn, med mindre Mattilsynet allerede vet at det ikke holdes dyr der.¹¹⁷

Forarbeidene presiserer at selv om det er «grunn til å tro» at det drives med dyrehold eller andre forhold etter loven så kan ikke tilsynsmyndighetene trenge seg inn i for eksempel bolig uten eiers samtykke. «Med unntak av rene nødrettssituasjoner, vil tilsynet måtte søke politiets bistand dersom de skal ta seg inn i private hjem mot eierens ønske».¹¹⁸ Nødrett i denne sammenheng må vurderes ut ifra den alminnelige bestemmelse om nødrett i strl. § 18.¹¹⁹

Med andre ord har Mattilsynet en vid adgang til inspeksjon og dyreholder skal samarbeide i stor grad, men hensynet til den privates rettssfære skal respekteres og setter grenser for hvor mye Mattilsynet kan kreve av tilgang. I tillegg har ikke Mattilsynet myndighet til å bruke tvang eller å ta seg inn steder hvor dyreholder nekter dem tilgang. Forvaltningsloven § 15 setter også grenser for Mattilsynets adgang til inspeksjon i form av alminnelige forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler.

4.4. Plikten til å gi opplysninger til Mattilsynet

Paragraf 19 første ledd første setning «[d]yreholder og andre som har plikter etter denne loven, skal på anmodning fra tilsynsmyndigheten gi opplysninger, melding, rapporter, dokumentasjon og innsyn i dokumenter som har betydning for tilsynsmyndighetens kontroll med etterlevelse av loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven». Ordlyden fastsetter en

¹¹⁷ Stenevik og Mejdell (2011) siste avsnitt.

¹¹⁸ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.56 siste avsnitt under kap. 2.2.17.4.

¹¹⁹ St. Meld. 15 (2008-2009) s.104 til § 18 siste setning i fjerde avsnitt. Det fører for langt å gå nærmere inn på spørsmålet om nødrett her.

lovpålagt plikt for dyreholder og andre ansvarssubjekter å presentere Mattilsynet eller andre tilsynsmyndigheter med opplysninger om dyreholdet når de krever det.

Bestemmelsen pålegger ansvarssubjektet å legge frem «opplysninger, melding, rapporter, dokumentasjon og innsyn i dokumenter». Ordlyden er her delvis overlappende, men de ulike ordene er også ment å ha selvstendig innhold. Opplysninger kan for eksempel være både informasjon om dyrenes miljø, men også fysiske gjenstander som utegang, utstyr, driftsbygninger, mv.¹²⁰ Samlet sett gir de forskjellige formene for opplysninger forskjellig innhold til saken. Etter mitt syn er denne omfattende ordlyden valgt for at Mattilsynet skal gis tilgang til alle informasjonskilder som kan ha noe å si for de faktiske forholdene i saken.

Forarbeidene gir uttrykk for at ordlyden ikke skal tolkes snevert, «... det å fremskaffe eller utarbeide opplysninger som tilsynsmyndighetene krever» omfattes også.¹²¹ Formålet med reguleringen er å få tilgang til all informasjon som kan si noe om dyreholdet og velferden, slik at dårlig dyrehold oppdages. Ordlyden «på anmodning» stiller ingen formkrav som betyr at det ikke til hinder for opplysninger kan gis muntlig.

Dyreholder er også i flere tilfeller forpliktet til å opplyse om sin egen egnethet til å ta vare på dyr jf. for eksempel forskrift om velferd for småfe § 12. For eksempel i Rt. 1992 s.615 (Loftsromdommen) ble en 26 år gammel kvinne fradømt retten til å holde hund i et tidsrom på tre år jf. dyrevernloven § 32 jf. §§ 2, 4, 5 og 31. «Vanstellet av hundene hadde sammenheng med dyreholders misbruk av narkotika. På grunnlag av blant annet opplysninger om dyreholders personlige forhold kom Høyesterett til at det var grunnlag for å fastsette tap av retten til å ha hund i tre år ...».¹²² Denne dommen viser at personlige forhold kan ha en innvirkning på vurderingen av ansvarssubjektets egnethet og at slik informasjon må fremlegges på anmodning.

Hjemmel for innsyn i dyreholders kompetanse og egnethet kan også utledes fra dyrevelferdsloven § 6. Som vist til i kap. 2.4.3 er § 6 en regulering av dyreholders ansvar for at dyrene blir «... ivaretatt av tilstrekkelig og faglig kompetent personell». Det er dette

¹²⁰ Stenevik og Mejdell, [§ 19. Opplysningsplikt, dokumentasjon og kontrolltiltak](#), og Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven – strl.).

¹²¹ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.106 til § 19 andre ledd.

¹²² Stenevik og Mejdell [§ 19. Opplysningsplikt, dokumentasjon og kontrolltiltak](#).

ansvaret som begrunner Mattilsynets rett til innsyn i for eksempel personlige forhold. Å kreve innsyn i slike opplysninger etter dyrevelferdsloven § 19 første ledd er imidlertid i seg selv et pålegg jf. ordlyden «på anmodning» som da utløser visse rettigheter og plikter i fvl. § 14.

Det vil da være hensiktsmessig å vurdere om et pålegg etter dyrevelferdsloven § 19 jf. § fvl. § 14 er et enkeltvedtak. Hvis det er et enkeltvedtak må Mattilsynet gjøre en vurdering av om det er nødvendig jf. dyrevelferdsloven § 30 første ledd før det kan fattes. Etter vurderingen i kap. 2.5 er nedre grense for enkeltvedtak en oppfordring fra Mattilsynet om å følge regelverket. Et pålegg er klart mer enn en oppfordring. Når Mattilsynet pålegger dyreholder å fremlegge slik informasjon er det da i form av et enkeltvedtak jf. fvl. § 2 bokstav a) og b), fordi det er bestemmende for en bestemt persons rettigheter og plikter. Tilsynet anvender sin vedtakskompetanse i kraft av dyrevelferdsloven § 30 første ledd, som innebærer at inngrepet må stå i forhold til betydningen av kontrollen.¹²³ Dette synspunktet har støtte i forarbeidene hvor det fremkommer at anmodning må rettes mot bestemte personer i en konkret sak.¹²⁴ Ifølge lovkommentaren til dyrevelferdsloven kan et krav til tilbakeholdenhet og forholdsmessighet uansett forankres i alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.¹²⁵

Fra ansvarssubjektet sin side, så foreligger det et krav til redelighet.¹²⁶ Ber Mattilsynet om opplysninger om for eksempel forholdene på utegang, er ansvarssubjektet forpliktet til å fremlegge all informasjon vedkommende har. Dette gjelder selv om informasjonen kan sette vedkommende i et dårlig lys.

4.5. Er dyrevelferdsmyndighetene pålagt å drive med tilsyn?

I kapitlene ovenfor har jeg redegjort for hva som ligger i ordlyden «tilsyn» og hvordan dyrevelferdsloven §§ 18 og 19 påvirker rekkevidden av Mattilsynets tilsynsmyndighet. Det som gjenstår er likevel å gjøre en vurdering av om Mattilsynet faktisk har en plikt til å drive tilsyn, eller om de rett og slett har mulighet til å unnlate å drive med tilsyn.

Allerede i virksomhetsnavnet Mattilsynet ligger det en forventning om at dette organet driver med tilsyn. Det fremkommer også av § 30 første ledd at «Mattilsynet *fører* tilsyn ...».¹²⁷

¹²³ For det overordnede innholdet i nødvendighetsvilkåret se kap. 3.2.2.

¹²⁴ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.106 til § 19 opplysningsplikt, dokumentasjon og kontrolltiltak tredje avsnitt.

¹²⁵ Stenevik og Mejdell, [§ 19. Opplysningsplikt, dokumentasjon og kontrolltiltak](#).

¹²⁶ Stenevik og Mejdell (2011) s.209.

¹²⁷ Min kursivering.

Ordlyden «fører» inneholder en forventning om at det skal foregå en form for tilsynsaktivitet. Om denne er valgfri eller ikke er imidlertid ordlyden taus om. Det kan tenkes at lovgiver har ment å oppstille en tilsynsplikt. Forarbeidene gir likevel lite veiledning. Det fremkommer at Mattilsynet har kompetanse til å føre tilsyn, men ingen indikasjon på at de har plikt til å gjøre det.¹²⁸

I dyrevernloven § 24 (1974) var dyrevernemndene pålagt å drive med tilsyn. Ifølge forarbeidet «er det fastslått en plikt for dyrevernemnda til å holde seg orientert om alt dyrehold i distriktet og en plikt til å foreta uanmeldte inspeksjoner».¹²⁹ Dette ble borte ved lovendring av 2004 som et resultat av at Mattilsynet ble opprettet og tok over oppgavene til dyrevernemndene. Tanken var at Mattilsynet skulle konsumere og styrke pliktene til dyrevernemndene.¹³⁰ Gjennom denne endringen ble det eksplisitte uttrykket for tilsynsplikten borte. Om dette ble gjort bevisst eller var et resultat av uoppmerksomhet, er uklart ettersom forarbeidene er tause på dette punktet. Plikten er heller ikke videreført i den nye loven av 2009.

Dyrevelferdsloven oppstiller imidlertid en generell plikt for alle; at «dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger» jf. § 3. Ordlyden i § 3 ser ut til å strekke seg lenger enn det som fremkommer av § 5 også. Ut fra dette kan det konkluderes med at Mattilsynet har en generell plikt etter § 3, som er videre enn den plikten enhver har, etter § 5. Det kan med andre ord innfortolkes en tilsynsplikt for Mattilsynet hvis en ser § 3 sammen med § 30 første ledd. Etter mitt syn er det uheldig at loven ikke eksplisitt uttrykker en tilsynsplikt slik dyrevernloven av 1974 gjorde. På dette punktet kan lovens tilsynskrav synes svekket. På den andre siden har samfunnets fokus på godt dyrehold og velferd økt betraktelig. Det legger mer press på tilsynsmyndighetene til å gjøre en grundig jobb. Dette kan tale for at kravet til tilsyn er blitt styrket alene gjennom samfunnsmessige holdninger.

5. Oppsummering og avsluttende bemerkninger

Mattilsynets vedtaks- og tilsynskompetanse etter dyrevelferdsloven fremkommer av § 30 første ledd. Denne kompetansen er ikke uten begrensninger. Utgangspunktet er at Mattilsynet har et forvaltningsskjønn og dermed kan avgjøre når vedtak må fattes for å ivareta formålet

¹²⁸ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.114 til § 30 tilsyn og vedtak annet avsnitt.

¹²⁹ Ot.prp. nr.7 (1994-1995) s.14 annet avsnitt.

¹³⁰ Ot.prp. nr.16 (2003-2004) s.11 tredje avsnitt

med loven. Begrensningen i dette skjønnet gjør seg blant annet gjeldende ved at vedtaket må være nødvendig og forholdsmessig. Forarbeidene indikerer at ordlyden «nødvendig», i § 30 første ledd, skal tolkes utvidende ved å vurdere om vedtaket også er forholdsmessig.¹³¹

Mattilsynet får da rom til å gjøre selvstendige vurderinger av den konkrete saken. Som drøftet i kap. 3.2.2 ville Mattilsynets myndighet vært betraktelig innsnevret om det ikke var innfortolket en forholdsmessighetsvurdering i nødvendighetsvilkåret. Fordi tilsynet da måtte valgt det minst inngripende vedtaket som hadde oppfylt formålet med loven.

Formålet i § 1 setter i seg selv en grense for Mattilsynets virksomhet. For det første setter den en grense for når et vedtak er nødvendig/forholdsmessig. Et vedtak kan neppe anses som nødvendig om det ikke er egnet til å oppfylle vilkårene i § 1, se kap. 3.2.2. For det andre gir ordlyden i § 1 Mattilsynet større handlerom ved valg av inngrep, ved at loven kun er ment å «... fremme god dyrevelferd og respekt for dyr».¹³² Mattilsynet har med andre ord ikke en lovpålagt plikt til å sørge for at alle dyr i Norge lever et fullgodt liv.

Ordlyden gjelder likevel, etter mitt syn, kun i den utstrekning at livet involverer smerte, lidelse, glede, sorg, fryd osv. Den er ikke ment som en mulighet for Mattilsynet til å unnlate å oppfylle sine forpliktelser etter loven. Det kan imidlertid diskuteres om den da anvendes som en sikkerhet for Mattilsynet å gjemme seg bak i de tilfeller de muligens burde handlet tidligere. Samtidig er det ikke noen kjente eksempler på dette i praksis, hvor stort problem dette utgjør er da usikkert.

Som vist til i kap. 4 utgjør tilsynsplikten også en rettslig ramme for Mattilsynets virksomhet. Særlig siden det kan innfortolkes en plikt til tilsyn med forankring i § 3 «... beskyttes fare for mot unødige påkjenninger og belastninger» og den generelle tilsynskompetansen Mattilsynet har etter § 30 første ledd.

Etter mitt syn er det imidlertid uheldig at en slik plikt må innfortolkes og ikke kan leses direkte ut av ordlyden. Lovgiver kunne bygget videre på den tilsynsplikten dyrevernemndene hadde før Mattilsynet ble opprettet i 2004. Da hadde plikten stått sterkere i lovverket.

Mattilsynets tilsynskompetanse er likevel ikke absolutt, se kap. 4.2. Dyrevelferdsloven §§ 18 og 19 regulerer hvor langt tilsynet kan gripe inn i privatlivets fred etter EMK art. 8 og GrL. §

¹³¹ Ot.prp. nr.100 (2002-2003) s.157 syvende avsnitt.

¹³² Jf. § 1, min utheving.

102. Dette inngrepet krever imidlertid en samarbeidsvilje fra dyreholder. I de tilfellene dette ikke foreligger kan ikke Mattilsynet ty til tvang, den myndigheten ligger bare hos påtalemyndighetene. Denne begrensningen fremkommer av dyrevelferdsloven med bakgrunn i antitese. Mattilsynet har ikke en lovfestet myndighet til tvang, og dermed setter det en grense for inngrep.

Rekkevidden av Mattilsynets virksomhetsutøvelse etter dyrevelferdsloven er begrenset på mange områder. Etter mitt syn kan dette skape situasjoner hvor dyrevelferden bli nedprioritert. Det er ikke i samsvar med det formål loven er ment å beskytte jf. § 1. Samtidig er det klare argumenter mot å utvide Mattilsynets kompetanse.

6. Litteraturliste

6.1. Lov

- Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven – Grl.).
- Lov 7. juni 1935 nr. 13 om dyrevern [opphevet].
- Lov 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern (dyrevernloven) [opphevet].
- Lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangs av vilt (viltloven – viltl.).
- Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).
- Lov 4. juli 2003 nr. 74 om hundehold (hundeloven – hul.).
- Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven – matl.).
- Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven – strl.).
- Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).
- Lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd (dyrevelferdsloven).
- Lov 21. juni 2019 nr. 63 om forbud mot hold av pelsdyr.
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.).

6.2. Forskrift

- Forskrift 22. april 2004 nr. 665 om hold av storfe.
- Forskrift 18. februar 2005 nr. 160 om velferd for småfe.
- Forskrift 3. mars 2020 nr. 704 om offentlig kontroll for å sikre etterlevelse av regelverket for mat, fôr, plantevernmidler, dyrehelse og dyrevelferd.

6.3. Forarbeid

- Innst. O. nr.2 (1966-1967) Innstilling fra justiskomiteén om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Innst. O. nr.56 (2008-2009) Innstilling fra næringskomiteen om lov om dyrevelferd.
- NOU 2003: 15 Fra bot til bedring.
- Ot.prp. nr.100 (2002-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).
- Ot.prp. nr.15 (2008-2009) Om lov om dyrevelferd.
- Ot.prp. nr.16 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern, lov 15. juni 2001 nr. 75 om veterinærer og annet dyrehelsepersonell og lov 4. desember 1992 nr. 130 om husdyravl.
- Ot.prp. nr.27 (1968-1969) Om lov om ikraftsettelse av forvaltningsloven og om endringer av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og andre lover.

Ot.prp. nr.7 (1994-1995) Om lov om endringer i lov 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern [opphevet].

St. Meld. 12 (2002-2003) Om dyrehold og dyrevelferd (dyrevelferdsmeldingen).

St. Meld. 15 (2008-2009) Om lov om dyrevelferd.

6.4. Rettspraksis

6.4.1. *Høyesterett*

HR-2015-980-U.

HR-2016-471-U.

Rt. 1980 s.1651.

Rt. 1985 s.955.

Rt. 1990 s.974.

Rt. 1992 s.615 B (Floftsromdommen).

Rt. 1993 s.1397 B.

Rt. 1995 s.530 A (Fjordlaks dommen)

Rt. 2003 s.1750 A.

Rt. 2006 s.1105 A.

6.4.2. *Lagmannsretten*

LB-2018-170624.

LE-2004-102930.

LE-2016-177479.

LE-2019-95066.

LF-2009-104716.

LG-2018-17779.

LG-2019-87171.

LH-2018-17696.

LH-2020-45277.

6.4.3. *Tingretten*

TFOSN-2019-9268 (Lerøy-saken).

6.5. Konvensjoner og direktiv

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4.

November 1950. (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen - EMK).

Europaparlaments- og rådsforordningen (EU)2017/625 av 15. mars 2017 om offentlig kontroll og annen offentlig virksomhet som gjennomføres for å sikre anvendelsen av næringsmiddel- og frivarereguleringen samt regler for dyrs helse og velferd, plantehelse og plantevernmidler, EUT L 95/1.

6.6. Juridisk teori

Bahus, Vegard Bø, *Dyrevelferdsrett*, 1.utg., Universitetsforlaget 2019.

Berg, Jens Petter, *Dyrevelferdsloven, kommentarutgave*, 1. utg., Gyldendal, 2017.

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind, *Forvaltningsrett*, 10 utg., Universitetsforlaget 2014.

Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 5 utg., Universitetsforlaget 2001.

Frøslie, Arne, *Dyrevernsloven, kommentarutgave*, Tano Aschehoug, 1997.

Harbo, Tor-Inge, «[Forholdsmessighet](#)», *Jussens Venner* 2021/5, [Juridika](#) (kopiert 04. mai 2022).

Innjord, Frode A., «Forvaltningsretten». *Knophs oversikt over Norges rett*, 14. utg., Kåre Lilleholt (red.), Universitetsforlaget 2013 s.572-592.

Monsen, Erik, *Innføring i juridisk metode og oppgaveteknikk*, 1. utg., Cappelen Damm Akademiske 2012.

Stenevik, Inger Helen og Mejdell, Cecilie M. *Dyrevelferdsloven*, 1. utg., Juridika 2011.

Stenevik, Inger Helen og Mejdell, Cecilie M. *Dyrevelferdsloven*, ajourført utg., Juridika 2021.

DOI: <https://juridika.no/lov/2009-06-19-97>

6.7. Lovkommentarer

Brygfjeld, Mari Kjellevoid, *Karnov lovkommentar: § 1 i Lov om dyrevelferd*, note 1, Lovdata.no (hentet: 01.05.2022).

Høymo, Aksel og Brygfjeld, Mari Kjellevoid, *Karnov lovkommentar: § 18 1. Ledd i Lov om dyrevelferd*, note 1, Lovdata.no (hentet: 10.04.2022).

Sand, Kristine Ravlo og Brygfjeld, Mari Kjellevoid, *Karnov lovkommentar: § 30 2. ledd i Lov om dyrevelferd*, Lovdata.no (hentet: 10.04.22).

6.8. Digitale kilder

ABCNyheter. «Pelsdyrsaken i Rogaland skal granskes.» 27. mai 2019.

<https://www.abcnyheter.no/penger/naeringsliv/2019/05/27/195581251/pelsdyrsaken-i-rogaland-skal-granskes> (sist brukt 13.04.22).

Aftenposten. «Regjeringspartiene ber om umiddelbar gransking av Mattilsynet.» 13. juni 2019. <https://www.aftenposten.no/norge/i/4qryq9/regjeringspartiene-ber-om-umiddelbar-granskning-av-mattilsynet> (sist brukt 13.04.22).

Akhtar, Syed Ali Shahbaz, «Mattilsynet tar selvkritikk etter intern gransking av pelsdyrsaken.» NRK.no. 2. juli 2019. <https://www.nrk.no/rogaland/mattilsynet-tar-selvkritikk-etter-intern-granskning-av-pelsdyrsaken-1.14612176> (sist brukt 13.04.22).

Baalsrud, Karen Johanne, «Instruks for dyrevernemndene.» mattilsynet.no. 23. juni 2020. https://www.mattilsynet.no/dyr_og_dyrehold/dyrevelferd/ansvar_og_oppgaver/instruks_for_dyrevernemndene.38298/binary/Instruks%20for%20dyrevernemndene (sist brukt 10.04.22).

Gisle, Jon, «formell lov.» snl.no. 18. juni 2021. https://snl.no/formell_lov (sist brukt 10.04.22).

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/horinger/horing_dyrevelferdsloven.pdf (sist brukt 04.05.22).

KPMG. «Uavhengig gransking av Mattilsynet.» 10. desember 2019.

https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/no/pdf/2019/12/uavhengig-granskning-av-mattilsynet_10.12.19.pdf (sist brukt 07.04.22).

Mattilsynet. <https://mattilsynet.no/> (sist brukt 26.04.22).

Regjeringen.no, «Høringsnotat for høring om ny lov om dyrevelferd.» 16. november 2007.

Riksrevisjonen. «Undersøkelse av myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven.» 8. oktober 2019. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/myndighetenes-innsats-mot-alvorlige-brudd-pa-dyrevelferdsloven-i-landbruket/> (sist brukt 07.04.22).

Velle, Weiart, «dyrevern.» snl.no. 7. januar 2022. <https://snl.no/dyrevern> (sist brukt 25.04.22).

6.9. Innsynsdokument

Interne dokumenter fra Mattilsynet Region Øst, saksnummer 2019/063911.