

«Alt handler om skjønn»: Rettslige rammer for skjønnsutøvelse møter skjønnsutøvelse på bakkeplanet

Sigrid Stokstad*

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet –
storbyuniversitetet

Sammendrag: Alle som har ansvar for produksjonsdyrs velferd må bruke skjønn i arbeidet sitt. For å forstå samspeillet mellom lovgivningen, produsentene og Mattilsynet, er det viktig å vite hvordan skjønnsutøvelsen fungerer. I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i de rettslige rammene for skjønnsutøvelse i arbeidet med dyrevelferd og undersøker hvordan produsenter og inspektører oppfatter og anvender dem. Det er en avstand mellom de formelle rammene for bruk av skjønn i dyrevelferdsarbeidet og aktørenes oppfatninger om dem. Både produsenter og inspektører har forventninger om at inspektørene skal fylle dette rommet gjennom dialog under tilsynet. Rollen som mellomledd mellom lovgivning og praksis er krevende, men viktig. Formelle styringsmidler som lovgivning og instruksjoner spiller en vesentlig rolle, men det er samtidig god grunn til å være oppmerksom på og prioritere det relasjonelle i tilsynsarbeidet. Dialog mellom inspektør og produsent forutsetter en relasjon som legger til rette for læring. Vi ser også at relasjonelle forhold internt på arbeidsplassen i Mattilsynet har betydning for normutviklingen hos den enkelte inspektøren.

Nøkkelord: forvaltningsrett, skjønnsutøvelse, etterlevelse, tilsyn, normativitet

Abstract: All those who are responsible for the welfare of food production animals must use discretion in their work. To understand the interrelationship between legislation, food producers and the Norwegian Food Safety Authority, it is important

* Sigrid Stokstad er nå ansatt ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo.

to know how the exercise of discretion works. In this chapter, we take as our starting point the legal framework for exercising discretion in working with animal welfare and examine how producers and inspectors perceive and apply it. There is a distance between the formal framework for the use of discretion in animal welfare work and the actors' perceptions of it. Producers as well as inspectors expect that the inspectors will fill this gap through dialogue. The role of intermediary between legislation and practice is demanding, but important. Formal instruments such as legislation and instructions play a significant role, but there is also reason to be aware of and prioritize the relational aspects of the supervisory activities. Dialogue between inspector and producer presupposes a relationship that facilitates learning. We also see that relational conditions within the workplace in the Norwegian Food Safety Authority are important for norm development among the individual inspectors.

Keywords: administrative law, discretion, compliance, supervision, normativity

Innledning

Hvordan kan offentlige styringsmidler utformes og brukes slik at de fremmer dyrevelferdslovens formål på en mest mulig effektiv måte? Dyrevelferdslovgivningen og Mattilsynet som organisasjon med tilsynsmyndighet utgjør sammen hovedstrukturen for myndighetenes ivaretagelse av dyrevelferd. Samtidig skjer det løpende arbeidet med dyrevelferd for matproduksjonsdyr på land først og fremst hos bønder, dyretransportører og slakteritilsatte. De sentrale spørsmålene blir da hvordan produsenter responderer på offentlige styringsmidler, og hvordan Mattilsynet kan bruke styringsmidlene sine på mest mulig effektiv måte. Disse to spørsmålene henger sammen. Vi står overfor et samspill mellom lovgivning og produsenter med Mattilsynet som et mellomledd.

Alle som har ansvar for produksjonsdyrs velferd, enten det gjelder som produsent, transportør, slakter eller ansatt i Mattilsynet, må bruke skjønn i arbeidet sitt. For å forstå samspillet mellom lovgivningen, matprodusentene og Mattilsynet, er det viktig å forstå hvordan skjønnsutøvelsen fungerer. I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i de rettslige rammene for Mattilsynets tilsyn med dyrevelferd og undersøker hvordan produsenter og inspektører oppfatter dem. Det selvsagte utgangspunktet er at loven gjelder for alle. Samtidig utvikles oppfatninger om rettslige rammer i ulike fora. Hva som er gjeldende rett utvikles først og fremst i et samspill mellom lovgiver og rettspraksis. Stortinget har vedtatt dyrevelferdsloven, men mye av regelverksutviklingen de siste årene har skjedd i regi av EU/

EØS, og på nasjonalt nivå har det vært aktiv bruk av forskriftsmyndighet. Hvilke oppfatninger produsenter og inspektører har om dyrevelferd og tilsynsvirksomhet utvikles gjerne innenfor deres sosiale arenaer. Det er derfor grunn til å undersøke nærmere hvordan forholdet er mellom de rettslige rammene og praksis på bakkeplanet.

Dette kapitlet tar utgangspunkt i den rettslige reguleringen av dyrevelferd for produksjonsdyr på land og Mattilsynets myndighet som tilsynsorgan. Målet er belyse noen elementer som kan påvirke realiseringen av dyrevelferdslovens formål. Kapitlet skal vise elementer av samspillet mellom de rettslige rammene og praksis på bakkeplanet. Dette skal vi gjøre ved å undersøke skjønnsutøvelse i tilsynsarbeidet. Hvilket skjønnsrom åpner lovgivningen for, og hvilke oppfatninger har inspektørene og produsentene om skjønnsrommet og skjønnsutøvelsen? I hvilken grad inngår de rettslige rammene for skjønnsutøvelsen i aktørenes rettsoppfatning?

Metode

Normative påvirkningsmidler i form av forbud og påbud er ett av flere virkemidler for å framtvinge ønskede handlemåter, og dyrevelferdslovgivningen er et eksempel på slik bruk av normative påvirkningsmidler. I boka *Statens styringsmuligheter* problematiserte juristen Torstein Eckhoff hvilke muligheter staten har for å påvirke menneskers handlemåte. Han konstaterte allerede innledningsvis at statens muligheter for å øve innflytelse på menneskers atferd er begrenset (Eckhoff, 1983, s. 26), og at mange mennesker har overdrevne forestillinger om hva som kan oppnås ved hjelp av lovgivning (Eckhoff, 1983, s. 35). Den første betingelsen for at lovregler skal kunne påvirke folks handlemåte, er ifølge Eckhoff at de får kjennskap til hva reglene går ut på. Hvor godt kommunikasjonsprosessen fungerer, avhenger både av avsender og mottakere (Eckhoff, 1983, s. 36). Han påpeker at blant annet forvaltningsorganer kan spille en betydelig rolle som mellomledd mellom lovgiver og dem lovene gjelder (Eckhoff, 1983, s. 39).

Denne undersøkelsen tar utgangspunkt i en retts sosiologisk tradisjon der rettsbegrepet er empirisk basert (Banakar, 2013, s. 55). Erkjennelsen av at det ikke nødvendigvis er sammenfall mellom hva lovgivningen sier og hvilke oppfatninger folk har om sine rettigheter og plikter gir grunnlag

for å skille mellom «law in books and law in action», der det er en avstand mellom regulering og etterlevelse. Dette gjør seg ikke bare gjeldende i forholdet mellom lovgiver og private som er bundet av loven, det kan også gjelde for styring innenfor en forvaltningsorganisasjon, der ledelsen gir styringssignaler til dem som arbeider i førstelinjen. Inspektørene i Mattilsynet skal handle innenfor rammer i lovgivningen og i organinterne instruksjoner. Ruthanne Huising og Susan Silbey har vist at etterlevelse av organinterne regler beror på gjensidig relasjonell avhengighet heller enn ledelsessystem i seg selv (Huising & Silbey, 2011, s. 14).

Førstelinjetjenesten i byråkratiet, som inspektørene i Mattilsynet er, må håndtere avstanden mellom lovgivningen og produsentene som de fører tilsyn med, så vel som avstanden mellom lovgivningen, sentralnivået i Mattilsynet og førstelinjen selv. De må etablere kontakt og skape kommunikasjon. Avstanden som oppstår skal ikke ses som et vakuum, men som et rom som fylles opp av de ulike aktørene. Lipsky har beskrevet *street-level bureaucracy* og de særlige utfordringene som reises i møter mellom førstelinjetjenesten og folk, der han har påpekt at bakkebyråkrata bruker skjønn i den daglige interaksjonen med publikum (Lipsky, 2010).

For å få bedre innsikt i forholdet mellom rettslige rammer og folks rettsoppfatninger, kan det være hensiktsmessig å bruke Petrazyckis skille mellom den intuitive og den offisielle retten. Retten beskrives som en interaksjon mellom to slags etiske erfaringer, den ene er en del av individets persepsjon, mens den andre stammer fra omverdenen (Banakar, 2013, s. 62). Overført til møtet mellom inspektør og produsent i tilsyn med dyrevelferd gir dette oss grunn til å ha som utgangspunkt at både inspektøren og produsenten stiller med disse to typene etiske erfaringer når de skal tolke og anvende lovgivningen. Som redskaper for staten er det grunn til å tro at inspektørene ligger nært opp til den offisielle retten, men de har også sine intuitive oppfatninger, som de også har med seg i det daglige tilsynsarbeidet.

Ved siden av de individuelle erfaringene møter lovgivningen også normer som utvikles i sterkt integrerte sosiale grupper. Med henvisning til Eugen Ehrlich og David Nelken viser Banakar at lovgiverne aldri står overfor et normativt vakuum, og at «den levende retten» utvikles i møtet

med ulike sammenslutninger (Banakar, 2013, s. 70). Det er grunn til å tro at både inspektører og produsenter er med i ulike fellesskap som kan påvirke deres oppfatninger om retten. Dels kan de være med i de samme fellesskapene, dels kan de høre til ulike fellesskap. Samtidig er den positive retten i seg selv et sterkt fellesskap som både inspektører og produsenter tar del i. Som styringsmiddel har den positive retten en særstilling, der lovgiverne kan forme menneskers rettsbevissthet og påvirke sosiale grupper etos. Dette er beskrevet som en form for sosial ingeniørkunst via retten (Banakar, 2013, s. 63). Poenget er altså ikke at den positive retten mangler betydning, men at det eksisterer både formelle og uformelle normer. Dersom den positive retten – slik den framkommer gjennom lovgivning, domspraksis mv. – skal være et effektivt styringsmiddel, bør den også være i aktiv bruk i den daglige tilsynspraksisen. Gjennom klagesaker og domstolsbehandling får vi kunnskap om hvordan Mattilsynet og produsentene forholder seg til den positive retten, men det er en relativt liten andel av alle tilsyn som blir underlagt slik prøving, og det er en utfordring å skaffe kunnskap om hva som skjer i praksis.

Redegjørelsen for de rettslige rammene for skjønnsutøvelsen i dyrevelferdsarbeidet bygger på juridisk metode, men er ikke i seg selv ment å gi ny kunnskap om gjeldende rett. Undersøkelsen av oppfatninger om skjønnsrom og skjønnsutøvelse blant inspektører og produsenter bygger på samfunnsvitenskapelig metode. Datamaterialet er spørreundersøkelser til ansatte i Mattilsynet som arbeider med dyrevelferd og til produsenter, samt kvalitative intervjuer med ansatte i Mattilsynet, ansatte i slakteribedrifter, dyretransportører og produsenter. I den grad det er brukt navn i henvisningene til intervjuene, er de anonymiserte. Det er redegjort nærmere for innretningene på denne datainnsamlingen i kapittel 1.

Aktører, begreper og prosesser

Forvaltningens virksomhet er lovbundet. Mattilsynet er et forvaltningsorgan som er tildelt myndighet og ansvar gjennom lov. Selve tildelingen av myndighet til Mattilsynet på dyrevelferdsområdet skjer gjennom dyrevelferdsloven, men lovgivningen setter også rammer for hvordan

myndigheten kan brukes. Slike skranker finner vi ikke bare i dyrevelferdsloven med forskrifter, men også i annen lovgivning som for eksempel forvaltningsloven, Grunnloven og lovgivning som implementerer internasjonale forpliktelser, som den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og EØS-avtalen, herunder alle EØS-reglene om dyrevelferd.

Hvis Mattilsynets ansatte gjør inngrep overfor enkeltpersoner eller virksomheter som lovgivningen ikke åpner for, er det i strid med legalitetsprinsippet som er uttrykt i Grunnloven § 113. Myndighetsutøvelsen vil da være ulovlig, og vedtak vil være ugyldige. Hvis en ansatt i Mattilsynet lar være å utføre en plikt som er pålagt i medhold av organisasjons- og instruksjonsmyndigheten, kan det få konsekvenser i form av oppsigelse, disiplinærreaksjon eller avskjed, se statsansatteloven (2017) §§ 20, 25 og 26. Ved grovere pliktbrudd kan det også bli tale om straffansvar, se straffeloven (2005) §§ 171–173 (Skoghøy, 2018, s. 103).

Regelverket om dyrevelferd åpner i betydelig grad for bruk av skjønn. Blant inspektører, produsenter, ledelse i Mattilsynet, klagesaksbehandlere og domstoler kan vi finne ganske ulike oppfatninger om skjønnsrom og skjønnsutøvelse. Vi møter synspunkter som at inspektørene bør se bort fra krav i regelverket når det er «høl i huet» eller upraktisk, mens jurister først og fremst er opptatt av skillet mellom rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn. Mange er opptatt av skjønn, men det framgår ofte ikke helt klart hva som ligger i dette begrepet når det brukes, og ulike aktører kan gi det litt ulikt innhold.¹

En måte å strukturere dette stoffet på, er å skille mellom ulike former for skjønn. Det vil være en sterk forventning om at tilsyn med dyrevelferd bygger på skjønnsutøvelse som er dyrevelferdsfaglig fundert. Ved siden av det dyrevelferdsfaglige skjønnen har vi produksjonsfaglig skjønn. Hold av dyr for matproduksjon bygger på faglige vurderinger om hvordan produksjonen bør innrettes for at produksjonen skal være god. Det kan være

¹ I dette kapitlet er perspektivet avgrenset til å gjelde dem som deltar i husdyrproduksjonen og ansatte i Mattilsynet. Andre kan også ha forventninger til inspektørenes skjønnsutøvelse, for eksempel har Rune Ellefsen identifisert to grupper som ikke nødvendigvis arbeider direkte med tilsynsarbeid eller husdyrproduksjon, nemlig de som er engasjert i grunnleggende prinsipielle spørsmål om dyrs status i samfunnet og gjeldende lovverk og de som problematiserer legitimiteten i dagens husdyrhold (Ellefsen, 2013).

sammenfall mellom hva som er dyrevelferdsfaglig og produksjonsfaglig godt, men det produksjonsfaglige skjønnnet tar i tillegg hensyn til hva som gir lønnsomhet i virksomheten og hva som er mulig i praksis innenfor den produksjonsformen som gjelder. En inspektør i Mattilsynet forventes også å gjøre gode vurderinger med hensyn til samhandling med enkeltpersoner under tilsynet. Dette gjelder kommunikasjon og samarbeid under selve tilsynet med sikte på å få riktig forståelse av dyrevelferden på stedet, men også valg av virkemidler for oppfølging dersom det avdekkes brudd på regelverket. Et sentralt spørsmål er hvilke tiltak som kan bidra til at nettopp denne produsenten skal følge regelverket.

En siste form for skjønnsutøvelse som det forventes at inspektørene skal utøve, er rettslig bundet skjønn. Rettslig bundet skjønnsutøvelse prøves fullt ut av domstolene og må holdes innenfor rammen av rettskildelæren, der det er egne normer for hva som anses som relevant og hvilken vekt de ulike rettskildedefaktorene skal ha. Fastleggelsen av hvilket innhold regelverket har skjer gjennom juridisk metode, der utgangspunktet er lovens eller forskriftens ordlyd. I tillegg kommer rettspraksis, lovforarbeider, reelle hensyn, forvaltningspraksis og andre rettskildedefaktorer. Disse gis vekt etter gjeldende rettskildeprinsipper (Eckhoff & Helgesen, 2001, s. 27–28). Innholdet i den enkelte bestemmelsen må også vurderes opp mot rammer som følger av andre normer som gjelder på det aktuelle området, for eksempel grunnlovsbestemmelser, folkerettslige forpliktelser, annen lov og ulovfestet rett. Regelverk som bygger på folkerettslige forpliktelser må tolkes i henhold til folkerettslig metode. Jurister har opplæring i denne måten å tolke lovgivning på, men alle som arbeider med myndighetsutøvelse forventes å holde seg innenfor de rettslige rammene som gjelder for myndighetsområdet deres, og personer som er pålagt plikter i lovgivningen forventes å holde seg innenfor rammene av gjeldende rett slik de framkommer gjennom tolkning av loven etter gjeldende rettskildeprinsipper.

Ulike typer skjønn brukes ofte i kombinasjon. De fleste aktørene er oppatt av å følge lovgivningen, slik at utøvelse av produksjonsfaglig skjønn, dyrevelferdsfaglig skjønn og bruk av annen erfaringsbasert kunnskap ikke skjer uavhengig av hva som følger av lov eller forskrift. Og utformingen av lovgivningen bygger på sin side i stor grad på at forvaltningen

har ulike former for fagkunnskap. Skillene mellom ulike skjønnsstyper er likevel egnet til å illustrere hvilke forventninger som gjelder til skjønnsutøvelsen. De fleste aktørene vil sikkert kombinere alle typer skjønn, der de tar hensyn til så vel tradisjon for dyreholdet, bransjeinteresser og fagkunnskap om dyrevelferd. Vektingen mellom ulike hensyn kan likevel være forskjellig, og det er grunn til å tro at ulike personer kan mene ulike ting når de bruker ordet «skjønn» og at de kan ha ulike forventninger til inspektørenes skjønnsutøvelse i dyrevelferdsarbeidet.

I en spissformulering om produsentenes forventninger til inspektørenes skjønnsutøvelse sier en ansatt på Mattilsynets hovedkontor at produsentene vil at inspektøren skal ta på samme briller som de selv har, «de skal bruke skjønn sånn som meg» (intervju 4, hovedkontoret [heretter HK]). En slik forventning kan imidlertid ikke inspektøren alltid oppfylle. I og med at Mattilsynets forvaltning er lovbundet, er det også et rettslig svar på spørsmålet om hvilken vurderingsfrihet loven åpner for. Lovgivningen åpner i stor grad for bruk av skjønn i tilsynsarbeidet. Store deler av denne skjønnsutøvelsen er rettslig styrt, slik at fastleggningen av innholdet i loven skal følge rettskildeprinsippene.

Regelverket åpner i ganske stor grad for at dyrevelferdsfaglig skjønn, produksjonsfaglig skjønn og annen erfaringsbasert kunnskap anvendes, og forutsetter det også, men omfanget varierer mellom ulike situasjoner. Utgangspunktet for rammen er loven selv, der for eksempel ordet «for-svarlig» angir at Mattilsynet har en viss vurderingsfrihet. Men en kan ikke alltid lese klart av lovteksten om innholdet i slike skjønnsmessige ord skal bero på en rettslig bundet vurdering. Loven må tolkes også på dette punktet, og i tolkningen er det altså rettskildeprinsippene som skal følges.

Når forvaltningen er gitt en valgfrihet med hensyn til om myndighe-ten skal brukes eller ikke, er vi innenfor området for forvaltningsskjønn. «Kan-skjønn» er den formen for forvaltningsskjønn der forvaltningen er gitt myndighet i loven som den kan velge å bruke eller ikke. Dette er ofte markert med ordet «kan» i regelverket, men også slike formuleringer må tolkes for å fastsette om det stiller forvaltningen fritt med hensyn til om myndigheten skal brukes eller ikke (Eckhoff & Smith, 2018, s. 378). Slike kompetansetildelinger følges oftest av betingelser for bruk av myndighe-ten i regelverket.

Grensene for hva som skal anses som rettslig bundet skjønnsutøvelse er utviklet i domstolene. Skillet mellom rettslig styrt skjønnsutøvelse og forvaltningsskjønn avgjør om domstolene kan overprøve skjønnsutøvelsen eller ikke. Domstolene kan som utgangspunkt bare ta stilling til rettsspørsmål, slik at de prøver rettslig styrt skjønnsutøvelse, men ikke forvaltningsskjønnet. I tillegg til at det er utviklet noen skranker for domstolskontrollen, finner vi også saker der domstolen formelt sett har prøvingsadgang, men der den likevel utviser tilbakeholdenhet med å prøve forvaltningens skjønnsutøvelse, særlig der vurderingene er av faglig art.

Også i tilfeller der en lovtolkning innebærer at Mattilsynet utøver forvaltningsskjønn, finner vi rettslige skranker som begrenser skjønnsfriheten. Som en generell skranke for vedtak etter dyrevelferdsloven gjelder det at de må være forholdsmessige og ikke mer inngripende enn det som er nødvendig for å ivareta lovens formål (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009), s. 115). Sammen med kravet om forholdsmessighet gjelder det også andre ulovfestede skjønnskranke som er utviklet gjennom rettspraksis. Vedtak skal som utgangspunkt ikke bygge på hensyn som ligger utenfor lovens formål, de skal ikke være vilkårlige, de skal ikke være sterkt urimelige og ikke innebære usaklig forskjellsbehandling (Eckhoff & Smith, 2018, s. 388–393, 401–407). Egne nødvendighetsvilkår i lover eller krav om forholdsmessighet som nevnt over fanger til en viss grad opp de vurderingene som må gjøres etter de ulovfestede skrankene for skjønnsutøvelsen.

Begrepet fritt skjønn har vært brukt i lovgivning, rettspraksis og juridisk teori, men er etter hvert blitt erstattet av begreper som forvaltningsskjønn, diskresjonært skjønn og hensiktsmessighetsskjønn. En nærmere redegjørelse for skjønnsbegrepet er gitt av Olav Haugen Moen i *Forvaltningsskjønn og domstolskontroll* (Moen, 2019). Her er ikke formålet å utvikle begrepsbruken videre, men vi har valgt å bruke begrepet forvaltningsskjønn, slik det også er gjort i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*, se punkt 3.6.

Den viktigste formelle rammen rundt inspektørens skjønnsfrihet er regelverket og ulovfestede skranker for skjønnsutøvelsen. I forvaltningen kan imidlertid bruk av skjønnsfrihet også avgrenses gjennom instruks (Eckhoff & Smith, 2018, s. 376). I det statlige forvaltningshierarkiet er Kongen i statsråd på toppen, jf. Grunnloven § 3 og §§ 27 flg. Fra regjeringen

kan instruksjer gis utover i forvaltningsorganisasjonen. Mattilsynet ligger i denne styringslinjen og er selv en hierarkisk styrt organisasjon med hovedkontoret på toppen som styrer regionene med sine avdelinger, og ytterst i styringskjeden er den enkelte inspektøren. I forvaltningshierarkiet kan det gis instruksjer. I tillegg kan statsansatte også instrueres med grunnlag i arbeidsgivers styringsrett (Eckhoff & Smith, 2018, s. 151).

Et eksempel på en instruks til Mattilsynet er tildelingsbrevet for 2020, som blant annet bestemmer at Mattilsynet skal ha særskilt oppmerksomhet på velferd hos gris dette året (Landbruks- og matdepartementet, 2020, s. 5). Mattilsynet styrer virksomheten gjennom rammebudsjettet med mål for hva som skal oppnås og krav til hva som skal gjøres. Det gis også styringssignaler i *Flerårig nasjonal kontrollplan* (Mattilsynet, 2022). I tillegg gis det føringer for utøvelse av tilsyn i retningslinjer og veiledere.

For å belyse Mattilsynets skjønnsfrihet under tilsyn med dyrevelferd er det hensiktsmessig å skille mellom de ulike elementene i en tilsynsprosess. Her deler vi inn tilsynsprosessen i tre faser. Så viser vi hva slags skjønnsfrihet regelverket gir Mattilsynet på de ulike stadiene.



Figur 1. Ulike faser i tilsynsprosessen

Figuren over viser at tilsynsprosessen starter med at Mattilsynet velger hvem de skal ha tilsyn hos og hvordan tilsynet skal innrettes, blant annet tar de stilling til hva tilsynet skal omfatte og om tilsynet skal være varslet eller uvarslet. I neste fase er inspektøren på stedet og skal undersøke om dyrevelferdsregelverket er fulgt eller ikke. I en slik vurdering må inspektøren finne fram til den relevante lovgivningen og tolke den, klarlegge hva som faktisk har skjedd og ta stilling til om det konkrete tilfellet han

står overfor faller inn under regelen han skal anvende. Hvis inspektøren kommer til at det har skjedd brudd på regelverket om dyrevelferd, tar han stilling til hvordan regelbruddet skal følges opp. Mattilsynet har flere ulike virkemidler til rådighet. I første omgang må inspektøren velge om muntlig veiledning er tilstrekkelig eller om skriftlig saksbehandling må til. Blant virkemidlene finner vi ellers blant annet påpeking av plikt, pålegg om retting, overtredelsesgebyr og avvikling av dyreholdet. De tre fasene setter ulike krav til inspektørens skjønnsutøvelse. Inndelingen i faser illustrerer tankeprosesser heller enn tidsrom, og ofte vil for eksempel vurderingene i fase to og fase tre komme svært tett på hverandre.

Valg av tilsynsobjekt og innretning på tilsynet

Rettslige rammer

Det følger av dyrevelferdsloven (2009) § 30 at Mattilsynet «fører tilsyn», men denne loven sier ikke noe om hvem det skal føres tilsyn hos. Unntaket fra dette er krav som gjelder for dyretransport og avlving, der inspektører er til stede på slakterier og fører tilsyn, jf. kontrollforordningen (2017) art. 18, som gjelder som forskrift, jf. forskrift om offentlig kontroll på matområdet (2020) § 2. Når inspeksjon skal skje hos dyreholdere, innledes tilsynsprosessen ved at Mattilsynet velger hvem det skal føres tilsyn hos. Mattilsynets prioriteringer med hensyn til hvem det skal føres tilsyn med og hvordan tilsynet skal innrettes er av stor betydning for om tilsynet lykkes i å avdekke hvor dyr lider og drive effektivt tilsyn.

Det første stadiet i tilsynsprosessen er ikke regulert i dyrevelferdsloven, men vi finner krav om at kontrollarbeidet skal være risikobasert i kontrollforordningen (2017) art. 9 nr. 1 som gjelder som forskrift jf. forskrift om offentlig kontroll på matområdet (2020) § 2. Bestemmelsen fastsetter at kontroll av alle «operatører» skal skje regelmessig ut fra en risikovurdering og med passende hyppighet. Med dette som utgangspunkt har likevel Mattilsynet betydelig skjønnsfrihet når det gjelder valg av tilsynsobjekter.

Mattilsynet kan også velge hvordan tilsynet hos den enkelte dyreholderen skal innrettes, for eksempel om det skal gjennomføres et helhetlig tilsyn der alle forhold på stedet tas i betraktning eller om det skal

gjennomføres et såkalt punkttilsyn, der inspektøren kontrollerer enkelte særskilt fastsatte forhold, for eksempel brannvarslingsutstyr. Etter kontrollforordningen (2017) art. 9 nr. 4 skal kontrollen gjennomføres uten forhåndsvarsel, unntatt dersom et forhåndsvarsel er nødvendig for at den offentlige kontrollen skal kunne gjennomføres, og det er «behørig begrunnet».

Den enkelte inspektøren har en viss handlefrihet når det gjelder valg av tilsynsobjekter og innretningen på tilsynet, men denne fasen er også styrt av instruks fra sentralt hold i Mattilsynet. Regionene er pålagt å drive risikobasert planlegging av tilsynet i Mattilsynets flerårige kontrollplan (Mattilsynet, 2022, punkt 5.1.) Når det gjelder valg av tilsynsobjekter, styrer Mattilsynet inspektørens handlefrihet blant annet gjennom ulike tilsynsprosjekter, tilsynskampanjer og gjennom krav om å prioritere behandling av bekymringsmeldinger. Samtidig gjenstår et rom for skjønn. Det gjelder for eksempel i oppfølgingen av bekymringsmeldinger, men også når det gjelder hvilke øvrige produsenter som skal prioriteres for tilsyn.

Spørsmålet om tilsyn skal være varslet eller uvarslet åpner også for bruk av skjønn, selv om utgangspunktet i regelverket er at forhåndsvarsel ikke skal gis. Spørsmålet er når forhåndsvarsel er nødvendig for at den offentlige kontrollen skal kunne gjennomføres, og hva som skal til for å kunne konstatere at det er «behørig begrunnet» at varslet er nødvendig. Også på dette området er inspektørene underlagt instruks; det framgår av Mattilsynets flerårige kontrollplan at hovedregelen er at tilsyn er uanmeldt (Mattilsynet, 2022, punkt 5.1.2) Dette gir signaler om hvordan praksis skal være, men det overlater likevel et visst skjønnsrom til dem som gjennomfører det enkelte tilsynet. Det må utvises skjønn med hensyn til om vilkårene for å varsle etter kontrollforordningen (2017) art. 9 nr. 4 er oppfylt.

Aktørens oppfatninger

Produsentene opplever risikobasert tilsyn som stigmatiserende, og uvarslet tilsyn som upraktisk og også på andre måter vanskelig å håndtere. Begge deler kan skape dårlig dialog mellom produsent og inspektør. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6 og 11.

Fra Mattilsynet har vi mer materiale om denne innledende fasen i tilsynsarbeidet. Inspektørene opplever å ha en viss skjønnsfrihet når det gjelder hvem det skal føres tilsyn med og tema for tilsynet. På en skala fra en til seks fra helt uenig til helt enig ligger svarene rett i underkant av fire på påstandene «Jeg kan velge hvem jeg skal føre tilsyn med» og «Jeg kan velge tema for tilsynet». Det betyr at de opplever at utvelgelsen av tilsynsobjekter og tema for tilsynet ikke helt ut er styrt av regelverk eller instruks.

Når det gjelder selve innholdet i risikovurderingen som må gjøres, er det tydelig at de ansatte opplever at mye er overlatt til inspektørene. En fagrådgiver i Mattilsynet uttalte at det ikke er noen som har greid å sette opp kriterier for å risikobasere dyrevelferd, selv om det var gjort mange forsøk. Det mangler å få det ned på et praktisk plan (Mattilsynet C, fagrådgiver). I et åpent felt i spørreundersøkelsen til ansatte i Mattilsynet er det en uttalelse viser dette enda tydeligere:

Vi har i realiteten ingen systemer eller rutiner som hjelper oss med å velge ut risikodyrehold, eller å bruke kjent kunnskap om dyrehold. Innsatsen til inspektørene er gode, og de gjør det de kan, men det er svært liten bevissthet rundt å velge riktige virksomheter i forhold til hvor vi kan oppnå mest for dyrevelferden. Jeg tror mange mener de har kontroll, men i praksis så er det et magefølelsetilsyn hvor den enkelte gjennomfører tilsynet slik det passer seg.

Sett fra en slik synsvinkel er det fare for at det objektive og faglige i en risikovurdering kommer i bakgrunnen. En kunne tenke seg at mer føringer for risikovurderingen fra sentralt hold i Mattilsynet ville forbedre en slik situasjon. Denne informanten viser imidlertid til at føringer fra hovedkontoret ikke har en slik effekt: «Det de faktisk gjør er å lage uforståelige lister med føringer for hva inspektørene skal se på, disse er så omfattende at inspektørene ikke følger de.»

På tross av konkrete føringer, kan det i henhold til dette være inspektørenes skjønn som avgjør hvem som får tilsyn. Informanten kobler dette opp mot at det finnes inspektører som «ikke tør å bruke virkemidler og som kun veileder», og påpeker at disse inspektørene nok også i stor grad unngår å ta fatt på verstingene overhodet. Inspektørenes holdninger til konfliktnivå i tilsynet kan altså også påvirke utvelgelsen av tilsynsobjekter.

Samtidig kommer det også fram at mulighetene til å gjøre helhetsvurderinger og bruke faglig skjønn i utvelgelsen av tilsynsobjekter oppleves som viktig for å fange opp hvor det er behov for tilsyn. Hvis inspektørene bare drilles i å være flinke til å gjennomføre budsjett disponeringskrivet fra Mattilsynet, står tilsynet i fare for å miste viktige elementer (åpent felt i spørreundersøkelse til Mattilsynet).

Mattilsynet sentralt arbeider for å forbedre systemer og rutiner for å støtte opp om risikovurderingene. Samtidig er det en klar erkjennelse av at Mattilsynets sentrale prioriteringer skal operasjonaliseres lokalt (intervju 3, HK). En inspektør beskriver også grundige og kunnskapsbaserte vurderinger av valg av tilsynsobjekter som foretas av inspektørene selv og i samarbeid med andre lokalt, blant annet om hvilke bekymringsmeldinger som skal prioriteres (Mattilsynet D). Det er likevel grunn til å merke seg at inspektørenes gjennomføring av regelverkets krav om risikobasert tilsyn ikke nødvendigvis går av seg selv. I praksis oppleves ikke kravet som enkelt å operasjonalisere.

Når det gjelder kravet om uvarslet tilsyn, ser vi også at gjennomføring i praksis oppleves som utfordrende, og at aktører i Mattilsynet vurderer uvarslet tilsyn som lite hensiktsmessig i en del sammenhenger. En av inspektørene i Mattilsynet formulerer kravet om uvarslet tilsyn slik at EUs kontrollforordning stiller krav om uvarslet tilsyn «med mindre det er grunn til noe annet» (inf. 8, Geir). Vi kjenner ikke til hva han ellers legger i dette, men denne inspektøren oppfatter altså muligheten til å gi forhåndsvarsel som ganske åpen, og knytter det ikke direkte til formuleringene i kontrollforordningen.

I intervju med Mattilsynet sentralt kommer det fram at kravet om at tilsyn skal være uvarslet oppfattes som politisk bestemt. Det er de politiske føringene som framheves, og de rettslige føringene om uvarslet tilsyn er ikke nærmere omtalt. Det kommer også fram at uvarslet tilsyn er «veldig ressurskrevende i seg selv» (intervju 3, HK). Ett element som gjør uvarslet tilsyn ressurskrevende, er at det kan være vanskelig å treffe noen hjemme hos produsenten, blant annet fordi det er mange som har andre jobber ved siden av. Hvis da reiseavstanden er stor, kan mye inspektør-tid gå med uten at tilsynet blir gjennomført. Informanten uttrykker en skeptisk holdning til uvarslet tilsyn, og viser til at det kanskje ikke er så lurt

sett i lys av at veiledningssporet styrkes i tilsynet. Noe kan ordnes opp i før tilsynet dersom det varsles, men verstingene vil uansett kunne plukkes ut selv om forhåndsvarsel blir gitt. Erfaringer fra tilsynskampanjer der informasjon og varsling er gitt i forkant nevnes som et element for å øke produsentenes kompetanse og forståelse for regelverket og gjøre det lettere for dem å etterleve det. På lengre sikt kan det styrke etterlevelsen av dyrevelferdsregelverket at produsentene blir mer opptatt av å «gjøre det riktig».

Rettslige rammer og aktørenes oppfatninger

Lovgivningens krav om at tilsyn skal være risikobasert angir en retning for Mattilsynets prioriteringer, men hva som ligger i å være risikobasert, beror på skjønn. Vi ser at vurderingene av hvem som skal ha tilsyn er krevende for Mattilsynet. Sentralt nivå kan bruke styringsmidler innad i organisasjonen, men retningslinjer og systemer for risikovurderinger blir ikke nødvendigvis integrert i den enkelte inspektørens praksis. Samtidig er det anerkjent at gjennomføringen må skje lokalt, og at prioriteringer til en viss grad må bero på lokale forhold.

Når det gjelder kravet om uvarslet tilsyn, ser vi på samme måte at gjennomføring i praksis møter utfordringer. Regelen har åpning for unntak, og det ser ut til å være et potensial for å klargjøre hvor langt unntaket rekker. Mattilsynet sentralt og lokalt ser at uvarslet tilsyn kan være viktig for å avdekke brudd på regelverket om dyrevelferd, men opplever også at det kan innebære lite effektiv bruk av ressurser og vanskeliggjøre målet om at produsentene skal lære av inspektørene for i neste omgang å oppfylle lovgivningens krav til dyrevelferd av seg selv. En konsekvens av dette er antakelig at uvarslet tilsyn påvirker inspektørens rolle som mellomledd mellom lovgivningen og produsentene på ulike måter. I de grove tilfellene der dialog og veiledning ikke vil føre fram, kan det være hensiktsmessig, men i andre tilfeller kan det virke kontraproduktivt. Dersom uvarslet tilsyn skal brukes mer, er det viktig å ta høyde for motforestillingene som gjør seg gjeldende i arbeidet med å gjennomføre endringen.

Er kravene til dyrevelferd i regelverket oppfylt?

Rettslige rammer

Når inspektøren ser dyra og omgivelsene de befinner seg i, må han ta stilling til om regelverket er fulgt. Dette er som utgangspunkt rettslig bundet skjønnstøvelse der inspektøren må ta stilling til hvilke krav til dyrevelferd regelverket helt konkret stiller, og om de faktiske forholdene som er avdekket faller inn under regelen. Noen ganger kan det være tvilsomt om det har skjedd et regelbrudd, i andre situasjoner kan det være ganske greit å fastslå. Vi ser at inspektører og produsenter kan ha ulike oppfatninger om hva som ligger i skjønnsmessige ord og uttrykk i regelverket, for eksempel hva som i et konkret tilfelle er «forsvarlig» eller «nødvendig». Men dette kan også handle om å finne innholdet i mer konkrete ord og uttrykk, som for eksempel «i laktasjon», «halt» og «holdes rene». I mange tilfeller kan det imidlertid også være ulike oppfatninger om eller uklart hva som faktisk har skjedd. Hvor stor var melkeproduksjonen, hvor halt var dyret, og hvor møkkete var dyret? Det er viktig både for å få et riktig resultat og en god prosess at det blir etablert en riktig forståelse av faktum. Til slutt må inspektøren ta stilling til om den faktiske situasjonen han står overfor faller inn under regelen. I rettsanvendelsen er det vanlig å skille mellom lovtolkning, klarlegging av faktum og anvendelse av regelen på det konkrete tilfellet. Inspektøren må gjennom alle disse tre elementene når han tar stilling til om regelverket er fulgt eller ikke.

Tolking av regelverket er en rettslig styrt prosess. Dyrevelferdsloven er en ganske kort lov med overordnet innretning, som i stor grad bruker vage ord og uttrykk for å angi hvilke plikter som gjelder for dyreholdere. For eksempel forekommer ordet «forsvarlig» 13 ganger. Noe mer spesifikt finner vi uttrykket «dyrevelferdsmessig forsvarlig» fem ganger. Slik funksjonsbasert utforming av regelverket er resultatet av et bevisst valg. Den tidligere dyrevernloven fra 1974 var fragmentarisk og til dels svært detaljert. Målsettingen for arbeidet med den nye dyrevelferdsloven var blant annet i større grad å gi overordnede rammer for god dyrevelferd (Ot. prp. nr.15 (2008–2009), s. 9). Lovens rammer skulle ikke bare gjenspeile standarden for god dyrevelferd på vedtakstidspunktet, men også gi en

viss fleksibilitet med tanke på endrede etiske normer i framtiden. I innledningen til proposisjonen om dyrevelferdsloven heter det: «Samtidig som lovforslaget angir standarder som legger til rette for god dyrevelferd i dag, skal den kunne tolkes i lys av samfunnets til enhver tid gjeldende etiske normer» (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009), s. 7).

Dyrevelferdsloven er en typisk fullmaktslov som delegerer til Kongen å gi nærmere utfyllende regler gjennom forskrifter. I praksis er forskriftsbestemmelsene svært viktige, og noen ganger mer sentrale som rettskilde enn loven selv (Bahus, 2019, s. 14).

I tolkningsprosessen må inspektøren finne fram til hvilke rettskilder som er relevante. Her vil lovens eller forskriftens ordlyd stå sentralt, men også dommer, forarbeider, forvaltningspraksis og andre rettskilder kan være relevante. Så må inspektøren vite hvilke slutninger som kan trekkes ut fra de ulike kildene. Ikke sjelden i en tolkningsprosess kan kildene trekke i forskjellig retning. Da må inspektøren gjøre en avveining. Hvor stor vekt skal det for eksempel legges på en høyesterettsdom i forhold til lovens ordlyd? Kan han legge avgjørende vekt på forvaltningspraksis hvis forarbeidene til bestemmelsen trekker klart i en annen retning? Også denne avveiningen er rettslig styrt og skal følge juridisk metode. Innenfor de rettslige rammene må inspektøren også bruke faglig skjønn.

Så må inspektøren klarlegge faktum. Dette innebærer også skjønnsutøvelse, men denne skjønnsutøvelsen er ikke rettslig styrt. (Vi holder regler om bevis utenfor her.) Det å få en riktig virkelighetsforståelse på plass kan høres elementært ut, men i praksis kan det være utfordrende. Var for eksempel dyra magre? Hvor dypt var såret? Erfaringsmessig handler ofte konflikter mellom tilsynsobjekt og inspektør om forståelsen av hva som faktisk har skjedd. Ofte kan det være nødvendig å bruke litt tid og få nærmere opplysninger fra dyreholderen for å klarlegge faktum.

Rettsanvendelsesprosessen avsluttes med subsumsjonen, altså at inspektøren anvender rettsregelen på det konkrete tilfellet. Utgangspunktet er at subsumsjonen er en logisk slutning som ikke er rettslig styrt, slik at tolking og subsumsjon styres av forskjellige normer (Stub, 2011, s. 86). Selv om lovtolking og subsumsjon er to ulike prosesser, kan

de to elementene være vanskelige å holde fra hverandre for den som står i situasjonen og raskt skal ta stilling til om regelverket er brutt under en inspeksjon. Det er også anerkjent at det skjer et samspill mellom tolkningsstadiet og subsumsjonsstadiet i høyesterettspraksis (Bekkedal & Farsethås, 2018).

Dyrevelferdslovgivningens bruk av vage og skjønsmessige ord og uttrykk som for eksempel «unødig» og «tilstrekkelig», åpner ofte for, og forutsetter også, at Mattilsynet bruker både dyrevelferdsfaglig og produksjonsfaglig skjønn under subsumsjonen. Domstolene vil da gjerne være forsiktige i overprøvingen av subsumsjonen. En dom fra Hålogaland lagmannsrett kan illustrere dette (LH-2013-16358). Saken gjaldt gyldigheten av vedtak om avvikling av husdyrhold og forbud mot å holde produksjonsdyr. Lagmannsretten la til grunn at både Mattilsynets generelle lovtolkning og konkrete subsumsjon kunne prøves av domstolen, samtidig som domstolen bør være tilbakeholden i overprøving av Mattilsynets dyrevernfaglige vurderinger. Faglige vurderinger kan imidlertid trekke i ulike retninger, og det er ikke gitt at Mattilsynets syn blir rådende. I en nyere sak om aktivitetsforbud fra Gulating lagmannsrett ser vi at lagmannsretten ikke fulgte Mattilsynets vurdering av hvor kritikkverdige forholdene var (LG-2019-87171). Retten la større vekt på det som kom fram i vitneførsel fra privatpraktiserende veterinærer, slakteri og andre fagpersoner og mente at Mattilsynet hadde vurdert de kritikkverdige forholdene for isolert, uten å se besetningen som helhet. Vedtaket var ugyldig fordi det gikk ut over det som framsto som nødvendig og forholdsmessig, og staten tapte saken.

Mattilsynet gir gjerne generelle føringer om innholdet i regelverket om krav til dyrevelferd i instruksjoner for Mattilsynets ansatte og i veiledningsmaterieell som skal være tilgjengelig for både dyreholdere og inspektører. For gris gjelder dette for eksempel veiledere til ulike deler av forskrift om hold av svin (2003): *Veileder om hold av svin* (Mattilsynet, 2020c) og *Veileder for tildeling av aktivitets- og rotemateriale for gris* (Mattilsynet, 2020b). Instruksjoner og veiledere anses ofte som et uttrykk for forvaltningspraksis, og kan dermed gis vekt som rettskilde i klagesaker og saker for domstolene. I mangel av andre rettskilder vil slike dokumenter kunne få betydelig vekt.

Aktørenes oppfatninger

I intervju med to produsenter kommer det fram at de oppfatter at Mattilsynet må bruke skjønn i tilsynsarbeidet. Lovgivningen er der, men «det er bestandig en skjønnsvurdering av en lov». De oppfatter ikke at loven innebærer klare rammer for skjønnsutøvelsen i praksis, og viser til at alle egentlig behandler en lov ulikt, og at du kan vri på saker og ting akkurat som du vil. I en slik situasjon er det viktig at inspektørene har «litt vett oppi skallen», noe disse informantene mener at inspektørene har (inf. 4, Dag og Dorthe). Også andre med erfaring som tilsynsobjekter mener at det er mye skjønn i tilsynsvirksomheten, og knytter det til manglende enhetlighet, både på regionnivå og fra kontor til kontor, og fra veterinær til veterinær. Igjen er det ikke regelverket som oppfattes som et problem, men praktiseringen. En transportør påpeker at det er vanskelig å avgjøre i enkelttilfeller om regelverket om transportdyktighet er brutt, og at privatpraktiserende veterinær og inspektør i Mattilsynet vurderer samme tilfelle ulikt (transportør A).

Det er vanskelig å gjenfinne synspunkter blant produsentene på hva som er rettslig bundet skjønnsutøvelse og hvilke rettskilder som er relevante. Heller ikke spørsmålet om hvilket faktum som skal legges til grunn, eller om det konkrete tilfellet faller inn under regelen, er særskilt berørt i datamaterialet.

Inspektører vi har intervjuet framhever at produsentene ofte er ukjente med hvilke krav som stilles i regelverket (Mattilsynet C, inspektør). Inspektøren kan gjøre dypdykket og finne hva som står i forarbeidene, men påpeker at det jo er den som driver som skal kjenne kravene som gjelder (Mattilsynet D, inspektør). De opplever at de har en viktig rolle når det gjelder å formidle innholdet i regelverket til produsentene. En av inspektørene la vekt på at bonden opplever regelverket som Mattilsynets regelverk, og ikke som sitt eget. Men det er jo ikke Mattilsynets regelverk, det er «regelverk for deg som driver med storfe». Inspektøren opplever at produsentene ikke tar eierskap til regelverket for sin egen produksjon (Mattilsynet B, slakteri).

Som ansatte i Mattilsynet forventes det at inspektørene utøver skjønn innenfor de rettslige rammene som gjelder. Dette er formulert på følgende måte fra en av de ansatte i Mattilsynet i et åpent felt i spørreundersøkelsen:

Når forskrifter åpner for skjønn gjennom å bruke ord som etter behov, tilstrekkelig, forsvarlig m.m. så er det ikke opp til inspektøren å bestemme skjønnsutøvelse. Den må tolkes i forhold til føringer i forarbeider, i forhold til forskriftens formål og øvrige bestemmelser, domsavgjørelser m.m., forvaltningspraksis (avgjørelser i klagesaker og retningslinjer m.m.) Når alt dette er ivarett skal inspektøren bruke sin faglige kompetanse.

Samtidig er det også ansatte i Mattilsynet som gir uttrykk for at heller ikke inspektørene bruker rettskildene aktivt. En fagrådgiver beskriver at inspektørene har «en enorm jobb» med å prøve å holde seg oppdatert på alle tolkninger som kommer fra sentralt hold. Han opplever at inspektørene «i veldig liten grad» leser forarbeider, og at de holder seg til teksten i loven eller forskriften og «havner da på en tolkning sånn ut fra sitt eget hode, uten at denne er kvalitetssikret» (Mattilsynet C, fagrådgiver). Denne informanten viser til at klagesaksbehandling kan bidra til kvalitetssikring, men påpeker også at det ikke kommer klager hvis Mattilsynet er «for snille» mot produsentene, og han framhever at det ikke er dyra som klager.

I spørreundersøkelsen til ansatte i Mattilsynet spurte vi dem som arbeider med inspeksjon om hva som påvirker deres bruk av skjønn i tilsynsarbeidet. Utformingen av regelverket kommer høyt opp på en skala fra ingen påvirkning til svært stor påvirkning, men det er grunn til å merke seg at kjennskap til andre saker og informasjon fra fagrådgiver kommer høyere, og at inspektørene angir at samtaler med kolleger har størst påvirkning på deres bruk av skjønn.

Et eksempel som nevnes på at det kan være utfordrende å anvende regelverket, er kravet til rotmateriale for gris og spørsmålet om hvor mye rotmateriale som er godt nok. En fagrådgiver uttalte at «det har vi ikke greid å definere». Vi ser også at det vektlegges at kravet er litt vanskelig for næringen å oppfylle, fordi de har gjødselsystemer som ikke tar unna så mye rotmateriale i bingene (Mattilsynet C, fagrådgiver). Mattilsynet sentralt ser at det kan være utfordrende for en inspektør å fastslå hva som er «godt nok» når regelverket åpner for å bruke skjønn. Bedre veiledning til inspektører og virksomheter framheves som et viktig virkemiddel (intervju 3, HK). Mange av informantene framhever at likebehandling er viktig, men at det samtidig må være rom for skjønn i inspektørenes

praktisering av regelverket. En inspektør viser til at det er individuelle forskjeller mellom inspektører, også helt lokalt, når det gjelder å «bruke skjønnnet». Noen tør å bruke skjønnnet, mens andre helst vil ha veiledninger og instruksjoner å støtte seg på (inf. 6, Alice).

Plikt til å ha brannvarslingsanlegg anses som et eksempel på krav i regelverket der det går greit å behandle to like saker likt, men i mer skjønnsmessige spørsmål som om sauene får nok fôr eller nok tilsyn i lamminga, kan det være vanskeligere å oppnå likebehandling. I slike tilfeller kan det være risiko for at en produsent som er «flink til å prate for seg» slipper lettere unna enn en produsent som oppfattes som lite samarbeidsvillig (inf. 8, Geir). Selv om inspektørene prøver å forholde seg objektivt til om regelbrudd har skjedd, kan en inspektør være tilbøyelig til å oppdage flere regelbrudd på en gård som framstår som rotete enn på et ryddig sted (inf. 10, Ivar).

Rettslige rammer og aktørenes oppfatninger

Det rettslige skillet mellom lovtolkning, faktum og subsumsjon er vanskelig å gjenfinne i aktørenes oppfatninger om skjønnnsrom og skjønnnutøvelse. Dataene vi har om produsentenes oppfatninger viser at de tar utgangspunkt i regelverket i spørsmålet om hvorvidt kravene til dyrevelferd er oppfylt, og at de mener at mye beror på skjønn. Den nærmere fastleggningen av hvilke rammer lovgivningen setter for skjønnnutøvelsen er ikke framtrædende. I en slik situasjon vil funksjonsbasert regelverk kunne åpne for ganske ulike oppfatninger om hvilke krav til dyrevelferd som gjelder.

De ansatte i Mattilsynet forholder seg mer aktivt til lovtolkningen og hvilke rettskilder som er relevante, men det er stor variasjon. Fagrådsgiverne har en viktig oppgave når det gjelder å formidle tolkningssignaler fra sentralt hold til inspektørene, og veiledninger fra sentralt hold er også et satsingsområde som kan ha stor betydning for å legge til rette for praksis innenfor de gjeldende rettslige rammene. Samtidig ser det ut til at det noe variasjon blant inspektørene med hensyn til oppfatninger om hvor stort skjønnnsrommet er og hvordan skjønnnutøvelsen skal være. Inspektørene opplever at de har en viktig rolle når det gjelder å formidle hvilke krav som gjelder til produsentene, og datamaterialet

viser at kommunikasjonen mellom inspektører og produsenter kan ha stor betydning for samspillet mellom lovgivning og praksis.

Fastleggningen av innholdet i regelverket beror i stor utstrekning på dyrevelferdsfaglig skjønn og på produksjonsfaglig skjønn. Veiledningsmateriale fra Mattilsynet sentralt er et viktig virkemiddel for å påvirke skjønnstøvelsen blant inspektører og produsenter, samtidig som aktørene understreker at det må være et visst skjønnssrom igjen i tilsynsarbeidet.

Oppfølging av regelbrudd

Rettslige rammer

Når inspektøren er ute på tilsyn og har kommet til at regelverket er brutt, må han ta stilling til hvordan saken skal følges opp videre. Det første spørsmålet er om regelbruddet i det hele tatt skal følges opp, eller om inspektøren skal beslutte å la det være. Som utgangspunkt skal regelbrudd følges opp, men inspektøren kan ha et visst skjønnssrom dersom det avdekkes flere regelbrudd og det kan være grunn til å prioritere noen og ikke ta med alle i videre oppfølging.

Når inspektøren har avdekket et regelbrudd, må han ta stilling til om han skal gi muntlig veiledning uten å gå videre med skriftlig saksbehandling, eller om en formell prosess skal settes i gang. Dette er ikke klart regulert i loven. Utgangspunktet er dyrevelferdsloven (2009) § 30 første ledd, som sier at Mattilsynet kan fatte nødvendige enkeltvedtak for å oppnå etterlevelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Etter ordlydens kan-formulering framstår det som valgfritt om det skal treffes enkeltvedtak. I forarbeidene til bestemmelsen er det imidlertid uttalt at det som hovedregel skal fattes enkeltvedtak når det foreligger brudd på regelverket. Det er imidlertid en åpning for at det ikke alltid må skje:

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. (Ot.prp.nr. 15 (2008–2009) s. 115)

Når regelbruddet gjelder forhold av mindre alvorlig karakter, kan altså inspektøren velge å påpeke plikt, og trenger ikke å fatte enkeltvedtak. Ellers må inspektøren treffe enkeltvedtak.

Så lenge inspektøren driver veiledning, er det opp til Mattilsynet selv om den skal gis skriftlig eller muntlig, jf. forvaltningslovforskriften (2006) § 2. Saksbehandling av enkeltvedtak skal etter forvaltningsloven være skriftlig. Når det gjelder påpeking av plikt uten at det treffes enkeltvedtak, er det ikke gitt klare lovkrav om skriftlighet. Samtidig er saksbehandlingen i offentlig forvaltning som utgangspunkt skriftlig. Dette er vanlig praksis, men framgår ikke av noen alminnelig bestemmelse i forvaltningsloven (NOU 2019: 5, punkt 13.4). Dersom inspektøren har oppdaget et regelbrudd og skal påpeke en plikt, tilsier hensynet til å sikre dokumentasjon at det skjer skriftlig. Skriftlighet kan være viktig for videre oppfølging av saken, og ikke minst for å kunne kontrollere Mattilsynets tilsynsarbeid. I forslag til ny forvaltningslov er det foreslått å lovfeste et skriftlighetskrav for forvaltningen (NOU 2019: 5, forslag til § 10).

Når det gjelder enkeltvedtak, må saksbehandlingen følge bestemmelsene i forvaltningsloven, og hovedregelen om at enkeltvedtak skal være skriftlige gjelder, jf. forvaltningsloven (1967) § 23. Enkeltvedtak vil være utformet som pålegg om retting. Da gjelder alle bestemmelsene om saksforberedelse i forvaltningsloven kapittel IV, blant annet krav om forhåndsvarsling, begrunnelse for vedtaket og partens rett til innsyn i dokumenter. Når det treffes enkeltvedtak, har også parten klagerett. Av særlig betydning her er adgangen til å treffe hastevedtak uten forhåndsvarsling. Det er gitt unntak fra plikten til forhåndsvarsling på nærmere vilkår i forvaltningsloven (1967) § 16 tredje ledd.

I forbindelse med at Mattilsynet gjør vedtak om pålegg om retting, vil det ofte være kombinert med at det settes en frist for rettingen. Fristens lengde og eventuell fornyelse er ikke lovregulert, slik at dette er overlatt til forvaltningsskjønnet. Samtidig innebærer de ulovfestede skrankene for skjønnsutøvelsen at fristen må stå i forhold til sakens karakter. Gjelder regelbruddet noe som krever umiddelbar endring, som for eksempel vanntilførsel, kan det være nødvendig med strakstiltak, mens det kan være naturlig å sette en frist når det gjelder båsmatter i et fjøs (lovkommentar til dyrevernloven (2009) § 30, i Stenevik & Mejdell, 2020).

Når det gjelder innholdet i påleggene om retting, vil de dreie seg om hva produsenten må endre på – for eksempel at et gjerde må fjernes, eller at dyra må få vann. Slike vurderinger er av faglig karakter, og domstolene vil være forsiktige med å overprøve innholdet i Mattilsynets vurderinger på dette punktet. Men også slike pålegg må holde seg innenfor lovens ramme og de alminnelige skrankene for forvaltningsskjønnet. Her står blant annet forholdsmessighetsprinsippet sentralt: Påleggene skal ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig for å oppnå formålet.

I tillegg til å påpeke plikt og gi pålegg om retting, har Mattilsynet en rekke virkemidler til rådighet for å sikre at dyrevelferdsregelverket etterleves. Dyrevelferdsloven (2009) § 35 åpner for å ilegge tvangsmulkt til den som unnlater å etterkomme et enkeltvedtak innen fastsatt frist. Mattilsynet kan også bestemme at dyreholdet skal avvikles, eventuelt at dyra skal avlives eller tas i midlertidig forvaring jf. dyrevelferdsloven (2009) § 32, og det kan også ilegges aktivitetsforbud jf. dyrevelferdsloven (2009) § 33. Videre har Mattilsynet myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr jf. dyrevelferdsloven (2009) § 34 og tilhørende forskrift. I tillegg er det gitt straffebestemmelser for overtredelse av dyrevelferdsloven med forskrifter, og Mattilsynet kan anmelde saker om regelbrudd til politiet.

Felles for reguleringen av de ulike virkemidlene er at de gir Mattilsynet myndighet til å utøve myndighet, kombinert med vilkår for å bruke kompetansen. Dersom vilkårene er oppfylt i det enkelte tilfellet, er det opp til Mattilsynet om de skal bruke kompetansen eller ikke. Dette er markert med ordet «kan» i lovgivningen. Slik regulering markerer at det som utgangspunkt er opp til Mattilsynets utøvelse av forvaltningsskjønn om de vil bruke myndigheten eller ikke.

Det er altså ingen automatikk i at sanksjonene skal tas i bruk, dette beror på et skjønn, se for eksempel omtalen av bestemmelsen om overtredelsesgebyr:

[Overtredelsesgebyr] er ikke obligatorisk ved brudd på regelverket. Bestemmelsen er såkalt fakultativ (valgfri), jf. ordlyden «kan». Tilsynsmyndigheten har selv kompetanse til å ta stilling til om slikt gebyr skal ilegges eller ikke, forutsatt at vilkårene om lovbrudd og utvist skyld er oppfylt. (Stenevik & Mejdell, 2020, kommentar til § 34)

Som et supplement til dette er det imidlertid gitt nærmere føringer for hva det skal legges vekt på i avgjørelsen om en virksomhet skal ilegges overtredelsesgebyr i forskriften om overtredelsesgebyr (2014) § 5 andre ledd.

Kravet om at vedtak skal være forholdsmessige gjør seg sterkt gjeldende som ramme for Mattilsynets skjønnsfrihet i valg av virkemidler for oppfølging av regelbrudd. I forarbeidenes omtale av bestemmelsen om avvikling av dyrehold jf. dyrevelferdsloven § 33 er dette kommet særlig klart fram:

Mattilsynet kan bare treffe slike vedtak der de anser det som nødvendig for å hindre fremtidige lovbrudd. Vedtak skal være forholdsmessige og skal ikke være mer omfattende, verken i varighet eller omfang, enn det som anses nødvendig. Hensynet til den enkelte tilsier at Mattilsynet bør utøve skjønnsomhet i forbindelse med denne type vedtak. (Ot.prp. nr. 15 (2008–2009), s. 116)

Forholdsmessigheten skal altså vurderes konkret, og det skal legges vekt på hensynet til «den enkelte». Dette innebærer at bruk av slike virkemidler ikke skal skje automatisk, de skal bero på en konkret vurdering.

Samtidig som Mattilsynet skal gjøre konkrete vurderinger, skal de også ta i bruk de virkemidlene som er til rådighet når det er «nødvendig». Ved flere anledninger har det vært tatt opp at Mattilsynet har unnlatt å gripe inn, for eksempel med avviklingsvedtak, med alvorlige dyrevelferdsmessige konsekvenser. Dette er problematisert i Riksrevisjonens rapport om myndighetens innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket (Riksrevisjonen, 2019, s. 55).

På EØS-avtalens område gjør særlige hensyn og skranker seg gjeldende. Norske lover og forskrifter som sikter mot å gjennomføre EU-retten slik den er del av EØS-avtalen, må skje på bakgrunn av EU-domstolens tolkning av de tilsvarende EU-rettslige reglene, se homogenitetskravene i EØS-avtalen art. 6 og ODA art. 3 (Graver, 2019, s. 87). Når norske myndigheter håndhever EU/EØS-regelverk om plikter som påhviler private parter, følger det av det EU-rettslige lojalitetsprinsippet at de også skal sørge for effektive og avskrekkende sanksjoner, men både EU-domstolen og EFTA-domstolen har presisert at sanksjonene samtidig må være forholdsmessige (Eriksen & Fredriksen, 2019, s. 79–80). På

dyrevelferdsområdet innebærer dette at Mattilsynet også må forholde seg til de skrankene som følger av forholdsmessighetskravet slik det utvikles i EU-domstolen og EFTA-domstolen når det gjelder blant annet dyretransport og slakteri, se forskrift om næringsmessig transport av dyr (2012) § 4 om gjennomføring av transportforordningen (EF) nr. 2005, forskrift om avlaving av dyr (2013) § 3 om gjennomføring av avlivingsforordningen (EF) nr. 1099/2009 og forskrift om velferd for produksjonsdyr (2006).

Et virkemiddel som strengt tatt ikke ligger til Mattilsynet, men som kan ha stor betydning for å sikre etterlevelse av regelverket, er adgangen til å gi informasjon til landbruksmyndighetene om saker som kan ha betydning for avkorting av produksjonstilskudd. Dette kan ha vesentlig økonomisk betydning for dyreholdere. Utvekslingen av informasjon med landbruksmyndighetene er regulert i en avtale mellom Mattilsynet og Landbruksdirektoratet fra 2014. Partene har utarbeidet rutiner for når og hvordan informasjon skal gis, og rutinene er også utformet som instruks for Mattilsynet (Mattilsynet, 2020a).

Når det gjelder bruk av opptrappende virkemidler, er det særlig gitt instruks om samarbeid med politiet i saker om dyrevelferd, det såkalte dyrepolitiet som etableres i politidistriktene. I tillegg har Mattilsynet utarbeidet en egen intern instruks om virkemiddelbruk. Dette innebærer at den enkelte inspektørens skjønnsfrihet er underlagt flere begrensninger, men det er samtidig grunn til å understreke at Mattilsynet ofte har en plikt til å sikre at det faktisk utøves skjønn i hver enkelt sak.

Overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven er å regne som en forvaltningssanksjon jf. forvaltningsloven (1967) § 43. Et vedtak om overtredelsesgebyr er omfattet av kravet om rettferdig rettergang i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen Art. 6., samtidig som det ikke regnes som straff i nasjonal rett. Det er gitt særskilt regulering av denne typen sanksjoner i forvaltningsloven (1967) kapittel IX. Et særtrekk ved disse sanksjonene er at domstolene også kan prøve utøvelsen av «kan-skjønnet», jf. forvaltningsloven (1967) § 50. Samtidig presiserer forarbeidene at det ofte vil være grunn for domstolene til å vise tilbakeholdenhet i prøvingen, og at det sentrale spørsmålet vil kunne bli om forvaltningen har «oppfylt visse minstekrav til likebehandling og forholdsmessighet» (Prop. 62 L (2015–2016), s. 204).

Brudd på dyrevelferdsloven kan være straffbare, se regulering i dyrevelferdsloven (2009) § 37. Det er opp til Mattilsynets forvaltningsskjønn om de vil anmelde brudd på dyrevelferdsregelverket til politiet.

Aktørenes oppfatninger

Spørreundersøkelsen som ble sendt til produsenter viste at 86 prosent har hatt tilsyn og 24 prosent har fått påpekt brudd på regelverket. Dette datamaterialet viser at de ikke har klare oppfatninger om de formelle rammene for Mattilsynets virkemiddelbruk. Blant dem som har fått vedtak, og særlig der også andre virkemidler er tatt i bruk, er oppfatningene sterkere. Erfaringene fra da overtredelsesgebyr ble tatt i bruk overfor transportører viser at tilsynsobjektene uttrykte sterk motstand mot valget av virkemiddel, hvem vedtakene ble rettet mot og størrelsen på gebyrer.

Tilsynsobjektene formidler at dialogen med inspektøren under tilsynet er viktig, og de har forventninger om at inspektøren skal ha god kjennskap til produksjonsformen deres og drive aktiv veiledning. Skiftet til en mindre konstruktiv kommunikasjon kan skje allerede idet Mattilsynet tar i bruk skriftlig saksbehandling. Inspektører som gir muntlig tilbakemelding om regelbrudd, legger bedre til rette for dialog og læring (intervju, transport B).

Ansatte i Mattilsynet problematiserer i større grad fasen for oppfølging av regelbrudd. Flere går inn på spørsmålet om regelbrudd i det hele tatt blir fulgt opp, betydningen av veiledning og kommunikasjon med produsent under tilsynet og videre til spørsmålet om Mattilsynet er for tilbakeholdne når det gjelder virkemiddelbruk.

Inspektører opplever at det sjelden er bare ett regelbrudd som avdekkes ved oppfølging av bekymringsmelding eller annet risikobasert tilsyn. Når det avdekkes flere regelbrudd, må inspektøren ofte velge hvilke som er viktigst for videre oppfølging. I slike tilfeller fokuserer de på det som er de viktigste basisbehovene for at dyra skal ha det godt (Mattilsynet D, inspektør).

Kommunikasjonen med produsenten på stedet under tilsynet oppleves som svært viktig for inspektøren. Veiledningen som skjer da anses som

nyttig for dyrevelferden. Målet med dialogen er å få eier med i inspektørens tankegang. Hvis signalene fra inspektøren bare handler om å påpeke feil, er dette målet vanskelig å nå. En inspektør uttrykker at kommunikasjonen under tilsynet er «det vanskeligste jeg gjør», og at de formelle rammene for tilsynet bare hjelper et stykke på vei:

Jeg kan lese forvaltningsloven og forvaltningsrettreglene og virkemiddelveilederen, og jeg kan vite hva som på papiret skal fungere, men jeg har et case – jeg har en person som er sånn, og jeg har et dyrehold som er SÅNN, og jeg må prøve å angripe det for at DYRA skal få det bedre i enden. (Mattilsynet D, inspektør)

Dette viser at inspektørene opplever at de har en rolle som mellomledd mellom lovgivningen og produsenten, og vi ser at arbeidet på bakkeplanet krever noe mer enn kjennskap til de rettslige rammene.

Kollegasamarbeid med andre veterinærer og jurist nevnes som viktig for å sikre enhetlighet og forholdsmessighet i tilsynet. I praksis er det ikke alltid like lett for inspektører å håndtere dem som trakasserer på lik linje med dem som er hyggelige, og kollegastøtte kan være viktig for å opptre profesjonelt og skille sak og person (Mattilsynet D, inspektør).

Inspektører kan oppleve opptrapping av virkemiddelbruk i henhold til instruks fra Mattilsynet som vanskelig overfor dyreeiere, blant annet fordi dyreeierne er ukjente med hvilke krav som stilles og det er mye følelser involvert. Resultatet kan bli at virkemiddelinstruksen ikke følges.

Når det gjelder bruk av sanksjoner, er det særlig overtredelsesgebyr som nevnes. Dette er et relativt nytt virkemiddel, og en fagrådgiver påpekte at mange inspektører var veldig tilbakeholdne med å bruke det, blant annet fordi føringene fra hovedkontoret la gebyrene på et høyt nivå. Selv var denne informanten positiv til bruk av dette virkemiddelet, men påpekte at noen nok like gjerne ville la det være (Mattilsynet C, fagrådgiver). Fra hovedkontoret kom det synspunkter om at ulik praksis først og fremst gjelder der det ikke blir fattet vedtak, men at det er for lite kunnskap om dette elementet (intervju 4, HK).

I spørreundersøkelsen til inspektører i Mattilsynet spurte vi i hvilken grad de opplever at de har frihet til å bruke eget skjønn i tilsynsarbeidet. Svarene viste at de opplever størst skjønnsfrihet når det gjelder å fastslå

at regelbrudd har skjedd. Også når det gjelder å fastsette frist for retting, var den opplevde skjønnsfriheten stor. Den enkelte inspektøren opplever også å ha betydelig skjønnsfrihet når det gjelder å velge om det skal ilegges en forvaltningsmessig sanksjon. Funnene samsvarer godt med at regelverket i stor grad åpner for slik bruk av skjønn, samtidig som de kan utfordre idealene om likebehandling og enhetlig forvaltning.

En stor andel av inspektørene sier at kjennskap til praksis i andre saker påvirker deres skjønnsutøvelse. Dette har vi spurt nærmere om i spørreundersøkelsen. Det er som forventet at de har god kjennskap til resultatet av klagebehandling i egne saker, men når det gjelder relevante klagesaker fra egen region og fra andre regioner, ser det ut til å være potensial for bedre utnyttelse av dette materialet med sikte på mer enhetlig skjønnsutøvelse. Det samme gjelder for saker som har vært oppe for domstolene. Det ser ut til å være et læringspotensial for inspektørene når det gjelder kunnskap om andre saker enn deres egne.

Rettslige rammer og aktørenes oppfatninger

Vi har omfattende regulering av fasen der brudd på regelverket om dyrevelferd følges opp av Mattilsynet. Samtidig legger regelverket opp til mye bruk av skjønn. Dette er den mest inngripende fasen i tilsynsarbeidet, og den får mye oppmerksomhet blant aktørene. Inntrykket er at produsentene forholder seg til de rettslige rammene for oppfølging av regelbrudd i ganske liten grad, med unntak for dem som har fått pålegg eller sanksjoner og går videre med formelle prosesser.

Skriftlighet oppleves i seg selv som et problem for tilsynsobjekter som har uttalt seg om fasen der regelbrudd skal følges opp. Skriftlig saksbehandling er en viktig rettssikkerhetsgaranti, og det er interessant at et tiltak som skal gi rettssikkerhet ikke oppleves slik i praksis.

Inspektørene har en svært viktig formidlingsrolle overfor produsentene i denne fasen. Veiledning på stedet kan gjøre videre oppfølging overflødig eller mindre omfattende, og inspektørens rolle som veileder må framheves som viktig. Når det gjelder oppfølging av styringssignaler om strengere bruk av virkemidler, som instruks om opptrapping av virkemidler og innføring av overtredelsesgebyr, ser vi at den møter noen

hindringer i praksis, og at de som er i direkte kontakt med produsentene kan være tilbakeholdne med å bruke virkemidlene. Både de individuelle produsentene og sammenslutninger de inngår i kan engasjere seg sterkt overfor Mattilsynet i slike situasjoner. Inspektører nevner selv kollegastøtte som svært viktig i saker der det oppstår konflikt om virkemiddelbruk. I tillegg kan det være grunn til å rette fokus mot den lokale ledelsen i Mattilsynet. Dette nivået i organisasjonen er særlig omtalt i kapittel 4 om organisering av Mattilsynet.

Sammenfatning

Denne undersøkelsen har vist at lovgivningen om dyrevelferd og tilsyn med dyrevelferd åpner for mye bruk av skjønn. Den rettslige reguleringen av rammene for skjønn varierer. Rammene åpner for og forutsetter at produsenter og inspektører bruker ulike typer faglig skjønn og erfaringer. Fastleggelsen av de rettslige rammene for skjønnsutøvelsen kan være komplisert, men vi gjenfinder lite av de relevante juridiske problemstillingene i aktørenes oppfatninger om skjønnssrom og skjønnsutøvelse. Bruk av andre rettskilder enn lov- og forskriftstekst er lite framtreddende i praktiseringen på bakkeplanet. Veiledninger og retningslinjer utarbeidet av Mattilsynet sentralt til inspektører og produsenter kan bidra til å formidle gjeldende rett slik den utvikles i dommer, forarbeider og andre rettskilder. Likevel viser dette materialet at det er en avstand mellom den rettslige sfæren og hva som skjer i praksis. I så måte har Petrazyckis skille mellom den intuitive og den offisielle retten relevans for beskrivelsen av møtet mellom de rettslige rammene for skjønnsutøvelse og skjønnsutøvelsen som skjer på bakkeplanet i dyrevelferdsarbeidet.

I møtet mellom inspektør og produsent bruker begge partene sine individuelle erfaringer og de formelle rettslige rammene, og i noen situasjoner kommer de rettslige rammene i bakgrunnen. Dersom lovgivningen skal være et effektivt redskap for å sikre god dyrevelferd, er det viktig at den fungerer etter hensikten også på bakkeplanet. Ideelt sett skal produsentene etterleve lovgivningen uten at tilsynsmyndigheten er inne i bildet. Dersom produsentene ikke forholder seg til lovgivningen og

inspektørene ikke greier å opparbeide aksept for den gjennom tilsynsarbeidet, vil lovgivningen ikke virke etter hensikten.

Dette betyr ikke at lovgivning ikke bør brukes som styringsredskap, og det betyr heller ikke at virkemidler for etterlevelse ikke bør tas i bruk. Men dynamikken på bakkeplanet, både hos produsentene og inspektørene og i møtet mellom dem, må tas i betraktning ved regulering av produsentenes plikter og Mattilsynets bruk av virkemidler. Det betyr blant annet at inspektørens rolle som mellomledd mellom regelverket om dyrevelferd og det som skjer med dyr i praksis bør prioriteres. Dialogen med produsenter under tilsyn er en svært viktig del av inspektørens arbeid. Den oppleves som utfordrende, og inspektørene bør få nødvendig støtte til å utvikle relasjonelle ferdigheter så vel som trygghet på de rettslige rammene og virkemiddelbruk.

Tilsyn med dyrevelferd handler i stor grad om styring og organisering innad i Mattilsynet. Vi har sett at interne instruksjer, veiledning, rådgivning og kollegasamarbeid har betydning for inspektørens tilsynsarbeid. Når lovgivningen møter en virkelighet som hindrer direkte gjennomføring på bakkeplanet, kan også det samme skje med instruksjer som brukes internt i organisasjonen. I denne undersøkelsen ser vi at formelle styringsmidler fra Mattilsynet sentralt ikke nødvendigvis iverksettes i praksis, for eksempel når det gjelder plikt til å gjennomføre uvarslet tilsyn og instruks for bruk av opptrappende virkemidler. Inspektørene framhever kollegasamarbeid, fagrådgivning og ellers de nærmeste i arbeidshverdagen som viktige faktorer for skjønnet som de utøver. Her gjenfinner vi funnene til Huisling og Silbey, som viser at det relasjonelle har stor betydning for etterlevelse av organinterne regler. Det kan være grunn for Mattilsynet til å vektlegge de relasjonelle faktorene rundt den enkelte inspektøren også internt i organisasjonen. I dette arbeidet bør særlig lokal ledelse og de nærmeste kollegene trekkes med.

Referanser

- Bahus, V. B. (2019). *Dyrevelferdsrett*. Fagbokforlaget.
- Banakar, R. (2013). Klassisk retts sosiologi – og dens relevans for nutidig forskning. I O. Hammerslev & M. R. Madsen (Red.), *Retts sosiologi. Klassiske og moderne perspektiver* (s. 55–82). Hans Reitzels Forlag.

- Bekkedal, T. & Farsethås, H. C. (2018). Om subsumsjon. *Jussens Venner*, 53(1), 1–32. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3126-2018-01-01>
- Dyrevelferdsloven. (2009). *Lov om dyrevelferd* (LOV-2009-06-19-97). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-06-19-97>
- Eckhoff, T. (1983). *Statens styringsmuligheter*. Tanum-Norli.
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2018). *Forvaltningsrett* (11. utg.). Universitetsforlaget.
- Eckhoff, T. & Helgesen, J. E. (2001). *Rettskildelære* (5. utg.). Universitetsforlaget.
- Ellefsen, R. (2013). Å fylle «dyrevelferd» med mening: Skillelinjene i dyrevelferdsdebatten. *Sosiologi i dag*, 43(2), 84–112.
- Eriksen, C. C. & Fredriksen, H. H. (2019). *Norges europeiske forvaltningsrett. EØS-avtalens krav til norske forvaltningsorganers organisering og saksbehandling*. Universitetsforlaget.
- Forskrift om avliving av dyr. (2013). *Forskrift om avliving av dyr* (FOR-2013-01-13-60). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2013-01-13-60>
- Forskrift om gebyr etter dyrevelferdsloven. (2014). *Forskrift om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven* (FOR-2014-06-30-925). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2014-06-30-925>
- Forskrift om hold av svin. (2003). *Forskrift om hold av svin* (FOR-2003-02-18-175). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2003-02-18-175>
- Forskrift om næringsmessig transport av dyr. (2012). *Forskrift om næringsmessig transport av dyr* (FOR-2012-02-08-139). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2012-02-08-139>
- Forskrift om offentlig kontroll på matområdet. (2020). *Forskrift om offentlig kontroll for å sikre etterlevelse av regelverket for mat, fôr, plantevernmidler, dyrehelse og dyrevelferd* (FOR-2020-03-03-704). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2020-03-03-704>
- Forskrift om velferd for produksjonsdyr. (2006). *Forskrift om velferd for produksjonsdyr* (FOR-2006-07-03-885). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2006-07-03-885>
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1967-02-10>
- Forvaltningslovsforskriften. (2006). *Forskrift til forvaltningsloven* (FOR-2006-12-15-1456). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2006-12-15-1456>
- Huising, R. & Silbey, S. S. (2011). Governing the gap: Forging safe science through relational regulation. *Regulation & Governance*, 5(1), 14–42. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01100.x>
- Graver, H. P. (2019). *Alminnelig forvaltningsrett*. Universitetsforlaget.
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov* (LOV-1814-05-17). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17>
- Landbruks- og matdepartementet. (2020). *Statsbudsjettet 2020 – tildelingsbrev til Mattilsynet*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f3630965333e4af2a5f1007dbdcbad9/tildelingsbrev-mattilsynet-2020.pdf>

- LH-2013-16358. (2014). Lovdata. <https://lovdata.no/avgjorelse/lh-2013-16358>
- LG-2019-87171. (2020). Lovdata. <https://lovdata.no/avgjorelse/lg-2019-87171>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmaes of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Mattilsynet. (2020a). «*Enkelt saker 2019*» [Notat]. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/oppsummering__intern_undersokelse_enkelt_saker_2019.39450/binary/Oppsummering%20-%20Intern%20unders%C3%B8kelse%20enkelt_saker%202019
- Mattilsynet. (2020b). *Veileder for tildeling av aktivitets- og rotmateriale for gris*. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/gjeldende_regelverk/veiledere/veileder_om_tildeling_av_aktivitets_og_rotmateriale_til_gris.38689/binary/Veileder%20om%20tildeling%20av%20aktivitets-%20og%20rotmateriale%20til%20gris
- Mattilsynet. (2020c). *Veileder om hold av svin*. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/gjeldende_regelverk/veiledere/veileder_om_hold_av_svin.39951/binary/Veileder%20om%20hold%20av%20svin
- Mattilsynet. (2022). *Flerårig nasjonal kontrollplan (MANCP)*. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/fleraarig_nasjonal_kontrollplan.23951-5
- Moen, O. H. (2019). *Forvaltningskjønn og domstolskontroll*. Gyldendal.
- NOU 2019: 5. (2019). *Ny forvaltningslov*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/>
- Ot.prp. nr.15 (2008–2009). *Om lov om dyrevelferd*. Landbruks- og matdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-15-2008-2009-/id537570/?ch=1>
- Prop. 62 L (2015–2016). *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-l-20152016/id2476333/>
- Riksrevisjonen. (2019). *Revisjonsrapport om myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket*. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/dyrevelferd.pdf>
- Skoghøy, J. E. A. (2018). *Rett og rettsanvendelse*. Universitetsforlaget.
- Statsansatteloven. (2017). *Lov om statens ansatte mv. (LOV-2017-06-16-67)*. Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-67>
- Stenevik, I. H. & Mejdell, C. M. (2020). *Dyrevelferdsloven. Lovkommentar*. Juridika.
- Straffeloven. (2005). *Lov om straff (LOV-2005-05-20-28)*. Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2005-05-20-28>
- Stub, M. (2011). *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet*. Universitetsforlaget.