

KAPITTEL 8

Forvaltning av dyrevelferd i Norge og Sverige

Frida Lundmark Hedman

Sveriges Lantbruksuniversitet

Frode Veggeland

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) og Universitetet i Oslo

Ivar Vågsholm

Sveriges Lantbruksuniversitet

Charlotte Berg

Sveriges Lantbruksuniversitet¹

Sammendrag: I dette kapittelet sammenlikner vi organisatoriske utfordringer knyttet til norsk og svensk forvaltning av dyrevelferd. Norge og Sverige prioriterer begge dyrevelferd, har omfattende dyrevelferdslovgivning på plass og er underlagt de samme EU-forpliktelsene på dyrevelferdsområdet (Sverige som EU-medlem, Norge som del av EØS). I Norge er ansvaret for dyrevelferd plassert i ett statlig tilsyn – Mattilsynet. Dette tilsynet har ansvar for inspeksjoner over hele landet, både i slakterier og hos dyreholdere, og har videre ansvar for å utarbeide og komme med forslag om nytt regelverk. Sverige har en forvaltningstradisjon med større autonomi lagt til fagmyndighetene. Ansvaret for dyrevelferd er fordelt på to sentrale statlige fagmyndigheter – Livsmedelsverket og Jordbruksverket – og på 21 regionale

1 Alle forfatterne har bidratt i utvikling av konseptualiseringen og metodikken som ligger til grunn for kapittelet. Frida Lundmark Hedman og Frode Veggeland har hatt hovedansvaret for bearbeiding av data og den empiriske og teoretiske analysen. De har også hatt ansvar for utarbeidelsen av førsteutkastet. Charlotte Berg og Ivar Vågsholm har bidratt med supplerende tekst og kommentarer og innspill til revisjon. Alle forfattere har godkjent publisering av manuskriptet.

statlige myndigheter (*länsstyrelser*). I dette kapittelet viser vi hvordan slike forskjeller i organisering kan få konsekvenser for en koordinert og konsistent forvaltning av dyrevelferdslovgivningen.

Nøkkelord: Sverige, Norge, dyrevelferdsforvaltning, EU, EØS

Abstract: In this chapter we compare the organizational challenges related to animal welfare control in Norway and Sweden. Both Norway and Sweden have implemented comprehensive animal welfare legislation and comply with the EU's animal welfare legislation – Sweden as an EU member, Norway as part of the European Economic Area (EEA). Both countries prioritize animal welfare. Norway has a more coordinated management model for animal welfare than Sweden, where the operative responsibility lies with a single state supervisory authority: the Norwegian Food Safety Authority (NFSA). The remit of NFSA includes inspections and control of animal welfare both in slaughterhouses and animal keepers' facilities. Moreover, the NFSA is responsible for proposing new regulations. Sweden has an administrative tradition in which the competent authorities have had greater autonomy; responsibility for animal welfare is vested in the Swedish Board of Agriculture, the National Food Administration, and 21 regional state authorities (county administrative boards). In this chapter we show how such organizational differences have consequences for the aim of achieving coordinated and consistent management of animal welfare.

Keywords: Sweden, Norway, animal welfare administration, EU, EEA

Innledning

Både norsk og svensk dyrevelferdslovgivning har som formål å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr. Lovgivningen fremmer ikke nødvendigvis den beste mulige dyrevelferden, men den fastsetter minimumskrav som skal kunne garantere at dyr behandles godt og beskyttes mot unødige påkjenninger og lidelse. Det er dette minstenivået for dyrevelferd inspektørene i Norge og Sverige skal kontrollere ved tilsyn. I dette kapittelet sammenlikner vi den offentlige kontrollen av dyrevelferd i Norge og Sverige. Et viktig formål er å øke kunnskapen om hvordan ulike måter å organisere og koordinere dyrevelferdsarbeidet på, kan påvirke evnen til å realisere lovens målsetting om god dyrevelferd.

Dyrevelferd har i senere år fått økende oppmerksomhet fra forbrukere, bønder, matindustri, forskning og politiske beslutningstakere, så vel som fra allmenheten for øvrig (Bayvel et al., 2005; Bennett, 1997; Blokhuis et al., 2008; Higgins & Lawrence, 2005; Horgan & Gavinelli,

2006; Ingenbleek et al., 2012; Lundmark et al., 2014; Miele et al., 2005; Miele & Lever, 2014). At kontrollen av dyrevelferd er kompleks og ofte omstridt, gjør gjennomføring og koordinering av dyrevelferdsarbeidet utfordrende. Dette er bakgrunnen for vår sammenlikning av forvaltning av dyrevelferd i Norge og Sverige. Vi retter oppmerksomheten mot hvordan dyrevelferdsarbeidet i Norge og Sverige er formelt organisert og koordinert, mellom styrings- og forvaltningsnivåer og mellom ulike fagmyndigheter, og hvordan type organisering kan påvirke mulighetene for en konsistent og enhetlig gjennomføring av dyrevelferdslovgivningen. Vår grunnleggende problemstilling i dette kapittelet er dermed: Hvordan organiseres og koordineres dyrevelferdsarbeidet i norsk og svensk forvaltning, og hvilke organisatoriske utfordringer har de to landene når det gjelder å realisere lovgivningens målsetting om god dyrevelferd?

I dette kapittelet tar vi utgangspunkt i eksisterende dyrevelferdslovgivning og hvordan denne blir iverksatt og praktisert. Det betyr at enkelte prinsipielle spørsmål som står sentralt i deler av dyrevelferdsforskningen, faller utenfor rammen av kapittelet. Eksempler på slike spørsmål er hva slags lovverk eller privat regelverk som er best egnet for å oppnå god dyrevelferd, lovgivernes begrunnelser for lovverket og hvorvidt det er etisk forsvarlig at mennesker bruker dyr til matproduksjon, selskap og underholdning. For en oversikt over diskusjoner om slike spørsmål, kan vi for eksempel vise til Lundmark et al. (2014) og Wahlberg (2021).

Forvaltning av dyrevelferd involverer hele styringssystemet for matproduksjon, herunder forskjellige offentlige etater, sentrale, regionale og lokale myndighetsnivåer, næringsorganisasjoner, landbrukssamvirket, gårder, slakterier, transportsystemer og frivillige organisasjoner. Erfaringene fra de seneste årene tyder på at den offentlige styringen og kontrollen av dyrevelferd har utfordringer knyttet til både etiske aspekter og valg av håndhevingsmekanismer, samt målsettingen om å oppnå en koordinert og enhetlighet forvaltning (Appleby et al., 2008; Berg & Hammarstrøm, 2006; Lundmark, 2016; Lundmark et al., 2018; Marsden & Morley, 2014; Miele et al., 2005; van Kleef et al., 2017; Veissier et al., 2008). Norge og Sverige er gjennom hhv. EØS-avtalen og EU-medlemskap forpliktet av samme EU-lovgivning for dyrevelferd. EUs regler for

kontroll av dyrevelferd – artikkel 4 nr. 2 a. i forordning (EU) nr. 2017/625 – krever effektiv samordning og samarbeid mellom alle involverte kontrollmyndigheter og et enhetlig kontrollarbeid.

Vi vil videre i dette kapittelet presentere det analytiske rammeverket for sammenlikningen av Norge og Sverige, der utgangspunktet er spørsmålet om hvordan ulike organiseringsformer kan påvirke hvorvidt man oppnår en koordinert og konsistent iverksetting og praktisering av lovverket. Deretter presenterer vi de norske og svenske modellene for offentlig forvaltning av dyrevelferd. Fokus er på de formelle organisatoriske rammene for forvaltning av dyrevelferdsarbeidet og hvorvidt disse er tett koordinert, både mellom ulike styrings- og forvaltningsnivåer og mellom ulike ansvarlige myndigheter. En grunnleggende antakelse for studien er at måten man organiserer på har betydning for hvorvidt man oppnår dyrevelferdslovgivningens formål, og at organisatorisk koordinerte forvaltningssystemer vil fremme enhetlig og helhetlig forvaltning av dyrevelferdsarbeidet (Jordan & Schout, 2006; Peters, 1998, 2015; Scharpf, 1994). For å illustrere de praktiske implikasjonene av forskjellene mellom forvaltningssystemene i Norge og Sverige, inkluderer vi en casestudie av hvordan Norge og Sverige forvalter og kontrollerer dyrevelferd for dyr under transport fra produsent/bonde til slakteri. Kapittelet avsluttes med en sammenlikning av forvaltningssystemene i Norge og Sverige, der spørsmålet er hvordan utformingen av forvaltningssystemet påvirker muligheten for konsistent og enhetlig forvaltning av dyrevelferdslovgivningen. Sammenlikningen av Norge og Sverige kan betegnes som en «desktop study» (Czarniawska, 2014) innenfor komparativ administrasjon (Kuhlmann & Wollmann, 2014), og bygger på en analyse av primært offentlige dokumenter, rapporter, veiledninger, lovverk og relevant litteratur. I tillegg er funn fra andre studier om dyrevelferd i Norge (Forsberg, 2011; Skarstad et al., 2007) og Sverige (Berg & Hammarstrøm, 2006; Lundmark, 2016; Lundmark et al., 2016, 2018) benyttet. Kapittelet drar også nytte av funn og analyser fra de andre kapitlene i boka, ikke minst kapittel 4. Problemstillinger og tematisk fokus er utviklet på grunnlag av den omfattende datainnsamlingen som er gjennomført innenfor rammen av Aniwel-prosjektet (om metoder og datainnsamling i Aniwel – se kapittel 1).

Analytisk ramme: mekanismer for koordinert forvaltning

Det analytiske rammeverket for kapittelet er inspirert av forvaltningsstudier basert på organisasjonsteori, særlig da om betydningen av koordinering (Christensen & Læg Reid, 2007, 2008; Jordan & Schout, 2006; Kjekshus & Veggeland, 2011; Metcalfe, 1994; Peters, 2015; Scharpf, 1994). To begreper står sentralt: sentralisering og koordinering. Sentralisering viser til hvordan ansvar og myndighet er fordelt mellom ulike styrings- og forvaltningsnivåer. For eksempel vil plassering av alt ansvar og all myndighet på det statlige styringsnivået (jf. Mattilsynet og matkontrollen i Norge fra og med 2004) kunne betegnes som en sentralisert struktur, mens plassering av ansvar og myndighet på lavere styringsnivåer (som i kommuner) vil kunne betegnes som en mer desentralisert struktur. Når ansvar og myndighet er fordelt på flere ulike styrings- og forvaltningsnivåer, er det behov for koordinering for å oppnå en enhetlig politikk.

To grunnleggende aspekter ved koordinering er relevant her. Det ene koordineringsaspektet viser til de formelle organisatoriske strukturene, dvs. hvordan ansvar og myndighet for et forvaltningsområde er fordelt. For eksempel vil plassering av alt ansvar og all myndighet for dyrevelferd i ett departement (som i Sverige) kunne betegnes som en sterkere horisontal koordinering enn hvis ansvaret var fordelt på flere departement (som i Norge). Videre vil plassering av alt ansvar på sentralisert hold kunne betegnes som mer vertikalt koordinert enn hvis ansvaret var fordelt mellom kommuner og stat. Det andre koordineringsaspektet går på koordinering av forvaltningspraksis. En koordinert forvaltningspraksis innebærer at det er konsistens mellom de tiltak og handlinger ulike deler av forvaltningen utfører. Begge aspektene ved koordinering kan ses i sammenheng med målet om enhetlig og helhetlig forvaltning av dyrevelferden, som var en viktig begrunnelse for etableringen av Mattilsynet i Norge i 2004 (se også kapittel 4 i denne boka). I dette kapittelet er fokus på det første koordineringsaspektet – de formelle organisatoriske strukturene. Vi sammenlikner de norske og svenske forvaltningsmodellene på dyrevelferdsområdet med hensyn

til hvordan ansvar og myndighet er fordelt mellom ulike styringsnivåer (stat, regioner, kommune) og forvaltningsnivåer (hovedkontor og regionskontor), og på den andre siden hvordan ansvar og myndighet er fordelt mellom ulike forvaltningsenheter på samme nivå (mellom departementer eller fagmyndigheter).

Norges forvaltningsmodell for dyrevelferd

Organisering av dyrevelferd i forvaltningen

Siden 2004 er alt ansvar for inspeksjon og kontroll av dyrevelferd plassert i Mattilsynet. Før dette var ansvaret fordelt mellom både stat og kommuner og mellom ulike forvaltningsorganer (se også kapittel 4 i denne boka). Stortinget har ansvaret for å vedta dyrevelferdslovgivningen, mens regjeringen, gjennom Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, har ansvar for å styre Mattilsynet, basert på lov om dyrevelferd og forskrifter gitt med hjemmel i denne loven.² Landbruks- og matdepartementet er øverste ansvarlig departement for dyrevelferdsloven og har det administrative ansvaret for Mattilsynet. Departementet har videre det overordnede ansvaret for forvaltning av dyrevelferd for landdyr og styrer Mattilsynet på dette fagområdet. Nærings- og fiskeridepartementet har på sin side det overordnede ansvaret for forvaltning av dyrevelferd for fisk og andre akvatiske dyr, og styrer dermed Mattilsynet på dette fagområdet. Dette innebærer med andre ord at Mattilsynet forholder seg til to ulike departementer når det gjelder forvaltning av dyrevelferden. I tillegg må Norge, og dermed også Mattilsynet, forholde seg til EU-lovgivningen gjennom de forpliktelser på dyrevelferdsområdet som følger av EØS-avtalen. Det kan dermed identifiseres to relevante styringsnivåer for dyrevelferdsområdet i Norge: europeisk nivå (EU/EØS) og statlig nivå (to departementer + Mattilsynet). Videre består Mattilsynet pr. 2021 av to ulike administrative nivåer: et sentralt nivå (hovedkontoret) og et regionalt nivå (fem regionskontorer med delegert beslutningsmyndighet).

² Helse- og omsorgsdepartementet er det tredje departementet som har faglig instruksjonsrett overfor Mattilsynet innenfor sitt område, men dette omfatter ikke dyrevelferd.

Sentralisering og koordinering i dyrevelferdsforvaltningen

Som tidligere nevnt deler to sektordepartementer ansvar for dyrevelferd i Norge: Landbruks- og matdepartementet har ansvar for landdyrenes dyrevelferd, og Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for dyrevelferden til akvatiske dyr (EFTA Surveillance Authority [ESA], 2014; Lundmark Hedman et al., 2021a). Konsekvensen er et koordineringsbehov mellom departementene som Mattilsynet skal forholde seg til. Når Mattilsynet arbeider med tiltak for å bedre dyrevelferden, for å utvikle regelverket eller gi innspill til departementene, benyttes råd og risikovurderinger fra ekspertpanelet for dyrehelse og dyrevelferd i Vitenskapskomiten for mat og miljø (VKM), og fra andre relevante faginstanser som Veterinærinstituttet og Veterinærhøgskolen. Mattilsynet kan også benytte råd og risikovurderinger fra European Food Safety Authority (EFSA), som har et eget ekspertpanel for dyrehelse og dyrevelferd.

Mattilsynet har alt utøvende ansvar for forvaltningen av dyrevelferd i Norge. Man unngår dermed behovet for å koordinere mellom ulike myndighetsorganer, slik situasjonen er i Sverige. Likevel har Mattilsynet noen interne koordineringsutfordringer, der spørsmålet er hvordan det kan være mulig å oppnå en enhetlig forvaltningspraksis på tvers av regioner og på tvers av inspeksjonskontorene innenfor hver region. Et konkret eksempel på utfordringer knyttet til intern koordinering er brudd på dyrevelferdslovgivningen som oppdages på dyr som ankommer slakteri fra en annen region. I dette tilfellet vil det være viktig å fastslå hvor ansvaret for regelbruddet skal ligge (transportør, dyreholder eller begge), hvem som skal følge opp regelbruddet (tilsyn ved slakteri, tilsyn i regionen dyreholder tilhører eller begge), og å kommunisere nødvendig informasjon til de som skal involveres. Alle disse elementene krever koordinering internt mellom ulike enheter i Mattilsynet (se også kapittel 4 i denne boka).

Mattilsynets interne koordinering av dyrevelferd skjer hovedsakelig gjennom ulike former for «myk koordinering», dvs. gjennom veiledere og ulike former for informasjonsutveksling. Mattilsynet har utarbeidet en rekke veiledninger, retningslinjer og andre tiltak med tanke på å oppnå enhetlig og konsistent forvaltningspraksis i forbindelse

med håndhevelse av dyrevelferdsregelverket, både mellom og innenfor ulike regioner. Ett av tiltakene er jevnlig koordineringsmøter mellom regiondirektørene. Mattilsynet arrangerer også konferanser, der medarbeidere fra regionene med ansvar for dyrevelferd møtes for å kalibrere forvaltningspraksis, både når det gjelder håndhevelse av regelverket, inspeksjoner, bruk av virkemidler og sanksjoner (jf. inter-regionalt forum – IRF). I hver region er det fagrådgivere for dyrevelferd som skal oppdatere kunnskap og gi råd om dyrevelferd innenfor sin region.

Håndheving av dyrevelferdsregelverk

Som en konsekvens av EØS-avtalen følger Norge i likhet med Sverige EUs veterinære regelverk, inkludert EUs dyrevelferdsregler. I motsetning til Sverige er imidlertid ikke Norge del av EUs felles landbrukspolitikk, dvs. EUs felles regulering av produksjon og priser i landbruket. Når det gjelder EUs felles dyrevelferdsregler er tre forordninger av særlig betydning: rådsforordning (EF) nr. 1099/2009 2017/EØS/4/06 av 24. september 2009 om vern av dyr på tidspunktet for avliving, rådsforordning (EF) nr. 1/2005 2008/EØS/62/04 av 22. desember 2004 om vern av dyr under transport og tilknyttet virksomhet, og Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2017/625 2020/EØS/78/15 av 15. mars 2017 om offentlig kontroll og annen offentlig virksomhet som gjennomføres for å sikre anvendelsen av næringsmiddel- og fôrvareregelverket, samt regler for dyrs helse og velferd, plantehelse og plantevernmidler. Alle disse forordningene er innarbeidet i norsk lovgivning og inngår som del av Norges EØS-forpliktelser (ESA, 2018). Mattilsynet bygger sin forvaltning av dyrevelferden på lov om dyrevelferd fra 2009, supplert med underliggende forskrifter gitt med hjemmel i denne loven (Dyrevelferdsloven, 2009; ESA, 2014, 2018). Basert på disse generelle bestemmelsene har Mattilsynet utarbeidet retningslinjer for virkemiddelbruk når det gjelder både håndhevelsen av dyrevelferdsregler og bruk av reaksjonsformer/sanksjoner/straff ved brudd på regelverket (ESA, 2014, 2018; Mattilsynet, 2014, 2019). Mattilsynet gjennomfører ulike typer inspeksjoner for å oppdage regelverksbrudd: risikobaserte inspeksjoner, tilfeldige ad-hoc-inspeksjoner og akutte inspeksjoner basert på klager og meldinger (Mattilsynet, 2018;

se også kapittel 6 i denne boka). Mattilsynets inspektører er i hovedsak veterinærer og vil ofte ha ansvar for å gjennomføre inspeksjoner også på andre områder enn dyrevelferd, som for eksempel på mattrygghets- og hygieneområdet. I 2018 fant Mattilsynet brudd på dyrevelferdsregelverket i 3 063 besetninger (dvs. 39 prosent av de 7 857 inspiserte dyrebesetningene) (Mattilsynet, 2018). Inspeksjonene avslørte alvorlig omsorgssvikt i 63 besetninger (dvs. tilfeller der dyr er døde eller måtte avlives på grunn av omsorgssvikt). Omtrent halvparten av de alvorlige sakene dreide seg om kjæledyr. Mattilsynet benytter ulike virkemidler både for å hindre og for å følge opp regelbrudd. Virkemiddelbruken i Mattilsynet følger en opptrappingslogikk, dvs. at inspektørene bør starte med «myke uformelle virkemidler» (som dialog), og deretter trappe opp til «hardere formelle virkemidler» (som bot) om ikke tilsynsobjektet retter opp avvik fra regelverket (ESA, 2014; Mattilsynet, 2014, 2019):

«Uformelle» virkemidler

- Dialog – gi råd

Formelle virkemidler

- Formelt varsel – påpeking av plikt
- Vedtak
- Vedtak knyttet til tvangsmulkt
- Administrativ bot/overtredsgebyr
- Trekk i tilskudd (Mattilsynet varsler landbruksmyndighetene om avvik)
- Stengning av virksomhet / ta dyr i varetekt / forby personer å holde dyr
- Anmeldelse til politiet

Påtalemyndigheten

- Tiltalebeslutning – straff

Gjennom EØS-avtalen er deler av det norske dyrevelferdsregelverket basert på EU-regelverk. Dette innebærer at norske myndigheter må sørge

for at EØS-forpliktelsene er oppfylt på dyrevelferdsområdet. Eventuelle avvik fra EØS-regelverket følges opp av EFTAs overvåkningsorgan (ESA), som jevnlig er på inspeksjoner i Norge, og som i siste instans kan bringe saker inn for EFTA-domstolen.

Klagebehandling – domstolskontroll

I Norge vil en klage på et regionalt vedtak i Mattilsynet behandles ved Mattilsynets hovedkontor som fatter endelige vedtak (se også kapitlene 4 og 7 i denne boka). I alvorlige dyrevelferdssaker bistås Mattilsynets regionskontorer av regionale dyrevernnemnder. Dyrevernnemndene skal bidra med lekmannsskjønn i alvorlige saker. Mattilsynet har i en intern undersøkelse selv påpekt problemer med bruk av dyrevernnemndene, knyttet til blant annet uklar rollefordeling mellom inspektører og nemndmedlemmer og manglende opplæring av nemndmedlemmer i krav til god forvaltning (KPMG, 2019, s. 35–36). Det er samtidig Mattilsynets hovedkontor som skal styre regionene og gjøre nødvendige faglige avklaringer. Dette reiser spørsmålet om dyreeierne har tillit til en upartisk klagebehandling ettersom klagebehandling gjøres av samme organ som fatter vedtak (se også kapitlene 4 og 7 i denne boka).

Det er også mulig å bringe saken inn for domstolene. Domstolenes oppgave i forvaltningssaker er å kontrollere om forvaltningens vedtak har lov- hjemmel, om saksbehandlingsreglene er fulgt, at avgjørelsene er truffet i samsvar med sakens faktiske grunnlag, og at avgjørelsene ikke er uforenlige med rettskilder på høyere trinnhøyde – Grunnloven eller EØS-regler (NOU 2020: 11) (se også kapitlene 4 og 7 i denne boka). Hovedgrunner til at det kan bli dyrt å føre en sak for domstolene i Norge er at dyreeier må regne med å bruke advokat, og at rettsforhandlingene er muntlige. Det er derfor mer ressurskrevende enn i svenske forvaltningsdomstoler, der det er skriftlig rettsforhandling. En domstolsprøving kan medføre store utgifter for dyreeier knyttet til juridisk bistand, rettsgebyr og eventuelt også saksomkostninger for motparten. Domstolsprøving har derfor vært uvanlig i saker om dyrevelferd, men det kan virke som den har blitt mer brukt de siste årene. En alternativ mulighet som kan benyttes når alle juridiske klagemuligheter er uttømt, er å klage til Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannen).

Sveriges forvaltningsmodell for dyrevelferd

Organisering av dyrevelferd i forvaltningen

Før 2004 var det operative tilsynet på gårder et kommunalt ansvar i Sverige, mens sentral fagmyndighet var lagt til Jordbruksverket (Lundmark Hedman et al., 2021a). I 2004 ble ansvaret for dyrevelferd flyttet fra Jordbruksverket til den nyopprettede Djurskyddsmyndigheten. Årsaken til denne reformen var at Jordbruksverket ble ansett å ha en rollekonflikt gjennom både å arbeide for bedre lønnsomhet og å ivareta dyrevelferd i jordbruket (Lundmark Hedman et al., 2021a). I juli 2007 ble ansvaret for dyrevelferd ført tilbake til Jordbruksverket. I 2009 ble ansvaret for å gjennomføre dyrevelferdsinspeksjoner overført fra kommunene til *länsstyrelser* (tilsvarende statsforvaltere i Norge) for både husdyrbesetninger, transport og slakterier. Fra og med 2009 er det offentlige ansvaret for dyrevelferd dermed fordelt på fire nivåer. Det første nivået er EU-nivået. Sverige er pålagt å overholde EUs regler for dyrevelferd. Det andre nivået består av Riksdagen (det svenske parlamentet) og regjering. Riksdagen er ansvarlig for å vedta dyrevelferdslovgivning (Djurskyddslag, 2018), og regjeringen er ansvarlig for å gjennomføre loven, samt styre sentral fagmyndighet (Jordbruksverket) gjennom forordningen om dyrevelferd (Djurskyddsförordning, 2019). Jordbruksverket blir ifølge dyrevelferdsloven (*djurskyddslagen*) det tredje nivået, og skal veilede länsstyrelsene som utgjør det fjerde nivået (European Commission, 2015, 2016; Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om offentlig djurskyddskontroll, 2019). Inspektører ansatt hos länsstyrelsen gjennomfører den operative kontrollen overfor dyreholdere, transportører og slakterier, og slakteriene kontrolleres også av Livsmedelsverket (Djurskyddslag, 2018).

Regjeringen styrer Jordbruksverket gjennom instruksjoner, oppdrag og årlige budsjettbrev (reguleringsbrev) som klargjør politiske prioriteringer og mål. Jordbruksverket er ansvarlig for detaljforskrifter og enkeltvedtak om dyrevelferd. Et politisk mål er å oppnå en enhetlig og likeverdig kontroll av dyrevelferden i hele Sverige. Som ledd i dette veileder Jordbruksverket gjennom å utarbeide sjekklister og retningslinjer for dyrevelferdsinspektørene i länsstyrelsene. Jordbruksverket har lagt fram en modell for

risikoklassifisering av dyrevelferd som skal brukes av länsstyrelsene for planlegging av kontrollfrekvens i forskjellige dyrehold (Jordbruksverket, 2013). Länsstyrelsene skal hvert år legge fram en plan for det kommende årets kontroll av dyrevelferd (Statens Jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om offentlig djurskyddskontroll, 2019) og skal koordinere aktivitetene innenfor hvert län (jf. fylker i Norge) slik at de er i samsvar med nasjonal politikk.

Sentralisering og koordinering i dyrevelferdsforvaltningen

Jordbruksverket fungerer som sentral fagmyndighet med overordnet ansvar for koordinering og kontroll av dyrevelferd (Djurskyddsförordning, 2019; Djurskyddslag, 2018). Jordbruksverket innkaller til samlingsmøter om samordningen av kontrollen av dyrevelferd og har rollen som nasjonal kompetent myndighet opp mot Europakommisjonen. I Sverige er faglige funksjoner lagt til rådgivende fagorganer uten forskrifts- eller tilsynsmyndighet, som det nasjonale senter for dyrevelferd (SCAW) og det vitenskapelige rådet for dyrevelferd. SCAW er en del av Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) og fungerer som kontaktorgan for EU (særlig når det gjelder dyrevelferd ved slakt) (Djurskyddsförordning, 2019), lovgivere, universiteter, sentrale og regionale myndigheter, dyreholdere og publikum, samt bidrar med ekspertråd om dyrevelferd (SCAW, 2020). SCAW fokuserer hovedsakelig på husdyr, men får også spørsmål om dyrevelferd knyttet til forsøksdyr, kjæledyr, vilt og fisk. For å støtte forvaltningen av dyrevelferd samarbeider SCAW med Jordbruksverket og länsstyrelsene og arrangerer kurs og seminarer for dyrevelferdsinspektører, veterinærer, politi og påtalemyndigheter. Videre avgir SCAW sakkyndige betenkninger om dyrevelferd (Stéen, 2010). Den svenske regjeringen opprettet i 2017 et vitenskapelig råd for dyrevelferd plassert ved SLU, som på uavhengig basis skal arbeide med å innhente evidens for dyrs velferd. Rollen ligner den European Food Safety Authority (EFSA) har på dyrevelferd i EU, og som vitenskapskomiteen (VKN) har i Norge. Det forventes at rådet gjennomgår, analyserer og oppsummerer vitenskapelig litteratur om dyrevelferd med henblikk på å analysere risikofaktorer. Andre oppgaver er å utarbeide grunnlag for

oppdatering av lovverk og å støtte opp under dyrevelferdsmyndighetenes risikohåndtering. Rådet kan få spørsmål fra andre myndigheter, universiteter og frivillige organisasjoner (Berg, 2019).

I Sverige er det de 21 statlige länsstyrelsene som står for den operative kontrollen av dyrevelferden (Djurskyddslag, 2018; European Commission, 2016). I 2019 utgjorde omfanget av kontrollen 220,4 årsverk (Jordbruksverket, 2020). Hver länsstyrelse har et dyrevelferdsteam med en eller flere veterinærer og dyrevelferdsinspektører (Djurskyddslag, 2018). Inspektørene som er ansatt ved länsstyrelsen er spesialutdannet i kontroll av dyrevelferd. De har vanligvis universitetsutdanning som biologer, sivilagronomer, kandidater i etologi og dyrevelferd eller som miljø- og helseinspektører. Her skiller Sverige seg fra Norge, der hoveddelen av inspektørene har veterinærutdanning. Studiet i etologi og dyrevelferd ved Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) er treårig og inkluderer kurs i biologi, dyrs adferd, velferd og miljø, samspillet mellom dyr og mennesker, og kontroll av dyrevelferd.

På slakteriene er ansvaret for kontroll delt mellom Livsmedelsverket og länsstyrelsen. Livsmedelsverket har operativt (daglig) ansvar for tilsyn på slakterier, men inspektører fra länsstyrelsen gjør også kontrollbesøk på slakteriene (anbefalt minimum to besøk i året, men dette varierer i praksis). Veterinærer og veterinærsykepleiere har meldeplikt til länsstyrelsen hvis de mistenker brudd på dyrevelferdslovgivningen (Djurskyddslag, 2018, kapittel 8, § 18). Meldeplikten gjelder også Livsmedelsverkets veterinærer hvis de oppdager avvik og regelbrudd ved tilsyn på slakteriene. Det er länsstyrelsen som fatter vedtak overfor slakteriet etter inspeksjon og anmeldelse fra Livsmedelsverkets veterinærer. Hvis det kun er små avvik som oppdages, kan det holde med en påpekning av disse uten at det er behov for å melde saken til länsstyrelsen.

Praktiserende veterinærer er ikke med i den rutinemessige kontrollen av dyrevelferd på gårdsbruk. Det er imidlertid en hevdvunnen praksis i enkeltsaker at når dyr blir forsømt eller lider, så tar länsstyrelsen normalt kontakt med en praktiserende veterinær for en utredning om forholdene og muligheter til forbedring. I senere år har etologer blitt mer involvert i dyrevelferdssaker når dyrs mentale velferd skal vurderes. Det at 21 ulike länsstyrelser har ansvar for inspeksjon av dyrevelferd representerer et

desentraliserende trekk ved svensk dyrevelferdsforvaltning som samtidig skaper utfordringer med å oppnå en enhetlig og konsistent praksis på tvers av geografiske områder. Slike utfordringer blir enda tydeligere ved at det offentlige ansvaret for kontroll av dyrevelferd på gårdsnivå er skilt fra ansvaret for kontroll av dyrevelferd på slakterier. Den svenske modellen preges slik av en oppsplitting av ansvar som igjen skaper behov for (horisontal) koordinering mellom ulike myndighetsorganer: Jordbruksverket, Livsmedelsverket og 21 länsstyrelser. Ved brudd på dyrevelferdsregler i dyretransporter som ankommer slakteriene, skal Livsmedelsverkets veterinær informere länsstyrelsen, som vanligvis deretter vil gjøre en inspeksjon i opphavsbesetningen og eventuelt hos transportøren.

I Sverige er dermed ansvaret for kontroll av dyrevelferden fordelt på flere myndighetsorganer enn i Norge. For det første er ansvar for dyrevelferd på slakteri i Sverige fordelt mellom Livsmedelsverket og Jordbruksverket. For det andre er det et skille mellom fagmyndighetenes ansvar for dyrevelferd (Jordbruksverket) og operativt tilsynsansvar, som er lagt til de 21 länsstyrelsene når det gjelder inspeksjon av gårdsnivå og Livsmedelsverkets veterinærer når det gjelder daglig tilsyn på slakterier. Sverige har på denne måten på plass et komplisert system som skaper koordineringsutfordringer både vertikalt (departement-fagmyndigheter-länsstyrelser) og horisontalt (mellom Jordbruksverket og Livsmedelsverket og mellom 21 länsstyrelser). Slik skiller den svenske forvaltningsmodellen seg klart fra den norske, der alt ansvar er plassert i ett statlig organ – Mattilsynet.

Håndheving av dyrevelferdsregelverk

Länsstyrelsen kan håndtere brudd på dyrevelferdslovgivningen på flere måter, avhengig av alvorlighetsgraden og dyreholderens vilje til å gjøre endringer for å overholde lovgivningen (Djurskyddslag, 2018). Håndhevingen av regelverket følger i likhet med i Norge en opptrapningslogikk, dvs. at ansvarlig myndighet starter med «myke» virkemidler og går over til «hardere» virkemidler avhengig av hvorvidt problemene vedvarer. Denne tilnærmingen er i tråd med proporsjonalitetsprinsippet («forholdsmessighetsprinsippet») som forvaltningen skal følge, dvs. at reaksjonsform skal være forholdsmessig ut fra alvorlighetsgrad i de avvik

fra regelverket som oppdages. Inspektørene skriver alltid en inspeksjonsrapport etter et gårdsbesøk, uavhengig av om man har oppdaget regelbrudd eller ikke (Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om offentlig djurskyddskontroll, 2019). Hvis dyreholder frivillig retter opp påpekte avvik fra regelverket, skrives dette i inspeksjonsrapporten. En inspeksjonsrapport er ikke i seg selv et vedtak, og kan derfor ikke påklages.

Hvis avvik fra regelverk er alvorlige, gjentatte, eller om dyreholderen nekter å rette seg etter påpekte avvik, kan länsstyrelsen gjøre bindende vedtak, eventuelt knyttet opp mot et krav om å betale en tvangsmulkt (på svensk: «vite») om ikke avvikene rettes opp. Koplingen til tvangsmulkt kan slik sett gi vedtaket ekstra tyngde. Ved gjentatte avvik og manglende oppfølging av vedtak (og eventuell manglende betaling av tvangsmulkten) vil neste skritt kunne være at länsstyrelsen kontakter forvaltningsdomstolen for å få sørget for at tvangsmulkten betales. Tvangsmulkt kan betraktes som et virkemiddel for å få dyreholderen til å følge vedtaket, men defineres ikke som en straffereaksjon i seg selv. Noe av logikken bak bruken av dette virkemiddelet er at det skal være billigere for dyreholderen å rette opp eventuelle avvik fra regelverket enn å måtte betale mulkten.

Länsstyrelsen kan også anvende mer inngripende tiltak. Den kan beslaglegge dyrene hvis dyrenes velferd er truet eller dyreholder ikke har gjort noe for å rette seg etter påpekte avvik fra regelverket (Djurskyddslag, 2018). Videre kan länsstyrelsen forby dyreholderen å holde og håndtere dyr, så vel som å forby dyreholderen å eie og ha ansvar for alle typer dyr, eventuelt begrense vedtaket til å gjelde en bestemt art eller dyretype (f.eks. forby dyreholderen å holde kyr, men la vedkommende få beholde hunden) (Djurskyddslag, 2018). En viktig del av beslutningsgrunnlaget i disse situasjonene er vurderingen av type avvik og regelbrudd og risikoen for nye regelbrudd i framtiden. Beslagleggelse av dyr og forbud mot dyrehold betraktes heller ikke som et strafferettslig tiltak, men som en metode for å forhindre nåværende og framtidige alvorlige dyrevelferdsproblemer og lidelser. Länsstyrelsen kan også anmelde en dyreholder til politiet for strafferettslig vurdering, og dermed overlate saken til påtalemyndigheten og domstolene. Straffen i Sverige ved brudd på dyrevelferdslovgivningen er bot eller fengsel i inntil to år.

Klagemuligheter – domstolskontroll

I Sverige vil en klage på et vedtak fra länsstyrelsen, Jordbruksverket eller Livsmedelsverket om dyrevelferd normalt gå til forvaltningsretten som er uavhengige forvaltningsdomstoler som kan avgjøre tvistemål mellom personer og myndigheter (Djurskyddslag, 2018, kapittel 11, § 2). I Sverige finnes det 12 “forvaltningsretter” spredt geografisk over hele landet. Saksbehandlingen er normalt skriftlig, og dyreholder og myndighet som fattet vedtak skal sende inn det skriftlige materiale som behøves for å belyse saken. Det kan også være muntlig forhandling. Dyreeieren kan, men behøver ikke, få juridisk bistand med klagen. Sakene avgjøres av en dommer som er jurist, eventuelt med hjelp av to meddommere som er lekmenn. Klageinstans for forvaltningsretten er Kammarretten, som det er fire av i Sverige. For at en klage skal behandles («provnings-tillstånd») kreves det bifall, noe som gis om det er behov for veiledende dommer («prejudikat»), alvorlige feil i saksbehandlingen, eller ved andre saklige begrunnelser. Saken avgjøres av tre juridiske dommere etter skriftlig saksbehandling. Normalt er Kammarretten siste instans, men saken kan påklages videre til Högsta Förvaltningsdomstolen om det er behov for veiledende dom. Det finnes også en mulighet til å klage til Riksdagens ombudsmann (Justitieombudsmannen – JO), som er en del av Riksdagens kontrollfunksjon for om myndigheter følger gjeldende lover. Justitieombudsmannen kan imidlertid ikke fatte bindende vedtak for de myndigheter som klages inn. Man kan også klage til justitiekansler (JK), som er regjeringens klageinstans for forvaltningen i spørsmål om rettssikkerhet, talefrihet, transparens i forvaltningen («offentlighet») og eventuelle systemfeil hos en myndighet, eventuelt krav om erstatning for misbruk av offentlig myndighet.

Casestudie: Dyrevelferd under dyretransport

Felles lovgrunnlag – forordning (EU) 1/2005

Norge og Sverige har begge implementert EUs rådsforordning 1/2005 om vern av dyr under transport og tilknyttet virksomhet. Denne lovgivningen gjelder bare for kommersielle dyretransporter. For ikke-kommersielle

dyretransporter gjelder nasjonal lovgivning. I henhold til forordningens vedlegg 1, kapittel 1 («Skikkethet til transport) skal ingen dyr «transporteres med mindre de er skikket til den påtenkte turen, og alle dyr skal transporteres under slike forhold at de ikke kommer til skade eller påføres unødig lidelse» (artikkel 1). Dette kan for eksempel dreie seg om at dyrene ikke kan bevege seg på egen hånd, dyr som har alvorlige sår eller prolaps, eller drektige dyr i slutten av drektighetsperioden. Imidlertid kan syke eller skadde dyr anses som egnede til transport hvis for eksempel dyret er lettere skadet eller om transport ikke vil påføre ytterligere lidelse. Både dyreholder og transportør har ansvar for å oppfylle kravet om at dyr skal være egnet for transport. Men når et uegnet dyr kommer til slakteriet, kan det oppstå uklarhet og diskusjon om hvem som har ansvaret. Som vist under kan forskjeller mellom forvaltningsmodellene for dyrevelferd i Norge og Sverige føre til ulik håndtering av problemer som oppstår i slike situasjoner.

Den norske tilnærmingen

Nasjonal lovgivning og nasjonale retningslinjer

De norske reglene for dyrevelferd under transport er nedfelt i dyrevelferdsloven av 2009, forskrift om næringsmessig transport av dyr (2012) og forskrift om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven (2014) (se også ESA, 2018). Norge er dessuten gjennom EØS-avtalen bundet av EUs regler for dyrevelferd under transport (jf. rådsforordning (EF) nr. 1/2005 og rådsforordning (EU) nr. 2017/625 (European Court of Auditors, 2018)). I tillegg har Mattilsynet utviklet retningslinjer for transport av dyr, som inkluderer detaljert veiledning og eksempler på når dyr er egnet for transport, hvordan dyr med spesielle behov kan transporteres, og hvilke dyr som skal skilles ut under transport (Mattilsynet, 2017). Mattilsynets inspektører kan bruke ulike virkemidler for å sikre etterlevelse av reglene for dyrevelferd under transport, alt fra uformell dialog til påpekning av plikt og reaksjoner i form av for eksempel overtredelsesgebyr (Dyrevelferdsloven, 2009; ESA, 2018; Forskrift om gebyr etter dyrevelferdsloven, 2014; Mattilsynet, 2014). Saksgangen må

følge enten forvaltningssporet eller straffesporet – jf. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens (EMK) forbud mot dobbeltstraff. Om man velger straffesporet kan alvorlige overtredelser eventuelt rapporteres til politiet, samt eventuelt videresendes til domstol for strafferettslig påtale (Dyrevelferdsloven, 2009; ESA, 2018; Mattilsynet, 2014).

I 2012 gjennomførte EFTAs overvåkningsorgan en målrettet inspeksjon i Norge på temaet dyretransport (ESA, 2012). EFTAs overvåkningsorgan påpekte da flere problemer, herunder mangel på konkrete sanksjonsmidler ved brudd på bestemmelser om dyrevelferd ved transport og mangel på retningslinjer som forklarer hvilke typer sanksjoner som kan anvendes i hvilke tilfeller. Delvis som oppfølging av disse påpekningene innførte norske myndigheter i 2014 nye regler for bruk av sanksjoner ved regelbrudd (Forskrift om gebyr etter dyrevelferdsloven, 2014), og i 2017 en ny veileder for transport av dyr (Mattilsynet, 2017). Regelendringene bidro til økt bruk av overtredelsesgebyr for brudd på regelverket for transport av dyr, noe som igjen utløste klager fra dyretransportører. Et grunnleggende poeng i disse klagen var relatert til spørsmålet om hvem som skal være ansvarlig når avvik fra regelverket blir oppdaget på dyr som har blitt transportert. Er det transportør eller dyreholder som er ansvarlig? Er det rettferdig å ilegge høye gebyrer til transportør i situasjoner der skaden kan spores tilbake til dyreholder og der transportøren ikke kunne forventes å oppdage avviket ved transporten? Vi ser nærmere på denne problematikken i avsnittene under.

Rettslige vurderinger knyttet til spørsmålet om dyr som er uegnet for transport

Det er flere problemer knyttet til vurderingene av hvilke dyr som anses uegnet for transport og av hvem som skal være ansvarlig for brudd på regelverket. Både transportører og dyreholdere forutsettes å tilegne seg den nødvendige kunnskapen som skal til for å kunne vurdere om dyr kan transporteres (jf. rådsforordning (EF) nr. 1/2005, art. 3 andre ledd bokstav e). Transportørene skal sikre at dyr ikke blir skadet under transport, og skal også identifisere syke eller skadede dyr når dyrene lastes inn i lastebilen. Transportører hevder at det ved innlastning er vanskelig å oppdage alle dyr som kan være uegnet for transport, og at de derfor ofte

må stole på de vurderinger som er gjort av dyreholderne før innlasting (intervjuer med dyretransportører – se også kapittel 1). Ifølge § 4 i forskrift om næringsmessig transport av dyr (2012) skal ingen «transportere dyr eller la dem bli transportert på en slik måte at de kan komme til skade eller bli påført unødig lidelse». Dermed er både transportør og dyreholder ansvarlig for at dyrene er egnet for transport, og begge risikerer derfor reaksjoner/sanksjoner/straff ved regelverksbrudd. Problemet er imidlertid hvem som faktisk blir gjort ansvarlig i enkeltsaker. Spørsmålet er hvorvidt Mattilsynet har tilstrekkelig kapasitet til å få den nødvendige oversikt over hvilket ansvar henholdsvis transportøren og dyreholderens skal ha i en situasjon, der regelverksbruddet ble oppdaget da dyret ankom slakteriet. Dette problemet ble tatt opp under en ESA-inspeksjon i Norge i 2012 (ESA, 2012, s. 18):

There is not a systematic national approach ensuring official controls at all stages of transport of animals. Official controls concerning the welfare of animals during transport are almost exclusively carried out at arrival at slaughterhouses facilities missing controls at place of departure, on roads and on roll-on-roll-off ferries.

Selv om Mattilsynet har alt ansvar for å kontrollere hele prosessen knyttet til transport – fra dyreholder til slakteri – så gjenstår problemet med å koordinere kontrollvirksomheten internt, mellom regioner og mellom inspeksjonskontorer. Dette problemet kan blant annet knyttes til behov for informasjonsinnhenting og informasjonsdeling når både transportør og dyreholder skal følges opp. Ofte vil ansvaret i slike situasjoner være fordelt på ulike avdelinger og eventuelt regioner i Mattilsynet. Mattilsynet rapporterte til ESA i 2015 at det hadde oppdatert sine instruksjoner for å sikre at «non-compliances related to animal welfare, detected during checks on arrival at the slaughterhouse in connection with ante-mortem control, are communicated within or between local departments to allow follow-up in the farm of origin or place of departure» (ESA, 2018, s. 8). De nye koordineringstiltakene har imidlertid ikke berørt problemet knyttet til spørsmålet om hvorvidt håndhevelsen av regelverket er rettferdig og forholdsmessig, dvs. i hvilken grad Mattilsynets bruk av sanksjoner mot transportører kan anses som egnet og nødvendig for å oppnå lovens formål

om god dyrevelferd. Artikkelen 139 i rådsforordning (EU) nr. 625/2017 (kontrollforordningen)³ viser til at «Sanksjonene skal være virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende» (vår kursivering).

Problemet er nettopp hva det vil si at sanksjonen «står i forhold til overtredelsen», dvs. hvorvidt det er forholdsmessighet mellom sanksjon og regelbrudd. Med andre ord – hva er en forholdsmessig og rettferdig sanksjon i ulike situasjoner? Videre vil det være viktig å avklare hvem som skal stilles til ansvar og dermed bli utsatt for sanksjonen. Bør det foreligge «strafferettslig skyld» i form av uaktsomhet eller overlegg? Er Mattilsynets sanksjoner på dyrevelferdsområdet i samsvar med allmenn rettsoppfatning? Slike spørsmål har vært oppe i klager fra transportørene på Mattilsynets forvaltningspraksis når det gjelder bruk av sanksjoner. Fram til januar 2021 fikk imidlertid ingen transportører medhold i sine klager, og ingen klagesaker var blitt brakt videre inn for domstolene. I tråd med det som ble påpekt av ESA i 2012 synes det som om Mattilsynet i større grad har holdt transportører framfor dyreholdere (produsenter) ansvarlige i saker der begge har vært involvert. Mattilsynet har opplyst at de i slike saker etter hvert har delt ansvaret i større grad mellom transportører og dyreholdere, dvs. at også dyreholdere er blitt pålagt overtredelsesgebyr ved regelverksbrudd. Samtidig viser funn fra Aniwell-prosjektet at praksis på dette området varierer lokalt i Norge (se også kapittel 10 i denne boka).

Spørsmål om fordeling av ansvar er del av en pågående debatt mellom norske dyretransportører, som kritiserer Mattilsynet for urettferdige og uforholdsmessige strenge sanksjoner, og Mattilsynet, som hevder at det å bruke overtredelsesgebyr har bidratt til mer effektiv etterlevelse av dyrevelferdsreglene. Spørsmålet er samtidig om dette spriket i virkelighetsoppfatninger mellom transportører og Mattilsynet svekker Mattilsynets legitimitet. Funn fra spørreundersøkelsen av transportørene, så vel som intervjuene, kan gi indikasjoner på nettopp dette (Gezelius, 2019).⁴

3 Rådsforordning (EU) nr. 625/2017 er inkorporert i sin helhet i § 2 i forskrift om offentlig kontroll for å sikre etterlevelse av regelverket for mat, fôr, plantevernmidler dyrehelse og dyrevelferd (FOR-2020-03-03-704).

4 Se også beskrivelse av datagrunnlaget for Aniwell-prosjektet i kapittel 1 i denne boka.

Den svenske tilnærmingen

Nasjonal lovgivning og nasjonale retningslinjer

I likhet med Norge har Sverige komplementert EU-forordningen med nasjonale forskrifter og generelle råd (Statens jordbruksverks forskrifter och allmänna råd om transport av levande djur, 2019), kontrollretningslinjer for transport av levende dyr generelt (Jordbruksverket, 2009) og spesifikt for slakterier (Jordbruksverket, 2016). De generelle rådene inneholder noen eksempler på når transport av et dyr er upassende, som for eksempel når dyret har pustevansker, er blindt, har vanskeligheter med å gå eller stå, eller nylig er blitt avhornet. Retningslinjene gir videre eksempler på når dyr er uegnet til transport (Jordbruksverket, 2016). Det er også klare retningslinjer for hvordan en skal vurdere skuldersår, gjen-grodde horn hos storfe, overvoksne klauver og haleskader hos griser. Når en offentlig veterinær (OV) på et slakteri oppdager et dyr som er uegnet til transport, skal OV rapportere dette til länsstyrelsen og ved alvorlige mangler anmelde til politi (Jordbruksverket, 2016). Retningslinjene inneholder også eksempler på når det er bonden eller transportøren som er ansvarlig for dyrene (Jordbruksverket, 2016). Både bonden og transportøren er ansvarlig for å sikre at dyrene er egnet til transport (Jordbruksverket, 2009). Bonden er ansvarlig for å forsikre seg om at dyrene er egnet til transport før lastning, mens både bonden og transportøren har felles ansvar under lastning (Jordbruksverket, 2016). Under transporten har transportøren ansvaret, under lossing har transportøren og slakteriet felles ansvar, og etter lossing er slakteriet ansvarlig for dyrenes velferd.

Rettslige avveininger om uegnede dyr som transporteres til slakterier i Sverige

Domstolene i Sverige vurderer sannsynlighet når de avgjør om det foreligger et lovbrudd og hvem som skal holdes ansvarlig for dyrenes situasjon. Hvis det er tydelig at dyrene har blitt påvirket under transporten, f.eks. skadet på transportinnredningen, eller død på grunn av manglende ventilasjon, er det transportøren som blir holdt ansvarlig (B 2695-14; B 4548-17; FJO 2963-15). Det samme resonnementet gjelder

hvis dyr blir skadet av transportøren under lasting, for eksempel gjennom bruk av elektrisk pådriver (B 1023-15). Hvis dyrets uegnede tilstand for transport har vært tydelig for både bonden og dyreieren før lasting, kan begge holdes ansvarlige (B 283-14; B 875-10; B 4184-10; B 3462-13; B 4766-15).

I Sverige varierer det fra sak til sak hvordan domstolen vurderer fordelingen av ansvar mellom bonde og transportør. Det finnes for eksempel saker der bonden har fått høyere bot enn transportøren (B 4766-15), og saker der bonden ble dømt for dyremishandling, mens transportøren ble dømt for brudd på dyrevelferdsloven (B 283-14; B 3462-13). I det siste eksempelet hadde bonden kjent til forholdene i lengre tid og burde ha handlet tidligere, mens transportøren kun observerte dyrene over en kort periode. Det er også saker der kun bonden ble tiltalt, ettersom det kan sannsynliggjøres at dyrene har lidd i lang tid før transporttidspunktet. Eksempler på dette er når offentlig veterinær på slakteriet oppdager syke og veldig tynne dyr (B 4922-15), griser med store pungbrokk (B 314-13; B 631-14), eller storfe med deformerte voksende horn (B 4076-14). Det er også tilfeller der transportører er blitt frifunnet av retten på grunn av dårlig utformede lastefasiliteter eller andre forhold på gården ved lastetidspunkt (f.eks. mørke, trange områder; for mange dyr), (B 1066-10; B 1990-17; B 2627-10).

I straffesaker hender det at Hovretten (tilsvarende Lagmannsretten) endrer Tingsrättens (tilsvarende Tingretten) dom. Noen ganger har Tingsrätten dømt at det er begått en straffbar handling (B 989-11; B 1852-17), mens Hovrätten har frifunnet den tiltalte etter anke (B 1990-17; B 3302-12). Noen ganger er det omvendt; Tingsrätten har frifunnet den tiltalte (B 1345-16; B 6292-15), mens Hovrätten har foretatt en annen vurdering og dømt personen (B 1799-16; B 4548-17). Hvis en overtredelse blir vurdert til å være et «mindre lovbrudd», skal det ikke ilegges straff (Djurskyddslag, 2018, kapittel 10). For å dømme noen for dyremishandling må handlingen ha forårsaket et dyr «lidelse», og personen må ha gjort det med «forsett» eller «uforsiktighet» (Brottsbalk, 1962, kapittel 16, § 13). Det er tilfeller hvor en person er frikjent på grunn av problemer med å bevise dyrs lidelse (B 522-17; B 3302-12), fordi en handling ikke har blitt ansett for

å oppfylle kravene til «forsett» eller «grov uforsiktighet» (B 1345-16), og fordi forbrytelsen er blitt vurdert til å være et «mindre lovbrudd» (B 1066-10; B 2627-10). Selv om bønder og transportører blir dømt for transport av uegnete dyr, er det også mange tilfeller der saken blir henlagt. Ifølge en rapport fra 2016 fra den svenske påtalemyndigheten ble 53 prosent av sakene henlagt. De fleste var om transport av dyr som var for syke, for sent i drektigheten eller skadet slik at dyrene var uskikkede for transport (Åklagarmyndigheten, 2016). De viktigste årsakene til å henlegge ser ut til å være vanskeligheter med å bevise om en bonde eller transportør hadde, eller burde ha, kjent til tilstanden til et dyr. En konklusjon er at det er vanskelig å bevise at handlingen har blitt gjort med «forsett» eller «forsømmelse / likegyldighet / uforsiktighet».

Gjennomgangen over illustrerer at dyrevelferdssaker relatert til transport i Sverige ender opp i domstolene i langt større grad enn i Norge. Dermed foreligger det i Sverige et atskillig bredere rettsgrunnlag som sier noe om vurdering av skyld og ansvar på dette området. I Norge har det vært vanlig med ileggelse av overtredelsesgebyr uten videre vurdering og prøving av saken. På denne måten gjøres det grundigere rettslige vurderinger fra sak til sak i Sverige sammenliknet med Norge.

Sammenlikning av Norge og Sverige

Organisatoriske forskjeller mellom dyrevelferdsforvaltningene i Norge og Sverige

Norge og Sverige implementerer den samme EU/EØS-lovgivningen, og begge land har nasjonal lovgivning som går lenger enn EUs krav. Begge land har som mål at forvaltningen skal kunne implementere og praktisere dyrevelferdsreglene effektivt, enhetlig og konsistent, samt at forvaltningen skal utøve risikobasert kontroll. Norge og Sverige har imidlertid valgt forskjellige veier for å oppnå dette. Tabell 1 viser hvilke reaksjonsformer som ble brukt mot dyreholdere ved avvik og brudd på reglene i Norge og Sverige i 2018, mens tabell 2 sammenlikner hvordan Norge og Sverige bruker opptrappende virkemidler ved regelbrudd.

Tabell 1. Oversikt over dyreverns-/dyrevelferdsinspeksjoner, samt reaksjoner på avvik, i Norge og Sverige (2018)⁵

	Norge	Sverige
Antall inspiserte besetninger	7 857	NK
Antall inspeksjoner	10 797	11 918
Andel besetninger som er inspisert^a	11 %	6 %
Sanksjon		
<i>Vedtak</i>	2 809 ^b	1163 ^b
<i>Vedtak med trussel om tvangsmulkt</i>	168 ^b	NK
<i>Overtredsgebyr</i>	61 ^c	NA
<i>Tverrvilkår / trekk i tilskudd</i>	73	268
<i>Dyreforbude</i>	159 ^c	198 ^b
<i>Avvikling av dyrehold og midlertidig forvaring (Sverige: omhändertagande av djur)</i>	178 ^b	895 ^b
<i>Politianmeldelse</i>	46 ^c	309 ^b

^aSverige rapporterer bare andel besetninger med landbruksdyr som inspiseres. Dette begrunnes i nasjonalt mål om å inspisere min. 10 % av besetningene hvert år. Norge inkl. også andre dyrehold som hester og kjøledyr.

^bAntall beslutninger

^cAntall besetninger

^dI Norge er dette basert på søknader om husdyrtilskudd som har fått utbetaling redusert på grunn av brudd på dyrevelferdslovgivningen. Mattilsynet er ansvarlig for å informere Landbruksdirektoratet om brudd på dyrevelferdslovgivningen og dermed om tverrvilkårene. I Sverige baseres dette på gjennomførte trekk i EU-støtten hvis EUs regelverk ikke følges opp.

^eI Norge skiller man mellom dyreforbud (78 kontrollobjekt) på den ene siden og vedtak om at dyreholdere skal avvikle sin virksomhet (81 kontrollobjekt) på den andre. Også i Sverige kan en dyreholder bli pålagt å avvikle dyreholdet, men dette vises ikke i statistikken.

Selv om dyrevelferdsforvaltningen i Sverige og Norge delvis tar i bruk samme type virkemidler for å sikre etterlevelse av dyrevelferdslovgivningen, er det også noen viktige forskjeller. Norge har innført overtredelsesgebyr / administrativt gebyr (sanksjonsavgifter), noe Sverige ikke har i dag. I 2021 la den svenske regjeringen fram forslag om å innføre sanksjonsavgifter (Prop. 2021/22:18). Forslaget ble godkjent av Riksdagen og iverksettes med virkning fra 1. juli 2022. Saksbehandlingen ved tverrvilkårene, dvs. trekk i jordbruksstøtte, er forskjellig. Sverige er medlem av EU og deltar i den felles jordbrukspolitikken (CAP). Trekk

5 Tabell 1 viser oversikt over risikobaserte tilsyn. Det betyr at her vises tilsyn i besetninger der man har størst sannsynlighet for å finne avvik. Oversikten inkluderer sportsdyr, kjøledyr og produksjonsdyr. I visse tilfeller ble flere vedtak fattet overfor den samme besetningen. Det er videre viktig å merke seg at Norge og Sverige har ulike metoder for innsamling av statistikk, noe som gjør at tallene ikke er fullt ut sammenliknbare. NA = ikke relevant, NK = ukjent

Tabell 2. Sammenlikning av «sanksjonstrappene» ved brudd på dyrevelferdslovgivningen i Norge og Sverige

Virkemidler	Norge	Sverige	Forskjell mellom Norge og Sverige?
Forebyggende			
Veiledning ^a	Ja	Ja	Nei
Administrative virkemidler (formelle)			
Påpekning av plikt	Ja	Ja	Nei
Vedtak	Ja	Ja	Nei
Vedtak med trussel om tvangsmulkt (sv.: vite)	Ja	Ja	Nei
Overtredelsesgebyr (sanksjonsavgift)	Ja	Nei ^b	Ja
Tverrvilkår/trekk i tilskudd	Ja	Ja	Ja ^c
Dyreforbud	Ja	Ja	Nei
Avvikling av dyrehold og midlertidig forvaring (Sverige: omhändertagande av djur)	Ja	Ja	Nei
Klagemuligheter			
Mulighet til å klage på vedtak	Ja	Ja	Nei
Domstolsprøving ^d	Ja (men uvanlig)	Ja	Ja (Norge: intern klagebehandling vanligst)
Strafferettslig forfølgelse			
Anmelde til politi	Ja	Ja	Nei
Tiltale	Ja	Ja	Nei
Bøter eller fengsel	Ja	Ja	Ja ^e

^aFormelt sett skal veiledning skje i forhold til lovkravene og ikke som praktiske råd om hvordan ting skal gjøres. Det er imidlertid mange eksempler på at inspektører går lenger enn dette i sin veiledning. Her skiller det mellom denne formen for uformell veiledning og påpekning av plikt, som er en mild reaksjonsform, der veiledningen inkluderer en påpekning av plikten til å følge reglene og mulige konsekvenser av å ikke gjøre det.

^bNylig vedtatt mulighet for å anvende sanksjonsavgifter i Sverige. Iverksettes 1. juli 2022.

^cTverrvilkår betyr redusert EU-jordbruksstøtte i Sverige og redusert nasjonal jordbruksstøtte i Norge

^dSverige har eget system av forvaltningsdomstoler

^eStraffeutmålingen er forskjellig i Sverige og Norge

i jordbruksstøtten som virkemiddel i dyrevelferdsforvaltningen «styres» dermed av EU-systemet. Norge har beholdt en nasjonal landbrukspolitikk, og eventuelle trekk i jordbruksstøtten er derfor et nasjonalt anliggende. Det er også forskjeller mellom landene når det gjelder mulighetene for klagebehandling i dyrevelferdsaker, og når det gjelder strafferettslige konsekvenser ved brudd på dyrevelferdsreglene. Dette innebærer at dyrevelferdssaker i Sverige langt oftere blir gjenstand for domstolsprøving av klager på tilsynsmyndighetenes vedtak, mens klagebehandlingen i Norge

primært håndteres innenfor ett og samme organ – Mattilsynet – som både gjør vedtakene og som behandler klager på vedtak.

Å samle ansvaret både for regelverksutvikling, tilsyn, tilsynsvedtak og klagebehandling i ett tilsynsorgan – Mattilsynet – kan føre til mer enhetlig og helhetlig forvaltning, men kan samtidig oppleves som en fare for rettsikkerheten. Dette var noe av bakgrunnen for anbefalingen som ble gjort i en granskningsrapport om Mattilsynet fra 2019 om å «flytte klagesaksbehandlingen ut av hovedkontoret og inn i en egen klageinstans» ettersom dette ble vurdert som å «gi styrket legitimitet og oppfattet habilitet i behandlingen og frigjøre fagressurser i hovedkontoret til blant annet rådgivning og regelverksfortolkning» (KPMG, 2019: v; se også kapittel 4 i denne boka). I Norge kan Mattilsynets vedtak prøves for domstolene. Så langt er denne muligheten imidlertid benyttet i liten grad, selv om det i senere år har vært en økende tendens til domstolsprøving av vedtak. I både Norge og Sverige håndteres det strafferettslige ansvaret ved brudd på dyrevelferdslovgivningen av de alminnelige domstoler. I Sverige straffes både brudd på dyrevelferdslovgivningen (Djurskyddslag, 2018) og dyreplageri (Brottsbalk, 1962) med bøter eller fengsel i inntil to år, mens i Norge straffes slike brudd med bøter eller fengsel i inntil ett år, eller inntil tre år ved grove brudd (Dyrevelferdsloven, 2009). I 2021 foreslo den svenske regjeringen å innføre en straff for «grovt djurplageri» som kan gi fengselsstraff på mellom seks måneder og fire år (Prop. 2021/22:18). Forslaget ble godkjent av Riksdagen og iverksettes fra 1. juli 2022.

Gjennom en rekke reformer siden 1990-tallet har Norge utviklet og formalisert sterke koordineringsstrukturer, både ved å statliggjøre og dermed sentralisere tilsynet, og ved å samle alle tilsynsoppgaver (mattrygghet, dyrehelse, plantehelse og dyrevelferd) i Mattilsynet. På den måten har myndighetene søkt å styrke koordineringen på tvers av både regioner og tilsynsområder. Målsettingen har vært at denne styrkede koordineringen skal bidra til en mer helhetlig og enhetlig forvaltning (se også kapittel 4 i denne boka). Likevel har dagens norske forvaltningsmodell for dyrevelferd fortsatt koordineringsutfordringer. For det første er det behov for intern koordinering i Mattilsynet mellom hovedkontor, regionskontorer og regionenes avdelinger. For det andre må Mattilsynet forholde seg til styringssignaler fra to ulike departement som

begge har ansvar for dyrevelferd. I Sverige er myndighet og ansvar fordelt mellom ett departement, to statlige etater (myndigheter eller verk) og 21 länsstyrelser. Organiseringen av den svenske dyrevelferdsforvaltningen preges derfor i større grad av utfordringer med å koordinere dyrevelferdsarbeidet på tvers av ulike myndighetsorganer med ulike oppgaver, funksjoner og forvaltningspraksiser. Den norske dyrevelferdsforvaltningen, der et samlet ansvar er lagt til Mattilsynet, har dermed større kapasitet for å koordinere virksomheten og dermed oppnå en enhetlig og konsistent forvaltningspraksis. Den svenske dyrevelferdsforvaltningen står overfor flere organisatoriske utfordringer – knyttet til ansvarsdelingen mellom Jordbruksverket og Livsmedelsverket, mellom de ulike länsstyrelsene, og mellom den svenske dyrevelferdsforvaltningen og EU-nivået på de områder som berører EUs felles jordbrukspolitikk.

Sammenlikning av forvaltning av reglene for dyrevelferd under transport

I Norge har Mattilsynet ansvar for tilsyn, tilsynsvedtak og klagebehandling når det gjelder dyreholder, transportør og slakteri. Dette enhetlige ansvaret legger til rette for at Mattilsynet selv kan velge de virkemidler som skal anvendes for både å sikre koordinert praksis mellom inspektører på slakteriet og avdelingen som har ansvar for å kontrollere dyreholderen, og for å sikre etterlevelse av regelverket langs hele produksjonskjeden – fra gårdsbruk via transport til slakteri. I Sverige er den formelle myndigheten for den samme produksjonskjeden fordelt på to forskjellige etater, Jordbruksverket og Livsmedelsverket, samt offentlige veterinærer (OV) ansatt av Livsmedelsverket som er ansvarlige for å kontrollere dyr på slakteriet, og de regionale länsstyrelsene som er ansvarlige for å kontrollere dyreholdet på gårdsbruk. Europakommisjonens inspeksjonsorgan (FVO – Food and Veterinary Office – i dag Health and Food Audits and Analysis) var på inspeksjon i Sverige i 2010 for å kontrollere den svenske dyrevelferdsforvaltningens arbeid rettet mot dyrevelferd på gårdsbruk og transport. FVO påpekte den gang flere uklarheter knyttet til ansvaret for dyrevelferdskontrollen, spesielt for små slakterier (Food and Veterinary Office, 2010).

Jordbruksverket og Livsmedelsverket har derfor med utgangspunkt i kritikken fra FVO utarbeidet felles retningslinjer for fordeling av ansvar både for tilsyn ved slakteriene (Jordbruksverket, 2016) og for tilsyn av transport av levende dyr (Jordbruksverket, 2009). Til tross for de nye retningslinjene er det likevel fortsatt påvist store forskjeller når det gjelder hvordan dyrevelferdskontrollen blir utført i forskjellige deler av Sverige (Jordbruksverket, 2020; Lundmark Hedman et al., 2021b; Lundmark et al., 2018; Viksten et al., 2016). I en nylig publisert studie framkommer det at transportører av griser i Sverige opplever ulik praksis blant inspektørene når det gjelder vurdering av regelbrudd, og at de derfor uroer seg for kontrollen som skjer ved ankomst til slakteriet, herunder for om de kan bli anmeldt til politiet eller ikke (Wilhelmsson et al., 2021).

Det at lovverket åpner for ulike tolkninger kan i denne sammenheng ytterligere undergrave enhetlig og konsistent forvaltningspraksis. Eksempler på uklarheter i lovgivningen er tvetydige formuleringer som for eksempel om dyret er «uegnet» eller «egnet» til transport – hvor går grensene for hva som er «uegnet» eller «egnet»? (Johansson, 2006; Rushen, 2011; Schindler, 2013; Viksten et al., 2016). Tilsvarende, hvor går grensene for hva som er «unødig smerte, lidelse, stress eller skade»? (jf. rådsforordning (EF) nr. 1099/2009; Bilchitz, 2012). Problemet med ulik forvaltningspraksis vil forsterkes ytterligere jo svakere koordinert dyrevelferdsforvaltningen er. I tråd med dette står Sverige overfor enda større utfordringer med å oppnå enhetlig forvaltningspraksis enn det Norge gjør.

Ulike forvaltningsmodeller for dyrevelferd – mulige implikasjoner

I hvilken grad kan organiseringen av den norske og svenske dyrevelferdsforvaltningen påvirke muligheten for å oppnå en enhetlig og helhetlig forvaltning av dyrevelferdsområdet? Sammenlikningen av de to landene illustrerer at særlig to relaterte problemområder skiller seg ut som viktige i denne sammenheng. For det første kan et flertydig regelverk gi ulike tolkningsmuligheter og dermed ulik forvaltningspraksis ved vurdering av og reaksjon på regelbrudd. For det andre vil god kapasitet for koordinering, både mellom styrings- og forvaltningsnivåer og mellom

ulike etater, kunne bidra til å styrke både en felles forståelse og lik praktisering av dyrevelferdsregelverket. Behov for koordinering vil dessuten være større jo mer tvetydig og uklart lovverket er. Selv om formell organisering kan skape barrierer mot koordinering (som særlig den svenske forvaltningsmodellen preges av gjennom oppsplitting av formelt ansvar), kan koordinering også oppnås gjennom «myke» koordineringsmekanismer, som samordningsmøter, veiledninger og informasjonsutveksling. Norge har sentralisert ansvaret for tilsynvirksomheten gjennom statliggjøring og sørget for en tett koordinert struktur gjennom samling av alt tilsynsansvaret i Mattilsynet. Koordinering mellom ulike forvaltningsnivåer ble ytterligere styrket da Mattilsynet reduserte antall administrative nivåer fra tre (hovedkontor, regionskontor og distriktskontor) til to (hovedkontor og regionskontor) og samtidig reduserte antall regioner (jf. kapittel 4 i denne boka). Mattilsynet har imidlertid fortsatt interne koordineringsutfordringer mellom regioner og avdelinger innenfor hver region, og eksterne koordineringsutfordringer gjennom behovet for å forholde seg til styringssignaler fra to ulike departementer. I Sverige er alt overordnet politisk ansvar for dyrevelferdsområdet lagt til ett departement. Denne sentraliserte strukturen modifiseres imidlertid både av den svenske tradisjonen for stor faglig autonomi lagt til fagmyndighetene, og gjennom ansvar og myndighet lagt til to forskjellige etater (Jordbruksverket og Livsmedelsverket) og 21 relativt selvstendige regionale statlige myndigheter – länsstyrelsene. Den svenske forvaltningsmodellen åpner på denne måten for utvikling av ulike forvaltningspraksiser i større grad enn den norske. I den svenske forvaltningsmodellen er det behov for koordineringsmekanismer som kan skape felles oppfatninger på tvers av ulike myndighetsorganer mht. hvordan lover og regler skal forstås og håndheves.

Forvaltning av regelverket for transport av dyr illustrerer noen viktige forskjeller mellom den norske og svenske forvaltningsmodellen på dyrevelferdsområdet. I Norge har Mattilsynet ansvar for inspeksjon av transport hele veien fra gårdsbruk via lasting og transport til og med avlastning på slakteriet. I Sverige er to forskjellige myndigheter involvert, med ansvar for tilsyn overfor henholdsvis primærproduksjon og slakt. Samtidig har Sverige et system for klagebehandling som i sin helhet er

lagt utenfor tilsynsmyndighetene gjennom domstolsprøving i forvaltningsdomstoler. I Norge er klagebehandlingen lagt til det samme organet som har ansvar for regelverksutvikling, tilsyn og tilsynsvedtak, nemlig Mattilsynet. Dette skaper en «bukken og havresekken»-problematikk i Norge ved at samme forvaltningsorgan forbereder regelverk, fører tilsyn med det samme regelverket, og dessuten selv behandler klager fra tilsynsobjektene på vedtak gjort med utgangspunkt i regelverket. Mattilsynet har dermed på den ene siden et klagebehandlingssystem som kan undergrave målet om upartisk saksbehandling og true rettssikkerheten. På den andre siden legger Mattilsynets forvaltningsmodell bedre til rette for koordinert handling og enhetlig og helhetlig praksis enn hva som er tilfelle for den svenske forvaltningsmodellen. Spissformulert kan vi beskrive dets slik: Norges utfordringer i forvaltning av dyrevelferd er primært relatert til Mattilsynet interne forhold, mens Sveriges utfordringer er relatert til forholdet mellom ulike fagmyndigheter.

Referanser

- Appleby, M. C., Cussen, V. A. & Garcés, L. (Red.). (2008). *Long distance transport and welfare of farm animals*. CABI.
- B 283-14. (2014). Göta Hovrätt, Avdelning 2, Rotel 23. Jönköping. Sverige.
- B 314-13. (2014). Ystads tingsrätt, Avdelning 2. Ystad. Sverige.
- B 522-17. (2017). Jönköpings tingsrätt, Rotel 3. Jönköping. Sweden.
- B 631-14. (2014). Hovrätten över Skåne och Blekinge, Avdelning 2, Rotel 23. Malmö. Sverige.
- B 875-10. (2010). Halmstads tingsrätt. Halmstad. Sverige.
- B 989-11. (2012). Ystads tingsrätt, Avdelning 2. Ystad. Sverige.
- B 1023-15. (2015). Kalmar tingsrätt, Målenhet 2. Kalmar. Sverige.
- B 1066-10. (2010). Eksjö Tingsrätt. Eksö. Sverige.
- B 1345-16. (2017). Halmstads tingsrätt, Enhet B. Halmstad. Sverige.
- B 1799-16. (2016). Svea Hovrätt, Avdelning 01, Rotel 0111. Stockholm. Sverige.
- B 1852-17. (2017). Örebro tingsrätt, Rotel 5. Örebro. Sverige.
- B 1990-17. (2017). Göta Hovrätt, Avdelning 3, Rotel 33. Jänköping. Sverige.
- B 2627-10. (2010). Göta Hovrätt, Avdelning 3, Rotel 35. Jänköping. Sverige.
- B 2695-14. (2015). Halmstads tingsrätt, Enhet B. Halmstad, Sverige.
- B 3302-12. (2013). Hovrätten över Skåne och Blekinge, Avdelning 2, Rotel 23. Malmö. Sverige.
- B 3462-13. (2013). Jönköpings tingsrätt, Rotel 6. Jönköping. Sverige.

- B 4076-14. (2015). Kalmar tingsrätt, Målenhet 1. Kalmar. Sverige.
- B 4184-10. (2011). Hovrätten för Västra Sverige, Avdelning 3, Rotel 33. Göteborg. Sverige.
- B 4548-17. (2018). Hovrätten för västra Sverige, Avdelning 3, Rotel 33. Göteborg. Sverige.
- B 4766-15. (2016). Lunds tingsrätt. Lund. Sverige.
- B 4922-15. (2016). Uppsala tingsrätt, Avdelning 1, Enhet 1. Uppsala. Sverige.
- B 6292-15. (2016). Uppsala tingsrätt, Avdelning 1, Enhet 1. Uppsala. Sverige.
- Bayvel, A. C. D., Rahman, S. A. & Gavinelli, A. (Red.). (2005). Animal welfare: Global issues, trends and challenges. *Scientific and Technical Review*, 24(2), 1–350. World Organisation for Animal Health (OIE).
- Bennett, R. M. (1997). Farm animal welfare and food policy. *Food Policy*, 22(4), 281–288. [https://doi.org/10.1016/S0306-9192\(97\)00019-5](https://doi.org/10.1016/S0306-9192(97)00019-5)
- Berg, C. (2019). *Ett vetenskapligt råd för djurskydd – analys*. JP Djurnet.
- Berg, C. & Hammarström, M. (2006). The process of building a new governmental authority based on public demands for improved animal welfare. *Livestock Science*, 103(3), 297–302. <https://doi.org/10.1016/j.livsci.2006.05.017>
- Bilchitz, D. (2012). When is animal suffering ‘necessary’? *Southern African Public Law*, 27(1), 3–27. <https://hdl.handle.net/10520/EJC153188>
- Blokhuis, H. J., Keeling, L. J., Gavinelli, A. & Serratosa, J. (2008). Animal welfare’s impact on the food chain. *Trends in Food Science & Technology*, 19(1), S79–S87. <https://doi.org/10.1016/j.tifs.2008.09.007>
- Brottsbalk. (1962). SFS nr: 1962:700. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/brottsbalk-1962700_sfs-1962-700
- Christensen, T. & Lægread, P. (Red.). (2007). *Transcending new public management: The transformation of public sector reforms*. Ashgate Publishing.
- Christensen, T. & Lægread, P. (2008). The challenge of coordination in central government organizations: The Norwegian case. *Public Organizational Review*, 8, 97–116. <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0058-3>
- Czarniawska, B. (2014). *Social science research: From field to desk*. Sage.
- Djurskyddsförordning. (2019). SFS 2019:66. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/djurskyddsforordning-201966_sfs-2019-66
- Djurskyddslag. (2018). SFS 2018:1192. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/djurskyddslag-20181192_sfs-2018-1192
- Dyrevelferdsloven. (2009). *Lov om dyrevelferd* (LOV-2009-06-19-97). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-06-19-97>
- EFTA Surveillance Authority. (2012). *Final Report. EFTA Surveillance Authority’s mission to Norway from 17 to 24 April 2018 in order to evaluate animal welfare during transport and related operations*. EFTA Surveillance Authority Case No. 72079, Event No: 662585.

- EFTA Surveillance Authority. (2014, mars). *Country profile. Norway. Competent authority control systems in the areas of food and feed safety, animal health and animal welfare*. EFTA Surveillance Authority Case No. 73848, Event. No: 702558.
- EFTA Surveillance Authority. (2018, 10. juli). *Final report. EFTA Surveillance Authority's mission to Norway from 17 to 24 April 2018 in order to evaluate animal welfare during transport and related operations*. EFTA Surveillance Authority Case No.: 81384, Document No.: 923282.
- European Commission. (2015). *Final report of an audit. Carried out on Sweden from 26 October 2015 to 30 October 2015 in order to determine the effectiveness on animal welfare of activities promoting competence of animal handlers and keepers*. DG(Sante)/2015-7422 – MR.
- European Commission. (2016, november). *Sweden. Country profile. Organisation of official control*. DG(Sante)/2016-8841.
- European Court of Auditors. (2018). *Animal welfare in the EU: Closing the gap between ambitious goals and practical implementation. Special Report 31*.
- FJO 2963-15. (2015). *Förvaltningsrätten i Jönköping*.
- Food and Veterinary Office. (2010). *Final report of specific audit carried out in Sweden from 12 to 21 October 2010 in order to evaluate the implementation of controls for animal welfare on farms and during transport*. European Commission.
- Forsberg, E.-M. (2011). Inspiring respect for animals through the law? Current development in the Norwegian animal welfare legislation. *Journal of Agricultural Environmental Ethics*, 24, 351–366. <https://doi.org/10.1007/s10806-010-9263-5>
- 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 gebyr etter dyrevelferdsloven. (2014). *Forskrift om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven* (FOR-2014-06-30-925). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2014-06-30-925>
- Gezelius, S. S. (2019). Forvaltningen som lovhåndhever: Legitimitet, virkemiddelbruk og styringsevne. *Nordisk administrativt tidsskrift*, 96(3), 53–75.
- Higgins, V. & Lawrence, G. (Red.). (2005). *Agricultural governance: Globalization and the new politics of regulation*. Routledge.
- Horgan, R. & Gavinelli, A. (2006). The expanding role of animal welfare within EU legislation and beyond. *Livestock Science*, 103(3), 303–307. <https://doi.org/10.1016/j.livsci.2006.05.019>
- Ingenbleek, P. T. M., Immink, V. M., Spoolder, H. A. M., Bokma-Bakker, M. H. & Keeling, L. J. (2012). EU animal welfare policy: Developing a comprehensive policy framework. *Food Policy*, 37(6), 690–699. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2012.07.001>
- Johansson, V. (2006). *Tilsyn och effektivitet*. Boréa Bokförlag.

- Jordan, A. & Schout, A. (2006). *The coordination of the European Union*. Oxford University Press.
- Jordbruksverket. (2009). *Vägledning för kontrollmyndigheter m.fl. – djurtransporter inklusive djurslagsspecifika bestämmelser*. Jordbruksverket.
- Jordbruksverket. (2013). *Åtterrapporering av uppdraget att implementera en modell för riskbaserad offentlig kontroll av djurskyddet i djurskyddskontrollregistret*. Jordbruksverket.
- Jordbruksverket. (2016). *Vägledning för kontrollmyndigheter m.fl. – djurskydds-kontroll på slakteri*. Jordbruksverket.
- Jordbruksverket. (2020). *Djurskyddskontrollen 2019 – en redovisning av länsstyrelsernas arbete*. <https://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/ovr552.html>
- Kjekshus, L. E. & Veggeland, F. (2011). State regulatory capacity: Experiences from public sector reforms in Norway. *Public Administration*, 89(4), 1568–1584. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01943.x>
- KPMG. (2019, 10. desember). *Uavhengig granskning av Mattilsynet. Rapport til Landbruks- og matdepartementet*. https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/no/pdf/2019/12/uavhengig-granskning-av-mattilsynet_10.12.19.pdf
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2014). *Introduction to comparative public administration*. Edward Elgar.
- Lundmark, F. (2016). *Mind the gaps! From intentions to practice in animal welfare legislation and private standards* [Doktorgradsavhandling, Sveriges Lantbruksuniversitet]. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:slu:epsilon-e-3669>
- Lundmark, F., Berg, C., Schmid, O., Behdadi, D. & Røcklinsberg, H. (2014). Intentions and values in animal welfare legislation and standards. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 27(6), 991–1017. <https://doi.org/10.1007/s10806-014-9512-0>
- Lundmark, F., Røcklinsberg, H., Wahlberg, B. & Berg, C. (2016). Content and structure of Swedish animal welfare legislation and private standards for dairy cattle. *Acta Agriculturae Scandinavica, Section A — Animal Science*, 66(1), 35–42. <https://doi.org/10.1080/09064702.2016.1198417>
- Lundmark, F., Berg, C. & Røcklinsberg, H. (2018). Private animal welfare standards – opportunities and risks. *Animals*, 8(1), 4. <https://doi.org/10.3390/ani8010004>
- Lundmark Hedman, F., Andersson, M., Kinch, V., Lindholm, A., Nordqvist, A. & Westin, R. (2021b). Cattle cleanliness from the view of Swedish farmers and official animal welfare inspectors. *Animals*, 11(4), 945. <https://doi.org/10.3390/ani11040945>
- Lundmark Hedman, F., Veggeland, F., Vågsholm, I. & Berg, C. (2021a). Managing animal welfare in food governance in Norway and Sweden: Challenges in implementation and coordination. *Animals*, 11(7), 1899. <https://doi.org/10.3390/ani11071899>

- Marsden, T. & Morley, A. (Red.). (2014). *Sustainable food systems. Building a new paradigm*. Routledge.
- Mattilsynet. (2014, 28. oktober). *Retningslinje for virkemiddelbruk ved tilsyn*. Mattilsynet.
- Mattilsynet. (2017, april). *Veileder om transportegnethet og skille mellom dyr under transport. Når kan dyr transporteres?* https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/gjeldende_regelverk/veiledere/veileder_om_transportegnethet_og_skille_mellom_dyr_under_transport.26027/binary/Veileder%20om%20transportegnethet%20og%20skille%20mellom%20dyr%20under%20transport
- Mattilsynet. (2018). *Mattilsynets arbeid med dyrevelferd – årsrapport 2018*. https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/aarsrapporter_fra_mattilsynet.775
- Mattilsynet. (2019). *Mattilsynets reaksjonsformer og virkemidler ved brudd på dyrevelferdsloven*. https://www.mattilsynet.no/dyr_og_dyrehold/dyrevelferd/mattilsynets_reaksjonsformer_og_virkemidler_ved_brudd_paa_dyrevelferdsloven.2533
- Metcalfe, L. (1994). International policy co-ordination and public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60(2), 271–290. <https://doi.org/10.1177/002085239406000208>
- Miele, M., Murdoch, J. & Roe, E. (2005). Animals and ambivalence: Governing farm animal welfare in the European Food Sector. I V. Higgins & G. Lawrence (Red.), *Agricultural governance: Globalization and the new politics of regulation* (kap. 11). Routledge.
- Miele, M. & Lever, J. (2014). Improving animal welfare in Europe: Cases of comparative bio-sustainabilities. I T. Marsden & A. Morley (Red.), *Sustainable food systems. Building a new paradigm* (kap. 7). Routledge.
- NOU 2020: 11. (2020). *Den tredje statsmakt. Domstolene i endring*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-11/id2766587/>
- Peters, B. G. (1998). Managing horizontal government: The politics of co-ordination. *Public Administration*, 76(2), 295–311. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>
- Peters, B. G. (2015). *Pursuing horizontal management. The politics of public sector coordination*. University Press of Kansas.
- Prop. 2021/22:18. *Regeringens proposition 2021/22:18 Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2021/10/prop.-20212218/>
- Rushen, J., Butterworth, A. & Swanson, J. C. (2011). Animal behavior and well-being symposium: Farm animal welfare assurance: Science and application. *Journal of Animal Science*, 89(4), 1219–1228. <https://doi.org/10.2527/jas.2010-3589>
- SCAW (2020). *Årsredovisning 2020 Nationellt centrum för djurvelfärd (SCAW)*. <https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/nationellt-centrum-for-djurvalfard/om/arsredovisningar/>

- Scharpf, F. W. (1994). Games real actors could play. Positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27–54. <https://doi.org/10.1177/0951692894006001002>
- Schindler, S. (2013). The animal's dignity in Swiss animal welfare legislation – challenges and opportunities. *European Journal of Pharmaceutics and Biopharmaceutics*, 84(2), 251–254. <https://doi.org/10.1016/j.ejpb.2013.02.013>
- Skarstad, G., Terragni, L. & Torjusen, H. (2007). Animal welfare according to Norwegian consumers and producers: Definitions and implications. *International Journal of Sociology of Food and Agriculture*, 15(3), 74–90. <https://doi.org/10.48416/ijfsaf.v15i3.285>
- Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om offentlig djurskydds-kontroll. (2019). SJVFS 2019:14. Saknr L44. <https://lagen.nu/sjvfs/2019:14>
- Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om transport av levande djur. (2019). SJVFS 2019:7. Saknr L 5. <https://lagen.nu/sjvfs/2019:7>
- Stéen, M. (2010). Nationellt Centrum for Djurvålfärd (SCAW). *Svensk Veterinärtidning*, 1, 35–37.
- Wahlberg, B. (2021). Animal law and animal rights in particular. *Animal Law and Animal Rights in Scandinavian Studies in Law*, 67, 13–34.
- van Kleef, D., Steen, T. & Schott, C. (2017). Informal socialization in public organizations: Exploring the impact of informal socialization on enforcement behaviour of Dutch veterinary inspectors. *Public Administration*, 97(1), 81–96. <https://doi.org/10.1111/padm.12375>
- Veissier, I., Butterworth, A., Bock, B. & Roe, E. (2008). European approaches to ensure good animal welfare. *Applied Animal Behaviour Science*, 113(4), 279–297. <https://doi.org/10.1016/j.applanim.2008.01.008>
- Viksten, S. M., Visser, E. K. & Blokhuis, H. J. (2016). A comparative study of the application of two horse welfare assessment protocols. *Acta Agriculturae Scandinavica Section A – Animal Science*, 66(1), 55–65. <https://doi.org/10.1080/09064702.2016.1186726>
- Wilhelmsson, S., Andersson, A., Arvidsson, I., Dahlqvist, C., Hemsworth, P. H., Yngvesson, J. & Hultgren, J. (2021). Physical workload and psychosocial working conditions in Swedish pig transport drivers. *International Journal of Industrial Ergonomics*, 83, 103124. <https://doi.org/10.1016/j.ergon.2021.103124>
- Åklagarmyndigheten. (2016). *Brott mot djurskyddslagen* (Tilsynsrapport 2016:3). Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum.