

**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT**

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 2007 / 1972	Doknr.: 126
Mottatt: 25 FEB 2008	MP/SDD
Saksbehandler: RFE	Ark.: 751
Kopier:	AVSKRIF:

Deres ref.
200701972

Vår ref.
200707603- /EME

Dato
22.02.2008

Høring – ny lov om dyrevelferd

Vi viser til Landbruks- og matdepartementets brev 16.11.2007 med vedlegg.

Justisdepartementet har følgende merknader:

1. GENERELLE MERKNADER

Lovforslaget inneholder bestemmelser som berører sentrale prinsipper i lover som hører under Justisdepartementets ansvarsområde, særlig forvaltningsloven og straffeloven.

Slike prinsipper er utviklet over lang tid og under kryssende hensyn. Dersom det skal gjøres unntak fra disse prinsippene i særlovgivningen, må det derfor foreligge sterke og spesielle hensyn på det aktuelle området, og unntakene må gis en grundig drøftelse og begrunnelsene.

2. FORHOLDET TIL VILTLOVEN MV.

Forslaget om at den nye loven om dyrevelferd også skal inneholde regler om dyrevelferd for viltlevende dyr, reiser særlige regeltekniske spørsmål.

Slike regler vil i stor grad overlape eksisterende lovgivning, først og fremst lov 29. mai 1981 nr. 8 om viltet (viltloven) med tilhørende forskrifter og lov 15. mai 1992 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskloven).

Postadresse
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersgt. 42

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org. nr.: 972 417 831

Plan- og
administrasjonsavdelingen
Telefaks
22 24 95 34

Saksbehandler
Elin M Elverhøy
22 24 53 51

Justisdepartementet er i utgangspunktet enig i at målet om dyrevelferd også omfatter viltlevende dyr. Vi antar imidlertid at dyrevelferd for viltlevende dyr til dels reiser andre spørsmål enn for husdyr. Hvorvidt regler om dyrevelferd for viltlevende dyr bør fastsettes i dyrevelferdsloven eller i lovgivningen for viltlevende dyr, er derfor et spørsmål som kan trenge nærmere vurdering. I den grad det er ønskelig å fastsette slike regler i dyrevelferdsloven, understreker vi at det særlig av hensyn til publikum bør være et mål å få til et regelverk som er enkelt både å forholde seg til og å håndheve. Det er som utgangspunkt uheldig om brukerne må forholde seg til flere separate regelsett som kan håndheves av atskilte myndigheter, noe som ikke vil bidra til målet om et enklere regelverk.

Som påpekt av Landbruks- og matdepartementet i høringsnotatet, er det derfor av avgjørende betydning å sikre god samhandling mellom de aktuelle myndighetene, slik at regelverkene harmoniseres og forenkles i størst mulig grad. Vi er også enige i Landbruks- og matdepartementets vurdering av at regulering av samme aktivitet etter ulike lover, bør reguleres i samme forskrift, jf. høringsnotatet punkt 1.4.1.

Justisdepartementet bemerker ellers at regelverket for viltlevende dyr også er behandlet i forslaget til ny naturmangfoldlov, jf. NOU 2004: 28 som er under oppfølging i Miljøverndepartementet etter høring. Det vil være nødvendig å foreta en koordinering av forslagene til dyrevelferdslov og naturmangfoldlov.

3. VARSLING – UTKASTET § 5

Justisdepartementet støtter Landbruks- og matdepartementets syn på at det ikke bør innføres en varslingsplikt som går foran forvaltningsmessig eller profesjonsbestemt taushetsplikt, jf. høringsnotatet punkt 3.2.2. Profesjonsbestemt taushetsplikt for blant andre leger, psykologer, prester og advokater er ofte gitt av hensyn til klienten og for å sikre det nødvendige tillitsforhold mellom profesjonsutøveren og klienten. Det ville være et brudd på en lang human tradisjon å pålegge slike yrkesgrupper en plikt til å videreformidle opplysninger om dyremishandling som er betrodd dem under noen av samfunnets mest beskyttelsesverdige tilfeller av konfidensialitet. På denne bakgrunn er vi også skeptisk til den foreslåtte endringen i helsepersonelloven.

Når det gjelder personer som er omfattet av forvaltningslovens taushetsplikt i § 13, vil det som nevnt i høringsnotatet være adgang til å varsle tilsynsmyndighetene når vilkårene i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 er oppfylt. Etter denne bestemmelsen vil taushetsplikten ikke være til hinder for

”at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølging av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver”.

Justisdepartementet støtter videre Landbruks- og matdepartementets forslag om at varslingsplikten ikke skal gjelde for personer som er unntatt fra vitneplikt etter straffeprosessloven § 122. En varsling om at dyr blir utsatt for mishandling eller alvorlig svikt, vil kunne føre til strafforfølgning av den som varslingen gjelder. Dersom nærstående pålegges en plikt til å varsle om slike forhold, vil dette følgelig innebære en indirekte plikt til å bidra til strafforfølgning av den personen de står nær. Dette står i strid med et av de mest sentrale hensynene bak straffeprosessloven § 122, som er hensynet til å beskytte nærstående mot den belastningen det ville være å måtte bidra til at en de står nært blir straffet.

Vi er enig i at forvaltningens behov for å kunne holde tilbake opplysninger om varslersens identitet, ivaretas gjennom forvaltningslovens regler om partsinnsyn, jf. fvl. § 19 annet ledd bokstav b og offentleglovas regler om innsynsrett for allmennheten, jf. unntaket i § 24 annet ledd for dokument om lovbrudd. Det er etter vårt syn ikke behov for å gjøre unntak fra disse reglene når det gjelder varsling om brudd på dyrevelferdsloven. Vi viser særlig til at bestemmelsen i forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b gir anvisning på en interesseavveining, som etter vår vurdering gir uttrykk for den beste løsningen.

4. RITUELL SLAKTING AV DYR – UTKASTET § 12

Justisdepartementet er enige i Landbruks- og matdepartementets vurdering av at et forbud mot avliving uten forutgående bedøving ikke vil være i strid med religionsfriheten etter EMK artikkel 9, i hvert fall ikke så lenge det er adgang til å importere kjøtt som er slaktet i samsvar med religiøse regler og ritualer. Etter vår oppfatning er et slikt forbud sterkt ønskelig ut fra dyrevelferdshensyn.

Vi vil i denne forbindelse bemerke at vi i motsetning til Landbruks- og matdepartementet ikke kan se at EMDs dom i saken *Cha'are Shalom Ve Tsedek mot Frankrike* 27. juni 2000 innebærer at et slikt forbud kombinert med et importforbud vil være i strid med EMK artikkel 9. Etter vårt syn har EMD ikke tatt stilling til dette spørsmålet, som fortsatt må anses som uavklart.

5. RETTIGHETSTAP – UTKASTET § 34

Landbruks- og matdepartementet foreslår i utkastet § 34 at Mattilsynet gis kompetanse til å ilegge forbud mot aktiviteter omfattet av loven. Forbudet kan gjelde for en viss periode eller på ubestemt tid.

Forbud mot virksomhet som i utgangspunktet ikke krever offentlig tillatelse, innebærer en innskrenking av den alminnelige handlefriheten, og bør generelt brukes med varsomhet.

Justisdepartementet har forståelse for Landbruks- og matdepartementets argumentasjon for behovet for en slik bestemmelse i dyrevelferdsloven. Vi ber likevel departementet vurdere om lovteksten i § 34 kan omformuleres slik at det kommer klarere frem at slike forbud bare skal ilegges der det er nødvendig for å verne dyr og hindre lidelse, og at forbudet ikke skal opprettholdes lenger enn nødvendig.

Når det gjelder forslaget om at forbudet også kan omfatte andre personer med tilknytning til den som har handlet lovstridig, er vi av den oppfatning at dette klart vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep i personers handlefrihet. Dersom en person ikke selv har unnlatt å etterkomme vesentlige pålegg eller grovt eller gjentatte ganger overtrer lovens bestemmelser, bør det ikke være adgang til å illegge en så inngripende administrativ sanksjon utelukkende på grunnlag av – en ikke nærmere presisert – tilknytning til andre som har gjort seg skyldig i slike overtredelser. Faren for omgåelse av et forbud mot dyrehold mv. må etter vårt syn håndteres på andre måter.

Et forbud mot "aktiviteter" omfattet av loven vil, som fastslått i høringsnotatet, ikke bare omfatte det formelle eierskap eller ansvar, men også stell og avlaving av dyr, handel med dyr, jakt osv. Det vil derfor i utgangspunktet ikke være tilstrekkelig at det formelle eierskap eller ansvar overføres til for eksempel et familiemedlem dersom den som er ilagt forbudet fortsetter å ha det faktiske daglige ansvaret. I den grad et forbud mot aktiviteter etter loven søkes omgått ved at eierskapet overføres til andre, vil denne personen ved å overlate stellet til en som har mistet retten til aktiviteter etter loven også selv kunne gjøre seg skyldig i slike brudd på loven, som gjør at vedkommende kan ilegges et selvstendig forbud.

6. DYREPENSJONAT

Det har i tilknytning til gjeldende § 16 om drift av dyrepensjonater oppstått tolkningstvil om begrepet "dyrepensjonat" omfatter ideelle omplasseringsvirksomheter for hjemløse og forvilledede dyr. Dersom det er ønskelig at disse virksomhetene skal følge de samme reglene som kommersielle dyrepensjonater, bør det avklares i forbindelse med ny dyrevernlov.

7. OVERTREDELSSESGBYR OG TVANGSMULKT

Justisdepartementet er i utgangspunktet positiv til forslaget om å innføre overtredelsesgebyr som et alternativ til straff for de mindre alvorlige overtredelsene av bestemmelsene i dyrevelferdsloven. Når det gjelder den nærmere utformingen av bestemmelsen og prinsipper for valg av sanksjonssystem, viser vi til Sanksjonsutvalgets utredning NOU 2003: 15 Fra bot til bedring. Utformingen av en eventuell bestemmelse om overtredelsesgebyr må videre ses i sammenheng med lovens straffebestemmelse.

8. STRAFF – UTKASTET § 36

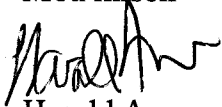
Etter Justisdepartementets oppfatning rekker straffansvaret i utkastet § 36 for vidt, både med hensyn til hvilke overtredelser som kan møtes med straff, og kravet til subjektiv skyld. Ved utformingen av straffebestemmelser i spesiallovgivningen må man vurdere konkret hvilke lovovertridelser som skal kunne møtes med straff. Kriminalisering bør ikke skje i større utstrekning enn det som følger av prinsippene for kriminalisering lagt til grunn for ny straffelov i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). Høringsnotatet gir ikke uttrykk for at det er foretatt en slik vurdering, og vi ber derfor Landbruks- og matdepartementet se nærmere på dette ved arbeidet med odelstingsproposisjonen. I lys av prinsippene for kriminalisering er det særlig betenkelig å kriminalisere brudd på hjelpeplikten i § 4 og varslingsplikten i § 5. Det ville dessuten innebære kriminalisering av unnlatesehandlinger overfor dyr i nød som normalt ikke kan straffes når unnlatesehandlingen foretas overfor en person i tilsvarende nødssituasjon. Den bestemmelsen i straffeloven det er naturligst å sammenligne med, er § 387. Etter § 387 første ledd kan straff bare ilegges den som "undlader, uagtet det var ham muligt uden særlig Fare eller Opofrelse for ham selv eller andre... efter Evne at hjælpe den, der er i øiensynlig og overhængende Livsfare", eller "undlader, uagtet det var ham muligt uden særlig Fare eller Opofrelse for ham selv eller andre... gennem betimelig Anmeldelse for vedkommende Myndighed eller paa anden Maade efter Evne at afverge Ildsvaade, Oversvømmelse, Sprængning eller lignende Ulykke, der medfører Fare for Menneskeliv." Straffansvaret etter utkastet går også lengre enn straffeloven ved at forsøk og medvirkning straffes på lik linje med fullbyrdet forbrytelse, jf. utkastet § 36 første ledd annet punktum. Overtredelse av straffeloven § 387 er en forseelse, og forsøk kan derfor ikke straffes, jf. straffeloven § 49 annet ledd. Det kan heller ikke medvirkning, jf. Bratholm og Matningsdal, Straffeloven kommentarutgave, tredje del (1998) side 214. Etter Justisdepartementets syn er det vanskelig å se noen begrunnelse for at straffansvaret etter lov om dyrevelferd skal gå lengre enn straffeloven på dette punktet. Et så vidtrekkende straffansvar som utkastet legger opp til, er ikke lett å forene med de alminnelige prinsippene for kriminalisering.

Skyldkravet i utkastet § 36 er simpel uaktsomhet eller forsett. De føringene som ble fastlagt i forbindelse med ny straffelov gjør det nødvendig med en konkret vurdering av om overtredelser av de enkelte bestemmelsene i loven skal kunne straffes både når de er forsettlige og når de er uaktsomme, og eventuelt om det skal være tilstrekkelig med simpel uaktsomhet. I høringsnotatet punkt 7.1 er det bare gitt en generell begrunnelse for å strafflegge simpelt uaktsomme handlinger. Landbruks- og matdepartementet begrunner skyldkravet i at mange uaktsomme overtredelser vil ha like store konsekvenser for det enkelte dyr som de forsettlige eller grovt uaktsomme handlingene. Dette er etter Justisdepartementets syn ikke en holdbar begrunnelse. At konsekvensene av den straffbare handlingen normalt er den samme enten gjerningspersonen har handlet uaktsomt eller forsettlig, gjelder generelt for alle straffbare handlinger. Krav til subjektiv skyld begrunnes dessuten ikke først og fremst i følgene av den straffbare handlingen, men i at straff skal forbeholdes de tilfeller der gjerningspersonen har opptrådt tilstrekkelig klanderverdig. På denne bakgrunnen må

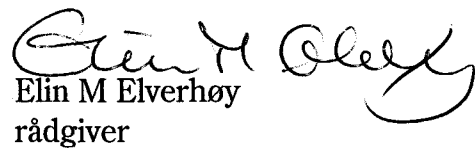
skyldkravet vurderes nærmere i arbeidet med odelstingsproposisjonen med utgangspunkt i de nevnte føringene i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). Etter Justisdepartementets syn bør uaktsomme overtredelser bare kunne straffes når uaktsomheten er grov. I tråd med ordningen i straffeloven bør strafferammen for uaktsomme overtredelser være lavere enn strafferammen for forsettlig overtredelser.

Strafferammene i utkastet § 36 er bøter eller fengsel inntil 1 år ved ordinær overtredelse og bøter eller fengsel inntil 3 år ved grov overtredelse. Dette er strengere enn strafferammene i straffeloven § 387. Av høringsnotatet punkt 7.1 fremgår det imidlertid at Landbruks- og matdepartementet mener bøter trolig bør være maksimalstraff for overtredelse av § 4 om hjelpeplikt og § 5 om varslingsplikt. Det er vi enig i. Vi mener imidlertid det bør vurderes om bøter bør være maksimalstraff også for andre mindre alvorlige overtredelser av loven, særlig dersom man velger å opprettholde skyldkravet simpel uaktsomhet. Justisdepartementet ber derfor om at man samtidig med en ny vurdering av hvilke overtredelser av loven som skal kunne straffes, vurderer å differensiere strafferammen for de ulike overtredelsene.

Med hilsen



Harald Aass
seniorrådgiver



Elin M Elverhøy
rådgiver