

Synliggjøring av hvem som er ilagt aktivtetsforbud i dyrevelferdssaker på offentlig journal

15.12.2023 (2022/5891)

Sivilombudet har på generelt grunnlag og av eget tiltak undersøkt praksis for synliggjøring av hvem som er ilagt aktivtetsforbud i dyrevelferdssaker på offentlig journal med Landbruks- og matdepartementet. Undersøkelsen har omhandlet spørsmål om hvilke opplysninger som er taushetsbelagte i slike saker og sammenhengen mellom opplysninger i den offentlige journalen og hvilke opplysninger det gis innsyn i ved innsynskrav.

Departementet svarte at det er underlagt taushetsplikt i medhold av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 at noen er ilagt aktivtetsforbud og dette gjelder både der dyreholdet er i privat sammenheng og i næringsvirksomhet. Imidlertid mente departementet at begrensningen i taushetsplikten i § 13 b første ledd nr. 2 gjorde at det likevel ikke er taushetsplikt at noen i vedtak er ilagt et aktivtetsforbud. Departementet hadde innhentet opplysninger fra Mattilsynet som viste at praksis ikke var konsekvent for hvilke opplysninger som ble skjermet på offentlig journal.

Ombudet har kommet til at det at noen er ilagt aktivtetsforbud i privat dyrehold er opplysninger om noens personlige forhold som er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Dersom dyreholdet er i en næringsvirksomhet, vil det etter ombudets syn ikke være

taushetsbelagt at dyreholder er ilagt aktivitetsforbud da dette ikke kan sies å være en opplysning om dyreholderens personlige forhold.

Ombudet er ikke enig med departementet i at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 kommer til anvendelse for publisering av opplysninger i postjournalen.

Ombudet har påpekt at det må gjøres konkrete vurderinger av hvilke øvrige opplysninger som er taushetsbelagte ved innsynskrav i vedtak om aktivitetsforbud.

Videre har ombudet bedt departementet påse at Mattilsynet får forbedrede rutiner og opplæring, slik at praksis blir ensartet for hvilke opplysninger som offentliggjøres i postjournalen og hvordan innsynskrav behandles i dyrevelferdssaker.

Departementet er også bedt formidle ombudets vurderinger til Mattilsynet og statsforvalterne, som synliggjør saker etter dyrevelferdsloven på sine postjournaler.

Sakens bakgrunn

(1) Saken reiser spørsmål om det kan fremgå på offentlig journal hvem som er ilagt aktivitetsforbud etter dyrevelferdsloven, eller om dette er brudd på taushetsplikten. Det er herunder spørsmål om det har betydning om dyreholdet er personlig eller i næring. I denne forbindelse er det spørsmål om hvilken praksis forvaltningen har og om denne er i tråd med gjeldende rett.

(2) Sivilombudet har gjennom mottatte klager om innsyn i dokumenter i dyrevelferdssaker blitt gjort oppmerksom på at Mattilsynet og statsforvalterne i saker om aktivitetsforbud synliggjør navn på personen som driver med dyreholdet på den offentlige journalen. Mattilsynet eller domstol kan ilegge forbud mot aktiviteter som er omfattet av dyrevelferdsloven og forbudet kan gjelde alle eller noen arter, en eller flere aktiviteter og for en bestemt eller ubestemt periode, se dyrevelferdsloven § 33. Ved innsynskrav har forvaltningen gitt innsyn i konklusjonen i vedtakene

om aktivitetsforbud. Forvaltningen har avslått innsyn i de resterende delene av vedtaket under henvisning til at navnet på personen allerede er kjent og at det fremkommer personlige opplysninger som er unntatt offentlighet etter offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

(3) Journalister har i klagene til Sivilombudet anført at pressen har som oppgave å kontrollere og ettergå at myndighetene gjør jobben sin og at det derfor er nødvendig å få innsyn i grunnlaget for avgjørelsen om aktivitetsforbud. Det er for det første stilt spørsmål om det er riktig forståelse av regelverket at navnet på privatpersonen gjøres kjent, mens det nektes innsyn i grunnlaget for aktivitetsforbudet. For det annet er det stilt spørsmål om det er riktig at foretaksnavnet blir publisert på den offentlige journalen også der navnet er synonymt med gårdbrukeren/den som driver dyreholdet, med den begrunnelse at det gjelder næringsdrivende, og at det samtidig ikke gis innsyn i grunnlaget for avgjørelsene med den begrunnelse at det omhandler personlig forhold.

Våre undersøkelser

(4) Vi fant grunn til å undersøke saken på generelt grunnlag og av eget tiltak med Landbruks- og matdepartementet. I brev 22. desember 2022 ba vi departementet svare på spørsmål knyttet til 1) praksis for å synliggjøre personnavn og foretaksnavn i dyrevelferdssaker på offentlige journaler, 2) vurderingen av hva som regnes som personlige forhold i dyrevelferdssaker knyttet til næringsdrivende og 3) sammenhengen mellom opplysninger i den offentlige journalen og hvilke opplysninger det gis innsyn i ved innsynsbegjæringer. I undersøkelsesbrevet viste vi til at ved søk på innsyn på journalposter som inneholder «vedtak om aktivitetsforbud», fremgår det at enkelte mottakere er skjermet på Mattilsynets offentlige journal, mens noen navn står synlige, enten i feltet for mottaker/avsender eller i tittelfeltet. Videre viste vi til at det ikke alltid er klart om saken er knyttet til en privatperson eller en næringsdrivende. Vi opplyste at vi ikke fant særskilt informasjon om innsyn i saker der personnavnet eller foretaksnavnet har vært publisert på offentlig journal på Mattilsynets nettsider. Til sist viste vi til at på de offentlige journalene til statsforvalterne kan navnet på personen som driver dyreholdet stå i tittelfeltet på journalposten.

(5) Departementet hadde innhentet en redegjørelse fra Mattilsynet som lå ved svarbrevet 6. mars 2023. Mattilsynets redegjørelse var fra 19. januar 2023. I det følgende gjengis våre spørsmål og departementets svar. Departementet ga i tillegg en innledende redegjørelse generelt for reglene for aktivitetsforbud etter dyrevelferdsloven. Departementet viste her til at ut fra lovens ordlyd er det ikke klart hvem som er ansvarssubjekt, men lovforarbeider og rettspraksis «peker i retning av at aktivitetsforbud rettes mot den enkelte person som har brutt regelverket» og at dette gjelder «uavhengig av om lovbruddet har skjedd i et privat dyrehold eller i tilknytning til næringsvirksomhet». I vurderingen av om opplysningene er taushetsbelagte som følge av at de gjelder «noens personlige forhold», viste departementet til at aktivitetsforbud bare benyttes i alvorlige dyrevelferdssaker og skrev videre:

«Vilkårene for å ilegge et aktivitetsforbud kan slik vi ser det dermed i seg selv omfatte opplysninger omfattet av taushetsplikt. Eksempelvis kan dette etter en konkret vurdering

gjelde opplysninger om lovbruddets art, omfang, varighet eller alvorlighetsgrad.»

Departementet svarte så på ombudets spørsmål:

(6) 1.1 Kjenner departementet til om det er praksis for å synliggjøre personnavnet til privatpersoner som er ilagt aktivitetsforbud på offentlig journal? Hva mener departementet er riktig praksis her?

(7) Landbruks- og matdepartementet viste til Mattilsynets redegjørelse for praksis. Mattilsynet skrev at praksis er å skjerme privatpersoners navn og forhåndsgraderte dokumenter i forvaltningssaker utenfor næring med hjemmel i offentleglova § 13 jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Til ombudets funn på offentlig journal opplyste Mattilsynet at praksis er uensartet, men at tilsynet ville følge opp forskjellene i bruk av skjerming med bedre rutiner for å sikre at praksis blir ensartet i fremtiden. Mattilsynet mente at en forklaring på den uensartede praksisen når det gjaldt de private dyreholdene kunne være at

«personnavn i sakstittel skjermes når saken opprettes, før det er sikkert at vedtaket om aktivitetsforbud blir det endelige i saken. Saken starter gjerne med en tilsynsrapport eller liknende. Når det er snakk om private dyrehold er slike rapporter i utgangspunktet vurdert som taushetsbelagte, og partens navn skjermes. Senere – når vedtak om aktivitetsforbud er fattet – vurderes denne konkrete opplysningen, om hvem som har blitt ilagt forbud mot aktiviteter og hva forbudet går ut på, som offentlig.»

(8) Departementet mente at det ikke skal fremgå opplysninger av offentlig journal som synliggjør at en enkeltperson kan bli ilagt aktivitetsforbud, før det foreligger endelig vedtak i førsteinstans, alternativt rettskraftig dom. Opplysningen om at det vurderes å fattes vedtak om aktivitetsforbud er «noens personlige forhold» og derfor taushetsbelagt. Når det foreligger vedtak i første instans eller rettskraftig dom om aktivitetsforbud, mente departementet at «gode grunner taler for at unntaket fra taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 kan gjøre seg gjeldende» for opplysningene om at noen er ilagt aktivitetsforbud. Departementet skrev:

«For effektiv gjennomføring, oppfølging og kontroll av aktivitetsforbudet, er det etter vår vurdering nødvendig at opplysningen om at en 'enkeltperson' er ilagt aktivitetsforbud kan gjøres kjent, både overfor offentlige myndigheter og overfor private. For at Mattilsynet skal kunne få bekymringsmeldinger om at en enkeltperson med aktivitetsforbud ikke etterlever forbudet og likevel har dyr, er det nødvendig at andre enn Mattilsynet kan oppdage og melde fra om dette. Det kan også være nødvendig for å hindre at andre overlater dyr til personer som har aktivitetsforbud. Slik vi ser det er det likevel bare opplysninger om hvem som har forbud som navn og adresse, hva forbudet går ut på som omfang og varighet, som kan omfattes av unntaket fra taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2. Bakgrunnen for eller årsaken til forbudet, vil etter vår vurdering fortsatt kunne være omfattet av reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 om «noens personlige forhold». I tilfeller der navnet gjøres kjent, kan en følge av dette være at andre opplysninger i større grad må unntas fra offentlighet, fordi opplysningene da kan knyttes til en kjent eller navngitt enkeltperson.»

(9) 1.2. Mener departementet at det er riktig praksis å synliggjøre foretaksnavnet der dette er synonymt med personnavnet på offentlig journal, eller kan dette i seg selv være et brudd på taushetsplikten?

(10) Departementet mente at aktivitetsforbud etter dyrevelferdsloven § 33 første ledd, sett sammen med forarbeidene (Ot.prp.nr. 15 (2008-2009) punkt 4.3 og 2.4.4.4 «peker i retning av at aktivitetsforbud rettes mot den enkelte person som har brutt regelverket» og at dette gjelder «uavhengig av om lovbruddet har skjedd i et privat dyrehold eller i tilknytning til næringsvirksomhet». Det ble vist til at i rettspraksis er det vanlig at aktivitetsforbud ilegges person og ikke foretak. Departementet viste videre til at det følger av foretaksloven § 2-2 første ledd at «[f]oretaksnavn for enkeltpersonforetak skal inneholde innehaverens etternavn», men at det ikke er uvanlig at hele personens navn er en del av foretaksnavnet. Når det gjaldt andre dokumenter enn aktivitetsforbud presiserte departementet at foretaksnavnet i utgangspunktet ikke vil være en taushetsbelagt opplysning selv om det kan kobles til en enkeltperson. Imidlertid dersom foretaksnavnet «alene eller sammen med andre opplysninger er egnet til å avsløre opplysninger om 'noens personlige forhold' omfattet av taushetsplikt», så må også denne opplysningen skjermes på offentlig journal.

(11) 1.3. Hvilken praksis mener departementet vil være riktig for føring i offentlig journal av navn på foretak som ikke inneholder personnavn, men der identifisering av personen som er ilagt aktivitetsforbud skjer ved koblingsfare?

(12) Departementet svarte at aktivitetsforbud rettes mot den enkelte person som har brutt regelverket og viste til Mattilsynets praksis om å opprette ny sak i saker om aktivitetsforbud for å fjerne koblinger mellom opplysninger om foretak, noens personlige forhold i andre underliggende saker og enkeltperson med aktivitetsforbud. Ut over dette måtte det gjøres en konkret vurdering om ytterligere skjerming var nødvendig.

(13) 1.4. Vil vurderingen knyttet til spørsmålene i de tre punktene ovenfor være lik uavhengig av om det foreligger en endelig avgjørelse fra forvaltningen eller ei, eller om det foreligger en dom eller ei?

(14) Departementet viste til svarene på tidligere spørsmål, til at det må gjøres en konkret vurdering av koblingsfare og til at det kan være grunn til å unnta forhåndsvarsel om aktivitetsforbud etter offentleglova § 24 andre ledd andre punktum. Videre skrev departementet at det kan være

«en vurderingssak hvilke opplysninger som ikke skal gjøres kjent på offentlig journal, om dette er opplysninger om mottaker eller tittel som avslører opplysninger om hva forhåndsvarselet gjelder. Praksis bør imidlertid være konsekvent, og bør omfatte en vurdering av sammenhengen mellom ulike opplysninger som gjøres kjent på ulike trinn i saksbehandlingen.»

(15) 1.5. Har departementet foretatt undersøkelser for å se om det er ensartet praksis hos statsforvalterne og hos Mattilsynet?

- (16) Departementet viste til at det var innhentet uttalelse fra Mattilsynet og at det var gjort søk på elnnsyn for statsforvalterne der tre av 27 saker kunne knyttes til navngitte personer. I tillegg viste departementet at de var kjent med saker gjennom å være klageorgan.
- (17) Til del 2 om terskelen for hva som er taushetsbelagte opplysninger om «personlige forhold» i næringsvirksomhet stilte vi følgende spørsmål:
- (18) 2.1. Kan departementet redegjøre noe generelt for terskelen for hvilke opplysninger i grunnlaget for en avgjørelse om aktivitetsforbud for en næringsdrivende, som vil regnes som opplysninger om personlige forhold om den personen som driver med dyreholdet, og derfor taushetsbelagte? Er det mulig å gi eksempler på opplysninger som typisk vil være taushetsbelagte og opplysninger som typisk må kunne gis ut?
- (19) Departementet viste til Mattilsynets redegjørelse og til at vilkårene for å ilegge et aktivitetsforbud i seg selv kan omfatte opplysninger som er taushetsbelagte. Lovbruddets art, omfang, alvorlighetsgrad, varighet og konsekvens kunne etter en konkret vurdering være omfattet av taushetsplikten og det skulle sees hen til om opplysningene kan knyttes til en enkeltperson. Departementet mente at mindre alvorlige regelbrudd, vanlige regelbrudd, eller regelbrudd som ikke har fått alvorlige konsekvenser for dyr, kunne vurderes ikke å si noe om noens personlige egenskaper eller å være egnet til å karakterisere enkeltpersoner.
- (20) 2.2. Vil det kunne tenkes at beskrivelser av faktiske funn/observasjoner om dyrenes tilstand kunne gis ut selv om navnet på den næringsdrivende er kjent gjennom den offentlige journalen? Eller mener departementet at disse beskrivelsene vil være opplysninger om noens personlige forhold? Ville resultatet blitt et annet dersom navnet ikke fremgikk av den offentlige journalen eller dersom personen som er ilagt aktivitetsforbud ikke lot seg identifisere gjennom opplysninger som har vært kjent på offentlig journal?
- (21) Departementet viste til sitt svar på tidligere spørsmål når det gjaldt aktivitetsforbud, men at når det gjaldt andre dokumenter om dyrevelferd enn aktivitetsforbud, kunne det tenkes beskrivelser av funn/observasjoner om dyrs tilstand som kunne gis ut selv om navnet til den næringsdrivende var kjent. Departementet viste også her til Mattilsynets redegjørelse.
- (22) Til del 3 stilte vi dette spørsmålet:
- (23) 3.1. Mener departementet at det vil være best praksis å sladde navnet på privatpersonen eller foretaket, der det kan identifisere personen som er ilagt aktivitetsforbudet, i den offentlige journalen, eller å sladde alle de personlige opplysningene dersom det kommer innsynskrav?
- (24) Departementet svarte her følgende:
- «For effektiv gjennomføring, oppfølging og kontroll av aktivitetsforbud, og for å oppnå formålet med hensynene bak reglene om aktivitetsforbud, er det etter vår vurdering nødvendig at opplysningen om at en «enkeltperson» er ilagt aktivitetsforbud kan gjøres kjent, både overfor offentlige myndigheter og overfor private.

Både at en person er ilagt aktivitetsforbud og begrunnelsen for dette kan ha allmenn interesse. Etter en avveining av de ulike hensynene mener vi at opplysninger om hvem som har aktivitetsforbud, varigheten og omfanget av forbudet, som hovedregel kan omfattes av unntaket fra taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 b nr. 2. Når navnet er kjent vil dette imidlertid begrense adgangen til å gjøre kjent andre opplysninger om blant annet årsaken til forbudet. Dette svekker allmenhetens adgang til å etterprøve forvaltningen i disse sakene, men kontroll med gyldigheten av aktivitetsforbud, kan prøves både gjennom klagesaksbehandling og ved domstolene.»

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslige utgangspunkter

(25) Forvaltningsorgan skal føre journal etter arkivlova med forskrifter, jf. offentleglova § 10. Forvaltningsorganene som er omfattet av denne undersøkelsen publiserer sine journaler på elnnsyn, med enkelte saksrelaterte unntak som ikke har betydning her.

(26) Hovedregelen er at «[s]aksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn», jf. offentleglova § 3. I den samme bestemmelsen står det at unntak fra innsynsretten krever hjemmel i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov.

(27) I offentleglova § 13 første ledd er det gitt unntak fra offentlighet for opplysninger som etter lov eller medhold av lov er unntatt fra innsyn. Forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser gjelder så fremt ikke annet er særskilt bestemt i lov eller medhold av lov, jf. forvaltningsloven § 1. Dyrevelferdsloven har ingen egne taushetspliktbestemmelser og det er da forvaltningslovens bestemmelser i §§ 13 følgende som kommer til anvendelse.

(28) Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 har «[e]nhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan» taushetsplikt om «noens personlige forhold». Bestemmelsen gjelder kun opplysninger knyttet til fysiske personer. Taushetsplikt for opplysninger om «noens personlige forhold» omfatter ikke alle opplysninger om enkeltpersoner. Det må dreie seg om opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv, se blant annet NOU 2003:30 Ny offentlighetslov, kapittel 18.3.1 side 229. I vurderingen skal det blant annet legges vekt på om opplysningene, alene eller sammen med andre tilgjengelige opplysninger, kan skade eller utlevere en person, om opplysningene er gitt i noe som minner om et betroelsesforhold, og om utlevering av opplysningene kan skade tillitsforholdet til forvaltningen. Videre må det legges vekt på i hvilken grad allmenheten har en berettiget interesse i å gjøre seg kjent med opplysningene. Hva som skal inngå i vurderingen av om en opplysning er å anse som «noens personlige forhold», er også beskrevet i Ot.prp.nr.3 (1976–1977) kapittel 3.2., og i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, kapittel 6.2.3.1.

(29) Opplysninger om hvordan en utfører sitt arbeid, om en er ilagt tjenstlige reaksjoner eller oppsagt, vil som utgangspunkt regnes som personlige opplysninger når det gjelder privat virksomhet. For offentlige ansatte og også andre yrker det knytter seg særlig tillit til er

taushetsplikten om slike forhold snevrere. Dette innebærer at det i praksis er lagt til grunn at reaksjoner som tap av autorisasjon eller bevilling som utgangspunkt ikke er taushetsbelagt.

(30) Om det foreligger taushetsplikt om at noen har begått et lovbrudd, har ombudet tidligere uttalt i uttalelse 25. august 2015 (SOM-2015-949 og SOM-2015-1458) der det står:

«Det tradisjonelle utgangspunktet i norsk rett er at opplysninger om at en navngitt person har gjort seg skyldig i straffbare handlinger eller andre lovbrudd, er underlagt taushetsplikt. Etter hvert har det skjedd en viss utvikling og modifisering i synet på hva som bør være underlagt taushetsplikt. Det er eksempelvis blitt vanligere at opplysninger om brudd på lover og forskrifter som er skjedd i næringsvirksomhet og som oppdages av offentlige kontrollinstanser, blir offentliggjort. Ofte vil det heller ikke være taushetsplikt for opplysninger om at en tjenestemann har gjort seg skyldig i straffbare handlinger i tjenesten, med mindre opplysningene kan være egnet til å karakterisere vedkommende som person.

I den konkrete vurderingen av hvilke opplysninger om straffbare handlinger og andre lovbrudd som er underlagt taushetsplikt, må det ses hen til bl.a. hvem opplysningene gjelder, karakteren av lovbruddet, om handlingene er begått i den private sfære, den offentlige interessen i at opplysningene blir kjent, om det dreier seg utelukkende om en mistanke eller om lovbruddet er konstatert og i hvilken sammenheng opplysningene fremkommer.»

(31) Tilsvarende er lagt til grunn i Justisdepartementets lovavdelings uttalelser 8. juli 2005, JDLOV-2005-3575, og 14. juli 2017, JDLOV-2017-1208, og i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova kapittel 6.2.3.1 side 81-82.

(32) I en uttalelse som gjaldt innsyn i bildematerialet fra Mattilsynets tilsyn hos en pelsdyroppdretter (31. mai 2021 (SOM-2021-469)) viste ombudet til uttalelsen som er sitert ovenfor (SOM-2015-949 og SOM-2015-1458), og uttalte at i vurderingen av om bildene var taushetsbelagte opplysninger om noens personlige forhold vil det

«være relevant å se hen til hvorvidt overtredelsen er gjort i næringsvirksomhet, om det er ilagt straff og hvilken offentlig interesse det er i at opplysningene blir kjent. Videre vil det være relevant å vektlegge i hvilken sammenheng opplysningene fremkommer og hvem det gjelder. Uavhengig av om lovbruddet er gjort i næringsvirksomhet, under yrkesutøvelse eller som privatperson, vil opplysninger om bakgrunnen for eller årsakene til lovbruddet være underlagt taushetsplikt. For personlige egenskaper hos den som er skyldig i lovbruddet gjelder det samme, jf. Rettleiaren side 82».

(33) Det er i juridisk teori fremholdt at straffbare handlinger som har skjedd under yrkesutøvelse lettere vil kunne føre til at opplysningene ikke regnes som personlige forhold og også lovbrudd begått som privatperson kan falle utenfor det som omfattes av taushetsplikten dersom opplysningene sier noe om hvor egnet personen er til å utøve et yrke det er knyttet særlig tillit til, se Efjestad/Selman, Taushetsplikt i forvaltningen kapittel 7.9.2 side 149.

(34) Taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger brukes når «behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte» eller når «ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, for eksempel når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 2 og 3.

2. Vurdering av forvaltningens forståelse og praksis for publisering av opplysninger i dyrevelferdssaker

2.1 Om opplysningen at noen er ilagt et aktivitetsforbud er et personlig forhold

(35) I dyrevelferdsloven er det gitt en rekke bestemmelser for å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr, enkelte overordnede og generelle, andre konkrete og detaljerte. Det er flere ulike ansvarssubjekt i de ulike bestemmelsene. De fleste plikter retter seg mot «dyreholderen». I forarbeidene (Ot.prp.nr.15 (2008-2009) kapittel 4.1. i merknadene til § 6 står det at med «dyreholder» er ment «både eier og den som har ansvar for dyr når eier ikke kan ivareta eieransvaret, eksempelvis ansvarlig for dyretransport, slakteri mv.»

(36) Det er Mattilsynet som etter loven er gitt myndighet til å føre tilsyn og fatte «nødvendige enkeltvedtak for å oppnå etterlevelse av bestemmelsene gitt i eller i medhold av [dyrevelferdsloven]», se § 30 første ledd. Mattilsynet har hjemmel til å ilegge aktivitetsforbud dersom vilkårene i § 33 er oppfylt og den lyder:

«§ 33. Forbud mot aktiviteter omfattet av loven

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

Domstolen kan i forbindelse med straffesak fastsette forbud som nevnt i første ledd.»

(37) I forarbeidene (Ot.prp.nr.15 (2008-2009) kapittel 4.3) til bestemmelsen står det at

«[h]va som anses som vesentlige pålegg eller er lovbrudd av grov karakter, ligger innenfor forvaltningens skjønn. Eksempel på vesentlige pålegg kan være pålegg om fôring av dyrene. Eksempler på grove brudd kan være mishandling i form av vold, samt vanstell som påfører dyrene betydelige påkjenninger. Hvor lenge dyrene har vært utsatt for mishandling eller vanstell er her relevant. Miljøet dyret holdes i, herunder oppstalling, omfattes i vurderingen av stedet. Gjentakelse kan i seg selv føre til vedtak, men det må her også ses hen til lovbruddenes karakter og alvorlighetsgrad».

(38) Etter det ombudet forstår er det følgende opplysninger i konklusjonen i et aktivitetsforbudsvedtak som det gis innsyn i: navn, adresse, at det er ilagt aktivitetsforbud etter dyrevelferdsloven § 33, hvor lenge forbudet gjelder eller «inntil videre», hva det innebærer («eie, holde, stelle eller ha ansvaret for») og hvilke dyrearter som er omfattet av forbudet eller om forbudet gjelder alle dyrearter. På offentlig journal vil det stå opplysninger om at det er et vedtak

om aktivitetsforbud, noen ganger for hvilke dyrearter og varighet og navnet på mottaker av vedtaket.

(39) Departementet har i svaret til ombudet påpekt at aktivitetsforbud «bare skal benyttes i alvorlige dyrevelferdssaker» og at vilkårene for å ilegge et aktivitetsforbud kan i seg selv omfatte opplysninger omfattet av taushetsplikten. Ombudet forstår departementet slik at opplysningen om at en «enkeltperson» har aktivitetsforbud er en opplysning om «noens personlige forhold» og derfor i utgangspunktet taushetsbelagt. Ombudet forstår departementet slik at dette gjelder uavhengig av om enkeltpersonen har dyrehold privat eller som del av en næringsvirksomhet da aktivitetsforbudet rettes mot den enkelte person som har brutt regelverket.

(40) Aktivitetsforbud kommer som en konsekvens av overtredelser/brudd på dyrevelferdslovens bestemmelser, men det er lagt til grunn både i forarbeidene og i praksis at aktivitetsforbud ikke er straff, men ilegges for å beskytte dyr for fremtiden. Fordi aktivitetsforbud er forbeholdt de alvorlige tilfellene, det ligger lovbrudd til grunn for forbudet og ilegges enkeltpersoner, er det naturlig å ta utgangspunkt i at aktivitetsforbud er opplysning om et lovbrudd som i utgangspunktet er opplysninger om noens personlige forhold og derfor taushetsbelagt.

(41) Imidlertid kan en opplysning etter en konkret vurdering anses som noens personlige forhold, mens for andre vil det ikke anses som et personlig forhold. I de rettslige utgangspunktene ovenfor er det vist til at taushetsplikten er snevrere for offentlige ansatte og andre yrkesgrupper det er knyttet særlig tillit til.

(42) I vurderingen av om et aktivitetsforbud er å anse som et personlig forhold er det relevant å vurdere om det er en opplysning det med god grunn er vanlig å ønske å holde for seg selv, om aktiviteten er i næring eller rent privat/personlig og om allmennheten har en legitim interesse i å få vite om aktivitetsforbudet.

(43) Det at en person ikke får ha dyr vil normalt føles stigmatiserende og være med på å utlevere personen. Antakelig gjelder dette selv om det ikke skulle være sykdom, økonomi eller forhold som er egnet til å karakterisere dyreholder som person, som er bakgrunnen for at en har brutt dyrevelferdslovens plikter. Det at myndighetene har bestemt at en ikke får ha dyr må regnes som opplysninger som en normalt vil ønske å holde for seg selv.

(44) Opplysninger om at en person er ilagt aktivitetsforbud for dyrehold i privat sammenheng (personlig dyrehold) har en viss allmenn interesse på lik linje med en generell offentlig interesse knyttet til straffbare forhold. Noen kan også ha en spesiell interesse av å vite hvem som er ilagt aktivitetsforbud for eksempel for å unngå å selge dyr til dem. Det er likevel vanskelig å se at allmenheten har en så stor og berettiget interesse av å få vite om aktivitetsforbudet at det veier tyngre enn hensynet til å ivareta taushet om opplysninger som en privatperson normalt vil holde for seg selv.

(45) Sivilombudet har på denne bakgrunn ikke rettslige innvendinger mot Landbruks- og matdepartementets standpunkt om at det som utgangspunkt er en taushetsbelagt opplysning at en person er ilagt aktivitetsforbud for privat dyrehold jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Imidlertid kan det stille seg annerledes dersom aktivitetsforbudet ilagt av forvaltningen er prøvd for domstolene og der dommen er offentlig. Utgangspunktet er da at opplysningen om at en navngitt person er ilagt aktivitetsforbud er allment kjent og derfor ikke er taushetsbelagt jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 3. Der det foreligger taushetsplikt vil i praksis navnet skjermes på offentlig journal slik at individualiserende kjennetegn er utelatt, se forvaltningsloven § 13 a første ledd nr. 2.

(46) Også i tilfeller der dyrehold er en del av næringsvirksomheten, vil trolig en dyreholder oppleve det som stigmatiserende å bli ilagt forbud mot å ha produksjonsdyr. Departementet har opplyst at det kun er i de alvorlige sakene at det ilegges aktivitetsforbud. Dette underbygges av tall fra Mattilsynets rapport om arbeid med dyrevelferd for 2022 der det står at Mattilsynet gjennomførte tilsyn med dyrevelferden i 1904 dyrehold, at det ble avdekket brudd på dyrevelferdsregelverket i 51 % av dyreholdene, men det ble fattet kun 16 vedtak om delvis aktivitetsforbud og 34 vedtak om totalt forbud (rapporten side 4). Ut fra medieomtale i saker der det er ilagt aktivitetsforbud mot dyreholdere i næring, kan lovbrudd ha en bakenforliggende årsak i sykdom, økonomiske problemer eller andre forhold av personlig karakter.

(47) Et vedtak om aktivitetsforbud er ut fra departementets svar til ombudet rettet mot den enkelte også der dyreholdet er i næringsvirksomhet. Ombudet antar som en konsekvens av dette at vedtak om aktivitetsforbud sendes til enkeltpersonen og ikke foretak. Når det gjelder enkeltpersonsforetak skal, som departementet påpeker i svaret, etternavnet til innehaveren av enkeltpersonsforetaket fremgå av foretaksnavnet. Personnavnet vil derfor som utgangspunkt stå på offentlig journal også dersom et aktivitetsforbud er adressert til enkeltmannsforetaket. Selv om et aktivitetsforbud er fastsatt som følge av overtredelser begått i næringsvirksomhet, vil likevel vedtaket være knyttet til enkeltpersoner.

(48) I mange yrker må en tåle at det er offentlig informasjon at en har mistet autorisasjon eller løyve, se også Rettleiaren til offentleglova kapittel 6.2.3.1 side 82. Det gjelder selv om det er opplysninger den enkelte normalt vil ønske å holde for seg selv. Når opplysninger er knyttet til næringsvirksomhet, vil allmennhetens interesse i å kjenne til opplysningene normalt være sterkere. En opplysning som gjelder enkeltpersoners utøvelse av næringsvirksomhet eller annen yrkesutøvelse, er heller ikke nødvendigvis å anse som et personlig forhold, se Efstad/Selman side 104. I alle fall vil vurderingen av hvilke opplysninger som anses som et personlig forhold, måtte sees i lys av om opplysningene også knytter seg til næringsvirksomhet. De nærmere grunnene til at en har mistet autorisasjonen eller et løyve kan likevel være taushetsbelagt.

(49) Dyrehold som drives som ledd i næring, vil det normalt knytte seg stor allmenn interesse for. Særlig gjelder det interessen for dyrevelferd for matproduksjonsdyr, men også interesse for dyrevelferd generelt. Det gjelder blant annet oppdrett. Forbrukere er opptatt av å kjøpe dyr og produkter fra dyr som har hatt det godt og offentlige midler brukes til subsidier til næringen. Det tilsier at en opplysning om at det er ilagt aktivitetsforbud, ikke kan sees som et personlig forhold som man med god grunn vil holde for seg selv. Ombudet peker på at adgangen til innsyn er viktig for allmennhetens tillit til matproduksjon og dyrehold.

(50) For enkelte offentlige kontrollinstanser er det nødvendig med omfattende taushetsplikt for at kontrollobjektet skal gi den informasjonen som er nødvendig for kontrollen. Dette synes ikke å være tilfelle for Mattilsynets kontroll av dyrevelferd. Departementet har tvert imot pekt på det motsatte, at offentliggjøring av hvem som er ilagt aktivitetsforbud er nødvendig for at Mattilsynet skal kunne motta bekymringsmeldinger og for å hindre at dyr overlates til personer som har aktivitetsforbud.

(51) Ombudet har etter dette kommet til at opplysningen om at en enkeltperson som er dyreholder i næringsvirksomhet er ilagt aktivitetsforbud for dette dyreholdet i utgangspunktet ikke kan regnes som noens personlig forhold og er derfor ikke taushetsbelagt jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Allmenhetens interesse veier tyngre i slike saker enn der dyreholdet er personlig. I enkelte saker kan det være vanskelig å trekke grensen mellom næringsvirksomhet og privat dyrehold, slik som for eksempel ved sporadisk oppdrett av kjæledyr. Utfallet av den konkrete vurderingen kan slå annerledes ut for tilfeller som ligger nært opp til privat dyrehold. Sivilombudet ber departementet vurdere behovet for å foreta en nærmere vurdering om det rettslig sett er mulig å trekke en grense mellom privat dyrehold og dyrehold i næring.

2.2 Særlig om opplysninger om varsel om aktivitetsforbud til næringsdrivende

(52) Landbruks- og matdepartementet har i svarbrevet hit uttalt at det ikke skal fremgå opplysninger av offentlig journal som synliggjør at en enkeltperson kan ilegges aktivitetsforbud, før det foreligger vedtak i førsteinstans eller en rettskraftig dom. Ombudet er enig i utgangspunktet om at det må foreligge et vedtak om aktivitetsforbud før navnet på en enkeltperson som er ilagt forbudet for dyrehold i næringsvirksomhet publiseres på offentlig journal. Det kan være unntak fra dette etter en konkret vurdering der følgende momenter er trukket frem i juridisk teori som relevante: Om saken gjelder spørsmål av allmenn interesse, om Mattilsynet har behov for å informere allmenheten, hvor allment kjent personen er fra før og i hvilken grad personene har en rolle som tilsier større offentlig interesse, uttalelsens tema, innhold og form, og hvor godt faktisk grunnlag det er for mistanken, se Efstad/Selman, Taushetsplikt i forvaltningen side 154.

2.3 Merknader til departementets forståelse av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2

(53) I svarbrevet hit har departementet uttalt at det er gode grunner for at unntaket fra taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 kan gjøres gjeldende der det foreligger vedtak eller rettskraftig dom om aktivitetsforbud, og vist til hensynet til effektiv gjennomføring, oppfølging og kontroll gjør det nødvendig at opplysningen om at en enkeltperson er ilagt aktivitetsforbud «kan gjøres kjent både overfor offentlige myndigheter og overfor private».

(54) I forvaltningsloven § 13 b er det gitt noen begrensninger i taushetsplikten ut fra private eller offentlige interesser. Blant annet er ikke taushetsplikten til hinder for «at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll», jf. bestemmelsen første ledd nr. 2.

(55) Bestemmelsen er en regel om deling og bruk av taushetsbelagte opplysninger «for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for». I forarbeidene er det fremhevet at det «gjelder den ordinære saksbehandlingen for øvrig» og at det i denne sammenheng kan «bli nødvendig å gi opplysninger til andre enn tjenestemenn innen forvaltningsorganet eller -etaten», se Ot.prp.nr.3 (1976-1977) kapittel 5 merknad til bestemmelsen med videre henvisning til proposisjonens kapittel 3.3.5.

(56) Det er for det første grunn til å peke på at noen er ilagt vedtak om aktivitetsforbud ikke er en opplysning som er «gitt eller innhentet». Etter lovens ordlyd er det ingen regulering av hvem opplysningene kan deles med, men i praksis er det en svært snever adgang til en slik deling da bestemmelsen forutsetter at personen opplysningene blir delt med har en rolle i saksbehandlingen eller oppfølgingen eller kontrollen, og da som hovedregel underlagt egne taushetspliktbestemmelser. Det kan ikke forstås slik at bestemmelsen åpner for en generell deling av taushetsbelagte opplysninger via offentlig journal.

(57) Det må innleses et nødvendighetskrav i bestemmelsen, se eksempelvis ombudets uttalelse 6. april 2016 (SOM-2015-943). Det pekes også på at dersom deling av taushetsbelagte opplysninger utgjør et inngrep i beskyttelsen av privatlivet til den opplysningen knytter seg til, jf. Grunnloven § 102 første ledd første punktum og EMK artikkel 8 nr. 1, så stiller EMK artikkel 8 nr. 2 krav til forholdsmessighet, se også Karnov lovkommentar til forvaltningsloven § 13 b av Marius Stub 17. oktober 2022.

(58) Det er Mattilsynet som skal føre tilsyn med at vedtak om aktivitetsforbud etterleves. Selv om departementet mener publisering er nødvendig for effektiv gjennomføring, oppfølging og kontroll av aktivitetsforbudene, kan ikke ombudet se at verken ordlyd, forarbeider eller praksis åpner for at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 kan hjemle publisering på offentlig journal hvem som er ilagt aktivitetsforbud dersom dette er taushetsbelagt jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

2.4 Andre opplysninger i saker om aktivitetsforbud

(59) Ombudet har merket seg både Mattilsynets og Landbruks- og matdepartementets redegjørelse for vurderinger knyttet til andre opplysninger i saker om aktivitetsforbud. Ombudet har merket seg som positivt at Mattilsynet har lagt om praksis slik at det gjøres konkrete vurderinger av om resterende deler av et dokument skal unntas offentlighet med hjemmel i offentleglova § 12 c der det foreligger taushetsbelagte opplysninger i dokumentet. Videre vil ombudet minne om at det må gjøres konkrete vurderinger av hvilke opplysninger som er taushetsbelagte fordi de gjelder noens personlige forhold der navnet på parten er kjent. Det er vanskelig å se at varigheten av et forbud og hvilke dyr forbudet gjelder vil være taushetsbelagt for dyrehold i næring. Ombudet er enig i at det må gjøres en vurdering av om det er beskrivelser av funn/observasjoner om dyrs tilstand som kan gis ut selv om navnet på personen som har dyrehold i næring er kjent.

(60) Mattilsynet har opplyst at det opprettes et nytt saksnummer i det det opprettes et vedtak om aktivitetsforbud for å redusere koblingsfare til den tidligere saken som leder opp til forbudet

for dyrehold. Ombudet er usikker på om dette kan innebære at det ved innsynskrav i den første saken vil gis anonymisert innsyn, mens i vedtak-saken vil det gis innsyn i navn der dyreholder har dyr i næring, mens øvrige opplysninger må skjermes som taushetsbelagte der en også må vurdere koblingsfare. Ombudet legger uansett til grunn at Mattilsynets og departementets praksis hindrer koblingsfare.

2.5 Synliggjøring av opplysninger på offentlig journal og konsekvenser for behandling av innsynskrav

(61) Søk i elektronisk postjournal på eInnsyn viser at det er vedtak om aktivitetsforbud der mottaker er skjermet og vedtak der mottaker ikke er skjermet. Mattilsynet har opplyst i brevet til departementet som var vedlagt svarbrevet hit, at praksis ikke har vært konsekvent og at også forståelsen har vært ulik i ulike deler av etaten.

(62) For at opplysninger skal skjermes på offentlig journal, så må det foreligge en hjemmel. Ombudet har nå kommet til at det som utgangspunkt er riktig praksis å synliggjøre navn på personer som er ilagt aktivitetsforbud for dyrehold i næring, men ikke for private da dette er underlagt taushetsplikt. Dette får konsekvenser for senere innsynskrav og vurderingen av koblingsfare. Der den næringsdrivende som er ilagt aktivitetsforbud er kjent, vil det ikke kunne gis innsyn i opplysninger om dennes personlige forhold, mens der en privat er ilagt aktivitetsforbud og navnet har vært skjermet på offentlig journal, vil det i utgangspunktet kunne gis innsyn i opplysningene så lenge det ikke kan kobles til noens personlige forhold.

(63) Det er opplyst at Mattilsynet vil følge opp forskjellene i bruk av skjerming på postlister med bedre rutiner for å sikre ensartet praksis. Det er uheldig at Mattilsynet over tid har hatt uensartet praksis. Ombudet forutsetter at departementet følger opp Mattilsynet og sikrer at det kommer på plass forbedrede rutiner for offentliggjøring på offentlig journal og behandling av innsynskrav i dyrevelferdssaker. Ombudet anmoder også departementet om å gjøre Mattilsynet og Statsforvalterne kjent med de rettslige vurderinger som ombudet har gjort i denne uttalelsen.

Konklusjon

(64) Sivilombudet er kommet til at det at noen er ilagt aktivitetsforbud i privat dyrehold er opplysninger om noens personlige forhold som er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Dersom dyreholdet er i en næringsvirksomhet, vil det etter ombudets syn ikke være taushetsbelagt at dyreholder er ilagt aktivitetsforbud da dette ikke kan sies å være en opplysning om dyreholderens personlige forhold.

(65) Ombudet er ikke enig med departementet at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 kommer til anvendelse for publisering av opplysninger i postjournalen.

(66) Ombudet påpeker at det må gjøres konkrete vurderinger av hvilke øvrige opplysninger som er taushetsbelagte ved innsynskrav i vedtak om aktivitetsforbud.

(67) Ombudet ber departementet påse at Mattilsynet får forbedrede rutiner og opplæring slik at praksis blir ensartet for hvilke opplysninger som offentliggjøres i postjournalen og hvordan

innsynskrav behandles i dyrevelferdssaker.

(68) Departementet bes formidle ombudets vurderinger til Mattilsynet og statsforvalterne, som synliggjør saker etter dyrevelferdsloven på sine postjournaler.

(69) Landbruks- og matdepartementet bes orientere ombudet om når det foreligger nye rutiner i Mattilsynet for skjerming i dyrevelferdssaker og når departementet har orientert Mattilsynet og statsforvalterne om denne uttalelsen. Tilbakemeldingen må gis senest innen 1. mars 2024.

15.12.2023 (2022/5891)