

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

Dyrevelferdsloven: Beskytter den dyrs eller samfunnets interesser?

En beslutningsteoretisk analyse av forsøket på å lage ny dyrevelferdslov i Norge i 2010.

Siri Marhaug

STV-3901 Masteroppgave i organisasjons- og ledelsesvitenskap
November 2015

FORORD

Det er flere som fortjener en takk for at målet endelig er blitt nådd. Jeg vil takke min veileder Kjell Arne Røvik for konstruktive og krevende tilbakemeldinger, og for at jeg alltid har gått fra våre veiledningsmøter med ny giv og tro på prosjektet mitt.

Takk til mamma, pappa og Mari for uvurderlig korrekturlesning, gode tilbakemeldinger og ikke minst oppmuntring på tunge dager.

Takk til Fredrik for all støtte, forståelse og ikke minst motivasjon som du har gitt meg i denne prosessen. Jeg hadde ikke klart det uten deg!

Tromsø, November 2015

Siri Marhaug

Antall ord inkludert innholdsfortegnelse: 28579

SAMMENDRAG

Denne studien handler om prosessen bak vedtaket av den nye dyrevelferdsloven som ble iverksatt i Norge i 2010. Landbruks- og matdepartementet la i mai 2009 fram et forslag til ny dyrevelferdslov etter langvarige forarbeider. Avhandlingens hovedfokus vil ligge i beslutningsutfallet, og forskningsarbeidet består i å finne svar på hvorfor beslutningsutfallet ble som det ble. Jeg har brukt tre ulike teoretiske modeller for å kunne besvare dette. Herunder den rasjonelle modellen, konflikt- og forhandlingsmodellen og Garbage-Can modellen. Studien forsøker å søke innsikt i følgende problemstilling: *Hva ble utfallet av forsøket på å lage ny dyrevelferdslov i Norge, og hvilke av de tre beslutningsteoretiske modellene har størst, eventuelt minst, forklaringskraft på utfallet av beslutningen?* Hovedfunnet er at de ulike modellene forklarer ulike deler av beslutningsprosessen. Ingen av de kan sies å, alene, forklare prosessens forløp, og må i stedet ses på som komplementære i sin forklaringskraft.

Innhold

FORORD	iii
SAMMENDRAG	iv
1 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn og tema for oppgaven	1
1.1.1 Oppgavens problemstilling	3
1.1.2 Teoretisk perspektiv	5
1.1.3 Metodisk framgangsmåte	6
1.1.4 Tidligere forskning.....	6
1.2 Oppgavens disposisjon	6
2 Teoretisk referanseramme.....	8
2.1 Innledning.....	8
2.1.1 Hva er en beslutningsprosess?.....	8
2.2 Den rasjonelle modellen.....	12
2.2.1 Grunnleggende forestillinger	12
2.2.2 Forventninger til funn	13
2.3 Konflikt – og forhandlingsmodellen	15
2.3.1 Grunnleggende forestillinger	15
2.3.2 Forventninger til funn	16
2.4 Garbage-Can modellen.....	19
2.4.1 Grunnleggende forestillinger	19
2.4.2 Forventninger til funn	20
2.5 Oppsummering.....	22
3 Metode.....	26

3.1	Valg av metode	26
3.1.1	Dokumentanalyse.....	27
3.2	Kildekritikk	29
3.3	Validitet, reliabilitet og generalisering	30
3.3.1	Validitet	30
3.3.2	Reliabilitet	31
3.3.3	Generalisering	31
3.4	Mulige problemer knyttet til forskningen/ metodiske dilemmaer	31
3.4.1	Etiske problemstillinger.....	32
4	Empiri: Initiativfasen	34
4.1	Innledning.....	34
4.2	Dyrevernloven av 1974.....	34
4.3	Initiativet til ny lov	35
4.3.1	Europeisk rett	40
4.4	Oppsummering	40
5	Empiri: Lovarbeidsfasen	42
5.1	Innledning.....	42
5.2	Lovprosessens gang	42
5.2.1	Stortingsmelding nr. 12 (2002-2003)	44
5.2.2	Komiteens merknader til dyrevelferdsmeldingen	49
5.2.3	Odelstingsproposisjon nr.15 (2008-2009).....	53
5.2.4	Komiteens merknader til Ot.prp.nr.15 (2008-2009) og høringsvarene	54
5.3	Oppsummering	60
6	Empiri: Vedtaksfasen.....	61
6.1	Innledning.....	61

6.1.1	Premisser videreført fra tidligere dyrevernlov.....	61
6.1.2	Konflikttemaer som lukes ut av prosessen	63
6.1.3	De nye prinsippene	64
6.2	Forslag fremmet under prosessen	65
6.3	Oppsummering	66
7	Analyse	68
7.1	Innledning.....	68
7.1.1	Fase én: Initiativfasen – Hvor kom initiativet fra?	68
7.1.2	Fase to: Lovarbeidsfasen – Hvordan var prosessen formelt organisert?	71
7.1.3	Fase tre: Vedtaksfasen – Hva kjennetegnet den faktiske beslutningsprosessen? 76	
8	Avslutning – Planlagt produkt, forhandlinger eller tilfeldigheter?	80
8.1	Hvor kom initiativet fra?.....	80
8.2	Hvordan var prosessen formelt organisert?.....	81
8.3	Hva kjennetegnet den faktiske beslutningsprosessen?	82
8.1	Konklusjon	83
8.1.1	Videre forskning	83
9	Referanseliste.....	84

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og tema for oppgaven

En nasjons storhet og moralske fremskritt bør bedømmes ut fra dens måte å behandle dyrene på

-Mahatma Gandhi.

Lars Sponheim siterte Mahatma Gandhi på en pressekonferanse om dyrevelferd i 2002, i forbindelse med revisjonen av dyrevernloven fra 1974. Han nevnte at han sjelden har arbeidet med en politisk sak som vekker følelser hos så mange mennesker som er utenfor den politiske debatten for øvrig. Han pekte også på at det er over 30 år siden temaet sist ble politisk behandlet, og presiserte nødvendigheten av å nå ta tak i denne debatten. Videre forklarte han at denne lå i grenseland for hva som er tradisjonell politikk og mente prosessen kom til å engasjere på tvers av partigrensene (Nsd.uib.no, 2002).

Studier av beslutningsprosesser er ett av hovedtemaene i beslutningsteorien. Her ønsker man å forstå og forklare hvorfor en organisasjon tar akkurat den beslutningen framfor en annen. For å kunne forstå hvordan beslutningsprosesser forløper og de utfall de får, må man først zoome inn på beslutningsprosessen, skaffe seg oversikt over de aktører som involveres i de ulike faser, undersøke hvordan utfordringer og problemer defineres – samt hvilke løsningsforslag som fremsettes – og hvordan disse elementene så knyttes sammen og inngår i det som blir den endelige beslutningen. Det handler videre om å se hvordan og hvilken informasjon som samles inn og bearbeides, hvem som gjør det, og – når beslutningen er tatt – er det også viktig å undersøke hvordan og i hvilken grad beslutningene faktisk iverksettes (Jacobsen, 2008). Jeg synes det er interessant å studere hvordan myndighetene kommer fram til en beslutning og spørsmål rundt hvem som aktiverer seg, når de gjør det og hvorfor, samt hva som ligger bak de valgene som blir gjort. Jeg har alltid vært svært opptatt av dyr og dyrevelferd og er selv engasjert i dyrebeskyttelsens arbeid. Det er spennende å følge med på

dyrevernsaker og jeg har, gjennom mye lesing og egne erfaringer med dyrebeskyttelsen, opprettet en genuin interesse for hvordan det politiske arbeidet med dyrevelferd fungerer.

I 2009 la landbruksdepartementet fram et forslag for ny lov på dyrevelferdsområdet. Dette lovforslaget bygget i stor grad på ny kunnskap om dyrs evner og behov, og departementene ønsket å presisere dyrs status og rettigheter i samfunnet. En viktig premiss for den nye loven var anerkjennelsen av at dyr har egenverdi i tillegg til den nytteverdien de har for mennesker, og det skulle legges vekt på at dyrene beskyttes ut fra faglig viten med utgangspunkt i hva som er i dyrenes interesser (Ot.prp.nr.15 2008-2009). Dette er en interessant utvikling i forhold til hvordan dyrevelferd ble sett på tidligere i Norge. Tidligere dyrevernløven er fra 1974, og siden den tid har det skjedd store strukturendringer innen norsk husdyrbruk. Samtidig har det også vært en betydelig kunnskapsutvikling, og holdningen til omgang med og bruk av dyr har endret seg. Befolkningen er generelt blitt mer opptatt av at dyr skal behandles godt (ibid). Interessen for dyr og dyrs velferd har dermed ført til et økende antall henvendelser til forvaltningen og til de politisk ansvarlige myndigheter som videre har ført til at dyrevelferd i langt større grad enn tidligere er blitt satt på den politiske dagsorden. Med utgangspunkt i dette, samt ut i fra et dyrevelferdsmessig og etisk synspunkt ble det foretatt en bred gjennomgang og vurdering av alt dyrehold i Norge i Stortingsmelding nr. 12 (2002-2003) «Om dyrehold og dyrevelferd», heretter kalt dyrevelferdsmeldingen. Lovrevisjonen ble satt i gang allerede på begynnelsen av 2000 tallet, og fram til iverksettingen av beslutningen nesten 10 år etter har prosessen vært preget av både konflikt og konsensus.

Når det er, som i dette tilfellet, snakk om lovprosesser er dette også politiske prosesser. Det handler om et spekter av samfunnsaktører som representerer ulike samfunnsgrupper og ulike interesser. I lovprosesser skal de ulike interessene fremmes, diskuteres og vurderes opp mot hverandre – før regjeringen fremmer nye lovforslag eller lovendringer for Stortinget (Ellefsen, 2009:3). I lovprosessen forut for dyrevelferdsloven ble det utspilt kamper mellom aktører som søker å definere dyrevelferdsfeltet og påvirke loven i tråd med sine egne interesser. De ulike interessene lar seg i mange tilfeller ikke forene, på grunn av motstridende syn på hvordan forholdet mellom mennesker og dyr bør reguleres rettslig (ibid). Næringsorganisasjonene og

personer som livnærer seg på bruk av dyr i produksjonssystemer uttrykte i stor grad tilfredshet med lovgivningen. Flere av dyrevernorganisasjonene hevdet tvert imot at det eksisterte en rekke forhold som var sterkt kritikkverdige og som i tillegg burde forbys eller avvikles. Myndighetsorganer samt andre institusjoner og personer uttrykte ulike oppfatninger både om dyr generelt og dyrevelferdsloven spesielt. Når det gjelder hvilke synspunkter og verdisyn som dominerte og hadde størst gjennomslagskraft i lovprosessen, viser det seg at myndighetenes syn var den dominerende, og at hensyn til næringsøkonomi og samfunnsnyttens i all hovedsak ga forrang for dyrs liv og interesser.

Siden initiativet til den nye dyrevelferdsloven kom og fram til ikrafttredelsen har det vært en åpen og bred debatt om dyrevelferd i Norge. Mange deltakere, både politikere, interesseorganisasjoner og enkeltindivider, har bidratt i prosessen frem mot det endelige vedtaket, og jeg synes det er interessant å se nærmere på hvordan en slik omfattende og konfliktfylt prosess blir en realitet. Når man studerer beslutningsprosesser er det viktig å ikke bare legge merke til hvem som taper eller vinner en sak, men også hvordan avgjørelsenes innhold og form påvirker sjansene for fremtidig fellesskap, og om beslutningene bidrar til å skape en felles oppfatning om hva som er rett, rettferdig eller akseptabelt (Olsen, 1988:57). Olsen hevdet det var viktig å se om beslutninger skaper kontakt, tillit og akseptering eller avstand, hat og konflikt. I dyrevelferdsmeldingen forutsettes det at samfunnet aksepterer en husdyrproduksjon som innebærer frihetsbegrensninger og påkjenninger for dyr. Hovedparagrafene i dyrevelferdsloven illustrerer kjernen i en konflikt og et motsetningsforhold mellom samfunnets interesser og dyrenes interesser. Denne konflikten kan ofte eksemplifiseres som en konflikt mellom næringshensyn og dyrevelferdshensyn (Ellefsen, 2009:12). Dette motsetningsforholdet belyses i oppgaven.

1.1.1 Oppgavens problemstilling

Jeg har med dette som bakteppe valgt å studere prosessen bak vedtaket som førte til den nye dyrevelferdsloven. Oppgavens hovedfokus vil ligge på beslutningsutfallet. Det er dette som er avhandlingens sentrale avhengige variabel. Det meste av forskningsarbeidet vil bestå i å finne svar på hvorfor beslutningsutfallet ble som det ble. Et hovedspørsmål i organisasjonsteorien

er hvordan de organisatoriske og institusjonelle rammene for offentlige formelle organisasjoner både internt og i forhold til omgivelsene påvirker beslutningsprosesser og deres utfall (Christensen mfl, 2009:24). For å kunne svare på dette spørsmålet har jeg valgt å benytte meg av tre ulike perspektiver fra organisasjonsteorien. Selv om det ikke finnes en generell enighet om hvilke teorier som egner seg best for studiet av offentlige organisasjoner, kan likevel empiriske studier av beslutningsprosesser – slik som denne – tilby observasjoner som kan være nyttige i andre studier av offentlig sektor. Tanken er å undersøke hvorfor beslutningen ble som den ble, og hvilke av de beslutningsteoretiske modellene jeg anvender, som har størst, eventuelt minst, forklaringskraft på utfallet av beslutningen. Problemstillingen er dermed:

Hva ble utfallet av forsøket på å lage ny dyrevelferdslov i Norge, og hvilke av de tre beslutningsteoretiske modellene har størst, eventuelt minst, forklaringskraft på utfallet av beslutningen?

De tre ulike beslutningsteoretiske modellene er henholdsvis den rasjonelle modellen, konflikt – og forhandlingsmodellen og Garbage-Can modellen. Siden jeg har valgt å se feltet og mine data fra ulike synspunkt og bruke ulike beslutningsteoretiske modeller for å belyse problemstillingen, har jeg utviklet tre mer spesifikke forskningsspørsmål som jeg ønsker å besvare. Disse tre underliggende spørsmålene er:

- 1. Var det en stramt styrt rasjonell prosess med stor grad av forutsigbarhet?*
- 2. Var det elementer av konflikt og/eller forhandlinger?*
- 3. Var det elementer av Garbage-Can?*

Etter jeg har gjort rede for hver enkelt modell på et generelt grunnlag, utleder jeg noen forventninger til funn ut i fra oppgavens problemstilling. Disse forventningene vil jeg prøve å

belyse senere i oppgaven. Jeg skal holde mine data om denne lovprosessen systematisk opp imot de utledete forventningene – og deretter, i analysen, forsøke å besvare hvilke av disse som i størst/minst grad synes å fange opp det som faktisk skjedde. Med tanke på at beslutningsprosessen varte over så lang tid, har jeg valgt å dele prosessen inn i tre forskjellige faser, slik at oppgaven blir mer ryddig og oversiktlig. Den første fasen kaller jeg initiativfasen, og handler om hvem som tok initiativ til vedtaket om ny lov og hvordan forslaget ble satt på dagsorden. Den andre fasen handler om det som skjer etter at det er fastslått at det skal lages ny lov, og som løper frem mot Stortingets endelige beslutning. Jeg kaller denne lovarbeidsfasen. Den tredje og siste er vedtaksfasen, og handler nettopp om den endelige beslutningen som Stortinget slo gjennom. I denne fasen ønsker jeg å ta opp hvilke elementer som ble videreført, hvilke temaer som ble luket ut og hvilke nye elementer som ble presentert.

1.1.2 Teoretisk perspektiv

For å belyse avhandlingens problemstilling og forskningsspørsmål tar jeg, som sagt, utgangspunkt i tre ulike beslutningsteoretiske modeller; den rasjonelle modellen, konflikt – og forhandlingsmodellen og Garbage-Can modellen. Disse tre danner det teoretiske rammeverket rundt oppgaven. Den rasjonelle modellen forutsetter en klar kobling mellom mål og middel, det vil si at beslutningsprosessen vil være et resultat av en bevisst mål-middel-tankegang (Jacobsen, 2008). I konflikt – og forhandlingsmodellen er beslutningsprosesser preget av nettopp konflikter og forhandlinger. Denne modellen legger opp til å bruke strategisk rasjonalitet, hvor aktører kan gå inn i koalisjoner eller inngå kompromisser (Olsen, 1972). Garbage-Can modellen understreker at det ikke er mulig å holde en beslutningsprosess rasjonell fordi beslutningene alltid vil avhenge av den informasjonen som finnes til enhver tid (Olsen, 1978). Det er tilsynelatende tre forskjellige modeller, og det vil være interessant å se hvilke deler av avhandlingen som eventuelt kan forklares av disse. Dette vil være avhengig av hvilke elementer i lovprosessen jeg velger å trekke fram som de viktigste. Ettersom det er en omfattende lov med store mengder informasjon, velger jeg å begrense omfanget ved å fokusere på seks ulike elementer i loven. Disse er valgt på bakgrunn av konfliktnivå og hvor stort engasjement temaene skapte underveis i prosessen.

1.1.3 Metodisk framgangsmåte

Jeg har valgt å gjennomføre en systematisk dokumentanalyse. Jeg ser det som mest hensiktsmessig å bruke dokumenter for å kunne finne svar på de spørsmålene jeg ønsker å utforske i denne avhandlingen. Jeg forventer å finne svarene på hvordan den formelle prosessen foregikk i dokumentene som regjeringen og Stortinget har lagt ut vedrørende denne lovprosessen. Jeg vil se til blant annet stortingsmeldinger, forarbeider, høringer, komitebehandlinger, høringsvar fra berørte parter og uttalelser fra ulike politiske parti. For å supplere med informasjon fra andre kilder foruten om departementene, har jeg valgt å dykke ned i avisarkivene for å kunne se hva media skrev i kjølvannet av og under utarbeidelsen av lovprosessen. All denne informasjonen forventet jeg også å finne på nett.

1.1.4 Tidligere forskning

Mye av den tidligere forskningen som er gjort på vedtaket av den nye dyrevelferdsloven, går på dyrs rettsvern og straff for brudd på dyrevernsloven av 1974, samt straff for dyremishandling. Tidligere masteroppgaver er skrevet rundt 2008 og 2009, og går blant annet ut på sammenligning av gammel og ny lov, og noen om forslag til ny lov. Mitt utgangspunkt vil være et annet, nemlig hvordan prosessen bak dette lovforslaget forløp. Når det gjelder beslutningsteori og forskning rundt beslutningsprosesser, er antallet bøker og dokumenter betydelig større.

1.2 Oppgavens disposisjon

I kapittel 2 presenteres det teoretiske rammeverket for oppgaven. Her gir jeg en generell innføring i de tre ulike beslutningsteoretiske modellene jeg har valgt å bruke, samt noen forventninger til funn. Kapittel 3 inneholder det metodiske opplegget, hvor jeg forklarer framgangsmåten i oppgaven og hvilke metoder jeg har brukt for å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene mine. I de tre neste kapitlene 4, 5 og 6 gis en fremstilling av empirien i avhandlingen. Deretter foretar jeg en analyse av det empiriske datamaterialet i kapittel 7.

Oppgaven avsluttes med kapittel 8, hvor jeg oppsummerer hvordan lovprosessen har forløpt, og forsøker å svare på problemstillingen.

2 Teoretisk referanseramme

2.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres avhandlingens teoretiske grunnlag. Det som er avgjørende for valget av analytisk rammeverk er problemstillingen, altså hva man sikter mot å belyse. På bakgrunn av min problemstilling har jeg derfor valgt en beslutningsteoretisk tilnærming – konkretisert gjennom tre modeller for beslutningsfating i formelle organisasjoner. Den rasjonelle modellen, konflikt- og forhandlingsmodellen og Garbage-Can modellen. De to første modellene bygger på rasjonell tilnærming, mens i den siste modellen, Garbage-Can, tones rasjonalitetsforutsetningene ned. Den grunnleggende antakelsen er at avgjørelser på mange måter blir styrt av tilfeldigheter og at beslutningssituasjoner fremstår kaotisk og anarkistisk. Jeg vil ta utgangspunkt i Graham T. Allison's klassiske studie av Cubakrisen. Allison gir tre forklaringer på Cubakrisens utfall basert på tre ulike modeller for å analysere avgjørelsene til USA i konflikten med Sovjetunionen (Allison, 1969) Denne studien viste at ingen av modellene alene kunne gi et fullstendig bilde av alle aspektene ved beslutningsprosessen, og at det forenkler bildet ved å kun anvende én modell. Det viser dermed også at en kan legge helt ulike teoretiske perspektiver til grunn, stille ulike spørsmål og få fornuftige svar fra alle. Allison argumenterer for at modellene utfyller hverandre ved å belyse situasjonen fra forskjellige perspektiver. Derfor har jeg valgt å bruke tre modeller – i likhet med Allison's studie – for å belyse problemstillingen min fra flere sider. Siden beslutningsprosessen jeg har valgt å studere utspilte seg over ganske lang tid, har jeg valgt å dele prosessen inn i tre ulike faser og dermed også tre ulike kapitler. Herunder initiativfasen, lovarbeidsfasen og vedtaksfasen.

2.1.1 Hva er en beslutningsprosess?

En beslutning defineres som et valg mellom ulike alternativer, der valget innebærer en forpliktelse til handling (Jacobsen, 2008). Det vil si at det ligger forventninger til at beslutningene blir fulgt opp med praktiske tiltak og handlinger for iverksetting av intensjonene i det valget som er tatt. Man kan også betrakte beslutninger som det endelige utfallet av en prosess. En beslutningsprosess er hele rekken med vurderinger og handlinger som fører frem til et vedtak og iverksetting av en beslutning (Jacobsen, 2008). Sentralt i

beslutningsteori står ideen om at mennesker i varierende grad handler rasjonelt. Det å handle perfekt rasjonelt (*economic-man* -modellen) forutsetter at mennesker har klare mål og preferanser og full oversikt over all informasjon. Men i virkeligheten er det flere forhold som vanskeliggjør dette. Ingen kan handle perfekt rasjonelt, fordi det finnes ingen som har full informasjon om alle mulige alternative løsninger og om konsekvenser slik at man kan velge det beste alternativet (Jacobsen, 2008). Med det kommer forestillingen om *administrative-man*, som innebærer at mennesker handler begrenset rasjonelt. Det betyr at beslutninger fortsatt er et valg mellom ulike alternativer, men i stedet for å velge det beste alternativet, velger man det første tilfredsstillende. Organisasjonsmedlemmer og beslutningstakere har begrenset kunnskapsmessig kapasitet og vil handle på grunnlag av forenklete modeller av virkeligheten. De har ikke muligheter eller kapasitet til å ha oversikt over alle mål, alternativer eller alle mulige konsekvenser av de forskjellige alternativene. De står dermed overfor kapasitets-, forståelses- og autoritetsproblemer (Christensen mfl., 2009).

Offentlig styring dreier seg om å treffe beslutninger på vegne av det offentlige. De viktigste deltakerne i utformingen av den offentlige politikken handler på vegne av formelle organisasjoner, og statsviter Johan P. Olsen (1978) hevdet at en grunnleggende premiss for dette er at deltakernes organisasjonstilhørighet og den organisasjonssammenheng de handler innenfor, vil påvirke deres måte å tenke og handle på. Et organisasjonsteoretisk perspektiv forutsetter at man ikke kan forstå innholdet av den offentlige politikken uten analyse av styringsverkets organisasjon og virkemåte (Olsen, 1978). Samfunnets påvirkning av den offentlige politikken vil være avhengig av hvilke ressurser den offentlige sektor har til rådighet, samt hvordan disse ressursene samordnes, og hvordan det administrative apparatet organiseres. Johan P. Olsen hevdet det politisk- administrative system og dets forhold til samfunnet er konsentrert om fire aspekt:

- Et deltakelses-aspekt, som sier noe om hvem som treffer beslutninger på vegne av det offentlige, og hvordan disse beslutningstakere utpekes og skiftes ut.
- Et oppgave-aspekt, som sier noe om hva det offentlige griper inn i, og hvordan dagsorden ser ut.

- Et saksbehandlings-aspekt, som sier noe om hvordan det gripes inn. Det vil si de arbeidsformer, metoder, spilleregler som benyttes for samordning, problem- og konfliktløsning.
- Et aksepterings,- eller legitimitets aspekt, som sier noe om hvorfor beslutninger aksepteres eller ikke aksepteres.

Disse aspektene vil gi et analytisk inntak til forståelse av offentlige beslutninger, og deres samfunnseffekter (Olsen, 1978:22). Beslutningsprosesser blir nøye knyttet til aksepterings- og legitimeringsaspektet, da den måte å treffe beslutninger på, ikke bare påvirker vedtakets innhold men også forholdet mellom deltakere, og mellom deltakere og tilskuere (Olsen, 1978). Der hvor organisasjonsfelt, nettverk og sett faller sammen, vil innholdet av den offentlige politikken oftest kunne føres tilbake til stabile trekk ved de deltakende organisasjoners målsetninger og interne forhold, samt trekk ved de måtene forholdet mellom dem er organisert på. Dette er rutinepolitikken, hvor beslutninger vil kunne føres tilbake til standard handlingsprogram for problem- og konfliktløsning (Olsen,1978). Der hvor det er store avvik mellom organisasjonsfelt, nettverk og sett, vil mønsteret være mer komplisert. Både offentlige beslutninger, og deres effekter på samfunnet, vil være avhengig av hvilke grupperinger som aktiviserer seg, på hvilken måte og på hvilket tidspunkt.

Der det er relativt klart hvem som skal treffe beslutningen, hva de skal treffe beslutninger om, hvordan beslutningene skal treffes og hva som rettferdiggjør beslutningene og skaper akseptering, er viktige aspekter ved rutinepolitikken. Når man forlater rutinepolitikken er evnen, både blant deltakere og tilskuere, til å beskrive beslutningsprosessens forløp, meget begrenset (Olsen, 1978). En generell teori om offentlige beslutningsprosesser må likevel inkludere både rutiniserte og ikke-rutiniserte beslutninger. Videre peker Olsen på at et politisk-administrativt system kan beskrives som et møtested for fire ulike strømmer.

- En strøm av beslutningsmuligheter
- En strøm av problemer
- En strøm av løsninger
- En strøm av deltakere

Hvordan – og hvor stramt – de ulike strømmene koples sammen er avgjørende for hva som kommer ut av beslutninger. Hvordan strømmene koples avhenger av hvor strenge krav den

normative strukturen stiller til aktivisering og definering. De fire strømmene reguleres av strukturer, og de kan reguleres dels av en aksess-struktur og dels av en beslutningsstruktur. Beslutningsstruktur er reguleringen av deltakere, mens aksess-strukturen er reguleringen av alt annet. Aktiviseringsprosess omfatter deltakelses og saksbehandlingsaspektet, det vil si hvor mange og hvilke type deltakere som blir aktivisert, hvor stabilt deltakelsesmønsteret vil være og hvordan deltakerne vil organisere forholdet seg imellom (Olsen, 1978).

Defineringsprosessen omfatter oppgave- og aksepteringsaspektet. Denne prosessen fastlegger hvilket meningsinnhold ulike grupperinger vil tillegge en beslutning, hvor mange og hvor komplekse målsetninger som blir knyttet til prosessen, antallet og kompleksiteten i de mål-middel-sammenhengene som presenteres, stabiliteten i slike definisjoner og i oppfatninger om tillit, lojalitet og akseptering. Beslutninger må dermed ses i nøye sammenheng med sin kontekst. I de tilfellene hvor strukturgrepene er hardt strammet til (rutinepolitikken), gis det relativt lite slingringsrom og en kan med stor grad av sannsynlighet forutse hva beslutningene vil bli. Men når en løsner opp på disse skruene, altså reguleringene, så er sannsynligheten for at prosessen går mot en Garbage-Can mye større. Egeberg har en god billedlig beskrivelse av organisasjonsstruktur som: *... vanngrøfter som kan være mer eller mindre klart oppgatte eller mer eller mindre dype. Dersom de er dype og klart oppgatte vil vannet (prosessen) følge grøftene. Dersom grøftene er grunne og uklare vil vannet lett ta uforutsigbare veier* (Egeberg, 1981:14). Dette skal jeg komme tilbake til under utdypingen av de ulike modellene.

Organiseringen av strømmene – hvordan de koples sammen eller holdes fra hverandre – blir da et potensielt viktig styringsmiddel (Olsen, 1978). Folkevalgte organ kan påvirke den offentlige politikken gjennom å skape beslutningsmuligheter og beslutningsarenaer, ved å påvirke rekrutteringen til, og dagsordenen, spillereglene og relevanskriteriene for, ulike beslutningsmuligheter. Slike organisatoriske virkemiddel vil ikke fastlegge innholdet av fremtidige beslutninger entydig, men de vil på avgjørende måter påvirke sannsynlighetene for ulike beslutningsutfall (Olsen, 1978). Beslutninger som treffes på vegne av det offentlige skjer utvilsomt på mange ulike måter. Det er utviklet en rekke beslutningsmodeller, eller perspektiv, som hver for seg fanger opp visse aspekt ved slike prosesser (Olsen, 1978). Jeg skal ta for meg rasjonell modell, konflikt- og forhandlings modell og Garbage-Can modellen.

2.2 Den rasjonelle modellen

2.2.1 Grunnleggende forestillinger

Denne modellen er knyttet til forestillingen om at beslutningsprosesser kan og bør være rasjonelt styrt og utformet for å sørge for at beslutningene som treffes blir optimale i forhold til måloppnåelse. Det er en normativ modell, det vil si en modell for hvordan organisasjoner *bør* fatte rasjonelle beslutninger. I denne modellen framstår organisasjonen som en enhetlig rasjonell aktør, med mål som alle er enige i og en felles vilje og velutviklet evne til å handle rasjonelt for å realisere målene (Jacobsen, 2008). Den rasjonelle modellen går ut i fra at deltakerne vet hva de vil ha, og har kunnskapen og makten til å få det (Olsen, 1972). Den forutsetter en klar kobling mellom mål-middel. Utfallet av en beslutningsprosess vil derfor kunne forstås som et resultat av bevisst mål-middel-tenkning og hierarkisk styring. Det er gjort vurderinger over alternativer og konsekvenser, og det velges på bakgrunn av dette, det mest optimale alternativet. Den formelle strukturen i det rasjonelle organisasjonsperspektivet kanalisere organisasjons – og beslutningsatferden i ønsket retning, gjennom å uttrykke deltakelsesrettigheter og – plikter (Egeberg, 1984). Det betyr at deltakelsen er knyttet til *rett* til å delta, men kan også være en *plikt*. Den formelle strukturen spesifiserer hva deltakerne skal gjøre og hvordan de skal handle, og utgjør dermed et filter for problemopptatthet og løsningsmuligheter, ved at den sier hva som skal oppfattes som viktige problemer og gode løsninger. Føringer på hvordan oppgavene blir utført kan komme til uttrykk gjennom etablerte rutiner i organisasjonen. Det finnes regler og prosedyrer for hvilke mål og problemer som blir regnet som aktuelle og hvilke handlingsalternativer og konsekvenser som skal vurderes og hvordan et slikt valg skal tas. Gjennom slike eksisterende rutiner i organisasjonen kan kjente problemer være knyttet til bestemte handlingsalternativer, og handlingsvalget vil ha basis i vurdering av problemdefinisjonen og relevante alternativer (Christensen mfl, 2009). *Rasjonaliteten* knyttes dermed til organisasjonen som helhet og ikke til den enkelte rolleinnhaver. Aktørens atferd i organisasjonen er på sett og vis *programmert* (Egeberg, 1984). Man oppnår da en form for organisasjonsrasjonalitet, fordi aktørene samlet fremmer organisasjonens mål.

Den normative strukturen i en organisasjon er formell, noe som betyr at forventningene som knytter seg til rollenehaverne, er upersonlige og vil eksistere uavhengig av de personer som til enhver tid innehar stillinger i organisasjonen (Egeberg, 1984). På den måten blir organisasjonen innen det rasjonelle perspektiv uavhengig av bestemte personer. Det betyr at en ikke trenger å rekruttere spesielt talentfulle personer eller eksperter til de fleste roller. Det betyr også at deltakernes personlige følelser for hverandre har liten eller ingen virkning på organisasjonens aktivitet.

Beslutningsprosessen vil videre bære preg av hierarki, det vil si at beslutningsprosessene vil være gjenstand for stram politisk styring som oppnås gjennom hierarkisk kontroll av aksess- og beslutningsstruktur. Ut ifra denne modellen vil aktiviseringsprosessen fortone seg relativt avgrenset og stabil. Enkelte deltakere med spesielle rettigheter og plikter i organisasjonssaker, vil i stor grad prege prosessen. Defineringsprosessen vil være preget av instrumentell tenkning. Dette betyr at offisielle målsettinger vil stå sentralt, og at organisasjonsutforming ses på som et mulig middel for måloppnåelse (Egeberg, 1984:90).

2.2.2 Forventninger til funn

Ut i fra den rasjonelle modellen er det nærliggende å forvente at det var en stramt styrt rasjonell prosess som førte frem til det nye lovforslaget om ny lov om dyrevelferd. En forutsetter at målene var klare og entydige, og at deltakerne gjorde vurderinger over alternativer og konsekvenser av disse og valgte den mest optimale løsningen. Den rasjonelle modellen ser ut til å ha størst forklaringskraft der det er relativt få deltakere som er aktivert i organisasjonen, og hvor det er stabile definisjoner av problemer og løsninger. Utfallet av beslutningsprosessen vil være et resultat av bevisst mål-middel-tenkning.

Aktiviseringsprosessen vil være avgrenset og stabil, og defineringsprosessen vil være karakterisert av instrumentell tenkning. Det vil si at drøfting av offisielle målsettinger vil stå sentralt. Nedenfor gir jeg en mer detaljert framstilling av forventningene til det rasjonelle perspektivet ut i fra de tre fasene.

Initiativfasen: Ut ifra rasjonell, hierarkisk tankegang kan det i denne saken forventes at det er Regjeringen og Landbruksdepartementet som har hatt styringen med prosessen. I denne fasen antas det at ideen til dette lovforslaget kan komme fra de som har formell adgang til å ta initiativ. Her vil det være den øverste politiske og administrative ledelsen, med tidligere Landbruksminister Bjarne Håkon Hansen som den øverste hierarkiske lederen og hans politiske rådgivere. Initiativet vil, ut fra dette perspektivet, gjerne ha bakgrunn i objektive forhold, slik som endrede samfunnsforhold og/ eller i kunnskap om at andre land har utviklet mer hensiktsmessig lovverk. Det kan følgelig tenkes at dette initiativet ble tatt av den øverste ledelsen på bakgrunn av inspirasjon fra lovverk i andre sammenlignbare land, for eksempel hadde både Sverige, Danmark og England oppdaterte lovverk på dette området da den norske prosessen startet ut. Initiativet kan også være tatt på bakgrunn av grunnleggende endringer i næringen som har resultert i at denne saken ble satt på den politiske dagsorden. Det har blant annet skjedd store strukturelle endringer i det norske husdyrbruket i løpet av de 30 årene som har gått siden forrige lov ble lagt. Man må også ta høyde for at initiativet kan ha et rutinemessig preg over seg. Når et lovverk har virket så lenge som den gamle dyrevernloven, kan det være rutine at den politisk-administrative ledelsen tar opp lovverket igjen å gjør små endringer i tråd med kjente og relevante handlingsalternativer.

Lovarbeidsfasen: Her forventes det at aktiveringsprosessen er hierarkisk og veldig stramt styrt. Det forventes at deltakelsen i prosessen blir kontrollert av toppledelsen. Det betyr med andre ord at det vil være en klar, hierarkisk deltakerstruktur med klare retningslinjer med tanke på prosedyrer, tidsskjema og hvem som får delta på de ulike arenaene; slik som i Storting, regjering, komiteene, kontaktutvalgene og høringene. Det er også rimelig å anta at statsråden og de andre politiske aktørene vil sørge for å begrense deltakelse fra øvrige grupper utover i prosessen, som blant annet dyrevernalliansen, NOAH – for dyrs rettigheter (heretter kalt NOAH) og dyrebeskyttelsen Norge, som kjemper hardt for dyrs rettigheter og status i samfunnet. Innen lovarbeidsfasen forventes også aksess-strukturen å være hierarkisk med bestemte deltakere som bringer med seg bestemte løsninger og problemer. Det forventes at aktuelle problemer og løsninger bygger på en klar mål-middel-tankegang, det vil si at de har entydige mål og tydelige retningslinjer for hvordan disse målene skal nås. Definisjonen av relevante problemer og løsninger vil være klart avgrenset til de faglige synspunkter som de

øverste fagmyndighetene drar inn i prosessen. I saken om den nye dyrevelferdsloven kan det forventes at departementene vil sette økonomiske hensyn opp mot dyrevelferdsmessige, og prosessen vil preges av rasjonell kalkulasjon. De fagkyndige vil ha stor påvirkning i prosessen, og i denne saken er det Statens dyrehelsetilsyn som er trukket inn som nær samarbeidspartner. Det er dermed rimelig å forvente at deres innspill vektlegges i beslutningsprosessen. Den politiske og administrative ledelsen i Landbruksdepartementet og Regjeringen for øvrig, vil uttrykke at en ny lov om dyrevelferd vil brukes som middel for å sette Norge på kartet som et foregangsland på dyrevern og en fremmer av dyrs interesser i internasjonal sammenheng. En kan også forvente at antall definerte problemer og løsninger vil være begrenset, fordi aktører og grupper utenfor ledelsen har liten mulighet til å påvirke og komme med nye mål underveis i prosessen.

Vedtaksfasen: Gitt at denne modellen har forklaringskraft vil det være en prosess uten særlige overraskelser, og i denne fasen kan man nærmest forutsi med stor grad av nøyaktighet hvordan det kommer til å gå siden prosessen er så stramt regulert. Her kan man dermed forvente å finne at beslutningsutfallet vil være nokså forutbestemt. Og for å bruke Morten Egeberg sin billedlige fremstilling av beslutningsstruktur kan man slå fast at ifølge den rasjonelle modellen vil *vannet følge grøftene* (Egeberg, 1981). Man forventer med andre ord at de ideer og den intensjonen som statsråden og landbruksministeren gir uttrykk for i begynnelsen om hvordan prosessens forløp *bør* være, i stor grad også blir det.

2.3 Konflikt – og forhandlingsmodellen

2.3.1 Grunnleggende forestillinger

Konflikt og forhandlingsmodellen er en deskriptiv modell. I denne modellen er organisasjoner arenaer hvor interne og eksterne interessegrupper konkurrerer om ressurser og innflytelse. En forutsetning for at forhandlinger skal finne sted er at partene ikke har fullstendig motstridende interesser, og at de har noen feller interesser som knytter dem sammen i et ønske om å komme til enighet (Jacobsen, 2008:299). All forhandling dreier seg om samhandling mellom mennesker og inneholder derfor alltid sak og følelser eller sak og person. Organisasjonen

består her av rasjonelle individ og undergrupper med ulike interesser, oppfatninger, krav og ressurser (Olsen, 1972). I denne modellen oppfattes organisasjoner som koalisjoner, hvor hver enkelt aktør handler formålsrasjonelt på grunnlag av egne interesser (Christensen mfl, 2009). De ulike aktørene har da ulike mål-middel-preferanser og beslutningen som ble tatt vil her enten forstås som et resultat av preferansene til de aktørene som inngår i en koalisjon, eller som uttrykk for et kompromiss mellom motstridende interessegrupper. Beslutninger gjennom forhandlinger er mest utbredt i heterogene organisasjoner, med mange ulike nivåer og flere enheter og avdelinger. Jo større organisasjonen er, desto større er sannsynligheten for ulike interesser og dermed også behovet for forhandlinger. Men for at det er mulig å forhandle, må en anta at det er relativt lik makt mellom interessegruppene i organisasjonen (Jacobsen, 2008). I lys av denne modellen vil noen av deltakerne komme best ut når en beslutning er tatt, og ingen alternativ vil kunne tilfredsstille *alle* deltakere. Én enkel deltaker kan heller ikke tvinge gjennom en beslutning helt alene. Deltakerne må inngå i en forhandlingsprosess (Olsen, 1972).

Forholdet mellom mål og midler er da et resultat av koalisjoner og forhandlinger. Målene er mangfoldige og i konflikt med hverandre. Beslutningene og prosessen preges av de strategier, allianser og koalisjoner som er dannet. I en forhandlingsprosess brukes trusler, bestikkelser, handel og kompromisser som verktøy for å etablere en kombinasjon av deltakere og deltakerkrav som er konsistente med ressursene (Olsen, 1972:47). Beslutningsprosessen preges av alliansebygging basert på strategiske overveielser fra aktørenes side, og det vil være nærliggende å forvente at beslutninger tar form av kompromisser.

2.3.2 Forventninger til funn

Konflikt – og forhandlingsmodellen ser ut til å ha størst forklaringskraft i situasjoner hvor det finnes mange ulike men relativt stabile grupper (koalisjoner) og hvor flere, deltids-deltakere er aktivert. Det må også være en relativt stabil enighet om problemene som tas opp, men likevel en uenighet rundt virkemidlene som skal brukes for å løse problemene. Det er nærliggende å anta at dette var tilfellet i saken om ny lov om dyrevelferd siden så mange ulike partier, interessegrupper og enkelte individer var involvert og aktivert på samme tid. Det som

karakteriserer denne modellen er at saker drives frem som følge av at det finnes flere koalisjoner og aktører med ulike interesser. Nedenfor presenteres forventningene i dette perspektivet ut i fra de tre fasene i prosessen.

Initiativfasen: Her kan man forvente at initiativet til å gjøre noe med et eksisterende lovverk kommer fra aktive interessegrupper og at det er disse som presser saken på dagsorden. Dyrevernalliansen er en fagbasert organisasjon med eksperter på ulike dyrerelaterte forhold. Organisasjonens hovedområde er samarbeid med og påvirkning av politiske organer og næringsliv, og det er derfor rimelig å anta at Dyrevernalliansen har påvirket departementene til å ta initiativ til ny lov på området og at de aktivt tok del i debatten om ny dyrevelferdslov. Denne saken har skapt stor oppmerksomhet i samfunnet, og dyrevernorganisasjonene har hatt et stort engasjement og har jobbet hardt i mange år for å få en ny lov om dyrevelferd en realitet. Initiativet kan også komme fra et politisk parti. Sosialistisk Venstreparti er svært opptatt av dyrevelferd, og at husdyrhold skal foregå på måter som er dyreetisk forsvarlig. I innstillingen fra næringskomiteen om Stortingsmeldingen *om dyrehold og dyrevelferd* kommer det fram at SV er det partiet som ikke synes meldingen er bra nok, og som går noe lengre i tiltak enn det resten av komiteen gjør. På bakgrunn av at SV har flere klare tiltak til hvordan man kan forbedre velferden for dyr og det store engasjementet i debatten om dyrevelferd, kan det forventes at initiativet til en revidering av den gamle dyrevernloven kom fra dette partiet.

Lovarbeidsfasen: Her vil det fortsatt være en relativt klar aktiveringsprosess, det vil si at det er klart hvem som skal delta. Men i denne modellen inkluderes også pressgrupper og andre aktører i høringene. Deltakelsesaksessen vil være heterogen og til dels kontrollert av ledelsen, det vil si departementene, men da også supplert med andre deltakere. Selv om det er regjeringen og landbruksdepartementet som har overordnet kontroll over prosessen, finnes det tydelige koalisjoner og interessegrupper med klare krav til hvordan den nye loven skal se ut. Rådet for dyreetikk er et uavhengig, rådgivende organ oppnevnt av Landbruksdepartementet som skal vurdere og gi råd om prinsipielle etiske sider ved dyrehold og husdyrproduksjon (radetfordyreetikk.no), og det kan forventes at disse vil aktivere seg og prøve å påvirke

prosessen. Andre pressgrupper i samfunnet kan være NOAH, som er en organisasjon som fremmer dyrenes sak og som ikke er fornøyd med kompromisser på deres bekostning. Organisasjonen kjemper for et samfunn som respekterer alle dyr og jobber mot utnyttning av dyrene, og det kan forventes at også denne organisasjonen søker å påvirke lovprosessen. Dyrevernorganisasjonene kan ha et annet syn på hva som er best for dyrene, enn det den politiske ledelsen synes er viktig, og her forventes det at slike ulike interesser preger prosessens forløp. Et annet viktig syn i denne debatten er næringsinteressene. For eksempel Norsk Bonde – og Småbrukarlag som er en partipolitisk uavhengig organisasjon. Denne organisasjonen er også for god dyrevelferd, men ønsker i tillegg økt matproduksjon og næringsutvikling, noe som i mange tilfeller kan være motstridende. Det kan dermed forventes at de vil aktivere seg for å fremme sine egne interesser. Lovarbeidsfasen preges av mindre regulering av beslutningsstrukturen, og det gis følgelig spillerom for tautrekking og forhandlinger. Det som kjennetegner forhandlinger er at aktørene har noen felles interesser eller overordnede mål i saken som knytter dem sammen men at det kan være uenighet rundt virkemidler og veien dit. Her forventes det at den politisk – administrative ledelsen, landbruksdepartementet, de som sitter i komiteen som behandler lovforslaget, dyrevernorganisasjonene og samarbeidspartnerne, samt regjeringen for så vidt er enige i målet at Norge trenger ny lov om dyrevelferd, men er uenige om virkemidlene for å innfri dette målet.

Vedtaksfasen: Her vil man se at prosessen om lovforslaget er både problem – og løsningsorientert, noe som gjenspeiler ulike deltakere med ulike interesser i prosessen. Det vil si at her vil prosessen ha karakter av gi og ta. Gitt at denne modellen har forklaringskraft vil beslutningsprosessen preges av tautrekking, hestehandler og kompromisser, og beslutningsutfallet vil være vanskeligere å forutse enn om prosessen hadde forløpt i tråd med den rasjonelle modellen.

2.4 *Garbage-Can modellen*

2.4.1 *Grunnleggende forestillinger*

Den viktigste forskjellen mellom de to øvrige modellene og denne er at det spesifiseres ingen direkte forbindelse mellom formålene og intensjonene til aktørene og de hendelsene som en ønsker å forklare (Olsen, 1972:48). I denne modellen er utfallet av en beslutning et produkt av prosesser med egen dynamikk, der utfallet ikke er beregnet av noen (Olsen, 1972). I mange organisasjoner fattes det et stort antall beslutninger hver dag, i ulike typer saker som skifter over tid, samtidig som det er mange beslutningstakere som har frihet å handle autonomt. Dermed beskrives beslutningsutfall som et utfall av samspillet mellom handlingene til en rekke uavhengige beslutningstakere innenfor skiftende situasjonsbetingelser som ingen har full oversikt og innflytelse over, og ikke som et resultat av beslutningstakernes rasjonelle valg (Jacobsen, 2008:303). Dette kaller Cohen, March og Olsen for *organisert anarki*, fordi muligheten for å styre eller påvirke beslutningsprosessens forløp og utfall er så sterkt begrenset. Organisert anarki er organisasjoner som er karakterisert med problematiske preferanser, uklar teknologi og flytende deltakelse (Cohen mfl, 1972). Organisasjonen blir sett på som et løst koplet system, hvor organisasjonens formelle normative struktur fremstår som lite presis (Egeberg, 1984). I det organiserte anarkiet vil det som skjer være helt ustrukturert. Deltakelsesrettigheter er uklart definert og gir lite stabilitet (Jacobsen, 2008). Det vil si at det er uklart hvem som har rett og plikt til å delta i beslutningsprosessene, og hva som betegnes som viktige problemer og gode løsninger for organisasjonen. Når en må være åpen for flytende deltakelse i organisasjoner henger dette sammen med at ledere ofte har flere krav på oppmerksomhet enn de har kapasitet til å imøtekomme. Det vil si at jo høyere en kommer i formelt hierarkiske organisasjoner, desto flere beslutningssituasjoner har aktørene deltakelsesrettigheter og plikter å forholde seg til (Egeberg, 1984). Det varierer i hvor mye tid og innsats hver deltaker vier til prosessen og beslutningene, og engasjementet til hver deltaker varierer også over tid. Enhver deltaker er en deltids-deltaker. For flertallet av deltakere i offentlige beslutningsprosesser, er tid en knapphetsfaktor, det vil si enhver beslutning konkurrerer med andre beslutninger og hendelser om en aktørs oppmerksomhet (Olsen, 1978). Den faktiske atferden i organisasjonen vil dermed kunne fortone seg som kaotisk og lite forutsigbar (Egeberg, 1984:38). Målene er uklare og tvetydige, og forholdet mellom mål-middel er svekket. Omgivelsene og viktige ting som skjer på samme tidspunkt, og som krever

oppmerksomhet, kan også ha noe å si for utfallet. Tilfeldigheter og tid vil derfor kunne være avgjørende i prosessen og for utfallet av beslutningen. Med andre ord har beslutningsprosessen et anarkisk preg, med utfall som ikke er enkle å forutsi.

Alle beslutningsmuligheter kan i metaforisk forstand oppfattes som en *søppelbøtte*, hvor aktører, problemer og løsninger dumpes. Hvor fritt disse *strømmene* kan bevege seg inn og ut av *søppelbøttene* og hvordan de koples sammen, avhenger av hvor strenge krav den formelle strukturen setter med hensyn til aktivisering og definering (Egeberg, 1984:49). I et rendyrket anarki kan de fire strømmene flyte sammen uten noen form for hindringer. Sammenkoplinger av strømmene vil skje som et resultat av det tidspunkt beslutningsmuligheter, problem, løsninger og deltakere presenterer seg på arenaen, og med hensyn til hvilke koplinger som er attraktive (Olsen, 1978:86). Uventede sammenkoplinger kan oppstå –, når deltakere, saker og hendelsesforløp flyter sammen på måter som ingen hadde regnet med. Dermed kan prosessen føre til resultat som ingen hadde forutsett (Olsen, 1978).

2.4.2 Forventninger til funn

Ut fra forestillingen om organisasjoner som løst koblede systemer vil vi vente å finne manglende –klare-, sammenhenger mellom formell struktur og faktisk atferd. Mangelen vil skyldes innslaget av tilfeldigheter i den faktiske atferden. Beslutningsprosessen og utfallet ses på som et resultat av tilfeldige koplinger mellom problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter. Denne modellen har størst forklaringskraft i ustabile situasjoner hvor det finnes mange deltakere med flere ulike verdier og ideer om hvordan beslutninger skal fattes, slik at situasjonen blir vanskelig å analysere og å sammenligne konsekvenser med alternativer. Den formelle normative strukturen fremstår som lite presis, og deltakelsen kan fort bli flytende siden deltakelsesrettigheter – og plikter er dårlig spesifisert. Ut fra Garbage-can modellen kan det utledes distinkte sett av forventninger både til initiativfasen, lovarbeidsfasen og vedtaksfasen. Nedenfor redegjør jeg for disse.

Initiativfasen: I denne modellen er det vanskelig å forutse hvor initiativet til ny dyrevelferdslov skal komme fra. Initiativet kan for eksempel ha bakgrunn i en hendelse i samfunnet, og som får veldig stor oppmerksomhet i media. Vi vet for eksempel at tilstanden i pelsdyrnæringen relativt ofte får stor oppmerksomhet. Frivillige dyrevernorganisasjoner har blant annet brutt seg inn hos pelsdyrfermer med kamera for å skaffe bevis på hvordan livet til pelsdyrene egentlig er. Det ble vist groteske bilder og svært triste forhold for dyrene og dokumentaren skapte enorme reaksjoner i samfunnet. Det kan dermed forventes at slike og lignende saker har lagt til grunn for initiativet til ny dyrevelferdslov.

Lovarbeidsfasen: Sett ut ifra et Garbage-Can perspektiv vil denne fasen preges av lite regulering av både aktivering – og beslutningsstrukturen, og man kan ikke på forhånd vite hvem som aktiverer seg i denne prosessen eller vite hvilke problemer og løsninger som blir definert som relevante. Som følge av den svake reguleringen av aksess – og beslutningsstrukturen vil det være vanskelig å forutsi hvilke saker deltakerne velger å ta tak i og på hvilke tidspunkter disse kommer opp. Man kan dermed forvente at ulike grupper kan komme til å kaste inn premisser som endrer situasjonsdefinisjonene. Dette kan for eksempel være enkeltpersoner i næringen, som bønder, fiskeoppdrettere eller hesteeiere, som ønsker å påvirke lov prosessen i en retning som gagnar dem. Siden deltakelse ikke er klart rollebestemt, vil den enkelte selv kunne fordele sin oppmerksomhet. Man kan dermed forvente at den politiske ledelse kan være fraværende i prosessen om ny dyrevelferdslov som følge av at en annen sak anses som enda viktigere. Det kan også forventes at ulike politiske partier engasjerer seg rett og slett fordi de har tid til det. Andre politiske aktører som er interessert i dyrevelferdssaken kan være opptatt med andre forhold og dermed ikke har mulighet til å delta. Dette kan medføre at viktige forhold i dyrevelferdssaken ikke blir vurdert eller diskutert, og som videre kan påvirke beslutningens utfall. I en kaotisk beslutningssituasjon vil motivene for å delta bli spesielt mangfoldige og noen deltakere vil benytte anledningen til å presentere problemer og løsninger snarere enn å kople dem. Det kan dermed forventes at dyrevernorganisasjonene, som NOAH og Dyrebeskyttelsen, tar opp problematiske sider ved dyreholdet i næringen, uten å presentere løsninger. Eller kommer med løsninger som ikke er koplet til aktuelle problemer i samfunnet. Dette åpner for betydelig kompleksitet i prosessen, og kan videre føre til et overraskende beslutningsutfall.

Vedtaksfasen: I denne avsluttende fasen er det rimelig å anta at beslutningsprosessen frem mot ny dyrevelferdslov har vært karakterisert ved irregularitet, flytende deltakelse og skiftende definering, og at dette så åpner for tilfeldighetenes betydning for utfallet, det vil si for innholdet i den vedtatte loven. Det vil være svært vanskelig å forutse hvordan prosessen vil forløpe. Omgivelsene og andre forhold og hendelser som skjer på samme tidspunkt vil også kunne påvirke prosessens utfall. Også konkurranse med andre viktige saker om deltakernes tid, energi og oppmerksomhet vil påvirke prosessen. Det endelige lovutkastet kan da bli helt forskjellig fra det som var tenkt i begynnelsen. I denne modellen får altså tilfeldighetene spillerom, og prosessen har relativt få reguleringer. Den strekkes ut over tid, og overraskende innspill fra ulike aktører og grupper kan få stor betydning for det endelige utfallet.

2.5 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg introdusert det teoretiske rammeverket i oppgaven. De tre ulike modellene som er presentert ovenfor er bygget på ulike forestillinger om hvordan de fire strømmene av problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter koples sammen. I de tilfellene hvor strukturen er klar og dyp, er det sannsynlig at en får rasjonelle prosesser. I den forstand at en kan legge opp til at prosessen og sannsynligheten for at utfallet blir slik en hadde regnet med, er ganske stor. I de tilfellene hvor det finnes mange ulike og motstridende interessegrupper, vil sjansen for at forhandlinger og koalisjoner dannes, øke betraktelig og det vil bli en slags tautrekking mellom aktørene. Men når strukturen løses opp og reguleringene ikke er faste, vil sannsynligheten for at prosessen går mot en Garbage-Can være mye større. For å illustrere dette på en oversiktlig måte har jeg valgt å samle alle forventningene til funn i en tabell. Her har jeg lagt inn forventningene til funn under hver av modellene og ut i fra hver enkelt fase i lovprosessen.

Tabell 1. Forventninger til funn i de tre ulike beslutningsteoretiske modellene

	Rasjonell modell	Konflikt og forhandlingsmodell	Garbage-Can modell
Initiativ Fasen	<ul style="list-style-type: none"> - Initiativet kommer fra den øverste politiske ledelsen, dvs Regjeringen. - Bakgrunn for initiativ: inspirasjon fra lovverk i andre land, og/eller endringer i næringene der dyr inngår i en eller annen sammenheng. - Ekspertene med kunnskap på dyrerelaterte forhold har stor plass her: Statens dyrehelsetilsyn - Initiativet kan ha et rutinemessig preg. 	<ul style="list-style-type: none"> - Initiativet kommer fra ulike pressgrupper i samfunnet: NOAH, Dyrevernalliansen, Rådet for dyreetikk og/eller et politisk parti: SV. - Bakgrunn for initiativ: Konflikter, aktører med ulike interesser - Ekspertene må vike plass her 	<ul style="list-style-type: none"> - Usikkert hvor initiativet kommer fra. - Bakgrunn for initiativ kan være episoder eller hendelser som får oppmerksomhet i media: Dyretragedier pelsdyrnæring
Lovarbeids- Fasen	<ul style="list-style-type: none"> - Hierarkisk og stramt styrt aktiverings- og beslutningsstruktur - Klare tidsfrister i saksgangen - Prosess med få overraskelser 	<ul style="list-style-type: none"> - Klar aktiveringsprosess, mindre regulering av beslutningsstruktur. - Prosess med karakter av gi og ta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lite regulering av både aktiverings- og beslutningsstruktur. - Prosess med mange tilfeldigheter
Vedtaks- Fasen	<ul style="list-style-type: none"> - Et utfall som er nokså forutbestemt - Ingen overraskelser 	<ul style="list-style-type: none"> - Et utfall som preges av kompromiss - Vanskeligere å forutse 	<ul style="list-style-type: none"> - Et utfall fremkommet som følge av mange tilfeldigheter og løse koplinger, og som dermed har vært svært vanskelig å forutse.

Etter å ha redegjort for det teoretiske rammeverket for oppgaven, skal kapittel 4, 5 og 6 se nærmere på hvordan lovprosessen foregikk. Ved å ha delt inn beslutningsprosessen i tre ulike faser, vil jeg på den måten få en mer oversiktlig og ryddig framvisning av hva som skjedde. Men først redegjør jeg for hvilken metode som ble brukt for å belyse dette.

3 Metode

Hensikten med metodekapitlet er å beskrive det forskningsdesignet som er brukt for å belyse problemstillingen. Kapitlet vil gi leseren et innblikk i de metodiske valgene som ble gjort, samtidig som valgene blir begrunnet og forklart. Metode er en måte å gå fram på for å systematisk samle inn empiri, eller data for å belyse bestemte utsnitt av virkeligheten. I dette kapitlet vil jeg dermed redegjøre for valg av metode, hvilke data som er samlet inn og hvordan innsamlingsprosessen har vært gjennomført, samt hvilke utfordringer jeg har møtt under utarbeidelsen av oppgaven. Videre vil jeg ta opp dilemmaet rundt kildekritikk, og vurdere validitet og reliabilitet, samt redegjør for hvordan jeg har kvalitetssikret min avhandling. Til slutt vil jeg presentere noen mulige problemer knyttet til forskningen om bruk av dokumentanalyse som metodisk fremgangsmåte.

3.1 Valg av metode

Utgangspunktet mitt var å finne ut hvorfor utfallet av beslutningsprosessen om ny dyrevelferdslov ble slik som det ble. Tanken var å undersøke hvilke av de tre beslutningsteoriene jeg har gjort rede for i forrige kapittel, som har størst forklaringskraft i forhold til hvordan prosessene forløp og hva som ble utfallet til slutt. For å få til dette var det viktig å sette seg inn i lovprosessen, både forarbeidene og alle de offentlige dokumentene som ledet fram til det endelige lovforslaget. I lys av min problemstilling har jeg derfor valgt en kvalitativ tilnærming. Kvalitativ forskning baserer seg på et vidt spekter av innsamlingsmetoder, blant annet intervju, observasjon og analyse av dokumenter (Thagaard, 1998:11). Jeg har valgt å gjøre en dokumentanalyse, hvor jeg forsøker å gjøre et dypdykk inn i Stortingets dokumenter rundt vedtaket av den nye dyrevelferdsloven. Problemstillingen og forskningsspørsmålene mine egner seg godt til kvalitativ metode fordi de søker å gå i dybden av det som studeres, og fortolkning har en viktig plass. Jeg valgte videre å gjøre en datainnsamling basert på en deduktiv tilnærming. Framgangsmåten er her å først ta utgangspunkt i noen teorier på et bestemt område, så utlede noen forventninger om hvordan fenomenet jeg studerer kan se ut, for så deretter å samle inn data for å undersøke i hvilken grad de teoretiske utledete forventningene stemmer. I teorikapitlet ovenfor utledet jeg noen

forventninger til hver av de tre modellene om hvordan utfallet av beslutningen kan tenkes å være. Disse vil jeg således sammenligne med de funnene jeg gjør i empirien.

3.1.1 Dokumentanalyse

I dokumentanalyse samler forskeren inn data som skal analyseres for å få fram viktige sammenhenger og relevant informasjon om det eller de forholdene i samfunnet man ønsker å studere. Studier av dokumenter har felles trekk med data fra intervju og observasjon i den forstand at forskeren forholder seg til et tekstlig materiale. Men dokumentanalyser skiller seg fra data som er innsamlet i felten, ved å være skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dokumentene til (Thagaard, 1998:56). Relevante kilder for samfunnsvitenskapelige analyser kan både være offentlige dokumenter som er knyttet til virksomheten i organisasjoner eller institusjoner, og private dokumenter som brev, dagbøker og lignende. Man kan videre dele kildene inn i primære og sekundære kilder. De førstnevnte er originalverket, og i litteraturen er dette den opprinnelige publikasjonen. Som for eksempel lovttekster og offentlige dokumenter. Sekundærkilder er data som er samlet inn av andre. Når man bruker sekundære kilder betyr det at man ikke har tilgang på den opprinnelige teksten, men bruker en forfatter som henviser til denne. Hovedproblemet med slike data er at informasjonen kan ha vært samlet inn og brukt i en helt annen hensikt (Jacobsen, 2005:164). Ved innsamling av primærdata har forskeren en viss grad av kontroll over de forholdene som kan påvirke påliteligheten til dataene, men ved bruk av sekundærdata har man ikke denne kontrollen. Man vet ofte ikke hvordan data ble samlet inn og hvilke innsamlingsmetoder som er brukt. Det betyr at man må holde seg kritisk til hvilke kilder man velger å bruke. Man må også vurdere hvilken kvalitet kilden har, og dokumentene som utgjør forarbeidene og lovforslaget til ny dyrevelferdslov er utarbeidet av personer som har vært tilstede under hendelsene, og mange av dokumentene består av nøyaktige sitater fra stortingsrepresentantenes kommentarer rundt temaet. Jeg besluttet dermed at disse dokumentene hadde høy troverdighet. Det vil likevel ofte være et ideal å bruke ulike typer data, både primær og sekundærdata. Dersom man benytter seg av flere ulike data, kan disse brukes til å kontrollere og støtte opp om hverandre. De kan også brukes til å kontrastere ulike opplysninger (Jacobsen, 2005:137). Et fellestrekk for analyse av ulike typer dokumenter er at teksten foreligger før forskningsprosjektet begynner, dermed har forskeren ingen innflytelse

på tekstens utforming (Thagaard, 1998:12). Dokumentanalyse egner seg spesielt godt i situasjoner hvor det er umulig å samle inn primærdata, når man ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon og når man ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt og gjort (Jacobsen, 2005:164). Jeg valgte å gjøre en dokumentanalyse fordi jeg la til grunn at det var høy sannsynlighet for at den informasjonen jeg var ute etter, ville finnes i de dokumentene og referatene fra Stortinget og regjeringen hvor dyrevelferd ble diskutert. Ulike offentlige dokumenter danner her det empiriske grunnlaget for oppgavens analyser.

Dokumentanalysen i denne avhandlingen har vært helt nødvendig for å danne et bakteppe og for å skape en mer inngående forståelse av lovprosessens sentrale elementer. Dokumentene som utgjør lovforarbeidet til dyrevelferdsloven legger mange av premissene for lovprosessen og temaene som er i fokus.

I analysen av dokumentene som utgjør lovforarbeidene er utgangspunktet St.mld.nr.12 (2002-2003) *Om dyrehold og dyrevelferd* som er publisert av regjeringen. Dette dokumentet oppfattet jeg som særlig viktig fordi det la grunnpremissene for hva som var de største utfordringene med dyreholdet i Norge. Den presiserte hva som ikke var bra nok, og var starten på et omfattende arbeid med å lage ny lov på dyrevelferdsområdet. Etter jeg leste dyrevelferdsmeldingen, gikk jeg systematisk gjennom alle dokumentene publisert av Stortinget og regjeringen angående denne lovprosessen. Herunder-, komitebehandlinger, forhandlinger i Stortinget, høringene, møte i Odelstinget og Odelstingsbeslutningen, samt høringssvarene fra noen av dyrevernorganisasjonene. Jeg hadde ikke bestemt meg på forhånd hvilke temaer jeg ønsket å fokusere på, da jeg ikke hadde klart for meg hvilke som skapte mest debatt. Dette resulterte i enorme mengder med informasjon. I andre gjennomgang av dokumentene bestemte jeg meg for å markere de temaene og uttalelsene fra personer og partier jeg så som de viktigste og mest konfliktfylte. På denne måten ble informasjonen mer håndterlig. Jeg fokuserte mest på dyrevelferdsmeldingen og det siste lovforslaget, for å kunne se hvilke temaer som var blitt innført, luket ut og videreført. Jeg brukte så de andre dokumentene til å finne mer informasjon rundt debatten om disse temaene, altså hvem som sa hva og hvorfor. For å få best mulig oversikt skrev jeg notater til både dyrevelferdsmeldingen og odelstingsproposisjonen, herunder hva som var de viktigste elementene. Jeg laget også en oversikt over hvor de politiske partiene stod og hva de mente i forhold til de ulike temaene jeg

hadde valgt, for å finne ut hvordan de politiske aktørene grupperte seg på de ulike saksområdene. For å sjekke at jeg har oppfattet all informasjon riktig, har jeg også benyttet meg av kommentarutgaven til dyrevelferdsloven skrevet av Inger Helen Stenevik og Cecilie M. Mejdell. Den er svært omfattende, og foretar en bred gjennomgang av rettskildematerialet og inneholder også mange praktiske eksempler. Av sekundærkilder har jeg hovedsakelig brukt avisartikler. Fra ideen om ny dyrevelferdslov kom på dagsorden, og også under forarbeidene til lovforslaget, har den skapt store diskusjoner i media. For å skaffe meg et innblikk i hvordan media dekket lovprosessen for 15 år siden, valgte jeg å søke opp artikler i databasen for aviser og tidsskrifter, Retriever. Videre ga søkekriteriene «dyrevern*» og «dyrevelferd*» 21 000 og 14 000 treff. Med denne mengden datamateriale, var det vanskelig å finne artikler som var relevante for avhandlingen. Jeg forsøkte derfor å avgrense resultatene med årstall, og søkte etter artikler publisert mellom 1999-2001 og 2009-2010. Tanken var å finne de artiklene som fokuserte på problemene i samfunnet før debatten om ny dyrevelferdslov kom samt få tak i hendelser som kunne vært med å presset saken på dagsorden. Videre ønsket jeg å finne artikler som tok opp utkastet til den nye dyrevelferdsloven og hvilke tanker media hadde rundt dette. Jeg søkte også etter «Bjarne Håkon Hansen» for å finne ut hvor ideen om en ny dyrevelferdslov kom fra, og hvorfor han tok tak i denne debatten.

3.2 Kildekritikk

I kvalitative undersøkelser hvor man bruker dokumentanalyser, må man være kritiske i forhold til det utvalget av kilder man benytter seg av. Det første man må tenke på er om dokumentasjonen er en førstehåndskilde. I dette tilfellet dreier det seg om informasjon fra et politisk møte, det vil si at dokumentasjonen er produsert av noen som selv var tilstede under hendelsen. Komitebehandlingene og forhandlingene i Stortinget består stort sett av direkte sitater fra representantene på ulike saksområder. Dermed styrkes påliteligheten av dokumentet, fordi det ikke er flere mellomledd som fortolker informasjonen. Et annet aspekt som vil påvirke påliteligheten, er skillet mellom private og offentlige kilder. Private kilder er ikke ment å publiseres for andre, mens offentlige kilder er informasjon som er tenkt publisert for et større publikum, og som regel har en hensikt å skape et spesielt inntrykk av en situasjon (Jacobsen, 2005:181). Offentlige kilder kan ikke, i like stor grad som private, hjelpe til å

forstå hva som faktisk har skjedd i en situasjon. Men de er viktige kilder likevel hvis man vil forstå hvordan den som har forfattet informasjonen, ønsker å bli oppfattet av andre (Jacobsen, 2005:182). Videre kan man skille mellom personlig og institusjonelle kilder. I dette tilfellet er det snakk om institusjonelle kilder, det vil si at det står en kollektiv enhet bak informasjonen. Men det betyr også at det kan være mer uklart hvem sine synspunkt dokumentet representerer. I dyrevelferdsmeldingen kan det være vanskelig å vite om det er synspunkt fra den politisk-administrative ledelsen, fra ulike politiske partier, fra dyrevelferdsorganisasjoner eller fra andre aktører. Og hvis det har vært forhandlinger mellom ulike parter i arbeidet, hvem har vært den dominerende siden? I møte med slike spørsmål, valgte jeg derfor å supplere med flere offentlige dokumenter som i stor grad kunne hjelpe til med å løse disse utfordringene. De offentlige dokumentene inkluderer som sagt forhandlinger i Stortinget, høringer, innstillinger fra næringskomiteen og alle dokumenter helt fram til lovforslaget og dets behandling fram mot endelig vedtak i Stortinget. Jeg har også brukt sekundærkilder hvor forfatteren refererer til andre forfattere, her masteroppgaver som handler om dyrevelferdslovens utforming og forhold til andre lovverk.

3.3 Validitet, reliabilitet og generalisering

3.3.1 Validitet

Validitet refererer til relevansen datautvalget har for forskningsspørsmålet. Det vil si at hvor godt du måler det du vil undersøke, er en nøkkel for oppnåelse av meningsfulle resultater (Postholm, 2005:170). De dokumentene jeg har valgt å studere for å få svar på min problemstilling har vært avgjørende for å få et godt nok innblikk i hvordan lovprosessen har forløpt. Dyrevelferdsmeldingen har gitt meg mye informasjon om hva som var de største utfordringene Norge stod ovenfor, og møterefaterne ga meg tilgang til hva de ulike politiske aktørene spesifikt mente om alle konfliktfylte tema som preget prosessen.

3.3.2 Reliabilitet

Reliabilitet refererer til resultatenes pålitelighet, altså hvor høy kvalitet dataene innehar. Dataene jeg har brukt består hovedsakelig av referater fra møter og andre offisielle dokumenter fra Stortinget og regjeringen, som er Norges høyeste folkevalgte organ. Jeg besluttet dermed at disse dokumentene innehar høy kvalitet, og er det de begir seg ut for å være. Det samme gjelder kommentarutgaven til dyrevelferdsloven, da jeg i all hovedsak har sett på lovens bestemmelser og ikke de spesifikke kommentarene til dem. Avisartiklene har ikke like høy kvalitet som de offisielle dokumentene, men er heller ikke like viktige for avhandlingen. Disse har jeg trukket fram for å kunne se debatten fra flere sider.

3.3.3 Generalisering

Generalisering, eller overførbarhet er knyttet til at den forståelsen som utvikles innenfor rammen av prosjektet, også kan være relevant i andre situasjoner. Utgangspunktet for overførbarhet er at forskeren argumenterer for at tolkningen basert på en enkeltstående studie, kan være relevant i en større sammenheng (Thagaard, 1998:185). Det kan også knyttes til at tolkningen vekker gjenklang hos lesere med kjennskap til de fenomenene som studeres, men tolkningen skal samtidig overskride den forståelsen som leseren hadde i utgangspunktet (Thagaard, 1998:170). Et kriterium på tolkningens overføringsverdi er at lesere med en forståelse av dyrevelferd og lovprosessen kjenner seg igjen i tolkningen fra egen erfaring med dette temaet. Dette har dog ikke vært et overordnet mål for denne avhandlingen.

3.4 Mulige problemer knyttet til forskningen/ metodiske dilemmaer

En første mulig ulempe med den kvalitative metoden er at dataene kan være svært komplekse, og det er lett å miste oversikten. Mennesker er lært opp til å se noe og overse noe annet. Dermed vil det alltid være en fare for at man foretar en ubevisst siling av informasjon (Jacobsen, 2005:130). Det kan også være en fallgrube ved kvalitativ dokumentanalyse at data som samles inn er svært avhengig av den personen som gjennomfører innsamlingen. Dermed kan forskerens sosiokulturelle bakgrunn og egenskaper innvirke på det datamaterialet som samles inn, og det kan påvirke tolkningen av innholdet i dokumentene (Holter mfl, 1996:91).

Selv om jeg er engasjert i dyrenes rettigheter, har jeg prøvd så langt det lar seg gjøre, å holde meg nøytral i møte med informasjonen som dukket opp. Men jeg støtet på en annen utfordring underveis som jeg var nødt å ta stilling til. Det kunne for eksempel vært et alternativ å intervju sentrale aktører i lovprosessen, slik som landbruksministrene eller komitemedlemmer, i stedet for eller i tillegg til å gjøre en dokumentanalyse. Jeg valgte å ikke gjøre dette på bakgrunn av at det er femten år siden lovprosessen ble satt i gang, og så det som en utfordring å få tak i relevante intervjuobjekter. Det ville samtidig vært en fare for at disse ikke ville huske nøyaktig hva de sa og hvordan prosessen forløp. Men det kunne, dersom aktørene husket, gi meg større innblikk i hvordan aktørene opplevde prosessen og om tanker rundt dette som ikke ble nedskrevet. Jeg besluttet likevel at dokumentene ville gi meg et større innblikk i lovprosessen enn det et intervju ville gjøre. Videre at den informasjonen jeg fikk fra dokumentene ville være mer pålitelig, enn dersom den kom fra engasjerte personer med tydelige standpunkt i saken. Flere av dokumentene inneholder også en del direkte sitater fra sentrale aktører, slik at jeg følte jeg fikk den informasjonen jeg trengte fra disse.

En analyse av dokumenter har sin sterke side, slik som intervju, ved at man får tak i hva mennesker sier og mener. Forskjellen er at nedtegnede kilder er mer reflekterte, noe som kan være både en styrke og en svakhet. Svakheten ligger her i at informasjonen kan være mer gjennomtenkt og bearbeidet, i stedet for spontan slik som i en intervjusammenheng. Det betyr at personen som har forfattet dokumentet har hatt tid til å tenke gjennom hvordan han eller hun vil at informasjonen skal fremstå for andre. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i et premiss om at de offentlige statlige dokumentene jeg har lest og samlet informasjon fra er troverdige.

3.4.1 Etiske problemstillinger

De viktigste etiske forholdsreglene handler om hvordan forskere forholder seg til, og bør forholde seg til, de personer og omgivelser som inngår i forskningen og hvilken innvirkning resultatene kan ha på samfunnet (Thagaard, 1998:21). Dette gjelder vanligvis i bruk av personinformasjon ved bruk av informanter til intervju, og vil ikke være relevant i denne avhandlingen. Jeg har benyttet meg av offentlige dokumenter og avisartikler som er tilgjengelig for alle. De inneholder derfor ikke sensitiv personinformasjon. Det er kun navn på

stortingsrepresentanter, statsråder og andre politiske aktører som er nevnt, og det har ikke vært nødvendig å sensurere denne informasjonen. Det har dermed ikke vært nødvendig å ta et etisk standpunkt til noen av de dokumentene jeg har valgt å bruke.

De tre neste kapitlene tar for seg de ulike fasene i lovprosessen. Jeg begynner med fase én – initiativfasen. Denne tar blant annet for seg et lite historisk tilbakeblikk på tidligere lovgivning, samt hvem som tok initiativet til ny lov. I kapittel 5 redegjør jeg for fase to – lovarbeidsfasen. Her presenterer jeg selve lovprosessen, fra forslaget til ny lov kom på dagsorden til siste behandling. I den tredje og siste fase, kapittel 6, redegjør jeg for utfallet til noen av sakene som ble tatt opp under prosessens forløp.

4 Empiri: Initiativfasen

4.1 Innledning

I denne fasen vil jeg redegjøre for hvem som tok initiativet og som satt i gang prosessen med å revidere dyrevernaven av 1974. Tidsperspektivet i denne fasen strekker seg fra 1974, da forrige lov ble vedtatt, og fram til 2001. Her vil jeg først kort gjøre rede for dyrevernaven av 1974, og hva som var hovedfokuset i denne loven, samt se på de endringene som har skjedd i samfunnet siden loven ble vedtatt. Dette er gjort for å få en mer komplett framstilling, og for å gi et lite historisk blikk på den tidligere dyrevernavgivningingen i Norge. Videre ser jeg på endringene som hadde skjedd i samfunnet da initiativet til ny lov på kom den politiske dagsorden og hvorfor denne ideen ble tatt opp.

4.2 Dyrevernaven av 1974

Dyrevernaven av 1974 var den andre loven i rekken av helhetlige norske lover som beskytter dyr. Den første kom i 1935; lov om dyrevernav av 7. juni 1935 nr. 13. I europeisk sammenheng har Norge vært relativt tidlig ute med dyrevernavgivning. Andre lovverk som beskyttet dyr var straffeloven av 1842, som forbød dyreplageri. Dyrevernaven av 1935 forbød vanskjøtsel av dyr og hadde som mål å hindre lidelse. Mens dyrevernaven av 1974 både beskyttet dyr mot fare for unødig lidelse, samtidig som at man skulle ta hensyn til dyrs naturlige atferd. Likevel var dyrevernaven en vanskelig lov, fordi den hadde så mange bestemmelser som krevde skjønnsmessige vurderinger (Frøslie, 1997). Hvordan dette skjønnset utøves finnes det ulike oppfatninger om, likesom det finnes delte meninger i samfunnet om dyrehold og dyrevernav generelt. Forarbeidene ble utformet på slutten av 1960 tallet, da en så et behov for å revidere loven om dyrevernav fra 1935. Bakgrunnen for dette og årsaken til at det ble behov for så store endringer i loven var først og fremst endringene innen norsk husdyrhold. Fra å være et allsidig husdyrhold med ekstensiv drift, fikk samfunnet en gradvis utvikling mot spesialisering og mer intensiv drift som skapte nye problemer for dyrenes ve og vel (Frøslie, 1997:14). Den raske teknologiske utviklingen innen husdyrholdet på denne tiden skapte behov for nytt reglement for beskyttelse av dyr mot uheldige tekniske løsninger og driftsformer som kunne påføre dyrene lidelser (ibid). Det ble dermed funnet mest hensiktsmessig å lage en helt ny lov på området. Utviklingen etter 1974 har fortsatt med

akselererende tempo og det er grunnen til at dyrevernavloven av 1974 har gjennomgått flere endringer i årene etter at den ble vedtatt.

Tidligere ble dyrs lidelser sett på som nødvendige for at menneskene skulle overleve, men i dag har mennesker kunnskaper og midler som gjør at lidelser kan unngås og sykdom kan forebygges. På den andre siden er moderne driftsmetoder sterkt styrt av økonomiske rammer og rasjonalisering av dyreholdet (Frøslie, 1997:16). Dette kan virke i motsatt retning. Dyrevernavloven av 1974 var fragmentarisk og til dels meget detaljert, men flere sentrale deler av norsk husdyrhold var ikke nærmere regulert gjennom lovens materielle bestemmelser, blant annet akvakulturnæringen, som nærmest ikke eksisterte da loven ble vedtatt. Den rettslige standarden i dyrevernavloven av 1974 paragraf 2 – dyrevernavlovens hovedparagraf – (*Det skal farast vel med dyr og takast omsyn til instinkt og naturleg trong hjå dyret, slik at det ikkje kjem i fåre for å lida i utrensmål*), har gjort det mulig å ta høyde for nye aktiviteter overfor dyr, ny kunnskap og endrede holdninger i samfunnet, men brudd på loven har vært vanskelig å håndheve og straffeforfølge (Høring dyrevelferdsloven, 2007:4). Dermed har det vært et klart behov for en nærmere regulering og en mer helhetlig og overordnet lov. Nedenfor vil jeg redegjøre for hvem som tok initiativet til å revidere dyrevernavloven nok en gang og hvorfor dette var ønskelig.

4.3 Initiativet til ny lov

Ideen om å lage ny dyrevelferdslov kom på den politiske dagsorden etter tidligere landbruksminister Bjarne Håkon Hansen uttrykte ønske om en helhetlig debatt om dyrehold og dyrevernav i år 2000. Han foreslo at det skulle lages en egen stortingsmelding som skulle ta for seg alle dyrearter som omfattes av dyrevernavloven. Hansen var statsråd og sjef for landbruksdepartementet under Stoltenbergs første regjering fra år 2000 til 2001.

I følge landbruksdepartementet var bakgrunnen for forslaget blant annet økt kunnskap om dyrenes naturlige atferd og behov og hvordan stress og ytre påvirkninger endrer deres oppførsel og væremåte (St.mld.nr.12 2002-2003). Det var over 30år siden forarbeidene til

forrige lov ble lagt, og i løpet av den tiden har samfunnet endret seg mye på de fleste områder. Antallet bruk med husdyr er sterkt redusert, besetningsstørrelsen har økt, nye arter er blitt en del av norsk husdyrbruk og en økende mekanisering har gjort situasjonen sårbar da det er mindre kontakt mellom folk og dyr. Ekstensive driftsformer har fått en økende utbredelse de siste årene og ivaretar gjerne dyrenes behov for fri bevegelse, men er langt fra problemfrie da manglende tilsyn, kvalitetsmessig dårlig fôr og mangel på egnet hvileplass er store problemer i produksjonsnæringen (St.mld.nr.15 2002-2003:49). Det utvikles stadig nye tekniske hjelpemidler i husdyrbruket, som for eksempel melkerobot. Det er imidlertid alltid en fare for at slike nye tekniske løsninger ikke er testet nok og at man ikke vet nok om eventuelle bieffekter dyrene kan få av disse. Videre har antallet familie – og sportsdyr økt, og fagfolks kunnskaper om dyrenes atferd har økt betraktelig etter at faget etologi (læren om dyrenes atferd) har vokst fram som et anerkjent fag blant naturvitenskapene (St.mld.nr.12 2002-2003:9). På bakgrunn av forskning er det naturlig å anta at også dyr kan sanse og føle eksempelvis sult, frykt, smerte, tilfredshet, glede og raseri. Hvorvidt dyr opplever smerte på samme måte som mennesker, har derimot vært sentralt i spørsmålet om mennesker har moralske forpliktelser overfor dyr (Ot.prp.nr.15 2008-2009:9). Smerte er som andre følelser subjektiv, og vanskelig å måle direkte både hos dyr og mennesker. Den nye kunnskapen som påpeker at evner og følelser som man tidligere mente var forbeholdt mennesker, nå deles med en rekke dyr. Dette bør derfor få konsekvenser for behandlingen av dyrs status i samfunnet (Stenevik og Mejdell, 2011).

Det er særlig én endring i norsk husdyrhold som er slående, nemlig framveksten av akvakulturnæringen. Laks er blitt det desidert vanligste *husdyret*, og fiskeoppdrett som bærer klare preg av å være et industrielt dyrehold, er blitt en stor utfordring som må tas hensyn til. En annen viktig endring er at Norge, på nytt, har fått bestander av de store rovdyrene, noe som medfører store belastninger for husdyr i utsatte områder. Media fokuserer også nå i større grad på dyrehold og dyrevelferd enn tidligere. Dette har bidratt til at befolkningen generelt er blitt mer opptatt av at dyr skal behandles godt. Forbrukere blir stadig mer opptatt av måten dyrene behandles på, og at avlivningen skal skje på en etisk akseptabel måte. Et utbredt moralsyn i Norge i dag er at man skal kunne holde og avlive dyr for viktige menneskelige hensyn, samtidig som de fleste mener at man ikke skal utsette dyr for vilkårlig, tankeløs eller

formålsløs avlivning (Ot.prp.nr.15 2008-2009:9). Enighet om hvilke kriterier som bør styre behandlingen av dyr må søkes gjennom avklaring og vurdering av de normer, verdier og fakta det er rimelig å forvente enighet om (Føllesdal, 2000:66). Men i et moderne samfunn kan man ikke forvente enighet om alle verdispørsmål. Innbyggere har blant annet ulik kulturell bakgrunn, og får inntrykk via media eller fra reiser de har vært på. Verdivurderinger innen dyrevelferd må også veies opp mot andre verdier og hensyn. Derfor er det viktig at diskusjoner om etiske spørsmål pågår kontinuerlig, slik at man kan oppnå en felles aksept som samfunnet kan bygges på. Da det er 30 år siden prinsippene i dyrevernaven av 1974 sist ble drøftet, kan man tenke seg at de prosedyrer som tidligere var uproblematisk, i for eksempel landbruket, med tiden viser seg i et annet lys. Ny viten påvirker og bør påvirke moralske holdninger (St.mld.nr.12 2002-2003:22). Måten man behandler dyr på, og vurderer dets velferd, kan variere over en skala fra god til dårlig. Men hva som er et godt liv for dyr, i likhet med menneskers, er gjenstand for diskusjon.

Mens det tidligere lovverket var rettet inn på å unngå fysisk mishandling, skiftet fokuset til dyrs livsvilkår innenfor det alminnelige husdyrholdet (Mejdell, 2000:190). Da skiftet også fokuset fra begrepet dyrevernaven i lovgivningen over til et nytt element som departementene presenterte, nemlig begrepet *dyrevelferd*. Det erstattet den tidligere betegnelsen *dyrevernaven* og ble tatt inn fra det engelske begrepet *animal welfare*. Departementet redegjør sin forståelse av begrepet slik: *Mens dyrevernaven og dyreomsorg fokuserer på mennesket i samspillet med dyr, tar dyrevelferd utgangspunkt i det enkelte dyret og dets situasjon. Dyrevelferd har dermed mye av det samme innholdet som det mer hverdagslige ordet trivsel* (St.mld.nr.12 2002-2003:26). De forklarer videre at det finnes ulike oppfatninger av innholdet i begrepet dyrevelferd, men at det i stortingsmeldingen benyttes en vid definisjon hvor Brambell-kommisjonens fem friheter for dyr danner grunnlaget:

- Frihet fra sult, tørst og feilernæring
- Frihet fra unormal kulde og varme
- Frihet fra frykt og stress
- Frihet fra skade og sykdom
- Frihet til å utøve normal atferd

Brambell-kommisjonen opprettet de fem friheter for dyr etter at Ruth Harrison (en engelsk husmor) ga ut en bok hvor hun beskrev forholdene som dyr levde under i den industrialiserte,

moderne husdyrproduksjonen i 1964. Dette var opplysninger som for publikum flest var ukjent. Boken illustrerte grusomme tilstander, og den forårsaket et stort rabalder da den kom ut, ikke bare i Storbritannia men også i resten av Europa. Som en direkte følge av dette, ble det nedsatt et offentlig utvalg, Brambell-kommisjonen, som skulle undersøke påstandene. Kort tid etter la de ut en rapport som bekreftet en del av forholdene hun hadde beskrevet. Det ble da tatt en omfattende utredning av begrepet dyrevelferd som resulterte i de fem friheter for husdyr, som er blitt stående som et ideal for hvordan dyr i fangenskap skal behandles. *De fem friheter* har påvirket utviklingen av regelverk for hold av husdyr i hele verden, spesielt i EU-landene og også i Norge (Mattilsynet, 2013). Norge har lenge hatt en dyrevernavgivning som har gitt produksjonsdyr bedre beskyttelse enn i mange andre land. Likevel uttalte landbrukskomiteen under behandling av en stortingsmelding om landbruk (1988-89) at regjeringen burde opprette et utvalg som kunne vurdere dyrehold i forhold til etikk og dyrevernavgivning i Norge. Landbruksministeren opprettet etter dette initiativet landbruksdepartementets etikkutvalg i 1993, senere kalt rådet for dyreetikk.

England var et av landene som var tidligst ute med dyrevernavgivning, og allerede i 1911 fikk de den første helhetlige dyrevernavloven. Siden «Protection of Animals Act» kom i 1911 har England hatt andre lover som beskytter dyr og ulike reglement angående dyremishandling, og gikk fram med et stort eksempel da de lanserte «The Fur Farming Prohibition Act» i år 2000 som forbyr pelsdyravl i England (Masteroppgave, 2013). I Norge er pelsdyravl et omstridt tema som engasjerer mange, og media har de siste årene tatt opp de problematiske sidene ved pelsdyravl. TV2 viste i år 2000 en dokumentar om norsk pelsdyravl i programmet «Rikets tilstand». Her ble det vist groteske bilder av fryktfulle og skadede dyr, og store deler av befolkningen reagerte med avsky. Dokumentaren skapte oppsikt også blant politikerne. Pelsdyrene har en begrenset domestiseringsgrad og plasseres i stimulifattige bur med svært liten plass (Mejdell, 2000). Burene hindrer dyrene i å jakte, grave, svømme og bevege seg normalt. Dette kan føre til unormal atferd, som å bite på egen kropp og springe rundt og rundt i buret. Men det er blitt en veletablert næring i landet, og internasjonalt er Norge en meget stor produsent av reveskinn (Mejdell, 2000:199). Næringen produserer også mange arbeidsplasser, da et betydelig antall mennesker har hele

eller delvis sitt utkomme knyttet til pelsdyrnæringen. Mejdell påpeker at dette er viktig, spesielt i distriktene, hvor det kan være få alternative arbeidsplasser.

Landbruksminister Hansen forklarer til Adresseavisen at Eidsivating lagmannsrett frikjente pelsdyrnæringen for brudd på dyrevernloven i 1999, etter at Dyrebeskyttelsen Norge anla sak mot noen pelsdyroppdrettere med påstand om at deres pelsdyrhold var i strid med dyrevernloven (St.mld.nr.12 2002-2003:142). Men retten forklarte samtidig at pelsdyrholdet ikke er etisk akseptabelt (Gjertsen, 2001). Dommen reiste da det prinsipielle spørsmålet om verdien av å ha en dyrevernlov som tillater uetisk dyrehold (St.mld.nr.12 2002-2003:20). Store deler av befolkningen er for at pelsdyrnæringen skal avvikles, samt flere av de politiske partiene som satt regjering, da den – ut fra et etisk standpunkt – er et brudd på loven. Da dyrevernalliansen ble opprettet i 2001 var ikke dyrevern eller pels ansett som politiske temaer engang. Fra å være en politisk ikke-sak har både dyrevernalliansen og rådet for dyreetikk bidratt til at dyrevern nå i større grad blir tatt opp i politiske fora. Med tanke på endringene som har skjedd i både næringen og samfunnet generelt, samt holdningene blant folk, er det tydelig at dyrevernloven av 1974 ikke lenger holder den etiske standarden som de fleste mener bør være retningsgivende i 2001. Interessen for dyr og dyrs velferd har dermed ført til et økende antall henvendelser til forvaltningen og til de politisk ansvarlige myndigheter som videre har ført til at dyrevelferd i langt større grad enn tidligere er blitt satt på den politiske dagsorden. Kort tid etter dokumentaren om pelsdyroppdrett ble sendt på TV og det påfølgende debattprogrammet på samme kanal, gikk landbruksminister Hansen ut med nyheten om at han setter i gang arbeidet med ny dyrevernmelding (dyrevern.no, 2013).

Adresseavisen skriver at Bjarne Håkon Hansen stikker hånden i et vepsebol når han lanserer denne ideen, fordi det finnes knapt noe stridsspørsmål der motsetningene har vært sterkere enn mellom dyrevern og næringsinteresser (Gjertsen, 2001). Det var dog en svært viktig debatt statsråden åpnet for, da mange kunne si seg enig i at Norge trengte ny lov som beskytter dyr. Men debatten om dyrehold og dyrevelferd er ikke bare aktuell i Norge, også i internasjonal sammenheng får dette temaet stor oppmerksomhet. Og regelverk i Europa har vært en inspirasjon for lovgivningen her i landet.

4.3.1 Europeisk rett

Dyrevelferd omfattes også av EØS-avtalen og gjennom denne har Norge forpliktet seg til å gjennomføre EØS-regelverket på dyrevelferdsområdet. EU har noen rettsakter som er en del av avtalen i dag, blant annet; direktiv om beskyttelse av slaktedyr, direktiv om beskyttelse av produksjonsdyr og direktiv om beskyttelse av forsøksdyr. De fleste av rettsaktene fastsetter minimumsbestemmelser, det vil si at hvert enkelt medlemsland selv kan stille strengere krav til dyrevelferd, samt gi utfyllende regler. Siden EU ikke har et overordnet og helhetlig regelverk på dyrevelferdsområdet generelt, har de fleste europeiske land egne lover og regler for ivaretagelse av dyr (Ot.prp.nr.15 2008-2009:15). Lovene i de forskjellige landene er avgrenset ulikt, og landene har vektlagt ulike forhold knyttet til dyrevelferd opp gjennom årene. Men av nyere europeisk lovgivning er dyrevelferdsloven av England og Wales interessant for den norske lovrevisjonen. Denne inneholder mange elementer som det er lagt vekt på i utarbeidelsen av utkast til ny lov om dyrevelferd her i Norge. Blant annet at dyreeiere pliktes å iverksette alle rimelige tiltak for å sikre dyrs velferd, den gir krav om å forebygge lidelse og gir også bestemmelser om egnet miljø, muligheten for å utøve normal atferd, behovet for å holdes sammen med eller atskilt fra andre dyr og frihet fra smerte, skade og sykdom (ibid). Disse elementene ble viktige for utgangspunktet i arbeidet med den norske dyrevelferdsloven. Europarådet arbeider også med dyrevelferd og har utarbeidet fem konvensjoner om beskyttelse av dyr som Norge har ratifisert. Konvensjonene er bindende for de landene som har ratifisert disse, men gjennomføringen av reglene overlates til hvert enkelt land. Norge vil så langt det er mulig gjennomføre Europarådets anbefalinger. Disse vil således være førende på norsk regelverk, og i utarbeidelsen av ny dyrevelferdslov er Europarådets bestemmelser vurdert og innarbeidet så langt det har latt seg gjøre.

4.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg forsøkt å beskrive de endringene som har skjedd i samfunnet etter at forrige lov ble vedtatt for over 30 år siden. Det har vokst frem både nye driftsformer og mer kunnskap om dyrs atferd og behov, i tillegg til at flere dyrearter nå er blitt en del av norsk husdyrbruk. Både akvakultur – og rovdyrnæringen har skapt nye utfordringer som må tas

hensyn til i lovgivingen. Folk er også blitt mer opptatt av at dyr skal ha det fint mens de lever, noe som har dratt fokuset over på de moralske sidene ved dyreholdet. Dette har skapt en debatt også rundt pelsdyrnæringen. Interessen for dyrevelferd, fra både vårt eget land men også Europa og andre sammenlignbare land, har ført til at temaet er blitt satt på den politiske agendaen. Bjarne Håkon Hansen foreslo dermed at det skulle lages en egen melding som omfatter alle dyrearter, og presenterte dyrevelferdsmeldingen for Stortinget for videre drøfting. Innholdet og behandlingen av dyrevelferdsmeldingen presenteres i neste kapittel.

5 Empiri: Lovarbeidsfasen

5.1 Innledning

I denne fasen vil jeg presentere arbeidet som ble gjort i prosessen frem mot vedtaket til ny dyrevelferdslov. Før jeg deler opp og forklarer hvert steg i denne prosessen, vil jeg raskt gå gjennom hvordan lovprosessen foregikk i sin helhet. Deretter redegjør jeg for Stortingsmeldingen, og resultatet av gjennomgangen av alt dyreholdet i Norge som denne meldingen presenterte. Videre tar jeg opp kommentarene fra næringskomiteen og de andre gruppene i samfunnet til dyrevelferdsmeldingen og presentere konfliktene og forhandlingene som den introduserte. Til slutt tar jeg opp Odelstingsproposisjonen og komiteens og høringsinstansenes syn på de nye elementene i lovforslaget. Under gjennomgangen av lovprosessen har det vist seg å være noen tema som skapte mer oppsikt enn andre, og som debatten i hovedsak dreide seg om. Jeg har valgt å trekke frem fire av disse her, og fokusere på de ulike synspunktene og konfliktene som disse temaene handlet om. Temaene som skapte debatt og som jeg har valgt å presentere mer detaljert er formålsparagrafen, egenverdien, dyrevernemndene og rovviltsnæringen. Tidsperspektivet i denne fasen strekker seg fra da Landbruksdepartementet besluttet å utrede en melding for ny dyrevelferdslov høsten 2001 og helt til den siste behandlingen av lovforslaget.

5.2 Lovprosessens gang

Ideen om en helhetlig gjennomgang av dyrevernsloven ble, som sagt, lansert av tidligere landbruksminister Bjarne Håkon Hansen i år 2000. Hansens forslag ble å utarbeide en egen stortingsmelding som skulle ta for seg alle dyrearter i likhet med den tidligere dyrevernsloven. Etter initiativet til lovrevisjonen hadde Norge et regjeringsskifte, og det praktiske arbeidet med dyrevelferdsmeldingen startet høsten 2001 under Kjell Magne Bondeviks andre regjering med daværende landbruksminister Lars Sponheim. Landbruksdepartementet organiserte arbeidet med meldingen som et prosjekt, hvor Statens dyrehelsetilsyn var trukket inn som nær

samarbeidspartner. Det praktiske arbeidet ble ivaretatt av en prosjektgruppe¹ på fire personer, mens en styringsgruppe² med representasjon fra Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Statens dyrehelsetilsyn hadde ansvaret for overordnet styring. Det ble også etablert en bredt sammensatt ressursgruppe³ med personer som på hvert sitt område hadde spesiell kunnskap om dyr og interesse for dyrevelferd (St.mld.nr.12 2002-2003:15). Det ble lagt stor vekt på at dette prosjektet skulle skje som en åpen og bred prosess, og i mars 2001 ble omtrent 110 institusjoner og organisasjoner invitert til å komme med innspill på flere dyrerelaterte forhold (ibid). Fram til desember samme år, som var endelig frist for innspillene, mottok prosjektgruppen 199 skriftlige innspill fra institusjoner, organisasjoner og enkeltindivider⁴. I tillegg til de skriftlige innspillene, ble det i løpet av november 2001 holdt fem åpne høringsmøter om utvalgte tema på forskjellige steder i landet (St.mld.nr.12 2002-2003:15). Disse høringsmøtene tok opp temaer av særlig vanskelig art, temaer av stor politisk interesse og temaer som har vært til gjenstand for stor medieoppmerksomhet (ibid).

Dyrevelferdsmeldingen ble fremmet i statsråd, og tildelt næringskomiteen i slutten av 2002. Meldingen angir mål og tiltak for å bedre dyrevelferden i Norge, og de ulike dyreholdene ble vurdert og nye målsettinger og fagkunnskaper for dyrevelferdsområdet ble presentert. Et helt

¹ Prosjektgruppen besto av: Trond Slettbakk fra Statens dyrehelsetilsyn, Cecilie Mejdell fra Rådet for dyreetikk, Stein Fiskum fra Statens dyrehelsetilsyn og Olav Lyngset fra Landbruksdepartementet.

² Styringsgruppen besto av: Gudbrand Bakken fra Landbruksdepartementet, Kari Bjørbæk fra Fiskeridepartementet, Steinar Helgen fra Landbruksdepartementet, Eivind Liven fra Dyrehelsetilsynet og Kjell Nyhus fra Landbruksdepartementet.

³ Ressursgruppen besto av: Reiel Felde, Ingebjørg Jar fra Dyrevernemnda Fjellhammer, Randi Aarethun fra Dyrebeskyttelsen Norge, Unni Kjærnes fra SIFO, Terje Pedersen (hesteeier), Elin Tvedt Sveen (fiskeoppdretter), Geir Jacobsen (distriktsveterinær), Alf Johansen (reineier), Morten Bakken fra Landbrukshøgskolen, Odd Kristian Dahle (journalist i Nationen), Guro Sveberg (veterinær) og Elisiv Tolo fra Fagsenteret for kjøtt.

⁴ Av disse skriftlige innspillene var det flest fra næringsutøvere, her 85 stykker. Videre kom det inn 37 innspill fra dyrevernemnder, 18 fra andre offentlige organ, 34 fra interesseorganisasjoner og 4 fra andre organisasjoner. Samt 8 fra dyrevernorganisasjoner og 13 innspill fra andre.

sentralt element var forslaget om å utarbeide en ny lov om dyrevelferd. Stortingets næringskomite mottok dyrevelferdsmeldingen fra departementet og komiteen gjennomførte tre åpne høringer i løpet av tre måneder. Komiteen avga til slutt sin innstilling til Stortinget i mai 2003, og pekte på viktigheten av å samarbeide med næringen og berørte organisasjoner når det gjaldt det videre arbeidet med iverksettelsen av de mål og tiltak som ble vedtatt (Innst.s.nr.226 2002-2003:15). I tråd med regjeringens forslag besluttet Stortinget å utarbeide en ny dyrevelferdslov. Landbruks – og Fiskeridepartementet opprettet da en prosjektgruppe⁵ ved utgangen av 2003 med mandat til å gjennomgå dyrevernsloven med sikte på en total revisjon. En pressemelding fra 29.01.2004 konstaterte at i løpet av våren 2005 skulle prosjektgruppen legge frem et forslag til ny lov for departementene som deretter ville sende forslaget til ny dyrevelferdslov ut på ordinær høring (Pressemelding, 2004). Prosjektgruppen skulle etablere en referansegruppe, og avholde work-shops og temamøter, samt invitere publikum til å komme med skriftlige innspill (ibid). Landbruks – og matdepartementet sendte på vegne av eget departement og Fiskeri – og kystdepartementet et høringsnotat med utkast til ny lov om dyrevelferd først i november 2007. Da høringsfristen var gått ut hadde 146 aktører kommet med høringsinnspill. Det endelige forslaget til ny dyrevelferdslov ble lagt frem av landbruks – og matminister Lars Peder Brekk den 02.12.2008 i Odelstingsproposisjon nr. 15 (2008-2009). Stortingets næringskomite ble tildelt lovforslaget, holdt en åpen høring i januar 2009, og avga sin innstilling to måneder senere. Etter behandlingen i Odelstinget i slutten av april ble loven endelig vedtatt i Lagtinget 12.05.2009 (Stortinget), og trådte i kraft fra 1. januar påfølgende år.

5.2.1 Stortingsmelding nr. 12 (2002-2003)

En stortingsmelding er en orientering fra regjeringen om ulike saker som regjeringen ønsker å få drøftet i Stortinget. Meldingen og behandlingen av den i Stortinget, danner ofte grunnlaget for en senere proposisjon. I denne saken inneholder rapporten en drøfting av framtidig politikk på dyrevelferdsområdet. Dyrevelferdsmeldingen er en del av reformarbeidet som tar

⁵ Prosjektgruppen besto av en representant fra Fiskeridepartementet, to fra Landbruksdepartementet og tre fra Mattilsynet. Prosjektleder kommer fra Mattilsynets hovedkontor.

sikte på å bedre velferden for dyr gjennom endringer i lovverket. Meldingen inneholder synspunkter på forholdet mellom mennesker og dyr, både allmenne oppfatninger og etikk. Den gir en gjennomgang av status for norsk dyrehold i dag, og beskriver i detalj hver enkelt praksis. Den sier også noe om hovedtrekkene i utviklingen av norsk dyrehold de siste 50 årene, samt beskrivelser av hva som ser ut til å være utviklingen videre. Den inneholder en gjennomgang av det norske regelverket, og formålsparagrafen⁶ i den norske lovgivningen sammenlignes med de andre nordiske lands formålsparagrafer. Det presenteres i tillegg eksempler på økonomiske konsekvenser som vil følge av nye offentlige krav. Den omtaler også andre aktuelle internasjonale fora som Norge deltar på og hvor dyrevelferd drøftes. Et eget kapittel beskriver Landbruksdepartementets mål og tiltak for fremtiden, og det foreslås en etisk plattform som skal være førende på det framtidige arbeidet med dyrevelferd. I tillegg presenteres det konkrete forslag til tiltak for hver enkelt dyreart.

Nye elementer i dyrevelferdsmeldingen

Dyrevelferdsmeldingen presenterer flere ulike elementer og prinsipper som er helt nye i forhold til den tidligere dyrevernsloven. Her vil jeg trekke frem de sentrale elementene som har lagt grunnlaget for det videre arbeidet med den nye dyrevelferdsloven.

Den etiske plattformen som Regjeringen foreslo som førende for holdning til og hold av dyr i samfunnet inneholder følgende:

- Dyr har egenverdi. Håndtering av dyr skal skje med omsorg og respekt for dyrs egenart. Dette innebærer å ta utstrakt hensyn til dyrs naturlige behov og aktivt forebygge sykdom, skader og smerte.
- Personer som har dyr i sin varetekt skal ha kunnskap om dyrets atferds behov og dets krav til ernæring, sosialt og fysisk miljø. Personer som har dyr i sin varetekt har

⁶ §2 (dyrevernslovens hoved paragraf) sier: «Det skal farast vel med dyr og takast omsyn til instinkt og naturlegt rong hjå dyret, slik at det ikkje kjem i fare for å lida i utrensmål».

ansvaret for at dyr får dekket sine grunnleggende behov, og at de får forsvarlig hjelp ved sykdom og skade.

- Dyr skal holdes i miljø som gir god livskvalitet.
- Funksjonsfriske dyr – fysisk og psykisk – skal være en forutsetning for alle typer avl.
- Før nye tekniske løsninger tas i bruk, skal det sannsynliggjøres at de ikke medfører redusert dyrevelferd. Nye driftsformer må belaste dyrene minst mulig.

Regjeringen ønsket å rette søkelyset mot de etiske spørsmål forholdet mellom mennesker og dyr reiser, og mente derfor at det var behov for å utvikle en etisk plattform som gir grunnleggende føringer for vår holdning til og hold av dyr. Ved å sette søkelyset på dette, ønsket regjeringen å stimulere til en viktig samfunnsdebatt der ulike grupper av dyreeiere, interesseorganisasjoner og interesserte enkeltpersoner kunne drøfte det verdibaserte fundamentet for vårt forhold til dyr (St.mld.nr.12 2002-200:150). Målet med den foreslåtte etiske plattformen var at den skulle virke samlende, reflektere de fremherskende holdninger i vår kultur og samtidig gi retningslinjer for framtidens dyrehold. Regjeringen mente plattformen dermed fikk innflytelse på de mål som defineres for dyrevelferd, samt for offentlig regelverk og forvaltning (ibid). Regjeringen la til grunn at norsk dyrehold og andre reguleringer som berører dyr skal skje innenfor rammer som er etisk og faglig akseptable. Men hva som er etisk og faglig akseptabelt presiseres ikke nærmere i dyrevelferdsmeldingen. Dette vil gjøre det svært vanskelig å utøve skjønnsmessige vurderinger når det gjelder blant annet brudd på loven og straffbare handlinger framover.

Landbruksdepartementet, med bakgrunn i den etiske plattformen, utformet et overordnet mål for framtidig norsk dyrehold som lyder: *sunne dyr i gode miljøer*. I arbeidet med dyrevelferd ble det utviklet to langsiktige målsettinger som skal være førende for alle typer dyrehold. Herunder at utformingen av miljøet skal møte dyrenes atferdsmessige behov, og at dyr ikke skal påføres unødige belastninger. For å nå det overordnede målet utformet Regjeringen konkrete langsiktige målsettinger for de enkelte dyreslag (St.mld.nr.12 2002-2003:12). Det ble blant annet framsatt mål om løsdrift for alt storfe innen 20 år, 10 år for svin og styrket velferd for rev og mink ved en gjennomgang av eksisterende regelverk. Det ble også lagt vekt på målsettinger om å redusere rovvilttap ved å sikre større grad av fysisk skille mellom rovdyr

og beitedyr, forbedringer i avl, redusere sykdom og stressituasjoner, begrense bruken av fang og slipp som fiskemetode, og bedre dyrenes fysiske miljø (St.mld.nr.12 2002-2003:13-14). I tillegg definerte Regjeringen fem ulike strategier som skulle fokusere på kompetanse hos dyreeiere, kunnskapsutvikling, hensiktsmessig regelverk og kompetent tilsyn, innsyn og forbrukerkommunikasjon, samt internasjonalt samarbeid (St.mld.nr.12 2002-2003:12). De fem strategiene viser at kompetanse, åpenhet og aktivt internasjonalt arbeid vil bli viktige stikkord i arbeidet for en bedre dyrevelferd og for å unngå dyretragedier de kommende årene (St.mld.nr.12 2002-2003:151).

Meldingen presenterte flere nye målsettinger i dyrevelferdsloven som skiller seg fra dyrevernavloven av 1974. Det ble fastslått at dyrene har egenverdi utenom den nytteverdien de har for mennesker, at dyr skal behandles godt og at arbeidet med loven tok sikte på å presisere dyrs status og rettigheter. Det ble påpekt at formuleringen om *unødig lidelse* i tidligere dyrevernavlov var altfor upresis, og at dyr juridisk sett er «ting» uten rettigheter. I fokuset på lovarbeidets prinsipielle sider er disse elementene viktige fordi de kan tolkes som uttrykk for nye holdninger til dyr, sammenlignet med tidligere dyrevernavlov (Ellefsen, 2009:46). Det er derfor interessant å se hvordan disse elementene følges opp og integreres i lovprosessen, samt hvordan de tolkes og skal virke i praksis. Det sistnevnte blir ikke tatt opp i denne avhandlingen.

Det ble også gjort endringer angående dyrevernavnemndene i meldingen. Ved en tidligere lovendring, i 1995, ble de kommunale dyrevernavnemndene erstattet med statlige nemnder, og ble gitt myndighet i lovteksten. Landbruksdepartementet foreslo i dyrevelferdsmeldingen at tilsyns – og vedtaksmyndigheten skulle legges til landbruksdepartementet og delegeres videre til mattilsynet (St.mld.nr.12 2002-2003:153). Nemndene skulle dermed reduseres i antall til én nemnd i hvert av de lokale forvaltningsområdene i det nye tilsynet, og de nye nemndene skulle ha en rådgivende funksjon.

Hensikten med meldingen var først og fremst å angi den retningen som en ønsket å gå i arbeidet med dyrevelferd, men meldingen gir i de fleste tilfeller ikke rom for detaljerte anvisninger (St.mld.nr.12 2002-2003:176). Forslagene i denne meldingen om forbedring av dyrevelferden vil kunne ha til dels betydelige økonomiske og markedsmessige konsekvenser både for landbruksnæringen og andre (ibid). I for eksempel spørsmålet om overgang fra båsdrift til løsdrift forklarer departementet at Norge har et betydelig antall bås fjøs fordi disse, med den gjeldende strukturen, viser seg å være billigere å bygge. Utviklingen innen husdyrbruket vil også ha sammenheng med hvilke krav som settes og hvilke konkurransemessige forhold næringen går i møte med. Departementet forklarer at det er viktig at næringens kostnader og konkurransesituasjon vektlegges ved vurderingen av nye tiltak (St.mld.nr.12 2002-2003:177). Videre legger de vekt på at kostnadene ved tiltak som foreslås overfor landbruksnæringen begrenses blant annet gjennom romslig overgangstid (ibid). Andre tiltak som kan gi økte kostnader ifølge NILF⁷ er blant annet hold av sau og reindrif og redusere tap grunnet rovvilt, hold av pelsdyr og bedre forholdene for mink, hold av slaktekylling og opprettelsen av et kompetansemiljø for dyrevern og dyrehelse (Innst.S.nr.226 2002-2003:5). Jeg skal forsøke å vise at noen av disse sakene ble prosessens mest konfliktfylte, mye på grunn av de økonomiske konsekvensene de medførte.

Landbruksdepartementet har selv utformet både den etiske plattformen, strategiene og målsettingene i dyrevelferdsmeldingen som et uttrykk for fellesinteressen. Mens de ulike innspillene fra interesseorganisasjoner, næringer og enkeltpersoner ble samlet i små bokser for «eksterne innspill» i det ferdigstilte dokumentet.

⁷ NILF: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. I stortingsmeldingen gjorde de en utredning om kostnader ved tiltak for å forbedre dyrevelferden.

5.2.2 Komiteens merknader til dyrevelferdsmeldingen

Stortingets næringskomite er den fagkomiteen som har behandlet dyrevelferdsmeldingen, og i innstillingen til Stortinget uttrykkes det ros og støtte til meldingen. Komiteens medlemmer⁸ skriver at de er svært fornøyd med det arbeidet som er gjort av de to regjeringer som har stått bak arbeidet med meldingen. De oppfordrer videre til at Regjeringen nå følger opp alle mål og strategier, for å sikre at Norge blir et foregangsland innen dyrehold og dyrevelferd (Innst.S.nr.226 2002-2003:6). Næringskomiteen støtter den etiske plattformen og at den skal være førende for vår holdning til og hold av dyr i samfunnet, og komiteen er enig i at det er behov for en gjennomgripende gjennomgang av dyrevernloven og at bestemmelsene i loven skal bygge på faglig kunnskap og etiske vurderinger, samt at en ny dyrevelferdslov skal presisere dyrs status og rettigheter (Innst.S.nr.226 2002-2003:7-8). Medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti (SV) hevdet at en slik plattform var et viktig initiativ for å anerkjenne dyrs egenverdi. Komiteen var også enig i de fem strategier som Regjeringen foreslår for å nå de overordnede målene for arbeidet med dyrevern og dyrehelse, men påpekte at dersom strategiene skulle fungere, måtte det legges opp til en nært samarbeid med organisasjoner og interesseorganisasjoner som arbeider med dyrevern.

Komiteen presenterer imidlertid en rekke merknader til dyrevelferdsmeldingen. Meldingen foreslo å endre dyrevernemndenes rolle i tilsynet med loven til å kun ha en rådgivende funksjon, noe komiteen har mottatt en rekke protester på. Flertallet i komiteen (AP, FrP, SV og SP) ønsker heller ikke å redusere nemndenes rolle i dyrevernarbeidet, da det vil svekke engasjementet og interessen for å være med i arbeidet med dyrevern (Innst.S.nr.226 2002-2003:8). Under avsnittet om akvatiske dyr i oppdrett viser komiteen til at Norge er blitt en ledende havbruksnasjon og at det ligger et spesielt ansvar for å ivareta dyrevelferden også i havbruksnæringen. Komiteen ber derfor om at regjeringen, i samarbeid med fiskerinæringen,

⁸ Medlemmene fra Arbeiderpartiet: Bendiks H. Arnesen, Grethe Fosslis, Aud Gaundal og Rita Tveiten. Fra Høyre: Silja Ekeland Bjørkly, Ivar Kristiansen og Michael Momyr. Fra Fremskrittspartiet: Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm. Fra Sosialistisk Venstreparti: Åsa Elvik og Inge Ryan. Fra Kristelig Folkeparti: Rigmor Andersen Eide og Olaf Gjedrem og fra Senterpartiet: Odd Roger Enoksen.

ser på hva retningslinjene for dyrevelferden i fiskeoppdrett bør inneholde. De ber også om at landbruks – og matdepartementet samt Fiskeri – og kystdepartementet må jobbe sammen for en felles standard for dyrevern og dyrehelse (Innst.S.nr.226 2002-2003:9). I tillegg er komiteen enig i en overgang fra båsfjøs til løsdrift for storfe, men viser at det har kommet en del reaksjoner på kravet om innføring av løsdrift innen 20 år. Å bygge om til løsdrift for de som har relativt nye fjøs, vil medføre store kostnader. Komiteens flertall, unntatt FrP, peker på at dersom de økonomiske kostnadene blir for store vil det kunne føre til at mindre fjøs må legges ned og kun de store driftsenhetene vil ha råd til å fortsette. Flertallet ber derfor om at det utarbeides regler for en fleksibel overgangsordning. Medlemmet fra SP påpeker at et påbud om omlegging til løsdrift innen 20 år har langt større konsekvenser enn det regjeringen hevder i dyrevelferdsmeldingen, og mener at driftsbygninger i landbruket har en levetid på langt over 20 år og er bekymret over de investeringskostnader som er knyttet til dette (Innst.S.nr.226 2002-2003:10). Medlemmene fra SP og FrP hevder at en driftsbygning har minst en levealder på 30 år, og mener dette er et naturlig perspektiv på innføring av løsdrift.

Dyrevelferdsmeldingen beskriver flere tiltak for å begrense tap av sau som følge av angrep fra rovvilt, og komiteen peker på at dette er et område hvor det hersker svært store uenigheter. Det har vist seg vanskelig å finne enkle forebyggende tiltak som er effektive, men det ble foreslått og prøvd ut blant annet flytting av beitedyr, gjeting, bruk av vokterhund og gjerding med elektriske gjerder for å forebygge rovviltskader. Høringene har vist at nærings siden, blant annet Norges Bondelag og Norges Bonde- og småbrukarlag, har vært negative til forslagene i meldingen, mens naturvernorganisasjoner, som Norges Naturvernforbund, har vært positive. Komiteen er positive til forslagene om forebyggende tiltak i meldingen og mener myndighetene må fortsette å finansiere slike prøveprosjekter. Komiteen påpeker også at dyrevern må være et viktig element i rovdyrforvaltningen, men flertallet – alle utenom Høyre og KrF – foreslår likevel at spørsmål knyttet til rovviltforvaltning og beitedyr og alle forhold under dette sakfeltet blir behandlet i en egen melding om rovvilt (Innst.S.nr.226 2002-2003:11). Medlemmene fra Høyre og KrF ser det som naturlig at spørsmål som angår velferden til beitedyr skal omtales og behandles i en stortingsmelding om dyrevelferd (ibid). Til tross for at konflikten rundt rovdyr og sau kommer til uttrykk flere steder i

dyrevelferdsmeldingen, samt at flere av høringsinstansene har engasjert seg i dette temaet, diskuteres det ikke i dybden. Det henvises heller til at det kommer i en egen stortingsmelding.

Videre skrive komiteen at pelsdyrnæringen er en sterkt omdiskutert næring, men at komiteens flertall – alle unntatt SV – er enig med regjeringen at næringen har gjort en betydelig god innsats og peker på viktigheten med at dette arbeidet fortsetter. I dyrevelferdsmeldingen ble det foreslått å gi næringen ti år på å gjøre driftssystemene bedre, men komiteen viser til at det er et stort engasjement fra dyrevernorganisasjonene som krever at pelsdyroppdrett bør forbys. SV påpekte at flere andre land har gjort lovendringer som har ført til avgrensning og forbud, og mente at også Norge bør ta et mer kritisk standpunkt (Innst.S.nr.226 2002-2003:13). Live Kleveland fra Dyrevernalliansen kom med en oversikt over situasjonen for pelsdyrnæringen internasjonalt i slutten av 2001. Blant annet har England vedtatt forbud mot pelsfarmer fra 2003, Nederland har vedtatt et forbud mot revefarming fra 2008 og har også foreslått forbud mot mink, i Østerrike har seks av ni delstater vedtatt så strenge regler at pelsfarming i praksis blir vanskelig å drive, det samme gjelder også Sveits (Nationen, 2001). En EU-rapport om pelsdyrhold påstår at pelsdyr samlet sett ikke har det verre enn andre dyr i husdyrproduksjoner, de anbefaler dermed ingen forbud men likevel en del velferdsmessige tiltak (ibid).

Til tross for noen uenigheter, viste det seg at komiteen i de fleste sammenhenger var enstemmig i synet på innholdet i dyrevelferdsmeldingen. I tillegg var det enkelte partier alene eller i mindretall som kommer med synspunkter og påpekninger på ulike temaer. SV var det partiet som gikk lengst i sine merknader til meldingen. I innstillingen ble det også fremmet forslag fra et mindretall, og alle mindretallsforslagene kom fra SV. Disse gjaldt forbud mot bruk av kutrener⁹ fra og med 2005, en utredning av hvordan den eksisterende burhøns-driften kunne erstattes med overgang til løsdrift og avvikling av pelsdyroppdrett fra og med 2013,

⁹ Kutrener er en elektrisk bøyle som er montert over ryggen på kyr som står bundet på bås. Kutreneren skal dressere kua til å gå tilbake i båsen før den gjør fra seg, slik at gjødsel og urin ikke havner i båsen (St.mld.nr.12:62).

samt legge fram en plan som gir næringen muligheter for omstilling (Innst.S.nr.226 2002-2003:15). Innstillingen fra næringskomiteen om dyrevelferdsmeldingen ble diskutert og vedtatt under stortingsforhandlingene i juni 2003. Grethe Fossli, ordfører for saken, ga honnør til både tidligere landbruksminister Bjarne Håkon Hansen og Lars Sponheim for det arbeidet som er lagt ned i meldingen og til alle som har vært med å forfattet den, og mente det var et veldig oversiktlig dokument som beskriver alle utfordringer norsk husdyrhold står ovenfor. Til tross for at det har vært diskusjoner og uenigheter under forhandlingene, ble det uttrykt bred politisk enighet i de forslag til mål og strategier for det framtidige arbeidet med dyrehold og dyrevelferd som fremmes i meldingen (Stortingsf.nr.200 2003). Uenighetene mellom de politiske partiene handlet i hovedsak om løsdrift for storfe og om en overgangsperiode på 20 år var passende eller ikke, løsdrift for høner som produserer egg, pelsdyrnæringen og rovvilt. De tre forslagene fra SV ble med 92 mot 16 stemmer ikke bifalt, og dyrevelferdsmeldingen ble vedlagt protokollen (ibid).

Landbruks- og matdepartementet sendte på vegne av eget departement og Fiskeri- og kystdepartementet ut et høringsnotat med utkast til ny lov i november 2007. Det kom inn 146 høringsuttalelser, og forslaget om å fremme ny lov har fått bred støtte blant høringsinstansene. Mange mente også at den samsvarer godt med prinsippene i dyrevelferdsmeldingen (Ot.prp.nr.15 2008-2009:11). Flere var positive til at det er en fullmaktslov¹⁰ og mente det kom til å ivareta de overordnede prinsippene for god dyrevelferd. Enkelte var bekymret for at loven var for generell og ville gi større grad av uforutsigbarhet (ibid). En fullmaktslov angir overordnede og generelle føringer for vår omgang med og behandling av dyr, og overlater i stor grad til forvaltningen å utforme nærmere forskrifter. Den etiske plattformen dyrevelferdsmeldingen foreslo som førende for holdninger, har vært svært sentral i arbeidet med lovutkastet (Høring, 2007). Siden lovforslaget ble sendt ut på høring før Stortinget var ferdig med behandlingen av saken, har jeg valgt å se høringsinstansenes svar og komiteens merknader til forslaget sammen under Odelstingsproposisjonen.

¹⁰ Fullmaktslov: vanlig betegnelse på lov der den lovgivende makt, Stortinget, gir andre organer myndighet til å treffe nærmere bestemmelser.

5.2.3 Odelstingsproposisjon nr.15 (2008-2009)

En preposisjon til Stortinget brukes når regjeringen ber stortinget om å fatte bestemte vedtak. Denne saken gjaldt et lovvedtak, som inneholder konkrete forslag til vedtak vedrørende lovsaker. Lovforslaget bygget i stor grad på ny kunnskap, og departementet ønsket å presisere dyrs status og rettigheter, hvor dyrevelferdsmeldingen var et viktig grunnlag for lovforslaget. Det ble også lagt vekt på at den nye loven skulle være en moderne lov som beskytter dyrene ut fra faglig viten og med utgangspunkt i hva som er i dyrenes interesser (Ot.prp.nr.15 2008-2009:7). Departementene mente at kunnskap er en forutsetning for god behandling av dyr, og lovfestet dermed et krav om nødvendig kompetanse for å ivareta dyrs behov. Det ble presisert i odelstingsproposisjonen at norsk dyrevelferdslov må bygge på holdninger, tradisjoner, verdier og normer blant innbyggere, samtidig som den skal kunne legge avgjørende vekt på gjeldende faglig kunnskap og samtidig kunne ta høyde for ny kunnskap (Ot.prp.nr.15 2008-2009:12-13). Det ble foreslått å tydeliggjøre dyrs status og rettigheter ved å benytte begrepet egenverdi, det ble også foreslått å tydeliggjøre en plikt til å behandle dyr godt og forebygge fare for unødige påkjenninger og belastninger. Andre viktige nye bestemmelser i loven innebar krav om kompetanse for dyreeiere, innføring av varslingsplikt ved mistanke om mishandling og påbud om at dyreeiere som har brutt loven gjentatte ganger skulle fratras retten til å holde dyr. Barn under 16 år skulle ikke ha et selvstendig ansvar for dyr. Det ble innført krav om at driftsformer, metoder og utstyr skal være utprøvd før det tas i bruk, krav om bedøving ved avlaving og at avlaving av dyr ikke skulle gjøres til et selvstendig underholdning – eller konkurranseelement. Mattilsynet ble lovfestet som tilsynsorgan og dyrevernemndene lovfestet som en del av mattilsynets lokalkontor, det ble innført overtredelsesgebyr for rutinemessige og mindre alvorlige overtredelser, forbud mot seksuell omgang og handlinger av dyr. Det ble lovfestet en opplysningsplikt og foreslått å innføre en allmenn varslingsplikt, samt at dyreeiere som har brutt loven ble fratatt retten til å holde dyr. Dyreeiers plikt til å beskytte husdyr og tamrein på beite mot rovvilt ble videreført og presisert. Det ble også foreslått at mattilsynet kunne fatte vedtak om beiterestriksjoner for å beskytte husdyr mot rovdyr, samtidig som det ble foreslått å gi dyreeier rett til økonomisk kompensasjon for å skape trygghet for næringsdrivende som har beitedyr i områder utsatt for rovvilt (Ot.prp.nr.15 2008-2009:8-14). I tillegg ga forslaget mer utfyllende og generelle krav til dyrs levemiljø enn

tidligere dyrevernlov. Samtidig som lovforslaget anga standarder som legger til rette for god dyrevelferd i dag, skulle den også kunne tolkes i lys av samfunnets til enhver tid gjeldende etiske normer for dyrehold og på den måten være aktuell også i et lengre tidsperspektiv (Tveito, 2007).

5.2.4 Komiteens merknader til Ot.prp.nr.15 (2008-2009) og høringsvarene

Det er næringskomiteen, i likhet med stortingsmeldingen, som har behandlet Ot.prp.nr.15 2008-2009 *Om lov om dyrevelferd*, og det har vært en sak komiteen har brukt lang tid på. Under et møte i Odelstinget mandag 27.04.2009 diskuteres sak nr.2 *innstilling fra næringskomiteen om lov om dyrevelferd*. Det skrives at det har vært en omfattende høringsprosess, hvor både innspill fra opposisjonen og andre innspill som har kommet fram under høringen, har fått gjennomslag. Komiteen mente det har vært en utfordring å balansere kravene til en streng dyrevernlovgivning og hensynet til de som skal eie dyr, spesielt til de som benytter dyr i kommersiell sammenheng i for eksempel landbruket (Innst.O.nr.56:28). Noen av bestemmelsene i denne lovprosessen skapte store diskusjoner, blant annet debatten rundt dyrs status og rettigheter, dyrevernemndene og rovviltsnæringen. Nedenfor gir jeg en innføring i hva disse temaene handlet om.

Formålsparagrafen og dyrs egenverdi

Formålet med dyrevernloven av 1974 var at dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødig lidelse. Departementene foreslo at formålet til den nye loven skulle være å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr. Dette utgjør en modernisering i forhold til ordlyden i tidligere dyrevernlov. God dyrevelferd og respekt for dyr henger i stor grad sammen, og med det ville loven bidra til at dyr anerkjennes ut fra egenverdi og egenart (Høring, 2007:14). De høringsinstansene som har uttalt seg om lovformålet, støttet det og mente forslaget styrker dyrs status som levende vesener som har verdi utover den verdien de måtte ha for mennesker (Ot.prp.nr.15 2008-2009:18). Et mål for revisjonen av dyrevernloven har vært å presisere dyrs status og rettigheter. Departementene foreslo å bruke begrepet egenverdi i den generelle bestemmelsen. NOAH hevdet formuleringen i formålsbestemmelsen var meget god og

påpekte viktigheten ved å fremheve elementet respekt. Mattilsynet foreslo en tilføyelse om at loven skulle bidra til at dyr ble oppfattet som individer med egenverdi, noe Dyrevernalliansen også mente burde presiseres. Norges Bondelag var enig i at det skulle etableres et regelverk for dyrevelferd som slår fast at dyr har egenverdi og skal beskyttes mot unødig fare, men mente at kravet om beskyttelse må avveies opp mot flere andre hensyn. Blant annet krav om økonomiske og rasjonelle driftsmåter og dyreeiers mulighet til å iverksette nødvendige tiltak (Ot.prp.nr.15 2008-2009:22). Dyrevernalliansen støttet innføringen av dyrs egenverdi i lovverket, men påpekte at bestemmelsen ikke klargjør dyrs status og rettigheter. Etter ordlyden er det fortsatt uklart om dyr rettslig har status som «ting» eller om de anses som subjekter med rettsevne (ibid). Den norske veterinærforening pekte på at når dyr tillegges egenverdi, reiser det problemstillinger i forhold til andre lovverk, hvor dyr defineres som ting. Departementet la til grunn at forståelse for dyrs egenverdi var elementer som ville fremme lovens formål og at disse hensynene ble ivaretatt gjennom materielle bestemmelser i loven. I høringsnotatet ble det foreslått å tydeliggjøre dyrs status og rettigheter ved å legge til egenverdi i den generelle bestemmelsen, i tillegg ble det foreslått å tydeliggjøre en plikt til å behandle dyr godt og forebygge fare for unødige påkjenninger og belastninger. Samt at det skulle tas hensyn til dyrs fysiske og mentale behov ut fra deres egenart og evne til å ha positive og negative opplevelser.

Saksordfører Hans Frode Kielland Asmyhr fra Fremskrittspartiet skriver at det har vært noen stridstemaer under behandlingen av denne saken. Blant annet forslaget om å ta inn en setning om dyrs egenverdi i lovteksten. Regjeringen hadde i høringsforslaget tatt med denne: *Dyr har en egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker.* Det var uenigheter under komiteens behandling for at begrepet *dyrs egenverdi* skulle tas inn i lovteksten igjen fordi det ville gi dyr en sterkere rettslig stilling, enn hvis det ikke ble med. Et flertall i komiteen, alle unntatt medlemmene fra FrP, har tatt med dette begrepet og den setningen som da ble tatt ut etter departementets høringsrunde (Odelstinget, 2009). I høringsrunden har flertallet skrevet at begrepet *egenverdi* ikke skal få noen betydning for slik dyreholdet er i dag. Men mange aktører som er opptatt av dyrevern, har under høringen gitt uttrykk for at de håper at ved å ta inn begrepet vil bedre dyrs rettsstilling. Statsråd Lars Peder Brekk skriver som svar på dette spørsmålet: *Det vil ikke ha noen dyrevelferdsmessige konsekvenser å ta inn*

begrepet egenverdi i lovteksten. Som nevnt vil begrepet kun ha en symbolverdi og ikke i seg selv bidra til bedre dyrevelferd (Odelstinget, 2009:457).

Saksordfører Asmyhr (FrP) tror forvaltningen eller rettssystemet vil få en betydelig utfordring med å definere dette begrepet, og ønsker ikke å være med på å ta inn et begrep i lovteksten når det er uklart hvilke rettslige konsekvenser det vil få for dyr. Etter regjeringens behandling av dette lovforslaget i slutten av 2008, valgte departementet å videreføre begrepet *egenverdi* som et viktig fundament for loven og dens formål, men foreslo å ta selve begrepet ut av lovteksten (Ot.prp.nr.15 2008-2009:23). Forslaget om å fjerne egenverdi gis ingen begrunnelse i odelstingsproposisjonen eller under høringen. Elisabeth Røbekk Nørve fra Høyre mener at det kan påvirke våre holdninger når det gjelder positiv tenkning om dyr og dyrevelferd, selv om det kun vil ha en symbolverdi, og er derfor glad for at regjeringen valgte å ta inn forslaget og at det støttes av flertallet. Det at loven nå ville beskytte dyrene av hensyn til dyrene selv og ikke bare av hensyn til mennesker, vil ha betydning for tolkningen av bestemmelsene i loven.

Dyrevernloven av 1974 har vært uklar i henhold til hvem loven primært beskytter, og flere har hevdet at bestemmelsene ikke var begrunnet i hensyn til dyrene (Høring, 2007:16). I flere sammenhenger har også begrepet *unødig lidelse* vært beskrevet som for upresist, da det kan forstås slik at dyr aktivt kan påføres lidelser så fremst lidelsen ikke betraktes som unødig. Denne grensen mellom rettmessig lidelse og rettsstridig handling har imidlertid ingen fastsatt standard, og en må i de fleste situasjoner legge skjønnsmessige vurderinger til grunn. Dette har vært et av de største og viktigste ankepunktene mot loven fra dyrevernorganisasjonenes side. Departementene foreslo derfor å erstatte begrepet *lidelse* med en plikt til å behandle dyr godt og forebygge fare for unødige *påkjenninger og belastninger*. De pekte på at det ikke var meningen at dyr skulle beskyttes mot enhver påkjenning, men det å hindre påkjenninger og belastninger som er unødvendige eller uakseptable (ibid). Det ble derfor foreslått å videreføre begrepet *unødig* som et vurderingskriterium i lovteksten. Når det gjelder andre del av bestemmelsen: *dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger*, hevdet flere høringsinstanser at begrepet *unødig* var problematisk, da det kunne

være vanskelig å tolke. Enkelte høringsinstanser ønsket at begrepet skulle fjernes helt fra bestemmelsen. I tillegg ble det foreslått å ta inn frasen: *det skal tas hensyn til dyrenes fysiske og mentale behov ut fra egenart og evne til å ha positive og negative opplevelser* (ibid). Dette er også en modernisering i forhold til tidligere dyrevernlov, som benyttet begrepene *instinkt og naturlig trong*. Med *ut fra egenart* ønsket departementene å peke på at dyr har ulike behov som skal ivaretas med tanke på kjønn, alder og rase. Dyrevelferdsmessige vurderinger bør generelt bygge på et solid faktagrunnlag, men på grunn av stor mangel på kunnskap om atferd under naturlige forhold, vil det også her være behov for å treffe skjønnsmessige beslutninger (Høring, 2007:17). Forslaget om at det skulle tas hensyn til dyrs fysiske og mentale behov ut fra deres egenart og evne til å ta positive og negative opplevelser ble ikke foreslått videreført fra høringsforslaget. Når det gjelder dyrs juridiske status, forklarte departementet at loven ikke ville medføre at dyr får rettigheter utover de handlinger som skal beskytte dyrene.

Dyrevernemndene

Ved en ny lovendring angående dyrevernemndene, i år 2004, fikk Mattilsynet hjemmel til å føre tilsyn og fatte vedtak etter dyrevernloven. Dyrevernemndene ble opprettholdt med samme vedtaksmyndighet som tidligere, altså fatte vedtak mot dyreeiere. Gjennom delegering ble nemndene underlagt Mattilsynets instruksjonsmyndighet (Høring, 2007:50). I lovforslaget foreslo departementene å videreføre Mattilsynet som tilsynsmyndighet på dyrevelferdsområdet, og at andre tilsynsorgan som dyrevernemndene ikke skulle lovfestes. Departementene mente det ville være hensiktsmessig å kunne organisere forvaltningen av dyrevelferdsområdet på en praktisk måte uten unødige bindinger i lovverket (ibid). Spørsmålet om tilsynsmyndighet etter loven, spesielt dyrevernemndenes rolle, engasjerte mange høringsinstanser. I følge departementene ville fordelene med nemndene vært at de ofte har god oversikt over det dyrehold som utøves i deres områder og at de bidrar til synliggjøring av dyrevernarbeidet. Mens de største ulempene blant annet var at dyrevernemndene og mattilsynet vil ha parallell kompetanse, at det vil være utfordrende å sikre at en legmannsnemnd har kompetanse til å ivareta sin funksjon i henhold til de regler som gjelder for offentlig forvaltning og at behovet for nemndene i dyrevernforvaltninger er blitt redusert ved at regelverket er blitt mer detaljert (Høring, 2007:51). Departementene mente at rent forvaltningsmessig vil det være lite effektivt med mange aktører med

overlappende oppgaver. Flere høringsinstanser støttet forslaget om å ikke lovfeste andre tilsynsorganer enn mattilsynet (Ot.prp.nr.15 2008-2009:78). Fiskeridirektoratet, Fylkesmannen i Nordland, TINE, Geno, Helsetjenesten for storfe og Norsk kjøttfeavlsalg ga uttrykk for at det ikke lenger var behov for dyrevernemndene som tilsynsmyndighet. Dyrebeskyttelsen Norge skrev i sitt høringssvar at de ønsket et profesjonelt tilsyn basert på faglig kompetente personer som har tilsynet som sitt hovedvirke, og støttet forslaget om å ikke lovfeste dyrevernemndene; selv om de primært ønsket et annet tilsynsorgan enn mattilsynet. De fryktet at dersom nemndenes oppgaver skulle overtas av mattilsynet, vil de ikke bli gjennomført med den kvalitet som er nødvendig da arbeidet allerede var blitt nedprioritert etter innlemmelsen i mattilsynet. NOAH uttalte at det var svært uheldig at ett organ skulle ivareta både dyrs interesser og forbrukernes interesser om helsemessig mat, da disse to kan være motstridende (Martinsen, 2008:25). Organisasjonene mente at i de tilfeller hvor disse interessene kolliderer eller der de menneskelige interesser krever mer ressurser, vil det alltid være dyrenes interesser som må vike. NOAH ønsket derfor et eget forvaltningsorgan som kunne føre tilsyn med dyrevelferdsloven. Flertallet av høringsinstansene¹¹ som uttalte seg om dyrevernemndene mente derimot at dyrevernemndene bør bestå. De fleste uttrykte også ønsket om at de skal være lovfestet (Ot.prp.nr.15 2008-2009:78). Flere pekte på viktigheten av lokal kjennskap til dyrevelferdssaker, og noen pekte på at dyrevernemndene gir et kostnadseffektivt tilsyn. Flertallet av høringsinstansene mente altså at dyrevernemndene spiller en viktig rolle i arbeidet med dyrevelferd, og departementet delte vurderingen av at nemndene bidrar til legitimitet for arbeidet. Det ble dermed foreslått at dyrevernemndene skulle være en del av det lokale mattilsynet, hvor mattilsynet organiserer sammensetning av og bestemmer hvilken myndighet som skal tillegges dyrevernemndene (Ot.prp.nr.15 2008-2009:80).

¹¹ Direktoratet for naturforvaltning, mange fylkesmenn, Møre og Romsdal fylke, Veterinærinstituttet, Norges veterinærhøgskole, Rådet for dyreetikk, Den norske veterinærforening, Norges Bondelag, Norsk Bonde – og Småbrukarlag, Norsk bygdekvinnelag, Norsk Sau og Geit, Nord-Trøndelag Arbeiderparti, Kontaktutvalget for tamreinlaga i Sør-Norge og noen regionråd (Ot.prp.nr.15 2008-2009:78).

Rovviltsnæringen

Et annet stridstema har dreid seg om rovdyr. Forslaget om eksplisitt å lovfeste dyreholders plikt til å sikre at dyr beskyttes, har vært et av forslagene som har fått mest oppmerksomhet i høringen (Innst.O.nr.56:21). Kommentarene har spesielt vært knyttet til beskyttelsen mot rovvilt. Våren 2004 inngikk et stort flertall i Stortinget et forlik om rovvilt, hvor hensikten var å ha levedyktige bestander av de store rovdirene og samtidig bevare aktive utmarksnæringer. Gjennom lovens § 30 ble mattilsynet gitt myndighet til å fatte vedtak om beiterestriksjoner, og det ble lovfestet en rett til økonomisk kompensasjon for dyreeier. Men det ble forutsatt at dette skulle være en bevilgningsstyrt ordning. Høyre mente at full beitenekt i bondens utmarksområde var et direkte inngrep i eiendomsretten. Partiet mente at inngripende vedtak om beiterestriksjoner med nedsanking av dyr eller forbud mot å sende dyr på beite måtte gi dyreeier rett til full kompensasjon og fremmet derfor et forslag om full erstatning på påløpte kostnader ved beitenekt. KrF mente også at pålegg om beitenekt ville skape store utfordringer for bønder som driver med husdyrdrift, og påpekte at rovdyrpolitikken har skapt stor frustrasjon blant de bygdesamfunnene som er avhengige av landbruksdrift (Odelstinget, 2009:460). Partiet mente at rovdyr ikke må få forrang framfor husdyr, og var også sterkt uenig i at dyreeiers rett til kompensasjon skulle være bevilgningsstyrt. Men i innstillingen til næringskomiteen om *lov om dyrevelferd* ville ikke statsråden svare konkret på om det ville gis full erstatning eller ikke, og overlot spørsmålet til Miljøverndepartementet, noe Hans Frode Kielland Asmyhr (FrP) var svært skeptisk til. Han fryktet at næringsutøvernes interesser ikke ville bli prioritert i, noe han kalte et *næringsfiendtlig departement som Miljøverndepartementet* (Odelstinget, 2009:466). Nørve (H) mente det nå ville være en fortvilet situasjon for bøndene som må gå en fremtid i møte uten å vite om de får refundert tap på grunn av rovvilt eller ikke. I originalteksten ble det tatt inn et forslag om at dyreeier har plikt til å verne buskapen sin mot rovdyr, noe som ble fjernet under behandlingen fordi det oppsto usikkerhet om hvorvidt bestemmelsen påla dyreeier et større ansvar enn tidligere for å beskytte dyrene sine mot rovvilt (Odelstinget, 2009:458). Dette mente Asmyhr (FrP) var positivt, da beitenekt for bønder som er avhengig av å bruke sin utmark vil gi en uholdbar tilstand i bygde-Norge (Odelstinget, 2009). Ordet *rovdyr* ble da fjernet fra bestemmelsen, med den forståelse at dyreeier fortsatt må beskytte dyrene fra rovdyr uten at rovdyr nevnes særskilt i lovens paragrafer. Medlemmene fra Høyre var svært glad for at bøndene vant fram ved at ordet *rovdyr* ble fjernet fra forslaget, men var også veldig skuffet over at regjeringen ikke

ville gi full erstatning ved beitenekt. Det har også vært store konflikter knyttet til at mattilsynet fikk rett til å ilegge beitenekt i rovdyrutsatte områder (ibid). Dette må ses i sammenheng med blant annet fellingskvotene, og Høyre påpekte at det var tatt ut under halvparten av jerv og bjørn i 2009; noe som nok en gang betyr store tap på grunn av rovvilt for bøndene.

5.3 Oppsummering

På bakgrunn av de store strukturendringene i norsk husdyrbruk og den nye kunnskapen om dyrs evner og behov ble det, som sagt, foretatt en bred gjennomgang av alt dyrehold i Norge i dyrevelferdsmeldingen. Meldingen anga mål og tiltak for å bedre dyrevelferden i Norge. Stortinget har gjennom behandling av dyrevelferdsmeldingen gitt sin tilslutning til dette, og startet dermed prosjektet med å lage en ny lov på dyrevelferdsområdet. Ved behandlingen av dyrevelferdsmeldingen ga Stortinget mål og rammer for arbeidet med ny dyrevelferdslov, og med lovforslaget følger Regjeringen opp og viser ønsket om å styrke dyrevelferden i Norge. Siden dyrevelferdsmeldingen kom fem år før det endelige lovforslaget ble vedtatt, var allerede mye av forskriftsverket oppdatert og forbedret (Odelstinget, 2009:462). Lars Peder Brekk forklarer i en artikkel at mange av bestemmelsene i den nye dyrevelferdsloven i praksis er en videreføring av prinsipper som gjelder fra dyrevernloven av 1974, men at det også er en del nye. Brekk syntes også det var en stor styrke at det var politisk enighet om prinsippene som ble nedfelt i loven. Han mente det *viser bred politisk vilje til å arbeide for god dyrevelferd* (Klassekampen, 2009). Statsråden forklarte at hovedmålet for arbeidet med dyrevelferd var at alle dyr skulle ha det godt, og at Stortingets tilslutning til den nye dyrevelferdsloven var et viktig skritt i arbeidet for ytterligere å forbedre velferden for dyr (Odelstinget, 2009).

6 Empiri: Vedtaksfasen

6.1 Innledning

Denne fasen handler om beslutningene som ble tatt under behandlingen av dyrevelferdsloven, samt utfallene til noen av de konfliktfylte sakene som oppsto. Den nye dyrevelferdsloven ble et resultat av en langvarig prosess preget av både tautrekking og konsensus. Arbeidet startet, som sagt, tidlig på 2000-tallet og det endelige forslaget ble lagt fram for Stortinget i 2009, med plan om å iverksette loven fra og med 2010. Det vil si nærmere ti år etter at initiativet ble tatt. I dette kapitlet vil jeg se nærmere på utfallet til noen av de beslutningene som ble tatt i prosessen. Først vil jeg forklare noe av det som ble videreført fra tidligere dyrevernløve, videre til hva som ble luket ut i løpet av prosessen og til noen av de nye prinsipper som ble innført. Jeg har valgt å fokusere på og utdype beslutningsutfallet til seks av de temaene jeg har tatt opp tidligere i empirien; dyrs moralske og juridiske status, unødig lidelse, pelsdyroppdrett, rovdyr, egenverdien og løsdrift for storfe. Disse elementene er valgt på bakgrunn av konfliktnivåene og uenighetene de skapte underveis i prosessen. Til slutt presenterer jeg forslagene som ble fremmet under behandlingen og hvordan stemmene fordelte seg.

6.1.1 Premisser videreført fra tidligere dyrevernløve

Til tross for ønskene om å presisere dyrs moralske og juridiske status i dyrevelferdsloven, blir ikke dette presisert, verken i forarbeidene eller i loven. Det er derfor ingenting som endrer dyrs juridiske status som tidligere ble definert som «ting» uten rettigheter. Dyr er underlagt eiendomsretten og kan holdes for ulike formål, selges, lånes bort, pantsettes, avlives og være gjenstand for eiendomsforbrytelser som skadeverk og tyveri (Stenevik, Mejdell 2011:22). De tamme dyrene defineres dermed fortsatt, juridisk sett, som menneskers eiendom.

Dyrevelferdsloven fastslo et sett regler for behandling av dyr, men departementet la til grunn at loven ikke medførte at dyr får rettigheter utover dette (Ot.prp.nr.15 2008-2009:24).

Departementene berørte dyrs moralske status ved å lovfeste egenverdien, men virkningen av dette var hovedsakelig ment å være holdningsskapende, ifølge tidligere landbruksminister Lars Peder Brekk. Dyrs status vil, etter dyrevelferdsloven, heller ikke endre deres status etter forvaltnings – eller prosesslovene ifølge Stenevik og Mejdell (Stenevik, Mejdell 2011:24).

Dyrevelferdsloven videreførte også prinsippet som gjør at dyr lovlig kan påføres både påkjenninger og belastninger. I lovens §3 står det: *dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger*. Det betyr at når formålet i seg selv anses berettiget, kan man i prinsippet utsette dyr for påkjenninger og belastninger dersom nytteverdien for mennesker er stor nok (Stenevik, Mejdell 2011:45). Mye av debatten omkring lovligheten av ulike former for dyrehold gjelder nettopp uenighet om hvor grensen mellom nødvendig og unødvendig lidelse skal trekkes (Mejdell, 2000:194). I dyrevelferdsmeldingen ble det påpekt at *unødig lidelse* i dyrevernloven av 1974 var et for upresist begrep. Ordlyden har imidlertid ikke blitt vesentlig klarere i dyrevelferdsloven ved at begrepet *lidelse* byttes ut med *påkjenninger og belastninger*, da det er begrepet *unødig* som har vært kritikkverdig. Flere høringsinstanser, hovedsakelig dyrevernorganisasjoner, pekte i høringsrundene på at dette begrepet var problematisk fordi det kan være vanskelig å tolke. Det faktum at lovverket gjør det mulig å rettmessig påføre dyr lidelse har også vært et av de største ankepunktene fra dyrevernorganisasjoner mot tidligere lov, likevel videreføres det i dyrevelferdsloven.

Til tross for diskusjonene rundt pelsdyrnæringen og alle protestene fra dyrevernorganisasjonene, enkeltindivider samt medlemmene i Sosialistisk Venstreparti i starten av prosessen om at denne næringen bør forbys, ble det pekt på viktigheten med at dette arbeidet fortsetter. Under forhandlingene angående pelsdyrnæringen utarbeidet departementene flere regler for forbedring av forholdene i pelsdyrfarmene med en tidsramme på 10 år, men presiserte at næringen skulle bestå. Men departementet la også til grunn at dersom det ikke skjer forbedringer i pelsdyrholdet innen denne fristen, bør det vurderes å forby pelsdyrhold i bur (St.mld.nr.12 2002-2003). Arbeiderpartiet og Senterpartiet påpekte at pelsdyroppdrett er levebrødet for om lag 500 bønder som bidrar til betydelig sysselsetting, verdiskapning og skatteinngang til næringssvake strøk (nationen.no). Videre ble det pekt på, under AP's landsmøte i 2009, at Norge har et av verdens strengeste regelverk for pelsdyrhold og at Mattilsynets inspeksjoner viste at pelsdyrfarmer følger de påbud som er lagt (ibid). Problemet, som flere dyrevernaktivister har forsøkt å bevise gjennom ulovlig filming på farmene, er at mange pelsdyrfarmer ikke overholder disse reglene. I tillegg er mattilsynets

inspeksjoner meldt fra om på forhånd, noe som gir farmene tid til å forbedre seg. Resultatet fra inspeksjonene kan dermed ikke alltid regnes for å være representative for hvordan forholdene i pelsdyrnæringen egentlig er. Fra regjeringen var det kun SV som ønsket en avvikling av pelsdyroppdrett, og selv med stor støtte i befolkningen ble de nedstemt på dette punktet. Utover i prosessen, etter flertallet hadde bestemt å beholde næringen, ble ikke pelsdyrholdet diskutert mer i dybden.

6.1.2 Konflikttemaer som lukes ut av prosessen

Norsk rovdyrpolitikk har vært sterkt konfliktfokusert, noe som i liten grad har bidratt til løsninger samt at avgjørelser på området har trukket ut i tid. Plikten til beskyttelse mot rovviltfare er mye omtalt i forarbeidene, noe som skyldes at det både dreier seg om et svært alvorlig dyrevelferdsproblem, men også et høyt konfliktnivå som inneholder politikk (Stenevik, Mejdell 2011:285). Forslaget om å lovfeste dyreeiers plikt til å beskytte dyr mot, spesielt, rovvilt har fått støtte fra mange høringsinstanser. Dette er hovedsakelig innen forvaltningen og interesseorganisasjoner for dyrevelferd og miljø. Forslaget har derimot møtt motstand hos en rekke næringsorganisasjoner og en del kommuner og regionråd (Innst.O.nr.56:21). Det hevdes at det er en prinsipiell forskjell mellom årsaker som dyreholder har reell mulighet til å beskytte dyrene mot, og årsaker som ikke kan kontrolleres, slik som for eksempel fredet rovvilt. Den store politiske uenigheten om grensen for husdyreiers plikt til å beskytte beitedyr mot rovdirene, førte til at ordet *rovdyr* til slutt ble utelatt i den endelige lovtteksten under punktet for *farer*, og skulle heller tolkes inn under *andre farer* sammen med angrep av hunder, påkjørsel og plaging av mennesker (Stenevik, Mejdell 2011:282). Stortinget skriver: *Erfaringene med tap av beitedyr og omfattende forebyggende tiltak har vist at det på et visst konfliktnivå, både ut fra dyrevernmessige, økonomiske og menneskelige hensyn, vil være mest effektivt og fremtidsrettet å skille beitedyr og rovvilt i tid og rom.*

Dette ble gjort for å fastslå at dyreeier ikke ble pålagt et større ansvar for å beskytte dyrene enn etter tidligere lov (Innst.O.nr.56:31). Til tross for store diskusjoner og uenigheter i lovforarbeidene rundt rovviltsnæringen, bestemte departementene å skille beitedyr og rovdyr fra hverandre i debatten og diskutere rovdyrkonflikten i en egen stortingsmelding. Stortingets

vedtatte rovdyrpolitikk fra 2004 skapte stor frustrasjon i mange bygdesamfunn som er avhengige av landbruksdrift. Departementet la likevel den allerede vedtatte rovviltpolitikken til grunn for dyrevelferdsloven. Hensikten med forliket i rovdyrpolitikken var å ivareta Norges forpliktelser i Bern-konvensjonen om å ha levedyktige bestander av de store rovdirene og samtidig kunne opprettholde beitebruk i hele landet (Odelstinget, 2009:458). Dette har vist seg å være en konflikt som er svært vanskelig å løse tilfredsstillende.

Stortingskomiteen sier lite direkte om dyreholders plikt til å beskytte beitedyrene mot rovvilt, men gir føringer for tilsyn og vedtak som gir mattilsynet hjemmel til å treffe vedtak om beiterestriksjoner (Stenevik, Mejdell 2011:286). Flertallet i næringskomiteen påpekte at beiterestriksjoner var et svært inngripende tiltak og som kun må benyttes dersom ingen andre tiltak gir tilstrekkelig beskyttelse (Innst.O.nr.56:32). Høyre mente at full beitenekt var et direkte inngrep i eiendomsretten til bøndene. De mente også at det bidrar til å øke bøndenes plikter og samtidig øke rovdyrkonflikten (Odelstinget, 2009:458). Komiteens medlemmer fra FrP, Høyre og Krf viste til at det ved nedsanking av dyr eller forbud mot å sende dyr på beite, måtte foreslås i gi eier rett til kompensasjon. Medlemmene mente forslaget om beiterestriksjoner kunne føre til at store deler av landbruket i rovdyrutsatte områder ville bli nedlagt (ibid). De var også sterkt uenige i at dyreeiers rett til kompensasjon skulle være bevilgningsstyrt, og fremmet – sammen med Venstre – derfor et forslag om full erstatning ved beitenekt. Forslaget ble støttet av FrP, KrF og Venstre, men dessverre for bøndene ikke av SP og resten av de rød-grønne. Det betyr at mattilsynet fikk rett til å pålegge beitenekt i rovdyrutsatte områder, og at kompensasjonen skulle være bevilgningsstyrt. Utfallet har i all hovedsak ikke bidratt til å dempe konflikten i rovdyrdebatten.

6.1.3 De nye prinsippene

Hvorvidt formuleringen om egenverdi skulle tas med i lovteksten var svært omdiskutert. Den var med i høringsutkastet, for så å bli utelatt i lovproposisjonen, og ble til slutt tatt inn igjen av Stortinget i den endelige lovteksten (Stenevik, Mejdell 2011:33). Ordet egenverdi er et vidtgående begrep, og kan tolkes på ulike måter. I vid forstand innebærer det beskyttelse av liv. Men det finnes ingen støtte i verken forarbeidene eller loven for øvrig for tolkning av

begrepet egenverdi når det gjelder retten til å leve. Loven gir dermed, ut ifra dagens forståelse av lovens bestemmelser, svært begrenset vern av dyrs liv (Stenevik, Mejdell 2011:35). Dette til tross for at det var et av premissene for den nye loven. FrP var det eneste partiet, og blant høringsinstansene, som ikke ville ta inn begrepet egenverdi. Grunnen for dette var at begrepet ikke fikk noen betydning for verken dyreholdet slik det allerede er, eller en bedring av dyrs rettsstilling. Når Brekk forklarte at begrepet kun ville ha en symbolverdi, mente FrP at statsråden kastet blå i øynene på dem som hadde håpet det skulle bidra til bedre rettsstilling for dyrene. Begrepet vil kunne skape store utfordringer for de som nå skal tolke loven i fremtiden, ifølge Asmyhr (FrP) (Odelstinget, 2009:456).

Når det gjelder overgangen fra båsdrift til løsdrift er Venstre det partiet som var svært skuffet over beslutningen om å utsette kravet til løsdrift i 30 år, altså til 2034. Mye på grunn av velferden til dyrene. Partiet er klar over at det er kostander knyttet til innføringen av løsdrift, men poengterer at dersom Norge skal være i tet når det gjelder produksjon av god kvalitet og god dyrevelferd også i internasjonal sammenheng, ønsket de løsdrift så tidlig som mulig. Landbruksminister Brekk understrekte at han ikke trodde det var noen forskjell på velferden i et løsdriftsfjøs kontra en båsdriftsfjøs, og uttrykte tilfreds med løsningen. Han mente det var en fornuftig balansegang mellom økonomi og dyrenes behov, samt mulighetene for bøndene å foreta de nødvendige investeringene som var knyttet til dette (Odelstinget, 2009:464). Forslaget ble støttet av de andre partiene.

6.2 Forslag fremmet under prosessen

Under debatten har det blitt satt fram fire forslag. Forslag nr.1 kom fra Hans Frode Kielland Asmyhr på vegne av FrP, Høyre, KrF og Venstre om beitenekt. Forslag nr.2 kom også fra Hans Frode Kielland Asmyhr på vegne av FrP, Høyre og Venstre og lyder: *Stortinget ber regjeringen utrede mulighetene for å innføre en kompensasjonsordning til personer eller organisasjoner som frivillig tar hånd om forvillede og hjelpeløse dyr.*

Forslag nr.3 også fra Asmyhr på vegne av Frp, Høyre og Venstre lyder: *Stortinget ber regjeringen sørge for en helhetlig og enhetlig praksis hos Mattilsynet.*

Forslag nr.4 fra Asmyhr på vegne av Frp og Høyre lyder: *Stortinget ber regjeringen sørge for at det opprettes et sentralt register over saker om beitenekt på grunn av rovdyr.*

Komiteens innstilling til kapittel 1 § 3: *Generelt om behandling av dyr* og kapittel 3 § 30 første ledd: *Mattilsynet fører tilsyn og kan fatte nødvendige enkeltvedtak for å oppnå etterlevelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven* ble bifalt med 56 mot 15 stemmer. FrP stemte imot på begge forslagene. Det ble også votering mellom innstillingens kapittel 3 § 30 andre ledd første punktum: *Mattilsynet oppnevner dyrevernnemnder for å ivareta lekmannsskjønnet i dyrevelferdsarbeidet* og § 31 første punktum: *Ved inngripende vedtak om beiterestriksjoner grunnet rovvilt etter § 30, har dyreeier rett til økonomisk kompensasjon* og forslaget fra FrP, Høyre, KrF og Venstre ble innstillingen bifalt med 39 mot 32 stemmer. Komiteens innstilling til resten av kapitlene 1 (generelle bestemmelser) og 3 (administrative bestemmelser og sanksjoner) samt kapitlene 2 (særlige bestemmelser om dyrehold) og 4 (avsluttende bestemmelser) ble enstemmig bifalt. Lovens overskrift og loven i sin helhet ble enstemmig bifalt, og lovvedtaket ble sendt til Lagtinget.

6.3 Oppsummering

Ny dyrevelferdslov har vært en sak næringskomiteen har brukt lang tid på. Det har vært en omfattende høringsprosess, hvor både opposisjonen og høringsinstansene har fått gjennomslag for noen av sine innspill. Fra mitt syn har de største debattene i denne saken handlet om rovvilt, pelsdyroppdrett, løsdrift for storfe, unødig lidelse og lovens premiss om egenverdi. Andre nye elementer, som krav til kompetanse og varslingsplikten fikk også oppmerksomhet, men her var det stor enighet og bred støtte for forslagene. Flere av sakene har også vist seg å få et annet utfall enn det som så ut til å være utgangspunktet. Debatten rundt rovdyrnæringen ble til slutt svært konfliktylt, og ble aldri løst på en måte hvor alle sidene i saken var tilfredse. Det samme gjelder pelsdyrnæringen. Her hersker det fortsatt store

diskusjoner og uenigheter, og ingen av dyrevernorganisasjonene eller forkjempere for dyrevelferd ble hørt i denne debatten. Det kunne virke som at beslutningen angående dette temaet ble tatt av den politiske – administrative ledelsen på bakgrunn av økonomiske hensyn, ikke dyrevelferdsmessige. Pelsdyroppdrett ble videreført til tross for enorm motstand i befolkningen og blant annet partiet SV.

Inge Ryan (SV) hevdet at loven som ble behandlet i 2009 var et steg i riktig retning for at forholdene for dyrene skulle være så gode som mulig, men påpekte at det fortsatt var områder med politisk uenighet om hvordan ulike forhold kunne forbedres (Odelstinget, 2009:460). Dette understreker poenget til Christensen om at resultater ofte aksepteres fordi saksbehandlingen og framgangsmåten har vært riktig (ved at forholdene for dyr forbedres, selv om de ikke er optimale), og ikke fordi man nødvendigvis er enige i de resultatene som skapes (Christensen mfl, 2009:216).

I neste kapittel framstiller jeg analysen. Her vil jeg også ta for meg én fase av gangen, og analyserer deretter hver fase ut i fra de tre beslutningsteoretiske modellene.

7 Analyse

7.1 Innledning

Nå som det teoretiske rammeverket er nøye gjennomgått og forventede funn er presentert, er det på tide å rette fokuset mot analysen og avhandlingens funn, basert på datamaterialet som ble presentert i kapitlene 4, 5 og 6. Jeg søker å finne svar på de tre forskningsspørsmålene som ble stilt innledningsvis:

1. *Var det en stramt styrt rasjonell prosess med stor grad av forutsigbarhet?*
2. *Var det elementer av konflikt og/eller forhandlinger?*
3. *Var det elementer av Garbage-Can?*

I denne delen av avhandlingen vil jeg først komme kort tilbake til de forventningene som ble utledet fra den rasjonelle modellen, konflikt – og forhandlingsmodellen og Garbage-Can modellen i kapittel 2. Dette er gjort for å minne leseren på de forventninger som lå til grunn for analysen av det datamaterialet som er presentert. Jeg vil ta for meg én fase av gangen, og analysere hver fase med utgangspunkt i de tre teoretiske perspektivene for å finne ut hvilke av de utledede forventningene som i størst og eller minst grad «slår til». Etter en kort presentasjon av de tre teoretiske perspektivenes forventede funn vil jeg altså analysere hvorvidt disse forventningene samsvarer eller ikke samsvarer med avhandlingens datamateriale.

7.1.1 Fase én: *Initiativfasen – Hvor kom initiativet fra?*

Garbage-Can perspektivet

I dette perspektivet blir organisasjonen sett på som et løst koblet system, hvor organisasjonens formelle normative struktur fremstår som lite presis. Dette kalles som sagt et organisert anarki, fordi muligheten for å styre eller påvirke beslutningsprosessens forløp og utfall er svært begrenset. Deltakelsesrettighetene er uklart definert, og det er også uklart hva som betegnes som viktige problemer og gode løsninger for organisasjonen. Her er alle deltakere en deltids-deltaker, som betyr at enhver beslutning konkurrerer med andre beslutninger og

hendelser om en aktørs oppmerksomhet. Dermed vil atferden fortone seg kaotisk og lite forutsigbar, og tilfeldigheter og tid vil kunne være avgjørende i prosessen og for utfallet av beslutningen. Beslutningsprosessen og utfallet ses på som et resultat av tilfeldige koblinger mellom problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter. I følge dette perspektivet ble det forventet at initiativet til ny lov ville ha bakgrunn i en hendelse i samfunnet som har fått stor oppmerksomhet i media.

Dette er forventninger som finner svak støtte i mine data. Selv om blant annet pelsdyrnæringen har skapt debatter i media og samfunnet generelt, etter at det kom frem hvordan forholdene er i pelsdyrfarmene, er det likevel vanskelig å si med trygghet at dette var årsaken til lovrevisjonen ifølge mitt datamateriale. Men konfliktfylte temaer tatt opp i media, slik som nettopp pelsdyrdebatten og problemene i industrielt dyrehold kan likevel indirekte ha vært med på å rette søkelyset mot slike hendelser og endre synet folket har til dyreholdet i Norge. Selv om det ikke direkte førte til en revidering av loven alene, kan det ha medført et økende antall henvendelser til myndighetene og på den måten bidratt til at temaet ble satt på den politiske dagsorden. En landbruksminister og den politisk – administrative ledelsen må til slutt for så vidt forholde seg til hendelser om saker som skaper debatter i samfunnet.

Konflikt – og forhandlingsperspektivet

Ifølge dette perspektivet oppfattes organisasjoner som koalisjoner, hvor hver enkelt aktør handler formålsrasjonelt på bakgrunn av egne interesser. Organisasjonen består her av rasjonelle individ og undergrupper med ulike interesser, oppfatninger, krav og ressurser. Deltakelsesaksessen i prosessen vil være heterogen og til en viss grad kontrollert av ledelsen, men også supplert med andre deltakere. Beslutningsprosessen vil preges av alliansebygging basert på strategiske overveielser fra aktørenes side, og det er konflikter som er drivkraften i prosessen. Det ble forventet i denne fasen at initiativet til ny lov kom fra aktiviserte interessegrupper som presset saken på dagsorden, slik som blant annet Dyrevernalliansen og andre interesseorganisasjoner som kjemper for dyrevelferd. En annen forventning når det gjelder initiativet var at det kunne komme fra et politisk parti som jobber for og er opptatt av dyrenes beste, slik som blant annet Sosialistisk Venstreparti.

Mine data viser at første del av lov prosessen var stramt styrt ved at landbruksminister Hansen selv bestemte hvem som skulle være med i prosjekt -, styring – og ressursgruppene, men det ble i tillegg lagt vekt på at prosjektet skulle foregå som en åpen og bred prosess hvor flere organisasjoner, institusjoner og enkeltpersoner kunne få komme med innspill. Det vil si at det var en klar aktiveringsprosess her, ved at ledelsen bestemte hvem som skulle delta og på hvilket tidspunkt. I tillegg inkluderes pressgrupper, andre organisasjoner og enkeltindivider helt fra begynnelsen av prosessen. Disse institusjonene og organisasjonene ble tilskrevet og bedt om innspill angående utvalgte tema, noe som også tyder på kontroll fra ledelsens side om hvem som fikk være med å uttale seg og om hva. Det samme brevet ble også lagt ut på Statens Dyrehelsetilsyns hjemmeside med invitasjon til enkeltpersoner som kunne komme med innspill. Dyrevernalliansen er en av interesseorganisasjonene som fikk komme med innspill i prosessen og det kan sies at disse var med på å rette søkelyset på konfliktfylte temaer i dyreholdet, slik som blant annet pelsdyrnæringen. Dermed kan det, med støtte i mine data, sies at dyrevernalliansen kan ha vært med på å presse saken på dagsorden ved å sette fokus på uholdbare tilstander ved dyreholdet i Norge. Når det gjelder partiet SV, finnes det ingen støtte i datamaterialet at det var disse som initierte til lovrevisjonen.

Det rasjonelle perspektivet

I følge det rasjonelle perspektivet vil beslutningsprosessen være gjenstand for stram politisk styring som oppnås gjennom hierarkisk kontroll av aksess – og beslutningsstrukturen. Som nevnt i teorikapitlet vil aktiviseringsprosessen i denne modellen være relativt avgrenset og stabil, og enkelte deltakere med spesielle rettigheter vil i stor grad prege prosessen. Defineringsprosessen vil være preget av instrumentell tenkning, hvor offisielle målsetninger vil stå sentralt. Det vil, dersom denne modellen har forklaringskraft, være etablert en klar deltakerstruktur med klare retningslinjer med hensyn til tidsplan og prosedyrer, og hvem som får aksessrettigheter til å delta på de ulike arenaene. I tillegg vil initiativ til ny lovgivning komme fra de som har formell adgang til å ta initiativ. Dermed ble det forventet at prosessen har vært preget av deltakere som i kraft av sin hierarkiske posisjon og formelle organisasjonstilknytning har blitt tildelt rett og/eller plikt til å delta og at de har benyttet

denne retten. Det ble også forventet at regjeringen og landbruksdepartementet ville være de helt sentrale aktører som har hatt styringen med prosessen, og at initiativet kom fra toppen, med andre ord daværende Landbruksminister Bjarne Håkon Hansen. Videre utledet jeg en forventning om at initiativet ble til på bakgrunn av at man sto overfor «ekte utfordringer», eller problemer, som for eksempel ville være frembrakt av endrede samfunnsforhold og/ eller inspirasjon fra lovverk i andre sammenlignbare land, evalueringer eller andre grunnleggende endringer i næringen.

Disse forventningene støttes av empirien. Når det gjelder initiativfasen, viser mine data at den politiske ledelsen ved landbruksminister Bjarne Håkon Hansen både tok initiativet og kontroll over prosessen helt fra begynnelsen. Hansen uttrykte et ønske om en helhetlig debatt om dyrehold og foreslo i år 2000 at det skulle lages en egen stortingsmelding. Når det gjelder bakgrunnen for initiativet viser dataene mine at det kan være en blanding mellom ny kunnskap om dyrs naturlige atferd og behov, medias voksende fokus på dyrevelferd og inspirasjon fra andre europeiske lovverk og anbefalinger fra både EU og Europarådet som fikk landbruksdepartementet til å foreta en vurdering av alt dyrehold i Norge. Mine data viser også at initiativet til forslag om en helt ny dyrevelferdslov kom fra departementene selv, og mer presist; Bjarne Håkon Hansen. Men det fremstår, som sagt tidligere, litt press fra både dyrevernorganisasjoner og fra sterke hendelser vist fram av media om at det var på tide med endringer i lovverket på dyrevelferdsområdet. I tillegg ble det satt fokus på de endringene som har skjedd i samfunnet de siste årene, men disse satte som sådan ikke noe press på statsråden til å starte lovrevisjonen. Dermed kan det sies at det rasjonelle perspektivet får til dels sin tilslutning på dette punktet.

7.1.2 Fase to: Lovarbeidsfasen – Hvordan var prosessen formelt organisert?

Det rasjonelle perspektivet

I denne fasen ble det forventet at det ville være klare retningslinjer for hvem som kunne delta i prosessen. Det ble også forventet at de politiske aktørene ville ønske å begrense deltakelsen til pressgrupper i samfunnet, slik som dyrevernorganisasjonene, for å utøve mer kontroll i

prosessen. I tillegg ble det forventet at departementene kom til å sette økonomiske hensyn opp mot dyrevelferdsmessige, og til slutt utledet jeg en forventning om at regjeringen og landbruksdepartementet kom til å uttrykke at ny lov om dyrevelferd ville brukes som middel for å sette Norge på kartet som foregangsland på dyrevelferd i internasjonal sammenheng. Med andre ord; lovarbeidsfasen ville være preget av en klar mål-middel-tankegang.

Det første landbruksdepartementet gjorde var å nedsette en prosjektgruppe på fire personer med representasjon fra tre forskjellige organisasjoner, inkludert landbruksdepartementet selv. De opprettet også en styringsgruppe med fem personer som representerte landbruksdepartementet, fiskeridepartementet og Dyrehelsetilsynet, hvorav én av de var fra sistnevnte organisasjon. Ressursgruppen bestod av utvalgte personer fra dyrevernorganisasjoner, interesseorganisasjoner, individer fra husdyrproduksjon, veterinærer og journalister, noe som viser at det var total kontroll over deltakelsesaksessen. Det var helt klare retningslinjer for hvem som kunne delta. Denne forventningen finner dermed støtte i empirien. Et viktig spørsmål i dette tilfellet er hvilke aktører som deltok i prosessen vedrørende den nye dyrevelferdsloven. Det støttes midlertidig ikke fullt ut at departementet ønsket å begrense deltakelsen til dyrevernorganisasjonene, da flere av disse ble invitert til å komme med innspill på flere dyrerelaterte forhold underveis i prosessen. Samtidig viser mine data at uttalelser fra både dyrevernorganisasjoner, interesseorganisasjoner og enkeltpersoner angående konfliktfylte temaer som dukket opp i prosessen ble plassert i små bokser for «eksterne innspill» i stortingsmeldingen, og det kan virke som at kommentarene heller ikke ble tatt hensyn til da lovforslaget ble utformet. Dermed kan det sies at denne forventningen til dels finner støtte i empirien. Videre hadde landbruksdepartementet selv utformet innholdet og de målsettingene som dyrevelferdsmeldingen presenterte, og dataene mine viser utover i prosessen at økonomiske hensyn ble satt opp mot dyrevelferdsmessige. I flere av tilfellene ble også dyrs velferd nedprioritert. I saken om for eksempel overgang fra båsdrift til løsdrift ble det blant annet bestemt å utsette ombygging av fjøs som driver med båsdrift fra opprinnelig 20 år til 30 år, på grunn av de økonomiske kostnadene som var knyttet til dette. Beslutningen går helt klart på bekostning av hensynet til dyrevelferd. Det samme gjelder for pelsdyrnæringen. Dette har vist seg tydelig å være etisk uforsvarlig, men også økonomisk bærekraftig. Pelsdyrene blir fratatt retten til naturlig atferd og muligheten for å blant annet

svømme, på grunn av de økonomiske kostandene dette medfører. Også saken hvor Eidsivating lagmannsrett behandlet spørsmålet om pelsdyrnæringen var i strid med dyrevernavloven, illustrerte at hensynet til effektivitet og økonomi har vunnet frem på bekostning av dyrs behov for et mer stimulerikt liv (Stenevik, Mejdell, 2011:94). Retten uttalte at driften vanskelig kan aksepteres dersom man kun legger en etisk betraktning til grunn, men viste også til næringsinteressen og hensynet til distriktspolitikk. Dermed støtter funnene i empirien langt på vei de forventningene jeg hadde ut fra den rasjonelle modellen også på dette punktet.

Når det gjelder forventningene ut fra dette perspektivet om tydelig mål – middeltankegang i denne fasen, har målet for Norge vært å bli et foregangsland på dyrevelferdsområdet, samt være et godt eksempel også i internasjonal sammenheng. Men det har vært helt klart ulike tanker og ideer om hvordan dette målet skulle nås, på grunn av ulike aktører med ulike preferanser og mål. I Stortingsmelding nr. 12 ble det gjort en omfattende utredning av dyreholdet i dagens samfunn og utfordringene som man sto overfor. På dette tidspunktet hadde ledelsen løsningen, men ikke klarhet i hvilke problemer som måtte løses. Det var med andre ord en uklar mål-middel-tankegang. Mine data viser at det rasjonelle perspektivet et stykke på vei fanger inn mine observasjoner fra denne fasen av lovprosessen, dog ikke på alle punkter.

Konflikt – og forhandlingsperspektivet

Deltakelsesaksessen vil – ifølge dette perspektivet – være heterogen og til dels kontrollert av ledelsen, men også supplert med andre aktører. Det ble dermed forventet at ulike interesser og syn på hva som er best for dyrene kom til å prege prosessens forløp. I dette perspektivet vil lovarbeidsfasen være preget av mindre regulering av beslutningsstrukturen, og at det gis spillrom for forhandlinger. Det ble dermed forventet at dyrevernavorganisasjonene, slik som Rådet for dyreetikk og NOAH ville forsøke å påvirke prosessen så mye som mulig. Det ble også forventet at næringsinteressene ville prøve å aktivere seg i prosessen for å kunne fremme egne interesser. I tillegg utledet jeg en forventning om at det var en uklar mål-middel-

tankegang. Altså at aktørene ville være enige i målet, (å bedre velferden for dyr) men uenige i virkemidlene for å innfri dette målet.

Ny dyrevelferdslov har vært en omfattende beslutningsprosess som har utspilt seg over lang tid. Mange ulike organisasjoner, grupper og individer har vært med på utformingen av lovforslaget. Ledelsen har, som sagt ovenfor, i stor grad hatt kontroll over prosessen både med å bestemme hvem som fikk komme med innspill, hvilke stemmer som skulle bli hørt og hva som skulle tas med i det endelige lovforslaget. Selv om prosessen på mange måter kan sies å være hierarkisk styrt, har de ulike interessene og syn på hva som er dyrenes beste i høyeste grad preget prosessens forløp. Dermed bekrefter mine data forventningen på dette punktet. Både nærings siden og dyrevernsorganisasjonene forsøkte å påvirke prosessen gjennom å fremme egne interesser. Norges bonde- og småbrukarlag aktiverte seg i saker som engasjerte dem, blant annet i konflikten rundt rovvilt. De var svært negative til forslagene om forebyggende tiltak mot rovdyr som dyrevelferdsmeldingen presenterte, som hevdet at tiltakene ikke var brukbare i det hele tatt. NOAH har også vært kritiske til blant annet dyrevernemndene, og pekte på at det var svært uheldig at Mattilsynet skulle ivareta både dyrs og forbrukernes interesser og ønsket et eget forvaltningsorgan som tok seg av denne jobben. Forventningene om at de ulike interessene ville prøve å påvirke prosessen så mye som mulig, slår dermed inn her. Det betyr likevel ikke at de ulike aktørene hadde nok innflytelse til å gjøre endringer verken i dyrevelferdsmeldingen eller det påfølgende lovforslaget. Rådet for dyreetikk for eksempel, oppnevnt av landbruksdepartementet selv, har klart uttalt at pelsdyrhold er etisk uakseptabelt. Her sitert: *Stereotyp atferd, fryktreaksjoner og valpedrap tyder på at dyra er mistilpasset i miljøet. Legger man avgjørende vekt på dyras ve og vel, er det etikkutvalgets oppfatning at de driftsformer som anvendes i dag, ikke kan forsvares. De bør derfor avvikles* (Anderson, 2000). Dette viser til et klart budskap om pelsdyrnæringen, men landbruket lyttet ikke til sin egen rådgivningsinstans, og pelsdyrholdet fortsetter. Også veterinærforeningen anbefalte politikerne å avvikle pelsdyrholdet. Veterinær Toralf Metveit pekte på at å stenge dyrene inne i et lite nettingbur hindrer all naturlig utfoldelse, og er ingenting annet enn rent dyreplageri. Han pekte også på at dyreholdet i Norge har blitt verre enn tidligere, og at det nå er lønnsomhet som er viktigst. Økonomi har dermed tatt kvelertak på etikken, noe Metveit hevdet har skjedd i pelsdyrnæringen (Gjerstadberget, 2009).

Alle aktørene som aktiverte seg i denne lovprosessen var helt klart enige i at Norge trengte en ny lov som beskytter dyr, men også uenige i hvordan dette målet kunne nås. Aktørene hadde ulike mål-middel-preferanser, og skillet går i all hovedsak mellom dyrevernsorganisasjonene og næringsinteressene. På den ene siden står dyrevernsorganisasjonene som trekker frem alle problemene ved dagens dyrehold og peker på viktigheten ved å fremheve dyrs egenverdi, og forsøker å sette en stopper for næringene som driver med uetisk dyrehold. Slik som blant annet pelsdyrnæringen. De hadde altså et annet syn på hva som var viktige problemer og gode løsninger enn det husdyrbrukerne hadde. På den andre siden står da næringsinteressene som havnet i en klemme mellom egne mål samt forventninger fra samfunnet om et etisk forsvarlig dyrehold på den ene siden og krav om effektivisering og billigere mat på den andre siden. Disse hensyn står tydelig i strid med hverandre, og mine data viser også at denne konflikten vanskelig lar seg løse på en enkel måte. Konflikt – og forhandlingsperspektivet finner dermed støtte og gir også en bedre forklaring enn den rasjonelle modellen når det gjelder mål-middel-tankegangen i denne prosessen.

Garbage-Can perspektivet

Ut fra et Garbage-Can perspektiv var forventningene til denne fasen at beslutningsprosessen ville være preget av lite regulering av både aktivering – og beslutningsstrukturen. Antagelsen var blant annet at ulike grupper kunne aktiviseres og kunne komme til å kaste inn premisser i prosessen som ville endret situasjonsdefinisjonene. Videre ble det også forventet at den politiske ledelsen kom til å være fraværende i prosessen som følge av at en annen sak ble ansett som enda viktigere. Det ble forventet at politikere kunne komme til å engasjere seg fordi de hadde tid til det, samt at andre aktuelle aktører kunne være opptatt med andre saker og ikke hadde mulighet til å delta, noe som ville endret beslutningsprosessens utfall. Til slutt ble det forventet at dyrevernsorganisasjonene kom til å ta opp problematiske sider ved dyreholdet uten å presentere løsninger, eller presentere løsninger som ikke var koblet til aktuelle problemstillinger.

Når det gjelder aktiverings – og beslutningsstrukturen har mine data tydelig vist at lovprosessen har en relativt klar aktiveringsprosess med klare retningslinjer for hvem som skulle delta. I løpet av lovprosessen har det vært to regjeringsskifter, og naturlig da også tre ulike landbruksministre som har vært med og påvirket i ulike deler av prosessen; Bjarne Håkon Hansen som tok initiativet til lovrevisjonen og startet arbeidet, Lars Sponheim som var med på det videre arbeidet bak og utformingen av dyrevelferdsmeldingen, og Lars Peder Brekk som var sjef for landbruksdepartementet da den endelige beslutningen ble tatt og ny lov om dyrevelferd skulle iverksettes. Alle tre landbruksministrene har uttrykt stor interesse for dyrevelferd og ønske om å jobbe for å bedre velferden for dyr i Norge. Men det er naturlig at visjonene og tankene om hva som er god dyrevelferd for hver av aktørene vil være forskjellige. Dette kan sies å ha hatt betydning for hvordan prosessen har utviklet seg, enn dersom det kun hadde vært én landbruksminister i tiden mens den pågikk. Slike ulike premisser for hva god dyrevelferd er, kan ha endret situasjonsdefinisjonene i prosessen, med tanke på hva som ble ansett som viktige problemer og gode løsninger for de tre ulike politiske aktørene. Denne forventningen finner dermed til dels støtte i empirien. Videre er det ingenting i mine data som tilsier at de politiske aktørene var fraværende i denne prosessen, verken på grunn av tid eller som følge av at andre saker ble sett på som viktigere. På dette punktet får derfor ikke perspektivet støtte.

Ny lov om dyrevelferd har vært en viktig sak som har vekket engasjementet hos mange, både dyrevelferdsorganisasjoner, næringsinteresser og enkeltpersoner i samfunnet. Mange har også fått komme med innspill angående saker de så som viktige, men det er ingenting i mine data som tyder på at aktører har presentert problemer uten å samtidig foreslå løsninger eller omvendt. Garbage-Can perspektivet får ikke støtte på dette punktet.

7.1.3 Fase tre: Vedtaksfasen – Hva kjennetegnet den faktiske beslutningsprosessen?

Vedtaksfasen handler om de beslutningene som ble tatt i Stortinget da det endelige lovforslaget skulle vedtas. Dyrevelferdsloven ble endelig vedtatt i Lagtinget 12.05.2009, og trådte i kraft fra 1. januar påfølgende år. Det har, som sagt, vært en langvarig prosess med mange ulike deltakere med motstridende interesser. Den har også vært preget av både

konflikter og enigheter. Nedenfor vil jeg forsøke å redegjøre for beslutningsprosessens utfall ved å se det fra de tre beslutningsteoretiske modellene, samt svare på om de utledete forventningene fra hvert perspektiv slår inn eller ikke.

Det rasjonelle perspektivet

Her var forventningen at det ville være en prosess uten særlige overraskelser. Beslutningsutfallet ville være nokså forutbestemt, og det ble forventet at den ideen og intensjonen som ble gitt uttrykk for i begynnelsen om hvordan prosessens forløp bør være, i stor grad også ble det.

Ut i fra dette perspektivet kan deltakelsesaksessen i prosessen betegnes som hierarkisk styrt. Den politiske ledelsen hadde full kontroll over hvem som fikk være med i utvalgene og komiteene, og hvem som fikk komme med innspill. Dette betyr at det har vært en tydelig politisk styrt prosess. Når det gjelder hva som kjennetegnet den faktiske beslutningsprosessen kan den til dels sies å ha hierarkiske trekk, ved at det var en åpen deltakelse samtidig som at den var hierarkisk styrt. Regjeringen og prosjektgruppene bestemte innholdet i meldingen, og dermed også store deler av dyrevelferdsloven. Selve defineringsfasen va altså styrt av den politisk – administrative ledelsen uten samhandling med andre aktører som lederen kontrollerte. I prosessen frem mot ny dyrevelferdslov har blant annet mange dyrevernorganisasjoner følt at innspillene de fikk komme med, ikke fikk noen betydning for lovforslaget. Til og med politiske partier var svært skuffet over at innspillene de kom med, ble ignorert av regjeringen under høringene. Miljøpartiet De Grønne skrev at det sjelden har blitt brukt så store ord om så små handlinger til landbruksminister Brekks uttalelser av den nye loven (Båtstrand, 2009). Dette viser at regjeringen og den politisk – administrative ledelsen hadde kontroll over defineringen av hvilke problemer og løsninger som var viktige å fokusere på. Det viser også at de forsøkte, så langt det lot seg gjøre, å følge opp den intensjonen de hadde i utgangspunktet om hvordan prosessens forløp burde være. Forventningene i dette perspektivet får dermed til dels sin tilslutning her ved at utfallet til slutt ble nogen lunde som ledelsen hadde forventet. Da saken kom til Stortinget var allerede alle premissene lagt, og det

eneste som gjenstod var å stemme over forslagene som var fremmet og sende loven til Lagtinget for vedtak.

Konflikt – og forhandlingsperspektivet

Her var forventningen at prosessen ville ha en karakter av gi og ta. Beslutningsprosessen ville være preget av tautrekking og kompromisser, og det ble forventet at utfallet av prosessen ville være vanskeligere å forutse her enn i det forrige perspektivet.

Når det gjelder konflikt – og forhandlingsperspektivet støttes forventningene ved at prosessen var åpen for bredere deltakelse av ulike aktører. De aktørene som fikk komme med innspill representerte en heterogen gruppe med mange ulike interesser på flere dyrerelaterte forhold. Hvorvidt regjeringen og den politisk – administrative ledelsen hørte på og tok til seg innspillene kan ikke bekreftes. Men som jeg har forsøkt å vise gjennom mine data, kan det virke som at regjeringens forslag – som i stor grad tok økonomiske hensyn – vant fram foran dyrs interesser. Dette belyses også i vedtaksfasen hvor flere av konflikttemaene ble avgjort med hensyn til de økonomiske kostnadene de medførte. Det gjelder blant annet pelsdyrnæringen og løsdrift for storfe. Det eksisterte fortsatt politiske uenigheter vedrørende ulike elementer i loven, blant annet mattilsynet og lovens formål. FrP var det partiet som stemte mot på begge forslagene. Resten av kapitlene i loven ble enstemmig bifalt, samt loven i sin helhet. Det betyr imidlertid ikke at det var full enighet om alle elementene, men at de ble akseptert fordi saksbehandlingsgangen har vært riktig. De ulike aktørene med ulike interesser har i høyeste grad preget prosessen helt til siste behandling med både tautrekking og kompromisser, men avstemningen i Stortinget foregikk uten problematikk.

Garbage-Can perspektivet

Her var forventningen at beslutningsprosessen ville være karakterisert av irregularitet, flytende deltakelse og skiftende definering. Prosessen ville strekke ut i tid, ha få reguleringer og overraskende innspill ville få stor betydning for utfallet. Det ble også forventet at

prosessens forløp ville være svært vanskelig å forutse, og at overraskende innspill ville få stor betydning for det endelige utfallet.

Proessen har vært preget av at aktørene ikke har hatt en felles forståelse av problemdefinisjonene og løsningsalternativene, ved at aktørene ikke dro i samme retning. Det har til dels vært skiftende deltakelse i den politisk-administrative ledelsen, ved regjeringsskiftene. Alle de ulike aktørene, målene, innspillene og konfliktene som utartet seg kan også ha bidratt til at prosessen ble utspilt over så lang tid. På dette punktet får dermed Garbage-Can perspektivet til dels støtte i mine data. Men prosessen har vært preget av sterk politisk kontroll, og prosessens forløp har ikke vært tilfeldig og uoversiktlig. Dermed slår ikke forventningen til Garbage-Can perspektivet inn på dette punktet.

8 Avslutning – Planlagt produkt, forhandlinger eller tilfeldigheter?

Hva ble utfallet av forsøket på å lage ny dyrevelferdslov i Norge, og hvilke av de tre beslutningsteoretiske modellene har størst, eventuelt minst, forklaringskraft på utfallet av beslutningen?

Denne avhandlingen har forsøkt å svare på problemstillingen over ved hjelp av tre forskningsspørsmål, herunder;

- 1. Var det en stramt styrt rasjonell prosess med stor grad av forutsigbarhet?*
- 2. Var det elementer av konflikt og/eller forhandlinger?*
- 3. Var det elementer av Garbage-Can?*

Konklusjonen som følger er tre-delt.

8.1 Hvor kom initiativet fra?

Ideen om å lage ny dyrevelferdslov kom fra den politisk-administrative ledelsen ved landbruksminister Bjarne Håkon Hansen. Hansen uttrykte et ønske om en helhetlig debatt om dyrehold og dyrevern i år 2000, og foreslo å utarbeide en egen stortingsmelding som skulle ta for seg alle dyrearter i likhet med tidligere lov. Statsråden tok kontroll over prosessen helt fra begynnelsen. Bakgrunnen for initiativet kan sies å være en blanding mellom den nye kunnskapen om dyrs evner og behov, medias voksende fokus på dyrevelferd og inspirasjon fra andre europeiske lovverk og anbefalinger fra både EU og Europarådet. Før landbruksministeren tok initiativ til lovrevisjonen, ble det avdekket grove bilder fra pelsdyrfarmene i en reportasje på tv. Denne skapte debatt i samfunnet og var på sett og vis med på å sette dyrevelferd på den politiske agendaen, sammen med Dyrevernalliansens arbeid for å fremme dyrs rettigheter. Dette har ført til flere henvendelser til de politiske myndighetene om å gjøre noe for å bedre velferden til dyr i Norge. Flere andre europeiske land har også oppdatert lovverk på dyrevelferdsområdet, blant annet England og Sverige. Hvorvidt disse faktorene var med på å presse saken på dagsorden, er vanskelig å si noe om. Det som kan sies med sikkerhet, er at initiativet til ny lov kom fra departementet og landbruksminister Bjarne Håkon Hansen.

8.2 Hvordan var prosessen formelt organisert?

Etter initiativet til revisjonen, hadde Norge et regjeringsskifte, og det praktiske arbeidet med dyrevelferdsmeldingen startet høsten 2001, med daværende landbruksminister Lars Sponheim. Det første landbruksdepartementet gjorde var å sette ned en prosjektgruppe og en styringsgruppe med blant annet fiskeridepartementet, Dyrehelsetilsynet og landbruksdepartementet selv. Det ble også opprettet en ressursgruppe bestående av utvalgte personer som, på hvert sitt område, hadde spesiell kunnskap om dyr og interesse for dyrevelferd. Det ble tidlig lagt vekt på at prosjektet skulle skje som en åpen og bred prosess, og mange institusjoner og organisasjoner ble invitert til å komme med innspill på flere dyrerelaterte forhold. Det var helt klare retningslinjer for hvem som kunne delta, noe som viser at det var total kontroll over deltakelsesaksessen i prosessen.

Dyrevelferdsmeldingen ble tildelt næringskomiteen i slutten av 2002, som avga sin innstilling til Stortinget i mai 2003. Under behandlingen av meldingen var det flere saker som skapte uenigheter og konflikt, samtidig som komiteens medlemmer generelt var fornøyd med arbeidet de to regjeringene hadde gjort med innholdet i meldingen. I tråd med regjeringens forslag besluttet Stortinget å lage en ny lov på dyrevelferdsområdet. Landbruks- og matdepartementet sendte et høringsnotat med utkast til ny lov i november 2007, hvor dyrevelferdsmeldingen var et viktig grunnlag for lovforslaget. Da fristen var gått ut hadde 146 aktører kommet med innspill. Det endelige forslaget ble lagt frem av daværende landbruksminister Lars Peder Brekk i 2008, og tildelt Stortingets næringskomite. Behandlingen av lovforslaget var preget av ulike aktører med ulike interesser og mål. Dette førte til uenigheter og konflikter rundt temaer som vanskelig lot seg løse på en enkel måte. Prosessen var preget av aktører med ulike mål-middel-preferanser, og skillet gikk i hovedsak mellom dyrevernorganisasjonene og næringsinstansene. Selv om det kan sies å ha vært en hierarkisk styrt prosess, har de ulike interessene og syn på hva som er god dyrevelferd i høyeste grad preget prosessens forløp.

8.3 Hva kjennetegnet den faktiske beslutningsprosessen?

Starten av lovprosessen var preget av sterk politisk kontroll, både når det gjelder aksess- og beslutningsstrukturen. Den politisk-administrative ledelsen hadde full kontroll over hvem som fikk være med i utvalgene og komiteene, samt hvem som fikk komme med innspill om bestemmelsene i lovforslaget. Innspillene som kom fra dyrevernorganisasjonene, institusjonene for nærings siden og enkeltpersoner om alle dyrerelaterte forhold ble samlet i små bokser for «eksterne innspill». Det betyr at den politisk-administrative ledelsen hadde kontroll over premissene for hvordan lovforslaget burde se ut. Dermed kan det sies at prosessen var karakterisert av å ha en hierarkisk deltakerstruktur, som igjen innebar en begrenset definering av problemer og løsninger. Under utformingen av dyrevelferdsmeldingen var muligheten til å definere problemer og løsninger begrenset til en «liten» gruppe aktører. Selve defineringsfasen var altså styrt av den politisk-administrative ledelsen. Dette viser at regjeringen og den politisk-administrative ledelsen hadde kontroll over defineringen av hvilke problemer og løsninger som var viktige å fokusere på. Dette betyr at det har vært en tydelig politisk styrt prosess. Når det gjelder hva som kjennetegnet den faktiske beslutningsstrukturen kan den til dels sies å ha hierarkiske trekk. Prosessen har også vært preget av en åpen deltakelse, ved blant annet de åpne høringene i begynnelsen. Men selv om aktører ble invitert til å komme med forslag, betyr det ikke at de hadde innflytelse nok til å gjøre endringer i det som kanskje allerede var tenkt ut som løsninger på de aktuelle problemene. Ofte kan deltakelsesrettigheter brukes systematisk som et virkemiddel for politisk og administrativ styring (Christensen mfl, 2009:50). Det betyr at ledere kan spille på mangfold og bred deltakelse for å styrke legitimiteten og kunnskapsgrunnet, men samtidig kontrollere dette hierarkisk. Dette kan ha skjedd i prosessen frem mot dyrevelferdsloven, da landbruksminister Lars Sponheim åpnet for bred deltakelse for å skaffe informasjon om ulike dyrehold. Flere av innspillene som kom ble senere ignorert av regjeringen, som selv tok avgjørelsene om hva som var viktige problemer og løsninger. I tillegg har beslutningsprosessen vært preget av at aktørene ikke har hatt en felles forståelse av problemdefinisjonene og løsningsalternativene. Aktørene dro dermed ikke i samme retning. De har jobbet mot og ikke med hverandre, og for ulike mål. Med regjeringen i midten som måtte forsøke å ta hensyn til begge parter, har prosessen til dels vært karakterisert av skiftende definering. Det har også til dels vært skiftende deltakelse, i den forstand at gjennom prosessens forløp har det vært to regjeringsskifter, og ikke fordi aktørene har vært opptatt med

andre saker. En og samme prosess har altså hatt tre ulike hierarkiske sjefer mens den pågikk. Det vil si at de premissene som den første landbruksministeren la som førende for hvordan prosessen forløp skulle være, kan ha endret seg når neste landbruksminister tok over posisjonen. Selv om det overordnede målet alltid har vært det samme, kan definisjonen på hva som var de viktigste problemene og løsningsalternativene ha blitt endret underveis.

8.1 Konklusjon

Ifølge mine data kan initiativfasen best forklares ved hjelp av den rasjonelle modellen. Det finnes imidlertid også svak støtte og forklaringskraft i de to andre modellene når det gjelder fase én. I fase to har jeg forsøkt å vise at ingen av perspektivene kan, alene, gi en helhetlig forklaring på hvordan prosessen forløpte. Selv om det var mye innslag av konflikt- og forhandlingsperspektivet i denne fasen, har også den rasjonelle modellen forklaringskraft ved at det var en stramt styrt prosess med tanke på aksess- og beslutningsstrukturen. Men også elementene i Garbage-Can modellen kan være med å gi et mer helhetlig bilde av hva som faktisk skjedde. Ingen av perspektivene kan, alene, gi en helhetlig forklaring på utfallet av beslutningen. Det betyr at det har vært en stramt styrt rasjonell prosess, men med innslag av både konflikter og forhandlinger, samt elementer av Garbage-Can. De teoretiske perspektivene må ikke, i utgangspunktet, ses på som konkurrerende i sin forklaringskraft, men heller som komplementære. Sammen kan de ulike perspektivene brukes til å utfylle hverandre, og samlet sett gi en dypere og bedre forståelse av hvordan lovprosessen forløp har vært.

8.1.1 Videre forskning

I denne avhandlingen har jeg forsøkt å avdekke hva som skjedde da Norge besluttet å lage ny lov på dyrevelferdsområdet. Mye har skjedd siden loven ble vedtatt for 6 år siden, og Norge fortsetter å ta nye grep for å bedre velferden for dyrene. Nylig ble det vedtatt å starte opp en prøveordning på dyrepoliti, og det kunne vært interessant å studere hvordan dette prosjektet startet, samt hvordan det fungerer i praksis.

9 Referanseliste

Bøker

Allison, Graham. T. (1969). *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. American Political Science Review, nr.3.

Christensen, T. mfl. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T. mfl. (2010). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Cohen, D. M. mfl. (1972). *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. Administrative Science Quarterly. Vol. 17. No.1. Side 1-25.

Egeberg, Morten (1981). *Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Publikasjon fra Maktutredningen. Universitetsforlaget AS.

Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Aschehoug/ Tanum-Norli.

Frøslie, Arne (1997). *Dyrevernloven – Lov av 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern med kommentarer*. Tano Aschehoug.

Føllesdal, Andreas (2000). *Meninger med et målløst liv. Noen hovedretninger innen dyreetikk*. I Føllesdal, Andreas (2000) (red). *Dyreetikk*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Holter, H og R. Kalleberg (red). (1996). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Andre utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jacobsen, D.I, og J. Thorsvik (2008). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Tredje utgave. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Mejdell, Cecilie M (2000). *Dyreetikk i praksis. Noen problemstillinger belyst gjennom uttalelser fra Rådet for dyreetikk*. I Føllesdal, Andreas (2000) (red). *Dyreetikk*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Olsen, J. P. (red). (1978). *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget AS.

Olsen, J. P. (1972). *Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice*. Universitetet i Bergen.

Postholm, May B. (2005). *Kvalitativ metode*. Oslo, Universitetsforlaget AS.

Stenevik, I. H. og Mejdell, C. M (2011). *Dyrevelferdsloven, kommentarutgaven*. Oslo, Universitetsforlaget.

Thagaard, Tove (1998). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Oslo, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Offentlige dokument

Høring 16.11.2007. *Høringsnotat for høring om ny lov om dyrevelferd*. Høringsnotat med lovutkast. Landbruks – og Matdepartementet.

Innst.O.nr.56 (2008-2009). *Innstilling fra næringskomiteen om lov om dyrevelferd*. Innstilling fra Odelstinget til næringskomiteen.

Innst.S.nr.226 (2002-2003). *Innstilling fra næringskomiteen om dyrehold og dyrevelferd*. Stortingets næringskomite.

Martinsen, Siri (2008). *Dyrevelferdsloven 2008: Høringssvar fra NOAH – For dyrs rettigheter*. Høringssvar fra NOAH til Landbruks – og Matdepartementet.

Odd Harald Eidsmo (2008). *Høringssvar – Ny lov om dyrevelferd*. Høringssvar fra Dyrebeskyttelsen Norge til Landbruks – og Matdepartementet.

Odelstinget, 27.04.2009. *Innstilling fra næringskomiteen om lov om dyrevelferd*. Møte i Odelstinget.

Odelstingsproposisjon nr.15 (2008-2009). *Om lov om dyrevelferd*. Tilrådning fra Landbruks og matdepartementet av 28.11.2008, godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Stoltenberg). Det kongelige Landbruks – og Matdepartement.

Stortingsf. nr. 200 (Forhandlinger i Stortinget nr. 200) (2003). *Møte tirsdag den 3. juni 2003 – sak nr. 1 Innstilling fra næringskomiteen om dyrehold og dyrevelferd (Innst.S.nr.226 (2002-2003), jf. St.mld.nr.12 (2002-2003)).* Stortinget.

Stortingsmelding nr.12 (2002-2003). *Om dyrehold og dyrevelferd.* Det kongelige landbruksdepartement.

Tveito, Guri og Eva Grendstad (2007). *Høringsbrev.*

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horing---ny-lov-om-dyrevelferd---alminne/id489848/>

Avisartikler

Adresseavisen Morgen 16.01.2001:14 «Debatt om dyreverner». Magnar Gjertsen, artikkelforfatter.

Glåmdalen 28.08.2009:9 «Legg ned næringen». Kari Gjerstadberget, artikkelforfatter.

Glåmdalen 28.08.2009:10 «Langt mellom liv og lære, Sønsterud?». Toralf B. Metveit, artikkelforfatter.

Klassekampen – Venstresidas dagsavis 11.07.2009. «Selvsagt skal vi være dyrevenner». Lars Peder Brekk, artikkelforfatter.

Nationen 11.12.2000 «Hvorfor bør vi ikke ha pelsdyr i Norge?». Christina Anderson, artikkelforfatter. www.nationen.no/article/hvorfor-bar-vi-ikke-ha-pelsdyr-i-norge/

Nationen 05.01.2009:17 «Store ord». Sondre Båtstrand, artikkelforfatter.

Nettsider

Dyreverner.no «Hva skiller Dyreverneralliansen fra andre dyrevernerorganisasjoner?»
http://www.dyreverner.no/om/sporsmal_og_svar/andre_sporsmal/hva_skiller_dyreverneralliansen_fra_andre_dyrevernerorganisasjoner

Dyreverner.no «Den politiske historien om pels». Publisert 25.04.2013
https://www.dyreverner.no/politikk_samfunn/politikk/den_politiske_historien_om_pels

Mattilsynet.no «hva er dyrevelferd?». Publisert 09.01.2013.
http://www.mattilsynet.no/dyr_og_dyrehold/dyrevelferd/rad_om_dyrevelferd/hva_er_dyrevelferd.-1

Nationen.no «Under internasjonalt press». Publisert 21.12.2001.
www.nationen.no/article/under-internasjonalt-press-3/

Nsd.uib.no «Sponheim: - Utviklingen i EU er et gode». Publisert 14.12.2002.
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H6461.html>

Pressemelding 29.01.2004 «Ny dyrevernavnlov». Landbruksdepartementet, utgiver. Publisert under: Regjeringen Bondevik 2.
https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/ny_dyrevernavnlov/id253348/

Radetfordyreetikk.no «Pelsdyrskrotter til pelsdyrfôr».
<http://www.radetfordyreetikk.no/1999/12/pelsdyrskrotter-til-pelsdyrfor/>

Stortinget.no «Lov om dyrevelferd». Landbruks – og matdepartementet.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=41337>

Masteroppgaver

Ellefsen, Rune (2009). *Ny dyrevelferdslov: Beskyttes dyr eller næring?* Masteroppgave i retts sosiologi. Oslo: Institutt for kriminologi og retts sosiologi.

Masteroppgave (2013). *Sammenligning av lovgivningen for dyremishandling i Norge, Sverige og England*. UiO: Det juridiske fakultetet.