Høyesterettsadvokat Arne Fliflet

(MNA)

Postboks 573 Sentrum
0105 Oslo
e-post: arne@fliflet.no
Telefon: 906 06 464
Org.nr. 913683447MVA Foretaksregisteret
IBAN/SWIFT: DNBANKOKKXXX

Norges Pelsdyralslag

Postboks 175 Økern,

0509 Oslo

Pelsdyroppdretternes rettsstilling ved en eventuell avvikling av pelsdyrnæringen gjennom et forbud mot å drive pelsdyroppdrett.

Jeg er blitt bedt om å uttale meg om rettslige konsekvenser av et vedtak om å avvikle pelsdyrnæringen. Det ønskes vurdert om Grunnloven, EMK eller andre konstitusjonelle regler beskytter pelsdyrnæringen og dens utøvere mot et vedtak om å avvikle næringen.

Lovavdelingen har gitt en tolkningsuttalelse 23.11.2016. I uttalelsen vurderer Lovavdelingen oppdretternes rettsstilling ved en eventuell avvikling av pelsdyrnæringen gjennom et forbud mot pelsdyroppdrett. Lovavdelingen behandler først og fremst spørsmålet om pelsdyroppdrettere vil ha krav på erstatning etter prinsippet i Grunnloven § 105, og en vurdering av et slikt forbud opp mot gr. § 97 og EMK tilleggsprotokoll nr. 1 artikkel 1.

De spørsmål Lovavdelingen behandler er først og fremst de erstatningsrettslige spørsmål som følger av at det vedtas et forbud mot pelsdyroppdrett. Den rettslige beskyttelsen av næringen drøftes i lys av tilbakevirkningsforbudet i grl. § 97.

Min rettslige vurdering av de spørsmål Norges Pelsdyralslag stiller drøftes på et annet grunnlag enn Lovavdelingens tolkningsuttalelse. Mitt utgangspunkt er de vedtak Stortinget traff den 10. januar 2017 og om disse vedtakene gir

pelsdyroppdretterne en beskyttelse mot at pelsdyroppdrett forbys og næringen avvikles.

1. Bakgrunnen for å reise spørsmålene.

Bakgrunnen for å reise disse spørsmål er Jeløya-plattformen[1] av 14. januar 2018, pkt. 8, der det heter:

«Regjeringen vil gjennomføre en styrt avvikling av pelsdyrnæringen. Det tas sikte på å fremme en lovproposisjon til Stortinget om forbud mot pelsdyrhold med en avviklingsperiode for eksisterende produsenter frem til årsskiftet 2024/2025.

For å unngå at avviklingen krenker EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 og for å gi pelsdyrprodusentene nødvendig forutsigbarhet legges det opp til at eksisterende næringsaktører pr. 15.1.2018 får økonomisk kompensasjon for tap av retten til å drive pelsdyrhold, jf. den juridiske vurderingen som er vedlagt Meld. St. 8 (2016-2017). Kompensasjonsordningen utredes og klargjøres i løpet av 2018 for å gi aktørene nødvendig trygghet for gjennomføring av avviklingen. Det vurderes også om andre tiltak bør iverksettes for å lette omstilling til annen landbruksproduksjon for aktuelle produsenter. Dette tas opp med partene i jordbruksoppgjøret for 2019. I tillegg vil staten ta initiativ til et samarbeid med kommuner der pelsdyrnæringen er av vesentlig betydning for å sikre omstillingstiltak og fleksibilitet for pelsdyrprodusenter som omfattes av avviklingen. Krav til forbedret dyrevelferd i pelsdyrnæringen som følger av Meld. St. 8 (2016-2017) og Innst. 151 S (2016-2017), gjennomføres ikke i avviklingsperioden.»

2. Jeløya-plattformens politiske og rettslige status.

«Jeløya-plattformen» er en politisk samarbeidsavtale mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre om den politikken den regjeringen disse tre partiene er sprunget ut av, tar sikte på å følge.[2]

Avtalen omfatter en rekke ulike politiske målsettinger og virkemidler. Siktemålet med avtalen og tilsvarende politiske avtaler, er å bidra til stabilitet

[1] Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.
[2] Tilsvarende avtaler er den såkalte «Sem-erklæringen», «Soria Moria-erklæringen» og «Sundvolden-erklæringen».

og forutsigbarhet i politikken. Slike avtaler blir normalt fulgt i praksis, selv om de ikke anses som rettslig bindende.[3]

3. Konsekvensene av Jeløya-plattformen.

Det må i lys av dette legges til grunn at siktemålet etter Jeløya-avtalen er å fremme en lovproposisjon til Stortinget «om forbud mot pelsdyrhold med en avviklingsperiode for eksisterende produsenter frem til årsskiftet 2024/2025.» Avtalen forutsetter også at «eksisterende næringsaktører pr. 15.1.2018» skal få «økonomisk kompensasjon for tap av retten til å drive pelsdyrhold.» Også andre tiltak skal vurderes om bør iverksettes «for å lette omstilling til annen landbruksproduksjon for aktuelle produsenter.» Etter avtalen skal det videre tas «initiativ til et samarbeid med kommuner der pelsdyrnæringen er av vesentlig betydning for å sikre omstillingstiltak og fleksibilitet for pelsdyrprodusenter som omfattes av avviklingen.»

Krav til forbedret dyrevelferd i pelsdyrnæringen skal ikke gjennomføres i avviklingsperioden.[4] Avtalen forutsetter at næringen skal avvikles, men at det skal settes i verk en rekke tiltak, både økonomiske og andre. Siktemålet med disse tiltak skal være å sørge for at næringsutøverne ikke blir skadelidende.

4. Om grunnloven og EMK beskytter pelsdyrnæringen og dens utøvere mot et vedtak om å avvikle næringen.

Det første spørsmålet som reiser seg er om grunnloven, andre konstitusjonelle regler og EMK beskytter pelsdyroppdretterne mot et vedtak om å avvikle næringen.

Flere spørsmål er behandlet og vurdert av Justisdepartementets lovavdeling.[5] Lovavdelingen drøfter om grunnloven § 97 om forbudet mot å gi lover med tilbakevirkende kraft kan være til hinder for et lovforbud.[6] Den statsrettslige problemstillingen er om grl. § 97 gir et vern mot «inngrep i etablerte rettigheter eller rettsposisjoner.»[7] Lovavdelingen konkluderer med at grl. § 97 «ikke gir pelsdyroppdretterne vern mot at det innføres forbud mot

---

[3] «Den politiske belastningen ved å bryte avtalene vil etter omstendighetene kunne bli betydelig.» Se om disse avtalenes politiske og rettslige betydning i *Johs. Andenæs og Arne Fliflet*, Statsforfatningen i Norge, 11. utgave 2017 s. 251.

[4] De krav som følger av Meld. St. 8 (2016-2017) og Innst. 151 S (2016-2017).

[5] Se Lovavdelingens tolkingsuttalelse av 23.11.2016, https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-105---forbud-mot-pelsdyroppdrett--vernet-etter-grunnloven-og-emk-tilleggsprotokoll-1-artikkel-1/id2521176/ side 7 flg.

[6] *«Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft./Inga lov må gjevast tilbakeverkande kraft.»*

[7] Se Rt-2013-1345 P avsnitt 92.

pelsdyroppdrett, også med virkning for igangværende virksomhet.»[8] Jeg viser til det Lovavdelingen sier om forholdet til § 97.

I sin tolkingsuttalelse anlegger Lovavdelingen et domstolperspektiv. Lovavdelingen stiller spørsmål om hvordan domstolene i tilfelle vil stille seg til spørsmålet om et lovforbud vil være i strid med grunnloven, andre konstitusjonelle regler eller EMK.

Grunnloven, konstitusjonelle regler og EMK har imidlertid også betydning som rettesnor eller direktiv for lovgiveren, for Stortinget. Det er dette perspektivet jeg vil legge til grunn for spørsmålet om pelsdyrnæringen er rettslig beskyttet.

5. Hvilken betydning har Stortingets vedtak 10. januar 2017 for pelsdyroppdretterne?

Vedtak 427 og 428 er såkalte «anmodningsvedtak». Vedtakene er rettet til regjeringen og forventes fulgt opp av regjeringen. Spørsmålet er om vedtakene også har virkninger for borgerne.

Det har vært vanlig i juridisk teori å legge til grunn at slike vedtak bare er å anse som vedtak som binder regjeringen og ikke gir borgerne noen rettigheter.[9] I regjeringens informasjon om anmodningsvedtakene heter det at «anmodningsvedtak benyttes ofte når Stortinget vil be regjeringen om å fremme bestemte forslag eller fatte bestemte vedtak. Men et anmodningsvedtak har bare virkning mellom regjeringen og Stortinget. En tredjeperson kan ikke påberope seg vedtaket som grunnlag for rettigheter eller plikter.»[10]

Det kan reises spørsmål om dette gjelder generelt uten unntak. I den juridiske teorien har det vært stilt kritiske spørsmål til dette generelle utgangspunktet.[11] Blant annet har det vært reist spørsmål om ikke også retningslinjer fra Stortinget kan få betydning for «gyldighet og ugyldighet.» Også for mulig «erstatningsansvar» kan brudd på retningslinjer tenkes å bli følgen.[12]

---

[8] Se Lovavdelingens tolkningsuttalelse s. 9/34.
[9] Se *Per Stavang*, Storting og regjering, Om instruksar frå Stortinget til regjeringa, Bergen 1999 s. 538.
[10] Se *Statsministerens kontor*, Veileder Om forholdet til Stortinget Enkelte spørsmål i forholdet mellom regjeringen og Stortinget, Oslo 2015.
[11] Se *Per Stavang*, op.cit. s. 539.
[12] Se *Carl August Fleischer*, Ny giv i norsk forvaltningsrett, Tidsskrift for Rettsvitenskap 1981 s. 553.

I nyere juridisk teori blir det fremholdt at tanken om rettslig bindende instrukser fra Stortinget til regjeringen «stemmer dårlig med grunnlovens system, og kan heller ikke bygges på statspraksis.»[13]

6. Spørsmålet om Stortingets instrukser kan skape rettigheter for borgerne.

Spørsmålet om instruksene fra Stortinget er «rettslig eller politisk bindende» er imidlertid et noe annet enn om vedtak av Stortinget rettet til regjeringen kan skape rettigheter for borgerne. Det er da tale om Stortingets vedtak for eksempel kan gi borgerne en rettslig beskyttet posisjon eller skape berettigede forventninger som binder statens myndigheter.

Den politiske debatten i dag foregår i et åpent samspill mellom de politiske myndigheter, media, borgerne og deres organisasjoner. I dette perspektivet blir det vanskelig, om ikke umulig, uten videre å legge til grunn at en «instruks» til regjeringen må borgerne se bort fra. Borgerne og deres organisasjoner trekkes inn i den politiske prosessen som gjør at det blant annet kan skapes forventninger som myndighetene må ta hensyn til. Dette er viktig for tilliten til myndighetene.

Det kan derfor fra tid til annen «kome opp unntakstilfelle der det unekteleg ville verke urimeleg om private utan vidare må finne seg i at eit stortingsvedtak vert omgjort.»[14] Slike unntakstilfeller er ikke bare mulige. De er også praktiske, noe Per Stavang påpeker: «Ut frå allmenn røynsle vert dei aller fleste slike vedtak sette i verk heilt ut etter sin ordlyd. Og ein privatmann som gjennom avisomtale eller referat i Stortingstidende vert kjent med vedtaket i nasjonalforsamlinga kan – ikkje heilt utan grunn – kome til å disponere ut frå dette, utan å vente på noko særleg melding. Dette gjeld jamvel i samband med langsiktige planar, der personar aldri er nemnde med namn og det særleg lett kan kome til nye ting som tvingar fram ei omlegging. I praksis finst det då og somme døme på at Stortinget har gått med på å bøte på dei skadeverknadene som har kome opp gjennom heller store rettferdsvederlag (billigheterstatninger). Viktige døme har ein m.a. i tilknyting til stortingsvedtaka frå 1965 og 1970 om hamneutbyggingane i Breivik i Finnmark og Stø i Vesterålen.»[15]

---

[13] Se *Eivind Smith*, Konstitusjonelt demokrati, 4. utgave 2017 s. 201.
[14] Se *Per Stavang*, op. Cit. S. 550.
[15] L.c.

Det vil i dag være naturlig å stille spørsmål om endringene i grunnloven i den senere tid, både om behandlingen av saker i Stortinget, om grunnlovens verdigrunnlag, jfr. grl. § 2, og om menneskerettighetene, kan gi grunnlag for å stille seg mer kritisk til tidligere teori. Også nyere høyesterettspraksis om borgernes rettslige posisjoner og rettsbeskyttede forventninger kan gi grunnlag for å stille seg kritisk til tidligere juridisk teori og det som sies i SMKs «Veileder Om forholdet til Stortinget».

7. Har stortingsvedtaket 10.1.2017 skapt berettigede forventninger for pelsdyroppdretterne og vil et forbud mot pelsdyroppdrett gripe inn i «etablerte rettigheter eller rettsposisjoner»?

Spørsmålet om pelsdyroppdretterne er blitt gitt forventninger som er rettslig beskyttet og som Stortinget må respektere er også et spørsmål om det foreligger et inngrep i «etablerte rettigheter eller rettsposisjoner».[16] Hadde pelsdyroppdretterne før Jeløya-avtalen fått en «rettsbeskyttet forventning» eller «etablert rettsposisjon» som myndighetene ikke kan se bort fra, men må respektere?

Stortingsvedtaket 10. januar 2017 var sluttsteinen på behandlingen av NOU 2014: 15 «Norsk pelsdyrhold – bærekraftig utvikling eller styrt avvikling?» fra pelsdyrutvalget. Pelsdyrutvalget var oppnevnt av regjeringen Stoltenberg ved kongelig resolusjon 4. oktober 2013. I mandatet til utvalget het det innledningsvis:

«Formålet med utvalgets utredning skal være å bidra til forutsigbarhet om fremtidige rammevilkår for pelsdyrnæringen.»[17]

Regjeringen Solberg fremmet 4. november 2016 Meld. St. 8 (2016–2017) «Pelsdyrnæringen».

Denne stortingsmeldingen bygget blant annet på pelsdyrutvalgets innstilling og høringsinnspillene til denne. Meldingen fulgte også opp anmodningsvedtak fra Stortinget om å vurdere forbud mot norsk pelsdyroppdrett i arbeidet med oppfølging av pelsdyrutvalget.

Som ledd i budsjettbehandlingen høsten 2014 og oppfølgningen av budsjettforliket mellom H, FrP, V og KrF av 21. november 2014, og basert på

---

[16] I engelsk terminologi brukes uttrykket «legitimate expectations». Se for eksempel *AW Bradley, KD Ewing & CJS Knight*, Constitutional & Administrative Law, Sixteenth Edition 2015 s. 650 flg.

[17] Se NOU 2014: 15, Norsk pelsdyrhold – bærekraftig utvikling eller styrt avvikling? s. 10.

Innst.2 S Tillegg 1 (2014–2015), fattet Stortinget 11. desember 2014 følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen vurdere forbud mot norsk pelsdyroppdrett i arbeidet med oppfølging av pelsdyrutvalget».

I Stortinget var det i forbindelse med behandlingen av Dok. 8:27 (2014–2015) fremmet forslag om:

«Stortinget ber regjeringen umiddelbart å igangsette en avvikling av norsk pelsdyroppdrett, med umiddelbar stans i nye etableringer og med omstillingsstøtte i en avviklingsperiode på fire år.»

Dette forslaget ble ikke vedtatt.[18] Et flertall i næringskomiteen viste da til at det var naturlig å ta stilling til spørsmålet om fremtiden for pelsdyrnæringen i forbindelse med behandling av den stortingsmelding om norsk pelsdyrhold som var varslet høsten 2016, jf. Innst. 57 S (2015–2016). Arbeiderpartiets representanter i komiteen ga uttrykk for at de «ønsker en styrt avvikling av pelsdyrnæringen».

8. Stortingets behandling av saken om pelsdyrnæringen 10. januar 2017.

Innstillingen fra næringskomiteen om Pelsdyrnæringen (Innst. 151 S (2016-2017), jfr. Meld. St. 8 (2016-2017), ble behandlet som sak nr. 7.

I innstillingen foreslo flertallet i komiteen: «Stortinget ber regjeringen legge til grunn alternativet med bærekraftig utvikling for pelsdyrnæringen.

II Stortinget ber regjeringen utforme et regelverk som har et generelt forbud mot gruppehold av mink, men åpner for gruppehold av mink på gårder som deltar i et dyrevelferdsprogram og som oppfyller strenge krav til dyrevelferd målt etter objektive og etterprøvbare dyrevelferdsindikatorer.»

Stortinget traff den 10. januar 2017 slikt vedtak:

1.«Vedtak 427: Stortinget ber regjeringen legge til grunn alternativet med bærekraftig utvikling for pelsdyrnæringen.

2.Vedtak 428: Stortinget ber regjeringen utforme et regelverk som har et generelt forbud mot gruppehold av mink, men åpner for gruppehold av mink på gårder som deltar i et dyrevelferdsprogram og som oppfyller strenge krav til dyrevelferd målt etter objektive og etterprøvbare dyrevelferdsindikatorer.

[18] Forslaget ble behandlet i Stortinget 8. desember 2014.

3.Vedtak 429: Meld. St. 8 (2016–2017) – om Pelsdyrnæringen – vedlegges protokollen.»

Situasjonen etter behandlingen i Stortinget 10. januar 2017 var dermed at Stortinget hadde vedtatt at pelsdyroppdrett fortsatt skulle kunne drives, men med visse begrensninger.

9. Jeløya-avtalen.

I Jeløya-avtalen ble dette «snudd om». I avtalen ble det bestemt at næringen skulle avvikles. Dette innebar at det Stortinget hadde forkastet 10. januar 2017 nå skulle legges til grunn for fremtidig politikk. Hvordan harmonerte dette med de forventninger pelsdyrnæringen hadde fått ved behandlingen av stortingsmeldingen om norsk pelsdyrhold? Hadde næringen generelt fått berettigede forventninger til å kunne få fortsette med sin næring og hadde pelsdyroppdretterne spesielt fått rettslig beskyttede posisjoner?

10. Stortingets behandling av pelsdyrnæringens fremtid 10.1.2017.

Representanter fra flertallet ga under debatten uttrykk for behovet for å kunne drive langsiktig (Pollestad, Sp) og for å kunne gi næringen forutsigbarhet (Torhild Aarbergsbotten (H)).

Det vedtaket Stortinget traff 10.1.2017 var egnet til å gi pelsdyroppdretterne en berettiget forventning om å kunne fortsette sin næring.

Sammenlignet med andre anmodningsvedtak til regjeringen er vedtakene av 10.1.2017 etter sitt innhold også henvendt til næringen og pelsdyroppdretterne. Her er det ikke bare tale om generell politikk, men en mer forpliktende erklæring rettet til oppdretterne.[19]

11.Nærmere om anmodningsvedtakets betydning.

Det har vært en sterk vekst i antallet nye anmodningsvedtak i de senere årene. «I perioden 2007–2013 ble det i gjennomsnitt per år fattet 22 anmodningsvedtak, mens det i perioden 2013–2017 i gjennomsnitt per år er fattet 263 anmodningsvedtak. I siste stortingsperiode var det en vekst fra 82 vedtak i stortingssesjonen 2013–2014 til nærmere 400 vedtak i 2015–2016 og 2016–2017.»[20]

---

[19] Se Meld. St. 7 (2017– 2018) Melding til Stortinget, Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2016 –2017.

[20] Se Meld. St. 7 2017–2018 Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2016–2017 s. 6.

For å forstå hvilken betydning disse vedtakene har for borgernes rettsstilling, må innholdet i vedtakene nærmere analyseres. Det blir for unyansert å legge til grunn at disse vedtakene bare gjelder forholdet mellom storting og regjering og ikke «gir borgerne rettigheter».

Den tradisjonelle juridiske læren har holdt fast ved de synspunkter som ble lagt til grunn av det såkalte Ingvaldsen-utvalget i 1977. Behandlingen i Stortinget tydet på at Stortinget selv ikke var «særlig interessert i å øke sin innflytelse» og det som ble lagt til grunn «var preget av liten innsikt i forfatnings- og forvaltningsrett.» Det som har skjedd siden den gang viser at vi har fått et storting som er seg mer bevisst den innflytelsen Stortinget har. Den økte mengden anmodningsvedtak illustrerer dette godt. Men også andre sider ved utviklingen av forfatningen i de senere år illustrerer at den tidligere juridiske lære ikke lenger har bærekraft.

Vedtakene som ble truffet 10. januar 2017 måtte etter sitt innhold gi pelsdyroppdretterne en forventning om at næringen fortsatt skulle bestå og at pelsdyroppdretterne fortsatt skulle kunne drive sin virksomhet.

12. Regjeringens oppfølging av stortingsvedtaket 10.1.2017.

Regjeringen sender hvert år en oversikt over hvordan anmodningsvedtakene er fulgt opp fra regjeringens og forvaltningens side.[21] Om oppfølgingen av vedtakene 10.1.2017 heter det:

«Vedtak nr. 427, 10. januar 2017: «Stortinget ber regjeringen legge til grunn alternativet med bærekraftig utvikling for pelsdyrnæringen.»

Landbruks- og matdepartementet uttalte i brev 24. januar 2018:

«Dokumentene som ligger til grunn for vedtaket er Meld. St. 8 (2016–2016) Pelsdyrnæringen og Innst. 151 S (2016–2017). Vedtaket er omtalt i Prop. 1 S (2017–2018), s. 40, fra Landbruks- og matdepartementet. Departementet har lagt Stortingets vedtak til grunn, og fastsatt endringer i forskrift om hold av pelsdyr som følger opp anmodningen.

Næringskomiteen viste i Innst. 8 S (2017– 2018) til at vedtaket er fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

[21] Se Meld. St. 7 2017–2018 Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2016–2017.

I regjeringens politiske plattform er det signalisert at regjeringen ønsker å foreta en styrt avvikling av pelsdyrnæringen. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om denne saken på egnet måte.»

Vedtak nr. 428, 10. januar 2017

«Stortinget ber regjeringen utforme et regelverk som har et generelt forbud mot gruppehold av mink, men åpner for gruppehold av mink på gårder som deltar i et dyrevelferdsprogram og som oppfyller strenge krav til dyrevelferd målt etter objektive og etterprøvbare dyrevelferdsindikatorer.»

Landbruks- og matdepartementet uttalte i brev 24. januar 2018:

«Dokumentene som ligger til grunn for vedtaket er Meld. St. 8 (2016–2016) Pelsdyrnæringen og Innst. 151 S (2016–2017). Vedtaket er omtalt i Prop. 1 S (2017–2018), s. 40, fra Landbruks- og matdepartementet. Departementet fastsatte 3. november 2017 endringer i forskrift om hold av pelsdyr som omfatter et generelt forbud mot gruppehold av mink, men som gjør unntak for produsenter som deltar i et godkjent dyrevelferdsprogram og oppfyller kravene fastsatt i programmet. Bestemmelsene trer i kraft 1. juli 2018, men med en overgangsordning fram til 1. januar 2019.

Næringskomiteen viste i Innst. 8 S (2017– 2018) til at vedtaket er fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

I regjeringens politiske plattform er det signalisert at regjeringen ønsker å foreta en styrt avvikling av pelsdyrnæringen og at de regelverksendringene som ble fastsatt 3. november 2017 ikke vil bli gjort gjeldende i avviklingsperioden.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om denne saken på egnet måte.»

Den redegjørelsen som regjeringen her har gitt til Stortinget viser at den har fulgt opp Stortingets vedtak, men at den under henvisning til «regjeringens politiske plattform» vil komme tilbake til Stortinget «på egnet måte.» I lys av Jeløya-avtalen annet ledd om «kompensasjon» er det vanskelig å forstå dette annerledes enn at regjeringen vil fremme forslag om «å bøte på dei skadeverknadene som har kome opp gjennom heller store rettferdsvederlag (billigheterstatninger).»[22]

Sammenlignet med de andre anmodningsvedtak som er behandlet i Meld. St. 7 2017–2018 er dette anmodningsvedtaket og tilbakemeldingen til Stortinget

[22] Se sitatet foran fra *Per Stavang*, Storting og regjering, s. 550.

konkret og etter sitt innhold egnet til å forplikte myndighetene til en oppfølging av vedtakene 10.1.2017. Også bakgrunnen for og forhistorien til vedtakene 10.1.2017 understreker og bekrefter forpliktelsene regjering og storting la grunnlaget for gjennom behandlingen av Meld. St. 8 (2016–2017) Pelsdyrnæringen.

En «flertallsbeslutning i plenum etter vår gjeldende statsrett i dag er en fullt legal og regelmessig brukt form for utøvelsen av stortingets myndighet utenom den ordinære materielle lovgivning.»[23]

Det må følge av dette at et stortingsvedtak truffet i plenum kan få rettsvirkninger for borgerne ut fra innholdet i vedtaket. Hvorvidt vedtaket skaper rettigheter (eller en rettsbeskyttet posisjon eller rettsbeskyttede forventninger) for borgerne,[24] vil avhenge av hva vedtaket går ut på og om det etter sitt formål er ment å skape berettigede forventninger for borgerne. Er dette tilfellet, vil det være berettiget å snakke om at Stortinget har truffet et vedtak som gir borgerne en rettslig beskyttet posisjon. Dette må blant annet sees i lys av prinsippet om *rettsstaten* som er nedfelt i grl. § 2: «Denne Grunnlov skal sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.»

13.Situasjonen i inneværende stortingsperiode.

I inneværende stortingsperiode er det vanskelig å se at Jeløya-avtalen kan gjennomføres fullt ut. To regjeringer har lagt til grunn at utredningen og behandlingen av pelsdyrnæringens fremtid tok sikte på «å bidra til forutsigbarhet». I dette perspektiv blir det problematisk i inneværende stortingsperiode å se bort fra stortingsvedtaket av 10. januar 2017. Jeløya-avtalen er inngått mellom tre partier. Avtalen var i samsvar med det Venstre ønsket. Venstre stemte mot vedtakene som ble truffet 10.1.2017, men fikk i Jeløya-avtalen gjennomslag for sitt ønske. På denne måten ble det vedtaket Stortinget traff den 10.1.2017, endret.

14.Hensynet til pelsdyroppdretterne må søkes ivaretatt.

Behandlingen av Stortingets vedtak 10.1.2017 i Jeløya-avtalen tilsier at de politiske myndigheter nå bør gå varsomt frem og ta tilbørlig hensyn til pelsdyroppdretterne som har fått berettigete forventninger om å få fortsette med sin næring. Den behandlingen som lå til grunn for Jeløya-avtalen skjedde av naturlige grunner «bak lukkede dører». Slik må det bli i mange politiske

---

[23] Se *Frede Castberg*, Norges statsforfatning, I, 1964 s. 316.
[24] Ikke *plikter*, på grunn av legalitetsprinsippet, se grl. § 113.

prosesser, men det harmonerte likevel ikke bra med påbudet i grl. § 100 siste ledd om at statens myndigheter skal legge forholdene til rette for en «åpen og opplyst offentlig samtale». Pelsdyrnæringen hadde, etter en omfattende, demokratisk og grundig behandling, blitt gitt forventninger om å kunne fortsette næringen, men med begrensninger som skulle ivareta dyrevelferden. Prosessen forut for stortingsvedtakene 10.1.2017 hadde nettopp skjedd i samsvar med påbudet i grl. § 100 siste ledd.

Dersom regjeringen nå, i strid med Stortingets vedtak, ønsker å legge til grunn at pelsdyrnæringen skal avvikles, bør det for det første skje etter en ny åpen og demokratisk prosess. I alle fall bør det stå fast i denne stortingsperioden at næringen får fortsette basert på en «bærekraftig utvikling».

Forholdet til grl. § 110 første ledd

Forholdet til grl. § 110 første ledd[25] går Lovavdelingen ikke inn på.[26] Lovavdelingen legger til grunn at bestemmelsen ikke får noen betydning for utfallet av vurderingen. Det vises til kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling «om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter».

Det er mulig at denne bestemmelsen ikke vil få avgjørende betydning for hvordan domstolene vil løse spørsmålet om grunnlovmessigheten av et forbud mot pelsdyroppdrett.

For Stortinget stiller spørsmålet seg annerledes. Grunnloven er også et direktiv til Stortinget og må tolkes og anvendes på en måte som er i samsvar med de forventninger som grunnloven skaper for folk. I lys av det som lå til grunn for endringene av grunnloven i 2014 og moderniseringen av grunnlovsspråket, må grunnlovens ordlyd og det som oppfattes å være meningen, ha stor betydning for den tolkningen som Stortinget i dag bør legge til grunn. Hvordan grunnloven vil bli anvendt i en rettslig tvist for domstolene, er ikke avgjørende for hvordan Stortinget bør tolke og anvende grunnloven. Folk skal ikke være henvist til å måtte gå inn i en komplisert juridisk tolkningsprosess for å finne frem til den

---

[25] *«Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige./Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at kvart arbeidsført menneske kan leve av arbeidet sitt eller næringsverksemda si. Den som ikkje sjølv kan forsyte seg, har rett til stønad frå det offentlege.»*

[26] Se Innst. S(2013-2014) s. 22.»

«rette» forståelse av grunnloven. Grunnlovens ordlyd og de forventninger den skaper må være bestemmende for Stortinget.

Det som følger av grl. § 110 er at gjennom arbeid eller næring skal et arbeidsdyktig menneske kunne tjene til livets opphold. I nynorskversjonen av grunnloven heter det at de statlige styresmaktene skal «leggje til rette for at kvart arbeidsført menneske kan leve av arbeidet sitt eller næringsverksemda si.» Med bakgrunn i Stortingets behandling av spørsmålet om pelsdyrnæringens fremtid i 2017, får denne bestemmelsen betydning som et viktig direktiv til Stortinget.

15.Betydningen av de samfunnsmessige hensyn.

Lovavdelingens tilnærming til og behandling av de statsrettslige spørsmålene gir grunnlag for noen nærmere kommentarer til betydningen av de samfunnsmessige forhold og hensyn som legges til grunn for å skulle avvikle næringen.[27]

Det er tale om hensyn til dyrevelferd og dyreetikk. Disse «samfunnsmessige hensyn» som «generelt er anerkjente»[28], er relevante, men det må spørres hvilken rettslig vekt de har. De hensyn og forhold som det her er tale om, er det politisk uenighet om betydningen av. En avvikling av pelsdyrnæringen begrunnes med dyrevelferd og dyreetikk og ikke ut fra at næringen har skadelige virkninger for andre næringer eller påvirker samfunnet ellers på en negativ måte. Tvert om er det lagt til grunn at pelsdyrnæringen er «en lønnsom eksportnæring som bidrar til økonomisk verdiskaping i landet. Næringen er liten, men viktig i flere distrikter.»[29]

16.Konklusjon

Spørsmålet om pelsdyroppdretternes rettslige posisjon i dag må sees i lys av de vedtakene Stortinget traff 10.1.2017.

Disse vedtakene var forankret i en forutsetning om å skulle bidra til *forutsigbarhet for pelsdyroppdretterne*. Jeløya-avtalen ble inngått i lukkede forhandlinger mellom de partier som skulle utgjøre et nytt og utvidet parlamentarisk grunnlag for regjeringen.

---

[27] Se Innst. 151 S (2016–2017) Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen og henvisningen der til Meld. St. 8 (2016–2017).

[28] Lovavdelingens uttalelse .

[29] Se Meld. St. 8 (2016–2017) Pelsdyrnæringen s. 38.

En oppfølging av dette i dag vil for de første bryte med siktemålet om forutsigbarhet som var bakgrunnen for de utredninger som ble gjennomført og som fikk sin avslutning ved stortingsvedtaket 10.1.2017. For det annet vil et forbud nå bryte med prinsippet om en demokratisk prosess om åpenhet og en reell offentlig debatt («en åpen og opplyst offentlig samtale/eit ope og opplyst offentleg ordskifte.»).

Vedtakene 10.1.2017 og grl. § 110 har gitt pelsdyroppdretterne en berettiget forventning om å få kunne fortsette sin næring. Gode grunner taler for at pelsdyroppdretterne fikk en rettsbeskyttet posisjon ved disse vedtakene.

Oslo, den 25. mai 2018

Arne Fliflet