

Folketingets Ombudsmand  
Gammeltorv 22  
1457 København K  
[post@ombudsmanden.dk](mailto:post@ombudsmanden.dk)

29. januar 2025  
D25-638316

## Til Folketingets Ombudsmand

Denne henvendelse drejer sig om forskellige forhold vedrørende Fødevarestyrelsens *Sanktioneringsguide om Transport - Syn af dyr* i en version, der er revideret i juni 2023 (vedhæftes som bilag). Dyrenes Beskyttelse fik aktindsigt i sanktioneringsguiden ved mail af 12. juli 2024 fra Fødevarestyrelsen (FVST), der ved mail af 4. november 2024 har oplyst, at der ikke i mellemtiden har været foretaget opdateringer.

Efter vores opfattelse er betingelserne for at klage over FVST's udstedelse af sanktioneringsguiden opfyldt, jf. ombudsmandslovens § 14. Hvis ombudsmanden mod forventning måtte finde, at betingelserne ikke er opfyldt, vil vi opfordre til, at ombudsmanden af egen drift tager sagen op, jf. lovens § 17, stk. 1, da den rejser væsentlige og principielle spørgsmål.

I det følgende vil vi først redegøre for de nærmere forhold vedrørende sanktioneringsguiden og derefter for de, efter vores opfattelse kritisable forhold, idet vi i den forbindelse vil sondre mellem formelle og indholdsmæssige mangler.

### 1. Sanktioneringsguiden

Det fremgår ikke eksplicit, hvem sanktioneringsguiden er adresseret til. Ud fra konteksten må det lægges til grund, at den henvender sig til embedsdyrlæger hos FVST, der tager stilling til sanktionsspørgsmål i forbindelse med kontroller af dyrs transportegnethed, i besætninger samt på samlesteder og slagteri.

Uanset at dokumentet betegnes som en sanktioneringsguide, er der efter vores opfattelse tale om en vejledning, jf. beskrivelsen under pkt. 5.1 i Justitsministeriets vejledning nr. 9594 af 9. juli 2021 om administrative forskrifter.

I den forbindelse kan opmærksomheden henledes på pkt. 1 i Justitsministeriets vejledning, hvorefter der som udgangspunkt ikke bør anvendes en anden betegnelse end "vejledning" for denne type forskrifter, da det kan skabe tvivl om, hvorvidt der er tale om et bindende eller blot vejledende dokument.



## 2. Formelle mangler

### 2.1 Manglende høring

Guiden har ikke været i offentlig høring. Til sammenligning har FVST pr. 19. januar 2025 havde haft 119 vejledninger i høring på Høringsportalen siden 2007.

Den manglende høring er efter vores opfattelse i strid med retningslinjerne under pkt. 7.1 i den ovenfor nævnte vejledning fra Justitsministeriet om administrative forskrifter.

Vi vil i den forbindelse henlede opmærksomheden på dyrevelfærdslovens § 57, der indeholder følgende bestemmelse: *“Ved fastsættelse af regler i henhold til bestemmelser i denne lov skal dyrevelfærdsorganisationer og andre organisationer, der særlig berøres af reglerne, inddrages.”* Selv om en vejledning som sanktioneringsguiden øjensynligt ikke er omfattet af bestemmelsen, synes bestemmelsen alt andet lige at pege i retning af, at der på dyrevelfærdsområdet er et særligt behov for at inddrage de nævnte organisationer i forbindelse med udstedelse af administrative forskrifter.

Sammenfattende forekommer det efter vores vurdering kritisabelt, at sanktioneringsguiden ikke har været i høring.

### 2.2 Offentliggørelse

Det fremgår af § 1 i Justitsministeriets cirkulære nr. 27 af 28. februar 1996 om ministeriernes pligtaflevering til Retsinformation, at alle vejledninger skal indlægges i Retsinformation. Da sanktioneringsguiden ikke synes at være omfattet af undtagelserne i § 4, forekommer det kritisabelt, at den ikke har været offentliggjort på Retsinformation.

Selv om FVST's generelle kontrolvejledning ligeledes ikke er offentliggjort på Retsinformation, er denne dog offentliggjort på FVST's hjemmeside. Denne uens praksis er i særlig grad problematisk, i og med, at sanktioneringsguiden synes at indeholde en fravigelse af den generelle kontrolvejledning. Under dennes pkt. 13.8.2 således anført følgende:

*“Ad m) Sager om alvorligere eller gentagne overtrædelser af dyreværnsloven: Fødevarestyrelsen har ikke hjemmel til at udstede administrative bødeforelæg i forbindelse med sager om overtrædelse af dyreværnslovgivningen. Sådanne sager skal altid politianmeldes. Der findes autotekster i DocTools til politianmeldelse af dyreværnssager.”*

Anvendelsesområdet for denne retningslinje er ifølge dens ordlyd “dyreværnslovgivningen”, der normalt omfatter bekendtgørelser udstedt i medfør af dyreværnsloven (nu dyrevelfærdsloven). Idet transportsager straffes efter bestemmelser i bekendtgørelse nr. 26 af 13. januar 2020 om beskyttelse af dyr under transport, der er udstedt med hjemmel i den dagældende dyreværnslov, samt efter omstændighederne også dyrevelfærdslovens §§ 2 og 3 eller artsspecifikke bekendtgørelser udstedt med hjemmel i dyrevelfærdsloven, må det antages, at retningslinjen omfatter behandlingen af transportsager. Denne antagelse understøttes i øvrigt af, at kontrolvejledningens pkt. 13.8.2 ikke indeholder særskilte retningslinjer for politianmeldelse i transportsager.

Som det fremgår af kontrolvejledningen, skal der altid ske politianmeldelse i tilfælde af “alvorligere overtrædelser”. Dette begreb har ikke været udviklet i retlig kontekst, og det er

derfor vanskeligt at vide, hvordan det forholder sig til de i dyrevelfærdslovens § 58, stk. 1, anvendte begreber: “uforsvarlig behandling”, “grovere uforsvarlig behandling” og “uforsvarlig behandling med karakter af mishandling”. Denne tvivl understreger, at det er problematisk, at sanktioneringsguiden, der modificerer eller præciserer kontrolvejledningen på dette punkt, ikke er blevet offentliggjort. Der er således tale om en situation, hvor offentligheden har adgang til visse retningslinjer, men ikke retningslinjer, der modificerer eller præciserer disse.

### 3. Indholdsmæssige mangler

#### 3.1 Undladelse af at anmelde strafbare forhold

Med sanktioneringsguiden har FVST fastsat generelle retningslinjer for, hvorledes forskellige typer ulovlige forhold skal sanktioneres, herunder om der skal ske politianmeldelse. I relation til manglende transportegnethed, særligt vedr. syn på samlesteder/slagteri, er anført følgende:

*“Overvej politianmeldelse af besætningsejer og/eller ”indtransport-virksomhed”, hvis der konstateres ikke-transportegnede dyr og det vurderes, at:*

- *lidelsen er af en sådan alvorlig karakter, at dyret/dyrene burde have været aflivet i besætningen (f.eks. meget stort brok, der slæber hen over gulvet og der er sår på brokket) eller*
- *selve transporten har medført, at dyret er blevet udsat for mindst grovere uforsvarlig behandling (f.eks. såret på broksækken er bristet/andre dyr er trådt på broksækken under transporten)”*

Ved en naturlig læsning må dette forstås således, at såfremt et ikke-transportegnet dyr alene vurderes at have været udsat for “almindelig” uforsvarlig behandling, bør der som udgangspunkt ikke indgives politianmeldelse, medmindre lidelsen er af en sådan alvorlig karakter, at dyret burde have været aflivet i besætningen. Dette underbygges af, at en lang række af de forhold, som iht. sanktioneringsguiden (kun) bør give anledning til overvejelse om indskærpelse, formentlig ofte vil være forbundet med uforsvarlig behandling.<sup>1</sup>

Sanktioneringsguiden skal på dette punkt sammenholdes med, at uforsvarlig behandling af dyr straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år, jf. dyrevelfærdslovens § 58, stk. 1, og at det anses for en skærpende omstændighed, hvis forholdet er begået ifm. udøvelse af erhverv, herunder dyretransporter, jf. § 58, stk. 12.

At interne retningslinjer for, hvornår der bør ske anmeldelse, tilsyneladende håndhæves med høj grad af konsekvens i FVST dokumenteres i dokumentaren *Hvem passer på grisene*,<sup>2</sup> der blev vist på TV2 den 12. december 2024. Folkene bag dokumentaren har således fået aktindsigt i flere sager, hvor en embedsdyrlæges indstilling om, at der skal ske politianmeldelse, omgøres til en indskærpelse – en praksis, som i øvrigt i sig selv bør give anledning til nærmere undersøgelse, da

<sup>1</sup> Andet led i retningslinjen rejser i øvrigt en særskilt problemstilling, der redegøres nærmere for nedenfor under pkt. 3.2.

<sup>2</sup> Se navnlig 34:35-36:15. Dokumentaren er tilgængelig på <https://play.tv2.dk/program/hvem-passer-paa-grisene-c5c8ecc8-6930-4a09-bbd9-c4fcd5d733d2>. Hvis påkrævet, bistår vi gerne Ombudsmanden med adgang til dokumentaren.

# DYRENES BESKYTTELSE

det af forarbejderne til dyrevelfærdslovens § 39 fremgår, at en arbejdsgiver ikke kan pålægge ansatte dyrlæger at forelægge alle anmeldelser for en overordnet mhp. godkendelse (se nærmere hertil nedenfor under pkt. 3.2).

Med andre ord kan der med sanktioneringsguiden siges reelt at være truffet en administrativ beslutning om, hvilke typer strafbare forhold, der skal strafforfølges, herunder at visse typer strafbare forhold, der tidligere er blevet politianmeldt og har ført til domfældelse, ikke skal strafforfølges.

Det bør i den forbindelse ikke tillægges vægt, at sanktioneringsguiden indeholder en bemærkning om, at de angivne retningslinjer alene er vejledende, og at der altid skal foretages en konkret vurdering af omstændighederne i sagen forud for valg af sanktion. Den reelle betydning af sådan en bemærkning må således antages at være begrænset, da ledelsen formentlig forventer, at retningslinjerne som altovervejende hovedregel følges. Denne antagelse vil selvsagt kunne imødegås, hvis FVST fremlægger et tilstrækkeligt antal eksempler på, at retningslinjerne ikke er blevet fulgt.

I øvrigt er det som følge af udstedelsen af sanktioneringsguiden i sig selv tvivlsomt, om det vil have strafferetlige konsekvenser for de pågældende lovovertrædere (besætningsejer, chauffør eller transportvirksomhed), selv hvis en embedsdyrlæge måtte vælge at anmelde strafbare forhold, der iht. sanktioneringsguiden ikke burde anmeldes. Der er således praksis for, at anklagemyndigheden frafalder tiltale i sager, hvor der iht. FVST's anmeldepraksis ikke bør ske anmeldelse, ligesom domstolene tilsyneladende normalt træffer afgørelse om strafbortfald i sådanne sager.

Se eksempelvis Det Veterinære Sundhedsråds [sag 2021-24-0152-00521](#) vedr. et slagtesvin med et alvorligt åbent skuldersår, der var blevet transporteret uden at være adskilt fra de øvrige svin. I denne sag meddelte anklagemyndigheden tiltalefrafald for både besætningsejer, transportvirksomhed og chauffør under henvisning til bl.a., at disse ikke ville være blevet anmeldt efter gældende retningslinjer.<sup>3</sup>

Der kan også henvises til en instruks om praksisændring for sanktioner for chauffører ved dyretransporter, som FVST udsendte i 2019. I [Rigsadvokatens meddelelse om dyrevelfærd, version 13. november 2024](#), er under pkt. 3.2.C anført følgende herom:

*“Det skal for så vidt angår tiltalerejsning mod chauffører bemærkes, at Fødevarestyrelsen ved Instruks af 18. februar 2019 om ændret sanktionspraksis for chauffører ved dyretransporter og tillige i Fødevarestyrelsens vejledning om ny model for sanktionering og opfølgning på transportområdet af 29. september 2020 har ændret praksis således, at sanktoneringen som udgangspunkt skal rettes mod vognmanden og landmanden, og at chaufføren i udgangspunktet kun skal sanktoneres ved overtrædelser, som chaufføren kan gøres personligt ansvarlig for. Det afgørende er grovheden af chaufførens handling eller undladelse*

---

<sup>3</sup> Se som yderligere eksempler, hvor der også med henvisning til bl.a. den nye anmeldepraksis er meddelt tiltalefrafald for visse af de tiltalte, Det Veterinære Sundhedsråds sagsnr. [2019-24-0152-00185](#) og [2020-24-0152-00278](#).

*sammenholdt med, om det har medført eller givet risiko for, at et eller flere dyr er blevet påført alvorlige skader.”*

Praksisændringen indebar ikke alene, at FVST fremadrettet i realiteten undlod at politianmelde chauffører, men også at der i allerede anmeldte sager mod chauffører blev meddelt tiltalefrafald, og at domstolene i sager, hvor der allerede var indledt straffesag, undlod at idømme chauffører straf, selv om de blev fundet skyldige.<sup>4</sup> I den forbindelse fandt Vestre Landsret eksempelvis i en dom af 23. august 2012<sup>5</sup> på baggrund af FVST's praksisændring, at straffen skulle bortfalde, jf. straffelovens § 83.

Sammenfattende rejser udstedelsen af sanktioneringsguiden på dette punkt principielle spørgsmål i relation til bl.a. grundlovens § 3 om tredeling af statsmagten, da det som udgangspunkt er de relevante myndigheders opgave at sørge for, at strafbare overtrædelser af de af Folketinget vedtagne love bliver anmeldt til politiet, så anklagemyndigheden og domstolene gives mulighed for at tage stilling til spørgsmålet om straf. Vi mener i det hele taget, at en myndighed, der har til opgave at føre tilsyn med et særligt forvaltningsområde, eksempelvis dyrevelfærd, ud fra almindelige principper for god forvaltningsskik, pligten til at handle i overensstemmelse med loven, retssikkerhedsmæssige hensyn og offentlighedens interesse, som udgangspunkt bør politianmelde strafbare lovovertrædelser, som myndigheden bliver opmærksom på.

Dette gør sig særlig gældende, når der som her er tale om overtrædelse af strafbestemmelser, der har til formål at sikre, at dyr som "levende og sansende væsener", jf. dyrevelfærdslovens § 1, "behandles forsvarligt og beskyttes bedst muligt mod smerte, lidelse, angst, varigt men og væsentlig ulempe", jf. lovens § 2. FVST's effektive håndhævelse er i særdeleshed nødvendig, når den eneste reelle beskyttelse af produktionsdyr som grise, kvæg og fjerkræ netop består i FVST's kontrol, i og med at der ikke normalt er adgang til stalde og slagterier for uvedkommende.

### **3.2 Dyrlægeansvaret efter dyrevelfærdslovens § 39**

Som det fremgår af den ovenfor under pkt. 3.1 citerede del af sanktioneringsguiden, instrueres FVST's tilsynsførende personale om, at det ved syn på samlesteder og slagterier mht. manglende transportegnethed, i visse tilfælde skal *overvejes* at foretage politianmeldelse af besætningsejer og/eller indtransport-virksomhed. Det drejer sig nærmere bestemt om situationer, hvor der konstateres ikke-transportegnede dyr, og det vurderes, at enten 1) lidelsen er af en sådan alvorlig karakter, at dyret/dyrene burde have været aflivet i besætningen, eller 2) hvis "*selve transporten har medført, at dyret er blevet udsat for mindst grovere uforsvarlig behandling (f.eks. såret på broksækken er bristet/andre dyr er [sic] trådt på broksækken under transporten)*".

Det synes her forudsat, at der kan forekomme tilfælde, hvor "selve transporten" har indebåret grovere uforsvarlig behandling af dyr, uden at der bør ske politianmeldelse. Endvidere sætter det nævnte eksempel, dvs., at såret på broksækken er bristet/andre dyr har trådt på broksækken under transporten, tilsyneladende en vejledende standard for, hvor alvorligt forholdet skal være, før der bør tyes til politianmeldelse.

---

<sup>4</sup> Se nærmere Søren Stig Andersen, *Dyrevelfærdsloven med kommentarer*, 2023, DJØF Forlag, s. 322f, med henvisning til afgørelserne TfK 2021.1294V, TfK 2021.649V og TfK 2021.1024V.

<sup>5</sup> TfK 2021.1294V.

Sanktioneringsguiden rejser på dette punkt spørgsmål i relation til dyrevelfærdslovens § 39, stk. 1:

*“En dyrlæge, der bliver bekendt med, at et dyr behandles uforsvarligt, skal anmelde forholdet til politiet. Dette gælder dog ikke, hvis forholdet ikke er groft og i øvrigt straks rettes.”*

Efter lovens § 58, stk. 7, straffes en dyrlæge, der tilsidesætter sin anmeldepligt, med bøde. Efter forarbejderne<sup>6</sup> til § 39 retter anmeldepligten sig til autoriserede dyrlæger, hvilket omfatter embedsdyrlæger ansat i FVST. Det fremgår endvidere, at anmeldepligten omfatter situationer, hvor en dyrlæge har tilset, undersøgt eller behandlet det eller de pågældende dyr.

Det individuelle strafansvar for dyrlæger gælder uanset eventuelle instrukser fra en arbejdsgiver, herunder FVST. Ifølge forarbejderne indebærer det bl.a., at en arbejdsgiver ikke kan pålægge ansatte dyrlæger at forelægge alle anmeldelser for en overordnet mhp. godkendelse. Dog kan en forvaltningsmyndighed godt udstede retningslinjer for medarbejdernes opgavevaretagelse, herunder om reaktionsmuligheder ved formodede overtrædelser af dyrevelfærdslovgivningen, der har til formål at sikre en ensartet praksis. I lovforarbejderne anføres som eksempel herpå retningslinjer, der giver vejledning i fortolkningen af begrebet “uforsvarlig behandling”.

I en udtalelse foranlediget af en henvendelse fra 2006 fra Den Danske Dyrlægeforening har Justitsministeriet som daværende ressortministerium redegjort for ministeriets fortolkning af den daværende dyreværnslovs § 20, stk. 1, som var identisk med dyrevelfærdslovens § 39, stk. 1. I udtalelsen anføres som et mere konkret eksempel på retningslinjer, der ikke er i konflikt med anmeldelsespligten, FVST's daværende instruks til de praktiserende dyrlæger om skuldarsår.<sup>7</sup> Det fremgår, at Justitsministeriet i forbindelse med FVST's udstedelse af instruksen havde bemærket, at instruksen ikke ville fritage den enkelte dyrlæge fra at foretage en selvstændig og konkret vurdering af, hvorvidt der i det konkrete tilfælde skal indgives politianmeldelse efter den daværende dyreværnslovs § 20.<sup>8</sup>

Sammenfattende må det lægges til grund, at retningslinjer som den foreliggende sanktioneringsguide ikke fritager en embedsdyrlæge ansat i FVST fra sin anmeldepligt efter dyrevelfærdslovens § 39, stk. 1. Det vil sige, at en dyrlæge, der konstaterer ikke-transportegnede dyr og vurderer, at selve transporten har medført, at dyret er blevet udsat for mindst grovere uforsvarlig behandling, uanset sanktioneringsguiden har en ubetinget pligt til at anmelde forholdet til politiet.

---

<sup>6</sup> [Lovforslag nr. 80 af 28. november 2019.](#)

<sup>7</sup> En opdateret version fra marts 2015 er tilgængelig på <https://foedevarestyrelsen.dk/Media/638451514053659449/Skulders%C3%A5rsvejledning%20-%20opdateret%20marts%202024.pdf>.

<sup>8</sup> Dorit Borgaard, Christina Angela Gulisano og Julie Gyldenløve Skovborg, *Dyreværnsloven*, 2007, Dyrenes Beskyttelse, s. 377. Dyrenes Beskyttelse er ikke i besiddelse af Justitsministeriets udtalelse, men det skal bemærkes, at de tre forfattere til dyreværnslovscommentaren fra 2007 var ansat i Justitsministeriet, hvor de arbejdede med lovgivningen omkring dyrevelfærd.

Det kan forventes, at FVST stillet over for dette kritikpunkt vil gøre gældende, at der alene er tale om vejledende retningslinjer, hvilket understreges med passussen:

*“Retningslinjerne nedenfor er alene vejledende og der skal altid foretages en konkret vurdering af omstændighederne i sagen forud for valg af sanktion.”*

Det giver imidlertid ikke mening at fastsætte retningslinjer, hvorefter en opfyldelse af anmeldepligten alene skal “overvejes”, hvis det ikke samtidig er forudsat, at der vil være tilfælde, hvor anmeldepligten ikke bliver opfyldt. Under alle omstændigheder vil sanktioneringsguiden utvivlsomt stille de ansatte dyrlæger i et vanskeligt dilemma, idet de på den ene side er forpligtet af anmeldepligten efter dyrevelfærdslovens § 39, stk. 1, mens deres arbejdsgiver på den anden side tydeligvis forudsætter, at anmeldepligten ikke opfyldes i alle tilfælde.

#### 4. Afsluttende bemærkninger

Dyrenes Beskyttelse er med sine 75.000 medlemmer Danmarks største dyrevelfærdsorganisation og har siden 1875 arbejdet for at forbedre dyrs forhold. Vores arbejde er i vidt omfang baseret på et konstruktivt samarbejde med myndighederne, men i lyset af den afgørende betydning af den i sagen omhandlede sanktioneringsguide og de principielle spørgsmål, den giver anledning til, har vi for første gang besluttet at indgive en klage til Folketingets Ombudsmand. Hertil kommer, at sanktioneringsguiden i strid med almindelige regler og retningslinjer ikke har været i høring og ikke er offentliggjort.

Samlet tegner der sig efter vores opfattelse et så bekymrende billede af den reelle beskyttelse af dyr iht. de regler i dyrevelfærdsloven, som både befolkningen og Folketinget burde kunne forlade sig på, at det er påkrævet med Ombudsmandens vurdering af forholdene. Vi håber i den forbindelse, at Ombudsmanden også vil overveje, om der er andre forhold, som bliver dokumenteret i den ved fodnote 2 omtalte TV2-dokumentar, der giver anledning til nærmere undersøgelse.

Vi står selvsagt til rådighed med hensyn til yderligere oplysninger eller uddybende bemærkninger.

Med venlig hilsen



**Britta Riis**  
Direktør