



2015-37

## Dyreejeres partsstatus i Fødevarestyrelsens sager om overtrædelse af § 8, stk. 1, i lov om dyrlæger

26. juni 2015

*Folketingets Ombudsmand rejste en sag af egen drift over for Fødevarestyrelsen og Fødevareministeriets Klagecenter i anledning af en konkret sag.*

Forvaltningsret

113.1

*I den konkrete sag havde Fødevarestyrelsen efter § 8, stk. 1, i dyrlægeloven truffet afgørelse om, at en dyrlæge havde udvist omhu og samvittighedsfuldhed i forbindelse med behandlingen af en hund. Fødevarestyrelsen og Fødevareministeriets Klagecenter mente ikke, at hundeejeren var part i Fødevarestyrelsens sag vedrørende dyrlægen.*

*Ombudsmanden udtalte i den generelle sag, at dyreejere ikke kan anses for parter i Fødevarestyrelsens sager om overtrædelse af § 8, stk. 1, i dyrlægeloven. Det var ombudsmandens opfattelse, at dyreejeres interesse i sådanne sager ikke kunne anses for at være så stærk og anerkendelsesværdig, som tilfældet er i sager om lægebehandling af mennesker, hvor partsstatus længe har været anerkendt.*

*(Sag nr. 14/04859)*

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

### Ombudsmandens udtalelse

#### 1. Indledning

Sagen drejer sig om, hvorvidt en borger, der klager over en dyrlæges behandling af sit dyr, er part i Fødevarestyrelsens sag vedrørende dyrlægen.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Baggrunden for min undersøgelse er, at jeg i forbindelse med min behandling af en konkret klagesag fra en borger – der havde klaget til Fødevarestyrelsen over en dyrlæges behandling af sin hund – blev opmærksom på spørgsmålet om dyreejeres retsstilling i sager, hvor Fødevarestyrelsen behandler klager over dyrlæger.

Det fremgår af Fødevarestyrelsens kontrolvejledning, afsnit 13.2, at en borger, der klager over en dyrlæges behandling af borgerens dyr, ikke er part i Fødevarestyrelsens sag vedrørende dyrlægen. Det betyder ifølge kontrolvejledningen bl.a., at dyreejeren ikke får afgørelsen meddelt, og at der ikke er mulighed for aktindsigt i sagen efter forvaltningsloven. Det har endvidere som konsekvens, at dyreejeren ikke kan klage over Fødevarestyrelsens afgørelse til Fødevarerministeriets Klagecenter.

I den konkrete sag havde dyreejeren klaget til det nu nedlagte Ankenævnet for Dyrlæger, der havde taget stilling til, om dyrlægen havde handlet erstatningspådragende. Borgeren klagede herefter til Fødevarestyrelsen, der tog stilling til, om dyrlægen ved behandlingen af hunden havde udvist omhu og samvittighedsfuldhed efter § 8, stk. 1, i dyrlægeloven.

### 2. Retsgrundlaget

§ 8, stk. 1, i lov om dyrlæger (lovbekendtgørelse nr. 464 af 15. maj 2014) har følgende ordlyd:

”En dyrlæge er under udøvelsen af sin gerning forpligtet til at vise omhu og samvittighedsfuldhed.”

#### 2.1. Reglerne om udøvelse af dyrlægegerning

Dyrlægers forhold er nærmere reguleret i dyrlægeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 464 af 15. maj 2014.

Dyrlægeloven blev vedtaget ved lov nr. 58 af 4. marts 1964 om veterinærvesenet samt om udøvelse af dyrlægegerning. Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag nr. 25 af 18. oktober 1963) fremgår, at ”det må (...) anses for hensigtsmæssigt, at der nu i en særlig lov gives nærmere regler for dyrlægernes retsstilling, således som det for lægernes vedkommende for længst er sket i lov om udøvelse af lægegerning”.

Det fremgår endvidere, at hensynet bag loven var tostrengt. Dels var det fra samfundets side ønskeligt, at der blev fastsat udførlige lovbestemmelser om dyrlægernes pligter og ansvar, under hensyn til at dyrlægerne virker i henhold til en særlig offentlig godkendelse. Dels fandtes dyrlægestanden, der gennem en lang og bekostelig uddannelse kvalificerede sig til at udøve dyrlægeger-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ning, at have et rimeligt krav på, at dyrlægerne ved lovregler fik præciseret retten til at udføre dette arbejde.

Det er Fødevarestyrelsen, der udsteder autorisation til dyrlæger, jf. dyrlægelovens § 3, stk. 1, jf. bekendtgørelse nr. 558 af 28. maj 2014 om Fødevarestyrelsens opgaver og beføjelser § 10, stk. 1, nr. 2. Retten til at udøve dyrlægegerning og betegne sig som dyrlæge har kun den, der har modtaget autorisation, jf. dyrlægelovens § 2, stk. 2.

Som det fremgår ovenfor, er en autoriseret dyrlæge under udøvelsen af sin gerning forpligtet til at udvise omhu og samvittighedsfuldhed, jf. § 8, stk. 1, i dyrlægeloven. Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 7 i det oprindelige lovforslag (nr. 25 af 18. oktober 1963) fremgår det bl.a.: ”En lignende bestemmelse indeholdes i lægelovens § 6, stk. 1.”

Også i forbindelse med vedtagelsen af dyrlægeloven i 2003, hvor bestemmelsen om omhu og samvittighedsfuldhed blev videreført, er der i bemærkningerne til § 8 i lovforslaget (nr. 101 af 26. november 2003) henvist til den tilsvarende bestemmelse i lægelovens § 6, stk. 1. Videre er følgende anført i bemærkningerne:

”Bestemmelsen er af væsentlig betydning ved vurderingen af dyrlægers udøvelse af dyrlægegerning. Overtrædelse af bestemmelsen har f.eks. været set i sager, hvor dyreejere har klaget over en dyrlæges behandling af et dyr.”

Fødevarestyrelsen har derudover beføjelser til at føre tilsyn med de autoriserede dyrlæger, jf. dyrlægelovens § 32, stk. 1, jf. bekendtgørelse om Fødevarestyrelsens opgaver og beføjelser § 10, stk. 1, nr. 2.

Fødevarestyrelsen har i udtalelsen af 3. marts 2015 oplyst, at mindre alvorlige forhold afgøres af Fødevarestyrelsen med en vejledning eller en indskærpelse.

Hvis der er grund til at antage, at en autoriseret dyrlæge ikke fremtidig vil udøve sin virksomhed på forsvarlig måde, fremgår det af dyrlægelovens kapitel 6, at autorisationen kan fratages denne. Overtrædelse af loven kan også medføre bøde i medfør af lovens kapitel 10.

### **2.2. Reglerne om udøvelse af lægegerning**

Som det fremgår ovenfor, henvises der i lovforslaget fra 1963 om veterinærvæsenet samt om udøvelse af dyrlægegerning til reglerne i lægeloven.

Lægeloven blev vedtaget ved lov nr. 72 af 14. marts 1934 om Udøvelse af Lægegerning. Reglerne i lægeloven findes i dag i autorisationsloven (lovbe-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

kendtgørelse nr. 877 af 4. august 2011). Desuden findes der regler om Sundhedsstyrelsens tilsyn med læger i sundhedsloven (lovbekendtgørelse nr. 1202 af 14. november 2014) – tidligere lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse (oprindeligt lov nr. 111 af 30. april 1909).

For at udøve lægevirksomhed skal man være autoriseret som læge. Det fremgår af autorisationslovens § 1, stk. 3. Det er Sundhedsstyrelsen, der meddeler autorisation, jf. autorisationslovens § 2, stk. 1.

En autoriseret læge er under udøvelsen af sin virksomhed forpligtet til at udvise omhu og samvittighedsfuldhed i medfør af autorisationslovens § 17. Ifølge bemærkningerne til § 17 i lovforslag nr. 111 af 14. december 2005 om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed (lov nr. 451 af 22. maj 2006) indebærer bestemmelsen, at en læge skal handle i overensstemmelse med den til enhver tid almindeligt anerkendte faglige standard på området.

Læger er undergivet tilsyn af Sundhedsstyrelsen, jf. sundhedslovens § 215, stk. 1, jf. autorisationslovens § 26.

Sundhedsstyrelsen er tillagt beføjelser til at iværksætte sanktioner vedrørende læger, der tilsidesætter de faglige pligter. Styrelsen kan f.eks. iværksætte skærpet tilsyn (sundhedslovens § 215, stk. 2), udstede et fagligt påbud (autorisationslovens § 7, stk. 2), indskrænke retten til virksomhedsudøvelse (autorisationslovens § 8, stk. 2) og fratage autorisation (autorisationslovens § 7, stk. 1).

En læge, der gør sig skyldig i grovere eller gentagen forsømmelse eller skødesløshed i udøvelsen af sin virksomhed, kan efter autorisationslovens kapitel 27 straffes.

Såvel læger som dyrlæger arbejder således i henhold til en individuelt tildelt autorisation under et offentligt tilsyn af henholdsvis Sundhedsstyrelsen og Fødevarestyrelsen. Det er et led i autorisationen, at læger og dyrlæger individuelt kan drages til ansvar, hvis de udviser manglende omhu og samvittighedsfuldhed inden for deres fag. Det er som udgangspunkt Sundhedsvæsenets Disciplinærnævn henholdsvis Fødevarestyrelsen, der træffer afgørelse i sager om lægers og dyrlægers eventuelle overtrædelse af pligten til at udvise omhu og samvittighedsfuldhed.

### *2.2.1. Patienters klageadgang*

Der har i mange år eksisteret en adgang på ulovbestemt grundlag for patienter til at klage over bl.a. læger.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det var oprindeligt Sundhedsstyrelsen, der som et element i styrelsens tilsynsfunktion behandlede klager over lægers patientbehandling.

Sundhedsstyrelsens klagesagsbehandling er nærmere beskrevet i bilag 2 til betænkning nr. 866/1979 fra det af Indenrigsministeriet nedsatte udvalg vedrørende behandling af klager over lægers og andre medicinalpersoners patientbehandling.

Det fremgår bl.a., at sagsbehandleren i den indledende fase skulle søge at klarlægge klagerens påstand, bl.a. ved høring af den indklagede læge. Afveg lægens oplysninger vedrørende sagens faktum væsentligt fra det af klageren oplyste, ville klageren, hvis disse faktiske forhold var af væsentlig betydning for sagens afgørelse, få lejlighed til at afgive en supplerende udtalelse. Det fremgår endvidere, at hvis Sundhedsstyrelsen fandt, at der ikke var grundlag for kritik af patientbehandlingen, fik klageren skriftlig meddelelse herom.

Var klageren efter at have modtaget styrelsens afgørelse i sagen utilfreds med denne afgørelse, havde klageren mulighed for at indbringe afgørelsen for Indenrigsministeriet.

I betænkning nr. 1325/1997 om Patienters klageadgang på sundhedsområdet er den tidligere klageadgang beskrevet således (s. 111):

”Klageadgang vedrørende sundhedspersonalets faglige virksomhed har eksisteret i mange år, men det er først ved oprettelsen af Sundhedsvæsenets Patientklagenævn i 1988, at patienter har fået et egentligt retskrav på, at deres klager skal realitetsbehandles. Formålet med klageadgangen har ikke været nærmere beskrevet, f.eks. er dette hverken sket i Indenrigsministeriets betænkning fra 1931 om lægers retsstilling eller i lovforslaget vedrørende ændringen fra 1988.”

Patienter har i dag i medfør af § 2, stk. 1, i lov om klage og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet (lovbekendtgørelse nr. 1113 af 7. november 2011) adgang til at klage over bl.a. lægebehandling til Sundhedsvæsenets Disciplinærnævn – altså nu en lovbestemt klageadgang.

### *2.2.2. Nære pårørendes klageadgang*

Det fulgte af mangeårig praksis i Sundhedsvæsenets Patientklagenævn (og forud herfor af praksis i Sundhedsstyrelsen, jf. forudsætningsvis Justitsministeriets udtalelse i sag L.A. 1973-543-15, som bl.a. er omtalt i John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 5. oplag (2001), s. 145), at familiemedlemmer – nærmeste pårørende – kunne rejse en sag på vegne af en afdød patient.

Dette gælder også i dag. På Sundhedsvæsenets Disciplinærnævns hjemmeside under Vejledning om klagemuligheder fremgår bl.a. følgende:

### ”Hvem kan klage?

...

Hvis du er nærmeste pårørende til en afdød patient, kan du normalt også klage over den behandling, som den afdøde modtog. De nærmeste pårørende vil som regel være afdødes ægtefælle, forældre eller børn.”

### 2.3. Det forvaltningsretlige partsbegreb

Partsbegrebet er ikke defineret i forvaltningsloven.

Det er almindeligt antaget i den juridiske litteratur, at partsbegrebet omfatter ansøgere, klagere og andre, der har en væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse. Partsbegrebet omfatter således typisk dem, til hvem afgørelsen i sagen vil blive stilet. Også andre end adressater kan imidlertid være parter. Dette afhænger af, om de pågældende kan anses for at have en væsentlig og individuel interesse i sagen og dens udfald.

Væsentlighedsbetingelsen indebærer normalt, at afgørelsen skal angå den pågældendes forhold med en vis intensitet og styrke. I den forbindelse må der foretages en konkret vurdering af bl.a. graden og arten af de led, der indgår imellem sagens udfald og den aktuelle betydning for den pågældende.

F.eks. er en person, der ved en anmeldelse har givet anledning til, at der rejses en sag, ikke uden videre part i sagen. Den pågældende person kan dog være således involveret i sagen på andet grundlag, at det kan begrunde partsstatus for den pågældende, men anmeldelsen i sig selv gør det ikke, uanset at den pågældende ved sin anmeldelse har tilkendegivet en betydelig subjektiv interesse for sagen.

Det er endvidere i litteraturen anført, at partsinteressen skal være af retlig art. Hermed sigtes bl.a. til, at en moralsk eller følelsesmæssig interesse i en sags udfald ikke i sig selv er tilstrækkelig til at udløse partsstatus. Er interessen meget stærk og anerkendelsesværdig, vil dette dog efter omstændighederne blive anset for tilstrækkeligt for at udløse partsstatus, uanset at det kan være tvivlsomt, om interessen kan karakteriseres som retlig. Et eksempel er den ovenfor omtalte situation, hvor nære pårørende klager over lægebehandlingen af en senere afdød patient. I sådanne tilfælde vil der oftest være tale om en rent følelsesmæssig interesse.

Partsbegrebet er nærmere omtalt i bl.a. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), s. 125 ff., Hans Gammeltoft-Hansen mfl.,

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 61 ff., Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 7. udgave (2014), s. 186 ff., og Jon Andersen, Forvaltningsret, 8. udgave (2014), s. 39 f. og 291.

### 3. Min vurdering

Spørgsmålet er, om dyreejere er parter i sager, hvor Fødevarestyrelsen tager stilling til, om en dyrlæge ved behandlingen af et dyr har udvist omhu og samvittighedsfuldhed efter § 8, stk. 1, i lov om dyrlæger.

Fødevarestyrelsen har i sin udtalelse af 3. marts 2015 bl.a. lagt vægt på, at styrelsen er tilsynsmyndighed, og at en borgers henvendelse til styrelsen i anledning af en dyrlæges behandling af borgerens dyr betragtes som en anmeldelse.

Fødevarestyrelsens Klagecenter har i sin afgørelse af 26. november 2013 tilsvarende henvist til, at forurettede og/eller anmeldere normalt ikke anses for at have partsstatus, medmindre de pågældende har et erstatningskrav.

Jeg er enig i, at den omstændighed, at en person ved sin henvendelse til Fødevarestyrelsen har givet anledning til, at styrelsen rejser en sag vedrørende en dyrlæge, ikke i sig selv er tilstrækkelig til, at personen kan opnå partsstatus.

Ved en vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt en dyreejer som anmelder/klager er part i Fødevarestyrelsens sag om dyrlægens overholdelse af dyrlægelovens § 8, stk. 1, kan det på den ene side anføres, at dyreejeren ikke – modsat dyrlægen – er adressat for Fødevarestyrelsens afgørelse. Det kan endvidere anføres, at Fødevarestyrelsens afgørelse – som også gjort gældende af Fødevarestyrelsen – ikke forrykker dyreejerens retsstilling i forhold til dyrlægen.

På den anden side har dyrlægelovens autorisationsordning væsentlige lighedspunkter med den parallelle autorisationsordning for læger, hvor patienters partsstatus længe har været anerkendt – også på ulovbestemt grundlag.

Dyreejerens interesse i, at dyrlægens handlemåde bliver undersøgt, udspringer i almindelighed af ejerens tilknytning til det dyr, der eventuelt er blevet fejlbehandlet. Grunden til, at dyreejeren ønsker en undersøgelse af dyrlægen, vil ofte være at forhindre gentagelser. Desuden kan dyreejeren have en interesse i at få placeret et ansvar for fejlbehandlingen.

Bestemmelsen i § 8, stk. 1, i dyrlægeloven retter sig imidlertid først og fremmest mod almene og offentlige interesser med henblik på at sikre den faglige

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

standard på dyrlægeområdet, og Fødevarestyrelsens konkrete afgørelse retter sig mod dyrlægen. Dyreejerens interesse i afgørelsen er således afledt.

Denne afledte interesse kan efter min opfattelse ikke anses for at være så stærk og anerkendelsesværdig, som tilfældet er i sager om lægebehandling af mennesker.

Uanset at dyreejeren i det enkelte tilfælde måtte have en betydelig subjektiv og følelsesmæssig interesse i sagen, mener jeg således ikke, at interessen er af en sådan karakter, at dyreejeren kan tillægges partsstatus.

Samlet set kan det herefter ikke give mig anledning til kritik, at Fødevarestyrelsen i kontrolvejledningen har skrevet, at dyreejere ikke anses for parter i Fødevarestyrelsens sager om klager over dyrlæger efter § 8, stk. 1, i dyrlæge-loven.



### Sagsfremstilling

Den 15. november 2014 skrev jeg bl.a. følgende til Fødevareministeriets Klagecenter:

”I forbindelse med min behandling af en klage fra en borger, der havde klaget over en dyrlæges behandling af hans hund efter § 8, stk. 1, i lov om dyrlæger, er jeg blevet opmærksom på, at Fødevarestyrelsens kontrolvejledning indeholder et afsnit om, hvem der kan anses for parter i Fødevarestyrelsens sager.

Det fremgår af kontrolvejledningen, afsnit 13.2, at en borger, der klager over en dyrlæges behandling af borgerens dyr, ikke er part i Fødevarestyrelsens sag vedrørende dyrlægen. Det betyder ifølge kontrolvejledningen bl.a., at dyreejeren ikke får afgørelsen tilsendt, og at der ikke er mulighed for at opnå aktindsigt i sagen efter forvaltningsloven.

Jeg har i medfør af § 17, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013, besluttet at indlede en undersøgelse af dyreejeres partsstatus i sager om klager over dyrlæger efter § 8, stk. 1, i lov om dyrlæger (lovbekendtgørelse nr. 464 af 15. maj 2014).”

Jeg bad Fødevareministeriets Klagecenter om at indhente en udtalelse fra Fødevarestyrelsen og derefter udarbejde sin udtalelse og sende begge udtalelser til mig.

Fødevarestyrelsen udtalte den 3. marts 2015 bl.a. følgende i anledning af sagen:

#### ”Den konkrete sag

Den konkrete sag, der har givet anledning til Ombudsmandens undersøgelse, vedrørte en sag, hvor en dyreejer henvendte sig til Fødevarestyrelsen via Fødevarestyrelsens kontaktformular på hjemmesiden, idet vedkommende fandt, at en behandlende dyrlæge ikke havde handlet dyrlægefagligt korrekt i forbindelse med operation og behandling af vedkommendes hund.

Fødevarestyrelsen oprettede på baggrund af dyreejerens anmeldelse en sag, indhentede oplysninger og traf en konkret afgørelse i relation til og adresseret til dyrlægen. Fødevarestyrelsen fandt konkret, at dyrlægen ikke havde overtrådt bestemmelsen om at udvise omhu og samvittighedsfuldhed, jf. § 8, stk. 1, i lov om dyrlæger.

Fødevarestyrelsen kan oplyse, at anmelder i den konkrete sag den 1. februar 2015 henvendte sig til ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri om sagen.

### **Regler om autorisation af og tilsyn med dyrlæger**

Det følger af § 2, stk. 2, i lov om dyrlæger, at ret til at udøve dyrlægegerning og betegne sig som dyrlæge har kun den, der har modtaget autorisation som dyrlæge i henhold til § 3, stk. 1 eller 3, eller som har adgang til at udøve dyrlægegerning i henhold til bestemmelser fastsat i medfør af § 35.

Dyrlæger er ifølge lovens § 32, stk. 1, undergivet tilsyn af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri, og dyrlægerne har som udgangspunkt oplysningspligt og pligt til at yde bistand ved tilsynet, jf. lovens § 32, stk. 3.

Ved § 10, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelse om Fødevarestyrelsens opgaver og beføjelser, udøves beføjelserne i kapitel 2-6 og 8-9 i lov om dyrlæger om dyrlægers rettigheder, dyrlægers pligter, tilsyn med autoriserede dyrlæger samt fratagelse af rettigheder beføjelser, der er tillagt ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri, af veterinærdirektøren i Fødevarestyrelsen.

Fødevarestyrelsens tilsyn med dyrlægerne skal sikre, at lovgivningen overholdes.

Fødevarestyrelsen udfører en risiko- og behovsorienteret kontrol med dyrlæger. Dyrlægerne kan udtages til nulpunktskontrol, hvor man udtager dyrlægerne tilfældigt for at få en baseline, til prioriteret kontrol hvor dyrlægerne udtages efter nogle risikokriterier, samt udtage dem i forbindelse med kampagner. Endvidere gennemfører Fødevarestyrelsen kontrol på baggrund af eksempelvis dyreejeres eller apotekeres anmeldelser af en dyrlæges overtrædelse af gældende regler.

Retningslinjerne for kontrollen på bl.a. det veterinære område er beskrevet i Fødevarestyrelsens generelle kontrolvejledning, som er tilgængelig på styrelsens hjemmeside: (...)

I Kontrolvejledningens kap. 13.2. er emnet 'partsstatus' behandlet, og på s. 99, nederst, er der udtrykkeligt taget stilling til spørgsmålet om partsbegrebet i forbindelse med anmeldelse af dyrlæger:

*'Borgere, der klager over en dyrlæges behandling af klientens dyr, er ikke parter i Fødevarestyrelsens sag vedr. dyrlægen. Den omstændighed, at klienten eventuelt ønsker at gøre dyrlægen erstatningsansvarlig for sine handlinger, medfører derfor ikke, at klienten bliver part i Fødevarestyrel-*

*sens sag vedrørende dyrlægens udøvelse af sin gerning. Det betyder videre, at klienten ikke får afgørelsen tilsendt, og at der ikke er mulighed for at opnå aktindsigt i sagen efter Forvaltningsloven. Aktindsigt kan dog overvejes i forhold til Offentlighedsloven.'*

Foranlediget af den konkrete sag kan Fødevarestyrelsen oplyse, at teksten i Kontrolvejledningen vil blive præciseret ved førstkommande lejlighed, så formuleringen ikke giver anledning til tvivl om, at der er tale om en anmeldelse i modsætning til en klage, og at anmelder således ikke er part i Fødevarestyrelsens tilsynssag.

På side 100, midt, er det beskrevet, at andre end parter ikke har klageadgang, men at alle henvendelser fra ikke-parter skal behandles og besvares:

*'Andre end parter kan ikke klage inden for det formelle system men kan alligevel henvende sig til Fødevarestyrelsen eller til Fødevareministeriet. Der er ikke formelle krav til disse henvendelser, som kan være såvel mundtlige som skriftlige, og der er heller ikke begrænsninger på de emner, som forbrugerne kan rejse.*

*Alle henvendelser skal besvares enten mundtligt eller skriftligt. Der må ikke indsættes formel klagevejledning efter forvaltningsloven i disse besvarelser, men Fødevarestyrelsen kan gøre opmærksom på muligheden for at henvende sig til Fødevarestyrelsen eller Fødevareministeriet.*

*Forbrugere/borgere*

- *har krav på vejledning inden for Fødevarestyrelsens sagsområde*
- *kan altid skrive til ministeren eller Fødevarestyrelsen og få svar*
- *kan som minimum få aktindsigt efter reglerne i Offentlighedsloven*

*God forvaltningsskik medfører, at forbrugeren/borgeren orienteres om udfaldet af de undersøgelser m.v., som Fødevarestyrelsen har foretaget i sagens anledning, hvis vedkommende ønsker det. For at forebygge misforståelser bør Fødevarestyrelsen tage initiativ til at få afklaret, om vedkommende ønsker at blive holdt orienteret om sagens håndtering.'*

### **Sanktions- og reaktionsmuligheder**

Det følger af dyrlægelovens § 18, at en dyrlæge kan få frataget rettigheder (autorisation, ret til at praktisere som dyrlæge, ordinations- og distributionsret af veterinære lægemidler mv.), når der er grund til at antage, at den pågældende på grund af legemlige eller sjælelige mangler eller hvis dyrlægen på grund af udvist grov uduelighed ikke fremtidig vil udøve virksomhed på forsvarlig måde. Fødevarestyrelsen kan endvidere i med-

før af § 34 i dyrlægeloven meddele de påbud og forbud, der anses for nødvendige for at sikre overholdelse af loven og regler fastsat i medfør af loven og af Den Europæiske Unions forordninger.

Efter lovens § 39, stk. 1, kan Fødevarestyrelsen tilkendegive, at en sag afgøres med en angivet bøde og uden retslig forfølgning, hvis den, der har begået overtrædelsen, erklærer sig skyldig. Hvis der er tale om et mindre alvorligt forhold afgør Fødevarestyrelsen kontrolsagen med en vejledning eller en indskærpelse. Sanktions- og reaktionsmulighederne er også nærmere beskrevet i Kontrolvejledningen.

### **Tilsynsforpligtelse kontra forbrugerklage**

Fødevarestyrelsens tilsynsforpligtelse med dyrlæger er beskrevet ovenfor. Udover anmeldelse til Fødevarestyrelsen som tilsynsmyndighed – som ligeledes beskrevet ovenfor – havde en dyreejer frem til 3. december 2014 mulighed for at indgive en forbrugerklage til Ankenævn for Dyrlæger. Ankenævnet er herefter nedlagt.

Så vidt det er Fødevarestyrelsen bekendt, indgår klager over smådyrs- og hestepraktis blandt de brancher, der fremadrettet vil indgå i den modernisering af det offentlige forbrugerklagesystem, som er under udarbejdelse i Erhvervs- og Vækstministeriet. Ved indgivelse af klage til et sådant forbrugerklageorgan – eller ved at anlægge et civilt søgsmål ved domstolene – kan forbrugeren få prøvet, om dyrlægen har handlet ansvarspådragende i relation til forbrugeren. Forbrugeren vil naturligvis være part i sådanne sager. Fødevarestyrelsen er ikke ansvarlig for håndtering af det erstatningsmæssige spørgsmål mellem parterne.

### **Partsbegrebet**

Med hensyn til partsbegrebet er der, til trods for at partsbegrebet ikke er direkte defineret i offentlighedsloven, gennem tiden i den forvaltningsretlige litteratur udviklet en definition af begrebet. En adressat for en konkret afgørelse er naturligvis part i sagen, ligesom en klageberettiget, der klager, naturligvis er part i klagesagen. Andre, der har en indirekte og afledt interesse i en sag, kan opnå partsstatus, såfremt der er en direkte, væsentlig og individuel interesse i en afgørelse. Alle tre kriterier bør være opfyldt for at opnå partsstatus.

Ved afgørelsen af, om der er sådan direkte, væsentlig og individuel interesse i Fødevarestyrelsens afgørelse af en tilsynssag baseret på en anmeldelse, må der efter Fødevarestyrelsens opfattelse lægges vægt på, om Fødevarestyrelsens beslutning i sagen ændrer den pågældende (anmelders) retsstilling. Der bør også lægges vægt på, med hvilken intensitet afgørelsen griber ind eller påvirker den pågældende. Personlig, politisk, almen eller faglig interesse i sagen medfører ikke i sig selv

partsstatus. Det er således Fødevarestyrelsens opfattelse, at adgangen til at opnå en afledt partsstatus er forholdsvis snæver. Fødevarestyrelsen er opmærksom på, at der kan argumenteres for, at anmelderen som ejer af et dyr kan anses som den forurettede i sagen. Fødevarestyrelsen finder imidlertid, at det relevante retsmiddel i den forbindelse er en forbrugerklage eller et civilt søgsmål.

Fødevarestyrelsens praksis er tidligere prøvet ved Fødevareministeriets Klagecenter. Klagecenteret fastholdt ved afgørelse af 26. november 2013 Fødevarestyrelsens afgørelse om, at dyreejer ikke var part i Veterinærrejseholdets kontrolsag. Afgørelsen kan findes på (...).

I den ledende dom vedrørende afledt partsstatus, UfR 2013, side 3295 H, fastslog Højesteret, at Margarineforeningen, der hverken var adressat for eller part i den pågældende forvaltningsretlige afgørelse, der var truffet i forhold til en konkurrent (Arla), ikke havde retlig interesse i et søgsmål om prøvelse af den forvaltningsretlige afgørelses lovlighed. Højesteret begrundede resultatet med, at hverken Margarineforeningen eller dens medlemmer var adressat for afgørelsen, eller at de i øvrigt var tillagt klageret, partsstats eller søgsmålskompetence i forbindelse med afgørelsen i øvrigt. Desuden anførte Højesteret, at foreningen havde andre effektive retsmidler til rådighed end at indbringe myndighedens afgørelse for domstolene, idet foreningen kunne varetage sine interesser ved at anlægge søgsmål direkte mod den, der var adressat for den forvaltningsretlige afgørelse.

Fødevarestyrelsen er opmærksom på problemstillingen, hvor andre end adressater for en afgørelse kan anses for at have en væsentlig interesse i sagen. På fødevarerområdet er der således fastsat regler for forbrugerklager, hvorefter afgørelser truffet i sager på grundlag af en anmeldelse vil kunne påklages af nærmere angivne forbrugerorganisationer. Der henvises til Fødevarelovens § 58, stk. 6, som udmøntet i bekendtgørelse nr. 558 af 28. maj 2014 om Fødevarestyrelsens opgaver og beføjelser. Man har således herved i medfør af lov fastsat regler om klage, der fraviger de almindelige forvaltningsretlige regler og principper. Der er ikke fastsat lignende bestemmelser vedrørende anmeldelser af dyrlæger.

Ved at nå frem til, at en dyreejer på grund af sin status som anmelder, skulle have partsstatus i en sag, hvor Fødevarestyrelsen træffer afgørelse i relation til en dyrlæge som led i styrelsens tilsynsforpligtelse, må det antages at kunne få afsmittende effekt i relation til det forvaltningsretlige partsbegreb, som Fødevarestyrelsen anvender i sin praksis. Fødevarestyrelsen er af den opfattelse, at styrelsens praksis vedrørende afledt partsstatus er i overensstemmelse med såvel gældende retspraksis, forvaltningsretlig litteratur på området samt Ombudsmandens udtalelser

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

herom jf. bl.a. FOB 2006 16-1 (flyvesikkerhed) og FOB 2010 11-1 (kransekagesagen).”

Fødevareministeriets Klagecenter henviste i sit brev til mig af 10. marts 2015 til en afgørelse fra 26. november 2013, der er offentliggjort på hjemmesiden (...). Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”Fødevareministeriets Klagecenter fastholder Fødevarestyrelsens afgørelse af 24. maj 2013. Det betyder, at du ikke kan påklage styrelsens afgørelse af 7. januar 2013 vedrørende dyrlæge (...)’s behandling af din hund.

Du klager i brev af 19. juni 2013 over styrelsens afgørelse om, at du ikke er part i sagen.

### **Begrundelse**

Den omstændighed, at dyrlægens sag oprindeligt udspringer af dennes behandling af din hund, gør ikke dig til part i Veterinærrejseholdets sag vedrørende dyrlægens udøvelse af sit embede. Vi finder derfor ikke, at du kan anses for at være part i sagen mod dyrlægen.

Du kan eventuelt indbringe sagen for Ankenævn for Dyrlæger, der er et privat klagenævn, godkendt af Erhvervs- og Vækstministeriet til at behandle klager fra forbrugere over ydelser leveret af dyrlæger. Du kan læse mere på (...).

### **Uddybet begrundelse for afgørelsen**

Du har oplyst, at din interesse i sagen er, at dyrlægen får en påtale eller bøde for overtrædelse af dyrlægelovens § 8. Du har endvidere henvist til, at nære pårørende per definition er parter i sagen, og at det ikke fremgår nogen steder, at dette alene vedrører mennesker. Du har endvidere gjort gældende, at hvis din klageret ikke anerkendes, vil muligheden for at stoppe fejlbehandlinger, dyremishandlinger og andre lignende vederstyggeligheder være forsvundet.

Partsbegrebet er ikke defineret i loven, men ifølge lovens forarbejder sigtes der med dette udtryk til ansøgere, klagere og andre personer med en væsentlig, individuel interesse i sagens udfald. Ved denne afgrænsning lægges der i praksis vægt på, om den pågældende rammes direkte af afgørelsens retsvirkninger, eller om der er tale om afledte virkninger.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Den, som en afgørelse retter sig til (afgørelsens adressat(er)), vil som følge heraf altid være part. Omvendt er anmeldere af overtrædelser som udgangspunkt ikke parter.

I vurdering af om interessen er væsentlig, lægges der vægt på, med hvilken intensitet afgørelsen griber ind eller påvirker den pågældende. Den omstændighed, at der kan foreligge en personlig, politisk, almen eller faglig interesse i en sag, begrunder omvendt ikke i sig selv partsstatus.

Med betingelsen om at interessen skal være individuel, lægges der vægt på, hvor nært den pågældendes interesse er knyttet til sagens udfald.

I den foreliggende situation er din individuelle interesse i sagens udfald, om dyrlægen handlede i strid med reglerne for hendes gerning ved at udføre kejsersnit og sterilisation på din hund. Vi finder dog, at denne interesse er af mere indirekte karakter, da du ikke blev direkte berørt af Fødevarestyrelsens afgørelse vedrørende dyrlægen.

Forurettede og/eller anmeldere kan normalt ikke anses for at have partsstatus. Inden for strafferetsplejen kan ofre dog efter omstændighederne få partsstatus under anklagemyndighedens sag, f.eks. hvis den pågældende gør et erstatningskrav gældende under en retssag. I denne sag behandles sagen vedrørende dyrlægen og en eventuel erstatningssag ikke i samme regi, hvorfor der ikke er de samme hensyn. Dette kan således heller ikke begrunde, at du skulle have en væsentlig og individuel interesse i dyrlægens sag vedrørende dennes udførelse af arbejdet.

Vi har ligeledes vurderet, hvorvidt din tilknytning til din afdøde hund, kan gøre dig til part. Vi kan her henvise til Justitsministeriets sag L.A. 1973-543-15, hvoraf det bl.a. kan udledes, at nære pårørende til afdøde patienter vil få tillagt partsstatus i forbindelse med klage over en lægebehandling. Vi finder imidlertid ikke, at der er grundlag for en udvidet fortolkning af denne praksis, der konkret knytter sig til pårørende efter afdøde personer.”