

22. nóvember 2012

## **Umsögn um mál 283 velferð búfjár**

**Árni Stefán Arnason**  
**dýraréttarlögfræðingur**

### **Inngangur:**

Lagafrumvarp það og greinargerð með því, sem hér verður fjallað um er ítarlegt og tók lagaritunin langan tíma. Stuttur tími leið hins vegar frá því að mælt var fyrir frumvarpinu á Alþingi þangað til umsagnarfrestur rann út.

Málaflokkurinn dýravernd er orðinn mjög umfangsmikill, umtalaður og er í mörg horn að líta. Margir þ.á.m. undirritaður telja að málefni dýraverndar séu í nokkrum ólestri hér á landi. Um það hefur oft verið fjallað í fjölmiðlum og af þeim sjálfum. Málaflokkurinn krefst athygli og aukinnar þekkingar löggjafans nú þegar nærri 150 ár eru liðin frá því að fyrsta íslenska dýraverndarákvæðið, 299. gr. hegningarlaganna frá 1869 varð að lögum. Það hljóðaði svo:

„Hver, sem verður brotlegur í þrælslegri misþyrmingu á skepnum, einkum húsdýrum, eða annarri grimmilegri og miskunnarlausri meðferð á þeim, skal sæta sektum allt að 100 rd. eða einföldu, fangelsi allt að 4 mánuðum“.

Lítið hefur þokast í dýravernd, einkum dýravernd búfjár að margra mati. Ég tel það skildu mína að benda atvinnuveganefnd Alþingis á að afla sér þekkingar um málaflokkinn og koma þeim skilaboðum áleiðis til annarra þingmanna áður en frumvarpið verður tekið til endanlegrar afgreiðslu, sem lög frá Alþingi.

Líta ber á umsögn þessa, sem viðleitni og tilraun til að varpa ljósi á málaflokkinn í lögfræðilegum, siðferðilegum og dýraverndarlegum skilningi. Undirritaður hefur rannsakað hann ítarlega á undanförunum árum. Útilokað er hins vegar að fjalla um efni frumvarpsins með þeim hætti, sem málefnið á skilið á þeim stutta tíma, sem boðið var upp á eftir að frumvarpið kom í

þeirri mynd, sem það nú er frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra. Kjarni frumvarpsins er umfjöllun um hagsmuni dýra, sem ekki geta talað sínu eigin máli. Af þeirri ástæðu aðallega sendi ég inn þessa umsögn. Ég tel að Alþingi eigi að fjalla um frumvarpið í sama ljósi.

Um er að ræða réttarsvið, sem viðurkennt er, sem sérstakt réttarsvið víða erlendis og nýtur athygli og virðingar þar sem slíkt hjá löggjöfum, framkvæmdavaldshöfum, dómstólum og á háskólastigi. Réttarsviðið dýraréttur, *animal rights/animal ethichs* hefur ekki fengið neina sérstaka viðurkenningu á Íslandi, ennþá. Umfjöllun um réttarsviðið hér á landi hefur verið yfirborðskennd og einkennst af þekkingarskort. Viðmið í löggjöf hafa verið sótt til nágrannalandanna, einkum Noregs jafnvel þó önnur ríki séu miklu lengra komin í þróun réttarsviðsins, einkum í dómaframkvæmd.

### **Almennt:**

Í meistararitgerð minni *Um réttaráhrif og framkvæmd dýraverndarlaga á Íslandi*, sem kom út 15. des. 2010 og var endurútgefin með viðbótum 11. mars 2011 undir heitinu *Hin leynda þjáning búfjár á Íslandi – um réttaráhrif og framkvæmd dýraverndarlaga*, kemst ég að þeirri niðurstöðu að verulega annmarka megi greina á réttaráhrifum og framkvæmd dýraverndarlaga sl. 150 ár. Ritgerðin auk annars ítarefnis er aðgengileg á tengli, sem finna má aftast í þessari umsögn.

Réttaráhrif dýraverndarlaga, sem tæki til að verja lögvarða hagsmuni dýra hafi ekki verið með þeim hætti, sem lesa má úr tilgangi og markmiðum gildandi laga né fyrri laga um sama efni m.a. samkvæmt lögskýringargögnum. Þannig hefur þetta verið frá upphafi lagasetningar um dýravernd og það sama á við um framkvæmd þeirra, sem oft hefur verið ómarkviss og seinleg og ekki í þágu þeirra, sem löggin eiga að vernda, dýranna. Eignaréttur manna á dýrum, sem ennþá eru skilgreind, sem lausafé og réttur umráðamanna samkvæmt stjórnsýslulögum til að hafa uppi andmæli vegur í framkvæmd miklu þyngra en lögvarinn réttur dýranna til verndar samkvæmt dýraverndarlögum. Þessu þarf að útrýma. Langan tíma getur tekið, vegna reglna stjórnsýsluréttar, að fá því framgengt að viðeigandi úrbætur, að kröfu yfirvalda, eigi sér stað, allt að nokkrar vikur vegna þeirra fresta, sem talið er að umráðamenn eigi rétt á að fá samkvæmt stjórnsýslulögum. Þetta útskýri ég allt í fyrnefndri ritgerð minni.

Eftir 1869 hafa verið gerðar þrjár megingiltir til að koma málefnum dýraverndar í réttan farveg með rammalöggjöf. Fyrst með lögum nr. 34/1915, síðan með lögum nr. 21/1957 og aftur með gildandi lögum nr. 15/1994 og lögum nr. 103/2002, lög um búfjárhald o.fl. Í öllum tilvikum var reynt að skerpa á vilja löggjafans og ákalli úr samfélaginu um að dýr eigi hagsmuni, sem beri að vernda. Með hverri lagasetningunni hefur verið gerð tilraun til að koma stjórnsýslunni í þann farveg að framkvæmd laganna verði, sem skilvirkust en það yfirleitt mistekist. Þetta var eitt af aðaláhersluatriðum þáverandi umhverfisráðherra Össurar Skarphéðinssonar þegar hann mælti fyrir gildandi dýraverndarlögum. Núverandi frumvarpi er ætlað að taka á þessu enn á ný án þess að í raun sé tryggt að það heppnist eins og útskýrt verður síðar.

Virgni þ.e. framkvæmd dýraverndarlaga er mikilvægasti þáttur þeirra og hún á ábyrgð eigenda dýra, eftirlitsaðila og almennings, sem er skylt að tilkynna um grunsemdir um illa meðferð dýra samkvæmt gildandi dýraverndarlögum.

Þegar ráðherra mælti fyrir hinu nýja frumvarpi lagði hann sérstaka áherslu á tvennt. Annars vegar **hugtakið dýravelferð** hins vegar þá **kerfisbreytingu** að færa allt eftirlit til Matvælastofnunar (MAST) sem starfar samkvæmt lögum nr. 80/2005.

## 1. Hugtakið dýravelferð

Ráðherra sagði, þegar hann mælti fyrir frumvarpinu, að hugtakið dýravelferð kæmi í stað hugtaksins dýraverndar í gildandi lögum. Með hugtakinu sagði ráðherra að lögð sé aukin áhersla á að velferð dýra sé í fyrirrúmi í frumvarpinu og að sterk rök þyrfti til að gefa afslátt af henni. Dýravelferð hefur mikið verið til umræðu og skortur á henni hefur verið gagnrýndur í þjóðfélaginu. Á það aðallega við um dýr, sem haldin eru í svokölluðum verksmiðjubúskap. Verksmiðjubúskapur er skilgreindur með þeim hætti að í honum er dýrum haldið við rekstrarlegar hagstæðar aðstæður til þess að lágmarka kostnað í því skyni, að lágmarka vöruverð til neytenda. Löngu er viðurkennt, að sá aðbúnaður, sem fylgir verksmiðjubúskap vegur mjög að velferð eldisdýra. Þar er sneytt hjá eðlislægum þörfum þeirra þó gildandi lög kveði á um að skylt sé að taka tillit til þeirra. Auk þessa fá eldisdýr sjaldan eða aldrei að líta dagsljós né að anda að sér fersku lofti. Mjög er þrengt að þeim líkamlega. Aðbúnaður sem hefur verið bannaður af Evrópusambandinu eru ennþá heimilaður á Íslandi: Það á t.d. við um eggjaframleiðslu.

Loðdýraeldi sem leyft er á Íslandi er bannað í mörgum Evrópulöndum af siðferðisástæðum aðallega. Þá er alifugla og svínarækt líka mjög umdeilt m.t.t. aðbúnaðar dýranna. Óþarfí er að útskýra þetta nánar í þessari umsögn, þetta er umræða, sem hefur verið hávæð í íslensku samfélagi undanfarin tvö ár a.m.k. og ætti að vera öllum nefndarmönnum kunn. Ég vísa til 6. kafla í ritgerðar minnar, sem ber heitið Verksmiðjubúskapur og dýravelferð. Það er mat mitt að tryggja verði í löggjöf, að þessi tegund búskaparháttar verði lögð af á Íslandi enda má telja það óumdeilt, að verksmiðjubúskaparháttir vegi að dýravelferð á hér á landi og að þeir samræmist, á engan hátt hugtakinu dýravelferð eins og það birtist frumvarpinu og greinargerð með því.

## **2. Matvælastofnun - Kerfisbreyting**

Í frumvarpinu er lagt til að MAST verði falið að annast allt eftirlit með velferð dýra í umsjá manna auk þess að sinna viðbrögðum vegna gruns um illa meðferð dýra

Það er rökstutt með þeim hætti, að hjá stofnuninni sé mesta fagþekkingu að finna á sviði dýravelferðar og að af þeirri ástæðu verði MAST veittar nýjar valdheimildir, sem úrræði til skjótvirkari inngripa þegar upplýst er um illa meðferð á dýrum. Rétt er að engin opinber stofnun hefur á launaskrá sinni jafnmarga dýralækna og MAST. Engu að síður er mikilvægt að benda á að stofnunin býr ekki yfir neinni sérþekkingu á réttarsviðinu dýrarétti og verður ekki hjá því komist að benda á að sú staðreynd kann að rýra hæfni og getu MAST til að taka á við þau verkefni, sem á að fela stofnuninni með frumvarpinu. Af því tilefni má nefna að nýlega var kveðinn um héraðsdómur í máli nr. S-77-2011 þar sem ákærðu voru sýknuð af flestum ákæruliðum og hafnað var kröfu um sviptingu leyfis til búfjárhalds. Eftirlit vegna umrædds aðila hefur um árabíl verið í höndum MAST og búfjárefnirlitsmanna sveitarfélags þess sem ábúandi heyrir undir sem eftirlitskyldur aðili.

Það er meginregla í íslensku sakamálaréttarfari að ákærvald og stofnanir (í framangreindu tilviki MAST) vinni saman í sakamáli áður en ákæra er gefin út. Ákæra er gefin út þegar yfirgnæfandi líkur eru taldar á sakfellingu. Í framangreindum dómi var sakborningur, sem fyrr segir sýknaður af öllum meginatriðum ákæru vegna skorts á sönnunum þrátt fyrir að það sé samróma álit flestra sem þekkja til þessa máls að telja verði hafið yfir allan að umræddur búfjáreigandi eigi ekki að fá að ráðskast með dýr. Að svo stöddu og á meðan ekki liggur fyrir

niðurstaða Hæstaréttar Íslands, verði málinu áfrýjað, virðist skorta á þekkingu af hálfu MAST að koma málum í þann farveg, að líklegt sé að markmið, sem lagt er upp með í dómsmálum og m.a. eru háð undirbúningi MAST náist í dýravelferð. Styrkja verður innviði MAST að þessu leyti verði frumvarpið að lögum óbreytt.°

## **2.1 Gagnrýni á MAST**

Hafa ber í huga varðandi þátt Matvælastofnunar í stjórnslu að stofnunin hefur sætt mikilli gagnrýni fyrir gæði stjórnsýslunnar. Farið hefur verið fram á opinbera rannsókn hennar t.d. af Samtökum sauðfjárbænda en ekki hefur orðið úr því.

## **2.2 Fjárhagur MAST**

Umhverfisstofnun er sú stofnun, sem hefur haft forræði á málefnum gæludýra og villtra dýra undanfarin ár. Á miðju ári 2011 var því lýst yfir af hennar hálfu í framhaldi af fjölmiðlaumfjöllun um alvarlegt dýraverndarmál, sem vísað hafði verið til hennar, að sökum skorts á fjármunum hefði stofnunin ekki geta sinnt slíkum málum eins og lög kveða á um.

Ekki hafa verið tryggðir fjármunir til MAST vegna þeirra auknu verkefna, sem á stofnunina munu leggjast verði frumvarpið að lögum. Ég hef sent fyrirspurn um þetta til forstjóra MAST Jóns Gíslasonar 14. nóv. sl. og svar hans var: „Við göngum út frá því að fjárheimildir verði hækkaðar í samræmi við þetta og er það forsenda þess að unnt sé að sinna málaflokknum með viðunandi hætti“ Minnt er á að samkvæmt frumvarpinu eiga löggin að taka gildi 1. janúar 2013.

## **2.3 Tengsl MAST við hagsmunaaðila**

Eftirlit með búfjárhaldi verður án efa langstærsta eftirlitshlutverk MAST verði frumvarpið að lögum. Mikilvægt er að benda á að samkvæmt upplýsingum, sem undirritaður fékk í tengslum við rannsóknarvinnu fyrrnefndrar ritgerðar minnar þá mynduðust oft mikil tengsl á milli eftirlitsskyldra aðila og eftirlitsaðila, sem starfa eða störfuðu á vegum MAST. Þetta kom fram í fjölda viðtala við dýralækna, sem kusu að láta nafn síns ekki getið. Því var jafnvel haldið fram að þessi tengsl kæmu niður á velferð dýra. Dæmi væru um að horft væri framhjá aðfinnsluverðum atriðum í búfjárhaldi af tillitsemi við hina eftirlitsskyldu aðila og vegna þeirra hagsmuna, sem eftirlitsaðilar hefðu af því að halda frið eins og það var orðað. Mikilvægt er að útrýma tengslum

af þessum toga. Í þessu sambandi er vert að vekja athygli á tengslum Bændasamtaka Íslands og MAST og spyrja má hvort þau tengsl fyrirbyggi framkvæmd dýravelferðar með einhverjum hætti. Rannsóknir mínar benda til þess.

### 3. Reglugerðir

Vakin er athygli á því, að samkvæmt lauslegri talningu er í 11 ákvæðum frumvarpsins að finna orðalag sem skyldar ráðherra að útfæra ákvæðin frekar með setningu reglugerða.

Í 7 ákvæðum er ráðherra heimilt að setja reglugerðir auk þess sem heilt ákvæði, sem er 39. gr. veitir ráðherra heimild til að útfæra öll ákvæði frumvarpsins með setningu reglugerðar. Til viðbótar þessu er bent á 5. mgr. í greinargerð með 20. gr. laganna þar sem stendur: *Ákvæði greinarinnar er m.a. ætlað sem stoð fyrir ítarlegri reglugerð, sem ráðherra er ætlað að setja um allt sem varðar velferð dýra við aflifun dýra.*

Hér er um mikið framsal (óútfylltan tákka) á löggjafarvaldi til framkvæmdavalds að ræða. Slíkt tel ég óheppilegt í ljósi reynslunnar á þessu sviði. Þrátt fyrir þá meginreglu íslenskrar lögfræði, að reglugerðir skuli hafa lagastoð verður ekki hjá því komist að benda á, að fjölmargar aðbúnaðarreglugerðir fyrir búfé og ákvæði í reglugerð um gæludýrhald hafa verið undirritaðar af fyrrverandi ráðherrum og færð hafa verið fyrir því rök, að þar sé að finna meinbugi á lögum þ.e. að sumt í þeim stangist á við gildandi dýrverndarlög m.t.t. aðbúnaðar og velferðar dýra. Þrátt fyrir ábendingar um slíkt hafa viðkomandi ráðherrar haft þær að engu.

Af framangreindum ástæðum tel ég það mikilvægt að það komi fram, með sem skýrustum hætti í settum rétti, það sem frumvarpið gerir ráð fyrir að ráðherra verði falið frekari útfærsla á. Tengsl hagsmunaaðila inn í ráðuneyti eru alltof mikil til að hægt sé að treysta því að aðbúnaðarreglugerðir verði í samræmi við lög.

### 4. Dýravernd og réttarstaða umráðamanna dýra samkvæmt samþykktum sveitarfélaga settum með heimild í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998

Af gefnu tilefni er mikilvægt að vekja athygli atvinnuveganefndar á misræmi í íslenskri löggjöf þar sem fjallað er um velferð dýra og réttarstöðu umráðamanna. Hér er átt við samþykktir sveitarfélaga. Sveitarfélögum er heimilt að setja sér sínar eigin samþykktir um hunda- og

kattahald sbr. 1. tl. 1. mgr. 25. gr. laga nr. 7/1998, lög um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í framangreindu ákvæði er að finna heimild til að banna eða takmarka gæludýra og húsdýrahald í samþykktum sveitarfélaga. Samþykktir eru skilgreindar sem lög í íslenskri lögfræði og gildi þeirra er háð undirritun ráðherra. Í samþykktum geta sveitarfélögin gert ítarlegri kröfur en fjallað er um í reglugerðum um einstök atriði enda falli þau undir lög.

Í 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 segir. „Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti”

Um merkingu þessa ákvæðis, sem er fyrsta ákvæði mannréttindakafla stjórnarskrárinnar sbr. og undirstrikanir, er vísað t.d. í bókina Stjórnskipunarréttur eftir Gunnar G. Schram.

Mörg sveitarfélög hafa nýtt sér framangreinda lagaheimild. Samkvæmt lauslegri talningu má finna 30 samþykktir um hundahald og reikna má með að fjöldinn sé svipaður um katthald. Vakin er athygli á því að samþykktir sveitarfélaga um hundahald eru mjög ólíkar, óskýrar og geta verið verulega íþyngjandi fyrir umráðamenn. Það eitt að sömu reglur gildi ekki um land allt í þessum efnum stangast að mínu mati á við 65. gr. stjórnarskrárinnar um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum.

Beiting samþykpta er oft í miklu ósamræmi við góða stjórnsýsluhætti og réttarstaða dýra og dýraeigenda er stundum að engu höfð. Dæmi eru um tilviljanakenndar geðþóttaákvæðanir af hálfu stjórnvalda, sem hafa enga lagastoð og hafa komið mjög harkalega niður á umráðamönnum og í sumum tilvikum dýrunum sjálfum. Einnig eru dæmi um að réttarstaða hundeigenda sé að engu höfð og að andúðar gæti í garð ákveðinna tegunda hunda og það komi fram í málsmeðferð. Hundeigendur hafa verið krafðir um afhendingu hunda af heimilum sínum byggt á því einu að dýrin séu grunuð um að vera hættuleg. Þetta hefur gerst án þess að eigendum sé kynnt réttarstaða þeirra þ.á.m. að þeir geti krafist úrskurðar dómsstóla um slíka kröfu. Slíkir hundar hafa síðan verið vistaðir við óviðunandi aðstæður og mátt þola innilokun svo vikum skiptir í vörslu yfirvalda þangað til úrskurðarnefnd samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir hefur komist að niðurstöðu um hver afdrif þeirra verða. Ástand sem þetta er óþolandi bæði fyrir eigendur dýranna og dýrin sjálf, sem skyndilega eru tekin úr umhverfi sem þeim líður vel í og eru vön.

Í sumum samþykktum er að finna valdheimildir sem gerir hundaeftirlitsaðilum kleift að beita úrræðum til að koma í veg fyrir illa meðferð hunda. Vegna misvísandi fyrirmæla milli ákvæða í dýraverndarlögum, reglugerðum og samþykktum vísa eftirlitsaðilar hver á annan. Niðurstaðan verður sú að réttaróvissa og ruglingur skapast um það hverjum beri að taka af skarið og á meðan líða dýrin, jafnvel mánuðum saman.

Um þetta allt má nefna dæmi en ekki er neitt rými til að fjalla um það í þessari umsögn. Ég tel mér það hins vegar skylt að vekja athygli á þessu þar sem ég hef unnið fyrir skjólstæðinga, sem hafa þurft að þola að vera beittir valdníðslu og óranglæti í málsmeðferð af heilbrigðiseftirlitum, sýslumönnum/lögreglustjórum og opinbert starfandi dýralæknum hjá MAST. Það hefur komið niður á velferð dýranna með ýmsu móti.

Allt framansagt get ég rökstutt kæri löggjafinn sig um frekari upplýsingar.

Að lokum skal bent á misræmi í refsíákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir sem samþykktir eru settar með stoð í og í frumvarpi að nýjum dýravelferðarlögum.

Í refsíákvæði 33. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir stendur: Brot gegn ákvæðum laga þessara, reglum settum samkvæmt þeim og samþykktum sveitarfélaga varða sektum hvort sem þau eru framin af ásetningi eða stórfelldu gáleysi. Sé um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot að ræða skulu þau að auki varða fangelsi allt að fjórum árum.

Um refsíabyrgð í frumvarpi að dýravelferðarlögum segir í 38. gr.: Brot gegn lögum þessum eða reglugerðum sem eru settar með stoð í þeim varða sektum eða fangelsi allt að einu ári. Ef brot er stórfellt eða ítrekað getur það varðað fangelsi allt að tveimur árum.

Ég tel að sérreglur um hunda- og kattahald í þéttbýli og málsmeðferðarreglur vegna brota á slíkum reglum eigi að vera eins á öllu landinu. Það er í samræmi við fyrirmæli 65. gr. stjórnarskrárinnar. Ég tel jafnframt að þær eigi heima í settum rétti eða reglugerðum um dýravelferð og að slíkar reglur eigi að vera ritaðar með þeim hætti að hafið sé yfir vafa hverjum beri að gera hvað og að dýravelferðar sé gætt í slíkri málsmeðferð. Á það skortir verulega í dag vegna þess m.a. að meinbugir eru í samþykktum.



## Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

### 1. gr. Markmið.

Í greinargerð með 1. gr. kemur fram eftirfarandi orðalag: „Í markmiðsákvæði 1. gr. felst viðurkenning á því að dýr séu skyni gæddar verur sem hafa sjálfstæðan tilverurétt óháð því hvernig þau nýtast manningum eða efnahagslegum ávinningi mannsins af þeim”

Í greinargerð með 28. gr. frumvarpsins, sem ber heitið aðbúnaður dýra segir: „ Gert er ráð fyrir að með reglugerðum verði fylgt þróun varðandi bestu mögulegu meðferð dýra hverju sinni **um leið og tekið sé mið af fjárhagslega raunhæfum úrlausnum til bættar meðferðar.**

**Niðurstaða:** Ég tel, að í greinargerð með 28. gr. komi fram atriði sem stangist á við skýr fyrirmæli í greinargerð með 1. gr. þ.e. tilveruréttur dýra skuli vera óháður því hvernig þau nýtast manningum eða þeim efnahagslega ávinningi mannsins af þeim.

### 2. gr. Gildissvið.

Í greinargerð með 2. gr. er sagt: Undanskildar gildissviði frumvarpsins eru hefðbundnar veiðar og föngun á villtum fiski sem ekki þótti raunhæft að fella undir ákvæði þessa frumvarps. Þær aðferðir sem beitt er við veiðar eiga sér langa forsögu og ekki fæst séð að betri aðferðir við veiðarnar séu til staðar. Tekið skal þó fram að einungis veiðar á villtum fiski er undanþegnar í frumvarpinu og gilda því ákvæði frumvarpsins að öðru leyti um villtan fisk.

**Niðurstaða:** Óhjákvæmilegt er að benda á að veiðiaðferðir þær sem stundaðar eru á Íslandi t.d. við stangveiði, grásleppu og hákarlaveiði samræmast á engan hátt markmiðum eftirtalinna ákvæða frumvarpsins:

14. gr. um að bannað sé að ofbjóða kröftum dýrs eða þoli.

20. gr. um að dýr skulu aflífuð með skjótum og sársaukalausum hætti.

26. gr. um að ávallt skuli staðið að veiðum þannig að það valdi dýrunum sem minnstum sársauka og aflifun þeirra taki sem skemmstan tíma.

Eitt af einkennum stangveiði á Íslandi er keppni veiðimannsins við að koma fiski á land. Sú glíma getur tekið langan tíma og útilokað er annað en að álykta að þar sé kröftum dýrs og þoli ofboðið.

Grásleppuveiðar eru stundaðar á Íslandi og frá þeim hefur oft verið sýnt í sjónvarpi. Eitt einkenni þeirra er langvarandi dauðastríð fisksins, sem að lokum er dreginn um borð hvar dauðastríðið heldur áfram þangað til hann er kviðristur og honum að nýju hent fyrir borð. Að mínu mati stenst þetta ekki ákvæði 20. gr. og 26. gr.

Það sama á við um hákarlaveiði. Nýlega sýni þátturinn Landinn hvernig veiði á hákörslum með krók er háttað hér á landi. Augljóst var að dýrið sem veitt var þurfti að þreyja langt dauðastríð vegna veiðiaðferðarinnar. Að mínu mati stangaðist aðferðin á við öll þrjú fyrrnefnd ákvæði.

4. gr.  
*Yfirstjórn.*

Það er mat mitt að framkvæmd stjórnsýslunnar og eftirlit með því að lögunum sé framfylgt sé best farið i höndum sjálfstæðrar stofnunar, sem býr auk sérþekkingar á sviði dýravelferðar yfir sérþekkingu á lögfræði dýraréttar og þar sem starfi óháðir aðilar lausir við tengsl við hagsmunaaðila. Þannig stofnanir starfrækir ríkið og má þar nefna Samkeppniseftirlitið sem eitt dæmi.

5. gr.  
*Fagráð um velferð dýra.*

Í þessu ákvæði kemur fram að í fagráðinu skuli vera fagfólk á sem flestum eftirtalinna fagsviða þ.e. dýralækninga, dýrafræði, dýraatferlisfræði, dýravelferðar, dýratilrauna, búfjárfræða og siðfræði.

Vakin er athygli á því að enginn lögfræðingur situr í fagráðinu þó settur réttur sé það sem byggja eigi velferð og vernd dýra á samkvæmt frumvarpinu.

7. gr.  
*Hjálparskylda.*

Í 2. mgr. þessa ákvæðis kemur fram: „*Sveitarfélagi er skylt að sjá til þess að gripið sé til aðgerða skv. 1. mgr. sé um hálfvillt eða villt dýr að ræða*”

**Niðurstaða:** Hvergi kemur fram hvernig og með hvaða hætti sveitarfélagi er gert skylt að gripið sé til aðgerða. Ákvæði þetta mun oftast eiga við varðandi ketti og mikilvægt er að benda á að fátaldri Reykjavíkurborg þá ríkir mikil óreiða hjá flestum sveitarfélögum hvernig tekið er á þessum málum og með hvaða hætti á að gera það.

8. gr.  
*Tilkynningarskylda.*

Í ákvæðinu kemur fram að leiki grunur á að meðferð á dýrum brjóti gegn lögum þessum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim skal sá sem verður þess var tilkynna það Matvælastofnun eða lögreglu svo fljótt sem auðið er. Sé mál tilkynnt lögreglu skal hún tilkynna Matvælastofnun um það. Matvælastofnun skal kanna hvort tilkynning sé á rökum reist.

**Niðurstaða:** Hvergi virðist vera að finna í frumvarpinu fyrirmæli um hvernig bregðast skuli við tilkynningum utan lokunartíma MAST t.d. hvort lögreglu sé heimilt að grípa til aðgerða og þá hvaða aðgerða.

14. gr.  
*Sérstakt bann.*

Í a lið 1. gr. kemur fram að bannað sé að ofbjóða kröftum dýrs eða þoli og það útskýrt í greinargerð að það eigi t.d. við um hesta sem eru notaðir til útreiða, ferðalaga eða í keppni eða dýr sem notuð eru til dráttar, svo sem sleðahunda.

**Niðurstaða:** Hvergi er minnst á að slíkt gæti átt við dýr, sem búa við of þröngan aðbúnað eins og heimilað er í mörgum aðbúnaðarreglugerðum fyrir búfé.

15. gr.  
*Aðgerðir og meðhöndlun.*

Í d lið 4. mgr. stendur:

*Dýralæknum er einum heimilt [...].  
Öðrum er þó heimilt að framkvæma eftirfarandi hafi þeir fengið leyfi til þess samkvæmt lögum um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr:  
d. klipping á skotti og gelding grísa yngri en vikugamalla samfara verkjastillandi lyfjagjöf*

Í b lið 5. mgr. stendur:

*Öllum er heimilt að framkvæma eftirfarandi:  
b. meðhöndlun sem veldur hvorki sársauka né vanlíðan*

**Niðurstaða:** Það er mat mitt að einungis dýralæknum skuli heimilað það sem kveðið er á um í d lið 4. mgr. Einungis þeir hafi þá þekkingu, sem til þurfi að markmið d liðar nái fram að ganga. Ég mótmæli jafnframt b lið 5. mgr. þar sem óljóst er hver og með hvaða hætti á að meta það hvað hvorki valdi sársauka né vanlíðan.

17. gr.  
*Flutningur dýra og rekstur búfjár.*

Í 2. mál. 1. mgr. kemur fram: *Hvorki er heimilt að flytja dýr né reka sé augljóst að það þoli það ekki.*

Í 3. mgr. kemur fram: *Þá er heimilt að setja fyrirmæli er tryggja velferð búfjár í tengslum við flutninga. Einnig er heimilt að setja nánari ákvæði um flutning búfjár frá brottfararstað til áfangastaðar, þ.m.t. um hleðslu, umfermingu, affermingu, hámarksflutningstíma og um þær kröfur sem eru gerðar um flutningstæki sem flytja búfé, þ.m.t. um hleðslubúnað þeirra.*

Framangreint er ekki útskýrt með neinum hætti í greinargerð.

**Niðurstaða:** Hugtakanotkun eins og „augljóst“ er óheppileg í löggjöf.

Í 3. mgr. kemur fram að ráðherra er heimilt að útfæra ákvæði um velferð búfjár í flutningum þ.á.m. frá brottfarastað til áfangastaðar. Bent er á, að núgildandi reglugerð um þetta efni er reglugerð nr. 127/1958, reglugerð um meðferð búfjár við rekstur og flutning með vögnum, skipum og flugvélum.

Miðað við þau auknu umsvif í búfjárflutningum og niðurstöður í starfsskýrslum Matvælastofnunar þar sem fram kemur að ástandi alifugla sé oft verulega ábótavant eftir flutning til sláturhúsa og þeirrar staðreyndar, að sauðfé er flutt um mjög langar vegalengdir fá bændum til sláturhúsa af hagkvæmnisástæðum þá er ljóst að brýnt er að kveðið sé á um það í lögum að ráðherra **sé skylt** að setja um þetta ákvæði í reglugerð enda núverandi reglugerð löngu orðin úreld.

20. gr.  
*Aflifun.*

Í 2. mgr. þessa ákvæðis kemur fram: *Óheimilt er að aflifa dýr með því að drekkja þeim, nema um sé að ræða gildruveiði minka sem hluta af skipulögðum aðgerðum til að halda minkastofninum í skélfjum. Einnig er óheimilt að aflifa dýr með útblæstri véla, nema við aflifun loðdýra éf um er að ræða vélar sem eru sérstaklega hannaðar og framleiddar til aflifunar loðdýra og notkun vélar hefur verið samþykkt af Matvælastofnun.*

**Niðurstaða:** Ég mótmæli þeirri heimild, sem gefin er í frumvarpinu að drekkja megi minkum í gildrur og tel ekki sýnt fram á að hún samræmist 1. mgr. sama ákvæðis. Það sama á við um heimild til að aflífa loðdýra. Ósannað er að útblástur véla sé sársaukalaus og skjót leið eins og 1. mgr. kveður á um. Þangað til annað er leitt í ljós eiga dýrin að njóta vafans varðandi þessi atriði. Í því sambandi er sérstaklega bent á og tekið undir niðurstöðu Dýraverndarráðs um sama efni og fjallað er um í umsögn þess í þessu umsagnarferli.

Þá er mikilvægt að benda á að augljós tengsl virðast vera á milli þeirra undantekningar, sem er gerð varðandi aflifun loðdýra og þeirra hagsmuna, sem verið er að reyna að vernda af hálfu þeirra sem stunda loðdýraeldi á Íslandi. Það kynni að leiða af sér stóraukin kostnað fyrir loðdýrabændur að tileinka sér aðferðir eins og kveðið er á um í 1. mgr. og það eru þeir hagsmunir, sem augljóslega er verið að reyna að vernda á kostnað dýravelferðar. Þá er vert að benda á að loðdýraeldi er ekki hluti af því matvælaöryggi, sem verið er að reyna að tryggja og vernda samhliða dýravernd en þessi tvö sjónarmið vegast oft á, manna á milli, þegar fjallað er um velferð dýra í löggjöf og reynt er að ná fram málamiðlunum í þeim efnum. Þannig verður ekki séð að rökbundin nauðsyn sé að gefa afslátt á aðferð við aflifun minka þannig að hún komi niður á þeim með þeim hætti sem m.a. Dýraverndarráð hefur rökstutt í umsögn sinni.

23. gr.  
*Handsömun dýra.*

1. Í 1. mgr. þessa ákvæðis kemur fram að sveitarfélögum er skylt að hafa aðstöðu til að halda handsömuð dýr.

2. Í 2. mgr. þessa ákvæðis stendur: *Eftir tvo sólarhringa frá handsömun er sveitarfélagi heimilt að ráðstafa hálfvilltu dýri til nýs eiganda, selja það gegn áföllum kostnaði eða aflífa án bóta.*

#### **Niðurstaða:**

1. tl. Í fljótu bragði kemur hvergi fram með hætti sveitarfélögum verði gert skylt að koma sér upp þeirri aðstöðu þeim er gert skylt kjósi þau ekki að nýta sér heimild í 3. mgr. sama ákvæðis með samningi við þjónustuaðila.

#### **Niðurstaða:**

2. tl. Vakin er athygli á ákvæðum í samþykktum sveitarfélaga af þessu tilefni og verða samþykktir Reykjavíkurborgar teknar sem dæmi. Í 8. gr. þeirrar samþykktar um hundahald í Reykjavík nr. 52 frá 17. janúar 2002 stendur:

*Umsókn um undanþágu til hundahalds skal senda Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur innan mánaðar frá því að hundur/hvolpur er tekinn inn á heimili, enda hafi leyfis skv. 6. gr. verið aflað. Umsókn skal fylgja greiðsla skráningargjalds sbr, 12. gr, Heimilt er að halda hvolpa, sem vistaðir eru á skráningarstað móður, án skráningar þar til þeir verða 4 mánaða.*

Í samþykkt um kattahald í Reykjavík nr. 794 frá 23. ágúst 2005 er kveðið á um eftirfarandi í 3. gr. sem fjallar um merkingu katta:

*Allir kettir eldri en fjögurra mánaða skulu örmerktir af dýralækni skv. stöðlum Alþjóða staðlaráðsins (ISO 11784 eða 11785). Eigendur katta skulu strax að lokinni örmerkingu katta koma upplýsingum um númer örmerkis og nafn og kennitölu eigenda til umhverfissviðs Reykjavíkurborgar sem heldur skrá um örmerkta ketti í Reykjavík. Kettir skulu einnig bera hálsól með upplýsingum um heimilisfang eiganda og símanúmer.*

Af augljósum ástæðum getur það gerst, að hundar og kettir geta allt að 4 mánaða aldri geta fundist ómerktir og því flokkast, sem hálfvillt dýr rati þau í hendur sveitarfélaga og þeim verður þá samkvæmt frumvarpinu m.a. heimilt að aflífa slík dýr eftir að tveir sólarhringar eru liðnir.

Þetta er alltof skammur tími að mínu mati. Mikilvægt er að rýmka þennan tíma umtalsvert því það getur tekið mun lengri tíma fyrir ómerkt dýr að komast í hendur réttra eigenda en 2 sólarhringa og erfitt getur reynst að finna eigendur t.d. ef dýr tynast rétt fyrir helgi.

28. gr.  
*Aðbúnaður dýra.*

Í 1. mgr. ákvæðisins kemur fram: *Umráðamaður dýra skal tryggja að dýr séu haldin í umhverfi sem samræmist sjónarmiðum um velferð dýra, m.a. hvað varðar öryggi þeirra og heilbrigði og tekur tillit til bæði sérstakra þarfa dýrsins og séreinkenna tegundarinnar. Umhverfi dýra skal vera þannig, eftir því sem við á, að þau geti athafnað sig, hreyft sig, hvilst, notið útivistar, beitar eða viðhaft annað atferli sem þeim er eðlilegt.*

**Niðurstaða:** Rétt og skylt er að ítreka ábendingar og rökstuðning, sem sendur hefur verið sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu, nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, um að núgildandi aðbúnaðarreglugerðir um eggjaframleiðslu, alifugla- og svínaeldi og loðdýrarækt stangist á við þá meginreglu gildandi dýraverndarlaga um að aðbúnaður framangreindra búfjartegunda sé í andstöðu við eðlislægar þarfir þeirra.

Í 2. mgr. þessa ákvæðis kemur fram: *Dýr skulu hafa skjól fyrir veðrum í samræmi við þarfir sínar þegar þau eru úti að staðaldri. Að vetri til skal sjá til þess að á staðnum sé húsaskjól eða annað öruggt og hentugt skjól fyrir öllum veðrum.*

Lagt er til að hér standi: Dýr, einkum hross og nautgripir, skulu hafa skjól fyrir veðrum í samræmi við þarfir sínar þegar þau eru úti að staðaldri. Að vetri til skal sjá til þess að á staðnum sé húsaskjól eða annað öruggt og hentugt skjól fyrir öllum veðrum.

**Rökstuðningur:** Hér er lagt til að sérstök áhersla verði lögð á að hross og nautgripir séu tilgreindir í ákvæðinu. Samkvæmt ýmsum heimildum þ.á.m. frá Sigurði Sigurðarsyni dýralækni ber mikið á því að ákvæði nr. 12 í reglugerð nr. 160/2006 um aðbúnað, umhirðu og heilbrigðiseftirlit hrossa og ákvæði 10. gr. í reglugerð nr. 438/2002 um aðbúnað nautgripa og eftirlit með framleiðslu mjólkur og annarra afurða þeirra séu brotin þó einkum varðandi hrossin.

Í 12. gr. fyrrnefndu reglugerðarinnar kemur fram:

*Hross sem ganga úti frá 1. október til 1. júní skulu geta leitað skjóls fyrir veðri og vindum. Þar sem fullnægjandi náttúruleg skjól eru ekki fyrir hendi skulu hross hafa aðgang að manngerðum skjólveggjum sem ganga í þrjár stefnur eða mynda með öðrum hætti skjól úr öllum áttum. Hver skjólveggur skal vera að lágmarki 2,5 m á hæð og 4 m á lengd eða svo stór að öll hross hjarðarinnar fái notið skjóls. Skjólveggirnir skulu traustlega byggðir þannig að þeir valdi ekki slyshættu né hræðslu hjá hrossunum. Eftirlitsaðilar skv. 3. mgr. 3. gr. fylgjast með því að skilyrði 1. mgr. séu uppfyllt.*

Í 10. gr. síðarnefndu reglugerðarinnar segir:

*Gripir sem ganga úti skulu geta leitað skjóls fyrir óveðrum í gripahúsi eða sérstöku skýli sem hefur þrjá veggi hið minnsta, nema jafngilt náttúrulegt skjól sé til staðar. Héraðsdýralæknir tekur út slíkt skjól og getur bannað útigöngu ef viðunandi skjól er ekki til staðar. Umhverfi, hönnun og viðhald skýla og húsa skal vera þannig að gripir haldist hreinir. Tryggja skal útigangsgripum þrífalegt legusvæði og tryggja að næringarþarfir þeirra séu uppfylltar. Ætíð skal vera til staðar rými innanhúss fyrir gripi á útigangi sem þurfa sérstakrar umönnunar við.*

Á skortir, þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar til eftirlitsaðila þ.á.m. yfirdýralæknis og búfjareftirlitsmanna að þessum ákvæðum sé fylgt í framkvæmd m.t.t. þess skjóls, sem kveðið er á um að hross og nautgripir skuli fá og því er brýnt, að mínu mati, að kveðið sé á um það sérstaklega í settum rétti. Um alvarleika þessa máls vísast í grein Sigurðar í itarefni hér aftast.

34. gr.  
*Pvingunarræði.*

Í 3. mgr. 16. gr. gildandi laga um búfjárhald o.fl. nr. 103/2002 stendur: *Virði umráðamaður búfjár ekki þær ráðstafanir sem lagðar voru fyrir eða geti ekki orðið við þeim og/eða héraðsdýralæknir telur úrbætur ekki þola bið skal lögreglustjóri taka búfé úr vörslu umráðamanns búfjár innan tveggja sólarhringa.*

Samkvæmt orðskýringu framangreinds ákvæðis er það héraðsdýralæknir, sem á að taka ákvörðun um það að taka búfé úr vörslum umráðamanns og skal lögregla framkvæmda þá aðgerð. Ákvæði þetta hefur engu að síður valdið ruglingi í framkvæmd enda eru dæmi um það að lögregla hafi hafnað slíkri beiðni og hún hafi talið það á sínu forræði að taka endanlega ákvörðun um vörslusviptingu.

Í 1. ml. 4. mgr. 34. gr. hins nýja frumvarps stendur: *Matvælastofnun er heimilt að taka ákvörðun um að vörslusvipta umráðamann dýrum og sér lögregla um framkvæmd hennar.*

Í 5. mgr. sama ákvæðis stendur: *Telji Matvælastofnun að úrbætur þoli enga bið getur stofnunin tekið dýr úr vörslu eiganda eða umráðamanns eða aflífað dýr sem hafa orðið fyrir varanlegum skaða sökum vanfóðrunar, harðýðgi, slysa eða slæms aðbúnaðar. Framangreindar aðgerðir skulu gerðar í samráði við eða samkvæmt fyrirmælum lögreglu.*

**Niðurstaða:** Ég tel að 34. gr. sé einkum 1. ml. 4. mgr. og 5. mgr. séu til þess fallin að valda ruglingi og ákvæðið þurfi að vera skýrara. Annarsvegar stendur að Matvælastofnun **sé heimilt að taka ákvörðun sem lögreglan sér um framkvæmd** á og hins vegar í 5. mgr. Framangreindar aðgerðir skulu gerðar **í samráði við eða samkvæmt fyrirmælum lögreglu.**

Ég fagna skýrum þvingunarræðum í dýraverndarlögum en þau þurfa þá að uppfylla ákvæði laga um skýrleika. Eins og ákvæðið blasir við mér í dag finnst mér það ekki skýrt.

39. gr.  
*Reglugerðarheimild.*

Ákvæðið kveður á um að ráðherra er heimilt að mæla nánar fyrir um framkvæmd laga þessara í reglugerð.

**Niðurstaða:** Það er mitt mat að í þessu ákvæði felist alltof víðtæk framsalsheimild á löggjafarvaldi til framkvæmdavaldsins sé tekið mið af þeim áhrifum, sem hagsmunaaðilar hafa á starfsemi framkvæmdavaldsins og þegar hefur verið útskýrt.

## Niðurstaða heildarumsagnar

Hér hefur verið stikklað og á stóru og t.d. ekkert fjallað um veiðiaðferðir við fiskveiðar sbr. þó niðurstöðu í umfjöllun um 2. gr. frumvarpsins. Nýjar almennar meginreglur um vernda dýra koma fram í frumvarpinu, sem ætlað er að auka réttarvernd dýra og stuðla að aukinni velferð þeirra. Komi þær til framkvæmda er það vel. Skortir á framkvæmd dýraverndarlaga á Íslandi frá upphafi slíkrar lagasetningar. Dómaframkvæmd hefur ekki verið í samræmi við alvarleika brota. Refsirammi dýraverndarlaga hefur aldrei verið fullnýttur. Aðeins brot af honum hefur verið nýttur þrátt fyrir að nánast ógerningur sé að ímynda sér verri verknaðarlýsingar en koma fram í sumum dómum.

Lagaritun er á ýmsum stöðum ábótavant í frumvarpinu að mínu mati. Hugtök eru óljós og matskennd. Það er óbreytt frá því sem áður hefur verið. Á skortir, að þessu leyti að fylgt hafi verið Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa sem gefin var út af

Forsætisráðuneytinu, Dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og skrifstofu Alþingis 2007.

Þarfnist umsögn mín einhverra skýringa er nefndinni sjálfsagt að óska eftir þeim og mun ég sinna slíkum spurningum eins fljótt og auðið er.

Málefni dýraverndar krefjast gjörhygli.

Virðingarfyllst,

Árni Stefán Árnason,  
dýraréttarlögfræðingur og sendiherra World Animal Day á Íslandi

Fylgiskjal: Um réttaráhrif og framkvæmd dýraverndarlöggjafar á Íslandi sjá:  
<http://skemman.is/item/view/1946/9458>

Ítarefni:

*Nýtt myndband sem fjallar á málefnalegan hátt um verksmiðjubúskap og má heimfæra á aðstæður eldisdýra á Íslandi.*

<http://www.makeitpossible.com/>

*Af hverju velferð dýra skiptir máli / An evening with Lyn White*

Ræða Lyn White hjá Animals Australia um hvernig ill meðferð hefur verið lögleidd í Ástralíu. Efni á við hér á landi líka.

<https://www.youtube.com/watch?v=Vmd9SWwY40Q>

*Það mun enginn fá að vera í friði fyrir mér – Um útigöngu hrossa að vetri til.*

Eftir Sigurð Sigurðarson dýralækni

<http://www.dfs.is/adsendar-greinar/1477-sigureur-dyralaeknir-tae-mun-enginn-fa-ae-vera-i-friei-fyrir-mer>