



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið
b.t. Kristins Hugasonar

Reykjavík 28. ágúst 2011

Skúlagötu 4
150 REYKJAVÍK

1102029SA TP
Málalykill: 380

Efni: Umsögn um drög frumvarps til laga um dýravelferð

Vísað er til draga að frumvarpi til laga um dýravelferð, sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hefur kynnt á vef sínum (fréttatilkynning nr. 33/2011). Í tilkynningunni var gefinn frestur til 20. ágúst að koma umsögn og ábendingum á framfæri. Sá frestur var framlengdur skv. beiðni og fylgir umsögn sambandsins hér með.

1. Almennt

Fyrirliggjandi drög eru samin af nefnd sem skipuð var af ráðherra á sínum tíma til þess að sinna heildarendurskoðun á gildandi lögum um dýravernd, nr. 15/1994. Þá var einnig meðal verkefna nefndarinnar að fara yfir ákvæði laga um búfjárhald o.fl., enda út frá því gengið að ein lög fjalli um dýravernd, aðbúnað, umhirðu o.s.frv. en að slík ákvæði yrði ekki að finna í lögum um búfjárhald.

Eins og fram kom á fundi sem fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka íslenskra heilbrigðiseftirlitssvæða áttu í mars sl. með ráðuneytinu, yfirdýralækni og lögfræðingi Matvælastofnunar, er í fyllsta máta tímabært að hugað sé að endurskoðun ákvæða um ábyrgð þeirra sem halda dýr. Þar þarf sérstaklega að skoða valdheimildir eftirlitsaðila þegar kemur að inngripi í einstök mál. Gildandi lög eru ófullkomin hvað þetta varðar og hafa sveitarfélög ítrekað fundið fyrir því í slíkum tilvikum að boðleiðir og valdmörk milli stofnana og stjórnarsýslustiga væru óljós. Þá kom einnig greinilega fram á fundinum að heilbrigðiseftirlitssvæðin, sem starfa á sveitarstjórnarstigi, standa oft frammi fyrir erfiðum málum þegar kemur að ábyrgð eigenda á hundum og köttum sem haldnir eru í þéttbýli.

Þegar gildandi búfjárhaldslög voru sett vorið 2002 gerði sambandið nána grein fyrir þeirri afstöðu að ákvæði um ábyrgð þeirra sem halda dýr og um valdheimildir eftirlitsaðila þegar kemur að inngripi í einstök mál, eigi öll að vera í endurskoðuðum dýraverndunarlögum (sjá hjálagt afrit af umsögn sem samþykkt var á fundi stjórnar sambandsins þann 28. febrúar þ.á.) Taldi sambandið að endurskoðun á búfjárhaldslögum ætti með réttu að haldast í hendur við nýja skipan á dýravernd, fremur en að hugað væri að hvorum þætti fyrir sig.

Þessi sjónarmið eru enn í fullu gildi og því vekur það furðu að ráðuneytið skuli nú kynna drög frumvarps til laga um dýravelferð, án þess að með fylgi jafnframt tillaga um endurskoðun á búfjárhaldslögum. Minnt er á að



umræddri nefnd var ætlað að vinna að hvoru tveggja þannig að tillögur hljóta að liggja fyrir um það hvernig heildarmyndin er hugsuð.

Sambandið gerir alvarlega athugasemd við þetta verklag og fer fram á að ráðherra kynni fyrir sveitarstjórnarstiginu hvaða tillögur eru í farvatninu um framtíðarfyrirkomulag búfjárefirlits.

Meðan allt er á huldu um slík grundvallaratriði hlýtur sambandið að hafa alla fyrirvara á umsögn sinni og áskilja sér rétt til þess að leggjast gegn því að fyrirbyggjandi frumvarp hljóti afgreiðslu.

2. Áhersluatriði

Við endurskoðun á lagaramma um dýravelferð og búfjárhald eru áhersluatriði sambandsins þessi:

- Lögbundin ábyrgð á inngripum verði sem mest á einni hendi og þannig tryggt að boðleiðir og valdmörk milli stjórnsýslustiga valdi ekki töfum á rannsókn og annarri meðferð mála.
- Settur verði lágur þröskuldur gagnvart því að skilyrði teljist brostin fyrir leyfum sem veitt eru til þess að halda búfé eða önnur dýr.
- Refsiramminn vegna brota á lögum og reglugerðum um dýrahald verði hertur og refsínæmi brota aukið, m.a. þannig að stórfellt eða ítrekað brot varði fangelsi.
- Um búfjárhald í atvinnuskyni gildi að atvinnugreinin sjái sjálf um reglubundið búfjárefirlit, upplýsingasöfnun og annað það sem venjubundið er að samtök framleiðenda sjái um.

Að áliti sambandsins er langsamlega eðlilegast að Matvælastofnun (MAST) sé sá aðili sem fari með lögbundnar valdheimildir, í samráði við hlutaðeigandi héraðsdýralækni. Búfjárefirlitsmenn verði að meginstefnu til starfsmenn búnaðarsambanda, en með samningum þeirra við MAST og héraðsdýralækna mætti tryggja að staðbundnar viðbragðsáætlanir séu fyrir hendi og skilvirk stjórnsýsla í þeim tilvikum þegar úrbóta er þörf.

Verði hins vegar kveðið á um að sveitarfélög beri lögbundna ábyrgð á inngripum hvað varðar búfjárhald verði jafnframt skýrlega kveðið á um heimild viðkomandi sveitarstjórnar til þess að innheimta hjá eiganda allan kostnað sem hlýst af inngripi og að sveitarstjórn, með lögveði og öðru réttarhagræði.

3. Athugasemdir við einstakar greinar í frumvarpsdrögum

3. gr. Í þessari grein kemur fram nýtt hugtak „hálfvillt dýr“ sem skilgreint er þannig að um sé að ræða dýr sem uppfylla tvö skilyrði: (a) eiga að vera einstaklingsmerkt en eru það ekki og (b) ganga laus (eru ekki í vörslum).

Sambandið gerir út af fyrir sig ekki athugasemd við að skilgreining af þessum toga sé tekin upp í lög um dýravernd en óhjákvæmilegt er að samhliða þessari skilgreiningu verði farið heildstætt í gegnum ákvæði um vörslu búfjár og þau endurskoðuð.



Einnig þarf að kveða á um það hvernig eftirliti með merkingum er háttað, sbr. aths. við 21. gr.

4. gr. Hér kemur fram að MAST sé eftirlitsaðili með framkvæmd laganna og fari með framkvæmd stjórnáslunnar. Er það einnig áréttað í 12. gr. þar sem segir að öll leyfisskyld starfsemi skv. 11. gr., þ.e. dýrahald og starfsemi sem rakin er í viðauka I, sé háð reglulegu opinberu eftirliti af hálfu MAST.

Sambandið telur eðlilegt að hlutverk MAST sé skilgreint með þessum hætti í lögum. Með sama hætti skýtur skökku við að viðbragðs- og frumkvæðisskylda sé engu að síður lögð á sveitarfélög eins og rakið er í athugasemdum hér að aftan. Að mati sambandsins er sú skipan ekki til þess fallin að ná markmiðum um skýr valdmörk og boðleiðir.

7. gr. Ákvæði þessarar greinar eru um margt óljós og þarfnast drögin rækilegrar skoðunar.

Að mati sambandsins er engin ástæða til þess að gera greinarmun á því hvort dýr er af stofni í útrýmingarhættu eða ekki þegar metið er til hvaða viðbragða eigi að grípa. Þannig eigi samræmd viðbrögð að vera í öllum tilvikum þar sem hvalir, ísbirnir eða önnur stór spendýr eiga í hlut.

Enda þótt það komi ekki fram í drögunum eða skýringum við þau, verður að gera ráð fyrir að flokkun tegunda skv. CITES-samningnum, sbr. lög nr. 85/2000, liggi til grundvallar viðmiði um útrýmingarhættu. Sú flokkun er hins vegar erfið í framkvæmd, m.a. vegna fyrirvara Íslands, og getur þar af leiðandi varla verið raunhæf t.d. ef álitamál koma upp um aðgerðaskyldu þegar hvali rekur á land.

Hins vegar er ljóst að horfa þarf mjög til framkvæmdar á lögum nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda í tilvikum þar sem dýr (einkum sjófuglar) verða fyrir afleiðingum umhverfisslysa. Eðlilegt er að vísa til þeirra laga m.a. um greiðsluskyldu tjónvalds. Athuga þarf einnig skörun gagnvart heimildarlögum á valdsviði umhverfisráðuneytis. Ankannalegt er að sjá tiltekið að „umhverfisráðherra“ beri allan kostnað af aðgerðum. Venjubundið orðfæri í lagasetningu er að ríkissjóður beri slíkan kostnað.

Þá telur sambandið eðlilegt að þau villtu dýr sem hefðbundið er að veiða skv. lögum og reglum þar að lútandi, séu undanþegin hinni víðtæku „hjálparskyldu“ skv. 7. gr. Heimild til aflífunar ætti þar að vera til staðar án þess um neyðartilvik sé að ræða, sbr. 20. gr. Bent er á að ef skilgreiningar í drögunum eru notaðar kemur það t.d. í veg fyrir að aflífa megi særðan mink sem vegfarandi gengur fram á án þess að um veiðar sé að ræða sbr. 25. gr.

Þá verða ekki séð nein rök fyrir því að fela sveitarfélagi eftirlits- og frumkvæðisskyldu þegar um hálfvillt dýr er að ræða. Er eðlilegast að telja þetta hluta af viðbúnaði MAST, sem leiði af skyldum stofnunarinnar til þess að tryggja merkingar á dýrum.

Þá er endurgreiðsluregla skv. 4. mgr. 7. gr. út í hött. Útilokað er að meta hvað teljist til „nauðsynlegs kostnaðar“ þriðja aðila í þessu sambandi. Þá er afskaplega hæpið að þegar vakthafandi dýralæknir gefur út reikning fyrir þjónustu sína skv. þessari grein, þá skipti máli um hvers konar dýr er að ræða.



Einsýnt er að lagareglan eigi að vera sú að þriðji aðili beri tilkynningarskyldu varðandi óeðlilegt ástand dýra, hvort sem um er að ræða búfé eða önnur dýr, villt og hálfvillt, en framhald aðgerða fari síðan eftir viðbragðsáætlun á vegum eftirlitsaðila (MAST), m.a. um aðkomu dýralækna.

8. gr. Í 2. mgr. virðist ráðgert að ákvörðun MAST sé kæránleg til ráðherra ákveði stofnunin að taka ekki til greina ósk tilkynnanda um nafnleynd. Til þess að kæruehimild hafi einhverja þýðingu þarf lagaákvæðið einnig, eðli málsins samkvæmt, að taka fram að MAST skuli allt að einu viðhafa nafnleynd þar til kærufrestur er runninn út.

Einnig þarf að athuga í þessu sambandi hvernig mögulegt er að framkvæma nafnleynd þegar mál er bæði til meðferðar hjá MAST og lögreglu. Reglan um aðgang sakbornings að gögnum máls, sbr. 37. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, virðist þannig ganga framur mögulegri nafnleynd sem ákveðin er af MAST.

Framsetning 2. mgr. ber með sér, eins og áréttað er í athugasemd, að ákvörðun um nafnleynd sé stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Það vekur óhjákvæmilega upp þá spurningu hvort sá sem tilkynning beinist að eigi þá jafnframt aðild að máli í skilningi stjórnsýsluréttar. Sé svo virðist ljóst að hann eigi þar með kæruehimild, sé ákvörðun MAST á þann veg að veita nafnleynd.

Slík atriði þarf að skoða áður en frumvarpið tekur á sig endanlega mynd.

11. gr. Rétt er að lög um dýravelferð vísi til þess að sveitarfélög geti sett í eigin samþykktir ákvæði um dýrahald, þ.m.t. veitingu leyfa fyrir gæludýr. Þær valdheimildir sækja stoð í lög um hollustuhætti og mengunarvarnir og sjónarmið sem eru málefnaleg skv. þeim lögum. Við leyfisveitingar er sveitarfélögum hins vegar ekki ætlað að framfylgja reglum um dýravelferð.

Mikilvægt er að undirstrika þennan greinarmun m.a. þar sem vísað er til leyfa skv. 11. gr. í 36. gr. draganna. Því verður að telja rétt að færa þessa tilvísun, ásamt tilvísunum til annarra heimildarlaga (sbr. hér að framan) yfir í II. kafla frv. sem fái heitið „Stjórnsýsla“.

Þá þarf einnig að skýra betur inntak þeirra leyfa sem MAST er ætlað að veita á grundvelli nýrra laga. Í fyrirliggjandi drögum að 11. gr. er þannig bæði talað um „leyfi“ og „starfsleyfi“ án þess að skýrt sé hvort um eitt eða tvö leyfi sé að ræða.

Af skýringum með 11. gr. má hins vegar ráða að hugmyndin sé sú að um að öll atvinnutengd starfsemi verði leyfisskyld en að annað dýrahald, sem ekki er í atvinnuskyni, verði leyfisskyld háð fjölda dýra sem haldin eru.

Með vísan til lagaáskilnaðarreglu 75. gr. stjórnarskrár verður að telja öruggara að lög greini skýrlega á milli leyfa til atvinnustarfsemi og annarra leyfa, m.a. þannig að ljóst sé hvort sækja þurfi um leyfi að nýju ef tilgangi dýrahalds er breytt. Af hálfu sambandsins er hins vegar ekki gerð athugasemd við það hvernig fjöldi dýra af tilteknum tegundum er skilgreindur í viðauka með frumvarpsdrögum enda virðist þar um eðlilega tillögu að ræða.



Athuga þarf á hinn bóginn hvort listinn þurfi ekki einnig að geyma vísireglu um fjölda dýra af öðrum tegundum, hugsanlega skipað eftir fylkingum (skordýr, skriðdýr o.s.frv.) til þess að takmarka framsal til ráðherra með reglugerðarheimild, sbr. 1. mgr. 11. gr.

12. gr. Sama athugasemd um mörk á framsali með reglugerðarheimild á við hér, þ.e. hvort ekki þurfi að mæla fyrir um það í lögum hvert sé inntak áhættuflokkunar, a.m.k. að það hugtak sé skilgreint í sjálfum frumvarpsextextanum.

13. gr. Ætla verður að d-liðurinn hafi þýðingu m.a. við framkvæmd reglna um lausagöngu búfjár, sbr. III. kafla gildandi búfjárhaldslaga. Óhjákvæmilegt er að taka þær reglur til endurskoðunar.

21. gr. Að mati sambandsins þarf að vera skýrt að MAST beri ábyrgð á því að fylgja eftir skráningarskyldu og hafi úrræði til þess að koma skráningu í kring láti eigandi það undir höfuð leggjast. Í 21. gr. þarf að vísa skýrt til valdheimilda MAST skv. X. kafla frv. (34. gr.)

22. gr. Vísað er til athugasemda við 7. gr. Að mati sambandsins á það að vera á ábyrgð MAST að bregðast við hálfvilltum dýrum sem ganga laus. Þessi ábyrgð leiðir af merkingar- og skráningarskyldu sbr. 21. gr. og ákvæðum 34. gr. um valdheimildir.

23. gr. Sambandið leggst eindregið gegn því að sveitarfélögum verði falið hlutverk við handsömun dýra sem eru merkt og verða þannig rakín til skráðs eiganda.

Bent er á að greinin er í engu samræmi við önnur ákvæði frv. sem segja skýrt að MAST teljist vera umráðamaður dýrs meðan á vörslusviptingu stendur. Er óskiljanlegt að búið sé til grátt svæði með þessum hætti, þar sem kveðið er á um valdheimildir stjórnvalda í hliðstæðum tilvikum en með ólíkum hætti. Er ljóst að framkvæmdin mun áfram verða „þunglamaleg“ og óskýr, t.d. varðandi álitamál um það hvort handsömun merkts dýrs skv. 23. gr. teljist vörslusvipting eða ekki.

Enn fremur má spyrja af hverju sveitarfélög eigi ekki lögveð í dýrum sem handsömuð eru með sama hætti og MAST, og jafnframt beina aðfararheimild sbr. 10. mgr. 34. gr.? Og hvað veldur því að kveðið er á um bótaleysi með ólíkum hætti, annars vegar í 2. mgr. 23. gr. og hins vegar þegar kemur að MAST?

Þessa grein í drögunum þarf að skrifa upp á nýtt.

28. gr. Rétt er að taka afstöðu til þess hvort byggingarfulltrúi skuli hafi samþykkt byggingaráform, með áritun uppdráttu, áður en leyfi MAST er veitt.

36. gr. Eins og bent er á í ofangreindum áhersluatriðum þarf að skilgreina vel þær kringumstæður sem geta leitt til leyfissviptingar, eigi slík úrræði að geta orðið að gagni. Almennar (eyðu)tilvísanir eru hér ófullnægjandi enda leiðir af kröfu um lagagrundvöll fyrir íþyngjandi ákvörðunum að leyfishafi eigi að njóta þess ef vafi eða óskýrleiki er fyrir hendi.

38. gr. Að mati sambandsins er brýn þörf á því að fara rækilega í gegnum refsiramma og skilgreiningu á refsínæmi brota gegn lögum um dýravelferð í víðum skilningi. Óskiljanlegt er að endurskoðunarnefndin hafi ekki tekið



Þann þátt í sinni vinnu alvarlega í ljósi niðurstöðu í dómsmálum sem rekin hafa verið á síðustu misserum.

4. Samandregið

Samandregið er afstaða sambandsins sú að fara þurfi mun betur yfir þau atriði sem fram koma drögunum og snerta sveitarfélögin. Þá eru drögin ófullkomin að ýmsu öðru leyti og margt í þeim sem hugsa þarf betur.

Fyrst og fremst er það þó eðlileg krafa sveitarfélaganna að fá kynningu á tillögum um framtíðarfyrirkomulag búfjárefirlits og aðra endurskoðun laga m.a. um lausagöngu búfjár.

Að fenginni slíkri kynningu er unnt að taka málið til heildstæðrar skoðunar.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Afrit:

Samtök íslenskra heilbrigðiseftirlitssvæða