Samtök um Dýravelferð á Íslandi | dyravelferd@dyravelferd.is | www.dyravelferd.is

Umsögn Samtaka um Dýravelferð á Íslandi

um heildarendurskoðun laga um dýravelferð nr. 55/2013

Samtök um dýravelferð fagna því að til standi að endurskoða lög um velferð dýra í grundvallaratriðum. Þó að lögin hafi á sínum tíma markað stórt skref fram á við, þá náðist ekki að lögfesta allar þær mikilvægu úrbætur sem kallað var eftir, auk þess sem málefni dýravelferðar hafa þróast mikið á þeim þrettán árum sem liðin eru frá gildistöku laganna. Öflugri lög um dýravelferð verða að verja enn betur þau réttindi sem dýrum ber að njóta sem skyni bornar verur.

Í eftirfarandi umsögn vilja Samtök um dýravelferð benda ráðuneytinu á nokkrar mikilvægar úrbætur sem ástæða er til að gera á lagarammanum. Ekki er um tæmandi upptalningu að ræða heldur afmarkaðar breytingar sem gætu skilað miklum árangri í þágu dýravelferðar.

Samtökin lýsa sig tilbúin til frekara samráðs og samtals í þeirri vinnu sem er framundan.

Ómannúðlegri aflífun verði hætt

Á grundvelli gildandi laga um velferð dýra eru því miður heimilaðar fjöldi aðferða við aflífun dýra sem uppfylla þau grundvallarskilyrði að vera skjótar, öruggar eða sársaukalausar. Hér má nefna þá staðreynd að flest svín eru aflífuð með gasi, karlkyns hænsnaungum er almennt slátrað á færibandi, heimilt er að beita drekkingargildrum við minkaveiðar og undanþága er frá banni við notkun útblásturs þegar aflífa á loðdýr. Þá er ótalið langt og sársaukalaust dauðastríð langreyða, sem stangast á við öll grundvallarsjónarmið dýravelferðar.
Samtök um dýravelferð kalla eftir því að algjört bann verði sett við ómannúðlegri aflífun dýra.

Kröfum verði framfylgt án óhóflegra tafa

Margar af þeim úrbótum sem fylgja áttu nýjum lögum um dýravelferð tók afar langan tíma að innleiða og sumar eru jafnvel ekki enn komnar til framkvæmda. Eðlilegt er að gæta ákveðins meðalhófs gagnvart þeim sem halda dýr þegar reglur eru hertar, en það má fela í sér óhóflega þjáningu dýranna sem lögunum er ætlað að vernda. Hér má nefna til dæmis reglugerð um velferð svína, sem sett var árið 2014 og bændum gefinn tíu ára frestur til að uppfylla þær kröfur sem gerðar voru varðandi aðbúnað. Sá frestur var framlengdur af ráðuneytinu til ársins 2028 – 14 árum eftir að reglugerðin tók gildi.
Samtök um dýravelferð kalla eftir því að stjórnvöld standi með þeim kröfum sem þau setja til að auka velferð dýra með því að framfylgja þeim án óhóflegra tafa.

Samtök um Dýravelferð á Íslandi | dyravelferd@dyravelferd.is | www.dyravelferd.is

Fasa út atvinnugreinum sem ekki geta tryggt velferð dýra

Á undanförnum árum hefur orðið sífellt skýrara að tilteknar atvinnugreinar sem byggja á eldi dýra eða veiðum á dýrum eru fjarri því að uppfylla þau grundvallarsjónarmið dýravelferðar að tryggja skuli dýrum gott atlæti allt sitt líf og að aflífun sé ætíð framkvæmd með mannúðlegum hætti. Helst má nefna þrennt. Í fyrsta lagi hrinti eftirlit dýravelferðarsinna með hvalveiðum af stað atburðarás þar sem reglur um dýravelferð og opinbert eftirlit voru hertar. Úr því eftirliti hefur komið afgerandi niðurstaða: hvalveiðar eru óréttlætanlegar út frá sjónarmiðum dýravelferðar. Í öðru lagi hafa myndbönd sem aflað hefur verið um nokkurra ára skeið af blóðmerahaldi leitt í ljós hversu harðneskjulega meðferð hryssur og folöld þurfa að þola. Framleiðandanum hefur ekki tekist að sýna fram á að nauðsynlegt sé að nota dýr við framleiðslu á PMSG-hormóninu sem er afurð blóðmerahaldsins, þannig að engin leið er til að réttlæta meðferðina á dýrunum. Í þriðja lagi er tilvera minka í loðdýraeldi ein sú dapurlegasta sem hugsast getur. Frá fæðingu til dauðadags dvelja þeir í litlum vírnetsbúrum þar sem þeir geta ekki lifað því lífi sem þeim er eðlislægt – þeir geta hvorki hlaupið, grafið né synt – og aflífun fer svo fram með kvalarfullum hætti þar sem gasi er beitt. Loðdýrahald er á undanhaldi víða um heim, meðal annars hér á landi þar sem aðeins eitt bú er starfandi.
Samtök um dýravelferð kalla eftir því að samhliða endurskoðun á lögum um dýravelferð geri ráðuneytið áætlun um það hvernig hægt sé að fasa út atvinnugreinum sem ekki geta tryggt velferð dýra.

Verkefnamat vegna dýratilrauna og hlutverk Fagráðs um velferð dýra

Við heildarendurskoðun laga nr. 55/2013 um velferð dýra er sérstök ástæða til að endurskoða ákvæði um leyfisveitingar vegna dýratilrauna, hlutverk Fagráðs um velferð dýra og innleiðingu þeirra krafna sem leiða af tilskipun 2010/63/ESB um vernd dýra sem notuð eru í vísindaskyni.

Endurskoðunin fer fram á tímamótum í stjórnsýslu málaflokksins. Samkvæmt lögum nr. 85/2026 verður Matvælastofnun lögð niður 1. janúar 2027 ásamt Fiskistofu og Verðlagsstofu skiptaverðs og tekur Stofnun atvinnuveganna við hlutverkum, verkefnum, réttindum og skyldum þeirra. Meðal lögbundinna verkefna nýrrar stofnunar verða dýravelferð og heilbrigði dýra.

Þessa kerfisbreytingu ætti að nýta til að skýra stjórnsýslulega umgjörð leyfisveitinga vegna notkunar dýra í vísindaskyni, þar á meðal hver beri ábyrgð á verkefnamati samkvæmt 38. gr. tilskipunar 2010/63/ESB, hvert hlutverk Fagráðs sé og hvernig tryggð verði sérfræðiþekking, óhlutdrægni, gagnsæi og skaða- og ábatamat með hliðsjón af siðferðilegum sjónarmiðum. Jafnframt verði skýrt að jákvæð niðurstaða verkefnamats sé forsenda leyfisveitingar.

Samtök um Dýravelferð á Íslandi | dyravelferd@dyravelferd.is | www.dyravelferd.is

Verkefnamat samkvæmt 38. gr. tilskipunar 2010/63/ESB

Tilskipun 2010/63/ESB byggir leyfisveitingar vegna dýratilrauna á formlegu verkefnamati. Samkvæmt 36. gr. má verkefni ekki fara fram nema fyrir liggi jákvætt verkefnamat lögbærs stjórnvalds í samræmi við 38. gr.

Verkefnamatið er ekki formsatriði. Í 38. inngangslið tilskipunarinnar er heildstætt verkefnamat, þar sem tekið er tillit til siðferðilegra sjónarmiða, skilgreint sem kjarni leyfisveitingar verkefna.

Samkvæmt 38. gr. skal meðal annars meta hvort verkefnið sé vísindalega eða menntunarlega réttlætanlegt, hvort markmið þess réttlæti notkun dýra, hvort kröfum um staðgöngu, fækkun og mildun sé fullnægt og hver alvarleiki fyrirhugaðra aðgerða sé.

Sérstaklega skal framkvæma skaða- og ábatamat þar sem metið er hvort skaði dýranna í formi sársauka, þjáningar og vanlíðunar sé réttlætanlegur með hliðsjón af væntanlegum ávinningi verkefnisins, að teknu tilliti til siðferðilegra sjónarmiða. Þetta er annað og meira en almenn umsögn um dýravelferð. Um er að ræða lögbundið mat sem er hluti af grundvelli leyfisveitingarinnar.

Staða Fagráðs samkvæmt núgildandi lögum

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 55/2013 er Matvælastofnun skylt að leita álits Fagráðs um velferð dýra vegna umsókna um leyfi til dýratilrauna. Samkvæmt 5. gr. er eitt af hlutverkum ráðsins að veita Matvælastofnun umsögn um slíkar umsóknir. Jafnframt er gert ráð fyrir sérfræðiþekkingu innan ráðsins, meðal annars á sviði dýravelferðar, dýratilrauna, búfjárfræði og siðfræði. Hlutverk Fagráðsins er hins vegar ráðgefandi.

Ekki verður séð með skýrum hætti af lögum nr. 55/2013 eða reglugerð nr. 460/2017 að umsögn Fagráðsins feli í sér hið formlega verkefnamat sem 38. gr. krefst. Ekki er heldur skýrt hver beri ábyrgð á matinu í heild, hvernig tryggt sé að allir efnisþættir 38. gr. séu metnir eða hvernig jákvæð niðurstaða matsins sé gerð að sjálfstæðu skilyrði leyfisveitingar. Heildarendurskoðun laganna þarf að eyða þessari óvissu.

Ráðgefandi umsögn kemur ekki í stað verkefnamats

Gera þarf skýran greinarmun á ráðgefandi umsögn og lögbundnu verkefnamati. Ef umsögn Fagráðsins er ekki verkefnamatið samkvæmt 38. gr. þarf að vera skýrt hver framkvæmir það. Ef ætlunin er hins vegar að umsögn ráðsins myndi verkefnamatið, í heild eða að hluta, þarf að skilgreina það hlutverk í lögum og tryggja að málsmeðferðin fullnægi efnislegum og formlegum kröfum 38. gr.

Samkvæmt 38. gr. 4. mgr. skal verkefnamatsferlið vera gagnsætt og matið framkvæmt með óhlutdrægum hætti (*performed in an impartial manner*). Heimilt er jafnframt að taka inn álit óháðra aðila.

Fjölbreytt samsetning Fagráðs getur verið styrkur við almenna ráðgjöf um dýravelferð. Verkefnamat samkvæmt 38. gr. er hins vegar annars eðlis. Þegar einstaklingur tekur þátt í mati einstakrar umsóknar getur hlutverk hans ekki verið að gæta hagsmuna samtaka, atvinnugreinar eða málstaðar sem hann tengist. Hlutverk hans er að leggja óhlutdrægt mat á hvort lagaskilyrði verkefnisins séu uppfyllt.

Þetta á sérstaklega við um skaða- og ábatamatið. Þar á ekki að vega hagsmuni atvinnugreina gegn sjónarmiðum dýraverndarsamtaka sem hagsmunaaðila. Meta skal hvort skaði dýranna sé réttlætanlegur með hliðsjón af væntanlegum ávinningi, siðferðilegum sjónarmiðum og öðrum lögbundnum matsþáttum.

Verkefnamat vegna dýratilrauna er því ekki vettvangur fyrir hagsmunavigtun. Það er lögbundið, faglegt og siðferðilegt mat sem verður að uppfylla skilyrði tilskipunarinnar og liggja fyrir áður en leyfi er veitt.

Tillaga við heildarendurskoðun laganna

Lagt er til að við endurskoðun laga nr. 55/2013 verði sett skýr ákvæði um verkefnamat vegna dýratilrauna í samræmi við 38. gr. tilskipunar 2010/63/ESB. Þar verði að lágmarki kveðið á um:

1. hver beri ábyrgð á verkefnamatinu;
2. að það fari fram áður en leyfi er veitt og jákvæð niðurstaða þess sé skilyrði leyfis;
3. að matið taki til vísindalegrar réttlætingar, nauðsynjar notkunar dýra, 3R-reglnanna, flokkunar alvarleika og skaða- og ábatamats;
4. að við skaða- og ábatamat sé tekið tillit til siðferðilegra sjónarmiða;
5. hvaða sérfræðiþekking þurfi að vera til staðar;
6. hvernig tryggja skuli hæfi, óhlutdrægni og meðferð hagsmunaárekstra;
7. hvernig tryggja skuli gagnsæi verkefnamatsins;
8. hvert nákvæmt hlutverk Fagráðs um velferð dýra sé í ferlinu.

Markmiðið er að tryggja að íslenska leyfisveitingakerfið endurspegli grundvallaruppbyggingu tilskipunar 2010/63/ESB: að notkun dýra í vísindaskyni verði ekki heimiluð nema að undangengnu heildstæðu, óhlutdrægu og gagnsæju verkefnamati þar sem metið hefur verið hvort skaði dýranna sé réttlætanlegur með hliðsjón af væntanlegum ávinningi og siðferðilegum sjónarmiðum.

Samtök um Dýravelferð á Íslandi | dyravelferd@dyravelferd.is | www.dyravelferd.is

Aðild dýravelferðarsamtaka að stjórnsýslukærum í málum um dýravelferð

Við endurskoðun laga nr. 55/2013 er jafnframt ástæða til að taka afstöðu til aðildar dýravelferðarsamtaka að stjórnsýslukærum. Árósasamningurinn og innleiðing hans hér á landi veita gagnlega fyrirmynd um hvernig löggjafinn hefur leyst sambærilegan aðildarvanda á sviði umhverfisréttar.

Árósasamningurinn byggir á þremur stoðum: aðgangi að umhverfisupplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgangi að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Ísland fullgilti samninginn árið 2011 eftir lagabreytingar sama ár.

9. gr. samningsins fjallar um aðgang að réttlátri málsmeðferð. Samkvæmt 9. gr. 2. mgr. eiga þeir sem teljast *public concerned* og uppfylla skilyrði samningsins að geta borið undir dómstól eða annað sjálfstætt og óhlutdrægt úrskurðarvald efnislegt og formlegt lögmæti tiltekinna ákvarðana, athafna eða athafnaleysis.

Samningurinn veitir umhverfissamtökum sérstaka stöðu. Félagasamtök sem stuðla að umhverfisvernd og uppfylla skilyrði landsréttar teljast hafa hagsmuni í skilningi samningsins. Hefðbundin krafa um einstaklingsbundna hagsmuni á því ekki ein og sér að útiloka slík samtök frá þeim réttarúrræðum sem 9. gr. 2. mgr. tekur til. Samkvæmt 9. gr. 3. mgr. skulu aðilar almennings, að uppfylltum skilyrðum landsréttar, jafnframt hafa aðgang að stjórnsýslu- eða dómsúrræðum til að vefengja athafnir og athafnaleysi sem brjóta gegn landslögum á sviði umhverfismála. Samkvæmt 9. gr. 4. mgr. skulu úrræðin vera fullnægjandi og virk (*adequate and effective remedies*) og málsmeðferð sanngjörn, réttlát, tímanleg og ekki óhóflega kostnaðarsöm.

Við fullgildingu samningsins taldi íslenski löggjafinn þörf á lagabreytingum til að tryggja þennan aðgang. Með lögum nr. 130/2011 var úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála komið á fót og settar sérstakar reglur um kæruaðild. Með lögum nr. 131/2011 var síðan fjölda sérlaga breytt vegna fullgildingar Árósasamningsins.

Íslenski löggjafinn hefur sérstaklega kveðið á um að tiltekin umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök teljist eiga lögvarinna hagsmuna að gæta varðandi ákveðnar ákvarðanir, að uppfylltum skilyrðum laganna. Árósasamningurinn er hins vegar umhverfissamningur en ekki dýravelferðarsamningur og af honum verður því ekki sjálfkrafa leiddur kæruréttur dýravelferðarsamtaka. Slík samtök geta því staðið frammi fyrir hefðbundinni kröfu um einstaklingsbundna lögvarða hagsmuni.

Þetta getur skapað framfylgdargat. Dýravelferðarlöggjöfin veitir dýrum lögbundna vernd og leggur stjórnvöldum skyldur á herðar, en dýrin sjálf geta ekki borið ákvarðanir stjórnvalda undir æðra stjórnvald eða dómstóla. Hafi dýravelferðarsamtök heldur ekki kæruaðild kann enginn aðili að hafa raunhæfa stöðu til að fá endurskoðað hvort lögbundnum skyldum hafi verið fylgt. Innleiðing Árósasamningsins gefur fyrirmynd að lausn. Löggjafinn hefur þegar viðurkennt að félagasamtök sem gæta skilgreindra almannahagsmuna geti þurft sérstaka kæruaðild án þess að sýna fram á hefðbundna einstaklingsbundna lögvarða hagsmuni.

Lagt er því til að í lög nr. 55/2013 verði sett skýr regla um kæruaðild dýravelferðarsamtaka. Samtök sem hafa velferð dýra að meginmarkmiði og uppfylla nánar skilgreind skilyrði laganna teljist eiga lögvarinna hagsmuna að gæta vegna ákvarðana samkvæmt lögunum sem varða dýravelferð. Slík regla myndi byggja á þeirri löggjafartækni sem þegar hefur verið beitt vegna umhverfisverndarsamtaka og styrkja raunhæfa framfylgd dýravelferðarlöggjafarinnar.