

Sent með tölvupósti
Reykjavík 1. nóvember 2023

Matvælaráðuneyti
v.t. Svandís Svavarsdóttir, ráðherra

Efni: Formleg athugasemd við að fella blóðtöku úr fylfullum hryssum undir reglugerð nr. 460/2017 um vernd dýra sem eru notuð í vísindaskyni.

Þann 15. september sl. tilkynnti matvælaráðuneytið að tekin hefði verið ákvörðun um að fella þá starfsemi að taka blóð úr fylfullum hryssum undir reglugerð nr. 460/2017 um vernd dýra sem eru notuð í vísindaskyni (hér eftir rgl.). Bændasamtök Íslands vilja benda á að blóðtaka úr fylfullum hryssum er mikilvæg atvinnugrein sem veltir um 2 milljörðum króna á ársgrundvelli og er atvinnuskapandi á Íslandi. Starfsemin er unnin á 90 starfsstöðvum á tæplega 5000 hryssum sem gefur til kynna hversu mörg störf myndu tapast. Því eru hér gerðar ýmsar athugasemdir og fyrirvarar við ákvörðunina. Enda telja samtökin að mikil óvissa hafi skapast um starfsemina auk þess sem ákvörðunin er líkleg til að skapa bæði íþyngjandi og ósanngjarnar afleiðingar fyrir bændur og þá starfsmenn í þeim afleiddu störfum sem koma að starfseminni.

Starfsemin og reglugerð nr. 460/2017

Í a. lið 5. gr. rgl. er kveðið á um að reglugerðin gildi ekki um starfsvenjur í landbúnaði sem ekki eru á tilraunastigi. Sú starfsemi sem hér um ræðir hefur verið stunduð í hartnær 50 ár og verður rakin til rannsókna frá 5. og 6. áratug 20. aldar, svo auðveldlega er hægt að rökstyðja að atvinnugreinin falli undir starfsvenjur í landbúnaði og á því reglugerð nr. 460/2017 ekki við um blóðtöku úr fylfullum hryssum.

Settar eru kröfur í 3. mgr. 10. gr. rgl. þess efnis að forðast skuli eftir fremsta megni að dauðinn verði endapunktur tilraunar. Þegar dauðinn er óhjákvæmilegur, skal tilraunin vera þannig útfærð að hún endi með dauða eins fárra dýra og mögulegt er. Bændurnir sem stunda atvinnugreinina eru einnig í kjötframleiðslu og því verður að líta svo á að bændur séu að auka nýtingu hráefna verulega með blóðstarfseminni. Til þess að framleiða kjöt er ljóst að slátra þurfi dýrum. Þetta ákvæði getur því ekki átt við um starfsemina.

Í 1. mgr. 10. gr. rgl. er kveðið á um að tilraun skuli ekki gerð ef önnur aðferð eða prófunaráætlun, til að ná fram þeim niðurstöðum sem sóst er eftir, sem felur ekki í sér notkun á lifandi dýri, er viðurkennd. Ljóst er að til er önnur aðferð, sem felur ekki í sér notkun á lifandi dýri, til að ná fram álíka niðurstöðum og þeim sem sóst er eftir. Hins vegar eru þau lyf ekki eins árangursrík og fleiri fylgikvillar og aukaverkanir fylgja notkun þeirra sem leiðir af sér þessa miklu eftirspurn eftir hormóninu PMSG/eCG sem fæst með blóðtöku úr fylfullum hryssum. Því verður að fullyrða að lyf unnin úr hormóninu PMSG/eCG séu bæði besta og árangursríkasta lausnin sem aðgengileg er í dag.

Einnig hefur verið áætlað að ef PMSG væri ekki fyrir hendi myndi þurfa allt að 15% fleiri gripi í svína-, nautgripa- og sauðfjárrækt í Evrópu til að framleiða sama afurðamagn. Við minnkaða frjósemi myndi húsnæðis-, orku- og hvers konar aðstöðukostnaður, eldsneytis- og áburðarnotkun og fóðurframleiðsla aukast, með tilheyrandi útgjöldum og dýpra vistspori. Því

er aukin frjósemi búfjár hagur allra og stórt loftslagsmál. Með starfseminni sem hér um ræðir hefur því tekist að auka nýtingu hráefna verulega og þar með grynna vistspor með jákvæðum loftslagsáhrifum.

Kaflí IV. rgl. fjallar um þau dýr sem má nota í tilraunum, sbr. 18. – 22. gr. rgl., þ.e. tegundir í útrýmingarhættu, apakettir, dýr sem eru tekin í náttúrunni, dýr sem eru ræktuð til að nota í tilraunum og flækingsdýr og villidýr af húsdýrakyni. Um er að ræða tæmandi talningu á þeim dýrum sem uppfylla kröfurnar er varðar dýr sem má nota í tilraunastarfsemi en blóðtökuhryssur falla ekki undir þessar skilgreiningar. Líklegast væri að fella starfsemina undir *dýr sem eru ræktuð til að nota í tilraunum* en í viðauka I er upptalning á dýrum sem falla undir það ákvæði en hross eru eftir sem áður ekki í þeirri upptalningu. Hins vegar er í 4. mgr. greinarinnar kveðið á um að Matvælastofnun geti veitt undanþágu á grundvelli vísindalegra raka. Þess er því væntanlega þörf til þess að bændur geta stundað starfsemina á grundvelli reglugerðarinnar.

Atvinnufrelsi

Tilgangur reglugerðarinnar er meðal annars að stuðla að takmörkun á notkun dýra í vísinda- og menntunarskyni, sbr. 1. gr. rgl. Með því að takmarka fjölda hryssa í blóðtökustarfsemi er jafnframt verið að takmarka atvinnufrelsi bænda, sem starfa við atvinnugreinina, og eignarrétt þeirra sem eru grundvallar mannréttindi, tryggð með Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944 (hér eftir stjskr.). Ákvörðunin verður einnig að standast skilyrði um meðalhóf sem gildir ótvírætt um setningu slíkra stjórnvaldsfyrirmæla. Í grundvallarreglunni felst, í stuttu máli, að í takmörkunum á stjórnarskrárvörðum réttindum megi löggjafinn ekki ganga of langt miðað við það markmið sem stefnt er að með löggjöf og að sýna þurfi fram á nauðsyn takmarkana. Bændasamtök Íslands hafa lagt eftirfarandi mat á lögmæti ákvörðunar þessarar og er niðurstaðan að það sé afar ólíklegt að hún standist matið.

Ljóst er að til að skerða megi atvinnufrelsið þurfa tvö skilyrði að vera uppfyllt skv. síðari málsl. 1. mgr. 75. gr. Í fyrsta lagi er heimilt að setja atvinnufrelsisákvæðinu skorður með lögum. Í öðru lagi verða almannahagsmunir að liggja þeirri lagasetningu til grundvallar. Orðalag 1. mgr. 75. gr. stjskr. kveður skýrt á um að bæði skilyrðin þurfi að vera uppfyllt og nægir hvorki lagasetningin ein og sér ef almannahagsmunir skortir, né heldur dugar að almannahagsmunir séu til staðar ef heimild til skerðingar skortir í lög.

Lögmætisreglan hvílir á sama grunni og hugtakið sem réttarríkið byggir á, en það er reist á því grundvallarsjónarmiði að öll stjórnsýslan sé bundin af lögum og öll afskipti af réttindum borgaranna verði að hvíla á skýrum lagaheimildum. Með öðrum orðum, stjórnvöld geta eingöngu íþyngt borgunum með ákvörðunum sínum, ef þau hafa til þess tilskilda heimild í lögum. Meginreglan er þá sú, að það sé einungis löggjafinn, sem hafi vald til þess að mæla fyrir um það með lögum, innan þeirra marka, sem stjórnarskrá heimilar, að hvaða leyti og með hvaða hætti stjórnvöldum, þar með talið ráðherra, sé heimilt að íþyngja almenningi með ákvörðunum sínum.

Þegar ágreiningur stendur um það hvort stjórnvöld hafi viðhlítandi lagaheimild til að taka íþyngjandi ákvörðun ræðst það af lögskýringu á viðkomandi lagaákvæði, hvort það hafi að geyma fullnægjandi valdheimild. Þeim mun tilfinnanlegri og meira íþyngjandi sem skerðingin er, þeim mun skýrari þarf sú lagaheimild að vera, sem viðkomandi stjórnvaldsfyrirmæli er mæla fyrir um skerðinguna, byggja á. Kröfur til skýrleika lagaheimildar eru breytilegar allt eftir efni stjórnvaldsákvörðunar. Af Hæstaréttardómum, sem fallið hafa, er ljóst að strangar kröfur eru

gerðar til skýrleika lagaheimilda í tilvikum þeim þar sem um mannréttindi á borð við atvinnufrelsi og eignarrétt borgaranna er að ræða, sbr. dómur Hæstaréttar nr. 239/1987.

Þar krafðist S þess að ákvörðun umsjónarnefndar leigubifreiða um að svipta hann leyfi til aksturs leigubifreiða yrði felld úr gildi. Atvinnuleyfi hafði verið gefið út skv. reglugerð nr. 320/1983 um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík og ráðstöfun atvinnuleyfa. Í 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar var kveðið á um að óheimilt væri að veita bifreiðastjóra atvinnuleyfi, nema hann skuldbindi sig til að stunda akstur eigin leigubifreiðar sem fullt starf. Ákvæðið sótti heimild sína í 10. gr. laga nr. 36/1970 um lög um leigubifreiðar. Hæstiréttur vitnaði í atvinnufrelsisákvæði stjkskr. þegar tekin var afstaða til þess hvort heimilt hefði verið að setja skilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfis til áfrýjanda að hann gengi í Bifreiðastjórafélagið Framma, með svofelldum orðum: „*Samkvæmt 69. gr. stjórnarskrárinnar þarf lagaboð til að leggja bönd á atvinnufrelsi manna. Með orðinu „lagaboð“ er átt við sett lög frá Alþingi. Reglugerðarákvæði nægja ekki ein sér. Lagaákvæði er takmarka mannréttindi verða að vera ótvíræð. Sé svo ekki, ber að túlka þau einstaklingi í hag, því að mannréttindaákvæði eru sett til verndar einstaklingum en ekki stjórnvöldum*“.

Atvinnuréttindi geta byggst á sérstöku leyfi af hálfu hins opinbera og teljast þannig til eignarréttinda réttthafans og njóta þá verndar skv. eignarrétti, sbr. 1. mgr. 72. gr. stjkskr. Menn ráða yfir réttindum sínum, skv. opinberu leyfi, og geta því hagnýtt sér slík réttindi og hægt er að leita til dómstóla til verndar réttindum sem leyfið veitir, sbr. dóm Hæstaréttar nr. 1964, bls. 573.

Lög nr. 11/1951 um breytingu á lögum nr. 112/1947 um loðdýrarækt lýstu minkaeldi óheimilt hér á landi eftir nánari reglum. Árið 1947 hafði maður látið teikna og reisa minkahús, og hélt hann þar áfram rekstri minkabús, sem hann hafði haft allt frá árinu 1939. Í samræmi við ákvæði áðurgreindra laga lagði hann búið niður í árslok 1954 og höfðaði eftir það mál á hendur ríkinu til greiðslu bóta, m.a. fyrir atvinnuspjöll. Bæði héraðsdómur og Hæstiréttur komust að þeirri niðurstöðu, að bæta bæri minkahús, búr og tæki, en kröfunni um bætur fyrir atvinnuspjöll var hafnað á báðum dómstigum. Rök fyrir því að hafna kröfunni um bætur fyrir atvinnuspjöll voru hins vegar ólík á hinum tveimur dómstigum. Loðdýrabóndinn hafði ekki fengið sérstakt leyfi eða löggildingu til minkaeldis eins og lög um loðdýrarækt gerðu ráð fyrir, en af hálfu ríkisins var ekki á því byggt, að ekki hefði verið farið eftir lögnum. Héraðsdómur taldi, að ekki lægju fyrir sérstök atvinnuréttindi, sem talin yrðu eign, og yrðu því ekki dæmdar bætur fyrir missi hagsvonar á grundvelli 67. gr. stjkskr. Í rökstuðningi Hæstaréttar segir að minkaeldi hafi verið bannað vegna þeirrar hættu og spjalla, sem minkar, er úr haldi sleppa, valdi, og séu að svo vöxnu máli ekki efni til að bæta umrædd atvinnuspjöll.

Má því ætla, að með því sé gefið í skyn, að um atvinnuréttindi sé að ræða, sem getur notið verndar eignarréttarákvæðis stjkskr., og styður það þá skoðun, að atvinnuréttindi almennt geti talist eign í skilningi þess ákvæðis, sbr. einnig dóm Hæstaréttar nr. 1996, bls. 3002.

Bóndi höfðaði mál á hendur íslenska ríkinu þar sem hann krafðist greiðslu skaðabóta vegna mjólkurkvóta sem felldur hafi verið niður bótalaust 1. september 1992 vegna sölu á fullvirðisrétti á árinu 1991. Meðal röksemda sem stefnandi bar fyrir sig í málinu voru að slíkur fullvirðisréttur væru fjárhagsleg verðmæti í skilningi eignarréttar, enda gengi hann kaupum og sölum með löggerningum, auk þess sem verðgildi jarða réðist af fullvirðisrétti þeirra. Þótt atvinnuréttindi almennt nytu aðeins verndar atvinnufrelsisákvæðis stjkskr. væru atvinnuréttindi, sem byggðust á sérstökum samningi við ríkisvaldið, eignarréttindi réttthafans og nytu því verndar eignarréttarákvæðis stjkskr. Hæstiréttur féllst á skaðabótakröfu stefnanda: „*Með framangreindum lagaákvæðum var löggjafinn að hlutast*

til um atvinnuréttindi bænda... Samkvæmt grunnreglum 67. og 69. gr. stjkskr., sem þá giltu um eignarrétt og atvinnufrelsi, urðu þau réttindi ekki síðar felld niður nema með heimild í settum lögum og þar ekki takmörkuð nema samkvæmt almennri reglu, þar sem jafnræðis væri gætt. Ekki verður fallist á, að stjórnvöld hafi getað farið með þetta vald nema að fenginni ótvíræðri heimild almenna löggjafans.“

Lokaorð

Bændasamtökin telja að með reglugerð nr. 900/2022 um blóðtöku úr fylfullum hryssum hafi stjórnvöld gefið út sérstaka heimild til að stunda starfsemina sem um ræðir þar sem sérstaklega er tekið fram að reglugerðin skuli gilda til 6. október 2025, sbr. 8. gr. reglugerðarinnar. Þar á ofan er blóðtaka úr fylfullum hryssum einungis heimil að fengnu sérstöku leyfi Matvælastofnunar, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar. Telja samtökin að heimild þessi og einkum sérstaka leyfið verði ekki felld niður bótalaust sbr. framangreinda umfjöllun, leiði ákvörðun matvælaráðuneytisins sem um ræðir til þess að draga þurfi á einhvern hátt úr þeirri starfsemi sem fram að þessu hefur fallið undir blóðmerahald. Jafnframt telja samtökin að sú ákvörðun ein og sér að fella starfsemina undir aðra reglugerð geti falið í sér bótaskyldu sbr. framangreinda umfjöllun.

Hafa Bændasamtökin með framangreindri umfjöllun því hér með gert formlega athugasemd, fyrir hönd sinna félagsmanna sem stunda blóðmerahald, við þá ákvörðun matvælaráðuneytisins að fella niður reglugerð nr. 900/2022 um blóðtöku úr fylfullum hryssum og fella starfsemina undir reglugerð nr. 460/2017 um vernd dýra sem notuð eru í vísindaskyni. Má matvælaráðuneytið f.h. íslenska ríkisins því eiga von á bótakröfum, frá þeim félagsmönnum Bændasamtaka Íslands sem stunda blóðmerahald, verði breytingar á starfseminni, sem takmarka hana að einhverju leiti, vegna þeirrar ákvörðunar ráðuneytisins sem kynnt var hinn 15. september sl.

Virðingarfullt,
f.h. Bændasamtaka Íslands

Vigdís Häsler,
framkvæmdastjóri