



Úrskurðarnefnd  
umhverfis- og auðlindamála

Árið 2014, fimmtudaginn 27. mars, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Ásgeir Magnússon héraðsdómari og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

**Fyrir var tekið mál nr. 111/2013, kæra á ákvörðun heilbrigðisnefndar Austurlands frá 13. nóvember 2013 um aflifun hundsins Skjöldólfs.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

**úrskurður:**

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 19. nóvember 2013, er barst nefndinni 22. s.m., kærir Stella B. Steinþórsdóttir, Hlíðargötu 9, Neskaupstað, ákvörðun heilbrigðisnefndar Austurlands frá 13. nóvember 2013 um aflifun hundsins Skjöldólfs, sem er í hennar eigu. Þess er krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Jafnframt krefst kærandi þess að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað meðan málið er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Með hliðsjón af því sem þegar liggur fyrir í málinu þykir það nú nægjanlega upplýst til að það verði tekið til endanlegs úrskurðar. Verður því ekki tekin afstaða til stöðvunarkröfu kæranda.

Gögn bárust frá heilbrigðisnefnd Austurlands 17. desember 2013.

**Málavextir:** Fram kemur í lögregluskýrslu, dagsettri 1. júlí 2013, að fjórar tilkynningar hafi borist vegna hundsins Skjöldólfs. Hinn 28. september 2011 var tilkynnt að Skjöldólfur hefði bitið stúlku í fótinn. Farið var með stúlkuna til læknis og fram kemur að kærandi hafi boðist til að greiða útlagðan kostnað. Kæra var ekki lögð fram af þessu tilefni. Hinn 22. nóvember 2012 var tilkynnt að Skjöldólfur hefði bitið konu í kálfann, en hundurinn var bundinn utan við verslun þegar atvikið átti sér stað. Leitaði konan í kjölfarið þrisvar sinnum til læknis vegna áverkans. Í lögregluskýrslunni kemur fram að hún hafi talið nægja að málið væri bókað hjá lögreglu. Hundurinn beit hinn 11. apríl 2013 í buxaskálm lögreglumanns, en ekkert tjón hlaut þá af. Loks beit hundurinn konu í kálfann 1. júlí 2013 þannig að sár hlaut af. Tilkynnti hún um bitið til lögreglu en lagði ekki fram kæru. Fékk hún stífkrampasprautu og sýklalyf hjá lækni. Voru þrjú síðastgreind tilvik tilkynnt dýraeftirlitsmanni Fjarðabyggðar.

Heilbrigðiseftirlit Austurlands sendi kæranda bréf 2. júlí 2013 þar sem hann var hvattur til að láta aflífa hundinn. Vísað var til ofangreindra atvika og til 11. gr. samþykktar nr. 704/2010 um hundahald í Seyðisfjarðarkaupstað, á Fljótisdalshéraði, í Fjarðabyggð og í Vopnafjarðarhreppi. Í bréfi, dagsettu 4. júlí 2013, bað kærandi um að fá að láta reyna á það að gelda hundinn og var hundurinn geltur 10. s.m. Hundabjálafari framkvæmdi atferlismat á hundinum og barst skýrsla hennar heilbrigðiseftirlitinu 15. október 2013. Framkvæmdastjóri heilbrigðiseftirlitsins heimsótti kæranda þann sama dag, ásamt dýraeftirlitsmanni Fjarðabyggðar og lögreglumanni, til að meta hundinn. Málið var næst tekið fyrir á fundi heilbrigðisnefndar Austurlands 24. október 2013. Samþykkt var að tilkynna kæranda að nefndin



áformaði að krefjast aflífunar hundsins þar sem gögn gæfu ekki til kynna að ástand hans og aðstæður hefðu breyst. Með bréfi 25. s.m. var kæranda tilkynnt um niðurstöðu fundarins.

Málið var tekið fyrir á fundi heilbrigðisnefndar 13. nóvember 2013 og var þar samþykkt að framkvæmdastjóri skyldi framfylgja fyrri ákvörðun og gera kröfu um aflífun hundsins. Í samræmi við þetta var þess krafist, með bréfi 16. nóvember 2013, að hundurinn yrði aflífaður. Ekki væri vafi á að hann hefði bitið og varnareðli hans væri mikið þrátt fyrir geldingu. Vísað var til 11. gr. samþykktar nr. 704/2010, laga nr. 7/1998 og 56. gr. reglugerðar nr. 941/2002 um hollustuhætti. Á fundi eigna-, skipulags- og umhverfisnefndar Fjarðabyggðar 18. nóvember 2013 var fundargerð heilbrigðisnefndar frá 13. s.m. lögð fram til kynningar. Fundargerð eigna-, skipulags- og umhverfisnefndar var lögð fram og samþykkt í bæjarstjórn Fjarðabyggðar 22. s.m.

**Málsrök kæranda:** Kærandi gerir athugasemdir varðandi þær réttarheimildir sem ákvörðun heilbrigðisnefndarinnar byggist á, þ.e. lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, samþykkt nr. 704/2010, um hundahald í Seyðisfjarðarkaupstað, á Fljótsdalshéraði, í Fjarðabyggð og í Vopnafjarðarhreppi, og reglugerð nr. 941/2002 um hollustuhætti.

Í lögum nr. 7/1998 séu engin ákvæði um gæludýr, utan reglna um hreinsun hunda og um heimild sveitafélaga til að setja sér samþykktir um takmörkun gæludýrahalds. Muni samþykkt nr. 704/2010 vera studd því ákvæði, en draga megí í efa að lagaheimild sé fyrir sumum ákvæðum samþykktarinnar. Þá virðist það ekki samrýmast lögunum að nokkur sveitarfélög setji sameiginlega eina samþykkt. Óljóst sé hvernig staðið hafi verið að afgreiðslu samþykktarinnar hjá sveitarfélögunum auk þess sem ráðið verði af gögnum að samþykktinni hafi verið breytt eftir að einhver sveitarfélaganna voru búin að samþykkja hana.

Verði talið unnt að leggja samþykkt nr. 704/2010 til grundvallar byggi kærandi á því að 1. mgr. 11. gr. hennar verði ekki beitt í tilviki kæranda. Í fyrsta lagi liggja ekki fyrir að hundur kæranda hafi bitið eða að hann sé hættulegur. Ekki verði greint á milli þess hvort um bit eða glefs sé að ræða nema fyrir liggja áverkavottorð. Verði heilbrigðisnefnd að bera hallann af skorti á sönnunargögnum enda hvíli á henni rannsóknarskylda, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í öðru lagi skorti á að þar til bær aðili hafi sett fram kröfu um aflífun, jafnvel þótt nefndin komist að þeirri niðurstöðu að hundur kæranda sé hættulegur. Hvorki tjónþoli né dýraeftirlitsmaður hafi lagt fram kröfu og því sé skilyrðum 11. gr. samþykktarinnar ekki fullnægt. Ákvæðið sé íþyngjandi og því verði að skýra heimildina þröngt. Heilbrigðisnefnd hafi með ákvörðun sinni farið út fyrir valdsvið sitt og sú valdþurrð skuli leiða til ógildingar.

Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. samþykktar nr. 704/2002 skuli leita álits sérfróðs aðila áður en ákvörðun um aflífun sé tekin, óski hundeigandi þess. Kærandi hafi nýtt heimildina og skýra verði ákvæðið svo að taka beri tillit til álits hins sérfróða aðila. Framkvæmdastjóri heilbrigðiseftirlitsins sé ekki sérfróður og hafi ekki haft heimild til að leggja sitt eigið mat til grundvallar ákvörðun. Í niðurlagi skýrslu hundapjálfarans segi að best sé að meta ástand hundsins á ný eftir sex mánuði. Þetta sé sú niðurstaða sem heilbrigðisnefnd hefði átt að komast að. Vísi kærandi því til stuðnings til meðalhöfsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga.

Í bókun heilbrigðisnefndar um hina kærðu ákvörðun sé ekki að finna rökstuðning fyrir ákvörðuninni. Í bréfi framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlits Austurlands, dagsettu 16. nóvember 2013 þar sem kæranda sé kynnt hin kærða ákvörðun, séu færð fram rök fyrir henni, en þau virðist stafa frá bréfitara. Þetta samræmist ekki 4. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga.



Loks telji kærandi að fundir heilbrigðisnefndar 24. október og 13. nóvember 2013 hafi verið ólögmatir. Fundirnir hafi verið símafundir en skilja verði ákvæði 34. gr. stjórnsýslulaga svo að nefndarmenn skuli vera staddir á fundarstað. Kærandi telji að þetta geti haft áhrif á niðurstöður fjölskipaðs stjórnvalds og að lagaheimild þurfi fyrir afbrigði af þessum toga. Af 3. mgr. 17. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 verði ráðið að löggjafinn telji að lagaheimild þurfi fyrir þessu fundarformi. Í samþykkt nr. 567/2013, um stjórn Fjarðabyggðar og fundarsköp bæjarstjórnar, hafi verið settar heimildir til fjarfunda, m.a. í fastanefndum og/eða nefndum til að fara með einstök mál eða málaflökka. Heilbrigðisnefnd Austurlands falli hins vegar ekki þar undir enda starfi hún sem svæðisbundin nefnd sem taki til fleiri sveitarfélaga, sbr. 11. og 14. gr. laga nr. 7/1998. Enga heimild til fjarfunda sé að finna í lögum nr. 7/1998 eða í stofnsamningi Byggðasamlags um rekstur Heilbrigðiseftirlits Austurlands.

**Málsrök heilbrigðisnefndar Austurlands:** Á því er byggt að 25. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir feli í sér heimild til að banna hundahald. Málefnalegar takmarkanir á hundahaldi hafi því fulla stoð í lögum. Í Fjarðabyggð sé hundahald heimilað, séu öryggi og heilsa almennings tryggð. Kröfur séu gerðar til eiganda gæludýrs og til gæludýrsins sjálfs. Komi á daginn að dýr uppfylli þær ekki sé brugðist við í samræmi við gildandi reglur.

Í 56. gr. hollustuháttareglugerðar nr. 941/2002 segi að gæludýr skuli þannig haldin að ekki valdi hávaða, ónæði, óhollustu eða óþrifnaði. Augljóst sé að hundur sem bití valdi bæði ónæði og óhollustu. Heimild til að beita þvingunarúrræðum sé að finna í XIX. kafla reglugerðarinnar, en eðlilegra sé að beita þvingunarúrræðum þeim sem getið sé um í samþykkt nr. 704/2010. Það rýri með engu móti ákvæði reglna um hundahald að þær séu sameiginlegar fyrir mörg sveitarfélög. Reglurnar séu samþykktar af hverju sveitarfélagi fyrir sig og mörg fordæmi séu fyrir því að nokkur sveitarfélög setji sér samhljóða samþykktir og birti þær sameiginlega. Afgreiðsla samþykktarinnar hafi verið í samræmi við lög. Orðalagsbreytingar hafi verið gerðar í samvinnu við ráðuneytið sem ekki hafi gert athugasemdir við birtingu samþykktarinnar.

Eftirlitið vísi til þess að glefs sé samkvæmt orðabók „laust bit“. Laust bit geti verið hættulegt og undanfari hættulegri hegðunar. Enginn eðlismunur sé á glefsi og biti. Vísað sé til lögregluskýrslu þar sem segi að um bit hafi verið að ræða og sár myndast.

Um ábyrgð heilbrigðiseftirlitsins á málaflöknum vísist til 1. mgr. 2. gr. samþykktar nr. 704/2010, þar sem segi að dýraeftirlitsmenn starfi undir eftirliti og á ábyrgð heilbrigðisnefndar. Hlutverk heilbrigðiseftirlits sé í samræmi við ákvæði laga nr. 7/1998 en þar segi í 1. gr. að markmiðið með lögunum sé að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felist í heilnæmu og ómenguðu umhverfi. Í 13. gr. segi m.a. að heilbrigðisnefndum beri að sjá um að framfylgt sé ákvæðum laganna, reglugerða settra samkvæmt þeim og samþykktum sveitarfélaga og vinna að bættu heilbrigðiseftirliti á svæði sínu. Berist tilkynningar um að hundur hafi bitið beri heilbrigðiseftirliti samkvæmt ofangreindum ákvæðum að bregðast við, hvort sem kært sé til lögreglu eða ekki eða krafist aflífunar eða ekki. Þegar dýraeftirlitsmaður geri kröfu um aflífun dýrs geri hann það á ábyrgð heilbrigðisnefndar. Ekkert banni að heilbrigðiseftirlit leggi sjálft fram umrædda kröfu, miklu frekar sé það skylda heilbrigðiseftirlits.

Með því að skoða hundinn og viðbrögð hans hafi heilbrigðiseftirlitið verið að sinna rannsóknarskyldu sinni. Framkvæmdastjóri eftirlitsins hafi óskað eftir viðveru dýraeftirlitsmanns Fjarðabyggðar og lögreglumanns, en þau hafi mikla reynslu og þekkingu á



atferli hunda. Atferlismat hundapjálfara sé aðeins eitt gagna málsins og sé metið í ljósi annarra gagna. Niðurstaða nefndarinnar hafi verið sú að úrræði sem gangi skemur nái ekki þeim markmiðum sem heilbrigðisnefnd sé gert að vinna að.

Varðandi rökstuðning ákvörðunarinnar bendi eftirlitið á það að heilbrigðisfulltrúar starfi í umboði heilbrigðisnefndar samkvæmt lögum nr. 7/1998. Heilbrigðisnefnd hafi fjallað um málefni hundsins Skjöldólfs á fundum 2. september, 24. október og 13. nóvember 2013. Á öllum fundunum hafi gögn máls verið lögð fram og rædd. Í þessu máli eins og öðrum sé framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlitsins falið að undirbúa mál og leggja fram tillögu að afgreiðslu. Það sé ekkert sem styðji að rökstuðningurinn sé ónákvæmur eða rangur.

Í kærubréfi komi fram það sjónarmið kæranda að símafundur séu ólögmatir. Heilbrigðisnefndin telji að ákvæði um fundi sveitarstjórna annars vegar og nefnda sveitarfélaga hins vegar verði ekki lögð að jöfnu, sbr. ákvæði 2. mgr. 52. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Fundir sveitarstjórnar skuli t.a.m. vera opnir en fundir nefnda lokaðir og veki notkun fjarfundabúnaðar á fundum sveitarstjórnar því tæknileg og stjórnsýsluleg álitamál. Í samþykkt um stjórn og fundarsköp Fjarðabyggðar séu þröng skilyrði fyrir notkun fjarfundabúnaðar á fundum sveitarstjórnar. Hins vegar segi í 43. gr. reglnanna að nefndir megi halda fundi með síma- eða fjarfundabúnaði. Í ljósi þess hve starfssvæði heilbrigðisnefndar sé víðfeðmt hafi ekki verið gerðar athugasemdir við fjarfundi.

Aðilar hafa gert ítarlegri grein fyrir máli sínu. Þau sjónarmið verða ekki rakin nánar hér en tekið hefur verið mið af þeim við úrlausn málsins.

**Niðurstaða:** Í málinu er deilt um ákvörðun heilbrigðisnefndar Austurlands um að aflífa skuli hundinn Skjöldólf, sem er í eigu kæranda.

Samkvæmt 25. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir geta sveitarfélög sett sér samþykktir um atriði sem ekki er fjallað um í reglugerðum eða gert um einstök atriði ítarlegri kröfur. Þar á meðal er heimilt að setja samþykktir um bann eða takmörkun gæludýrahalds og húsdýrahalds, sbr. 1. tl. 1. mgr. 25. gr. Með vísan til tilvitnaðs lagaákvæðis hefur samþykkt nr. 704/2010, um hundahald í Seyðisfjarðarkaupstað, á Fljótsdalshéraði, í Fjarðabyggð og í Vopnafjarðahreppi, verið sett. Samþykktin var staðfest af ráðherra og birtist í Stjórnartíðindum 15. september 2010.

Sveitarstjórn á að annast framkvæmd samþykktarinnar og getur ráðið sérstaka dýraeftirlitsmenn sem starfa undir eftirliti og á ábyrgð heilbrigðisnefndar, sbr. 1. mgr. 2. gr. samþykktarinnar. Í Fjarðabyggð hefur verið ráðinn dýraeftirlitsmaður. Skal hann halda skrá yfir hunda í sveitarfélaginu, þar sem m.a. komi fram hvaða afskipti eftirlitsaðilar hafi haft af hundum og eigendum þeirra, sbr. 1. mgr. 8. gr. Skal heilbrigðisnefnd, lögregla og eftir atvikum aðrir starfsmenn sveitarfélags tilkynna dýraeftirlitsmanni um kvartanir og afskipti af hundum í sveitarfélaginu, sbr. 2. mgr. 8. gr. Í samræmi við þetta voru tvö af þeim tilvikum þegar hundurinn Skjöldólfur beit eða glefsaði í fólk tilkynnt dýraeftirlitsmanni, sem og það þegar hann beit í buxnaskálm lögreglumanns. Dýraeftirlitsmaður getur samkvæmt 1. mgr. 11. gr. samþykktar nr. 704/2010 krafist þess að hundur sem hefur bitið verði aflífaður og getur tjónþoli einnig gert þá kröfu.

Fram kemur í 13. gr. laga nr. 7/1998 að heilbrigðisnefnd beri að sjá um að framfylgt sé ákvæðum laganna, reglugerða settum samkvæmt þeim og samþykktum sveitarfélaga. Í 1. mgr.



26. gr. laga nr. 7/1998, sbr. 1. mgr. 13. gr. samþykktar nr. 704/2010, er m.a. mælt fyrir um heimild heilbrigðisnefndar til að beita tilteknum aðgerðum til að knýja á um framkvæmd ráðstöfunar samkvæmt samþykktum sveitarfélaga. Þannig hefur nefndin heimild til að veita áminningu, sbr. 1. og 2. tl. 1. mgr. 26. gr. laganna, og stöðva starfsemi eða notkun, sbr. 3. tl. Þá getur heilbrigðisnefnd beitt dagsektum, sinni aðili ekki fyrir mælum innan tiltekins frests, sbr. 27. gr. laganna. Mælt er fyrir um þvingunarúrræði og afturköllun leyfa í 13. gr. samþykktarinnar. Í 2. mgr. 13. gr. segir að eigendur hunda sem brjóti gegn ákvæðum samþykktarinnar skuli sæta áminningu heilbrigðisnefndar og þeim gefinn frestur til úrbóta. Vanræki umráðamaður hunds skyldur sínar eða brjóti ítrekað gegn ákvæðum samþykktarinnar eða öðrum reglum um hundahald getur sveitarstjórn bannað viðkomandi að halda hund og látið fjarlægja hundinn, sbr. 5. mgr. 13. gr.

Ákvörðun um aflífun er íþyngjandi og verður að skýra heimild til hennar þröngt. Hvorki 13. né 26. gr. laga nr. 7/1998 geymir sjálfstæða heimild til að taka ákvörðun um aflífun dýra. Samkvæmt 9. gr. sömu laga fer ráðherra með yfirstjórn mála samkvæmt þeim. Í samþykkt nr. 704/2010, sem staðfest var af ráðherra, er mælt fyrir um hvernig tekin skuli ákvörðun um viðbrögð þegar hundur bitur eða samþykktin er brotin. Um bit og hættu er þannig tiltekið í 11. gr. samþykktarinnar að hafi hundur bitið geti dýraeftirlitsmaður, í samráði við heilbrigðis- eftirlit, eða tjónþoli gert kröfu um aflífun. Þá er ljóst af 13. gr. samþykktarinnar, sem fjallar um þvingunarúrræði og afturköllun leyfa, að það er á hendi sveitarstjórnar að ákveða hvort fjarlægja skuli hund við alvarleg eða ítrekuð brot á samþykktinni en heilbrigðisnefnd getur áminnt eigendur hunda og gefið frest til úrbóta vegna brota á henni. Samkvæmt samþykktinni er því annars vegar um að ræða tafarlausa aflífun hunds, að kröfu tjónþola eða dýraeftirlitsmanns, þegar um bit eða hættu er að ræða skv. 11. gr., eða að hundur sé fjarlægður vegna alvarlegra eða ítrekaðra brota á samþykktinni og þá á grundvelli ákvörðunar sveitarstjórnar. Í máli þessu liggur fyrir að málsmeðferð og ákvarðanataka fór fram hjá heilbrigðisnefnd. Liggur fyrir ákvörðun hennar um aflífun á grundvelli nefndrar 11. gr., en þar er dýraeftirlitsmanni, sem ráðinn er af sveitarstjórn, falið sérstakt hlutverk þegar krafa um aflífun hefur ekki verið sett fram af hálfu tjónþola. Í máli því sem hér er til meðferðar hefur dýraeftirlitsmaður ekki komið að slíkri kröfu, svo sem skýrt er skilyrt í nefndu ákvæði. Verður því að telja að nefndinni hafi ekki verið heimilt að taka ákvörðun um aflífun án kröfu samkvæmt áðurnefndri 11. gr. Þá verður ekki talið að nefndin í stað dýraeftirlitsmanns geti sett fram slíka kröfu í skjóli þess að hann starfi undir eftirliti og á ábyrgð nefndarinnar, enda honum einum ætlað það hlutverk samkvæmt afdráttarlausu orðalagi ákvæðisins. Með hliðsjón af framangreindu verður hin kærða ákvörðunin felld úr gildi.

#### Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun heilbrigðisnefndar Austurlands frá 13. nóvember 2013 um að aflífa skuli hundinn Skjöldólf.

Nanna Magnadóttir

Asgeir Magnússon

Þorsteinn Þorsteinsson