

Matvælaráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: **Atvinnuveganefnd Alþingis**
Sendandi: **Matvælaráðuneytið**
Dagsetning: **07.06.2023**
Málsnúmer: **MAR23060023**
Bréfalykill: **00.02**

Efni: AVN - Opinn fundur atvinnuveganefndar Alþingis um eftirlitsskýrslu Matvælastofnunar - Velferð hvala við veiðar á langreyðum á Íslandi árið 2022.

Matvælaráðuneytið vísar til tölvubréfs, dags. 23. maí 2023, frá atvinnuveganefnd Alþingis en þar kemur fram að þegar beiðni um opinn fund um hvalveiðar sem haldinn var sama dag var tekin fyrir hafi jafnframt verið óskað eftir minnisblaði, þar sem útskýrðar eru þær lagalegu ástæður sem matvælaráðherra telur að komi í veg fyrir að hvalveiðar verði stöðvaðar þá þegar. Látst hafi að óska eftir minnisblaðinu fyrir fundinn. Fundarbeiðandi hafi ítrekað þá ósk sína að slíkt minnisblað yrði unnið á fundi nefndarinnar að loknum opnum fundi sama dag. Óskað var eftir að ráðuneytið ynni slíkt minnisblað fyrir nefndina.

Til efni opins fundar atvinnuveganefndar hinn 23. maí sl. var nýútkomin eftirlitsskýrsla Matvælastofnunar um velferð hvala við veiðar á langreyðum á Íslandi 2022. Í ljósi umfjöllunarefnis skýrslunnar sem fjallar m.a. um háttsemi tiltekinna leyfishafa er rétt að taka fram í upphafi að ummæli matvælaráðherra um grundvöll þess að afturkalla leyfi til hvalveiða hafa lotið að almennri lagaumgjörð hvalveiða og þeim heimildum og skyldum sem á ráðherra hvíla á þeim grundvelli. Athugasemdir ráðherra um skilyrði afturköllunar í opinberri umræðu, þ.m.t. á fundi nefndarinnar hinn 23. maí sl., og þær skýringar sem hér fara á eftir, eru því almennar án þess að lýsa lagalegri afstöðu ráðherra eða ráðuneytisins til einstakra mála eða háttsemi aðila.

Rétt til að stunda hvalveiðar og til að verka slíkan afla hafa þeir einir sem fengið hafa til þess leyfi ráðuneytisins á grundvelli laga nr. 26/1949, um hvalveiðar, sbr. reglugerð nr. 163/1973, um hvalveiðar. Um undirbúning, málsmeðferð og töku ákvörðunar um veitingu slíks leyfis gilda þar að auki ákvæði stjórnisýslulaga nr. 37/1993 og eftir atvikum óskráðar meginreglur stjórnisýsluréttarins. Þar sem matvælaráðuneytið er útgefandi leyfis til hvalveiða fer ráðuneytið einnig með heimildir til að afturkalla slíkt leyfi á grundvelli hinnar almennu afturköllunarheimildar 25. gr. stjórnisýslulaga eða samkvæmt ólögfestum reglum stjórnisýsluréttar um afturköllun. Þessar heimildir koma hins vegar fyrst og fremst til skoðunar þegar um er að ræða annmarka á ákvörðun og málsmeðferð við veitingu leyfis eða þegar ófrávíkjanleg skilyrði þess teljast ekki lengur uppfyllt og eru því ekki grundvöllur leyfissviptingar í viðurlagaskyni, s.s. vegna brota leyfishafa á lögum, reglugerðum eða skilyrðum leyfis.

Lög um hvalveiðar kveða á um viðurlög við brotum gegn þeim, reglugerðum eða ákvæðum leyfisbréfa settum samkvæmt þeim. Skulu brot varða sektum, en auk þess má láta brot varða fangelsi allt að 6 mánuðum þegar sakir eru miklar eða þegar um ítrekað brot er að ræða. Um meðferð slíkra mála fer eftir lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Engin ákvæði eru í lögum um hvalveiðar um sviptingu veiðileyfis í viðurlagaskyni.

Um hvalveiðar gilda einnig lög nr. 55/2013, um velferð dýra. Markmið laganna er að stuðla að velferð dýra, þ.e. að þau séu laus við vanlíðan, hungur og þorsta, ótta og þjáningu, sársauka, meiðsli og sjúkdóma, í ljósi þess að dýr eru skyni gæddar verur. Í 27. gr. laganna er fjallað sérstaklega um veiðar þar sem fram kemur að ávallt skuli staðið að veiðum þannig að þær valdi dýrum sem minnstum

sársauka og aflífun þeirra taki sem skemmstan tíma. Skyld er veiðimönnum að gera það sem í þeirra valdi stendur til að aflífa þau dýr sem þeir hafa valdið áverkum. Þá segir í 2. mgr. 27. gr. laganna að við veiðar sé óheimilt að beita aðferðum sem valda dýri óþarfa limlestingum eða kvölum. Brot gegn banni samkvæmt 27. gr. getur varðað stjórnvaldssektum, sbr. 1-lið 1. mgr. 42. gr., eða sektum eða fangelsi, sbr. h-lið 1. mgr. 45. gr. Ekki er kveðið á um leyfissviptingu í viðurlagaskyni vegna brota á þessum ákvæðum laganna, hvorki vegna leyfa sem eru veitt á grundvelli laga um velferð dýra, né á öðrum grundvelli.

Við mat á heimildum stjórnvalds til að afturkalla veitt leyfi eða fella það úr gildi á öðrum grundvelli verður að líta til þess hvort slík ákvörðun kann að hafa í för með sér röskun á stjórnarskrárvörðum réttindum aðila. Þegar leyfisveiting er grundvöllur og forsenda atvinnurekstrar leiðir af 75. gr. stjórnarskrárinnar að ákvörðun um að fella það úr gildi verður að hvíla á skýrri lagastoð sem uppfyllir þau efnislegu skilyrði sem leiða af lagaáskilnaðarreglu atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar eins og hún hefur verið túlkuð í dómaframkvæmd Hæstaréttar. Þegar leyfis- eða réttindasviptingar eru ákveðnar í refsí- eða viðurlagaskyni kunna enn fremur að vera gerðar auknar kröfur um skýrleika lagaheimilda sem eru grundvöllur slíkra ákvarðana í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar og mannréttinasáttmála Evrópu.

Í ljósi alls framangreinds er það mat ráðuneytisins að ekki séu til staðar fullnægjandi heimildir til að afturkalla leyfi til hvalveiða í viðurlagaskyni án sérstakrar lagaheimildar þess efnis. Ráðuneytið ítrekar að bæði ummæli ráðherra og sú umfjöllun sem að framan greinir tekur almennt til þess lagagrundvallar sem um ræðir og þeirra lagasjónarmiða sem almennt koma til skoðunar við mat á þeim án þess að afstaða hafi verið tekin til einstakra atvika eða aðila.