



Árið 2025, fimmtudaginn 27. mars, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Ómar Stefánsson varaformaður og Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður.

**Fyrir var tekið mál nr. 35/2025, kæra á ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur frá 13. febrúar 2025 um aflífun hundsins Bonzo.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### úrskurður:

Með kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, er barst nefndinni 7. mars 2025, kærir Þorsteinn Grétar Júlíusson, eigandi hundsins Bonzo, þá ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur frá 13. febrúar 2025 að aflífa skuli nefndan hund. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Jafnframt er gerð krafa um frestun réttaráhrifa á meðan kæran er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Með úrskurði dags. 18. mars 2024 frestaði úrskurðarnefndin réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar meðan kæra þessi væri til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni.

Leitað var umsagnar heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur og barst hún nefndinni 17. mars 2025.

**Málavextir:** Hinn 27. október 2024 beit hundurinn Bonzo, sem er í eigu kæranda, einstakling sem staddur var á heimili hans við barnagæslu og hafði farið inn í bílskúrsrými þar sem hundar hans voru. Hundar kæranda eru af tegundinni American Akita. Samkvæmt málgögnum tók hundurinn sér stöðu fyrir aftan þolanda og er hann sneri sér við beit hundurinn hann í handlegginn. Var þolandinn fluttur með sjúkrabíl á slysadeild og atvikið tilkynnt lögreglu. Dýraþjónusta Reykjavíkur, sem starfrækt er af Reykjavíkurborg, óskaði í framhaldi þessa eftir því við heilbrigðisnefnd Reykjavíkur, að fengnum andmælum kæranda og að virtu mati dýralæknis á hundinum, að hann yrði aflífaður. Hinn 13. febrúar 2025 tók nefndin síðan ákvörðun um að aflífa hundinn og er það hin kærða ákvörðun í máli þessu.

**Málsrök kæranda:** Kærandi leggur áherslu á að stjórnarskráin kveði skýrt á um friðhelgi eignarréttar og einkalífs og réttláta málsmeðferð ef taka eigi íþyngjandi ákvörðun gegn borgara. Þannig tryggi 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar öllum réttláta málsmeðferð og úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir dómi, sbr. einnig 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar sé óheimilt að skylda menn til að láta af hendi eign sína nema almenningsspörf krefji, lagafyrirmæli heimili og fullt verð komi fyrir. Svipting gæludýrs úr vörslum eiganda þess feli í sér inngríp í þann verndaða eignarrétt. Eignarnám eða sambærileg ráðstöfun sé aðeins heimil samkvæmt skýrum lagaheimildum og gegn bótum sem ekki sé fyrir að fara í þessu máli. Í 1. gr. 1. samningsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu (sbr. lög nr. 62/1994) séu lagðar sambærilegar skorður við eignarsviptingu af hálfu stjórnvalda.

Ákvörðun um aflífun Bonzo feli í sér mjög íþyngjandi inngríp í lögvarin réttindi kæranda sem eingöngu sé heimil standist hún skilyrði lögætisreglu stjórnsýslu, þ.e. hafi skýra stoð í lögum,

og fari ekki gegn meðalhófsreglu eða öðrum grundvallarreglum stjórnisýsluréttar. Ákvörðunina skorti lagastöð og brjóti þannig gegn lögmætisreglu stjórnisýsluréttar. Því meira íþyngjandi sem ákvörðun er, því skýrari og sértækari verði lagaheimildin að vera. Heimild heilbrigðisnefndar Reykjavíkur til að setja reglur um hundahald sé reist á 59. gr., áður 25. gr., laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 59. gr. sé sveitarfélögum heimilt að setja samþykktir um bann eða takmörkun á gæludýrahaldi og húsdýrahaldi. Ákvæði 59. gr. veiti hins vegar enga sjálfstæða heimild fyrir stjórnvaldsákvörðun um förgun eða aflífun dýra og hið sama eigi við um vörslusviptingu þeirra. Ákvæði 8. gr. samþykktar um hundahald í Reykjavík hafi því ekki fullnægjandi stöð í settum lögum og gangi gegn stjórnarskrá.

Í 24. gr. laga um velferð dýra nr. 55/2013 sé mælt fyrir um afar takmarkaða heimild sveitarfélaga til ráðstöfunar á dýrum sem komist hafi í þeirra vörslu og þá einungis þegar um sé að ræða óskráð dýr sem hafi verið handsömuð á almannaferi og ekki tekist að finna eiganda að. Sveitarfélög hafi enga heimild í lögum til þess að aflífa gæludýr í eigu borgaranna, hvorki í almennum lögum um hollustuhætti né í lögum um dýravelferð.

Kærandi telur að ákvörðunin um aflífun hundsins brjóti gegn meðalhófsreglu skv. 12. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 sem kveði á um að beita skuli vægasta úrræði sem getur náð tilætludum árangri og ganga ekki lengra en nauðsyn krefur við framkvæmd valdheimilda. Jafnframt feli rannsóknarregla 10. gr. stjórnisýslulaga í sér að stjórnvald þurfi að upplýsa mál nægjanlega og skoða hvort til séu minna íþyngjandi úrræði áður en ákvörðun sé tekin. Heilbrigðisnefnd hafi tekið ákvörðun um aflífun hundsins án sýnilegrar tilraunar stjórnvalda til að beita vægari úrræðum fyrst og ekki framkvæmt sjálfstætt mat á þörfinni á því að grípa til svo róttækra aðgerða. Ósannað sé að hundurinn sé hættulegur á almenningsvettvangi, stjórnvaldið hafi beitt of harkalegum úrræðum og farið offari í andstöðu við meðalhófsreglu.

Þá gerir kærandi alvarlegar athugasemdir við málsmeðferð Dýraþjónustu Reykjavíkur, m.a. sé skapgerðarmatsskýrsla unnin af dýralækni sem hafi enga sérmenntun í atferlisfræði hunda og skorti því sérþekkingu til að vinna áreiðanlegt hættumat fyrir hundinn. Matsgerðin hafi verið haldin verulegum göllum og sé ekki traustur grundvöllur undir ákvörðunina um aflífun hundsins. Hundurinn sé ekki hættulegur í almennum skilningi.

**Málsrök Reykjavíkurborgar:** Reykjavíkurborg krefst þess að úrskurðarnefndin hafni kröfum kæranda. Afskipti af hundinum hafi byrjað í ágúst 2023, þegar ítrekað var kvartað yfir að hundar í eigu kæranda væru mjög árásgjarnir og hefðu ráðist á þrjá aðra hunda sem hefðu hlotið alvarleg bit frá hundi/hundum kæranda. Dýraþjónusta Reykjavíkur fór í kjölfarið fram á að hundarnir færu í skapgerðarmat sem framkvæmt var af dýralækni og sérfræðingi í atferli hunda, þann 4. september 2023. Í matinu hafi komið fram ýmsar athugasemdir og áhyggjur af hundahaldinu en kærandinn hafi þá strax viðrað áhyggjur af hegðun hundsins gagnvart börnum og gestkomandi á heimili þeirra. Hægt væri þó að gera fyrirbyggjandi ráðstafanir til að hindra frekari atvik og voru kæranda í kjölfarið settar tilteknar kröfur af hálfu Dýraþjónustu Reykjavíkur varðandi hundahaldið, m.a. að hundarnir væru ávallt með múl úti við, einungis mætti viðra einn hund í einu, inni á heimilinu væru hundarnir á aflokuðum stað og aðhald væri algjörlega hundhelt. Þessar ráðstafanir hafi ekki dugað til og í október 2024 hafi hundurinn bitið einstakling. Eftir það hafi dýralæknir framkvæmt nýtt skapgerðarmat á hundinum og í því komi fram að þolandi hafi hlotið bit af gráðu 5 á Dunbar's bitskala og hundurinn sé mjög hættulegur fólki. Dýralæknirinn hafi eindregið mælt með því að aflífa hundinn þar sem hegðun hans hafi verið hættuleg og hvatvís og miklar líkur á að slíkt gæti endurtekið sig með ófyrirsjáanlegum afleiðingum. Kærandi hafi rætt um að aflífa hundinn en af því hafi ekki orðið og Dýraþjónusta Reykjavíkur því krafist aflífunar hans í janúar 2025 sem kærandi hafi

andmælt. Í samræmi við 6. mgr. 8. gr. hundasamþykktar Reykjavíkur hafi málið því farið til heilbrigðisnefndar sem hafi tekið ákvörðun um aflífun.

Í tilefni af sjónarmiðum kæranda sé minnt á að eignarrétturinn geti þurft að lúta ýmsum takmörkunum sem ákveðnar séu með lögum eða vegna réttinda annarra. Hundahaldi séu settar skorður en samkvæmt meginreglu 1. mgr. 30 gr. reglugerðar um lögreglusamþykktir nr. 1127/2007 sé hundahald bannað í þéttbýli nema sveitarfélög ákveði annað fyrirkomulag í sérstökum samþykktum á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Hundahald sé því einungis heimilt í Reykjavíkurborg samkvæmt ákvæðum samþykktar um hundahald í Reykjavíkurborg nr. 355/2022 og sæti þeim takmörkunum sem fram komi í henni. Almenningsþörf verði talinn grundvöllur nauðsynlegrar heimildar stjórnvalda til þess að grípa inn í hundahald í þéttbýli með aflífun ef ógn sé talin standa af hundahaldinu. Það sé afstaða heilbrigðisnefndar Reykjavíkur að við meðferð málsins hafi verið gætt sérstaklega að rannsóknarreglu 10. gr., meðalhófsreglu 12. gr. og andmælareglu 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Með vísan í almenningsþörf og þá hættu sem talin sé stafa af hundinum væri óskað flýtimeðferðar málsins.

**Viðbótarathugasemdir kæranda:** Í viðbótarathugasemdum kæranda ítrekar hann fyrri sjónarmið og málsástæður en bætir við að við meðferð málsins hafi honum ekki verið veittur andmælaréttur skv. 13. gr. stjórnsýslulaga.

-----

Aðilar máls þessa hafa fært fram ítarlegri rök fyrir máli sínu, sem ekki verða rakin hér frekar, en úrskurðarnefndin hefur haft þau öll til hliðsjónar við úrlausn málsins.

**Niðurstaða:** Í máli þessu er deilt um ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur frá 13. febrúar 2025 um að aflífa skuli hundinn Bonzo, sem bitað hafði einstakling í október 2024. Kæruheimild til úrskurðarnefndarinnar er í 65. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Af gögnum þessa máls má ráða að bitatvikið var alvarlegt og olli þolanda umtalsverðum áverkum. Einnig er ljóst að fjöldi kvartana hafði borist heilbrigðisyfirvöldum vegna tveggja hunda í eigu kæranda og að þeir höfðu áður bitað þrjá aðra hunda. Í kjölfar þeirra atvika fóru hundarnir báðir í atferlismat dýralæknis og voru kæranda í framhaldi af því settar sérstakar skorður við meðferð og vörslu hundanna, sem hann samkvæmt gögnum málsins og upplýsingum frá Reykjavíkurborg fylgdi ekki. Eftir bitatvikið í október 2024 var Bonzo á ný sendur í atferlismat hjá dýralækni sem sérhæfður er í atferli hunda. Í matinu kom fram að hegðun hundsins hafi verið hættuleg, óeðlileg og að hann sé hættulegur fólki, en miklar líkur séu á að atvikið endurtaki sig með ófyrirsjáanlegum afleiðingum.

Kærandi vísar til stuðnings málsrökum m.a. til 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar um réttláta málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstól sem og 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Ekki verður séð að neitt í meðferð málsins skerði rétt kæranda til að leita til dómstóla með mál sitt, en það er undir honum komið hvort hann leitar úrlausnar hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála skv. lögum 130/2011 eða leitar úrlausnar dómstóla. Þá bendir kærandi á að í 72. gr. stjórnarskrár sé mælt fyrir um að eignarrétturinn sé friðhelgur og að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji og þurfi til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir, sbr. einnig 1. gr. 1. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu.

Eignarrétti manna eru settar ýmsar takmarkanir með lögum og hefur ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar ekki verið skilið á þann veg að það hindri að mönnum sé gert skylt að þola umtalsverðar eignaskerðingar og fjárútlát, t.d. vegna sóttvarnaaðgerða og af öðrum heilbrigðisástæðum. Einnig getur haft áhrif ef eign telst vera hættuleg eða skaðleg. Í máli þessu hefur Reykjavíkurborg vísað til þeirrar almenningsþarfar að stjórnvöld hafi nauðsynlegar heimildir til þess að grípa inn í hundahald í þéttbýli með aflífun ef ógn er talin stafa af hundi. Ályktanir um lík viðhorf virðist mega draga af eldri rétti. Í Jónsbók frá 1281 kemur fram á einum stað að; „ef hundur bítur mann, hafi fyrirgert sér“ (Jónsbókarútgáfa Mús Jónssonar, Rvk. 2004, bls. 279). Þetta ákvæði er ekki birt í Lagasafninu og er merking þess tvíræð. Þá má benda á að í Norsku lögum Kristjáns V. frá 1687, sem samkvæmt konungsbréfi frá 1734, skyldi beita sem vararéttarheimild þar sem ákvæði skorti í íslensk lög, voru fyrirmæli þess efnis að hundi sem hefði valdið skaða og hefði til þess áráttu, skyldi fargað af eiganda sínum. Skirrdist hann við því væri hverjum manni frjálst að skjóta hundinn (bók 6-10-2). Fyrirmæli þessi voru aldrei birt hér á landi eða tekin í lagasöfn (sbr. t.d. Lagasafn handa Alþýðu, Rvk. 1890).

Af hálfu kæranda er með almennum orðum vísað til friðhelgi einkalífs og heimilis skv. stjórnarskrá, en úrskurðarnefndin bendir á að í máli *Mannréttindanefndar Evrópu nr. 6825/74 frá 18. maí 1976: X gegn Íslandi*, komst nefndin að þeirri niðurstöðu að 8. gr. Mannréttindasáttmálans um friðhelgi einkalífs verndi ekki rétt einstaklings til að eiga hund. Þótt ekki léki vafi á því að samband manns og hunds hefði verið náð frá örófi alda gæti það eitt ekki gert hundaeign að þætti í einkalífi manna. Auk þess væri hundahald eins manns til þess fallið að hafa áhrif á aðra einstaklinga og opinbert líf og því ekki einkamál hans eins. Úrskurðarnefndin bendir í því sambandi einnig á að í 2. mgr. 8. gr. Mannréttindasáttmálans er tiltekið að ganga megi á friðhelgi einstaklinga samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi m.a. vegna almannaheilla og til verndar heilsu manna.

Kærandi bendir á að heimild sveitarfélags til að setja samþykktir um bann eða takmörkun á gæludýrahaldi og húsdýrahaldi byggji á ákvæði í 59. gr. laga nr. 7/1998. Það ákvæði veiti hins vegar enga sjálfstæða heimild fyrir stjórnvaldsákvörðun um förgun, aflífun eða vörslusviptingu dýra og skorti því 8. gr. samþykktar nr. 355/2022 um hundahald í Reykjavík fullnægjandi stoð í settum lögum og gangi gegn stjórnarskrá. Í umsögn Reykjavíkurborgar er af þessu tilefni bent á 1. mgr. 30. gr. reglugerðar nr. 1127/2007 um lögreglusamþykktir þar sem sett er viðmiðunarregla að hundahald sé bannað í þéttbýli. Reglugerðin kemur í stað lögreglusamþykktar þar sem þær séu ekki settar, en í Reykjavík gildir lögreglusamþykkt nr. 1097 frá 19. nóvember 2008 sem tiltekur að um dýrahald fari eftir sérstökum samþykktum s.s. um hundahald í Reykjavík.

Í samþykkt nr. 355/2022 er kveðið á um skilyrði sem sett eru fyrir hundahaldi. Í 2. mgr. 2. gr. samþykktarinnar er tiltekið að heimilt sé að halda hund í Reykjavík að því gefnu að umráðamaður hundsins sé lögráða, hundurinn skráður í hundaskrá borgarinnar og að uppfyllt séu þau skilyrði sem sett eru í samþykktinni sem og í lögum og reglugerðum. Í 4. mgr. 8. gr. samþykktarinnar er tilgreint að hafi Dýraþjónusta Reykjavíkur ástæðu til að ætla að hundur sé hættulegur eða hafi valdið líkamstjóni, s.s. með biti, geti Dýraþjónustan gert kröfu um að umráðamaður hunds láti hundinn undirgangast skapgerðarmat. Leiði skapgerðarmatið í ljós að hundur teljist hættulegur, getur Dýraþjónustan skv. 5. mgr. 8. gr. gert kröfu til þess að hundurinn verði aflífaður.

Í fyrri úrskurðum úrskurðarnefndarinnar hefur verið bent á að 59. gr. laga nr. 7/1998 geymi ekki sjálfstæða heimild til að taka ákvörðun um aflífun dýra en með því er átt við að ekki eru

bein fyrirmæli í lögnum sem líkjast mundu 5. mgr. 2. gr. laga um innflutning dýra nr. 54/1990 þar sem kveðið er á um að dýrum sem flutt eru inn til landsins án heimildar skuli tafarlaust lógað og fargað. Á hinn bóginn ber að hafa í huga að hundahald er að jafnaði bannað í þéttbýli, sbr. 30. gr. áðurnefndar reglugerðar um lögreglusamþykktir. Þá er sveitarstjórnnum skv. 1. tölul. 1. mgr. 59. gr. laga nr. 7/1998 einnig heimilt að gera í samþykktum ítarlegri kröfur en fram koma í reglugerðum um efni sem falla undir lögin. Tiltekið er að auk annars sé heimilt að setja í slíkar samþykktir ákvæði um bann eða takmörkun gæludýrahalds. Heimildin sem sveitarfélögum er með þessu veitt til setningar íþyngjandi samþykkt á sviði dýrahalds, m.a. til algers banns við gæludýrahaldi, er bæði víðtæk og rúmt orðuð. Verður að telja að þessi heimild til reglusetningar sé fullnægjandi til þess að sett verði fyrirmæli um aflífun hættulegra hunda að undangenginni málsmeðferð samkvæmt stjórnslulögum. Almenn sjónarmið um allsherjarreglu, vernd almennings gegn hættu og óþægindum og varnir gegn því að tjón hljótist af þegar dýr ganga laus, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 36/1988 um lögreglusamþykktir, mæla einnig með þessari niðurstöðu. Verður og bent á að samþykkt nr. 355/2022 um hundahald í Reykjavíkurborg hefur hlotið lögmætisstaðfestingu ráðherra umhverfismála skv. 59. gr. laga nr. 7/1998.

Kærandi telur að við meðferð málsins hjá Reykjavíkurborg hafi ýmsar reglur stjórnslulaga nr. 37/1993 verið brotnar, m.a. rannsóknarregla 10. gr., 12. gr. um meðalhóf og 13. gr. um andmælarétt. Við athugun á gögnum málsins verður ekki talið að heilbrigðisnefndin hafi brotið gegn rannsóknarskyldu sinni áður en ákvörðun var tekin í málinu. Í málinu liggja m.a. fyrir tvær skýrslur frá dýralækni, lögregluskýrsla, fjöldi erinda vitna til Dýraþjónustunnar, skýrslur og skráningar Dýraþjónustunnar á samtölum við kæranda, erindi þar sem kæranda voru sett skilyrði fyrir hundahaldinu, ljósmyndir sem sýna fram á skort á fylgni hans við þau, andmæli hans við kröfu um aflífun og fleiri gögn. Efni þeirra fela í sér ítarlega umfjöllum um mál hundsins og eiganda hans hjá heilbrigðiseftirlitinu, rannsókn á aðstæðum og þeim hagsmunum sem í húfi voru og skoðun sérfróðra fagaðila, með þeim hætti að skilyrðum 10. gr. stjórnslulaga telst fullnægt.

Varðandi sjónarmið um meðalhóf ber að hafa í huga að afskipti heilbrigðisyfirvalda ná yfir lengra tímabil en einungis tímann frá því að bitatvikið átti sér stað. Eftir að hundurinn beit þrjá aðra hunda hafði kæranda verið gefinn kostur á að mæta vissum skilyrðum varðandi hundahald sem hann sinnti ekki. Eftir að bitatvikið átti sér stað fór kærandi fram á að fá að láta sjálfur aflífa hundinn, en af því varð ekki. Með tilliti til þessa, hins alvarlega skaða sem hundurinn hafði valdið einstaklingi, sem og hinnar eindregnu niðurstöðu dýralæknis um þá hættu sem af hundinum stafaði, verður ekki talið að ákvörðun um aflífun hundsins hafi brotið gegn sjónarmiðum 12. gr. stjórnslulaga um meðalhóf. Loks bera gögn málsins með sér að Dýraþjónusta Reykjavíkur var í miklum samskiptum við eiganda hundsins til að leita úrlausnar í málinu, m.a. símleiðis og skriflega, en kærandi lagði fram skrifleg andmæli sín vegna kröfunnar um aflífun með bréfi 14. janúar 2025, sem svarað var af Reykjavíkurborg 27. s.m. Kæranda voru því veittir nægir möguleikar til að gæta andmæla í samræmi við áskilnað 13. gr. stjórnslulaga áður en heilbrigðisnefnd Reykjavíkur tók ákvörðun um aflífun hundsins.

Að öllu framangreindu virtu verða ekki taldir neinir þeir annmarkar á undirbúningi hinnar kærðu ákvörðunar sem varðað geti gildi hennar. Kröfu um ógildinguna hinnar kærðu ákvörðunar er hafnað.

**Úrskurðarorð:**

Hafnað er kröfu um ógildingu ákvörðunar heilbrigðisnefndar Reykjavíkur frá 13. febrúar 2025 um aflífun hundsins Bonzo.

---

Arnór Snæbjörnsson (sign)

---

Ómar Stefánsson (sign)

---

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)