

skjala, sem lögð hafa verið fram, en þau hafa og að geyma efni, sem lítt eða ekki kemur við kröfugerð stefnanda.

Tilgreining málsástæðna stefnanda fyrir aðalkröfu er harla óljós og sundurlaus. Engar haldbærar upplýsingar er t.d. að finna um það, hvaða eftirlaun eru greidd af launum þeirra skipstjóra, sem stefnandi miðar aðalkröfu sína við. Krafa stefnanda um, að úrskurðað verði, hvort hann eigi ekki rétt á, að lífeyrir hans sé miðaður við 88% af launum í stað 84%, a.m.k. frá gildistöku laga nr. 98/1980, er ódómtæk, eins og hún er sett fram.

Þá eru málsástæður og lagarök fyrir varakröfum og þrautavarakröfum stefnanda tæpast tilgreindar í nokkru.

Skortir þannig á, að máltilbúnaður stefnanda sé skýr og glöggur, og þegar framangreint er virt, þykir óhjákvæmilegt samkvæmt ákvæðum c, d og e liðar 88. gr. laga nr. 85/1936 að vísa máli þessu frá dómi.

Eftir atvikum þykir rétt, að hvor aðili beri sinn kostnað af málinu. Friðgeir Björnsson borgardómari kvað upp dóm þennan.

D ó m s o r ð:

Máli þessu er vísað frá dómi. Málskostnaður fellur niður.

Miðvikudaginn 28. nóvember 1984.

Nr. 85/1982. **Páll A. Pálsson**

(Garðar Garðarsson hdl.)

gegn

Sjálfsseignarfélaginu

Dýraspítala Watsons og

Erik Ramskov Garbus

(Hafsteinn Baldvinsson hrl.)

Dýralæknar. Stjórnsýsla. Umsögn um leyfisumsókn.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Sigurgeir Jónsson, Guðmundur Jónsson, Guðmundur Skaftason og Magnús Thoroddson og Sigurður Línal prófessor.

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 5. apríl 1982. Dómkröfur hans eru þær, að hann verði sýknaður af öllum kröfum stefndu og þeir dæmdir til að greiða honum óskipt málskostnað bæði í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómkröfur stefndu eru þær, að hinn áfrýjaði dómur verði staðfestur og áfrýjandi dæmdur til að greiða þeim málskostnað fyrir Hæstarétti.

Nokkur ný gögn hafa verið lögð fyrir Hæstarétt.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 31/1970 um dýralækna, nú lög nr. 77/1981, veitir landbúnaðarráðherra dýralæknum lækningaleyfi, „að fengnum meðmælum yfirdýralæknis.“ Í ofangreindum lögum segir ekki, hvernig meðmæli þessi skuli úr garði gerð í einstökum atriðum. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 31/1970 skal yfirdýralæknir m.a. vera ríkisstjórn til ráðuneytis og hafa með höndum stjórn og eftirlit með starfsemi þeirra dýralækna, sem læknisleyfi hafa. Þegar þetta er haft í huga, verður að telja, að yfirdýralæknir hafi allrúmar hendur um það, hvaða atriði hann tekur upp í umsögn sína til landbúnaðarráðherra, enda byggi hann niðurstöðu sína á málefnalegum forsendum.

Í umsögn yfirdýralæknis til landbúnaðarráðherra frá 16. júní 1980 getur hann þess, að sér sé ókunnugt um, að Erik Ramskov Garbus hafi kynnt sér sérstaklega aðstæður, sem íslenskir dýralæknar starfa við, eða þau lög og reglugerðir, sem í gildi eru hér á landi um störf og starfsemi dýralækna, sjúkdóma húsdýra, heilbrigðis- eftirlit og heilbrigðislöggjöf, er varðar dýr og afurðir þeirra, eða þær reglur og lög, sem lúta að sölu, vörslu, dreifingu og afhendingu lyfja. Bendir yfirdýralæknir á það, að það sé almenn regla, „að nýir dýralæknar, sem til landsins koma, setji sig inn í þessi mál, áður en læknisleyfi er veitt.“

Enn fremur vekur yfirdýralæknir athygli á því, að Erik Ramskov Garbus hafi hafið almenn dýralæknisstörf án tilskilinna leyfa yfirvalda.

Telja verður, að ofangreindar ástæður séu fullnægjandi forsendur fyrir því, að yfirdýralæknir, sem hafa skal með höndum stjórn og eftirlit með starfsemi dýralækna, sbr. 3. gr. þágildandi laga nr. 31/1970, treysti sér ekki „til þess að mæla með því að hr. E.R. Garbus verði veitt læknisleyfi til þess að stunda dýralækningar hér

á landi samanber lög nr. 31/1970,“ eftir að nefndur dýralæknir hafi orðið ber að því að brjóta þau lög, sem honum hefði borið að starfa eftir og yfirdýralækni bar að framfylgja.

Í umsögn yfirdýralæknis vikur hann að því, að danska dýralæknafélagið og Dýralæknafélag Íslands hafi sýnt því andstöðu, að Erik Ramskov Garbus réði sig til dýralæknisstarfa á Íslandi. Yfirdýralæknir hefur borið fyrir rétti, að hann hafi getið þessa stjórnvöldum til upplýsingar. Telja verður þetta annmarka á umsögninni, en þó eigi slíkan, að ógildingu varði.

Samkvæmt því, sem nú hefur verið rakið, ber að sýkna áfrýjanda af öllum kröfum stefndu í máli þessu.

Eftir þessum málalokum ber að dæma stefndu óskipt til að greiða áfrýjanda málskostnað bæði í héraði og fyrir Hæstarétti, samtals 20.000.00 krónur.

D ó m s o r ð:

Áfrýjandi, Páll A. Pálsson, á að vera sýkn af öllum kröfum stefndu, Sjálfseignarfélagsins Dýraspítala Watsons og Erik Ramskov Garbus, í máli þessu.

Stefndu greiði áfrýjanda óskipt málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, samtals 20.000.00 krónur, að viðlagðri aðför að lögum.

Dómur bæjarþings Reykjavíkur 18. mars 1982.

I. Mál þetta, sem tekið var til dóms að loknum munnlegum málflutningi hinn 8. mars sl., hefur stjórn „Sjálfseignarfélagsins Dýraspítali Watsons,“ Víðidal við Vatnsveituveg í Reykjavík, og Erik Ramskov Garbus, áður til heimilis að Hraunbæ 148, Reykjavík, nú búsettur í Danmörku, höfðað fyrir bæjarþinginu með stefnu, birtri þriðjudaginn 24/6 1980, gegn yfirdýralækni, Páli Agnari Pálssyni, Sóleyjargötu 7, Reykjavík.

Dómkrafa stefnenda er sú, að viðurkennt verði með dómi, að synjun yfirdýralæknis um meðmæli með því, að Erik Ramskov Garbus verði veitt lækningaleyfi til starfa við Dýraspítala Watsons, sé ólögmæt og hún af þeim sökum felld úr gildi. Þá krefjast stefnendur og málskostnaðar úr hendi stefnda samkv. lágmarksgjaldskrá L.M.F.Í.

Dómkrafa stefnda, yfirdýralæknis Páls A. Pálssonar, er sú, að hann

verði sýknaður af kröfum stefnenda og stefnendur dæmdir til þess að greiða honum málskostnað in solidum eftir mati réttarins.

Sættir voru reyndar, en eigi bar sú viðleitni neinn árangur.

II. Mál þetta var þingfest á bæjarþingi Reykjavíkur hinn 26. júní 1980. Með dómi bæjarþingsins, uppkveðnum 5. des. 1980, var máli þessu vísað frá dómi, þar sem dómkrafa stefnenda þótti að mati héraðsdómara andstæð ákvæðum 67. gr. laga nr. 85/1936 um meðferð einkamála í héraði. Frávísunardóm þennan kærðu stefnendur til Hæstaréttar með kæru, dags. 20. des. 1980. Með dómi meiri hluta Hæstaréttar, uppkveðnum 19. mars 1981, var héraðsdómurinn úr gildi felldur og lagt fyrir héraðsdómara að taka málið til efnismeðferðar og dómsálagningar að nýju.

III. Forsaga máls þessa er sú, að með gjafabréfi, dags. 11. febrúar 1974 gaf maður að nafni Mark Watson, sem nú mun látinn, eftirtöldum aðiljum dýraspítala sem er verksmiðjuframleitt hús ásamt öllum viðeigandi lækningaáhöldum. Félög þessi eru: 1) Samtök sveitarfélaga í Reykjanesumdæmi, 2) Dýraverndunarfélag Reykjavíkur, 3) Hundavinafélag Íslands, 4) Hestamannafélagið Fákur, 5) Samband Dýraverndunarfélaga á Íslandi og 6) Reykjavíkurborg. Þiggjendur gjafarinnar stofnuðu með sér sjálfseignarfélagið „Dýraspítali Watsons“ og gerðu með sér skipulagsskrá fyrir félagið. Var sú skipulagsskrá staðfest í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu þann 3. maí 1977.

Stjórn Dýraspítala Watsons mun þá þegar hafa hafist handa um að fá dýralækni til starfa að spítalanum, og skyldi sá vera þar í fullu starfi. Stjórn spítalans kveðst hafa auglýst í dagblöðum og útvarpi eftir lækni auk þess sem hún hefði leitað til íslenskra lækna, bæði innanlands og utan, en öll sú viðleitni hefði verið án árangurs.

Þegar stjórn spítalans taldi fullreynt, að ekki yrði unnt að ráða íslenskan lækni að spítalanum, sótti félagið með bréfi, dags. 24. ágúst 1977, um lækningaleyfi fyrir Andrew Lees, dýralækni frá Bretlandi, til starfa við spítalann. Mun þeirri umsókn hafa verið synjað með bréfi landbúnaðarráðuneytisins, dags. 5. sept. 1977. Í undanfarandi umsögn yfirdýralæknis fyrir framangreindri synjun ráðuneytisins mun yfirdýralæknir, að sögn forsvarsmanna spítalans, hafa bent stjórn spítalans á að snúa sér til þeirra íslensku dýralækna, sem störfuðu erlendis eða væru að ljúka námi þar.

Stjórn spítalans segist hafa farið að ábendingu yfirdýralæknis og leitað til íslenskra dýralækna erlendis og dýrlæknanema, en ekki hafi tekist að fá dýralækni í fullt starf að spítalanum, svo sem verið hefði tilætlun forsvarsmanna hans.

Þegar svo var komið málum, að stjórn spítalans taldi fullreynt að ekki yrði unnt að ráða íslenskan lækni að spítalanum í fullt starf, reyndi stjórnin enn að leita eftir því að fá erlendan dýralækni til starfa og nú frá Dan-

mörku. Mun sú tilraun spítalans hafa borið þann árangur, að eigandi Östjysk dyrehospital, Laurbjerg í Danmörku, Hans Breth Hansen dýralæknir, lýsti sig reiðubúinn til þess að veita ráðgjöf við að koma rekstri spítalans á fót og aðstoða við að ráða danskan lækni að honum. Í framhaldi af því sendi stjórn dýraspítalans hinn 14. maí 1980 umsókn til landbúnaðarráðuneytisins um lækningaleyfi til handa Erik Ramskov Garbus til starfa við spítalann. Með bréfi, dagsettu 16. júní 1980, tilkynnti landbúnaðarráðuneytið stjórn spítalans, að lækningaleyfi yrði ekki veitt með vísan til þess, að hörð mótmæli stjórnar Dýralæknafélags Íslands hefðu borist ráðuneytinu gegn ráðahag þessum, og svo vegna þess, að yfirdýralæknir „treystir sér ekki til að mæla með, að dýralækni E. R. Garbus verði veitt læknisleyfi til að stunda dýralækningar á Íslandi.“

Málshöfðun þessi er til komin vegna framangreindrar meðmælasynjunar yfirdýralæknis, sem stefnendur telja reista á ólögætum sjónarmiðum. Vegna eðlis sakarefnisins þykir rétt að birta í heild bréf það, er yfirdýralæknir sendi landbúnaðarráðuneytinu 16. júní 1980, þar sem yfirdýralæknir tilkynnir ráðuneytinu, að hann treysti sér ekki til þess að mæla með því, að E. R. Garbus verði veitt lækningaleyfið:

„YFIRDÝRALÆKNIRINN
REYKJAVÍK.

Reykjavík 16. júní 1980.

Landbúnaðarráðuneytið
Reykjavík.

Með bréfi frá 16. maí 1980, óskaði landbúnaðarráðuneytið eftir umsögn minni sbr. lög nr. 31/1970 um erindi frú Sigríðar Ásgeirsdóttur, lögmanns, en hún fór þess á leit að fá starfsleyfi fyrir danskan dýralækni, Erik Ramskov Garbus, til að starfa hér á landi við almennar dýralækningar um 6 mánaða skeið við dýraspítala Watsons í Reykjavík. Ekki fylgdu umsókn þessari nein gögn um próf þessa læknis eða upplýsingar um störf hans.

Með bréfi dagsettu 27. maí 1980 greindi ég landbúnaðarráðuneytinu frá því að ekki væri unnt að fjalla um þetta erindi, þar sem öll nauðsynleg gögn skorti.

Síðan hefi ég ekkert af máli þessu frétt þar til 13. þ.m. að formaður Dýralæknafélags Íslands tjáði mér að vottorð um dýralæknispróf hr. Garbus hefði borist honum í sambandi við að hann var beðinn um umsögn varðandi atvinnuleyfi til handa hr. E. R. Garbus hér á landi.

Samkvæmt þeim gögnum sem ég hefi aflað mér að öðrum leiðum og áreiðanleg mega teljast, lauk E.R. Garbus prófi frá dýralæknaháskólanum í Kaupmannahöfn árið 1972. Síðan hefur hann starfað lengst af hjá H.

Breth Hansen í Laurbjerg á Jótlandi og hefur auk þess farið í námferð til Bandaríkjanna árið 1972.

Ekki er mér kunnugt um að E.R. Garbus hafi kynnt sér sérstaklega aðstæður sem íslenskir dýralæknar starfa við eða þau lög og reglugerðir sem í gildi eru hér á landi um störf og starfsemi dýralækna, sjúkdóma húsdýra, heilbrigðiseftirlit og heilbrigðislöggjöf sem lúta að sölu, vörslu, dreifingu og afhendingu lyfja, en það er almenn regla að nýir dýralæknar, sem til landsins koma, setji sig inn í þessi mál, áður en læknisleyfi komi til.

Mér er kunnugt um að Danska dýralæknafélagið fór þess á leit bréflega við húsbónda E.R. Garbus, H. Breth Hansen dýralækni að hann réði sig ekki til dýralæknisstarfa á Íslandi í andstöðu við Dýralæknafélag Íslands, og mun E. R. Garbus hafa verið kunnugt um þá afstöðu Danska Dýralæknafélagsins.

Dýralæknafélag Íslands hefur tilkynnt mér bréflega að það sé andvígð því að erlendur dýralæknir hefji hér almenn dýralæknisstörf, þar sem nú er svo komið málum að tiltækir eru íslenskir dýralæknar til starfa, ef starf losnar. Gildir það jafnt um störf á dýraspítala Watsons sem önnur störf, enda hafa íslenskir dýralæknar boðist til að taka að sér störf við þennan spítala, ef starfslaun væru tryggð svo sem hinu háa ráðuneyti mun kunnugt, jafnvel boðist til að taka rekstur hans alveg að sér. Hinsvegar liggur það ljóst fyrir að Dýralæknafélag Íslands og héraðsdýralæknirinn í Reykjavík hafa verið því samþykkt að hingað yrði fenginn erlendur maður með sérþekkingu á rekstri dýraspítala sem ráðgjafi um skamma hríð meðan starfsemi þar væri að komast á rekspöl og þá að sjálfsögðu í samstarfi við íslenska dýralækna. Er það í samræmi við tilhögun sem þráfaldlega hefur tíðkast, þegar erlendir menn hafa verið kvaddir til að leysa af hendi sérstök verkefni, sem sérþekkingu hefur þurft til og þá í samstarfi við hérlenda menn.

Um þetta atriði var gert sérstakt samkomulag milli H. Breth Hansen og Dýralæknafélags Íslands, þar sem lögð var á það megin áhersla að um sérfræðilega aðstoð yrði að ræða í samstarfi og að ósk íslenskra dýralækna og þá að sjálfsögðu fyrst og fremst héraðsdýralækninn í Reykjavík. Um þetta atriði var hr. E.R. Garbus vel kunnugt.

Nú hefur mér borist bréf héraðsdýralæknis í Reykjavík um það að hr. E.R. Garbus hafi tekið til starfa við dýraspítala Watsons á eigin spítur, án samráðs við hann eða aðra dýralækna hérlenda. Fylgir ljósrit af bréfi héraðsdýralæknis hér með. Gengið hefur verið úr skugga um að rétt er hermt um atvik þau sem bréfið greinir frá.

Í Morgunblaðinu 14. þ.m. er frá því greint að margnefndur dýralæknir Garbus hafi hafið almenn dýralæknisstörf, án þess að hafa tilskilin leyfi yfirvalda, enda þótt honum hafi verið fullljóst af formanni Dýralækna-

félags Íslands að slíkt væri óheimilt. Mun slík óskammfeilni fátíð sem betur fer. Því virðist ljóst að hr. E.R. Garbus virðir íslensk lagaákvæði að vettugi, sem og það samkomulag sem bundið var fastmælum milli Dýralæknafélags Íslands og H. Breth Hansen fyrir hans hönd.

Með tilliti til þess sem hér er rakið treysti ég mér ekki til þess að mæla með því að hr. dýralækni E.R. Garbus verði veitt læknisleyfi til þess að stunda dýralækningar hér á landi samanber lög nr. 31/1970.

Virðingarfyllt,
Páll A. Pálsson“

IV. Skal nú næst vikið að því að gera grein fyrir atvikum máls þessa, svo sem þau horfa við málсаðiljum, málsástæðum þeirra og lagarökum.

Stefnendur reisa kröfur sínar í málinu á því, að samkvæmt 1. gr. laga nr. 31/1970 um dýralækna sé svo kveðið á, að þeir einir skuli taldir dýralæknar, sem lokið hafa prófum við dýralæknaháskóla, sem viðurkenndur sé af íslenskum stjórnvöldum, og sem hlotið hafi lækningaleyfi hjá landbúnaðarráðuneytinu með þeim skilyrðum og skuldbindingum, sem sett kunni að vera í því efni á hverjum tíma og að fengnum meðmælum yfirdýralæknis. Það sé ljóst af ákvæðum greinar þessarar, nú 1. gr. laga nr. 77/1981, svo og af lögskýringu meiri hluta Hæstaréttar í málinu nr. 4/1981: Dýraspítali Watsons og Erik Ramskov Garbus gegn Páli A. Pálssyni yfirdýralækni, að því aðeins sé landbúnaðarráðuneytinu gerlegt að veita lækningaleyfi, að fyrir liggi meðmæli yfirdýralæknis með veitingunni.

Af framansögðu megi ljóst vera, að vald yfirdýralæknis sé mikið í þessum efnum, þar sem lækningaleyfi verði ekki veitt, mæli hann gegn tilteknum umsækjanda. Það sé hins vegar svo, að yfirdýralæknir hafi það ekki í hendi sér, hverjar forsendur hann velji sér, þegar hann mælir með eða synjar um að mæla með tilteknum umsækjanda. Í þeim efnum setji löggjöfin yfirdýralækni tilteknar skorður. Í 1. gr. laga nr. 31/1970 sé það að vísu ekki skýrt tekið fram, í hvaða tilgangi yfirdýralæknir gefi veitingavaldinu umsögn um umsækjendur til læknisembættis. Hins vegar sé í 3. gr. laganna rætt nokkuð um starfssvið yfirdýralæknis. Samkvæmt niðurlagsákvæði þeirrar lagagreinar skuli yfirdýralæknir hafa með höndum stjórn og eftirlit með starfssemi héraðsdýralækna og annarra þeirra dýralækna, sem læknisleyfi hafi. Þegar þetta sé virt og það haft í huga, að hinn formlegi veitingavaldshafi, landbúnaðarráðherra, hafi ekki sérþekkingu til að bera til þess að meta hæfni einstakra umsækjenda um læknisstarf, sé það augljóst mál, að yfirdýralæknir, sem vera eigi ríkisstjórninni til ráðuneytis um allt er varði heilbrigðismál búfjár, eigi einvörðungu að tjá sig um hæfi umsækjanda til þess að gegna starfi dýralæknis. Því eigi yfirdýralæknir að taka gagngera afstöðu til þess, hvort umsækjandinn sé hæfur til þess að

gegna starfinu eða ekki. Komist yfirdýralæknir að þeirri niðurstöðu í umsögn sinni, að umsækjandann skorti á hæfisskilyrði, sé honum rétt að synja um að veita meðmæli, en út frá öðrum sjónarmiðum en hæfisskilyrðum eingöngu sé honum ekki fært að synja um meðmæli, þar sem honum sé ekki ætlað að taka afstöðu til annarra atriða.

Stefnendur telja í fyrsta lagi, að algjörlega skorti á, að yfirdýralæknir hafi í téðri umsögn tekið faglega afstöðu til hæfis umsækjandans, en auk þess hafi hann byggt synjun sína um meðmæli á atriðum, sem honum ýmist sé ekki ætlað að taka afstöðu til eða enga þýðingu hafi. Því sé synjunin byggð á forsendum, sem ekki rúmist innan þeirra marka, er lög setji yfirdýralækni, og þar af leiði, að hún sé ólögmæt og því beri að taka til greina þá kröfu stefnenda að synjunin verði úr gildi tekin.

Skal nú rakinn rökstuðningur stefnenda í einstökum greinum. Því er í fyrsta lagi haldið fram af hálfu stefnenda, að algjörlega skorti á, að yfirdýralæknir hafi tekið faglega afstöðu til hæfis umsækjandans til þess að gegna starfi því, sem hann sótti um leyfi til þess að gegna. Í 4. mgr. umsagnarinnar, þar sem fjallað sé um nám og störf umsækjandans, sé ekki að því vikið, hvort umsækjandinn vegna náms síns og starfa á sviði dýralækninga geti talist hæfur til þess að gegna starfi því, er hann sótti um, og hvergi annars staðar í umsögn yfirdýralæknis sé slíkt mat að finna. Við það eitt sé látið sitja að geta þess, að umsækjandinn hafi lokið prófi frá dýralæknaháskólanum í Kaupmannahöfn, starfað síðan á tilteknu sjúkrahúsi og farið eina námsferð til Bandaríkjanna. Þetta sé ekki fullnægjandi, því að til viðbótar þessari upptalningu hafi yfirdýralækni borið að tjá sig um, hvort umsækjandi með slíkt nám og starf að baki teldist hæfur til þess að gegna læknisstarfi því, er hann sótti um.

Í öðru lagi halda stefnendur því fram, að samkvæmt umsögn yfirdýralæknis sé það ljóst mál, að synjun hans sé að verulegu leyti byggð á atriðum, sem enga þýðingu eigi að hafa varðandi hæfnismat á umsækjandanum. Þess sé getið af yfirdýralækni í 5. mgr. umsagnarinnar, að yfirdýralækni hafi ekki tekist að afla gagna um það, hvort umsækjandinn hafi hlotið sérstaka viðurkenningu sem sérfræðingur á sviði dýralækninga. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 31/1970 skuli þeir einir taldir dýralæknar, sem lokið hafi prófum frá dýralæknaháskóla, sem sé viðurkenndur af íslenskum stjórnvöldum og sem hlotið hafi lækningaleyfi hjá landbúnaðarráðuneytinu með þeim skilyrðum og skuldbindingum, sem sett kunni að vera í því efni á hverjum tíma. Það hafi aldrei verið sett sem skilyrði fyrir veitingu læknisleyfis til dýralækninga, hvorki fyrr né síðar, að umsækjandinn hafi sérstaka viðurkenningu til að bera sem sérfræðingur á sviði dýralækninga. Það sé á valdi landbúnaðarráðuneytisins að setja einstök skilyrði fyrir veitingu læknisleyfa að svo miklu leyti sem þau skilyrði stríði ekki gegn lögum. Því

geti yfirdýralæknir ekki tekið það upp hjá sjálfum sér að gera það að skilyrði fyrir meðmælum, að umsækjandinn í þessu tiltekna falli hafi sérfræðiviðurkenningu. Umsækjandinn E.R. Garbus hafi lokið prófi frá dýralæknaháskólanum í Kaupmannahöfn, og samkvæmt framburði yfirdýralæknis fyrir dómi hinn 29. maí 1981 sé sá skóli viðurkenndur af íslenskum stjórnvöldum. Þá hafi það að auki komið fram hjá yfirdýralækni í framangreindri yfirheyrslu, að það hafi aldrei verið gert að skilyrði, að umsækjandi, hvorki innlendur né erlendur, hafi þurft að hafa viðurkenningu sem sérfræðingur á sviði dýralækninga til þess að hljóta hér á landi leyfi til lækninga.

Í 6. mgr. umsagnar yfirdýralæknis sé þess getið, að yfirdýralækni sé ekki kunnugt um, að umsækjandinn hafi kynnt sér sérstaklega aðstæður, sem íslenskir dýralæknar starfa við, eða þau lög og reglugerðir, sem í gildi eru hér á landi um störf og starfsemi dýralækna, sjúkdóma húsdýra, heilbrigðiseftirlit og heilbrigðislöggjöf, er varðar dýr og afurðir þeirra, eða þær reglur og lög, sem lúta að sölu, vörslu, dreifingu og afhendingu lyfja, en það sé almenn regla, að nýir dýralæknar, sem til landsins komi, setji sig inn í þessi mál, áður en læknisleyfi sé veitt. Stefnendur eru þeirrar skoðunar, að það sé að vísu æskilegt, að nýir dýralæknar kynni sér atriði þau, sem upp séu talin í 6. mgr. umsagnar yfirdýralæknis. Því sé hins vegar þannig varið, að þessi atriði hafi af hálfu þess aðilja, er lækningaleyfi veitir, ekki verið gert að skilyrði fyrir veitingu, hvorki við þennan umsækjanda né aðra. Því geti yfirdýralæknir heldur ekki tekið það upp hjá sjálfum sér að gera framangreind atriði að forsendu fyrir meðmælum. Þá sé það heldur ekki rétt með farið hjá yfirdýralækni, að umsækjandinn hafi ekki kynnt sér framangreind atriði, því að umsækjandinn hafi dvalið hjá héraðsdýralækninum í Búðardal um einhvern tíma til þess að kynna sér starfsaðstöðu íslenskra lækna og þau lög og reglur, sem þeir starfa við. Yfirdýralæknir hefði getað gengið úr skugga um þetta með því að hafa samband við umsækjandann og kanna það hjá honum, þar sem umsækjandinn hafi verið hér á landi, þegar umsögnin var rituð. Af þessu megi ljóst vera, að yfirdýralæknir byggir neikvæða umsögn sína á atriðum, sem séu beinlínis röng og hann ekki gengið úr skugga um. Geti atriði þessi af framangreindum ástæðum því ekki orðið grundvöllur neikvæðrar umsagnar af hálfu yfirdýralæknis.

Í þriðja lagi telja stefnendur, að sá annmarki sé á umsögn yfirdýralæknis, að hann hafi byggt synjun sína á atriðum, sem ekki rúmist innan starfssviðs hans að taka afstöðu til, sem sé því atriði, hvort æskilegt sé, að erlendur læknir verði ráðinn til dýralækninga hér á landi eða ekki. Umsögn yfirdýralæknis eigi að vera faglegt mat á því, hvort umsækjandinn sé hæfur til þess að gegna dýralæknisstarfinu, en það sé hins vegar á valdi félagsmála-

ráðherra að veita umsækjandanum starfsleyfi eftir þeim reglum, sem fyrir sé mælt í 3. gr. laga nr. 39/1951 um rétt erlendra manna til þess að stunda atvinnu á Íslandi. Því rúmist það ekki innan þeirra marka, er lög setji umsögn yfirdýralæknis, að hann geri atriði þetta að forsendu fyrir jákvæðri umsögn. Stéttahagsmunagæsla af þessu tagi í þágu íslensku dýralæknastéttarinnar sé ekki innan verkahrings yfirdýralæknis, svo sem ljóst megi vera af ákvæðum 3. gr. laga nr. 31/1970.

Það hafi ljóst verið frá upphafi, að samtök íslenskra dýralækna hafi verið því alfarið mótfallin, að hingað til lands yrði ráðinn erlendur dýralæknir til starfa við Dýraspítala Watsons. Sem dæmi um það megi benda á, að landbúnaðarráðuneytið vísi til þess sérstaklega í bréfi sínu frá 16. júní 1980 til stjórnar dýraspítalans, að ráðuneytinu hafi borist hörð mótmæli Dýralæknafélags Íslands gegn því að erlendur dýralæknir tæki hér upp störf. Einnig sé þess getið í 8. mgr. umsagnar yfirdýralæknis, að honum hafi verið tilkynnt það bréflega, að Dýralæknafélag Íslands væri því andsnúið, að erlendur dýralæknir hefji hér á landi almenn dýralæknisstörf, þar sem nú sé svo komið málum, að tiltækir séu hér á landi íslenskir dýralæknar, ef starf losni. Undirrót þessarar andstöðu íslensku dýralæknastéttarinnar gegn ráðningu E.R. Garbus hingað til lands og að Dýraspítala Watsons sé að rekja til þess, að héraðsdýralæknirinn í Reykjavík, Brynjólfur Sandholt, hafi ávallt verið því mótfallinn, að annar dýralæknir en hann sjálfur fengi leyfi til þess að stunda dýralækningar í Gullbringu- og Kjósarsýsluumdæmi, en ef af því yrði, að erlendur læknir yrði ráðinn við spítalann, þá hafi héraðsdýralæknirinn í Reykjavík áskilið sér aðild að rekstri spítalans. Þessara erinda hafi yfirdýralæknir gengið fyrir héraðsdýralækninn í Reykjavík og dýralæknastéttina í heild og hin neikvæða afstaða umsagnaraðiljans í garð umsækjandans, svo sem hún birtist í bréfi yfirdýralæknis til landbúnaðarráðuneytisins frá 16. júní 1980 ráðist fyrst og fremst af framangreindum sjónarmiðum, en ekki faglegum sjónarmiðum. Þetta sjáist hvað gleggst af dómskjali nr. 7, sem er úrklippa úr Morgunblaðinu frá 21. júní 1980 af viðtali við yfirdýralækni í tilefni synjunar hans. Þar sé orðrétt haft eftir yfirdýralækni: „Páll sagði, að í umsögn sinni fælist ekkert mat á viðkomandi manni sem dýralækni, en aðstaðan væri þannig, að hann gæti ekki sett sig upp á móti dýralæknastéttinni“.

Þá benda stefnendur á, að áður en að því hafi komið, að yfirdýralæknir synjaði um meðmælin, hafi átt sér stað um nokkurn tíma samningaviðræður um hugsanlegt rekstrarfyrirkomulag á Dýraspítala Watsons og hverjir ættu að eiga aðild þar að, svo sem skjöl málsins beri með sér. Augljóst sé af t.d. bréfaskiptum milli yfirdýralæknis og Hans Breth Hansen, vinnuveitanda E.R. Garbus, annars vegar og svo hins vegar bréfaskiptum Brynjólfs Sandholt við Hans Breth Hansen, að yfirdýralæknir hafi tekið

að sér að gæta hagsmuna héraðsdýralæknisins í Reykjavík og því óbeint gert það að skilyrði fyrir veitingu leyfis til erlends umsækjanda, að samvinna tækist við Brynjólf Sandholt. Þannig segi yfirdýralæknir m.a. í bréfi sínu til H.B. Hansen, dags. 9. des. 1979, sbr. dómskjal nr. 10.: „Jeg var også interesseret i at høre, hvorledes De har tænkt Dem at tilrettelægge samarbejdet med distriktsdyrlæge Sandholt og hans medhjælper, der begge er statsansatte og derfor repræsenterer det af Staten drevne veterinærvæsen her i landet. Her kommer jo også uvægerligt økonomiske interesser ind i billedet.“

Í bréfi H.B. Hansen til yfirdýralæknis, dags. 15.4. 1980, sbr. dómskjal nr. 12, segir svo: „Jeg vil derfor med denne baggrund være Dem taknemmelig om De, som vi talte om, vil være mig behjælpelig med tilladelse eller anden form for officiel accept, til at virke som dyrlæge på Island i denne 6 måneders periode.“ Og síðar kom í sama bréfi „Jeg forstår som nævnt fuldt ud kollega Sandholts problemer, og er i vid udstrækning indstillet på at gøre mit til deres løsning...“ Fleiri bréfaskipti megi rekja til þess að sýna fram á, að yfirdýralæknir hafi haft veruleg afskipti af fyrirhugaðir ráðningu erlends dýralæknis að Dýraspítala Watsons og í þeim efnunum gætt hagsmuna héraðsdýralæknisins í Reykjavík og dýralæknastéttarinnar og síðan synjað um meðmæli af þeirri ástæðu, að stjórn Dýraspítala Watsons vildi ekki una þeirri tilhögum, sem yfirdýralæknir og starfsbræður hans lögðu til.

Loks benda stefnendur, málstað sínum til stuðnings, á dómskjal nr. 26, sem sé skrifleg aðiljaskýrsla yfirdýralæknis dags. í apríl 1981, en í skýrslu þessari, sem yfirdýralæknir nefndi „Vegna synjunar,“ skýri hann þær ástæður, sem legið hafi að baki synjun sinni. Beri þar allt að sama brunni. Yfirdýralæknir tilgreini þar 6 ástæður, sem ráðið hafi afstöðu sinni og séu þær þessar:

- 1) Íslenskir dýralæknar voru tiltækir til starfans. Því hafi verið óþarfi að ráða erlendan dýralækni auk þess sem umsækjandinn, E.R. Garbus, hafi haft vel launað starf í Danmörku.
- 2) Umsækjandinn hafi ekki kunnað íslensku og verið ókunnur starfs-skilyrðum og starfsreglum hér á landi.
- 3) Umsækjandinn hafi ekki haft sérfræðiviðurkenningu.
- 4) Danska dýralæknafélagið hafi verið ráðningunni andvíg.
- 5) Íslenska dýralæknafélagið hafi verið ráðningunni andvíg.
- 6) Umsækjandinn hafi byrjað störf án tilskilinna leyfa.

Allt þetta hafi því hlotið að leiða til synjunar af hálfu sinni. Telja stefnendur að ekki þurfi frekari vitna við, þar sem augljóst sé af framansögðu,

að yfirdýralæknir hafi byggt synjun sína á ólögmætum sjónarmiðum. Því beri að taka kröfu stefnenda um ógildingu synjunarinnar til greina og fella hana úr gildi, enda hafi stefnendur af því ótvíræða lögvarða hagsmuni.

Stefndi reisir sýknukröfu sína á því, að synjun sín um meðmæli með umsækjandanum, í tilviki því sem um sé fjallað í málinu, sé stjórnarsýslulegs eðlis, byggð á löglegum forsendum og á réttum grundvelli, bæði formlega og efnislega séð, og séu því að öllu leyti innan löglegra og lögskipaðra marka. Því bresti dómstóla heimild og vald til þess að hnekkja henni.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 31/1970, er í gildi hafi verið, þá er atvik máls þessa hafi átt sér stað, hafi yfirdýralæknir verið og sé enn lögskipaður umsagnaraðili um umsækjendur til dýralæknisstarfa hér á landi. Ekki sé það tekið fram í þeim lögum, í hvaða tilgangi landbúnaðarráðherra skuli leita umsagnar yfirdýralæknis, og engin stoð sé af lögskýringargögnum. Í raun setji lögin yfirdýralækni engar skorður að því er umsögnina varðar. Því verði að ætla yfirdýralækni rýmri heimild en ella til þess að tjá sig um þau atriði, sem hann sem umsagnaraðili telur máli skipta. Megi leiða þetta sjónarmið m.a. af ákvæðum 3. gr. laga nr. 31/1970, nú 3. gr. laga nr. 77/1981, en samkvæmt þeirri lagagrein skuli yfirdýralæknir vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um hvaðeina, er varði heilbrigðismál búfjár og hollustuhætti við framleiðslu og meðferð búfjárafurða og hafa eftirlit með starfsemi héraðsdýralækna og annarra þeirra dýralækna, er lækningaleyfi hafi. Því verði að ætla, að yfirdýralæknir sem ráðunautur ríkisstjórnarinnar í þessum málum hafi heimild til þess að tjá sig um það í umsögn sinni, hvort hann telji það æskilegt, að hér á landi starfi erlendir dýralæknar. Það geti því aldrei varðað ógildi umsagnar yfirdýralæknis, að hann sem umsagnaraðili tjái sig um atriði, sem honum lögum samkvæmt beri að tjá sig um.

Stefndi er þeirrar skoðunar, að hver einstök ástæða, sem tilgreind sé fyrir synjuninni, geti ein sér ekki verið forsenda synjunar. En þegar ástæðurnar séu allar metnar saman og virtar í samhengi, sé augljóst mál, að synjun um meðmæli hafi verið efnislega rétt niðurstaða. Tiltækir hafi verið íslenskir dýralæknar til þess að taka að sér störf á dýraspítalanum og því hafi engin ástæða verið til þess að veita erlendum lækni slíkt starfsleyfi. Sé þetta sérstaklega augljóst mál, þar sem í hlut hafi átt umsækjandi, sem ekki hafi skilið íslensku og á engan hátt þekkt til aðstæðna og starfsskilyrða hér á landi og þaðan af síður þekkt til laga- og reglugerðarákvæða, er varði störf og starfsskyldur þeirra, er hér á landi stundi dýralækningar.

Stefndi andmælir því eindregið, að í umsögn hans sé ekki að finna faglegt mat á umsækjandanum. Eins og 4.-6. mgr. umsagnarinnar beri með sér, hafi stefndi tekið til sérstakrar og rækilegrar umfjöllunar nám umsækjandans, bæði í heimalandi hans sem og utan þess, störf hans að námi loknu

og starfshæfni og svo sérstaklega hæfni umsækjandans til þess að gegna dýralæknisstarfi hér á landi. Það eitt nægi ekki, að meta almennt hæfi erlends umsækjanda til þess að gegna læknisstarfi. Meta þurfi, hvort umsækjandinn sé hæfur til þess að gegna dýralæknisstarfi hér á landi. Mat á því hljóti m.a. að ráðast af því, hvort umsækjandinn hafi þau tók á íslenskri tungu, að hann geti kynnt sér þær starfsreglur og þau starfsskilyrði, sem hann kemur til með að búa við í starfi hér á landi, og hvort hann geti gert sig skiljanlegan við þá, er hann á samskipti við í starfi sínu. Þar sem umsækjandinn hafi enga kunnáttu haft á íslenskri tungu, hafi verið útilokað að ætla, að hann geti gegnt læknisstarfi hér á landi með viðunandi hætti,

Stefndi telur, að þegar virt sé það, sem gð framan er rakið, hafi það verið efnislega rétt niðurstaða, eins og málum hafi verið háttað, að synja fyrir að veita umsækjandanum meðmæli. Dómstóla skorti þar fyrir utan vald til þess að þnekkja slíku faglegu mati, sem í umsögn yfirdýralæknis felist, sérstaklega þegar það sé einvörðungu byggt á sjónarmiðum, sem rúmist innan þeirra mörka, er ætla verði, að lög setji, eins og hagi til í þessu tilviki. Telur stefndi sig hafa leitt að því næg rök, að synjun hans hafi einvörðungu verið byggð á atriðum, sem honum sem lögskipuðum umsagnaraðilja hafi borið að tjá sig um. Því sé fráleitt, að ætla, að nokkur rök geti leitt til þeirrar staðhæfingar stefnenda, að umsögnin verði metin ólögmat.

Loks er það sjónarmið stefnda, án þess þó að hann af því tilefni geri sérstaka frávisunarkröfu, að málsókn stefnenda sé, eins og nú hagi til, andstað ákvæðum 67. gr. laga nr. 85/1936. Nú sé búið að ráða að spítalanum íslenskan dýralækni í fullt starf og E.R. Garbus farinn héðan af landi brott. Því séu nú alls eigi lögvarðir hagsmunir á bak við stefnukröfurnar. Eigi þetta að leiða til frávisunar málsins frá dómi ex officio. Ekki kveðst stefndi þó gera af því tilefni frávisunarkröfu, enda sé það ex officio skylda dómara að ganga úr skugga um dómhæfi kröfugerðar stefnenda í dómsmáli.

V. Álit dómsins. Niðurstaða.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 31/1970, nú lög nr. 77/1981, veitir landbúnaðarráðherra dýralæknum lækningaleyfi, „að fengnum meðmælum yfirdýralæknis“. Umsögn yfirdýralæknis er því lögskipaður undanfari fyrir veitingu leyfis til dýralækninga, „og má eigi veita leyfi, nema hann mæli með því,“ svo sem segir í dómi meiri hluta Hæstaréttar frá 19. mars 1981. Ágreiningur málsaðilja varðar það hver mörk löggjafinn setji umsagnaraðiljanum, þ.e. hverra sjónarmiða hann skuli gæta, er hann lætur uppi álit sitt á því, hvort lækningaleyfi skuli veitt, og svo hitt, hvort synjun yfirdýralæknis um meðmæli frá 16. júní 1980 hafi haft nægan lagagrundvöll.

Lög nr. 31/1970 segja það ekki berum orðum, hverra sjónarmiða yfirdýralæknir skuli gæta, þá er hann lætur uppi álit sitt samkv. 1. gr. laganna, og í þeirri grein er ekki að finna neina skýringu á því, í hvaða tilgangi landbúnaðarráðherra skuli leita álits yfirdýralæknis, áður en ráðherrann veitir lækningaleyfi. Önnur ákvæði laganna hafa heldur ekki að geyma skýringu á tilgangi álitsumleitunar, og takmörkuð stöð er af lögskýringargögnum. Þó segir í athugasemdum með 1. gr. frumvarps til laga nr. 31/1970, að 1. gr. frumvarpsins komi í stað 5. gr. þágildandi laga um dýralækna, þ.e.a.s. laga nr. 124/1947, og sé efnislega eins. Ákvæði þess efnis, að veitingavaldshafinn skuli leita álits yfirdýralæknis, kom fyrst í lög með 5. gr. laga nr. 124/1947. Var ákvæðið þá svo orðað, að landbúnaðarráðherra veitti lækningaleyfi, „að fengnum tillögum yfirdýralæknis“. Í þeim lögum var ekki að finna neina skýringu á tilgangi álitsumleitunar, og í greinargerð með frumvarpi til laganna var það heldur ekki skýrt með ótvíráðum hætti. Þórsagði í athugasemdum um frumvarpið, að á dýralæknum hvíldu ýmis ábyrgðarmikil störf, sem haft gætu mikla þjóðhagslega þýðingu. Síðan sagði orðrétt: „Með frumvarpi þessu á að tryggja, að til þessara starfa veljist menn, sem öðlast hafa haldgóða þekkingu með háskólanámi, og er þetta ákvæði í samræmi við þá stefnu, sem ríkjandi er meðal nágrannabjóða vorra í þessum málum.“ Ekki er af greinargerðinni ljóst, hvort hin tilvitnuðu orð eiga við 5. gr. frumvarpsins eða frumvarpið í heild. En hverju sem því líður, verður að ætla, þegar virt er framangreind forsaga 1. gr. laga nr. 31/1970 og laganna í heild, og haft er í huga það fyrirkomulag, sem lögin bjóða varðandi veitingu leyfa til dýralækninga, að tilgangur löggjafans með hinni lögboðnu álitsumleitan hafi verið sá að tryggja, að veitingavaldshafinn hefði við að styðjast faglega umsögn frá þeim aðila, er samkvæmt 3. gr. sömu laga skyldi vera ráðunautur ríkisstjórnarinnar í heilbrigðismálum, er búpening varðar. Því er það álit réttarins, að hinni lögboðnu umsögn yfirdýralæknis séu settar þær lagaskorður, að hún skuli vera innan faglegra marka, þ.e. að yfirdýralæknir skuli láta uppi álit sitt á því, hvort umsækjandi í tilteknu falli sé hæfur eða ekki til þess að gegna dýralæknisstarfi. Af því leiðir, að niðurstaða umsagnarinnar á að byggjast á mati umsagnaraðiljans á almennum og sérstökum hæfisskilyrðum umsækjandans, enda þykir öldungis óeðlilegt að lögskýra títtnefnda 1. gr. dýralæknalaganna svo, að álit umsagnaraðiljans geti bundið hendur veitingarvaldsins um önnur atriði en þau, er gagngert varða hæfi umsækjandans.

Liggur þessu næst fyrir að meta, hvort synjun sú um meðmæli, er fram kemur í umsögn yfirdýralæknis frá 16. júní 1980 sé gild, þ.e. hvort hún hafi haft nægan lagagrundvöll.

Umsögn yfirdýralæknis frá 16. júní 1980 er að meginstefnu tvíþætt. Í 4.-6. málsgrein hennar er vikið að námi, störfum og þekkingu umsækjand-

ans, en í 7.-11. málsgrein er getið annarra atriða. Í 12. málsgrein segir svo: „Með tilliti til þess, sem hér er rakið, treysti ég mér ekki til þess að mæla með því að hr. dýralækni E.R. Garbus verði veitt lækningaleyfi til þess að stunda dýralækningar hér á landi samanber lög 31/1970.“

Nú er það að vísu ekki á valdi réttarins að hnekkja sérfræðilegri álitsgerð umsagnaraðiljans með sjálfstæðu mati á hæfi umsækjandans, enda ekki gerð um það krafa af hálfu stefnenda. Rétturinn er hins vegar valdbær til þess að meta, svo sem krafist er af hálfu stefnenda, hvort ummæli þau í álitsgerðinni, sem til meðmælasynjunar leiddu, hafi haft nægan lagagrundvöll. Það er mat réttarins, þegar umsögnin er athuguð í einstökum greinum, að í henni sé að finna umfjöllun af hálfu umsagnaraðiljans um atriði, sem ekki eigi að hafa áhrif á faglegan úrskurð hennar. Er hér um að ræða atriði eins og þau, að íslensku og dönsku dýralæknasamtökin hafi verið leyfisveitingunni andsnúin og umsækjandinn sýnt af sér þá fátíðu óskammfeilni að hefja störf án tilskilinnna leyfa yfirvalda. Að vísu þykir slík umfjöllun ein sér ekki nægja til þess að meta niðurstöður umsagnarinnar ógildar, svo lengi sem þessi atriði leiða ekki til neikvæðrar niðurstöðu. Ber í því sambandi að hafa í huga, að yfirdýralæknir er ráðunautur ríkisstjórnarinnar í þessum málaflokki, svo sem áður greinir, og verður því að ætla honum sem slíkum rúma heimild til þess að benda veitingarvaldinu á önnur atriði, sem hann telur máli skipta. En þegar það er virt, að umsögnin ber það glögglega með sér, að atriði þau, sem greind eru í 7.-11. málsgrein, hafa að verulegu leyti ráðið niðurstöðu umsagnarinnar, og svo hitt, að í þeim þætti umsagnarinnar, sem að námi, störfum og þekkingu umsækjandans lýtur, er ekki tekin afdráttarlaus afstaða til þess, hvort umsækjandinn sé hæfur til þess að gegna læknisstarfinu eða ekki, er það álit réttarins, að framangreind synjun sé ekki á lagagrundvelli reist. Ber því að fella synjunina úr gildi, svo sem stefnendur krefjast.

Eftir þessum málsúrslitum ber að dæma stefnda til þess að greiða stefnendum málskostnað, sem þykir hæfilega ákveðinn kr. 6.000.00.

Þorgeir Örlygsson, fulltrúi yfirborgardómarans í Reykjavík, kvað upp dóm þennan. Nokkur dráttur hefur orðið á meðferð málsins. Stafar hann af því, að stefnendur óskuðu eftir fresti til þess að afla gagna erlendis frá.

D ó m s o r ð:

Framangreind synjun yfirdýralæknis, Páls A. Pálssonar, frá 16. júní 1980 er úr gildi felld.

Stefndi greiði stefnendum málskostnað, kr. 6.000.00.

Dómi þessum ber að fullnægja innan 15 daga frá lögbirtingu hans að telja að viðlagðri aðför að lögum.