

JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen
SLOTSHOLMSGADE 10
1216 KØBENHAVN K.
33 92 33 40 TELEFAX 33 93 35 10

HJN00079
J. nr. 1997-740-99
- bilag

Den

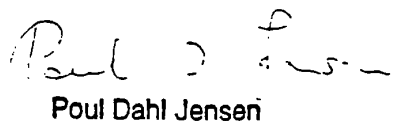
14 MAJ 1997

Folketingets Retsudvalg
Christiansborg
1240 København K.

Afsendt med
E-Post 14/5-97

Vedlagt fremsendes i 80 eksemplarer besvarelse af spørgsmål nr. 7 og 9 af 2. maj 1997 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af dyreværnsloven (L 93 - bilag 24 og 28).


Frank Jensen


Poul Dahl Jensen

Besvarelse af spørgsmål nr. 7 og 9 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af dyreværnsloven (L 93 - bilag 24 og 28).

Spørgsmål nr. 7:

"Ministeren bedes kommentere henvendelsen fra Anette Lund Hansen, cand. jur., ph.d.-studerende og Henrik Zahle, professor, dr. jur.

Svar:

1. Forholdet til grundlovens bestemmelser om religionsfrihed.

1. 1. Henvendelsen fra Anette Lund Hansen og Henrik Zahle.

I den henvendelse, der er nævnt i spørgsmålet, redegør Anette Lund Hansen og Henrik Zahle for spørgsmålet om, hvorvidt et forbud mod rituel slagtning af dyr må antages at være i strid med grundlovens § 67 og § 70.

Om forholdet til grundlovens § 67 anføres bl.a. følgende (side 10):

"Slagtning er grundlaget for menighedens animalske føde, og slagtningen er et integreret element i den islamiske og jødiske tro. Også slagtemåden må derfor anses som et element i den islamiske og jødiske gudsdyrkelse, og den må derfor som udgangspunkt anses som omfattet af religionsfriheden.

En regulering af den rituelle slagtning må på denne baggrund anskues som et spørgsmål om en indskrænkning af religionsfriheden."

Det anføres videre bl.a. (side 10 f):

"Et vilkår for religionsfriheden er ifølge grundlovens § 67, "at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden".

....

Som grundsynspunkt må antages, at det er overladt til lovgivningsmagten at fastsætte, hvilke krav der følger af hensynet til henholdsvis "sædelighed" og "offentlig orden". Hvilke hensyn der i den forbindelse kan tages, findes der ikke nogen systematisk redegørelse for i litteraturen. Men kirkebyggeri - som jo er nødvendigt til realisering af gudsdyrkelse - skal naturligvis følge de gældende bygge love.... En religiøs åbning for flerkoneri støder mod ægteskabslovens monogamiske ordning..... Også dyrebeskyttelse må kunne indgå som et hensyn, der sætter grænser for, hvordan gudsdyrkelse kan praktiseres. Det kan altså som udgangspunkt ikke afvises, at en regulering af slagtemetoder ud fra dyreetiske synspunkter, der i øvrigt er lagt til grund for lovgivningen, er grundlovsmæssig, selvom de indebærer en begrænsning af den måde, hvorpå en gudsdyrkelse kan finde sted."

Om forholdet til grundlovens § 70 anføres bl.a. (side 12 f):

"Spørgsmålet er herefter, om en indførelse af et forbud mod rituel slagtning vil indebære en religiøs diskrimination i strid med grundlovens § 70, eftersom iagttagelsen af de gældende forskrifter vedrørende slagtning må henregnes til "den almindelige borgerpligt" og således som gældende for enhver. En sådan generel slagterregulering kan enten opfattes som en fratagelse af en rettighed - nemlig fratagelsen af den hidtil gældende rettighed for muslimske og jødiske samfund til at gennemføre rituel slagtning - eller som en indførelse af en almindelig borgerpligt med hensyn til udførelse af slagtning. Om spørgsmålet vurderes på den ene eller den anden måde, kan ikke have betydning for den juridiske vurdering.

Gennemførelse af et generelt forbud mod rituel slagtning er motiveret i hensynet til dyrenes beskyttelse mod angst og smerte. Det ligger uden for vores sagkundskab at vurdere, om og med hvilken styrke en sådan smerte gør sig gældende, men det må ved bedømmelsen lægges til grund, at dyr også i andre situationer oplever angst og smerte. Dette gælder såvel den almindelige håndtering af husdyr, ikke mindst i tiden op til en slagtning, og dette gælder ved flere former for (lovlig) jagt, både under selve jagten og efter et vellykket eller mindre vellykket anskud. Også mange transportformer rummer alvorlige skader på dyr.

Set ud fra et hensyn til dyrebeskyttelse er den rituelle slagtning således vel relevant, men dog kvantitativt af relativt begrænset betydning. Det er på den baggrund, at man kan rejse spørgsmålet, om et forbud mod en rituel slagtning vel kan anses som et sagligt begrundet bidrag til en begrænsning af dyrs angst og lidelse, men dog også kan anskues som et vilkårligt udvalgt område, der efterlader væsentlige og store områder af angst og lidelse for vilde og tamme dyr uberørt.

I dette perspektiv er spørgsmålet altså, om religionsfrihe-

den som beskyttet i grundlovens § 68 og diskriminationsforbudet i grundlovens § 70, der begge overlader til lovgivningen at fastsætte grænser for, hvad der lovligt kan gøres, må forbindes med det principielle synspunkt, at begrænsninger i gudsdyrkelsen kan være diskriminatoriske, ikke blot fordi der sættes en særlig barriere begrundet i trosbekendelse, men også i tilfælde, hvor en generel regulering vilkårligt rammer en (lille) gruppes gudsdyrkelse ud fra hensyn (dyrebeskyttelse), som kun meget ufuldstændigt og derfor uden nødvendighed varetages gennem den almindelige regulering.

Spørgsmål i denne retning er ikke tidligere behandlet i dansk forfatningsret, og traditionen ved fortolkning af grundlovens § 68 og § 70 lægger ikke op til den mere dynamiske vurdering, som de anførte synspunkter udtrykker, men i lyset af de synspunkter, som finder støtte i den europæiske menneskerettighedskonventions fortolkning, kan det dog ikke afvises, at der også ved en aktualiseret fortolkning af grundlovens bestemmelser om religionsfrihed kan hentes støtte for at sætte spørgsmålstejn ved, om lovgivningsmagten står ganske frit, når den regulerer adfærd, som sætter grænser for religiøse minoriteters gudsdyrkelse. Det forekommer nærliggende at forvente, at sådanne grænser ikke blot isoleret betragtet er egnede til at nå et mål (undgå de hidtil rituel slagtede dyrs angst og lidelse), men tillige i det hele må anses som saglige i forhold til den generelle målsætning (at spare dyr for angst og lidelse i forbindelse med aflivning). Forbudet mod rituel slagtning må således sammenholdes med tolerancen over for den angst og lidelse, som dyr i andre sammenhæng kan udsættes for.

Selv om der ikke er sikkert litterært fundament for synspunktet, forekommer det os i religionsfrihedens perspektiv betænkeligt at gennemføre et forbud mod rituel slagtning.

Der er ikke med denne konklusion taget stilling til, om den rituelle slagtning kan tilrettelægges på en anden måde end den hidtidige, således at der herved sker en "humanisering" (!) af slagteformen."

1.2. Nærmere om grundlovens § 67.

Grundlovens § 67, der beskytter religionsfriheden, har følgende ordlyd:

"§ 67. Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden."

Om bestemmelsens rækkevidde anfører Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. gennearbejdede udgave ved Ole Espersen (1980), side 754 f, bl.a.:

"Retsvirkningen af at en forening falder ind under grdl. § 67 er at foreningen og dennes virksomhed er lovlig, dog med

det forbehold at intet læres eller foretages som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden.

At foreningen og dens virksomhed grundlovsmæssigt er anerkendt som lovlig betyder at lovgiveren er afskåret fra forbudende eller regulerende at blande sig i foreningens liv og virke for så vidt angår handlinger der dækkes af gudskyndens øjemed. Han kan således ikke stille krav hverken med hensyn til foreningens ledelse og organisation eller hvad kultens udøvelse angår, fx dens ritual, hvem der er berettiget til at udføre rituelle handlinger, o.lign. Foreningens grundlovsmæssige lovlighed betyder også at den ikke som andre foreninger kan opløses ved lov med hjemmel i grdl. § 78 (3). Hvad alle sådanne handlinger angår der ikke står i umiddelbar sammenhæng med gudskyndelsen - fx indretningen af klostre, skoler, hospitaler, ungdomsklubber o.s.v. - er derimod lovgiveren frit stillet til at regulere eller forbyde."

Det antages, at bestemmelsen i grundlovens § 67 - selv om den efter sin ordlyd alene omfatter foreninger - også beskytter den individuelle adgang til gudskyndelse, jf. bl.a. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 632.

Bestemmelsen i grundlovens § 67 beskytter alene de foreninger, der er oprettet "for at dyrke Gud". Herom anfører Poul Andersen, a.st., side 633, bl.a.:

"Der tales om at dyrke Gud. Dette maa forstaas ikke blot som kristen Gudskyndelse, men ogsaa f. Eks. jødisk og muhamedansk Gudskyndelse, formentlig endog Polyteisme. Den nærmere afgrænsning af Begrebet Gudskyndelse i Grundlovens Forstand kan være vanskelig; men Spørgsmaalet har ikke frembudt sig i Praksis. Begrebet forudsætter en Følelse af et Afhængighedsforhold til en som ubetinget opfattet Magt.... Hvis en Virksomhed er accessorisk til en vis Gudskyndelse, kommer det an paa, hvor nært den er knyttet til den egentlige Gudskyndelse. Medens saaledes Opførelse af Kirker..., Ansættelse af Præster og Oprettelse af Præsteskoler maa falde ind under Gudskyndelsens Frihed, gælder dette ikke om Oprettelse af almindelige Skoler og Hospitaler som Middel til religiøs Paavirkning."

Alf Ross, a.st., side 754, anfører bl.a. følgende herom:

"Foreningens øjemed må være at dyrke Gud... Nu kan det nok være at man i en vis forstand kan sige at den bedste måde at dyrke Gud på er gennem gode gerninger, fx. ved at bygge hospitaler, skoler eller kirker til hans ære og gavn for mennesker. Alligevel kan der næppe være tvivl om at udtrykket "gudskyndelse" i grundloven er anvendt i snævrere, mere speciel betydning, således at det alene omfatter handlinger, der umiddelbart har kultisk præg - bekendelse, forkyndelse, lovprisning, salmesang, bøn, helliggørelse, ceremonier, riter og de egentlige kultiske handlinger (fx dåb, altergang, begravelse, vielse.) Udenfor grdl. § 67 må derfor falde for-

eninger der nok har religiøst sigte derved at de virker til fremme for kirkelige interesser eller troens udbredelse, når foreningens øjemed dog ikke kan siges at være gudsdyrkelse i den angivne betydning. Dette gælder fx sportsforeninger og fritidsklubber med religiøst præg; ligeledes foreninger hvis formål er at oprette skoler, hospitaler, børnehaver o.lign. filantropiske institutioner der drives i religiøs ånd; og ligeledes foreninger til opførelse af kirker, uddannelse af præster og missionærer....

Det vil ofte være således at en forening kombinerer flere formål. En religiøs orden, fx, kan have såvel fælles gudsdyrkelse som samliv i klostre, undervisning, studium m.m. som sine formål. I så fald er foreningen beskyttet efter grdl. § 67 for så vidt gudsdyrkelse er dens formål, men iøvrigt ikke...."

Selv om en forening har til formål at "dyrke Gud", er beskyttelsen efter grundlovens § 67 indskrænket. Beskyttelsen omfatter således ikke det, som læres eller foretages i strid med sædeligheden eller den offentlige orden. Herom anfører Alf Ross, a.st., side 755 f, bl.a.:

"Herunder må først og fremmest falde alle de krav der følger af retsordenen for så vidt denne ikke specielt vedrører religiøse eller kirkelige forhold. Det er således klart at et religiøst samfund ikke kan tolereres hvis det forkynder eller praktiserer den lære at det er gudvelbehageligt at stjæle, begå blodskam, eller bigami. Det drejer sig her om handlinger der er strafbare efter den borgerlige straffelov, og med al respekt for andres religiøse opfattelser kan det naturligvis ikke tolereres at man i religionens navn skulle kunne sætte sig ud over landets love. Det er ikke troen, men dens praktiske konsekvenser, der fordømmes. Når troen kolliderer, ikke med den officielle tro, men med samfundets borgerlige krav, må troen vige for samfundet - hvis dette da ikke finder at det efter omstændighederne har råd til at gøre en imødekommende indrømmelse. Men noget krav herpå har dissenteren ikke. Dette synspunkt, der allerede ligger i forbeholdet overfor den offentlige orden i grdl. § 67, er desuden udtrykkeligt udtalt i grdl. § 70, for så vidt det der bestemmes at ingen på grund af sin trosbekendelse kan unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt. Derfor kan ingen, under påberåbelse af trosfrihedens princip, kræve sig fritaget for den almindelige varnepligt fordi det er mod hans religiøse overbevisning, som fx kvæker eller Jehovas vidne, at bære våben mod andre. Grundloven udtaler hermed en grænse for hvad der følger af religionsfrihedens princip, men forbyder ikke lovgiveren, om han finder det muligt, at vise imødekommenhed ved at indrømme fritagelser eller lempelser under hensyn til den religiøse samvittigheds krav, jfr. lov om varnepligtiges anvendelse til civilt arbejde lbkg. nr. 473 af 20. september 1976. Hvad der ifølge grdl. § 70 gælder individuelt må efter forholdet i grdl. § 67 også gælde foreninger. Religiøse samfund vil derfor være ulovlige for så vidt de forkynder en lære der pålægger eller stimulerer deres medlemmer til at begå ulovlige handlinger, herunder specielt at unddrage sig nogen almindelig borger-

pligt.

Men sædelighedens og den offentlige ordens krav rækker videre end retsordenens krav. Dette forbehold må omfatte også handlinger der, uden at være strafbare, dog støder så afgjort an mod almindeligt herskende moralprincipper at deres foretagelse, især som led i gudsyndelsen, ville vække almindelig forargelse. Således ville fx en sekt ikke kunne gøre krav på beskyttelse efter grdl. § 67 dersom seksuel promiscuitet og bakkantiske orgier indgik som led i deres gudsyndelses ritus."

Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), anfører bl.a. følgende om spørgsmålet (side 374):

"Hvad der ligger i kravet om respekt for sædeligheden og den offentlige orden kan på den anden side ikke siges med sikkerhed. Lovgivningsmagten må trække grænsen, men kan naturligvis ikke gå ud over den ydergrænse, der følger af ordenes sædvanlige betydning."

Det bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt et forbud mod rituel slagting af dyr vil være i strid med grundlovens § 67, ikke ses at være behandlet i den statsretlige litteratur.

1.3. Nærmere om grundlovens § 70.

I grundlovens § 70 er der fastsat følgende:

"§ 70. Ingen kan på grund af sin trosbekendelse eller afstamning berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt."

Bestemmelsen indebærer en lighedsgrundsætning, hvorefter det er forbudt at diskriminere med bl.a. trosbekendelsen som kriterium for så vidt angår adgangen til nydelse af borgerlige eller politiske rettigheder. Udtrykket "rettigheder" skal ikke forstås snævert. Det omfatter således "enhver fordelagtig retsposition, fx. også indehavelse af et embede, testationskompetence, habilitet som nævning o.s.v.", jf. Alf Ross, a.st., side 758, og Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, Menneskerettigheder (1997), side 147. Bestemmelsen antages også at finde anvendelse, selv om der formelt ikke diskrimineres på grund af trosbekendelsen, "men på grund af forhold, der er så nøje forbundet hermed at resultatet fak-

tisk bliver det samme", jf. Alf Ross, a.st., side 758. Det antages, at der ud fra sagens natur kan gøres visse undtagelser fra lighedsprincippet, men at der må drages snævre grænser for undtagelserne, jf. nærmere herom bl.a. Henrik Zahle, a.st., side 148, og Alf Ross, a.st., side 758.

Bestemmelsen indebærer endvidere, at ingen på grund af sin trosbekendelse kan unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt. Herom anfører Henrik Zahle, a.st., side 148, bl.a.:

"Lighedsgrundsætningen omfatter endvidere opfyldelsen af enhver almindelige borgerpligt. I denne passus er adressaten ændret. Mens ligestillingen med hensyn til rettigheder tager sigte på lovgivningsmagten og andre offentlige myndigheder - de må ikke i regler og afgørelser diskriminere på grund af trosbekendelse - er det i den sidste passus spørgsmålet, i hvilket omfang den enkelte under påberåbelse af sin trosbekendelse kan fritages for opfyldelsen af almindeligt påhvillende forpligtelser. Princippet er altså her, at et sådant krav ikke har nogen støtte i grundlovens lighedsprincip. Men grundloven udelukker ikke, at der ved lov gives den, som på grund af sin trosbekendelse ikke ønsker at opfylde en ellers gældende forpligtelse, adgang til at opnå fritagelse for denne."

Det bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt et forbud mod rituel slagting af dyr vil være i strid med grundlovens § 70, ikke ses at være behandlet i den statsretlige litteratur.

1.4. Vurdering.

1.4.1. Forholdet til grundlovens § 67.

Grundlovens § 67 beskytter de foreninger, der har til formål at "at dyrke Gud", herunder også jødiske og islamiske foreninger. De pågældende foreninger er imidlertid ikke beskyttet fuldstændigt, men alene i forhold til handlinger, der vedrører selve gudsdyrkelsen, f.eks. bekendelse, forkyndelse, ceremonier, riter m.v., jf. Alf Ross, a.st., side 754 f. Den individuelle adgang til gudsdyrkelse er ligeledes beskyttet af bestemmelsen, jf. Poul Andersen, a.st., side 632.

I hvilket omfang handlinger, som ikke vedrører selve gudsdyrkelsen, men som har et vist religiøst præg, er omfattet

af bestemmelsen, giver anledning til tvivl. Poul Andersen antager således, at en virksomhed, kan være omfattet, hvis den er nært knyttet til gudsdyrkelsen, jf. a.st., side 633. Som eksempler herpå nævnes opførelse af kirker, ansættelse af præster og oprettelse af præsteskoler. Alf Ross antager derimod, at foreninger til opførelse af kirker, uddannelse af præster og missionærer falder uden for beskyttelsen efter grundlovens § 67, fordi disse foreningers øjemed ikke er gudsdyrkelse (a.st., side 754).

Efter den gældende retstilstand er det forbeholdt slagterier at foretage slagtning af husdyr efter jødisk eller islamisk ritus. Et forbud herimod vil derfor alene vil have den virkning, at de slagterier, der efter de gældende regler kan foretage en sådan slagtning, ikke må udføre slagtningen i fremtiden. Et forbud mod slagtning af husdyr efter jødisk og islamisk ritus gør således ikke umiddelbart indgreb i den jødiske eller islamiske gudsdyrkelse. Forbudet indebærer alene, at jøder og muslimer ikke kan få kød fra husdyr, der er slagtet efter jødisk eller islamisk ritus på danske slagterier.

Selv om overholdelsen af fødevaremæssige forskrifter, der er religiøst begrundede, ikke falder inden for kerneområdet af begrebet "gudsdyrkelse", har det dog en vis sammenhæng hermed. Det kan derfor næppe afvises, at et indgreb i en slagtemetode, der er forudsætning for, at de fødevaremæssige forskrifter kan overholdes, udgør et indgreb i retten til at "dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning", jf. grundlovens § 67, 1. led.

Lægges dette til grund, er spørgsmålet, om rituel slagtning af husdyr må anses for at stride mod sædeligheden eller den offentlige orden, således at det kan forbydes, jf. grundlovens § 67, 2. led.

Der er - som Anette Lund Hansen og Henrik Zahle er inde på - ikke i den statsretlige litteratur foretaget nogen systematisk gennemgang af, hvad der ligger i udtrykket "sædelighed" og "den offentlige orden". Udgangspunktet må imidlertid være, at det er lovgivningsmagten, der må trække grænsen inden

for de ydergrænser, der følger af ordenes sædvanlige betydning, jf. Max Sørensen, a.st., side 374. Som anført af Alf Ross må det i den forbindelse antages, at et forbud kan begrundes i "sædeligheden" eller "den offentlige orden", hvis den virksomhed, der er beskyttet af grundlovens § 67, er i strid med reglerne i straffeloven om f.eks. blodskam, tyveri, bigami. Selv om der ikke er tale om strafbare handlinger, kan et sådant forbud begrundes i "sædeligheden" eller "den offentlige orden", hvis handlingerne "så afgjort støder an mod herskende moralprincipper at deres foretagelse, især som led i gudsdyrkelsen, ville vække almindelig forargelse" (a.st., side 755 f).

Det må efter Justitsministeriets opfattelse antages, at forbeholdet i grundlovens § 67 om, at en virksomhed, der er beskyttet af bestemmelsen, ikke må stride mod sædeligheden eller den offentlige orden, også omfatter handlinger, der er i strid med hensynet til dyrenes velfærd. Dette hensyn vil således - som også Anette Lund Hansen og Henrik Zahle anfører - kunne begrunde et forbud mod rituel slagting af husdyr.

Der er i den forbindelse efter Justitsministeriets opfattelse ikke i bestemmelsens ordlyd, forarbejder eller den statsretlige litteratur grundlag for at antage, at et sådant forbud alene kan indføres, såfremt forbudet indgår som led i et generelt indgreb, hvis formål er - i enhver henseende - at spare dyr for angst og lidelse i forbindelse med aflivning, f.eks. også i forbindelse med jagt. En forudsætning for forbudet må dog være, at det reelt er begrundet i hensynet til dyrenes velfærd og ikke i ønsket om at begrænse jødernes og muslimernes gudsdyrkelse. Om proportionalitetsafvejningen efter Den europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9 henvises til pkt. 2.2 nedenfor.

1.4.2 Forholdet til grundlovens § 70.

Spørgsmålet er herefter, om et sådant forbud vil være i strid med grundlovens § 70.

Som anført i pkt. 1.3. indebærer bestemmelsen, at en person ikke på grund af sin trosbekendelse må diskrimineres, såle-

des at den pågældende ikke kan opnå fordele, som ellers tilkommer andre, der ikke har den samme tro. Bestemmelsen indebærer endvidere, at en person ikke på grund af sin trosbekendelse kan nægte at opfylde de pligter, som påhviler borgerne.

Et forbud mod rituel slagtning af husdyr vil som anført betyde, at danske slagterier ikke må slagte husdyr efter jødisk eller islamisk ritus. Forbudet vil have den virkning, at jødernes og muslimerne mulighed for at få kød fra dyr, der er slagtet efter jødisk eller islamisk ritus på danske slagterier, fjernes i fremtiden. Forbudet vil ikke være til hinder for, at der importeres kød fra husdyr, der er slagtet på den anførte måde.

Et forbud af den nævnte karakter vil være udtryk for en generel regulering, der i relation til slagtemetode fjerner den særstilling, som rituel slagtning indtager. Et forbud vil således ikke have den virkning, at jøder og muslimer fratages en fordel, som ellers tilkommer andre personer her i landet.

Et sådant indgreb kan efter Justitsministeriets opfattelse ikke antages at være i strid med lighedsprincippet i grundlovens § 70. Dette må i hvert fald gælde, hvis indgrebet er begrundet i hensynet til dyrenes velfærd. Den omstændighed, at der ikke gennemføres et generelt indgreb, hvis formål - i enhver henseende - er at spare dyr for angst og lidelse i forbindelse med aflivning, kan ikke føre til noget andet resultat, hvis indgrebet reelt er begrundet i hensynet til dyrenes velfærd, jf. pkt. 1.4.1. ovenfor. Det kan efter Justitsministeriets opfattelse heller ikke tillægges betydning, at de rituelt slagtede dyr kun udgør en begrænset del af det samlede antal slagtninger.

1.4.3. Sammenfatning.

Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at et forbud mod rituel slagtning, der er begrundet i dyreværns-mæssige hensyn, ikke er i strid med grundloven.

Det bemærkes, at Anette Lund Hansen og Henrik Zahle alene har anført, at det i religionsfrihedens perspektiv forekommer dem betænkeligt at gennemføre et forbud mod rituel slagtning. De gør ikke gældende (i alle tilfælde ikke udtrykkeligt), at et sådant forbud vil være grundlovsstridigt.

2. Forholdet til menneskerettighederne.

2.1. Henvendelsen fra Anette Lund Hansen og Henrik Zahle.

I henvendelsen antages det, at et forbud mod rituelle slagtinger vil være et indgreb i religionsfriheden (i retten til at manifestere sin religion) i henhold til Den europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Det overvejes dernæst, om et sådant indgreb alligevel er legitimt. Det konkluderes, at "et totalt forbud mod Schächtning uden bedøvelse og uden forslag af alternative slagtemetoder sandsynligvis ikke [vil] blive betragtet som proportionalt."

2.2. Vurdering.

Efter EMRK artikel 9, stk. 1, har enhver ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed og til alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro.

De rettigheder og friheder, der følger af artikel 9, stk. 1, er imidlertid ikke absolutte. Det følger således af artikel 9, stk. 2, at et indgreb i en rettighed eller frihed, der er beskyttet af artikel 9, stk. 1, vil være legitimt, såfremt indgrebet er foreskrevet ved lov, varetager et af de i stk. 2 nævnte anerkendelsesværdige formål og er nødvendigt i et demokratisk samfund.

Det er en nødvendig forudsætning for, at artikel 9 finder anvendelse, at et eventuelt forbud mod slagting og aflivning af dyr uden bedøvelse, og dermed et forbud mod visse former for rituel slagting, kan antages at udgøre et indgreb i en ret, der er beskyttet af bestemmelsen.

Det følger af konventionsorganernes praksis, at det ikke er enhver begrænsning i en persons handlinger, der vil udgøre et indgreb i den i bestemmelsen forudsatte betydning, selv om handlingen er motiveret af den pågældende persons overbevisning. Det må kræves, at overbevisningen kommer til udtryk i handlingen.

Hverken Den europæiske Menneskerettighedskommission eller Den europæiske Menneskerettighedsdomstol ses at have taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt et forbud mod rituelle slagtninger udgør et indgreb i en ret, der er beskyttet af artikel 9. Der findes imidlertid praksis af betydning for det rejste spørgsmål.

Kommissionens afgørelse af 5. marts 1976 i klagesag nr. 5947/72, X mod UK, D.R. 5, s. 8, vedrørte en klage fra en jødisk straffonsover, der klagede over, at fængselsmyndighederne ikke havde respekteret jødiske forskrifter for fødevarer. Kommissionen mente ikke, at der var sket nogen krænkelse af artikel 9, idet den lagde til grund, at klageren havde fået tilbudt mad, der efter de jødiske regler kunne anses for ren, og at fængselsmyndighederne, i det omfang det var muligt, havde respekteret klagerens religion. Afgørelsen kan fortolkes således, at Kommissionen forudsætningsvist lagde til grund, at klageren havde ret til at få mad, der var forberedt i overensstemmelse med sin religions foreskrifter. Såfremt denne fortolkning lægges til grund, kan der argumenteres for, at en religions krav til tidligere stadier i madlavningen, herunder krav til hvorledes et dyr skal slagtes, ligeledes vil være beskyttet af artikel 9, stk. 1.

Kommissionens afgørelse af 6. marts 1982 i klagesag nr. 8231/78, X mod UK, D.R. 28, s. 5, vedrørte blandt andet en indsats pligt til at rengøre sin fængselscelle. Kommissionen bemærkede, at klager var sikh, og at han gjorde gældende, at det var i strid med hans religion og kultur at vaske gulvet. Kommissionen fandt det godtgjort, at klagers religiøse overbevisning forbød ham at vaske gulvet, og lagde til grund, at et påbud herom udgjorde et indgreb i artikel 9, stk. 1's forstand. Indgrebet fandtes dog legitimeret udfra hensynet

til beskyttelsen af sundheden i fængslet, herunder såvel klagers som de øvrige indsatte.

Kommissionens afgørelse af 12. juli 1978 i klagesag nr. 7992/77, D.R. 14, s. 234, vedrørte en inder, der var sikh, og som var blevet idømt bøder for at have kørt på motorcykel uden styrthjelm. Klager gjorde gældende, at han som sikh var forpligtet til at have en turban på hovedet, og at han ville være nødt til at fjerne turbannen, hvis han skulle efterkomme kravet om at benytte styrthjelm. Kommissionen antog, at et krav om at benytte styrthjelm var en nødvendig sikkerhedsforanstaltning for motorcyklister. Kommissionen var derfor af den opfattelse, at eventuelle indgreb, der måtte have været i klagers religionsfrihed, var retfærdiggjort ud fra hensynet til beskyttelsen af sundheden, jf. artikel 9, stk. 2.

På baggrund af de nævnte sager vil Justitsministeriet - ligesom Anette Lund Hansen og Henrik Zahle - være tilbøjelig til at mene, at et forbud mod rituel slagting vil kunne udgøre et indgreb i en persons ret til at udøve sin religion i konventionens forstand. Dette skyldes slagtemetodens betydning for overholdelsen af de religiøst påbudte forskrifter om fødevarer.

I det omfang det kan lægges til grund, at der foreligger et indgreb i en ret, der er beskyttet af artikel 9, stk. 1, må det derfor vurderes, om et sådant indgreb vil kunne legitimeres efter artikel 9, stk. 2.

Såfremt et forbud mod slagting eller aflivning af dyr uden bedøvelse bliver gennemført ved en ændring af dyreværnsloven eller anden lovgivning, eller ved fastsættelse af administrative forskrifter, vil kravet om, at indgrebet skal være foreskrevet ved lov, være opfyldt, når forbudet i øvrigt er tilstrækkeligt klart og præcist.

Det er herudover et krav, at indgrebet varetager et anerkendelsesværdigt formål. Efter artikel 9, stk. 2, kan et indgreb blandt andet være begrundet i hensynet til beskyttelsen af den offentlige orden, sundhed eller sædelighed.

På dette punkt finder Justitsministeriet - ligesom Anette Lund Hansen og Henrik Zahle - at dyreværnsmæssige hensyn er omfattet af de hensyn, der legitimt kan begrunde et indgreb i religionsfriheden.

Spørgsmålet er herefter, om indgrebet kan siges at være nødvendigt i et demokratisk samfund. Heri ligger et krav om proportionalitet. Kravet indebærer, at forbudet mod slagting eller aflivning af dyr uden bedøvelse skal være et egnet middel til at forfølge formålet, og at forbudet er det mindst indgribende til at forfølge formålet. I vurderingen vil bl.a. indgå en afvejning af de modstående interesser (religionsfrihed og dyrevelfærd), herunder om formålet med indgrebet - at beskytte dyr mod unødigt lidelse i forbindelse med slagting - vil kunne opfyldes ved mindre indgribende foranstaltninger end et generelt forbud.

Efter Justitsministeriets opfattelse er der ikke i kontrolorganernes praksis sikkert grundlag for at fastslå, at et forbud mod rituel slagting, der er begrundet i dyreværnsmæssige hensyn, vil blive anset for at være i strid med menneskerettighedskonventionens artikel 9.

Spørgsmål nr. 9:

"Ministeren bedes kommentere materialet fra Det Mosaiske Trossamfund, herunder specielt de af Finn Schwartz under nr. 1 og 2 stillede spørgsmål, jf. bilag 27".

Svar:

Det nævnte materiale fra Mosaisk Trossamfund vedrører spørgsmålet om, hvorvidt et forbud mod rituel slagting af dyr vil være i strid med grundlovens bestemmelser om religionsfrihed eller med menneskerettighederne.

Der kan herom henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 7.

Retsudvalget
(L 93 - bilag 24)
(Offentligt)

FOLKETINGETS RETSUDVALG
Christiansborg, den 2. maj 1997

Udvalget udbeder sig - i 80 eksemplarer - ministerens
besvarelse af følgende spørgsmål:

Ad

L 93 Forslag til lov om ændring af dyreværnsloven. (Forbud mod
slagtning og aflivning af dyr uden bedøvelse).
Af Niels Højland (FP) m.fl.

7. Ministeren bedes kommentere henvendelsen fra Anette Lund
Hansen, cand. jur., ph.d.-studerende og Henrik Zahle, pro-
fessor, dr. jur., jf. bilag 23.

P.u.v.

Bjørn Elmquist,
formand.

Besvares af *Civ. v. r.*
Kopi afgivet til:

Dep.chefen

Adm.afd.

Domstolsafd.

Lovafd.

EF- og menne-
skeretsafd.

Dir f. K.

Til
justitsministeren

(Løbenr. 15346)

RETSUDVALGET

L 93 - bilag 23 (offentligt)

Rituel slagting og religionsfrihed

Af Anette Lund Hansen, cand.jur., ph.d.-studerende
og Henrik Zahle, professor, dr.jur.

Spørgsmålet om rituel slagting er til diskussion. Af central betydning er en vurdering af, hvilken angst og hvilke smerter de slagtede dyr har under den rituelle slagting. Herom gør der sig forskellige opfattelser gældende, og den følgende undersøgelse er bygget på den forudsætning, at der er i hvert fald en risiko for, at dyrene faktisk oplever slagtingen som angstfuld og smertefuld.

Slagtingens betydning for dyrene har været central i debatten. Senest er spørgsmålet belyst ved den dyreetiske udtalelse fra Det Dyreetiske Råd.

Formålet med det følgende er at bidrage med en analyse af den rituelle slagting set i religionsfrihedens perspektiv. Hensynet til religionsfriheden forekommer os at være underbelyst, og det har derfor været nødvendigt at foretage en undersøgelse af såvel den europæiske menneskerets regulering af religionsfrihed som reguleringen i den danske grundlov.

I det følgende redegøres først for den europæiske menneskeretlige regulering, dernæst for den danske grundlov.

I Den europæiske menneskeretskonvention og international ret*Den Europæiske Menneskerets Konventions artikel 9:*

Stk. 1. Enhver har ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed; denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller tro samt frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke.

Stk. 2. Frihed til at udøve sin religion eller tro skal kun kunne underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige orden, sundhed eller sædelighed eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Den engelske ordlyd af artikel 9:

1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or in private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.

2. Freedom to manifest one's religion or beliefs shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

Reglens struktur.

Beskyttelsen af religionsfriheden i artikel 9 kan opdeles i et indre og et ydre aspekt.

Det indre aspekt af religionsfriheden er reguleret i artikel 9, stk. 1, 1. led, og udgør retten til autonomt at have tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed (forum internum).

Det ydre aspekt af religionsfrihed er reguleret i artikel 9 stykke 1, 2. led, og udgør retten til at manifestere sin religion (forum eksternum).

Artikel 9 stk. 2, indeholder hjemlen for begrænsninger af religionsfriheden. I henhold til denne bestemmelse er det udelukkende retten til at udøve sin religion, der kan underkastes begrænsninger. Det indre aspekt af religionsfriheden er således en absolut rettighed, der ikke kan underkastes begrænsninger, mens det ydre aspekt af religionsfriheden er en relativ rettighed.

Ved at tillade begrænsninger af retten til at manifestere sin religion anerkendes det, at det i et demokratisk samfund - i hvilket adskillige religioner eksisterer side om side indenfor den samme befolkningsgruppe - kan være nødvendigt at begrænse retten til at manifestere sin religion, for at kunne forene de forskellige gruppers interesser og sikre at alles tro bliver respekteret¹.

Begrænsninger i retten til at udøve religionsfriheden skal være foreskrevet ved lov, være nødvendige i et demokratisk samfund og ske i henhold til et af de udtrykkeligt opregnede formål².

1. Se EMD 206-A s. 18 præmis 33.

2. Se nærmere nedenfor

Om rituelle slagtninger:

Religionsfriheden som en international menneskeret er reguleret i henholdsvis EMRK art. 9 og Konventionen om Civile og Politiske Rettigheder (CPR) art. 18, de to bestemmelser antages at skulle fortolkes overensstemmende³.

I den følgende fortolkning af indholdet af retten til at manifestere sin religionsfrihed i henhold til artikel 9 stk. 1, 2. led henvises derfor også til FN dokumenter.

Begrebet "to manifest" fortolker MK snævert, og dækker ikke enhver handling, der er motiveret eller influeret af en religion eller tro. For at handlingen er omfattet af beskyttelsen i art. 9, stk. 1, 2. led, skal den være udtryk for et sammenhængende syn på fundamentale problemer og denne bagved liggende religiøse opfattelse skal netop komme til udtryk ved den konkrete manifestation⁴.

Manifestationen af religionsfriheden i henhold til EMRK art. 9 kan udføres i form af "worship, teaching, practice or observance"; ved tilføjelsen af ordet "includes" i begyndelsen af artikel 9 stk. 1, 2. led indiceres, at den måde hvorpå religion eller tro kan manifesteres ikke er udtømmende defineret i artiklen⁵.

Størstedelen af praksis fra EMK angår manifestation af religion eller tro gennem "practice and observance". Det ser ud til at begrebet "observance" særligt tager sigte på handlinger af en stærk traditionel karakter, men grænsen mellem de to begreber er vanskelig at trække⁶.

EMK har i sin praksis ikke direkte taget stilling til spørgsmålet om rituelle slagtninger. Det nærmeste har været spørgsmålet om anerkendelsen af, at indsatte i fængsler skal have adgang til at modtage mad tilberedt i overensstemmelse med religiøse forskrifter⁷, ved at anerkende, at indsatte har ret til at modtage mad tilberedt i overensstemmelse med religiøse forskrifter anerkendes, at denne form for forskrifter er en del af retten til at manifestere sin religion.⁸ Visse religiøse forskrifter om fødevarer er afhængige af udførel-

3. Se Lars Adam Rehof og Tyge Trier i *Menneskeret* s. 270.
4. Se EMK 7050/75 *Arrowsmith vs. UK*, Dec. 12.10.78 i D&R 19 s. 5, og EMK 8741/79 X mod BRD i D&R 24 s. 137.
5. Se Niklas Blum, s. 63.
6. Se Christian Skakkebæk s. 10.
7. Se Appl. no. 5947/72 X vs UK, Dec. 05.03.76 D&R no. 5 s.8, og Appl. no. 13668/88 D. og E.S. vs. UK, 07.03.90, utrykt, henvisning fundet hos C. Skakkebæk.
8. Jvf. Frowein i *Festschrift für Karl Partsch* 1989 s. 249 (258), *Freedom of Religion in the Practice of the European Commission and Court of Human rights*.

sen af forudgående forberedende handlinger som f.eks. rituelle slagtninger. Med en anerkendelse af, at religiøst foreskrevne forskrifter om fødevarer er en del af religionsfriheden, ligger også en implicit anerkendelse af, at de forudgående handlinger, så som rituelle slagtninger, er en del af religionsfriheden.

Appl 5947/72 angik fængselsmyndighedernes overholdelse af fødevaremæssige forskrifter for ortodokse jøder. Kommissionen vurderede konkret, at der ikke forelå ikke nogen krænkelse af retten til at manifestere sin religion i henhold til EMRK art. 9. Afgørelsen stammer fra en periode, hvor Kommissionen anvendte doktrinen om "inherent limitations" ved fortolkning af omfanget af rettighedernes beskyttelse i forhold til indsatte i fængsler. Denne doktrin er siden hen i en anden kontekst udtrykkeligt forladt af Domstolen, hvorfor afgørelsen ikke kan anvendes yderligere i denne sammenhæng⁹.

En fortolkning af retten til at manifestere sin religion, så den også omfatter retten til at følge religiøst foreskrevne forskrifter om fødevarer, understøttes af en lignende fortolkning af CPR art. 18. CPR art. 18 stk. 1, 2. led, er en ordret gengivelse af EMRK art. 9, stk. 1, 2. led. Dog kan der ved fastlæggelsen af indholdet af religionsfrihedsbegrebet i henhold til CPR hentes vejledning i FN Deklarationen om forbud mod alle former for diskrimination og intolerance baseret på tro eller religion (herefter 1981-Deklarationen)¹⁰. I 1981-Deklarationens art. 6, jf. art. 1, stk. 1, 2. led, opregnes konkrete og typiske eksempler på, hvorledes religionsfriheden kan manifesteres. Opregningen er ikke udtømmende, hvilket allerede følger af ordene "inter alia".

Artikel 6 indeholder ikke udtrykkeligt et eksempel om overholdelsen af fødevaremæssige forskrifter som et eksempel på en typisk manifestation af religionsfriheden. Artikel 6 bygger på og er tydeligt inspireret af den grundlæggende FN rapport om religionsfrihed fra 1959. Rapporten mundede ud i 16 generelle regler om religionsfrihed samt et sæt "Draft principles on freedom and non-discrimination in the matters of religious rights and practices", og den anden af disse foreskriver; "Everyone should be free to comply with what is prescribed or authorized by his religion or belief, and free from performing acts incompatible with the prescriptions of his religion or belief"

I Draft principles uddybes dette i dokumentets tredje del, hvor det fastslås, at "Everyone shall be free to comply with what is prescribed or authorized by his religion or belief, and free from performing acts incompatible with the prescriptions of his religion

9. Se Van Dijk og Van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* s.576, samt EMD 12 Vagabond sagen s. 45 og EMD 18 Golder sagen s- 21-22.

10. *The Declaration on the Elimination on All Forms of Intolerance and Discrimination Based on Religion or Belief* af 25. nov 1981.

or belief, particular in the following respects, subject to the interest of a society as a whole as provided in parts III and IV”.

3. “No one shall be prevented from observing the dietary practices prescribed by his religion or belief”.

Da 1981-Deklarationens artikel 6 ikke er udtømmende og da bestemmelsen er stærkt inspireret af FN rapporten fra 1959, må det antages at en fortolkning af retten til at manifestere sin religion i henhold til artikel 6 i 1981-Deklarationen også omfatter retten til at overholde fødevaremæssige forskrifter.

Anvendes 1981-Deklarationen som fortolkningsbidrag og udfyldning til CPR art. 18 vil retten til at manifestere sin religion omfatte retten til at overholde religiøst påbudte forskrifter om fødevarer, samt de forudgående forberedende handlinger som rituel slagting. Da CPR art 18 og EMRK art. 9 som tidligere nævnt i almindelighed fortolkes overensstemmende, understøttes en fortolkning af artikel 9, hvor det fastlægges at retten til at manifestere sin religion også omfatter retten til at følge religiøst foreskrevne fødevaremæssige forskrifter.

Retten til religionsfrihed og forbudet mod diskrimination på grund af religion er dog ikke ensbetydende med, at de offentlige myndigheder under alle omstændigheder er forpligtet til at tage positive forholdsregler for at sikre overholdelsen af fødevaremæssige forskrifter for alle religioner og trosretninger.

Som en generel regel gælder dog, at ingen skal forhindres i at overholde de fødevaremæssige forholdsregler, som deres religion foreskriver¹¹.

Rituelle slagtinger og den europæiske menneskerets konvention:

Udgangspunktet må være, at religiøst påbudte forskrifter om fødevarer er afhængige af udførelsen af rituelle slagtinger, hvorfor et forbud mod rituelle slagtinger vil være et indgreb i religionsfriheden i henhold til EMRK art. 9 stk. 1, 2. led, d.v.s. retten til at manifestere sin religion.

På den anden side er det legitimt at begrænse retten til at manifestere sin religion jvf. EMRK art. 9 stk. 2, hvis dette sker i henhold til lov, for at varetage et af de udtrykkeligt opregnede formål og kan anses for at være nødvendigt i et demokratisk samfund. Det er disse betingelser for indgreb i retten til at manifestere sin religion vi herefter ser på.

Indgrebet skal være foreskrevet ved lov er en to-leddet betingelse. Et evt. dansk forbud vil komme til udtryk ved en lovændring af dyreværnsloven, hvorfor det vil opfylde betingelsen om at være “prescribed by law”.

11. Acot Krishnaswami, study of discrimination in matters of religious rights and practices UN doc E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1.

I EMRK art. 9 opregnes de hensyn, der legitimt kan begrunde indgreb, nemlig hensynet til "the public order, health or morals, or the rights and freedoms of others". Disse formål er meget brede og dækker næsten enhver handling, hvorfor det er sandsynligt at rituelle slagtinger vil kunne forbydes ud fra hensynet til den offentlige orden.

Endelig skal indgrebet være nødvendigt i et demokratisk samfund. Nødvendighedstesten udgør en interesseafvejning mellem individets interesse i overholde religiøst foreskrevne regler for behandling af fødevarer og samfundets mere overordnede interesse i, at dyr ikke i forbindelse med slagting og anden form for aflivning må påføres smerte eller anden form for lidelse, jf. dyreværnslovens § 13.

Ved nødvendighedstesten foretages en meget detaljeret og dermed ofte særdeles kasuistisk præget vurdering af, om samtlige omstændigheder giver grund til at antage, at en "fair balance" konkret findes at foreligge mellem individets rettigheder og samfundets interesse i at gøre indgreb i disse rettigheder¹².

På grundlag af EMD's praksis kan fastslås, at indgrebet for at opfylde nødvendighedstesten skal være udtryk for et presserende socialt behov (a pressing social need) og skal være proportionalt i forhold til målet¹³. At indgrebet er nyttigt, rimeligt og ønskeligt er ikke tilstrækkeligt, men på den anden side er nødvendighedskravet ikke ensbetydende med, at indgrebet skal være uundgåeligt (indispensable).

Ved prøvelsen af indgrebets nødvendighed overlades der en skønsmargin til de nationale stater og myndigheder. Bredden af denne skønsmargin fastlægges bl.a. ud fra følgende 6 kriterier, der har indflydelse på hvor meget EMD kræver af staternes dokumentation for indgrebets nødvendighed.

- a) Lokal bedømmelse af lokale forhold
- b) Konsensus standarden
- c) Er der tale om et væsentligt indgreb i lovgivers kompetence.
- d) Positive forpligtelser
- e) Væsentligt indgreb for individet
- f) Er der tale om en fundamental rettighed i et demokratisk samfund¹⁴

Ved bedømmelsen af om et forbud mod schächtning vil være et nødvendigt indgreb i religionsfriheden i et demokratisk samfund vil følgende standarder være relevante.

12. Se Lars Adam Rehof og Tyge Trier, *Menneskeret* s. 210 ff.

13. Se EMD 24 Handyside dommen.

14. Se Evind Einersen og Tyge Trier, "Den Europæiske Menneskeretsdomstols prøvelseskompetence - Doktrinen om margin of appreciation", *TER* 1991s. 570-593.

ad. b) Konsensus standarden

Hvis de fleste lande, som har tiltrådt EMRK, ikke har forbudt schächtning, kan det være vanskeligt for Danmark at begrunde at forbudet er nødvendigt netop i Danmark. Udelukkende Sverige, Norge, og Schweiz har et forbud mod rituelle slagtninger, mens Danmark, Frankrig og Finland har lovgivet om, at rituel slagting må foregå under særlige omstændigheder. Denne standard tillægges væsentlig vægt i EMD's behandling af klager

ad. e) Væsentligt indgreb for individet

Hvis indgrebet i art. 9 synes at medføre væsentlige konsekvenser for individet, altså et væsentligt indgreb i en personlig rettighed i modsætning til en materiel rettighed, skærpes statens bevisbyrde for, at indgrebet kan anses for nødvendigt.

Forbudet mod schächtning synes at udgøre et væsentligt indgreb i individets religionsfrihed, og sammenholdes dette med at religionsfriheden betragtes som et fundamentalt aspekt at individets liv, vil det utvivlsomt medføre en skærpelse af kravet til staternes bevis for nødvendigheden af indgrebet.

ad. f) Er der tale om en fundamental rettighed i et demokratisk samfund

Religionsfriheden er af EMD beskrevet som en fundamental rettighed i et demokratisk samfund¹⁵, heraf er en konsekvens, at kravene til staten om at bevise nødvendigheden af indgrebet skærpes¹⁶.

Proportionalitetsbedømmelsen, som nødvendighedstestens andet led:

Ved en proportionalitets bedømmelse vurderes midlet i forhold til målet.

Hvorledes vi etisk betragter rituelle slagtninger, må sammenholdes med, hvorledes vi etisk set generelt forholder os til dyr, dels i forbindelse med opdræt, dels i forbindelse slagting. Spørgsmålet er hvilken smerte schächtning påfører kvæg, set i forhold til hvilken smerte de generelle opdræts- og slagtemetoder påfører kvæg. Normalt foregår slagting af kvæg ved skydning med penetrerende bolt pistol, som medfører nærmest øjeblikkelig indtræden af døden, og dyret påføres beviseligt ingen smerte. Dette er et argument for et forbud mod schächtning.

Men det skal også i betragtning skal også tages, at rituelle slagtninger i 1994 udgjorde 5500 stk kvæg ud af 800.000 slagtede kreaturer i alt, eller 0,069% af det samlede antal

15. Se Kokkinakis Dommen EMD 260-A.

16. EMD 24, 28 30 og 44.

slagtinger af kvæg. Det relativt begrænsede antal af rituelle slagtinger vil på den anden side trække i retning af, at der ikke er grundlagt for et forbud.

Endvidere må indgrebets betydning for de religiøse grupper vurderes overfor, hvilken betydning det har for opnåelsen af målet om at behandle dyr etisk forsvarligt.

Det er udelukkende ortodokse jøder, der lever i henhold til religiøse regler, som foreskriver at Schächtning ikke må foretages uden for udgående bedøvelse. Det er således som udgangspunkt tale et begrænset udsnit af den jødiske menighed, der vil blive berørt af et forbud. For denne del af den jødiske menighed vil der dog være tale om et indgreb i en leve regel som anvendes dagligt og i forbindelse med varetagelsen af et primært behov, nemlig indtagelsen af mad, hvorfor indgrebet utvivlsomt må betragtes som væsentligt.

Det er i den sammenhæng relevant at inddrage det faktum, at et forbud mod foretagelsen af Schächtning uden forudgående bedøvelse ikke også medføre et forbud mod import af kød slagtet i henhold til disse religiøse forskrifter.

Forbudet i Danmark vil således ikke umuliggøre de ortodokse jøders opfyldelse af deres religiøse foreskrevne fødevaremæssige forskrifter, men det vil med stor sandsynlighed gøre de pågældende madvarer vanskeligere at skaffe og dyrere at købe.

Der er som ovenfor nævnt tale om et væsentligt indgreb i religionsfriheden for den ortodokse del af den jødiske menighed, hvorimod det lille antallet af rituelle slagtinger gør det vanskeligt at karakterisere som væsentligt i forhold til det generelle mål at sikre at dyr ikke påføres smerte eller anden form for lidelse i forbindelse med slagting.

I henhold nødvendighedstesten vil et totalt forbud mod Schächtning uden bedøvelse og uden forslag af alternative slagtemetode sandsynligvis ikke blive betragtet som proportionalt.

II Grundloven

For en vurdering af religionsfrihedens forhold til en rituel slagting er to bestemmelser i grundloven af særlig betydning:

Grundlovens § 67: Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden.

§ 70: Ingen kan på grund af sin trosbekendelse ... berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt.

Disse to grundlovsbestemmelser indeholder et regelsæt, som passende kan opdeles i tre led. For det første findes en grundlovsbeskyttelse af gudsdyrkelsen. Beskyttelsen sikrer borgerne en religiøs udfoldelsesmulighed, og spørgsmålet er her, om den rituelle slagtning omfattes af denne frihed.

For det andet indeholder grundloven en mulighed for, at denne frihed begrænses, idet friheden ikke må bruges til at lære eller foretage noget, som strider mod sædelighed eller offentlig orden. Spørgsmålet er her, om denne mulighed for begrænsning omfatter et forbud mod rituel slagtning.

Endelig indeholder grundloven et diskriminationsforbud, og spørgsmålet er her, om diskriminationsforbudet kan hindre, at et forbud mod rituel slagtning gennemføres, idet et sådant forbud skulle opfattes som en diskrimination af bestemte religiøse grupper.

1. Gudsdyrkelse og slagtning

Religionsfriheden beskyttes efter grundlovens § 67 som en ret for borgerne til at "forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning". Det beskyttes, er altså retten til at forene sig for at dyrke Gud på den beskrevne måde. Heri ligger for det første en ret til at forene sig, og det betones ofte i den forfatningsretlige litteratur, at religionsfriheden netop knytter sig til foreningsfriheden, sml. allerede Holck s. 268, der betoner, at "grundloven har altså ikke med hensyn til religiøse samfund indskrænket sig til, således som med hensyn til andre foreninger, at hjemle borgerne ret til at forene sig i ethvert lovligt øjemed, sml. grundlovens § 78, men tillagt dem en almindelig og ubetinget ret til at forene sig i samfund af den i grundlovens § 67 omhandlede beskaffenhed."¹⁷

Religionsfriheden omfatter imidlertid ikke alene selve foreningsdannelsen som sådan, men må tillige antages at indeholde en ret til at forsamle sig med henblik på gudsdyrkelse, såvel som en individuel adgang til gudsdyrkelse.¹⁸

Det umiddelbare formål med virksomheden skal være gudsdyrkelse, jfr. Matzen.¹⁹ Men til den egentlige gudsdyrkelse hører ikke blot selve den religiøse virksomhed under f.eks. en gudstjeneste, men også de praktiske forudsætninger for det religiøse livs udførelse. Således opførelse af kirker, ansættelse af præster, oprettelse af særlige

17. C.G. Holck; Den danske Statsforfatningsret II, 1869.

18. Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret, 1954 s. 632.

19. Henning Matzen: Den danske Statsforfatningsret III, 1909 s. 299.

præsteskoler.²⁰ Uden for beskyttelsen falder på den anden side foreninger, der nok har et religiøst sigte, men hvis øjemed dog ikke er gudsdyrkelse, f.eks. sportsforeninger eller fritidsklubber med religiøst præg.²¹

Centralt er det, at bestemmelsen efter formuleringen i dens andet led omfatter såvel lære som handlinger ("læres eller foretages"). Det er på den baggrund, at man kan drøfte, om bestemmelsen giver mulighed for flerkoneri, jfr. f.eks. Matzen s. 300-301 og Berlin s. 351, tiggeri, Holck s. 273, Matzen s. 302, s. 303, kirkelig procession, Matzen s. 303, jfr. dog Matzen s. 302 og Holck s. 272, såvel som det nævnte kirkebyggeri, Matzen s. 303-304. Religionsfriheden er ikke begrænset til den gudsdyrkelse, der foregår på bestemte tider og klokkeslæt, men må anskues med udgangspunkt i den enkelte religion som den virksomhed, som efter religionen anses som integreret i den enkeltes eller menighedens gudsdyrkelse.

Slagtning er grundlaget for menighedens animalske føde, og slagtingen er et integreret element i den islamiske og jødiske tro. Også slagtemåden må derfor anses som et element i den islamiske og jødiske gudsdyrkelse, og den må derfor som udgangspunkt anses som omfattet af religionsfriheden.

En regulering af den rituelle slagting må på denne baggrund anskues som et spørgsmål om en *indskrænkning af religionsfriheden*.

2. *Indskrænkning af religionsfrihed*

Et vilkår for religionsfriheden er ifølge grundlovens § 67, "at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden".

Religionsfriheden gælder altså kun med den indskrænkning, at der ikke må "læres eller foretages" noget, som er i strid med "sædeligheden eller den offentlige orden". Til uddybning heraf anførtes allerede hos Holck s. 270, at det ikke er tilstrækkeligt til at frakende et religiøst samfund ret til en lovlig eksistens "at dets læresætninger er farlige eller skadelige, når de ikke kunne siges at stride mod sædelighed eller de til den offentlige ordens betryggelse givne love". Men nogen nærmere uddybning heraf findes ikke i litteraturen, hertil Berlin s. 351f, Poul Andersen s. 633.

Som grundsynspunkt må antages, at det er overladt til lovgivningsmagten at fastsætte, hvilke krav der følger af hensynet til henholdsvis "sædelighed" og "offentlig orden". Hvilke hensyn der i denne forbindelse kan tages, findes der ikke nogen systematisk redegørelse for i litteraturen. Men kirkebyggeri - som jo er nødvendigt til realisering af

20. Jfr. Knud Berlin: Den danske Statsforfatningsret II, 1939 s. 350.

21. Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret, 1980 s. 754.

gudsdyrkelse - skal naturligvis følge de gældende bygge love, Poul Andersen s. 633 note 2. En religiøs åbning for flerkoneri støder mod ægteskabslovens monogamiske ordning, jfr. Matzen s. 300, Berlin s. 351. Også dyrebekyttelse må kunne indgå som et hensyn, der sætter grænser for, hvordan gudsdyrkelse kan praktiseres. Det kan altså som udgangspunkt ikke afvises, at en regulering af slagtemetoder ud fra dyreetiske synspunkter, som svarer til synspunkter, der i øvrigt er lagt til grund for lovgivningen, er grundlovmæssige, selvom de indebærer en begrænsning af den måde, hvorpå en gudsdyrkelse kan finde sted.

3. Diskriminationsforbud

Grundlovens § 70 indeholder en lighedsgrundsætning, idet den foreskriver, at ingen på grund af trosbekendelse kan nægtes adgang til rettigheder eller unddrage sig forpligtelser, jfr. nærmere grundlovens § 70.

Det bør derfor overvejes, om et forbud mod rituel slagting kan indebære en krænkelse af dette diskriminationsforbud.

Et første spørgsmål er herved, hvad der sigtes til med "rettigheder". Herom anføres hos Matzen s. 285-86, at "derunder indbefattes ethvert gode, hvis nydelse er beskyttet af retsordenen, således at det ikke vilkårligt kan berøves den pågældende ..."

Forbudet tager naturligvis først og fremmest sigte på situationer, hvor f.eks. en trosbekendelse gøres til en betingelse for adgang til nydelse af borgerlige eller politiske rettigheder, og det er klart, at en sådan ordning ville være i strid med grundlovens § 70, jfr. Berlin s. 356. Vanskeligere er situationen, hvis forbudet ikke er motiveret i trosbekendelse, eller hvis der kan rejses tvivl herom. Det var således i den ældre litteratur omtvistet, om det tidligere gældende forbud mod fremmede jøders adgang til Danmark var religiøst begrundet eller begrundet i frygt for ulovlig handel. De retslærde, der fandt forbudet begrundet i den religiøse overbevisning, betragtede forbudet som bortfaldet med grundloven af 1849 (§ 84); mens de forfattere, der fandt forbudet begrundet i frygten for ulovlig handel mv., først betragtede det som bortfaldet, da det blev udtrykkeligt ophævet i 1850, jfr. hertil Holck s. 286, Berlin s. 356, på den anden side Matzen s. 286. Selvom drøftelsen angår en situation, som er noget fjern fra den her behandlede, kan der dog læres det af drøftelsen, at for bedømmelsen af, om en foranstaltning strider med diskriminationsforbudet, er det afgørende at afdække den reelle begrundelse bag reguleringen, og såfremt denne fokuserer på trosbekendelsen som grundlag for et forbud, kan forbudet være i strid med grundlovens § 70, selvom det fremtræder som løsrevet fra hensyn til trosbekendelse.

Rækkevidden af grundlovens § 70 har nylig været drøftet i et par familieretlige sager vedr. Jehovas Vidner, som er blevet behandlet ved Folketingets Ombudsmand. Se herved FOB 1988 s. 121, der angik Adoptionsnævnets tilbageholdenhed med hensyn til godken-

delse af Jehovas Vidner som adoptanter, og hvor ombudsmanden påpegede nødvendigheden af en individualiseret bedømmelse, og FOB 1989 s. 78, der angik et vilkår om, at et barn under samværsbesøg hos sin far ikke måtte oplæres i Jehovas Vidners tro, og hvor ombudsmanden fandt en præcisering af dette vilkår ønskelig.²²

Diskriminationsforbudet vedrører også opfyldelse af forpligtelser: Ingen kan unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt med henvisning til sin trosbekendelse. Dette er grundlag for at anse det for legitimt at forbyde tiggeri, jfr. Holck s. 288, men bestemmelsen indebærer ikke noget forbud mod, at lovgivningsmagten viser en særlig imødekommenhed over for religiøse samfund ved at indrømme dem fritagelser eller lempelser under hensyn til den religiøse samvittigheds krav, jfr. Poul Andersen s. 637, Ross s. 756, men modsat Matzen s. 295, Berlin s. 362. Denne mulighed for at vise en særlig imødekommenhed i forhold til religiøse minoriteter ligger bag muligheden for fritagelse for værnepligt på grund af religiøs overbevisning, og den ligger bag de gældende regler for slagtning uden forudgående bedømmelse, jfr. herom Ross s. 756 note 42, sml. Zahle s. 148.

Det kan herefter sammenfattende konkluderes, at en generel regulering, f.eks. bygningslovgivning som gældende for kirkebyggeri, ikke indebærer noget brud på den religiøse frihed, alene fordi reguleringen angår byggevirksomhed af betydning for gudsdyrkelse. Den almindelige lovgivning må gælde for enhver, og den religiøse lære og virksomhed må indrette sig på denne og kan ikke vilkårligt kræve sig fritaget for almindeligt gældende forskrifter, blot fordi virksomheden er religiøst motiveret.

Spørgsmålet er herefter, om en indførelse af et forbud mod rituel slagtning vil indebære en religiøs diskrimination. Spørgsmålet må besvares på baggrund af en sammenkædning af bestemmelserne i grundlovens § 68 og § 70, jfr. om en sådan sammenkædning Ross s. 755.

Et forbud mod rituel slagtning indebærer en justering af de gældende slagteregele, således at disse gælder alment. Udgangspunktet må for så vidt være, at der heri ikke ligger nogen diskrimination i strid med grundlovens § 70, eftersom iagttagelsen af de gældende forskrifter vedr. slagtning må henregnes til "den almindelige borgerpligt" og således som gældende for enhver. En sådan generel slagteregele kan enten opfattes som en fratagelse af en rettighed - nemlig fratagelsen af den hidtil gældende rettighed for muslimske og jødiske samfund til at gennemføre rituel slagtning - eller som en indførelse af en almindelig borgerpligt med hensyn til udførelse af slagtning. Om spørgsmålet vurderes på den ene eller den anden måde, kan ikke have betydning for den juridiske vurdering.

22. Se hertil Henrik Zahle: Dansk Forfatningsret 3, 1997 s. 147.

Gennemførelse af et generelt forbud mod rituel slagting er motiveret i hensynet til dyrenes beskyttelse mod angst og smerte. Det ligger uden for vores sagkundskab at vurdere, om og med hvilken styrke en sådan smerte gør sig gældende, men det må ved bedømmelsen lægges til grund, at dyr også i andre situationer oplever angst og smerte. Dette gælder såvel den almindelige håndtering af husdyr, ikke mindst i tiden op til en slagting, og dette gælder ved flere former for (lovlig) jagt, både under selve jagten og efter et vellykket eller mindre vellykket anskud. Også mange transportformer rummer alvorlige skader på dyr.

Set ud fra et hensyn til dyrebeskyttelse er den rituelle slagting således vel relevant, men dog kvantitativt af relativt begrænset betydning. Det er på den baggrund, at man kan rejse spørgsmålet, om et forbud mod en rituel slagting vel kan anses som et sagligt begrundet bidrag til en begrænsning af dyrs angst og lidelse, men dog også kan anskues som et vilkårligt udvalgt område, der efterlader væsentlige og store områder af angst og lidelse for vilde og tamme dyr uberørt.

I dette perspektiv er spørgsmålet altså, om religionsfriheden som beskyttet i grundlovens § 68 og diskriminationsforbudet i grundlovens § 70, der begge overlader til lovgivningen at fastsætte grænser for, hvad der lovligt kan gøres, må forbindes med det principielle synspunkt, at begrænsninger i gudsdyrkelsen kan være diskriminatoriske, ikke blot fordi der sættes en særlig barriere begrundet i trosbekendelse, men også i tilfælde, hvor en generel regulering vilkårligt rammer en (lille) gruppes gudsdyrkelse ud fra hensyn (dyrebeskyttelse), som kun meget ufuldstændigt og derfor uden nødvendighed varetages gennem den almindelige regulering.

Spørgsmål i denne retning er ikke tidligere behandlet i dansk forfatningsret, og traditionen ved fortolkning af grundlovens § 68 og § 70 lægger ikke op til den mere dynamiske vurdering, som de anførte synspunkter udtrykker, men i lyset af de synspunkter, som finder støtte i den europæiske menneskerettighedskonventions fortolkning, kan det dog ikke afvises, at der også ved en aktualiseret fortolkning af grundlovens bestemmelser om religionsfrihed kan hentes støtte for at sætte spørgsmålstejn ved, om lovgivningsmagten står ganske frit, når den regulerer adfærd, som sætter grænser for religiøse minoriteters gudsdyrkelse. Det forekommer nærliggende at forvente, at sådanne grænser ikke blot isoleret betragtet er egnede til at nå et mål (undgå de hidtil rituelt slagtede dyrs angst og lidelse), men tillige i det hele må anses som saglige i forhold til den generelle målsætning (at spare dyr for angst og lidelse i forbindelse med aflivning). Forbudet mod rituel slagting må således sammenholdes med tolerancen over for den angst og lidelse, som dyr i andre sammenhæng kan udsættes for.

Selv om der ikke er sikkert litterært fundament for synspunktet, forekommer det os i religionsfrihedens perspektiv betænkeligt at gennemføre et forbud mod rituel slagting.

Der er ikke med denne konklusion taget stilling til, om den rituelle slagting kan tilrettelægges på en anden måde end den hidtidige, således at der herved sker en "humanisering" (!) af slagteformen.

FOLKETINGETS RETSUDVALG
Christiansborg, den 2. maj 1997

Udvalget udbeder sig - i 80 eksemplarer - ministerens
besvarelse af følgende spørgsmål:

- Ad
L 93 Forslag til lov om ændring af dyreværnsloven. (Forbud mod
slagtning og aflivning af dyr uden bedøvelse).
Af Niels Højland (FP) m.fl.
9. Ministeren bedes kommentere materialet fra Det Mosaiske
Troessamfund, herunder specielt de af Finn Schwartz under
nr. 1 og 2 stillede spørgsmål, jf. bilag 27.

P.u.v.

Bjørn Elmquist,
formand.

Besvares af *Civ. R. H.*
Kopi afgivet til:

Dep.chefen	<input checked="" type="checkbox"/>
Adm.afd.	<input checked="" type="checkbox"/>
Domstolsafd.	<input checked="" type="checkbox"/>
Lovafd.	<input checked="" type="checkbox"/>
EF- og menne- skeretsafd.	<input checked="" type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>
Dir f. K.	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>

Til
justitsministeren

(Løbenr. 15364)

97-150-416

Retsudvalget
(L 93 - bilag 27)
(Offentligt)

FOLKETINGETS RETSUDVALG
Christiansborg, den 2. maj 1997

Til udvalgets medlemmer og stedfortrædere.

Ad
L 93

Forslag til lov om ændring af dyreværnsloven. (Forbud mod
slagtning og aflivning af dyr uden bedøvelse).
Af Niels Højland (FP) m.fl.

Vedlagt omdeles materiale modtaget d.d. under foretræde af
Det Mosaiske Troessamfund.

Med venlig hilsen

Mette Vestergaard,
udvalgssekretær.

(Løbenr. 15360)

NOTAT TIL BRUG FOR FORETRÆDE FOR FOLKETINGETS RETSUDVALGET 2. MAJ 1997 kl. 12.45

Fra en jurists synsvinkel giver beslutningsforslagene nr. B 54 og 56 anledning til bemærkninger vedrørende beskyttelsen af den enkelte's frihedsrettigheder, herunder navnlig religionsfriheden.

For Retsudvalget er det væsentligt at vide, at den rituelle jødiske slagtning, der jo har været lovlig siden i hvert fald 1808, i en kort periode på 3 måneder i 1954 var forbudt.

[Ved bekendtgørelse nr. 233 af 18. august 1953 om slagtning af husdyr §1 fastsattes krav om bedeværelse forud for slagtning. Bekendtgørelsen skulle træde ikraft den 1. april 1954. Ved bekendtgørelse nr. 234 af 24. juni 1954 om ændring af bekendtgørelse om slagtning af husdyr §1 blev slagtning efter jødisk ritue igen tilladt med virkning fra 1. juli 1954.

Efter det oplyste blev jødisk rituel slagtning på intet tidspunkt faktisk stoppet.]

Det er naturligvis af betydning at få at vide, hvorfor Justitsministeren på daværende tidspunkt skiftede holdning fra et forbud til aksept - sådan uden videre.

Jeg ved fra Det Mosaiske Troessamfund, at der i forbindelse med ændringen af "ændringsbekendtgørelsen", hvorefter den tidligere lovlige rituelle slagtning igen blev lovlig, blev udarbejdet et responsum af professor i statsret, jur. dr. Alf Ross - Danmarks formentlig mest anerkendte statsretsekspert gennem tiderne.

Dette responsum kan alene have drejet sig om bekendtgørelsens eventuelle strid med grundloven, og derfor har jeg naturligvis på Det Mosaiske Troessamfunds vegne anmodet om aktindsigt i de to gamle bekendtgørelsessager - en aktindsigt, der ikke har været mulig at gennemføre, idet Justitsministeriet via Rigsarkivet ikke kan finde sagerne, der synes bortkommet.

Dette er beklageligt, og det er efter min opfattelse endnu mere beklageligt, at Justitsministeriet ikke tidligere har fundet anledning til at tage de gamle sager frem og i den forbindelse vurdere, hvorvidt professor Alf Ross' analyse af Grundloven og religionsfrihedsproblematikken fortsat har relevans.

I amerikansk ret er den jødiske rituelle slagtning blevet prøvet ved USA's højesteret (Jones v Butz 374 F. Supp.1284 (1976)), og "in October of 1974, the United States Supreme Court affirmed the lower court's ruling, thereby confirming the humaneness of Shechita and also its constitutionality throughout the USA."

Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden.

skal (også) ses i sammenhæng med det folkeretlige lovkompleks - Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - der nu er inkorporeret i dansk ret.

Vi har klare eksempler på - senest fra Højesteret fra forrige uge - at domstolene tillægger Den Europæiske Menneskerettighedskonvention en særlig betydning, når vi ser på retsgarantier i relation til den enkelte.

De foreliggende beslutningsforslag med et forbud mod rituel slagtning må således vurderes dels i forhold til den danske grundlovs bestemmelser om religionsfrihed dels i sammenhæng med Artikel 9 og 18 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som værner religionsfriheden og skal forhindre usaglig magtfordrejning.

Lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
Lov nr. 285 af 29. april 1992

Artikel 9

Stk. 1. Enhver har ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed; denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller tro samt frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke.

Stk. 2. Frihed til at udøve sin religion eller tro skal kun kunne underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

[Se bl.a. om denne bestemmelse Lars Adam rehof & Tyge Trier, Menneskeret, 1990 s. 270ff. og Peer Lorenzen, Lars Adam rehof & Tyge Trier Kommentaren til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention s. 252ff]

Artikel 18.

~~*De indskrænkninger, som er tilladt efter denne konvention i de her nævnte rettigheder og friheder, må ikke anvendes i nogen anden hensigt end den, som de er foreskrevet for.*~~

[Se bl.a. om denne bestemmelse Lars Adam rehof & Tyge Trier, Menneskeret, 1990 s. 110ff. og Peer Lorenzen, Lars Adam rehof & Tyge Trier Kommentaren til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention s. 328ff]

Den der er kyndig i den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9 ved, at man kan regulere religiøs adfærd bl.a. under hensyn til sundheden eller sædeligheden. Der er altså tale om - i et vist omfang - de samme begrænsninger, som følger af religionsfrihedsbestemmelsen i Grundloven.

HORTEN & PARTNERE

Det er dog afgørende, at der ved den proportionalitetsvurdering, der skal foretages efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9 og artikel 18, skal der tages hensyn til, om den enkelte stat har grebet ind overfor lignende forhold generelt, eller om der er tale om en regulering, som alene rammer et religiøst mindretal samt til om hensynet til (i dette tilfælde) dyrets ekstra lidelse kan påvises.

Ved den generelle vurdering er det således af betydning, at man i det danske samfund generelt set akcepterer adfærd, der forvolder dyrs lidelse.

Den korte tid her i retsudvalget tillader ikke en lang gennemgang af ligeartede forhold men lad mig i flæng nævne:

- jægeres ret til at nedlægge vildt, uanset at vi alle ved, at et relativt stort antal dyr bliver anskuddt
- slagtning af vildt på hjortefarme, som jo heller ikke sker ved bedøvelse men ved nedskydning
- dyreforsøgsproblematikken
- akcepten af livsvilkår for husdyr, som vi jo udemærket ved ikke har livsvilkår, der på nogen måde kan betragtes som naturlige eller lidelsesbegrænsende f.eks. afhorning af kalve, kastrering af svin, transport mv.

Jeg skal ikke tage stilling for eller imod de anførte eksempler, for det er ikke det, der er det afgørende.

Det afgørende er derimod det forhold, at når den danske stat akcepterer sådanne livskonditioner og aflivninger af dyr, så kan den danske stat meget let komme ind i en krænkelse af artikel 9 og artikel 18 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvis man regulerer de afsluttende få sekunder af et dyrs liv kun i relation til en religiøs minoritet, hvis slagtemængde slet ikke står i relation til f.eks. jægerens nedskydning af vildt.

Der mangler efter min opfattelse en proportionalitet eller en sammenhæng i indgrebet, og denne manglende proportionalitet eller sammenhæng medfører en alvorlig risiko for, at menneskerettighedskonventionens beskyttelsesbestemmelser sammenholdt med FN's internationale konvention om civile og politiske rettigheder (CPR-konventionen) artikel 27, der sikrer, at minoriteter har ret til at praktisere egen kultur og religion, vil blive overtrådt ved en gennemførelse af de foreliggende beslutningsforslag.

[Se bl.a. om CPR-konventionen Lars Adami rehof & Tyge Trier, Menneskeret, 1990 s. 434ff.]

Jeg skal i den forbindelse også henvise til, at disse betragtningen jo har en helt særlig dimension, når EU ved rådets direktiv af 22. december 1993 (implementeret i dansk ret ved Bekendtgørelse nr. 1037 af 14. december 1994 om slagtning og aflivning af dyr) direkte legitimerer, at den rituelle slagtning er en tilladelig undtagelse til det generelle bedøvelseskrav.

Det er vanskeligt uden kliniske beviser, som ikke foreligger, hverken internationalt eller nationalt, nu at gøre gældende, at hensynet til dyrene klart overstiger proportionalitetskravet i Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sammenholdt med konventionen om civile og politiske rettigheder fra FN.

HORTEN & PARTNERE

Jeg skal understrege, at der efter min opfattelse er en alvorlig risiko for, at en gennemførelse af beslutningsforslagene vil være i strid med Grundloven og/eller Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og det kan undre mig, at Justitsministeriet ikke har gennemført en udrødning af følgende 2 problemstillinger, når Rådet for Etniske Minoriteter ved udtalelse af 22. november 1996 (også) har peget på problemstillingen:

- 1 Vil et forbud mod rituel jødisk slagting være i strid med Grundloven, som statsretseksperten Alf Ross tilsyneladende har givet udtryk for?
- 2 Vil et forbud mod rituel jødisk slagting være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sammenholdt med FN's internationale konvention om civile og politiske rettigheder - i den forbindelse kunne man have anmodet Centret for Menneskerettigheder om en udtalelse.

For mig at se kan Folketinget vanskeligt gennemføre en lovgivning, uden at disse centrale problemstillinger på tilstrækkelig måde er blevet belyst, og det er de ikke.

Jeg skal stærkt opfordre til, at disse problemstillinger bliver belyst.

København den 2. maj 1997


Finn Schwarz

BENT LEXNER

Overrabbiner ved Det mosaiske Troessamfund
Tlf: 35 26 35 40 - Telefax: 39 29 25 17

02.05.97

Til Folketingets Retsudvalg.

Biblen indeholder essentielle elementer af etiske og humanistiske værdier som er og har været udgangspunkt for hele den civiliserede verden. Biblen giver os retningslinier for, hvorledes vi skal forholde os overfor vore medmennesker og også om, hvorledes vi skal forholde os overfor dyr. Ja - den jødiske tradition er i virkeligheden op til det forrige århundrede den eneste lov, der konsekvent forbyder dyremishandling. Det bliver derfor ensbetydende med at sætte tingene på hovedet, når man nu anklager denne lovgivning for at være etisk uacceptabel.

Slagtning efter jødisk ritus er her i landet og i alle andre EU lande ligestillet med andre tilladte humane slagtemetoder. Det ønsker Det mosaiske troessamfund fastholdt.

Med hensyn til behandlingen af de nuværende forslag fremlagt i Folketinget skal jeg gøre opmærksom på, at man simpelthen har undladt at rådføre sig med det organ der i Danmark er højeste autoritet indenfor problematikken om dyrs lidelser - Det Veterinære Sundhedsråd.

Hvis en debat om menneskelige lidelser føres, spørges retslægerådet. Hvorfor har man undladt en henvendelse til Det veterinære Sundhedsråd?

I 1988 udtalte dette råd: "På baggrund af rådets observationer fra besigtigelsen må det antages, at det akutte blodtryksfald i forbindelse med overskæring af begge halspulsårer og vener medfører hurtig bevidstløshed og dermed tab af smertesans"

Samme år udtaler det daværende etiske råd vedrørende husdyr: "Rådet finder imidlertid, at de slagtninger som finder sted efter jødisk og islamisk ritus vil kunne anses for etisk forsvarlige, når dyr anbringes og fastholdes i en boks, der er godkendt af myndighederne, og hvor dyrene slagtes og afbløder i stående stilling".

Hvad er der så sket i de seneste år. Svaret er nok forbavsende. Absolut intet. Så sent som i 1994 kommer Dyreværnsrådet, der ellers anbefaler, at dyr skal bedøves før slagtning, til den opfattelse, "at blodtilførsel via Arterie vertebralis ikke i væsentlig grad kan hindre dette blodtryksfald og i væsentlig grad udsætte bevidsthedstab". Denne opfattelse gentages i det materiale, som Dyreværnsrådet fremsender i april 1997.

Hvilke argumenter er så på bordet. Tvivlen, måske er der alligevel!! Der tales om, at ingen jo med sikkerhed kan bevise noget, og så skal tvivlen komme dyrene til gode.

På dette løse grundlag kan vi ikke acceptere, at man stempler en gældende jødisk lov som dyremishandling. En ting er alle enige om. Smerter kan ikke måles og hjerneaktivitet betyder ikke bevidsthed.

Det mosaiske Troessamfund har altid været parat til at drøfte ting der teknisk kunne forbedre slagtemetoden, sidst i forbindelse med indførelsen af den boks, der nu anvendes ved alle slagtninger på slagteriet i Slagelse. Også ved denne lejlighed vil vi meget gerne deltage i drøftelser der kunne forbedre slagtemetoden. Dyreetisk Råd er fremkommet med et forslag, som jeg anser for et fornuftigt grundlag for disse drøftelser. Vi vil meget gerne være imødekommende overfor muligheden for at acceptere skydning efter snittet.

Til gengæld er udvalgets konklusion uacceptabel for Det mosaiske Troessamfund. Vi kan ikke acceptere at Danmark skulle være det første land der efter krigen erklærer jødisk lovpraksis for etisk uacceptabel.

Med venlig hilsen


Bent Lexner