



Številka: U-I-140/14-23

Datum: 14. 5. 2018

PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNICE IN SODNIKOV DR. MATEJA ACCETTA, DR. DUNJE JADEK PENSA IN DR. RAJKA KNEZA K ODLOČBI ŠT. U-I-140/14 Z DNE 25. 4. 2018, KI SE MU PRIDRUŽUJE SODNICA DR. JADRANKA SOVDAT

Strinjamo se, da drugi odstavek 25. člena Zakona o zaščiti živali (v nadaljevanju ZZZiv) ni v neskladju z Ustavo, a le do neke mere se strinjamo z razlogi odločbe. V tem pritrdilnem ločenem mnenju želimo izraziti naš pogled predvsem na dvoje: *prvič*, na vprašanje, ki ga naslavlja trpljenje živali, neizogibno navzoče v prav vsakem procesu njihovega usmrčevanja, in odgovornost človeka, da se vzdrži ravnanj, ki to trpljenje po nepotrebnem povzročajo; in *drugič*, na iskanje odgovora na ustavnopravne razsežnosti, povezane s tem vprašanjem v okviru ustavno zagotovljene svobode veroizpovedi, ki jih odpirata pobudnika. Naš pogled na razreševanje te dileme se razhaja s stališči, razvidnimi iz razlogov odločbe.

I.

Pobuda natančno opisuje sam obredni zakol in njegov pomen, ki ga ima po verskem nauku pobudnikov. Brez dvoma si pobudnika prizadevata za prostor za udejanjanje svobode veroizpovedi v procesu usmrčevanja živali v slovenskih klavnicah, ki bi omogočil, da bi se lahko namesto zapovedanih spoštovala njihova verska pravila in s tem verski pomen obrednega zakola. Vendar iz pobude ni razvidno, da bi pobudnika želela v klavnicah na območju Republike Slovenije sama izvrševati obredne zakole oziroma pri njih sodelovati. Od tu izvira v odločbi opredeljeno razumevanje ustavnopravne graje pobude, ki se osredotoča na specifični protiustavni učinek

izpodbijane določbe, ki naj bi izviral iz zahteve Ustave, »[...] da bi se lahko muslimanski verniki oskrbovali s *halal* mesom iz slovenskih klavnic, za vsakodnevno prehranjevanje, in tudi (ob priložnosti kurban bajrama) za prehranjevanje in za ustrezno delitev mesa po tretjinah [...]«. ¹ Le v tem smislu se pobudnikov izpodbijana določba, ki ni brez pomena za preskrbo s *halal* mesom, sploh lahko dotika neposredno in osebno, kar je pogoj za dovoljenost pobude. Strinjamo se zato z razumevanjem pobude, razvidnim iz odločbe, ki je po našem mnenju bistveno za opredelitev ustavnopravne teme obravnavanega primera. Odgovoriti je zato treba, kot razumemo, na očitek pobude, da izpodbijana določba v nasprotju z Ustavo preprečuje, da bi se lahko muslimanski verniki oskrbovali s *halal* mesom iz slovenskih klavnic (za vsakodnevno preskrbo in uživanje *halal* mesa kakor tudi preskrbo s *halal* mesom ob priložnosti islamskega verskega praznika kurban bajram zaradi uživanja takega mesa oziroma zaradi njegove ustrezne delitve po tretjinah).

Strinjamo se nadalje, da je omenjeni očitek treba presoјati z vidika pravice iz prvega odstavka 41. člena Ustave.² Prav tako v celoti sprejemamo stališča, povzeta iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 46/10, in OdlUS XIX, 4), ki opredeljujejo vsebino navedene temeljne svoboščine. Tako sprejemamo, da s stališča manifestacije notranjih osebnih odločitev navzven (t. i. *forum externum*)³ verska svoboda jamči pravico do svobodnega izpovedovanja vere oziroma pripadnosti veri (npr. širjenje verskih resnic) ter pravico do svobodnega izvrševanja vere (izvrševanja ravnanj, ki so sestavni del vere – bogoslužje, obredje, rituali, druga pravila ravnanja, ki izhajajo iz verskega nauka, izpolnjevanje verskih dolžnosti, povezovanje v skupnosti, itd.).⁴ Strinjamo se nadalje, da so prek 41. člena Ustave varovana navzven zaznavna ravnanja, ki so pomembno povezana s posameznikovim verskim prepričanjem; pomembno v smislu, da so razumno povezana z bistvom verskega prepričanja in brez njih verska svoboda za posameznika postane pomembno okrnjena. Ti dve izhodišči opredeljujeta zunanje meje prostora, ki naj omogočijo svobodno izpovedovanje vere in ki jih je oblast zato zavezana spoštovati. Prav tako v celoti sprejemamo kriterije, ki jih je Ustavno sodišče izoblikovalo v odločbi št. U-I-92/07 za presojo *versko nevtralnih zakonskih zapovedi in prepovedi*, ki s tem, ko stremijo k varstvu občečloveških vrednot, lahko vplivajo na soopredeljevanje prostora za uresničevanje svobode veroizpovedi. Naj s tem v zvezi poudarimo stališče Ustavnega sodišča, da te norme pomenijo omejitev svobode veroizpovedi *le* tedaj, ko se nanašajo na tiste manifestacije religioznega, ki so razumno povezane z bistvom verskega prepričanja in brez katerih verska svoboda za posameznika postane pomembno okrnjena. Zato, kot sledi iz odločbe št. U-I-92/07,

¹ Prim. 10. točko obrazložitve odločbe.

² Prim. 17. točko obrazložitve in prvi stavek 20. točke obrazložitve odločbe.

³ V obravnavani zadevi odločba Ustavnega sodišča versko svobodo presoja izključno s tega vidika.

⁴ Odločba št. U-I-92/07, 81. in 84. točka obrazložitve.

zapovedi in prepovedi ravnanj, ki tega standarda ne dosegajo, ne morejo pomeniti posega v svobodo vere.⁵

Ti kriteriji, ki v obravnavanem primeru niso bili spremenjeni, so bili za nas bistveni. Bistveni zato, ker so našo presojo nagnili k stališču, da se izpodbijana določba sicer dotika mej polja prostora svobode izpovedovanja vere, a zaradi nje v okoliščinah danega primera svobodno izpovedovanje vere (t. i. *forum externum*)⁶ ni pomembno okrnjeno. Upošteva ta kriterij smo ocenili, da ne pomeni omejitve svobode veroizpovedi. To je bilo za nas odločilno, da smo lahko glasovali za izrek odločbe. V tem delu se v bistvenem razhajamo s kolegi, ki so v izpodbijani določbi prepoznali omejitev svobode veroizpovedi. Več o tem v nadaljevanju. Naj na tem mestu ponovimo, da smo enako, kot je zapisano v odločbi, razumeli, da pobudnika izpodbijani določbi očitata, da v nasprotju z Ustavo preprečuje preskrbo s *halal* mesom iz slovenskih klavnic. V tem delu razhajanj z razlogi odločbe torej ni.

II.

Strinjamo se z večino, da ZZZiv versko nevtralnno uvaja visoka merila zaščite živali.⁷ Prav tako se strinjamo, da je izpodbijana določba versko nevtralna. Vendar drugače kot večina menimo, da izpodbijana določba drugega odstavka 25. člena ZZZiv ne pomeni prepovedi, ki bi pomembno krnila svobodno izpovedovanje vere. Ne zato, ker bi tej določbi odrekli vsakršen pomen za muslimane, ki prebivajo v Republiki Sloveniji ter sprejemajo in prakticirajo v pobudi opisana verska prepričanja, ampak ker po naši presoji ne dosega zahtevanega standarda v skladu s stališči, opredeljenimi že v odločbi št. U-I-92/07, ki jih je Ustavno sodišče tudi tokrat sprejelo za izhodišče svoje presoje. Kot v svojem odgovoru oziroma mnenju poudarjata Državni zbor in Vlada, je namen izpodbijane določbe preprečitev po njunem mnenju nepotrebnega trpljenja živali ob zakolu oziroma varstvo dobrobiti živali na tem področju človekovega ravnanja. Dobrobit živali je versko nevtralna občečloveška vrednota, ki ima svoj ustavni temelj v drugem stavku tretjega odstavka 72. člena Ustave, prav tako pa je versko nevtralen tudi presojeni zakon, vključno z določbo drugega odstavka 25. člena ZZZiv. Ta sicer izrecno ureja obredne zakole, vendar jo je treba razumeti v povezavi s četrnim odstavkom 4. člena Uredbe o zaščiti živali,⁸

⁵ Prav tam, 84. točka.

⁶ Če bi Ustavno sodišče menilo, da gre za vprašanje *forum internum* oz. za pomemben osebni notranji oz. intimni vidik veroizpovedi, bi to pomenilo drugačno izhodišče za presojo pobude. Kot je razvidno iz točk IV. in V. tega mnenja, soglašamo z razlogovanjem iz odločbe, da so učinki ukrepa obrobni, kar ukrep oddalji od t.i. vidika *forum internum*. Vendar pa odločba, za razliko od avtorjev mnenja, obrobnost vpliva na *forum externum* uporabi kot razlog za utemeljevanje posega, avtorji mnenja pa v njej vidimo argument za sklep, da do posega v svobodno izpovedovanje vere sploh ni prišlo. To je eden ob bistvenih argumentov mnenja.

⁷ Prim. 33. točko obrazložitve odločbe.

⁸ Uredba Sveta (ES) št. 1099/2009 z dne 24. septembra 2009 o zaščiti živali pri usmrtni (UL L 303, 18. 11. 2009).

sprejete na ravni EU, ki pri obrednih zakolih dopušča odstop od splošnih pravil glede zakola živali. V tem okviru izpodbijana določba v skladu z izraženim namenom zakonodajalca izraža le, da Republika Slovenija izključuje možnost te izjeme, zato je ni mogoče razumeti kot določbo, ki bi se osredotočala na vsebino religiozne narave.

S pobudnikoma se sicer strinjamo, da živali nimajo ustavnih pravic, vendar jih tudi nikakor ni mogoče obravnavati kot stvari, ki imajo v razmerju do človeka zgolj instrumentalno vlogo oziroma služijo le njegovim interesom. Razvoj pravnega varstva dostojanstva oziroma dobrobiti živali, vključno z izrazi te vrednote v ustavnem redu, je zagotovo postopen in bo dolgotrajen proces. Eden od pravnih izrazov tega razvoja je načelo previdnosti, že dolgo pomembno načelo na področju varstva okolja,⁹ ki se v zadnjem času poudarja tudi v zvezi z dobrobitjo živali kot čutečih bitij,¹⁰ po katerem odsotnost popolne znanstvene gotovosti ni razlog za odlaganje ukrepov za preprečitev resne nevarnosti varovani dobrini.¹¹ Namen zakonodajalca, da na področju zakola živali v klavnicah v največji možni meri omeji trpljenje živali neposredno ob zakolu, tako razumemo kot izraz njegove odločitve, sprejete v mejah njegove proste presoje, o ureditvi pravnega varstva dobrobiti živali.

Za naše ovrednotenje izpodbijane določbe je bilo pomembno, da je versko nevtralna in utemeljena z versko nevtralno občečloveško vrednoto. Kot taka pa bi v skladu z zgoraj ponovljenimi izhodišči iz odločbe št. U-I-92/07 pomenila omejitev svobode veroizpovedi le v primeru, ko bi se nanašala na tiste manifestacije religioznega, ki so razumno povezane z bistvom verskega prepričanja in brez katerih verska svoboda za posameznika postane pomembno okrnjena.¹² Za nas je bilo bistveno, da zaradi tu

⁹ Med drugim je bilo kot eno temeljnih načel uvrščeno v neobvezujočo Deklaracijo o okolju in razvoju, U.N. Doc. A/Conf. 151/26, Vol. I (1992), sprejeto 12. 8. 1992 na Konferenci OZN o okolju in razvoju v Rio de Janeiru.

¹⁰ Glej npr. J. Birch, *Animal Sentience and the Precautionary Principle*, *Animal Sentience*, 2(16)/2017, str. 3–5. Da so živali čuteča bitja, določa tudi 13. člen Pogodbe o delovanju EU (PDEU), ki pa ne želi posegati v verske obrede, kulturne tradicije ali regionalne dediščine. Slednje je z vidika narave in meja pristojnosti EU sicer lahko razumeti, a to ne more odreči pomembnosti stališču EU kot izrazu stopnje razvoja in stanja družbe v Evropi, da živali sprejema kot čuteča bitja. Določba je bila sprejeta v PDEU leta 2007 in je začela veljati leta 2009.

¹¹ Za splošni pregled zgodnejšega pravnega razvoja načela previdnosti glej npr. N. de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, Oxford 2002, str. 91–223, ki vsebuje tudi argumente za stališče (na str. 315–319), da naj bi bilo načelo previdnosti leta 2002 že treba prepoznati kot obvezujoče načelo mednarodnega običajnega prava. Načelo previdnosti je pomembno v vseh tistih primerih, kjer ni mogoče z gotovostjo predvideti oziroma dokazati določenega tveganja, a obstaja zadosten dvom oziroma negotovost. Dovolj je, da se tveganje predpostavlja. V takšnih primerih je oblastnim organom dovoljeno ukrepati tako, da se tveganje prepreči. Načelo pomeni sledenje deontološkemu pristopu urejanja pravnih razmerij. Tako videno je to načelo v korist živalim in v sinergiji z dojemanjem, da so živali čuteča bitja.

¹² Pravna znanost ocenjuje, da tudi iz prakse ESČP, ki na podlagi 9. člena EKČP (svoboda veroizpovedi) nevtralnimi zakoni praviloma priznava prednost pred posameznikovo svobodo vesti, sledi, da posebna presoja, ali obstaja upravičen razlog za obstoj versko nevtralnega zakona, po presoji ESČP ni potrebna, saj svoboda misli, vesti oziroma veroizpovedi z njim neposredno ni omejena – prim. A. Power-Forde, *Freedom of Religion and "Reasonable*

presojanega učinka izpodbijane določbe na svobodno izpovedovanje vere to ni okrnjeno, še manj pomembno okrnjeno. Naj obrazložimo.

V skladu z navedbami pobudnikov, kot jih iz predloženih vlog lahko razberemo sami in kot jih povzema tudi odločba, izpodbijana določba preprečuje, da bi se lahko muslimanski verniki oskrbovali s *halal* mesom iz slovenskih klavnic, in sicer tako za vsakodnevno preskrbo kot za preskrbo ob priložnosti islamskega verskega praznika kurban bajram zaradi uživanja takega mesa in njegove ustrezne delitve po tretjinah. Torej se le posredno nanaša na izvrševanje verskih dolžnosti.

Ne zanikamo, da izpodbijana zakonska ureditev posameznikom do določene mere lahko otežuje dostop do *halal* mesa. Vendar uvoz in prodaja *halal* mesa v Republiki Sloveniji nista prepovedana – nasprotno, država ju v okviru spoštovanja pravil notranjega trga EU in ob upoštevanju četrtega odstavka 26. člena Uredbe o zaščiti živali celo mora dopuščati. Ne gre torej le za to, da je dostop trenutno mogoč, ampak je zagotovljeno tudi, da do prepovedi ali omejevanja trgovanja sploh ne more priti (razen ob morebitni spremembi pravil EU in nato še pravil v Sloveniji). Po veljavni ureditvi je torej dovoljeno, da je *halal* meso muslimanom in drugim kupcem na voljo tudi v Sloveniji. Četudi bi to zahtevalo dodatni angažma za organizacijo in izvedbo uvoza, pa imajo opravila, ki so s tem povezana, npr. nadzor in sledljivost distribucije ter prodaje tako uvoženega *halal* mesa, in z njimi povezani stroški¹³ le posredno in premalo izrazito zvezo¹⁴ s svobodo izražanja verskega prepričanja, kolikor se to izraža z uživanjem in daritvijo *halal* mesa. Zato izpodbijana določba nikakor niti ne onemogoča niti pomembno ne otežuje izvrševanja verskih dolžnosti in s tem bistvenih verskih vsebin svobode izražanja verskega prepričanja. Drugače kot večina v njej ne prepoznamo značilnosti omejitve svobode veroizpovedi.¹⁵

III.

Accommodation" in the Case Law of the European Court of Human Rights, Oxford Journal of Law and Religion, 5/2016, str. 589.

¹³ Prim. sklepne predloge generalnega pravobranilca Wahla v zadevi C-426/16 *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen* z dne 30. 11. 2017, ECLI:EU:C:2017:926, 79. in 80. točka, ki se v tej zvezi smiselno sklicuje tudi na sodbo ESČP v zadevi *Association Les Témoins de Jéhovah proti Franciji* z dne 30. 6. 2011, 52. točko obrazložitve, in tam navedeno sodno prakso.

¹⁴ Kadar nadzor nad mesnimi (ali drugimi) izdelki izvaja oblast kot nadzor nad spoštovanjem različnih (npr. fitosanitarnih) pravil na trgu (v korist potrošnikov), je to del systemskega in sorazmernega posega na delovanje trga. Posamezniki, seveda, težje izvajajo ukrepe nadzora. Običajno jim pri tem lahko pomagajo potrošniška združenja, vendar pa bi se z istim vprašanjem nadzora srečali tudi v primeru izvajanja obrednega klanja v slovenskih klavnicah. Prav tako ni izključeno, da v državah izvoza *halal* mesa nadzor že obstaja in da bodo tudi slovenski uvozniki za potrebe distribucije zahtevali dokaze, da kupujejo *halal* meso.

¹⁵ Prim. sodbo ESČP v zadevi *Cha'are Shalom v. Tsedek proti Franciji* z dne 27. 6. 2000, 80. do 83. točka obrazložitve.

Odločitev večine, da izpodbijana določba posega v svobodo veroizpovedi pripadnikov islamske vere, nujno zahteva nadaljnjo ustavnosodno presojo, v kateri je bilo treba odgovoriti na vprašanje ustavne dopustnosti omejitve. Če bi lahko sledili tem razlogom odločbe, bi ta del odločbe z našega zornega kota le še v večji meri pritrjeval, da izpodbijana določba ni v neskladju z Ustavo – s čimer se strinjamo. Vendar smo do tega dela razlogov odločbe iz razlogov, navedenih v nadaljevanju, zadržani. Zato žal za nas ne pomenijo dodatne utemeljitve, ki bi potrjevala izrek odločbe.

Strinjamo se z izhodiščem odločbe, da so cilji, ki lahko upravičijo poseg v svobodo veroizpovedi po drugem odstavku 9. člena Evropske konvencije za človekove pravice (v nadaljevanju EKČP), naštetih izčrpno.¹⁶ Kot razumemo, ti cilji izražajo velik pomen, ki ga ima svoboda veroizpovedi v demokratični družbi za posameznika, njegovo bivanje in opredelitve, ki se izmikajo racionalnemu. Verujoči in neverujoči moramo (zelo poenostavljeno) razumeti oziroma sprejemati dvoje: da vera v bistvenem opredeljuje identiteto posameznika in smisel njegovega bivanja ter da se verska prepričanja ljudi razlikujejo, kar velja tudi za relacijo med prepričanji verujočih in neverujočih. Zdi se očitno, da je v zagotovljeni svobodi veroizpovedi vsebovana možnost zelo različnih prepričanj. Nesoglasja med posamezniki, ki se zavzemajo za različna verska prepričanja, naj preseže prav zagotovljena svoboda veroizpovedi in s tem tudi svoboda izvrševanja ravnanj, ki pomenijo javno ali zasebno izražanje vere. Ta naj prepreči (pogosto žal celo nasilen) spopad za prevlado prepričanja enih nad drugimi. Zagotovljeni svobodi veroizpovedi je tako imanentna zapoved tolerance do svobode drugih – drugače versko prepričanih. To mora spoštovati tudi zakonodajalec, ki je zavezan spoštovati varovalno območje ustavno zagotovljene svobode veroizpovedi. Zato ne preseneča, da mora biti omejevanje svobodnega izvrševanja ravnanj, ki omejujejo zasebno ali javno izražanje vere v bogoslužju, pouku, praksi ali verskih obredih (prim. prvi odstavek 9. člena EKČP), utemeljeno z vrednotami, ki se lahko zaradi okoliščin posameznega primera izkažejo kot vrednote višjega ranga (prim. drugi odstavek 9. člena EKČP). Pomembna je tako vsebina v drugem odstavku 9. člena EKČP opredeljenih ciljev kot relacija teh ciljev do v prvem odstavku 9. člena EKČP zagotovljene svobode veroizpovedi. Tudi ti cilji namreč varujejo integriteto svobode veroizpovedi. Sporočajo, da je lahko omejena le, če omejitev zasleduje vrednoto, ki je v okoliščinah primera višja od te vrednote.¹⁷

¹⁶ Prim. 20. točko obrazložitve odločbe.

¹⁷ V iskanju tolerance ni nepomemben tudi okvir prisilnih norm, ki je odraz dopustnih ravnanj in omejuje *interpersonalno* pravo vernikov. Npr. kljub temu, da določena religija omogoča mnogoženstvo, država to onemogoči s prisilno normo. Prisilna norma tako pomeni tudi odraz stanja in zahtevanih odnosov v družbi. Ne gre torej le za vprašanje tolerance (kar je odnos (do) drugače verujočih), ampak gre tudi za odnos zakonodajalca do vseh verstev; ta odnos narekuje družbena sprejemljivost. V družbeni sprejemljivosti se vsaj deloma kaže tudi toleranca do drugače verujočih, saj sta medsebojno povezani, vendar pa ta vez ni absolutna. V konkretnih okoliščinah lahko družbena sprejemljivost zasleduje tudi kako drugo vrednoto, ki pretehta nad vrednoto tolerance.

Upoštevati je treba, da so cilji v drugem odstavku 9. člena EKČP opredeljeni abstraktno. Ali si zakonodajalec, ko vstopa na področje ustavno zagotovljenega prostora svobode veroizpovedi, v resnici za te cilje prizadeva, je lahko le stvar ustavnosodne presoje v okoliščinah danega primera. Pri tej presoji je treba, menimo, prepričljivo utemeljiti, da je podan prav tak zakonodajalčev cilj. To utemeljevanje ni nič drugega kot utemeljevanje vrednot višjega ranga od vrednote zapovedi svobode veroizpovedi, ki ima v demokratični družbi lahko za sožitje večji pomen kot ustavno zagotovljena svoboda veroizpovedi.

IV.

V odločbi je zapisano, da je družbena morala ustavno dopustni cilj za ugotovljeno omejevanje svobode veroizpovedi (glej 27. točko obrazložitve).

Vendar niti Državni zbor niti Vlada nista navajala, da bi bil cilj izpodbijane prisilne norme preprečiti ravnanje, ki bi v družbi veljalo za nemoralno. Iz njunih navedb in utemeljitev nikakor ne moremo izpeljati, da bi ju pri odločitvi za sprejem izpodbijane določbe kakorkoli vodila *družbena* morala. Povedano drugače, nobene podlage nimamo za sklepanje, da so bili prav razlogi družbene morale tisti, ki naj bi zakonodajalcu narekovali, da mora sprejeti izpodbijano prisilno določbo, ki onemogoča obredni zakol sesalcev in ptičev v klavnicah.

A zakonodajalec si je z njo gotovo prizadeval, da zmanjša škodo – trpljenje, ki ga živali neizogibno povzroča človekova premoč nad njo v vsakem procesu njenega namernega usmrčevanja. V tem okviru je, menimo, z izpodbijanim ukrepom stremel k dobremu in nekaj dobrega tudi ustvaril. Toda, ali je s tem na drugi strani hkrati že sporočil, da je v onemogočanju obrednega zakola v slovenskih klavnicah izraženo njegovo mnenje, da je prav taka ureditev potrebna zaradi varstva družbene morale, ki je kot neizprosni razsodnik med dobrim in slabim že izrazila, da namerno usmrčevanje živali brez njihovega predhodnega omamljanja v družbi velja za nemoralno? Za pritrdilen odgovor na to vprašanje ne v trditvah Državnega zbora in Vlade ne v okoliščinah obravnavanega primera nismo našli razlogov. Celo nasprotno, sami lahko prej najdemo razloge za negativen odgovor na zastavljeno vprašanje.

Izpodbijana določba velja *le* za postopke namernega usmrčevanja sesalcev in ptičev v klavnicah (prim. 11. točko obrazložitve odločbe). Prepoved namernega usmrčevanja živali brez predhodnega omamljanja se namreč po črki zakona ne razteza »na zakol perutnine, kuncev in zajcev izven klavnice za zasebno rabo« (iz drugega odstavka 25. člena ZZZiv). Tudi odvzem živali iz narave v skladu s predpisi, ki urejajo lovstvo, je dovoljen (prim. točko (b) drugega odstavka 25. člena ZZZiv). Pri tem lov ni vselej osredotočen na nujnost odstrela živali z vidika višje varovanih vrednot, kot je odgovornost človeka, da se vzdrži ravnanj, ki povzročajo živalim nepotrebno trpljenje. Prav tako živalim nezanimljivo trpljenje povzročajo številne prakse v zvezi z

vzrejo¹⁸ in prevozom¹⁹ živali. V vseh tovrstnih primerih je trpljenje živali neizogibni del namernega človekovega ravnanja, pri čemer njihova prepoved pogosto sploh ne bi trčila ob temeljno pravico. Ali v teh primerih za povzročanje trpljenja obstaja utemeljeni razlog in ali gre res za primere, kjer se mu ne bi bilo mogoče izogniti?

Čeravno je zakonodajalec z onemogočanjem obrednega zakola v klavnicah nedvomno stremel k zmanjševanju trpljenja živali, ki ga človek s svojim ravnanjem povzroča živalim v postopku njihovega namernega usmrčevanja, ne moremo mimo ugotovitve, da ta isti zakonodajalec obenem tolerira in izrecno dopušča trpljenje, ki bi se mu človek prav tako lahko izognil. To pomeni, da zakonodajalec izrecno dopušča ravnanja, ki so v direktnem nasprotju z odgovornostjo človeka, da se vzdrži ravnanj, ki živalim povzročajo nepotrebno trpljenje. Torej je z vidika družbene morale, kot jo razume odločba, nedosleden. Dopušča ravnanje človeka v razmerju do živali, ki je precej oddaljeno od cilja varstva družbene morale, ki naj bi ga zasledovala izpodbijana prisilna zakonsko določba. Že ta nedoslednost pravnega reda, opredeljenega na ravni navadnega prava, po našem mnenju izključuje, da je zakonodajalec z izpodbijano določbo ciljal na prisilno onemogočanje ravnanja, ki v družbi velja za nemoralno. To nikakor ne pomeni, da dvomimo v iskrene namene zakonodajalca, da kreira dobro. Želimo pa opozoriti na dilemo razlikovanja med ustavnosodno presojo cilja, ki ga je zasledoval zakonodajalec z izpodbijanim pravilom, in interpretacijo namena že sprejetega pravila, ki je v ustavnosodni presoji del sodnikovega vrednotenja. Ta dilema nas je spremljala v procesu odločanja o tem kočljivem primeru in glede nje je prišlo do razhajanja. Po našem mnenju bi se namreč morala presoja o ustavno dopustnem cilju izpodbijane določbe omejiti na cilje, ki so motivirali zakonodajalca, ko se je spraševal, kakšno vsebino prisilnega predpisa naj v zakonodajnem postopku izoblikuje.

Ti, menimo, v danem primeru nikakor niso koreninili v varstvu družbene morale, kot podstati prava, čeravno si je zakonodajalec prizadeval za dobro. Po naši presoji je to očitno. Zakonodajalec namreč, kot je bilo obrazloženo, tolerira in celo izrecno

¹⁸ Posebno poročilo o dobrobiti živali, pripravljeno za Evropski parlament, med najbolj škodljivimi praksami omenja povzročanje telesnih motenj ob vzreji pitovnih piščancev, ki naj bi jih v EU bilo približno štiri milijarde, zaradi genetske selekcije in neomejenega hranjenja za spodbujanje hitre rasti, povzročanje številnih telesnih, reprodukcijskih in drugih motenj pri kravah molznicah ter številne škodljive prakse (pogojene s prisilnim razmnoževanjem, hranjenjem, utesnjenostjo, itd.) pri vzreji različnih živali za gospodarske in druge namene – glej D. M. Broom, *Animal Welfare in the European Union*, Tematski sektor za pravice državljanov in ustavne zadeve, Bruselj 2017, str. 49–52.

¹⁹ Glej npr. ekspertno analizo o tveganjih za dobrobit živali med prevozom v EFSA Panel on Animal Health and Welfare, *Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals during Transport*, EFSA Journal, 9(1):1966, 2011. Na podlagi te analize tudi Evropska komisija v svojem poročilu Evropskemu parlamentu in Svetu o učinku Uredbe Sveta (ES) št. 1/2005 o zaščiti živali med prevozom z dne 10. 11. 2011, COM (2011) 700, str. 12, ugotavlja, da ta uredba ni povsem v skladu z doseženimi znanstvenimi spoznanji in da poleg tega zaradi različne razlage in pomanjkanja nadzora glavni izziv ostaja njeno ustrezno izvrševanje.

dopušča s strani človeka namerno povzročanje trpljenja živali, za katerega se nikakor ne zdi, da se mu ne bi dalo izogniti. Z izpodbijano prisilno določbo torej le na nekem segmentu človekovega ravnanja z živalmi, skritim za zidovi klavnic, povzročanje te škode živalim delno zmanjšuje in na ta način udejanja odgovornost človeka, da se vzdrži ravnanj, ki povzročajo živalim po njegovem mnenju nepotrebno trpljenje. Poleg tega je zakonodajalec, kot je razvidno iz odgovora Državnega zbora in mnenja Vlade, ocenil, da izpodbijana določba sploh ne seže na ustavno varovano področje svobode veroizpovedi. To pomeni, da zakonodajalec z izpodbijano prisilno določbo ni izrazil, da je po njegovem mnenju izpodbijana določba nujna omejitev svobode veroizpovedi v demokratični družbi. Še več. Na dlani je, da se ni posvečal niti tako temeljnemu razmisleku, kot so omejitve, ki jih zakonodajnemu urejanju zapoveduje ustavno zagotovljena svoboda veroizpovedi. Prav tako se zakonodajalec ni posvečal izbiri med vrednotama svobode veroizpovedi in varstvom dobrobiti živali, ki sta različni vrsti moralnega dobra in ki sta v danem primeru, kot sledi iz odločbe, v koliziji. Namesto iz navedb zakonodajalca je navedeni razmislek razviden iz razlogov odločbe po poti interpretacije namena že sprejetega pravila. Ti se osredotočajo zgolj na že sprejeto pravilo in iz interpretacije njegovega namena kreirajo moralno razsežnost. A pri tem ne upoštevajo, da zakonodajalec sploh ni stremel k odgovoru na vprašanje, ali okoliščine obravnavanega primera upravičujejo prevlado večinskega pogleda na moralo nad pogledi manjšine. V odločbi pa je zapisano prav to. Pogled, da obredni zakol v klavnici ni nemoralno ravnanje, se mora umakniti, ker je omamljanje živali pred usmrtno v klavnici del v družbi prevladujoče moralne zapovedi. In čeravno gre, kot sledi iz odločbe, za področje ustavno varovane svobode veroizpovedi, ki ga Ustava zagotavlja tudi in predvsem zato, da bi zavarovala svobodno izpovedovanje vere manjšini.

Vendar navedeno ne pomeni, da zanikamo možnost moralne razsežnosti varstva živali pred namernimi ravnanji človeka zoper dobrobit živali. Prav nasprotno. Nobenega pomisleka tudi nimamo zoper izhodišče, da država sme iz razlogov varstva morale omejiti uresničevanje pravice do svobode veroizpovedi. Razlog varstva morale je dopusten cilj omejevanja, vsebovan v drugem odstavku 9. člena EKČP. To, s čimer se ne strinjamo, je, da je izkazano, da je družbena morala v okoliščinah obravnavanega primera tista vrednota višjega ranga, ki lahko utemelji omejitev svobode veroizpovedi. Že na prvi pogled je namreč očitno, da taista "družbena morala" zapoveduje omamljanje zgolj nekaterih živali oziroma dopušča njihovo ubijanje in trpljenje izven področja, na katero seže zapoved omamljanja. Razlogi, ki so s tem v zvezi navedeni v odločbi, nas zato ne prepričajo. Zlahka je namreč najti zakonske določbe, ki povsem jasno zanikajo to, kar naj bi bilo po presoji odločbe del družbene morale. Naj ponovimo, te določbe celo izrecno dopuščajo ravnanja človeka, ki jih družbena morala, kot jo razume odločba, šteje za nemoralna. Ne moremo se znebiti vtisa, da je zakonodajalec, če sledimo razlogom odločbe, na tu obravnavanem področju urejanja dvoličen, ali pa v svoji nedoslednosti sporoča, da pravzaprav ne zmore docela opraviti presoje, ki bi mu jo narekovala v odločbi prepoznana moralna razsežnost izpodbijanega pravila. Do presoje, ki, kot razumemo,

s tem na področju pravnega urejanja varstva dobrobiti živali ustvarja dvojno moralo, smo zadržani.

Razlogi odločbe žal ne upoštevajo konflikta med različnima vrstama moralnega dobra, ki sta, upoštevaje razloge odločbe, soočena v obravnavanem primeru. Prav ta konflikt bi, potem ko je bilo zavzeto stališče, da izpodbijana določba omejuje svobodo veroizpovedi iz razloga varstva družbene morale, moral biti v osrčju ustavnosodne presoje. Poleg tega presoja, razvidna iz odločbe, ne odgovarja na bistveno: ali sta moralni dobri v koliziji v okoliščinah obravnavanega primera sploh soizmerljivi. Pravni red namreč izrecno dopušča, da človek živali zadaja nepotrebno trpljenje, kar tu presojana zakonska določba preprečuje zgolj na enem področju človekovega ravnanja z živalmi.

Odločba se že v izhodišču stroge presoje, kot razumemo, v celoti nasloni na zakonodajalca. Pri opredeljevanju vsebine drugega stavka tretjega odstavka 72. člena Ustave neposredno upošteva vsebino 3. člena ZZZiv,²⁰ katerega bistveni del je prepoved povzročanja trpljenja živalim brez utemeljenega razloga. Upoštevanje zakonske ravni, konkretno ZZZiv, na ravni Ustave hkrati pomeni sprejeti v tem zakonu izraženo zakonodajalčevo ovrednotenje, kdaj je zadajanje trpljenja živali neutemeljeno, pa tudi, kdaj je utemeljeno. Če se torej trenutno veljavna zakonska opredelitev mučenja živali povzdigne na ustavno raven, ali iz tega izhodišča ne izhaja, da odločba na ustavni ravni hkrati sprejema v ZZZiv izraženo zakonodajalčevo ovrednotenje tistih primerov, v katerih zakonodajalec izrecno dopušča ali vsaj tolerira zadajanje trpljenja živalim, ki bi se mu, kot je obrazloženo v tem mnenju, dalo izogniti in se torej ne zdi utemeljeno? Kljub temu, da odločba na to vprašanje ne podaja odgovora, pri opredeljevanju ustavno dopustnega cilja izhaja neposredno (le) iz drugega odstavka 25. člena ZZZiv in v izpodbijani zakonski določbi prepozna ustavno razsežnost moralnega pravila.²¹

Končno pa odločba kljub temu, da v izhodišču, ne da bi se kakorkoli sklicevala na kriterije iz odločbe št. U-I-92/07, šteje, da izpodbijana določba omejuje svobodo veroizpovedi, te kriterije vendarle upošteva pri presoji sorazmernosti v ožjem pomenu. Tako upošteva, da so posledice izpodbijane določbe, ker je versko nevtralna, za svobodo veroizpovedi omejene in da se dostop do *halal* mesa *le* otežuje, ne pa preprečuje.²² To nakazuje, da tudi odločba omejitve pojmuje kot neinvazivno, morda celo kot obrobno, kar utemeljuje dopustnost omejitve. Stališče odločbe, da izpodbijana določba pomeni omejitev svobode veroizpovedi, je sicer nasprotno avtorjem tega mnenja, stališče o obrobnosti pa nam je hkrati precej blizu. Razlika je le v tem, da, upoštevaje kriterije iz odločbe št. U-I-92/07, ukrep po našem mnenju zaradi obrobnosti pomena za izvrševanje svobode veroizpovedi v to temeljno svoboščino sploh ne trči in da zato nima značilnosti omejitve svobode veroizpovedi; v

²⁰ Prim. 26. točko obrazložitve odločbe.

²¹ Prim. 27. točko obrazložitve odločbe.

²² Prim. 34. točko obrazložitve odločbe.

odločbi pa je obrobnost posega razumljena kot pomemben argument za sklep, da je poseg ustavno dopusten. Razlike v rezultatu – izreku – zato ni, je pa znatna razlika v njegovi utemeljitvi.

V.

V tem mnenju smo skušali utemeljiti svoje razhajanje z večino predvsem v dveh pogledih: (1) v prvi vrsti v oceni, kot je obrazložena zgoraj, da izpodbijana zakonska določba v skladu z izhodišči iz odločbe št. U-I-92/07 sploh ne pomeni posega v svobodo veroizpovedi pobudnikov; (2) poleg tega pa še v zadržanosti do sklepanja iz obrazložitve odločbe, da bi v primeru, ko bi šlo za poseg v svobodo veroizpovedi, ta poseg v okoliščinah primera lahko utemeljila v odločbi poudarjena *družbena* morala. Na prvi pogled je vsebinska razlika pri presoji konkretne določbe majhna: tako po razlogih odločbe kot po naši presoji ima le obrobni vpliv na izvrševanje vere pobudnikov; po razlogih odločbe je prav obrobnost omejitve odločilna za dopustnost omejitve svobode veroizpovedi, po naši presoji pa je posredni vpliv na svobodo veroizpovedi tako obrobni, da sploh ne pomeni posega.

Vendarle pa je med pristopoma pomembna razlika, pri čemer morda prihaja do razhajanj tudi glede razumevanja te razlike. Gre za vprašanje, ki vsebinsko zaokroži in poveže oba naša zgoraj povzeta pomisleka: kakšen ustavni pomen prvi in drugi pristop pripisujeta svobodi veroizpovedi kot temeljni svoboščini? Iz odločbe bi se morda dalo izpeljati stališče, da je z vidika zaščitanja obsega in s tem razsežnosti varstva svobode veroizpovedi pravilneje tudi v primeru versko nevtralne zakonske ureditve (skoraj) vsakršnemu, celo obrobnemu in posrednemu vplivu na izvrševanje svobode veroizpovedi pripisati značilnost omejitve te temeljne svoboščine in jo nato soočiti s strogo ustavnosodno presojjo. Po naši presoji je obratno. Menimo, da je na mestu previdnost pri opredeljevanju zunanjih meja prostora izvrševanja svobode veroizpovedi, kajti presoja omejitve te temeljne svoboščine je in mora biti, kot razumemo, stroga zaradi njenega ustavnega pomena, pri čemer je stroga že pri opredeljevanju ustavne dopustnosti cilja omejitve. Kriteriji iz odločbe št. U-I-92/07 te zunanje meje, kot razumemo, ustrezno opredeljujejo, ko gre za soočenje z versko nevtralno zakonsko določbo, ki se dotika svobode veroizpovedi. Če pa se drugače zunanje meje opredeljujejo razširjajoče, a nato ob presoji ustavne dopustnosti omejitve svobode veroizpovedi slednja podreja dobrobiti živali oziroma iz nje izpeljani družbeni morali, čeprav se uveljavitev taiste morale ne terja na številnih drugih področjih, tudi takih, kjer sploh ne bi trčila ob svobodo veroizpovedi ali kako drugo temeljno pravico, se ustavni pomen svobode veroizpovedi, menimo, prej razvrednoti.

Vsekakor sklepno še enkrat poudarjamo, da s svojim mnenjem ne želimo zanikati pomena svobode veroizpovedi ali ji odrekati ustavno varstvo. Prav nasprotno. Želimo pa ob presoji konkretnih okoliščin ostati zvesti tistim izhodiščem, v skladu s katerimi



po naši presoji v danem primeru sploh ne gre za omejitev svobode veroizpovedi, ki bi narekovala strogo presojo njene ustavne dopustnosti.

dr. Matej Accetto
Sodnik

dr. Dunja Jadek Pensa
Sodnica

dr. Rajko Knez
Sodnik

dr. Jadranka Sovdat
Sodnica