



Številka: U-I-140/14-21

Datum: 25. 4. 2018

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Slovenske muslimanske skupnosti, Ljubljana, ki jo zastopa dr. Andraž Teršek, Kamnik, in Edina Kumalića, Ljubljana, na seji 25. aprila 2018

odločilo:

Drugi odstavek 25. člena Zakona o zaščiti živali (Uradni list RS, št. 38/13 – uradno prečiščeno besedilo) ni v neskladju z Ustavo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnika zatrjujeta, da je drugi odstavek 25. člena Zakona o zaščiti živali (v nadaljevanju ZZZiv) v neskladju s 7. in 41. členom Ustave "v povezavi" s 1., 2. in 14. členom Ustave ter 9. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Pojasnjujeta, da je bila pobudnica (Slovenska muslimanska skupnost) ustanovljena zaradi ohranjanja islamskih vrednot med slovenskimi muslimani, pa tudi zaradi povezovanja z muslimani po svetu. Njeni člani naj bi bili slovenski državljani muslimanske veroizpovedi. Pobudnik (Edin Kumalić) pobudo vlaga kot musliman (pripadnik islamske vere). Pobudnika izjavljata, da je obredni zakol živali brez predhodnega omamljenja bistveni sestavni del islamske vere, s tem pa tudi svobode veroizpovedi in bogoslužnih interesov slovenskih muslimanov, ki so združeni v pobudnici. Nedopustnost predhodnega omamljenja naj bi bila zelo jasno izražena v temeljnem islamskem viru. Islam naj bi predpisoval uživanje mesa živali, zaklanih na poseben način. Pobudnika obširno opisujeta vsebino in vire verskih pravil islama, ki naj bi prepovedovala omamljenje živali pred zakolom in urejala obredni zakol. V tem okviru izpostavljata verski praznik kurban bajram, ko naj bi se zaklala ena žrtvena žival na gospodinjstvo (kamela, krava, ovca ali koza). Drugi odstavek 25. člena ZZZiv

naj bi neposredno protiustavno posegal v ustavne pravice in interese pobudnice in slovenskih muslimanov, ki jih pobudnica predstavlja.

2. Pobudnika navajata, da ustavna pravica do svobodnega delovanja organizirane verske skupnosti in do svobodnega izpovedovanja vere vključuje svobodi verskega odločanja o (verskem) "kaj" in "kako". Menita, da verski obredi spadajo v jedro svobode verovanja in bogoslužja. Vsebinska opredelitev verskega prepričanja in način njegovega izražanja naj bi bila neločljiva. Pobudnika opozarjata, da je vsebino verovanja in bogoslužja treba ugotavljati po subjektivnem kriteriju – z upoštevanjem samodoločanja in samoopredeljevanja organizirane verske skupnosti in njenih vernikov.

3. Po mnenju pobudnikov za prepoved obrednega zakola živali brez omamljenja ni legitimnega cilja. Argument zaščite živali pred mučenjem naj bi država zgolj navrgla, ne pa vsebinsko utemeljila. Pobudnika štejeta "kulturno pogojevanje" vsebine svobodnega delovanja verske skupnosti oziroma svobode zasebnega in javnega izpovedovanja vere za neskladno s 7. in 41. členom Ustave. S tem naj bi država lahko dosegla le, da bodo slovenski muslimani svoje obrede uresničevali v tujini. Izpodbijana določba naj bi neenakopravno obravnavala slovenske muslimane, ki obredni zakol živali brez predhodnega omamljanja razumejo in doživljajo kot sestavni element svoje veroizpovedi.

4. Pobudnika poudarjata, da se obredni zakoli izvajajo strokovno in nadzorovano, v pooblaščenem obratu. Menita, da Ustava ne vsebuje določb o posebni pravni zaščiti živali, še manj živali uživajo ustavne pravice. Ustavni red naj bi temeljil na konceptu dobrobiti živali, ki živali varuje le pred pretirano oziroma nepotrebno škodo, bolečino, trpljenjem. Pobudnika se sklicujeta na presojo Zveznega ustavnega sodišča Zvezne republike Nemčije (v nadaljevanju BVerfG). Opozarjata, da je legitimno razpravljati le o posebnih, živalim prijaznih metodah opravljanja zakola. Izražata pomisleke glede sledljivosti in primernosti versko ustreznih mesnih izdelkov, ki so v trgovinah na voljo slovenskim muslimanom. Po oceni pobudnikov izpodbijana določba ne izhaja iz pravnega reda Evropske unije (v nadaljevanju EU) in ne pomeni usklajevanja z zakonodajo primerljivih evropskih držav.

5. Pobudnika podajata kratek izbor stališč iz veterinarske literature, iz katere naj bi izhajalo, da je pravilno izvršen obredni zakol brez omamljenja lahko neboleč ali da se glede trpljenja živali vsaj bistveno ne razlikuje od zakola z omamljenjem. Pobudnika se v zvezi s svobodo delovanja verskih skupnosti sklicujeta na strokovno literaturo in (predvsem) na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 46/10, in OdlUS XIX, 4). Zatrjujeta, da država ne sme preizkušati vrednostne sprejemljivosti vsebine verovanja.

6. Državni zbor je odgovoril na pobudo. Izpostavlja, da je namen izpodbijane določbe, da se prepreči nepotrebno trpljenje živali ob zakolu. Varovanje živali naj bi bilo

ustavno zapovedano. Drugi odstavek 25. člena ZZZiv naj ne bi posegal v pravice pobudnikov iz 7. in 41. člena Ustave. Po mnenju Državnega zbora ne more pripeljati do tega, da muslimani v Republiki Sloveniji ne bi mogli uživati mesa, pridobljenega v skladu z verskimi predpisi. Če je v Republiki Sloveniji ponudba mesa, pridobljenega z zakolom brez omamljenja, slaba, naj za to ne bi bila odgovorna država. Drugi odstavek 25. člena ZZZiv naj ne bi prepovedoval uvoza mesa, pridobljenega v skladu z verskimi pravili, na katere se sklicujeta pobudnika.

7. O pobudi je dala mnenje Vlada. Navaja, da Uredba Sveta (ES) št. 1099/2009 z dne 24. septembra 2009 o zaščiti živali pri usmrtitvi (UL L 303, 18. 11. 2009 – v nadaljevanju Uredba o zaščiti) državam dovoljuje obširnejšo zaščito živali na področju obrednega zakola. Vlada opozarja, da je bila v času veljavnosti prejšnje ureditve (možnost izjemnega dovoljenja za obredni zakol brez omamljenja) v trinajstih letih podana le ena vloga za tak zakol. V Republiki Sloveniji naj bi delovalo več klavnic s *halal* certifikatom.¹ Vlada se zavzema za ločevanje izvedbe obrednega zakola od uživanja mesa in izdelkov iz živali, zaklanih v skladu z verskimi pravili. Ker naj pobudnika ne bi bila nosilca dejavnosti predelave živilskih izdelkov, naj ne bi izkazovala pravnega interesa za ustavnosodno presojo pravil, ki urejajo obredne zakole. V zvezi z uživanjem *halal* mesa Vlada trdi, da izpodbijana določba ne preprečuje njegovega uvoza iz držav EU ali tretjih držav. Zaradi izdanih certifikatov naj bi bila oskrba s temi izdelki dejansko mogoča tudi pri slovenskih predelovalcih. Države pa naj prav zaradi varovanja avtonomije verskih skupnosti ne bi smele posegati v zasebnopravne sisteme certificiranja teh izdelkov.

8. Drugi odstavek 25. člena ZZZiv naj ne bi omejeval verske svobode. Motiviran naj bi bil z varovanjem dobrobiti živali. Vlada podrobno opisuje razpoložljive tehnike in metode zakola živali ter glavna tveganja za dobrobit živali ob zakolu (bolečina in povzročanje strahu v zvezi s tekom časa do izgube zavesti). Strokovne raziskave naj bi kazale, da živali pri zakolu trpijo hudo bolečino, ki naj je zgolj izbira pravilnega orodja in metode ne bi mogla povsem izključiti. Namen omamljenja pred zakolom naj bi bil v tem, da žival v času, ko se izvede zakol, ni pri zavesti in ni občutljiva za bolečino. Vlada je obrazložila razliko med metodami omamljenja, ki povzročijo takojšnjo smrt, in metodami enostavnega omamljenja, ki jim mora slediti še poseben postopek usmrtitve (običajno z izkrvavitvijo); zadnje navedene so lahko nepovratne (žival se nikoli več ne more zbuditi iz nezavesti in bi v določenem času – če se ne bi izvedla izkrvavitvev – dejansko umrla že tudi samo zaradi uporabe tehnike omamljenja) ali povratne (žival bi se – če ne bi bilo izkrvavitve – lahko zbudila iz

¹ *Halal* certifikat je zasebna listina, ki potrjuje, da je meso pridobljeno na način, skladen s pravili islamske vere.

² Izraz označuje, kar je dopustno oziroma dovoljeno po tradicionalnem islamskem pravu. Ustavno sodišče besedo *halal* v zvezi z mesom uporablja v pomenu prakse, ki jo v tej pobudi za skladno s pravili islamske vere štejeta pobudnika. V tem smislu je *halal* meso živali, ki so bile zaklane, ne da bi bile prej omamljene. Dejstvo, da ima klavnica *halal* certifikat, zato ne pomeni nujno, da gre za *halal* meso v pomenu, kot ga uporabljajo pobudnika in Ustavno sodišče.

nezavesti in normalno funkcionirala). V vsakem primeru pa naj bi omamljenje po Uredbi o zaščiti vedno povzročilo trenutno izgubo zavesti, še preden lahko možgani živali zaznajo bolečino. V tej zvezi Vlada izpostavlja, da izguba zavesti živali, ki pred zakolom niso bile omamljene, nastopi veliko kasneje (v povprečju več kot minuto, v nekaterih primerih pa več kot dve minuti po rezu vratu). Toliko dlje naj bi trajala izpostavljenost živali bolečini, strahu in stresu, povezanim z zakolom. Vlada zatrjuje, da pobudnika strokovno literaturo napačno citirata ali da se sklicujeta na zastarelo oziroma drugače pomanjkljivo literaturo.

9. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade vročilo pobudnikoma. Odzvala se je le pobudnica. Pojasnjuje, da sta zanjo dva od sedmih *halal* certifikatov sporna. Opisuje, kako se morajo slovenski muslimani ob kurban bajramu odpraviti v Republiko Hrvaško, da lahko v tamkajšnji klavnici prevzamejo *halal* meso. Dvomi, da je znanstveno mogoče natančno količinsko izmeriti stopnjo bolečine pri živalih.

B. – I.

Procesne predpostavke in obseg presoje

10. Pobudnika, glede na vsebino njune pobude, dejansko izpodbijata le tisti del drugega odstavka 25. člena ZZZiv, ki se glasi: "Ne glede na četrti odstavek 4. člena Uredbe 1099/09/ES mora biti omamljenje živali izvedeno tudi pri obrednem zakolu." Navedeno določbo izpodbijata, ker naj bi s tem, ko v Republiki Sloveniji preprečuje opravljanje islamskih obrednih zakolov, torej zakolov, ki morajo biti po pravilih islama opravljeni brez omamljenja (v nadaljevanju obredni zakol), muslimanom, ki živijo v Republiki Sloveniji, preprečevala dostop do mesa obredno zaklanih živali tako ob priložnosti verskega praznika kurban bajram³ kakor tudi za namen rednega vsakodnevnega prehranjevanja. Pobudnika torej oporekata ureditvi, ki skladno s točko (c) drugega odstavka 26. člena Uredbe o zaščiti dovoljeno odstopa od četrtega odstavka 4. člena Uredbe o zaščiti⁴ in zahteve prvega odstavka 4. člena Uredbe o zaščiti⁵ – s tem pa tudi zahteve vseh pravil Uredbe o zaščiti, ki urejajo omamljenje živali pred zakolom, razteza na vse zakole v klavnicah, brez izjeme za obredne

³ Za omenjeni islamski praznik žrtvovanja slovenščina nima posebnega izraza, zato Ustavno sodišče – tako kot pobudnika – uporablja bosansko jezikovno različico (v arabščini npr. Eid al-Adha, v turščini Kurban bayrami itd.).

⁴ Ta določa, da se pri živalih, ki jih zakoljejo po posebnih metodah zakola v skladu z zahtevami določenih verskih obredov, zahteve po predhodnem omamljenju ne uporabljajo, če je zakol opravljen v klavnici.

⁵ Ta določa, da se živali usmrtiljo šele potem, ko so bile omamljene v skladu z metodami in posebnimi zahtevami, povezanimi z uporabo teh metod iz Priloge I Uredbe o zaščiti. Izguba zavesti in občutljivosti traja do smrti živali. Metodam iz Priloge I, ki ne privedejo do takojšnje smrti (torej metodam t. i. enostavnega omamljenja), čim prej sledi postopek, katerega posledica je smrt, kot denimo izkrvavitev, bezanje, usmrčitev z električnim tokom ali dolgotrajna izpostavljenost pomanjkanju kisika.

zakole. Pobudnika smiselno trdita, da Ustava zahteva, da bi se lahko muslimanski verniki oskrbovali s *halal* mesom iz slovenskih klavnic tako za vsakodnevno prehranjevanje kot tudi za prehranjevanje ob priložnosti kurban bajrama in za ob tej priložnosti ustrezno delitev mesa po tretjinah (glej 14. točko obrazložitve te odločbe).⁶ Po njunem mnenju je to mogoče doseči s tem, da se – kolikor velja tudi za islamske obredne zakole – razveljavi izpodbijana prepoved zakola neomamljenih živali.

11. Vse navedeno pomeni, da pobudnika predlagata ustavnosodno presojo drugega odstavka 25. člena ZZZiv, kolikor ta zapoveduje za zakole v klavnicah,⁷ brez izjeme za obredne zakole⁸ po islamski religiji, predhodno omamljenje⁹ živali.¹⁰

12. Pobudnika sta registrirana verska skupnost, katere namen je ohranjanje islamskih vrednot, in fizična oseba, ki je po veroizpovedi musliman. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. Ker pobudo vlagata pobudnika, bi za izpolnjenost pogoja pravnega interesa za vsebinsko presojo drugega odstavka 25. člena ZZZiv zadoščalo, da bi pravni interes za presojo te določbe izkazal vsaj eden od njiju. Vendar sta oba pobudnika, ki zatrjujeta poseg v svojo versko svobodo, tudi

⁶ Na str. 25 pobude pobudnika pojasnjujeta, da muslimanom vera zapoveduje, katero vrsto hrane lahko uživajo in kateri so tisti dnevi v letu, ko je treba meso obredno zaklane živali razdeliti revnim, sosedom, sorodnikom in prijateljem, del pa zadržati zase.

⁷ Po točki (k) 2. člena Uredbe o zaščiti je klavnica vsak obrat, ki se uporablja za zakol kopenskih živali in ki spada v področje uporabe Uredbe (ES) št. 853/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o posebnih higienskih pravilih za živila živalskega izvora (UL L 139, 30. 4. 2004).

⁸ Zakol živali je sicer v 30. točki 5. člena ZZZiv opredeljen kot usmrtitev živali za prehrano ljudi, obredni zakol živali pa kot zakol živali z verskim obredom. Uredba o zaščiti opredeli verski obred v točki (g) 2. člena kot vrsto dejanj, povezanih z zakolom živali in določenih v skladu z vero.

⁹ Omamljenje po Uredbi o zaščiti in torej tudi po drugem odstavku 25. člena ZZZiv je vedno predhodno (glej opombo št. 5). Tudi v slovenskem pravnem redu je treba na podlagi načela primarnosti prava EU neposredno uporabljati opredelitev omamljenja iz točke (f) 2. člena Uredbe o zaščiti (vsak nameren proces, ki povzroči izgubo zavesti in občutljivosti brez bolečine, vključno z vsakim procesom, ki privede do takojšnje smrti), ne pa (vsebinsko sicer bistveno podobne) opredelitve iz 12. točke 5. člena ZZZiv, ki je bila uveljavljena pred pristopom Republike Slovenije k EU.

¹⁰ Živali v smislu točke (c) 2. člena Uredbe o zaščiti so vretenčarji razen plazilcev in dvoživk. Glede na 11. uvodno izjavo in drugi pododstavek prvega odstavka 1. člena Uredbe o zaščiti ta uredba ribe ureja le toliko, da zanje določa zahteve iz prvega odstavka 3. člena, to je, da se jim med usmrtitvijo in povezanimi postopki prihrani vsakršna bolečina, vznemirjenje ali trpljenje, ki se mu je mogoče izogniti (ne zapoveduje pa omamljenja pred "zakolom"). Izpodbijana ureditev se torej nanaša na sesalce in ptiče.

nosilca te človekove oziroma ustavne pravice.¹¹ Izpodbijana določba ureja določena ravnanja in obnašanja, ki so po prepričljivem zatrjevanju pobudnikov del sistema zapovedi in prepovedi islamske vere, oziroma vpliva na njih. Zato ni mogoče zanikati, da na neposreden način posega v njun pravni položaj.

13. Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 25. člena ZZZiv v izpodbijanem delu sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

B. – II.

Materialnopravna izhodišča presoje in nekatera metodološka vprašanja

14. V primerih, kot je obravnavani, Ustavno sodišče ne more dvomiti o vsebini verskih nazorov, pravil in prepričanj, kot jih v postopku predstavi verska skupnost oziroma njeni pripadniki. Prvič, za presojo Ustavnega sodišča ni pomembno, ali predstavljene verske predpise sprejemajo vsi pripadniki neke religije ali le posamezne skupine ali frakcije znotraj te religije.¹² Drugič, in še pomembneje, Ustavno sodišče po naravi stvari ne more biti arbiter v zadevah verskega nauka. V tem pogledu mora spoštovati avtonomijo verske skupnosti. Zato je v tem postopku Ustavno sodišče štelo zatrjevano vsebino verskih pravil islama kot resnično in avtentično; pobudnika sta jo substancirano in razumljivo predstavila kot obvezujočo.¹³ Ustavno sodišče zato izhaja iz tega, da so (tudi) naslednje trditve pobudnikov verodostojen izkaz vsebine pravil islama: da islam dovoljuje le uživanje mesa živali, obredno zaklane brez omamljenja, in da je sestavni del verskega praznika kurban bajram tudi zakol žrtvene živali brez predhodnega omamljenja, nakar se tretjina tako pridobljenega mesa razdeli revnim, tretjina sorodnikom, sosedom in prijateljem, tretjino pa lahko zase zadrži gospodinjstvo, ki je izvršilo oziroma dalo izvršiti žrtvovanje živali.

15. Pobudnika se sklicujeta na 7. in 41. člen Ustave v zvezi s 1., 2. in 14. členom Ustave ter 9. členom EKČP.

16. Ustavno sodišče je splošne metodološke smernice za odločanje v zadevah, v katerih se postavljajo vprašanja v zvezi z versko svobodo in ustavnim položajem verskih skupnosti, postavilo v 111. točki odločbe št. U-I-92/07. Kadar je zakonska določba izpodbijana z vidikov, ki so hkrati vsebina katerega od ustavnih načel iz 7.

¹¹ Ustavno sodišče je v 81. točki odločbe št. U-I-92/07 navedlo, da je svoboda izpovedovanja in izvrševanja vere zagotovljena posameznikom in tudi verskim skupnostim ali združenjem, ne glede na to, ali so pravne osebe ali ne. V 91. točki navedene odločbe je navedlo, da imajo tudi verske skupnosti pravico, da svobodno in v skladu s svojimi lastnimi pravili izpovedujejo verska prepričanja in opravljajo verska ravnanja.

¹² Primerjaj s 54. in 55. točko sodbe BVerfG št. 1 BvR 1783/99 z dne 15. 1. 2002.

¹³ Primerjaj s prav tam, 56. točka.

člena Ustave¹⁴ in pravice iz 41. člena Ustave (zlasti s stališča pravice do svobodnega delovanja verskih skupnosti), je treba najprej opraviti presojo skladnosti z 41. členom Ustave. Ta pravica je temelj celotnega urejanja položaja verskih skupnosti in ima v tem smislu prednost pred ustavnimi načeli, ki opredeljujejo položaj verskih skupnosti v razmerju do države. Če zakonski ukrep prestane presojo ustavnosti z vidika 41. člena Ustave, je treba v okviru navedb predlagatelja ali pobudnika opraviti še presojo skladnosti s prvim in drugim odstavkom 7. člena Ustave, to je tistih njegovih vidikov, ki – čeprav sta njihov izvor in namen varstvo pravice iz 41. člena Ustave – niso neposredna vsebina te pravice. Gre zlasti za zahtevi po nevtralnosti države in po enakopravnosti verskih skupnosti.

17. Sklicevanje pobudnikov na 1., 2. in 14. člen Ustave je tako posplošeno, prazno in pavšalno, da Ustavnemu sodišču ni treba opraviti presoje z vidika navedenih ustavnih določb.¹⁵ V zvezi s 7. členom Ustave pobudnika uveljavljata le vidik svobodnega delovanja (avtonomije) verskih skupnosti, ki je samostojna sestavina pravice iz 41. člena Ustave (na katero se pobudnika v tem okviru tudi sklicujeta). Ustavno sodišče je tako ocenilo skladnost drugega odstavka 25. člena ZZZiv s prvim odstavkom 41. člena Ustave, ki se glasi: "Izpovedovanje vere in drugih opredelitev v zasebnem in javnem življenju je svobodno."

18. Navedena določba (skupaj z drugim in tretjim odstavkom 41. člena Ustave) varuje versko svobodo (svobodo vere oziroma veroizpovedi). S stališča manifestacije notranjih osebnih odločitev navzven (t. i. *forum externum*)¹⁶ 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.).¹⁷ Z 41. členom Ustave so varovana navzven zaznavna ravnanja, ki so pomembno povezana s posameznikovim verskim prepričanjem; pomembno v smislu, da so razumno povezana z bistvom verskega prepričanja in da brez njih verska svoboda za posameznika postane pomembno okrnjena. Zato splošno zavezujoče ter versko nevtralne zakonske zapovedi in prepovedi, namenjene varstvu drugih občečloveških

¹⁴ To so načelo o ločenosti države in verskih skupnosti (prvi odstavek 7. člena Ustave), načelo svobodnega delovanja verskih skupnosti in načelo enakopravnosti verskih skupnosti (drugi odstavek 7. člena Ustave). Vendar ima načelo o ločenosti države in verskih skupnosti iz prvega odstavka 7. člena Ustave v širšem smislu tri prvine: (1) versko oziroma nazorsko nevtralnost države, (2) avtonomnost verskih skupnosti na lastnem področju in (3) enakopraven odnos države do verskih skupnosti. Avtonomnost in enakopravnost verskih skupnosti sta sicer sestavni del širšega načela o ločenosti države in verskih skupnosti, vendar ju je mogoče obravnavati tudi ločeno in sta temu ustrezno kot posebni ustavni načeli določeni v drugem odstavku 7. člena Ustave (95. in 99. točka obrazložitve odločbe št. U-I-92/07).

¹⁵ Glej ne dovolj substancirano sklicevanje pobudnikov na 1., 2. in 14. člen Ustave (str. 17 in 24 pobude). Na 24. strani pobude v zvezi z načelom enakosti iz 14. člena Ustave pobudnika zgolj povzemata splošna stališča Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-92/07.

¹⁶ V tej odločbi Ustavno sodišče versko svobodo obravnava izključno s tega vidika.

¹⁷ Odločba št. U-I-92/07, 81. in 84. točka obrazložitve.

vrednot, pomenijo omejitve te človekove pravice le tedaj, ko se nanašajo na tiste manifestacije religioznega, ki dosegajo navedeno kakovost. Zapovedi in prepovedi ravnanj, ki tega standarda ne dosegajo, ne morejo pomeniti posega v svobodo vere.¹⁸

19. Znotraj verske svobode je varovana tudi kolektivna dimenzija; ta zajema interakcijo med verniki, ki svoje verovanje udejanjajo skupaj z drugimi, ki delijo enako versko prepričanje (zlasti v obliki obredov), s katerimi se povezujejo v verske skupnosti.¹⁹ Ne le posamezniki, ki jih sestavljajo, tudi verske skupnosti imajo pravico, da svobodno in v skladu s svojimi lastnimi pravili izpovedujejo verska prepričanja in opravljajo verska ravnanja.²⁰

20. Prvi odstavek 9. člena EKČP zagotavlja svobodo vere z enako vsebino kot prvi odstavek 41. člena Ustave. Vendar je treba upoštevati, da so omejitve verske svobode po drugem odstavku 9. člena EKČP dopustne le zaradi taksativno navedenih ciljev (javna varnost, zaščita javnega reda, zdravja ali morale ali varstvo pravic in svoboščin drugih ljudi). Zato mora Ustavno sodišče pri presoji dopustnosti omejitev pravice do svobode vere iz prvega odstavka 41. člena Ustave glede na peti odstavek 15. člena Ustave upoštevati strožjo ureditev dopustnih ciljev, zaradi katerih je dopusten poseg v svobodo vere.

B. – III.

Presoja izpodbijane določbe

21. Pobudnika svoje očitke o neskladju drugega odstavka 25. člena ZZZiv s prvim odstavkom 41. člena Ustave utemeljmeta s trditvami, da izpodbijana določba muslimanom (ki sprejemajo verska stališča pobudnikov) preprečuje 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.

22. Islamska vera, kakor jo predstavljata pobudnika, v sklopu pravil vsakodnevnega prehranjevanja uživanje mesa omejuje na uživanje *halal* mesa živali, ki so bile zaklane, ne da bi bile predhodno omamljene, prav tako pa ima islamsko versko vsebino praznovanje kurban bajrama, znotraj katerega pobudnika za namene te presoje izpostavljata (zgolj) vsebino dostopa do mesa, enkrat letno za vsako muslimansko gospodinjstvo po ene žrtvene živali, zaklane brez omamljenja, da bi lahko gospodinjstvo to meso uporabilo v skladu z obrednimi pravili (užitje ene tretjine, daritev dveh tretjin). Pobudnika sta izkazala, da gre za pravila, ki so pomembno in bistveno povezana s pripadnostjo islamu. Ustavno sodišče šteje redno

¹⁸ Prav tam, 84. točka.

¹⁹ Prav tam, 87. točka.

²⁰ Prav tam, 91. točka.

prehranjevanje z mesom živali, obredno zaklanih v skladu s pravili islama, pa tudi uživanje in daritve mesa tako zaklanih živali ob kurban bajramu za izpolnjevanje verskih dolžnosti, razumno povezanih z bistvom verskega prepričanja. Zato je oboje varovano s pravico do svobodnega izvrševanja vere v okviru prvega odstavka 41. člena Ustave.

23. Ustavno sodišče sprejema, da je neotežen dostop do mesa obredno zaklanih živali zaradi vsakodnevne prehrane in še toliko bolj zaradi omogočanja polnega in neokrnjenega praznovanja v okolju, v katerem vernik živi, ob kurban bajramu, bistven in pomemben del islamske vere. Izpodbijana določba ta dostop otežuje, saj je njena posledica, da se morajo muslimani s *halal* mesom živali, obredno zaklanih brez omamljenja, oskrbovati v tujini. Ker drugi odstavek 25. člena ZZZiv otežuje izpolnjevanje ključnih verskih dolžnosti, posega v svobodo veroizpovedi pripadnikov islamske vere.

24. Zakonska ureditev, ki posega v človekovo ali ustavno pravico, je ustavno dopustna samo, če temelji na ustavno dopustnem cilju. Poleg tega je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej še oceniti, ali je poseg, tudi če se z njim zasleduje dopusten cilj, v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega: (1) ali je ocenjevanji poseg primeren za dosego zasledovanega cilja; (2) ali je poseg sploh nujen za dosego cilja in (3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo nastale zaradi posega (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu). Če poseg preneha vse tri vidike testa, je ustavno dopusten.²¹

25. Vlada navaja, da je ustavno dopusten razlog za presojeni poseg dobrobit živali. Zakol brez predhodnega omamljenja naj bi povzročal živalim znatno večje trpljenje v primerjavi z zakolom predhodno omamljenih živali. Razlog za to naj bi bilo daljše (tudi dve minuti ali več daljše) trajanje stanja zavesti živali, ki ni bila omamljena. Čas izpostavljenosti živali bolečini, stresu in strahu naj bi bil pri zakolu brez omamljenja toliko daljši.

26. Četrty odstavek 72. člena Ustave določa, da varstvo živali pred mučenjem ureja zakon. Varstvo oziroma zaščito živali ureja ZZZiv. Opustitev normativnega urejanja zaščite živali bi predstavljala kršitev četrtega odstavka 72. člena Ustave.²² Iz tega, da Ustava zahteva zakonodajno ureditev varstva živali, logično sledi, da je varstvo živali ustavno varovana vrednota in da pomeni vsebino ustavno dopustnega javnega interesa, ki lahko utemeljuje tudi posege v človekove in ustavne pravice (tretji

²¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 25. točka obrazložitve.

²² Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-137/04 z dne 9. 9. 2004, 13. točka.

odstavek 15. člena Ustave).²³ Slovenski ustavni red sicer ne zahteva, da bi živali uživale enako pravno varstvo kot človeška bitja, zahteva pa njihovo varstvo. Tradiciji, zgodovini, socialnim nazorom in splošni stopnji razvoja družbene zavesti ustreza razlaga četrtega odstavka 72. člena Ustave z vsebino, ki je na podlagi zakonskega pridržka poverjena zakonodajalcu in urejena v 3. členu ZZZiv. Ustava torej ne dovoljuje, da bi se živalim brez utemeljenega razloga povzročalo trpljenje, bolezen ali smrt ali da bi se živalim povzročalo trpljenje, ki se mu je mogoče brez večjih tehničnih težav in nesorazmernih stroškov izogniti. Opredelitev ustavno zapovedanega "varstva živali pred mučenjem" zajema tudi prizadevanja zakonodajalca, da prepreči, ublaži ali omili telesno neprijetne občutke bolečine, stresa in strahu, ki jih živalim povzroča človek. Ustavno sodišče razume (potencialno sicer zelo širok) pojem dobrobit živali tako, da se za namene te odločbe nanaša prav na rezultat omenjenih prizadevanj – torej na varstvo živali pred mučenjem.

27. Zapoved predhodnega omamljenja živali pred zakolom je del morale kot skupka pravil, ki vrednotijo in usmerjajo medsebojne odnose ljudi na podlagi pojmovanj dobrega in slabega.²⁴ V sodobnem času morale ni mogoče pojmovati tako ozko, da bi se na njeni podlagi vrednotili le odnosi med ljudmi v dobesednem smislu, ne pa npr. ravnanje oseb v razmerju do živali in naravnega okolja. V sodobni družbi je skrb za dobrobit živali in narave del morale.²⁵ V kontekstu obravnavanega primera pravilo, ki varuje živa bitja, ki so zmožna trpeti, pred trpljenjem, ki se mu je moč izogniti, varuje družbeno moralo.

28. V okviru presoje primernosti posega v pravico Ustavno sodišče presoja, ali je s posegom sploh mogoče doseči zasledovani cilj. V okviru presoje nujnosti posega Ustavno sodišče presoja, ali je poseg nujen v smislu, da ni mogoče istega cilja doseči bodisi brez posega nasploh bodisi z milejšimi ukrepi, ki bi manj intenzivno posegli v prizadeto pravico.

29. S trditvami, da (upoštevaje kriterij trpljenja živali) ni razlike med zakolom brez omamljenja in zakolom z omamljenjem, pobudnika nasprotujeta zaključku o primernosti posega v njuno versko svobodo. Če predhodno omamljenje ne ublaži

²³ Ustavno sodišče je v 25. točki obrazložitve odločbe št. U-I-52/16 z dne 12. 1. 2017 (Uradni list RS, št. 5/17) navedlo, da je javni interes po ustaljeni razlagi tretjega odstavka 15. člena Ustave lahko ločen, samostojen ustavno dopusten cilj omejitve človekovih pravic.

²⁴ Primerjaj z opredelitvijo morale v Slovarju slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) in v leksikonu M. Pavčnik (ur.), Pravo, 2. izdaja, Cankarjeva založba, Ljubljana 2003, str. 189. Primerjaj tudi M. Pavčnik, Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava, 5., pregledana in dopolnjena izdaja, Ius Software in GV Založba, Ljubljana 2015, str. 274, ki navaja, da je praktična razlaga zakona nujno tudi moralno dejanje. Če se tega zavedamo in si to priznamo, je nujno, da ne prekoračimo naravnih razlik med pravom in moralo. Prav tako nujno je, da upoštevamo samo splošno sprejeta moralna pojmovanja, ki jih je mogoče tipizirati [...]. Moralnost prava terja, da se je treba dvigniti nad posamične primere in jih posplošiti (načelo enakosti!).

²⁵ C. M. Zoethout, Ritual Slaughter and the Freedom of Religion: Some Reflections on a Stunning Matter, Human Rights Quarterly, št. 3 (2013), str. 668.

bolečine in strahu živali v primerjavi s strokovno izvedenim obrednim zakolom brez omamljenja, potem z zapovedjo predhodnega omamljenja sploh ni mogoče doseči cilja (zavarovanja živalske dobrobiti).

30. Ustavno sodišče v zadevah zahtevnih znanstvenih vprašanj ne more biti arbiter. Pri vprašanju živalskega zaznavanja bolečine gre za strokovno vprašanje živalske fiziologije. V takih zadevah mora²⁶ Ustavno sodišče priznati zakonodajalcu²⁷ določeno polje proste presoje. To po drugi strani pomeni, da lahko podvomi o primernosti in nujnosti spornega ukrepa za dosego zasledovanega cilja (na kompleksnem znanstvenem ali strokovnem področju) le, če je na podlagi trditev pobude očitno, da so bile prekoračene skrajne meje njegovega polja proste presoje.

31. Glede na opravljeno presojo zakonodajalca (za katero Vlada v odgovoru na pobudo tudi razumno pojasni, da temelji na strokovnih podlagah, ne pa npr. na goli politični odločitvi) pobudnikoma ni uspelo izkazati, da s predhodnim omamljenjem ni mogoče povečati živalske dobrobiti v primerjavi z zakolom brez omamljenja oziroma da je mogoče na drug način (brez posega oziroma z blažjim posegom v versko svobodo muslimanov) doseči vsaj enake pozitivne učinke na živalsko dobrobit. Presojani poseg je zato primeren in nujen, da se doseže zasledovani cilj.

32. Za oceno sorazmernosti v ožjem pomenu je odločilno, ali varstvo živalske dobrobiti (z njim pa tudi varstvo morale) odtehta škodo, ki je v tem, da drugi odstavek 25. člena ZZZiv muslimanom v Republiki Sloveniji, ki sprejemajo stališča pobudnikov, otežuje dostop do *halal* mesa in s tem posega v njihovo versko svobodo.

33. Varstvo živali pred mučenjem (četrti odstavek 72. člena Ustave) je ustavna vrednota.²⁸ Z njim se v praksi uveljavlja varstvo dobrobiti živali kot pomembna moralna zapoved. ZZZiv splošno zavezujoče, notranje konsistentno in versko nevtralnno uvaja visoka merila zaščite živali. Drugi odstavek 25. člena ZZZiv ne prepoveduje le islamskih obrednih zakolov, pač pa vse zakole neomamljenih živali v klavnicah (glej 10. točko obrazložitve te odločbe).

34. V okviru tehtanja ožje sorazmernosti je ustavnopravna teža koristi od drugega odstavka 25. člena ZZZiv velika. Odsotnost pravila iz drugega odstavka 25. člena ZZZiv v pravnem redu bi pomenila, da se izjemoma lahko opravljajo zakoli

²⁶ Enako BVerfG v sodbi št. 1 BvR 1783/99, 39. točka obrazložitve, prav glede dvomov znanosti o tem, ali so omamljene živali pri zakolu izpostavljene znatno manjšemu trpljenju in bolečini kot neomamljene, poudarja, da ima zakonodajalec v zvezi z oceno primernosti in nujnosti sredstev za dosego zakonodajnih ciljev določen maneverski prostor (*Einschätzungsspielraum*) – tudi glede ocene "dejanske podlage za zakonsko urejanje".

²⁷ Tako slovenskemu kot evropskemu. Ne le ZZZiv, tudi Uredba o zaščiti izhaja iz presoje o primernosti predhodnega omamljenja za lajšanje stiske živali (čeprav Uredba o zaščiti sama po sebi po opravljenem tehtanju interesov daje prednost pravici do obrednega zakola).

²⁸ O živali kot pomembni vrednoti glej tehtno monografijo N. Visković, *Životinja i čovjek: prilog kulturnoj zoologiji*, Književni krug, Split 1996.

neomamljenih živali, kar bi izpostavilo zaklane živali dodatnim bolečinam, stresu in trpljenju v času od reza vratu do izgube zavesti. Na drugi strani tehtnice je otežen dostop do *halal* mesa, ki ima še poudarjeno težo v povezavi s pomenom daritve in uživanja tega mesa v sklopu praznovanja kurban bajrama v skladu z verskimi zapovedmi. Posledice izpodbijane določbe za versko svobodo so omejene že zaradi njene verske nevtralnosti. Poleg tega je dostop do *halal* mesa muslimanom le otežen, ne pa onemogočen. Po trditvah prve pobudnice je tudi obredni zakol živali ob kurban bajramu mogoče naročiti v tujini.

35. Ključnega pomena za tehtanje med koristmi izpodbijane omejitve in težo izpodbijane omejitve je dejstvo, da je prepoved obrednega zakola neomamljenih živali prepoved zadajanja trpljenja, ki ga je moč preprečiti. S tem izpodbijano pravilo varuje pomembno moralno zapoved v našem kulturnem prostoru. Zato država lahko prepove ravnanje, ki ni združljivo s temeljnimi pravili in moralnim okvirjem določene družbe, in hkrati ne poseže prekomerno v pravico do svobode vere.

36. Izpodbijana ureditev ne posega prekomerno v pravico do verske svobode iz prvega odstavka 41. člena Ustave. Glede na navedeno drugi odstavek 25. člena ZZZiv ni v neskladju z Ustavo.

C.

37. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnici Jadek Pensa in Mežnar ter sodniki Accetto, Jaklič, Knez in Pavčnik so dali pritrdilna ločena mnenja.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica