



UNIVERSITETET I OSLO

DET JURIDISKE FAKULTET

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo

Norsk senter for menneskerettigheter
P.b. 6706 St. Olavs plass
NO-0130 Oslo
Universitetsgt. 22-24

Telefon: +47 22 84 20 01

Telefaks: +47 22 84 20 02

E-post: info@nchr.uio.no

Nettadresse: www.humanrights.uio.no

Dato: 15 mars 2008
Deres ref.: 200701972
Vår ref.: 08/1946

Ny lov om dyrevelferd – alminnelig høring

I. Innledning

Det vises til Landbruks- og matdepartementets høringsbrev av 16.11.2007 om *Ny lov om dyrevelferd*. Nedenfor følger høringsuttalelse fra Norsk senter for menneskerettigheter (SMR). Høringsuttalelsen er også sendt per e-post i dag (postmottak@lmd.dep.no).

SMR er Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (jfr. kgl. res. av 21. september 2001) og er ved dette gitt en særskilt rolle for å overvåke at de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormer respekteres og oppfylles av norske myndigheter. Utarbeidelse av høringsuttalelser ved myndighetsinitiativer av betydning for menneskerettighetenes stilling i Norge, er et sentralt ledd i SMRs virksomhet som nasjonal institusjon.

SMR vil i det følgende begrense sine kommentarer til de sider ved høringsnotatet som berører Norges menneskerettslige forpliktelser. På generelt grunnlag vil SMR vise til at norske myndigheter har bestemt at en rekke internasjonalt vedtatte menneskerettighetsforpliktelser legger begrensninger på og føringer for norsk myndighetsutøvelse. Etter vedtakelsen av lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) gjelder Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs barnekonvensjon (BK) som norsk lov og skal ha forrang foran annen norsk lovgivning ved motstrid, jfr. menneskerettsloven §§ 2 og 3.¹

Menneskerettsloven § 2 jfr. § 3 innebærer at konvensjonenes rettighetsbestemmelser utfyller eller begrenser virkeområdet for øvrig lovgivning på områder hvor denne ikke er i tråd med konvensjonenes krav. Lovgivning som ikke er utarbeidet på en slik måte, må tolkes innskrenkende i lys av konvensjonene som omfattes av menneskerettsloven.

SMR peker på at menneskerettslige spørsmål skal identifiseres og drøftes av departementet, og viser i denne sammenheng til Utredningsinstruksen punkt 2.3.2:

”Forholdet til menneskerettigheter. Utredere skal vurdere og, der det er relevant, redegjøre for om menneskerettighetskonvensjonene stiller krav til myndighetene på det aktuelle området.”

¹ Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), hvor konvensjonene er inntatt som vedlegg.

2. Lovforslaget

En ny lov om dyrevelferd skal erstatte dagens lov om dyrevern fra 1974. En utvikling i kunnskapen om dyrs velferd og behov kombinert med høye etiske mål for hvordan man ønsker at dyr skal behandles i samfunnet er ifølge departementet bakgrunnen for lovforslaget. Lovutkastet gir generelle, overordnede prinsipper for folks omgang med dyr, mens mer detaljerte beskrivelser til utfylling av loven vil stå i forskrifter.

Avliving av dyr må skje på en forsvarlig måte og ved hjelp av egnet utstyr. Dette gjelder både for dyr i dyrehold og ved avliving av villlevende dyr. Det foreslås krav om bedøving av dyr i dyrehold før eller samtidig med at avlivingen gjennomføres.

I høringsnotatet kapittel 1.4.3 gjennomgår departementet lovforslagets forhold til menneskerettene. Departementet skriver at avliving uten bedøving innebærer stor lidelse for dyret og lenge har vært ansett som dyrevelferdsmessig uforsvarlig både nasjonalt og internasjonalt. Departementet antar at avliving uten forutgående bedøving også strider mot etiske og samfunnsmessige holdninger hos store deler av befolkningen i Norge. I henhold til gjeldende dyrevernlovgiving er det forbudt å avlive de vanligste matproduserende dyr uten forutgående bedøving. Departementet ønsker å videreføre forbudet. Det vurderes ikke som aktuelt å gi unntak for bedøving før eller samtidig med avliving for ulike former for rituell slakt av produksjonsdyr.

EUs rådsdirektiv om beskyttelse av slaktedyr krever bedøving forut for avbløding, men gir unntak for religiøs slaktning. Unntaket praktiseres ulikt innenfor EU. Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har i en dom fra 2000² fastslått at et forbud mot slakt uten forutgående bedøving kombinert med et forbud mot import, vil være i strid med EMK. Produkter av rituelt slaktede dyr kan innføres til Norge. Ut i fra dette legger departementet til grunn at et forbud i dyrevelferdslovgivningen mot slaktning uten bedøving av dyr i dyrehold, ikke er i strid med EMK.

3. Vurdering av forslaget

3.1 Rituelle slaktemetoder

Det foreliggende forslaget har konsekvenser for særlig to rituelle slaktemetoder som er aktuelle i Norge: kosher, en jødisk slaktemetode, og halal, en muslimsk slaktemetode. Begge slaktemetodene utføres med et kutt i halsen på dyret, uten forutgående bedøving. Ifølge kosher-slaktning godtas det ikke at dyr bedøves før slakt. Det samme utgangspunktet tas for halal-slaktning, men her er det større rom for kompromisser.

Norge har ved tilslutningen til menneskerettighetskonvensjonene og vedtagelsen av menneskerettsloven påtatt seg en dobbel gjennomføringsforpliktelse. For det første er staten forpliktet til å respektere menneskerettighetene, dvs. ikke å gripe inn i dem, og for det andre skal myndighetene sikre rettighetene, dvs. treffe positive tiltak for å gjennomføre dem i praksis.

² Cha'are Shalom Ve Tsedek mot Frankrike av 27.juni 2000

Se: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Cha%u2019are%20%7C%20Shalom%20%7C%20Ve%20%7C%20Tsedek&sessionId=5178273&skin=hudoc-en>

EMK artikkel 9, SP artikkel 18, og BK artikkel 14, gir enhver rett til religionsfrihet, herunder inntak av religiøst betinget mat. ØSK artikkel 11 omhandler retten til tilfredsstillende levestandard, herunder retten til tilfredsstillende mat. Ifølge FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter innebærer retten til tilfredsstillende mat "the availability of food in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, [...] and acceptable within their given culture".³ I saken Cha'are Shalom Ve Tsedek mot Frankrike kom EMD til at rituell slakt kan være en del av jøders religionsutøvelse og dermed omfattet av EMK artikkel 9. FNs menneskerettighetskomité har i en generell kommentar til SP artikkel 18 uttalt at "the observance and practice of religion or belief may include not only ceremonial acts but also such customs as the observance of dietary regulations".⁴

Myndighetene kan bare gjøre inngrep i religionsfriheten hvis inngrepet er hjemlet i lov, søker å nå visse legitime formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn. En grunnleggende idé bak menneskerettighetene er prinsippet om likebehandling og ikke-diskriminering. Enkeltindivider har derfor krav på vern mot diskriminering etter EMK artikkel 14, SP artikkel 2 og 26, ØSK artikkel 2 og BK artikkel 2. I den videre fremstillingen legges hovedvekten på EMK.

Forbudet mot slakt uten forutgående bedøvning er lovhjemlet, og lovskravet i EMK artikkel 9 annet ledd anses oppfylt.

Formålskravet er mer problematisk. EMK artikkel 9 annet ledd gir bare adgang til å gjøre inngrep i religionsfriheten hvis det skjer av hensyn til "den offentlige trygghet, for å beskytte den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter eller friheter". Innledningsvis i kapittel 1.3.1 i høringsnotatet hevder departementet at "handlinger som regnes som uforsvarlige kan ikke praktiseres i Norge med henvisning til kulturer, religioner eller tradisjoner der dyr behandles eller omgås på en måte som anses som dyrevelferdsmessig uforsvarlig". Forbudet begrunnes deretter med at avlaving uten forutgående bedøvning "antas å stride mot etiske og samfunnsmessige holdninger hos store deler av befolkningen i Norge" jfr. høringsnotatet kapittel 1.4.2. Ifølge departementet faller forbudet dermed inn under formålet "å beskytte den offentlige [...] moral" i EMK artikkel 9 annet ledd.

Etter SMRs vurdering begrunner ikke departementet i tilstrekkelig grad forbudet. Det er ikke nok at departementet "antar" at det foreslåtte forbudet er nødvendig av hensyn til den offentlige moral, her kreves det en grundig forutgående vurdering. Hvorvidt store deler av befolkningen oppfatter slakt uten forutgående bedøvning som uetisk eller uforsvarlig vil blant annet avhenge av hvilken dyrevelferdsmessig risiko slik slakt innebærer. Ifølge departementet er dette uklart, og departementet avventer derfor Vitenskapskomiteens vurdering av dette.⁵ En slik dyrevelferdsmessig risikovurdering vil måtte avhenge av den lidelsen slakte dyr utsettes for i hele produksjonsprosessen, og ikke isoleres til slakteøyeblikket alene. Her vil blant annet transportforhold, sykdomsutløp og skader måtte tas med i betraktning. Det er SMRs oppfatning at departementet må avvente komiteens

³ UNCESCR, The right to adequate food (Art. 11), General Comment No. 12, E/C.12/1999/5 <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/3d02758c707031d58025677f003b73b9?OpenDocument>

⁴ UNCCPR, The right to freedom of thought, conscience and religion (Art. 18), General Comment No. 22, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4:

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/9a30112c27d1167cc12563ed004d8f15?OpenDocument&Click>

≡

⁵ Se kapittel 1.4.2 i høringsnotatet.

vurdering før lovforslaget fremmes, og at komiteens vurderinger må inngå i departementets videre arbeid.

Hvis formålet er å beskytte den offentlige moral, og dette begrunnes i befolkningens holdninger, vil departementet måtte kunne dokumentere at så er tilfelle, og ikke bare fremme dette som en ufundert påstand. I denne sammenheng er det viktig at myndighetene bidrar med selvstendig informasjon ut over påstander fremmet i mediene, hvor representanter for dyrevernorganisasjoner blant annet har tatt til orde for at dyrevern må prioriteres foran enkeltgruppers religionsfrihet.⁶

Det tredje vilkåret er at forbudet må være nødvendig i et demokratisk samfunn. Norge er et av få land som ikke har unntak for religiøs slakt, jfr. høringsnotatet kapittel 1.4.2. Dette er en indikasjon på at det absolutte forbudet kanskje ikke er nødvendig i et demokratisk samfunn, og det stiller krav til norske myndigheter at de kan sannsynliggjøre at så likevel er tilfelle. SMR kan heller ikke se at departementet har vurdert mellomløsninger som kan være akseptable for de berørte religiøse gruppene. SMR oppfordrer departementet til å ta initiativ til en dialog om dette. En slik pragmatisk tilnærming følger av statens plikt til å velge det minst inngripende tiltaket. I tillegg kommer at departementet må kunne vise at forbudet har effekt i forhold til de formålene som søkes oppnådd. Når norske myndigheter forbyr denne slaktemetoden i Norge, men aksepterer import av kjøtt som produsert i henhold til kosher- og halal-krav, kreves det etter SMRs oppfatning en utfyllende begrunnelse for å kunne overbevise de internasjonale kontrollmekanismene om at forbudet er rettmessig.

En annen problemstilling er at det kan være lite praktisk for små trossamfunn selv å gjennomføre slakt, uavhengig av om forbudet videreføres eller ikke. Spørsmålet blir da hvordan disse skal sikres tilgang til mat. Produkter av rituelt slaktede dyr kan innføres til Norge, men mat importert av religiøse grunner er i dag underlagt de samme strenge regler som mat importert av økonomiske grunner og beregnet på enheter med langt større omsetning. Det er dermed arbeidskrevende og kostbart for små trossamfunn å importere små kvanta mat til eget bruk. Strenge regler for å hindre salmonellasmitte via fjærkre kan for eksempel også vanskeliggjøre import.

Dersom forbudet mot kosher- og halal-slaktning i Norge skulle bli videreført, vil det neste spørsmålet være om tilgang på slike varer kan sikres gjennom import slik EMD uttaler i saken Cha'are Shalom Ve Tsedek mot Frankrike (jfr. ovenfor). Ifølge høringsnotatet kapittel 1.4.2 må eventuelle importvansker løses gjennom "forvaltningen av dette regelverket og ikke gjennom lempinger i dyrevelferdsloven". SMR minner om at myndighetenes plikt til å sikre menneskerettighetene innebærer en plikt til å treffe positive tiltak som muliggjør at enkeltpersoner kan etterleve sin religion. Hvor langt denne plikten rekker, beror på en konkret helhetsvurdering. SMR ber på denne bakgrunn departementet redegjøre for de regler og retningslinjer som gjelder for import av religiøs mat i den kommende proposisjonen. En slik gjennomgang vil også kunne avdekke eventuelle unødvendige importhindringer eller behov for praktiske tiltak for å lette tilgangen på religiøs mat. SMR er kjent med at det finnes en interdepartemental arbeidsgruppe som jobber med spørsmål knyttet til import av religiøs mat, men kan ikke se at departementet har tatt hensyn til denne gruppens vurderinger og konklusjoner i arbeidet med ny lov om dyrevelferd. SMR vil på

⁶ Se for eksempel: <http://www.dagbladet.no/nyheter/2008/01/31/525483.html> og <http://www.dagbladet.no/kultur/2007/10/01/513652.html>

denne bakgrunn be departementet om å utsette lovbehandlingen til importsituasjonen er klarlagt, for slik å hindre krenkelse av religionsfriheten også på dette punktet.

SMR viser også til EMK artikkel 14, som forbyr diskriminering når det gjelder konvensjonsvernede rettigheter. Diskriminering forutsetter at det foreligger forskjellsbehandling ("difference in treatment"). Her må ett reelt forhold vurderes opp mot (minst) ett annet reelt forhold. De to forholdene må være sammenlignbare: EMD har brukt formuleringer som "persons in analogous situations".⁷ Offentlige myndigheter er forpliktet til å beskytte enkeltindivider mot diskriminering dersom forskjellsbehandlingen kan sies å bunne i en persons "status", herunder sin religiøse overbevisning.

I saken *Cha'are Shalom Ve Tsedek mot Frankrike* hevdet klager, en ortodoks jødisk gruppe, seg diskriminert i forhold til andre jøder fordi de ikke fikk praktisere sin egen, strenge, slaktemetode på slaktehus godkjent for kosher-slakt. Etter en konkret vurdering kom domstolen til at det var saklige grunner til denne forskjellsbehandlingen og at det derfor ikke forelå brudd på artikkel 14. Det foreslåtte slakteforbudet i Norge rammer jøder og muslimer i større grad enn andre religiøse grupper da det hindrer deres tilgang til religiøs mat. Det vil også kunne foreligge diskriminering sammenlignet med den øvrige befolkningen i Norge. Myndighetenes begrunnelse for forbudet vil dermed også ha betydning for vurderingen av om det er legitime grunner for denne forskjellsbehandlingen, jfr. EMK artikkel 14, noe som ikke i tilstrekkelig grad er gjort i dette lovforslaget.

3.2 Slakt i forbindelse med reindrift

Regulering av slakting kan ha stor betydning for reindriften som kulturbærer. Når man slakter på fjellet i forbindelse med reindrift kan det være vanskelig først å bedøve dyret. Fra gammelt av har samene sine slaktemetoder, og de er sakkyndige når det gjelder rask avlivning av reinsdyr med stikkniv.

Forholdet mellom ny lov om dyrevelferd og SP artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkning og stammefolk må drøftes nærmere i det videre arbeidet med lovforslaget. De foreslåtte reglene kan, slik de er utformet, gripe inn i den samiske reindriften og bør derfor være gjenstand for konsultasjoner, jfr. ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6. Uansett må forskriften som skal utarbeides i medhold av loven og som vil berøre reindriften, være gjenstand for konsultasjoner, jfr. avtale inngått mellom regjeringen og Sametinget om prosedyrer for konsultasjoner i 2005.⁸

Norsk senter for menneskerettigheter ber om at departementet i det videre lovarbeidet sørger for konsultasjoner og tar i betraktning SP artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169.

5. Avslutning


SMR understreker betydningen av at menneskerettslige aspekter blir grundig vurdert av norske myndigheter ikke bare ved utforming av ny lovgivning, men også i forbindelse med videreføring av eksisterende lovbestemmelser. Forslagets konsekvenser for slakt i forbindelse med reindrift må også inngå i denne vurderingen.


⁷ Se bl.a. *Lithgow og andre mot Storbritannia* 1986
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=lithgow&sessionid=5288418&skin=hudoc-en>

⁸ Se prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Samepolitikk/Prosedyrer-for-konsultasjoner-mellom-sta.html?id=450743>

SMR anbefaler at departementet i den videre behandling av forslaget går nærmere inn på lovforslagets forhold til menneskerettighetene som påpekt ovenfor, og at disse vurderingene synliggjøres i den kommende proposisjonen. Det finnes etter SMRs syn ikke tilstrekkelig overbevisende argumentasjon i utkastet om at videreføring av slakteforbudet er i tråd med de kravene menneskerettighetene stiller i forhold til formålskravet og nødvendighetskravet. Tilsvarende kan ikke SMR se at departementet i tilstrekkelig grad har argumentert for at importreguleringen skjer på en måte som er i harmoni med menneskerettighetene. SMR tar med dette ikke stilling til sakens innhold når det gjelder den konkrete avveiningen mellom dyrevelferd på den ene siden og religionsfrihet og samisk kultur på den annen.

Med hilsen


Njål Høstmælingen
Forsker


Ingvild Bartels
Juridisk rådgiver

Kopi:
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet