

Dansk Terrier Klub
Hans Egedesvej 9
9800 Hjørring

Att.: Marianne Duchwaider

Horten
Philip Heymans Allé 7
2900 Hellerup
Tlf +45 3334 4000
Fax +45 3334 4001
www.horten.dk

Poul Hvilsted
Dir +45 3334 4254
Mob +45 5234 4254
phv@horten.dk
Sekretær Helle Rudolph Jensen
Dir +45 3334 4165
hje@horten.dk

J.nr. 147636

21. april 2010

● UDTALELSE VEDRØRENDE LOVFORSLAG L163

HORTEN

Dansk Terrier Klub har anmodet mig om at foretage en juridisk vurdering af lovforslag L163 om ændring af blandt andet hundeloven, for så vidt angår bestemmelser om forbud mod og udfasning af bestemte hunderacer og krydsninger heraf (herefter betegnet som "*det selektive indgreb*").

På baggrund af lovforslaget, bemærkningerne hertil og dokumentation hidrørende fra Folketingets behandling af forslaget, herunder forudgående udtalelser og indløbende høringsindlæg, vil jeg udtale følgende:

Det er min opfattelse,

- at der ikke findes et statistisk og/eller videnskabeligt grundlag for at udpege og identificere bestemte hunderacer som farlige og det selektive indgreb er derfor allerede af denne grund usagligt og udtryk for en overskridelse af lovgivningsmagtens kompetence i henhold til grundlovens § 3, samt i strid med visse EU-retlige forskrifter,
- at det selektive indgreb overfor bestemte dyreracer, der omfatter fysiske belastninger, er i strid med nationale og internationale dyreetiske forskrifter, og
- at loven vil få betydelige og negative økonomiske virkninger af ekspropriativ karakter for ejere og professionelle forhandlere af de hunderacer, der er genstand for det selektive indgreb.

LOVGRUNDLAGET

I henhold til justitsministerens fremsættelsestale og bemærkningerne til lovforslaget, er det angivelige formål med loven at regulere og udfase såkaldte "*farlige hunde*" med henblik på at "*varetage hensynet til borgernes sikkerhed og tryghed*". Forudsætningen for lovforslagets bestemmelser om det selektive indgreb er derfor en påstand om, at bestemte hunde/hunderacer med rette kan anses for at udgøre en særlig risiko i forhold til borgernes "*sikkerhed og tryghed*".

Der findes ikke i bemærkningerne til lovforslaget nogen nærmere diskussion af, hvad der menes med "*borgernes sikkerhed og tryghed*". Det må lægges til grund, at dette begreb må forstås således, at borgerne ved hjælp af lovens bestemmelser opnår en eller anden form for beskyttelse mod at lide direkte fysisk overlast som følge af angreb fra eller kontakt med de hunderacer/hunde, der er omfattet af det selektive indgreb. Det fremhæves særligt, at der er forskel på begrebet "tryghed" og "tryghedsfølelse" eller "tryghedsfornemmelse". Tryghed retter sig imod en konkret fysisk trussel, medens de andre begreber omfatter den oplevede tryghed. Varetagelsen af hensynet til borgernes tryghedsfornemmelse ligger uden for rammerne af empirisk erkendelse og kan derfor – hverken set fra lovgivers side eller i øvrigt – gøres til genstand for en egentlig verifikation.

Forud for lovforslagets fremsættelse er der gennemført en grundig overvejelse i det af regeringen nedsatte "hundeudvalg", der har afgivet en omfattende betænkning med inddragelse af både videnskabelige oplysninger og data og referencer til udenlandske retssystemer.

HORTEN

Det er udvalgets entydige konklusion, at der ikke findes statistisk eller videnskabelig dokumentation for, at bestemte hunde eller hunderacer udgør en særlig farlighed, hverken i absolut eller relativ forstand. De foreliggende statistiske data, der er indsamlet fra Danmark og i omfang er repræsentative, dokumenterer derimod, at de hunderacer der er genstand for det selektive indgreb ikke fremtræder med en overrepræsentation i sammenhæng med tilfælde af personskaade eller andre "farlige" hændelser. Der forekommer at være en ligefrem proportional relation mellem sådanne tilfælde og antallet af individer af den pågældende hunderace i Danmark. Det er påfaldende, at i det meget usikre omfang, at der kan påvises en overrepræsentation, så er det af hunde/hunderacer der ikke nu med lovforslaget gøres til genstand for det selektive indgreb. Grunden hertil må søges i det faktum, at de pågældende hunderacer (schæfere, rottweilere og gravhunde) er populære hundearter.

Det kan på baggrund af hundeudvalgets konklusioner og undersøgelser derfor ubestrideligt lægges til grund, at der ikke foreligger en mulighed for på et sagligt grundlag at udpege visse hunderacer som særligt risikable i forhold til borgernes "sikkerhed og tryghed". Den påstand, der i henhold til justitsministerens fremsættelsestale og bemærkningerne til lovforslaget udgør den retlige forudsætning for det selektive indgreb er derfor falsk – og Folketinget er vidende herom i forbindelse med lovforslagets behandling.

Der findes allerede i den gældende lovgivning om hunde en regulering af de tilfælde, hvor et individ frembyder konkret farlighed og reguleringen omfatter en konkret udøvelse af sanktion i sådanne tilfælde. Det falder uden for rammerne af denne redegørelse at adressere spørgsmålet om, hvorvidt disse regler er tilstrækkeligt skrappe og/eller håndhæves med tilstrækkelig nidkærhed af de relevante myndigheder.

Det bemærkelsesværdige er, at forskellen mellem forslaget om et selektivt indgreb overfor bestemte hunderacer og de eksisterende generelle regler netop betegnes af forskellen mellem håndhævelse og regelfastsættelse. Med forslaget om det selektive indgreb forsøger justitsministeren at få Folketinget til at overskride grænsen for sin lovgivende virksomhed, således som denne er fastlagt i grundlovens § 3. Det påhviler lovgiver at fastsætte de grænser og regulere de forhold, der anses for relevante, men ikke at afgøre konkrete tvister eller at foranstalte en selvopfyldende håndhævelse af de regler, som Folketinget har fastsat. Det påhviler Folketinget at fastsætte regler om farlige hunde, men det påhviler ikke og tilkommer ikke Folketinget at dømme, hvornår en hund er farlig eller ikke farlig.

Forudsætningen for, at lovforslaget om det selektive indgreb kan være i overensstemmelse med magtfordelingslæren som knæsat i grundlovens § 3 er, at Folketinget samtidig kan påvise fuldstændig entydigt og videnskabeligt dokumenterbart, at der ikke er tale om en dom eller formodning om farlighed, men om farlighed som en objektiv kendsgerning.

Med listningen af ganske bestemte hunderacer og krydsninger heraf som genstand for det selektive indgreb, er der tale om en singular lovgivning, hvormed Folketinget vil overskride sin kompetence efter grundlovens § 3.

Det kan naturligvis diskuteres, hvorvidt hunde overhovedet er beskyttet af grundlovens bestemmelser, men det skal erindres, at der i tilknytning til ethvert individ af den pågældende hunderace er en borger, hvis interesser i de vilkår, som hunden bydes, er sammenfaldende med hundens. Lovgivningens singulære karakter retter sig derfor ikke alene mod de vilkår, som fastsættes for den bestemte hunderace, herunder ultimativt udfasning og aflivning, men til den enhed, der består mellem den pågældende hund og dens ejer. Højesteret har tidligere tilsidesat singular lovgivning i strid med forskrifter i grundlovens § 3, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 1999, side 841 (Tvind-dommen).

Det er som ovenfor nævnt ikke klart, hvorvidt justitsministeren begrundet sit lovforslag om det selektive indgreb med "borgernes tryghed" eller "borgernes tryghedsfornemmelse". De to situationer er ganske forskellige, men heller ikke tryghedsfornemmelsen er søgt dokumenteret af justitsministeren som legal forudsætning for forslaget selektive indgreb. Justitsministeren og også visse medlemmer af hundeudvalget har den opfattelse, at der knytter sig en særlig utryghedsfornemmelse til bestemte hunderacer, men denne er på ingen måde belyst, undersøgt, klarlagt eller dokumenteret.

Det må imidlertid antages, at den individuelle tryghedsfornemmelse ikke kan være lovforslagets egentlige begrundelse, for loven vil logisk set have den stik modsatte virkning. Når det må lægges til grund, at der ikke findes et objektivt og videnskabeligt grundlag for at anse de bestemte hunderacer for farlige, så vil forbuddet mod og udfasningen af dem jo netop skabe en tryghedsfornemmelse, der er falsk. Det vil stadig være mere forekommende at blive bidt af en schæfer, der ikke er forbudt, end at blive bidt af en amerikansk staffordshire terrier, der er blevet forbudt. Og det vil stadig være mere forekommende og hyppigere at blive bidt af en gravhund end at blive bidt af en dogo argentino. Det må derfor antages, at den individuelle tryghedsfornemmelse ikke kan udgøre en saglig grund bag lovforslaget.

Konstateringen af, at den retlige og legale forudsætning for det selektive indgreb, nemlig bestemte hunderacers farlighed, ikke kan godtgøres eller sandsynliggøres fjerner i øvrigt også grundlaget for lovligheden af lovforslagets virkninger på samhandelsforholdende mellem medlemsstaterne i EU. Lovforslaget omfatter et indførselsforbud af bestemte hunderacer og krydsninger heraf i erhvervsmæssigt øjemed, og den handelsændring kan alene legitimeres ud fra tilstedeværelsen af eksisterende hensyn til menneskers og dyrs sundhed og hensynet til den offentlige orden og sikkerhed, jf. art. 36 i Traktaten for de Europæiske Fællesskaber.

HORTEN

Danmark har i 1993 tiltrådt Europarådets konvention om beskyttelse af kæledyr (traktat nr. 125 af 13. november 1987), der har til formål at sikre en værdig og forsvarlig menneskelig adfærd overfor kæledyr.

Konventionens artikel 3 udtrykker som et fundamentalt princip for dyrevelfærd, at "ingen skal forårsage unødigt smerte, lidelse eller nød for et kæledyr," der definatorisk omfatter hunde uanset hunderace. Konventionen pålægger de ratificerende stater at virke for konventionens opfyldelse. Lovforslagets bestemmelser om, at bestemte hunderacer uden nogen form for påviselig saglig begrundelse skal indskrænkes i sin frie livsudfoldelse, herunder føres stramt i snor og bære mundkurv vil opfylde kvalifikationen om at påføre hunden angst, ubehag og desuden generelt forringe dyrets livskvalitet.

Konventionens forpligtelser for den danske stat og danske borgeren er implementeret i dansk ret gennem dyreværnslovens § 1, hvorefter "dyr skal behandles forsvarligt og beskyttes bedst muligt mod smerte, lidelse, angst, varige men og væsentlig ulempe". Af § 2 kan udledes, at der for ethvert hundehold skal tages hensyn til dyrets fysiologiske, adfærdsmæssige og sundhedsmæssige behov. Det er med hundeutvalgets betænkning klarlagt, at dyrlæger har vurderet, at hundene bringes i stresssituationer, hvis de underlægges de indgreb, der selektivt påføres bestemte hunderacer, og derfor vil der netop på baggrund af implementeringen af lovforslaget være belæg for at forvente en større aggression, der udgår fra de pågældende hunderacer.

HORTEN

Det er vanskeligt at argumentere for, at Folketinget ikke vil kunne vedtage bestemmelser i forskellige love, der principielt og faktisk strider imod hinanden, men det kan på baggrund af ovenstående konstateres, at Danmark ved vedtagelse af det selektive indgreb vil tilsidesætte sine forpligtelser i medfør af internationale konventioner.

ØKONOMISKE VIRKNINGER

Justitsministeren har i bemærkningerne til lovforslaget konstateret, at lovforslaget ikke findes at have økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet af nævneværdig betydning. Dette må afvises.

For det første er det ikke en global kvalifikation, der er tale om. Det må formentlig erkendes, at handel med hunde ikke har en sådan størrelse, at elimineringen af et antal bestemte hunderacer vil have nationaløkonomisk betydning. Men det er en fortalelse, at lovforslagets selektive indgreb overfor bestemte hunderacer ikke vil have konsekvenser for netop den personkreds, der har økonomiske interesser i forhold til netop disse racer. Det gælder både for erhvervsudøvelse og hobbyvirksomhed at der er betydelige økonomiske værdier knyttet hertil.

Indledningsvist må det erindres, at erhvervsmæssig interesse i handel med og avl af hunde er stærk specialiseret. Antallet af kennelklubber og hundeklubber vidner herom. Det er derfor påviseligt således, at indgrebet overfor en bestemt hunderace vil ramme en bestemt personkreds.

Lovforslagets selektive indgreb har øjeblikkelig virkning derved, at handel med de pågældende hunderacer i Danmark vil blive forbudt fra lovens ikrafttrædelse. Der er,

angiveligt for at tilgodese erhvervmæssige interesser, indrømmet en overgangsfase, indtil 2015, hvor overdragelse af hunde til udenlandske købere godt må finde sted.

Både den direkte erhvervmæssige interesse i de pågældende hunderacer som grænseområdet mellem hobbyvirksomhed og erhvervmæssig virksomhed vil blive overordentlig hårdt ramt, hvis det selektive indgreb vedtages. Den stærke specialisering gør, at hundeejere/erhvervsdrivende har investeret en overordentlig stor kapital i de pågældende hunde, som de besidder. Disse hunde, der er forfinede ved årelang avlsvirksomhed, repræsenterer relativt store værdier, dels i investeret kapital, dels i salgsværdi. Priser på enkeltindivider, der er topvindere, på over 200.000 kr. er ikke usædvanligt.

Den økonomiske konsekvens af forbuddet vil være et markant og pludseligt fald i de pågældende værdier, idet det vil være klart for enhver udenlandsk interesseret person, at den danske avler står "med ryggen mod muren". Også de pågældende hundeejeres uddannelsesmæssige investering vil øjeblikkelig gå tabt. For erhvervsdrivende personer og personer i grænseområdet mellem hobbyvirksomhed og erhvervsvirksomhed vil den investerede kapital i uddannelse være ganske betydelig.

HORTEN

Det påtænkes med det selektive indgreb en ganske hurtig udfasning af de pågældende hunderacer i Danmark. Dette betyder omvendt et behov for de pågældende berørte personer at overgå til at knytte sin interesse til andre hunderacer. Tabet i investeret kapital i såvel hunde, avlskvalitet og uddannelse vil fremtræde som svarende til det kapitalbehov, der vil være forbundet med overgangen til at rette sin interesse mod en anden hunderace. For hver enkelt person kan beløbet blive meget betydeligt.

Justitsministeriet har med bemærkningerne til lovforslaget ikke udelukket, at det selektive indgreb kan være ekspropriativt og dermed udløse erstatning efter grundlovens § 72. Som ovenfor nævnt vurderes det imidlertid, at der reelt ikke vil være nogen erstatningsberettiget interesse der værnes af grundloven i denne sammenhæng.

Det tiltrædes fuldt ud, at indgrebet overfor en helt bestemt persons kare, der har erhvervmæssige eller ejermæssige interesser til bestemte hunderacer, der usagligt og uden nogen form for videnskabelig begrundelse pludselig forbydes, vil være at betragte som et ekspropriativt indgreb. Det må endvidere bestrides, at der ikke knytter sig nogen værnede økonomisk interesse til lovforslaget, der dermed må antages at føre til en række sager med krav om erstatning.

Det er en tydelig mangel ved lovforslaget, at erkendelsen af, at der er tale om ekspropriation ikke udmønter sig i en formaliseret procedure for fastsættelse af erstatning, hvilket bare overlades til de ordinære domstole. Det er hverken en procesbesparende eller proceseffektiv eller procesøkonomisk fremgangsmåde at vælge, hvis Folketinget insisterer på uden nogen form for begrundelse at dømme bestemte hunderacer til udryddelse i Danmark.

KONKLUSION

Det er på baggrund af ovenstående min konkluderende opfattelse, at det selektive indgreb overfor bestemte hunderacer er i strid med magtfordelingslæren, som udtrykt i grundlovens § 3 og, at Folketinget i tilfælde af vedtagelse overskrider grænsen for, hvad der kan lovgives om. Ultimativt betyder det, at loven efter vedtagelse vil være ugyldig og uden retsvirkning. Loven vil dog kunne håndhæves indtil de ordinære domstole underkender den.

Den manglende opfyldelse af den påståede retlige begrundelse for lovforslagets selektive indgreb har desuden konsekvenser på påvirkningen i samhandlen mellem EU-medlemsstaterne, som ikke er legitimeret. Der vil kunne iværksættes en klageprocedure for EU-Kommissionen.

I tilfælde af vedtagelse vil der være tale om, at det selektive indgreb strider imod de fundamentale principper, der er kommet til udtryk i Europarådets konvention om beskyttelse af kæledyr, som Danmark har ratificeret.

I tilfælde af vedtagelse vil de berørte hundeejere og erhvervsmæssigt interesserede personer være beskyttet af grundlovens bestemmelser om selektive indgreb i ejendomsretten. Tabene vil kunne gøres gældende som erstatningskrav mod staten. Tabene vil for den enkelte person være ganske betydelige og øjeblikkelige på trods af lovforslagets bestemmelser om handelsmuligheder til udlandet.

Der mangler klart et forum for afklaring af sådanne erstatningsspørgsmål og det kan vække undren, at der ved fremsættelse af et lovforslag med anerkendt ekspropriativ virkning ikke drages omsorg herfor. I stedet har justitsministeren valgt at belaste det ordinære domstolssystem.

Jeg står til rådighed, såfremt yderligere måtte ønskes.

Med venlig hilsen
Horten



Poul Hvilsted

HORTEN