

Position Paper

Bescherming van dierenwelzijn vergt geen inbreuk op de vrijheid van godsdienst!

Standpunt van de Nederlandse Islamitische organisaties, in het kader van de behandeling in de Eerste Kamer der Staten Generaal van het wetsvoorstel-Thieme tot wijziging van de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten.

* * *

Deze position paper biedt inzicht in het gemeenschappelijke standpunt van Islamitische organisaties in Nederland ten aanzien van het wetsvoorstel aangaande de rituele slacht. Centraal staan de volgende punten:

- Het wetsvoorstel zoals aangenomen door de Tweede Kamer is *de facto* een absoluut verbod op (onbedwelmd) ritueel slachten. Het wetsvoorstel biedt namelijk geen reële mogelijkheid om ontheffing te krijgen van de verplichte bedwelming.
- De Islamitische organisaties in Nederland achten bedwelming in strijd met de Islamitische voorschriften.
- Ritueel slachten is een belangrijk onderdeel van de Islamitische geloofsbeleving en wordt als zodanig beschermd door de vrijheid van godsdienst, zoals gewaarborgd in artikel 9 EVRM en artikel 6 Grondwet. Een verbod raakt de Islamitische geloofsuitoefening dus in de kern en vormt een ernstige inbreuk op de vrijheid van godsdienst.
- Deze inbreuk is niet geoorloofd, aangezien een verbod disproportioneel is en er andere, minder vergaande maatregelen mogelijk zijn, die het dierenwelzijn dienen, doch de vrijheid van godsdienst niet aantasten. De Islamitische organisaties menen dat door strengere regulering van de huidige praktijk veel bereikt kan worden.
- Met onvoldoende wetenschappelijke grondslag zijn beweringen gedaan over het leed veroorzaakt door (onbedwelmd) ritueel slachten. Hiermee is onterecht de indruk gewekt dat de Islamitische rituele slacht in strijd is met dierenwelzijn. De Islamitische rituele slacht, mits goed uitgevoerd, waarborgt juist dierenwelzijn.
- Met misleidende cijfers en beeldvorming is in de Tweede Kamer een emotionele achtergrond gecreëerd voor het debat, waarbij misstanden bij de onbedwelmdde slacht onterecht zijn voorgesteld als wijdverbreid en onbespreekbaar.
- De huidige wet biedt voldoende mogelijkheden voor verbeteringen in het slachtproces en in de controle daarop. De Islamitische organisaties zien de noodzaak van verbetering van de huidige praktijk in en sturen aan op een convenant om dit daadwerkelijk te bewerkstelligen.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Feiten en wetenschappelijke basis	4
2.1.	Godsdienstvrijheid versus dierenwelzijn	4
2.2.	Misleiding	4
2.3.	Onzorgvuldige besluitvorming	4
2.4.	Onvoldoende wetenschappelijke grondslag voor een verbod	5
3.	Inbreuk op de vrijheid van godsdienst	6
3.1.	Ritueel slachten wordt beschermd door de vrijheid van godsdienst	6
3.2.	De scheiding van kerk en staat	6
3.3.	Beperkingen op de vrijheid van godsdienst moeten voldoen aan rechtstatelijke eisen	7
3.4.	Het verweer dat import kan voorzien in halal en koosjer vlees neemt de grondrechtelijke bezwaren niet weg en is hypocriet	8
3.5.	De omgekeerde bewijslast staat haaks op de systematiek van grondrechtenbescherming	9
3.6.	De betekenis van de vrijheid van godsdienst voor een liberale democratische samenleving	9
4.	Islamitische religieuze waarden en het dierenwelzijn	11
4.1.	Dierenwelzijn als maatschappelijke waarde	11
4.2.	Dierenwelzijn als religieuze waarde volgens de Islam	11
4.3.	Rituele slacht als religieus gebod volgens de Islam	11
4.4.	De noodzaak van een breed maatschappelijk debat en proces	12
A.	Appendix 1: Juridische analyse wetsvoorstel aan de hand van artikel 9 EVRM	14
A.1.	Inleiding	14
A.2.	Het wetsvoorstel is een <i>de facto</i> absoluut verbod op ritueel slachten	14
A.3.	Een absoluut verbod op ritueel slachten is een schending van artikel 9 EVRM	15
A.4.	Ritueel slachten wordt beschermd door artikel 9 EVRM	15
A.5.	Een absoluut verbod op ritueel slachten is een beperking op artikel 9 lid 1 EVRM	15
A.6.	Een absoluut verbod is een ongeoorloofde beperking conform artikel 9 lid 2 EVRM	16
B.	Appendix 2: Uitgangspunten voor een convenant	18
B.1.	Historisch kader	18
B.2.	Huidige situatie	18
B.3.	Aanzet tot een convenant	19

1. Inleiding

Dit najaar wordt in de Eerste Kamer het wetsvoorstel aangaande het verbod op de Joodse en de Islamitische rituele slacht behandeld. Het wetsvoorstel, geïnitieerd door de Partij voor de Dieren (PvdD), kon dankzij het amendement dat door 'paars plus' aan het wetsvoorstel werd toegevoegd, uiteindelijk op een brede meerderheid in de Tweede Kamer steunen. De debatten, het amendement en uiteindelijk de stemming hadden een hoog politiek gehalte. Het is nu aan de Eerste Kamer om – in haar rol van '*chambre de reflection*' – de kwaliteit en grondwettelijkheid van de voorgestelde wetswijziging en de consistentie ervan met internationale verplichtingen van Nederland te bewaken. Vanuit die rol kan de Eerste Kamer in onze opvatting niet anders dan het wetsvoorstel verwerpen, althans een beslissing uitstellen tot de regering duidelijk heeft gemaakt hoe zij het amendement concreet zou willen invullen. Hoewel de historische, culturele en ideologische achtergrond van de moslimgemeenschap in Nederland divers is, verenigt zij zich in dit gemeenschappelijke standpunt ten aanzien van het wetsvoorstel aangaande de rituele slacht.¹

De facto absoluut verbod op (onbedwelmd) ritueel slachten

Het wetsvoorstel behelst *de facto* een absoluut verbod op het (onbedwelmd) ritueel slachten. Het wetsvoorstel biedt namelijk geen reële mogelijkheid om ontheffing te krijgen van de verplichte bedwelming. De consequentie daarvan is, dat aanhangers van twee religieuze gemeenschappen in Nederland niet langer vlees kunnen consumeren dat voldoet aan de voorschriften waarvan zij menen dat hun geloofsovertuiging die eist. De Islamitische organisaties in Nederland zijn immers van mening dat bedwelmd slachten in strijd is met de Islamitische voorschriften. Het ritueel slachten van een dier en het delen van het vlees na de bedevaart, bij het offerfeest en ter gelegenheid van geboorte en huwelijk, zijn Islamitische voorschriften. Een verbod raakt de Islamitische geloofsuitoefening dus in de kern en vormt een ernstige inbreuk op de vrijheid van godsdienst. Het brengt tevens met zich mee dat een belangrijke Islamitische feest – het offerfeest – zal worden afgeschaft.

Onvoldoende wetenschappelijke grondslag

In aanloop naar de stemming in de Tweede Kamer is met misleidende cijfers en beeldvorming een emotionele achtergrond voor het debat gecreëerd. Hierbij zijn misstanden bij de rituele slacht onterecht voorgesteld als wijdverbreid en onbespreekbaar. Met onvoldoende wetenschappelijke grondslag zijn beweringen gedaan over het leed veroorzaakt door ritueel slachten. Hierdoor is onterecht de indruk gewekt dat de rituele slacht in strijd is met dierenwelzijn. In het debat zijn op deze manier waarden als dierenwelzijn en godsdienstvrijheid tegenover elkaar komen te staan, terwijl dierenwelzijn een belangrijk uitgangspunt is binnen de Islamitische principes en richtlijnen voor het slachten.

¹ Het opstellen van dit document heeft onder de verantwoordelijkheid van de volgende organisaties plaats gevonden:

Islamitische Stichting Nederland
Milli Görüş Noord-Nederland
Stichting Islamitisch Centrum Nederland
World Islamic Mission
Limburgse Islamitische Raad
Nederlandse Sjiietische Moslims
Moslim Informatie Centrum
Halal Voeding en Voedsel
Halal Correct
Halalreport TV
Actiecomité Halal
Haagse Moskeeën
SUMON
IHSAN

Unie van Marokkaanse Moskeeën Nederland
Nederlandse Islamitische Federatie
Turkse Islamitische Culturele Federatie
Vereniging Imams Nederland
Brabantse Islamitische Raad
Groene Moslims
Landelijk Platform voor Nieuwe Moslims
Stichting Islamitische Begrafniswezen
Vereniging van Bosniaks in Nederland
Afghaanse Culturele Vereniging
Somalische Vereniging SOMVAO
Regionaal Advies Centrum Rijnmond
SPIOR
STIPU

Vanuit deze vermeende tegenstelling is vervolgens een onzorgvuldige afweging tussen ‘dierenwelzijn’ en ‘vrijheid van godsdienst’ gemaakt. In het belang van een (vermeende) verbetering van dierenwelzijn – hoe belangrijk ook, geen constitutioneel beschermd grondrecht – heeft men ervoor gekozen om de godsdienstvrijheid – een belangrijk grondrecht – ernstig te beperken. Om tegemoet te komen aan de godsdienstvrijheid heeft ‘paars plus’ een amendement ingebracht. Alhoewel wij de goede bedoelingen van de indieners van het amendement waarderen, heeft dit het karakter van het wetsvoorstel als absoluut verbod niet veranderd. Immers, zolang niet duidelijk is hoe het amendement concreet zal worden ingevuld, bestaat een reële kans dat Joodse en Islamitische slachterijen geen haalbare mogelijkheid wordt geboden om ontheffing te verkrijgen. Sterker nog, gezien de toelichting bij het amendement is de kans op een *de facto* absoluut verbod heel groot. Het is dus afhankelijk van de verdere invulling van het amendement of het gaat om een absoluut verbod of om een redelijke en proportionele afweging tussen twee belangrijke maatschappelijke belangen. Ons inziens kan de Eerste Kamer dan ook niet anders dan het wetsvoorstel terugsturen met de opdracht voldoende tijd en aandacht te besteden aan de *balancing* van belangrijke maatschappelijke belangen. Het aankomende zwangerschapsverlof van de indienster van het wetsvoorstel mag er niet toe leiden dat een belangrijk grondrecht in haast in absolute en buitenproportionele zin wordt beperkt.

Opstellen van een convenant

De Islam kent in vergelijking met het Christendom en Jodendom een relatief jonge traditie in Nederland. De bestaande Islamitische organisatiestructuren zijn nog in ontwikkeling. Als Islamitische organisaties in Nederland zien wij de noodzaak in van verbetering van de huidige praktijk van ritueel slachten. Wij delen de idealen en de wil om gedurende het gehele dierenleven, van de omstandigheden waarin een dier wordt gefokt tot en met de slacht, het dierenwelzijn te optimaliseren. De Islamitische organisaties gaan graag met de overheid in gesprek om tot een convenant te komen waarmee de nodige verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. De huidige wetgeving biedt hiertoe voldoende mogelijkheden. Daarentegen zal het nieuwe wetsvoorstel het dierenwelzijn niet ten goede komen. Het ligt namelijk voor de hand dat meer vlees zal worden geïmporteerd uit het buitenland, waar de Nederlandse overheid geen enkel toezicht op heeft. Voorts werkt het verbod illegale slacht in de hand, wat zal leiden tot meer dierenleed. Gezien de nu al bestaande capaciteitsproblemen bij de controle op de gereguleerde rituele slacht, wordt gevreesd voor ernstige en langdurige onwenselijke toestanden.

Oproep aan de Eerste Kamer

De Eerste Kamer kan een eerste aanzet geven voor daadwerkelijke verbetering van dierenwelzijn door het wetsvoorstel te verwerpen en politici, beleidsmakers, ondernemers en maatschappelijke partijen – waaronder religieuze organisaties – terug naar de tekentafel te sturen. De betrokken belangen en grondrechten lenen zich niet voor haastwerk, en terwijl het wetsvoorstel het dierenwelzijn onvoldoende dient, lost het amendement (hoe goed ook bedoeld) de negatieve consequenties voor de vrijheid van godsdienst niet op. Van oudsher heeft de Eerste Kamer in ons systeem de taak om als waarborg te dienen tegen onverantwoorde keuzes en de waan van de dag. Wij vragen de Eerste Kamer om wederom deze taak te vervullen en de integriteit, zorgvuldigheid en verantwoordelijkheid van de wettelijke regeling van dierenwelzijn, mede gelet op de grondrechten te waarborgen. De dieren en de burgers van Nederland verdienen beter dan dit wetsvoorstel.

2. Feiten en wetenschappelijke basis

2.1. Godsdienstvrijheid versus dierenwelzijn

Alvorens wij in zullen gaan op de onzorgvuldige afweging die door de Tweede Kamer is gemaakt tussen 'godsdienstvrijheid' en 'dierenwelzijn', wijzen wij op de onterechte wijze waarop deze tegenstelling in het debat is gecreëerd op basis van misleidende cijfers, de vermeende 'onbespreekbaarheid' van de thematiek en de onvoldoende wetenschappelijke grondslag die tezamen bepalend zijn geweest voor de stemmingmakerij.

2.2. Misleiding

In 2008 diende de Partij voor de Dieren een voorstel in om de uitzonderingsbepaling voor onbedwemd ritueel slachten uit de wet te schrappen. De PvdD heeft de geloofsgemeenschappen niet benaderd om knelpunten te bespreken en te zoeken naar oplossingen. De PvdD heeft het op basis van misleidende cijfers doen voorkomen alsof misstanden bij de onbedwemde rituele slacht wijdverbreid zijn en dat het voorkómen van die misstanden onbespreekbaar zou zijn. Beide opvattingen zijn niet juist.

Op woensdag 17 november 2010 heeft de PvdD tijdens een bijzondere procedurevergadering in de Tweede Kamer *undercover* beeldopnamen van onbedwemd ritueel slachten getoond. Op donderdag 11 november, vlak voor het weekend en vlak voor het Islamitische offerfeest, is een uitnodiging verstuurd aan één Islamitische en één Joodse organisatie om 'hun visie te geven omtrent ritueel slachten'. Hoewel diverse bij de presentatie aanwezige deskundigen de beelden vooraf ter inzage kregen, is de Joodse en Islamitische vertegenwoordigers deze mogelijkheid onthouden.

De opzet van de presentatie was duidelijk; de religieuze praktijk zonder pardon of tegenspraak in diskrediet brengen en een emotioneel geladen achtergrond voor het debat creëren. De beelden zijn geen getrouwe weergave van de situatie in Nederland (het betrof beelden uit diverse buitenlandse slachthuizen) en de gepresenteerde cijfers zijn niet correct. De PvdD spreekt van ruim 2 miljoen dieren per jaar, terwijl de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) het werkelijke aantal schat op bijna 200.000 in 2010.² Concrete cijfers zijn lastig te achterhalen omdat slachthuizen daarvan op dit moment geen opgave hoeven te doen. Onterecht werd de indruk gewekt dat de Islamitische en Joodse wijze van slachten barbaars en achterhaald is. Overigens staat niet vast dat bedwemd slachten het dierenwelzijn werkelijk ten goede komt. Eerder liggen motieven van efficiëntie en kostenbesparing aan de invoering ervan ten grondslag.

2.3. Onzorgvuldige besluitvorming

De politieke partijen hebben op basis van bloederige beelden en misleidende cijfers hun standpunt ingenomen zonder overleg met hun achterban, zonder hoor en wederhoor toe te passen en zonder de door de PvdD aangedragen gegevens op juistheid te willen toetsen. De in allerijl in de Tweede Kamer georganiseerde hoorzitting heeft niet geleid tot herziening van de standpunten. De fracties hadden hun standpunten reeds bepaald en hielden daaraan vast. Deze gang van zaken heeft veel onrust in de samenleving veroorzaakt. Moslims en Joden voelen zich nog meer in een hoek gedrukt en maken zich zorgen over hun toekomst in Nederland. Zij vragen zich af wat de volgende stap zal zijn. Nu reeds worden ook andere geloofspraktijken zoals jongensbesnijdenis ter discussie gesteld. Aanneمة van een wet die de vrijheid van godsdienst van twee minderheidsgroepen in Nederland ernstig aantast, stelt het vertrouwen van deze kwetsbare groepen in het politieke proces ernstig op de proef.

² <http://www.uitgesprokeno.nl/nieuwsbericht/bijna-200000-dieren-onverdoofd-geslacht/>.

2.4. Onvoldoende wetenschappelijke grondslag voor een verbod

Anders dan de PvdD in de toelichting bij het wetsvoorstel stelt, bestaat er geen wetenschappelijke consensus over leed veroorzaakt door onbedwelmd slachten. De argumentatie steunt in belangrijke mate op buitenlands onderzoek. De meeste onderzoeken zijn gebaseerd op het meten van hersenactiviteit d.m.v. een elektro-encefalogram (EEG). Men spreekt steeds van het **vermoedelijk** optreden van pijn. Er bestaat dus slechts een vermoeden dat dieren pijn lijden. Een aantal van die onderzoeken wordt ook besproken in de literatuurstudie van Wageningen Universiteit.³

De Duitse neuroloog Manfred Zimmermann (Universiteit Heidelberg)⁴ en medisch fysioloog Jan Bernards (Radboud Universiteit)⁵ betogen echter dat het voortbestaan van hersenactiviteit na het toebrengen van een halssnede niet wil zeggen dat het dier pijn ervaart. Beiden wijzen erop dat door het vrijkomen van endorfinen als gevolg van de halssnede geen of een verminderde pijnwaarneming optreedt (stress-anesthesie). Dit fenomeen blijft onderbelicht in alle onderzoeken die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen en is onvoldoende onderzocht. Kijlstra en Lambooy verwijzen kort naar Zimmermann, maar gaan niet op zijn bevindingen in. Ook de conclusies van dr. Temple Grandin (Colorado State University)⁶ worden in deze studie terzijde geschoven, hoewel haar aanbevelingen ter verbetering van het welzijn van dieren vóór de slacht wél worden overgenomen. Hoogleraar diergeneeskunde Frans van Knapen (Universiteit Utrecht) meent dat er géén duidelijke wetenschappelijke aanwijzingen zijn dat een dier bij onbedwelmd slachten méér te lijden heeft. Volgens hem is het vooral een maatschappelijke keuze, waarbij wetenschap nauwelijks een rol speelt. Nader onderzoek is dus noodzakelijk voordat met zekerheid iets kan worden gesteld over het beleven van pijn bij het onbedwelmd toedienen van de halssnede.

Bernards betoogt dat door kritisch te kijken naar de handelingen die aan het toedienen van de halssnede voorafgaan veel meer bereikt kan worden. Te denken valt aan aanpassingen aan de inrichting van het slachthuis, de aanschaf van verbeterde fixatie-apparatuur en het stellen van hogere opleidingseisen aan de slachters en medewerkers. Dit zijn aanbevelingen die ook door Grandin in diverse publicaties worden bepleit en die binnen de huidige wetgeving betrekkelijk eenvoudig gerealiseerd kunnen worden.

Tot slot is het opmerkelijk dat de federale wetgever in de Verenigde Staten twee humane slachtmethoden heeft gedefinieerd:

"Either of the following two methods of slaughtering and handling are hereby found to be humane:

(a) in the case of cattle, calves, horses, mules, sheep, swine, and other livestock, all animals are rendered insensible to pain by a single blow or gunshot or an electrical, chemical or other means that is rapid and effective, before being shackled, hoisted, thrown, cast, or cut; or

*(b) by slaughtering in accordance with the ritual requirements of the Jewish faith or any other religious faith that prescribes a method of slaughter whereby the animal suffers loss of consciousness by anemia of the brain caused by the simultaneous and instantaneous severance of the carotid arteries with a sharp instrument and handling in connection with such slaughtering."*⁷

³ A. Kijlstra & B. Lambooy, *Ritueel slachten en het Welzijn van dieren (Rapport 161)*, Animal Sciences Group van Wageningen UR, 2008.

⁴ M. Zimmermann, 'Schmerz bei der rituellen Schlachtung', in: *Erna Graff Stiftung für Tierschutz*, 2005, p 5-12.

⁵ J. Bernards, 'Dieren lijden niet door de slacht maar door stress', in: *Dagblad Trouw*, 30 juni 2011.

⁶ T. Grandin, *Recommended Ritual Slaughter Practices*, <http://www.grandin.com/ritual/rec.ritual.slaughter.html>; Zie ook: T. Grandin & J.M. Regenstein, 'Religious slaughter and animal welfare: a discussion for meat scientists', in: *Meat Focus International*, 1994, pp. 115-123.

⁷ Humane Slaughter Act: Title 7, Chapter 48, § 1902, <http://www.animallaw.info/statutes/stusfd7usca1901.htm>.

3. Inbreuk op de vrijheid van godsdienst

3.1. Ritueel slachten wordt beschermd door de vrijheid van godsdienst

Ritueel slachten valt onder de werkingssfeer van de vrijheid van godsdienst. Daarvan getuigen niet alleen de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de rechterlijke instanties in het buitenland, maar ook de analyse van de Raad van State en de toelichting bij het aangenomen amendement.⁸ Evenmin staat ter discussie dat hier sprake is van een beperking van de vrijheid van godsdienst. Tot die conclusie kwam de Raad van State en dit vormde de directe aanleiding voor het amendement. De vraag is dan ook niet of de vrijheid van godsdienst hier wordt beperkt, maar hoe ver die beperking gaat en of die toelaatbaar is. Ons inziens gaat het hier om een ontoelaatbare absolute beperking.

Door de voorstanders van het wetsvoorstel wordt echter aangevoerd dat er ook tal van (gelovige) moslims zijn die bedwelmd geslacht vlees consumeren. Dit is uiteraard juist, maar heeft geen betekenis voor de moslims die wel van mening zijn dat onbedwelmd nooit 'halal' kan zijn. Bovendien weten veel moslims die bedwelmd geslacht vlees consumeren niet, dat dit bedwelmd geslacht vlees betreft.

In onze interpretatie van de Islam is bedwelmd slachten niet toegestaan. Een van de eisen die een meerderheid van de Islamitische schriftgeleerden stelt aan de rituele slacht is dat het dier vlak voor de slacht in een stabiele levenstoestand moet verkeren. Aangezien bedwelming ervoor zorgt dat het dier overlijdt of op zijn minst het bewustzijn verliest, kan men niet meer stellen dat het in een stabiele levenstoestand verkeert. Bovendien is het in de Islam strikt verboden om kadaver en bloed te nuttigen. Bij bedwelming, zoals toegepast in de Nederlandse reguliere slachtpraktijk, is de kans groot dat een dier ten gevolge van de bedwelming komt te overlijden, waardoor het vlees niet meer halal is. Ook blijft er bij bedwelmd slachten meer bloed in het lichaam van het dier achter dan het geval is bij onbedwelmd slachten. Om al deze redenen is bedwelming – zelfs als het reversibel is – volgens onze interpretatie van de Islamitische voorschriften niet toegestaan.

3.2. De scheiding van kerk en staat

De scheiding van kerk en staat brengt met zich mee dat de staat niet mag oordelen over de theologische juistheid van een bepaalde religieuze opvatting.⁹ In dat licht is in de Nederlandse jurisprudentie het beginsel van interpretatieve terughoudendheid ontwikkeld. In de *Nota grondrechten in de pluriforme samenleving* wordt hier het volgende over gezegd:

“Het beginsel van de interpretatieve terughoudendheid is gebaseerd op de overweging dat het op godsdienstig terrein niet aan buitenstaanders (inclusief overheidsorganen) is om uit te maken wat een gelovige onder (het belijden van) zijn godsdienst heeft te verstaan, een overweging die des te meer klemmt in geval van confrontatie met een ‘vreemde’ godsdienst.”¹⁰

Ook het EHRM onderschrijft dit beginsel en overweegt in de zaak *Manoussakis t. Griekenland*:

“*The right to freedom of religion as guaranteed under the Convention excludes any discretion on the part of the State to determine whether religious beliefs or the means used to express such beliefs are legitimate.*”¹¹

⁸ EHRM 27 Juni 2000, Nr. 27417/95, *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France*, § 74; Kamerstukken II 2009/2010, 31 571, nr. 4, p. 3, (Advies RvS & de reactie van de indiener); Kamerstukken II 2010/2011, 31 571, Nr. 12, p. 4, (Amendement van het lid Van Veldhoven C.S.).

⁹ Kamerstukken II 2009/2010, 31 571, nr. 4, p. 2, (Advies RvS & de reactie van de indiener).

¹⁰ Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving, Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, blz. 31; zie ook HR 15 februari 1957, *NJ* 1957, 201.

¹¹ EHRM 26 September 1996, Nr. 59/1995/565/651, para. 47, *Manoussakis and Others v. Greece*.

Het is dus in beginsel aan de moslimgemeenschap in Nederland om te bepalen of bedwelming volgens hun godsdienst toegestaan is. Nu de Nederlandse moslims van mening zijn dat bedwelmd slachten niet is toegestaan binnen de Islam, is het verplicht stellen van de bedwelming een inbreuk op hun godsdienstvrijheid. Immers het ritueel slachten van een dier en het delen van het vlees na de bedevaart, bij het offerfeest en ter gelegenheid van geboorte en huwelijk zijn Islamitische voorschriften. Een verbod raakt de Islamitische geloofsuitoefening dus in de kern en vormt een ernstige inbreuk op de vrijheid van godsdienst.

3.3. Beperkingen op de vrijheid van godsdienst moeten voldoen aan rechtstatelijke eisen

Evenals de meeste andere grondrechten is de vrijheid van godsdienst niet absoluut en kan die vrijheid onder een in de jurisprudentie gedetailleerd ontwikkelde beperkingclausule worden begrensd. Het Europese mensenrechtensysteem hanteert hier de begrippen 'voorzien bij wet', 'legitiem doel' en 'noodzakelijk in een democratische samenleving'. Deze systematiek is op een hoger abstractieniveau ontwikkeld door de Britse verlichtingsfilosoof John Stuart Mill middels het zogenaamde '*harm principle*'. De vrijheid van het individu mag alleen dan worden beperkt wanneer de onbeperkte uitoefening van de vrijheid tot leed of schade voor andere individuen of de samenleving als geheel zou leiden.

Het doel van een rechtmatige inperking van een grondrecht moet dus gelegen zijn in het voorkomen van dergelijk leed of schade. Maar aan de andere kant moet de vrijheid die daarmee wordt beperkt slechts zover worden beperkt als strik noodzakelijk is. Mede daarom hanteert de rechter onder de beperkingsclausule van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) de criteria van proportionaliteit en subsidiariteit. Is het middel erger dan de kwaal of zijn redelijke alternatieven niet toegepast, dan is de beperking uit den boze. In andere rechtssystemen waaronder Canada, Zuid-Afrika en de Verenigde Staten wordt hierbij ook de figuur van de '*reasonable accomodation*', de redelijke aanpassing gebruikt. Bij maatregelen die bepaalde individuen of gemeenschappen buitenproportioneel raken, dient een redelijke aanpassing te worden gezocht die het doel van de maatregel kan verzoenen met het grondrecht dat geraakt wordt.

Zoals uit de toelichting bij het amendement blijkt, hebben de indieners met het oog op proportionaliteit en subsidiariteit het amendement ingediend.¹² Immers in zijn oorspronkelijke vorm behelst het wetsvoorstel, dat dierenwelzijn poogt te dienen, het buitenproportionele effect dat gelovigen binnen de Joodse en Islamitische gemeenschap, die op grond van hun diepste overtuigingen van mening zijn dat zij bedwelmd geslacht vlees niet kunnen consumeren, geheel geen vlees meer kunnen consumeren, althans voor zover dat in Nederland is geslacht. Met andere woorden zij worden gedwongen om te kiezen tussen twee kwaden: het niet meer consumeren van vlees, zoals dat hoort bij gewortelde tradities en geloofsovertuigingen of het consumeren van vlees dat hun inziens niet aan reinheidsvoorschriften voldoet. Het dwingen van mensen tot een dergelijke keuze verdraagt zich dan ook niet met het vrijheidsbegrip.

Alhoewel het amendement dus het oogmerk heeft dit buitenproportionele effect weg te nemen door een redelijke alternatief aan te bieden, is in alle redelijkheid niet te voorspellen of het aangenomen wetsvoorstel nou wel of niet een absoluut verbod behelst. De Islamitische organisaties vrezen dat het wetsvoorstel in de praktijk zal neerkomen op een absoluut verbod. Destemmeer, nu de initiatiefnemer van het wetsvoorstel, mevrouw Thieme, de uitzonderingsmogelijkheid in het wetsvoorstel "puur hypotetisch" heeft genoemd.¹³ Zolang er geen concreet en ingevuld systeem voor de onbedwelmd slacht is gevonden, die voldoet aan de zware eisen van het wetsvoorstel, is er sprake van een absoluut verbod en dus een buitenproportionele beperking van de vrijheid van godsdienst.

¹² Kammerstukken II 2010/2011, 31 571, Nr. 12, p. 4, (Amendement van het lid Van Veldhoven C.S.).

¹³ Zie <http://nos.nl/artikel/250468-kamer-voor-verbod-op-ritueel-slachten.html>.

Terwijl het proportionaliteitsbeginsel ziet op het effect dat de voorgestelde maatregel heeft op het grondrecht, ziet het subsidiariteitsbeginsel op de vergelijking met andere maatregelen die een minder drastisch effect zouden hebben op het grondrecht. Diervriendelijkheid is in het tijdperk van massale vleesconsumptie waarin wij leven een groot en belangrijk maatschappelijk belang. Het wetsvoorstel ziet slechts op het laatste element in het slachtproces, terwijl diervriendelijkheid zou eisen dat het leven van het dier reeds voordat het de 'vleesketen' ingaat wordt beschermd, evenals gedurende transport, bij aankomst in het slachthuis, fixatie enz. Het subsidiariteitsbeginsel vereist minimaal dat naar andere diervriendelijke alternatieven wordt gezocht die minder inbreuk maken op de vrijheid van godsdienst op dit terrein. Idealiter wordt echter gezocht naar een integraal en consistent systeem dat de belangen van dieren in de vleesindustrie beschermt. Daarbij mag ook het laatste element niet ontbreken, ook niet als het gaat om ritueel slachten. De moslimgemeenschap is echter van mening dat ook met behoud van hun ritueel substantieel aan diervriendelijkheid kan worden bijgedragen. Dit vergt echter een integer, zorgvuldig en verantwoord proces van beleidsontwikkeling, dat aan wetgeving vooraf zou moeten gaan. De religieuze waarden van de moslimgemeenschap en de Joodse gemeenschap dienen daarbij te worden betrokken. Dit voorkomt niet alleen de absolute beperking van de vrijheid van godsdienst, maar zal ook bijdragen aan het maatschappelijke discours over dierenwelzijn.

3.4. Het verweer dat import kan voorzien in *halal* en *koosjer* vlees neemt de grondrechtelijke bezwaren niet weg en is hypocriet

Een argument dat wordt aangevoerd, is dat de beperking die uitgaat van het Nederlandse verbod mee zou vallen, omdat er vanuit het buitenland ritueel geslacht vlees kan worden ingevoerd. In deze wordt verwezen naar het arrest *Cha'are Shalom Ve Tsedek t. Frankrijk*¹⁴ waarin het EHRM overwoog dat geen sprake was van een schending door de weigering van de Franse overheid de ultra-orthodoxe Joodse gemeenschap een vergunning te verlenen om *glatt koosjer* te slachten. De vergelijking met dit arrest gaat echter niet geheel op, immers in dat geval stond de Franse overheid uitzonderingen op het algemene verbod op onbedweld slachten toe middels vergunningen, en ging het om de weigering een extra, dat wil zeggen nieuwe vergunning te verlenen. In Nederland dreigt echter door het wetsvoorstel de situatie dat ritueel slachten geheel niet meer wordt toegestaan. Het is hoogst onwaarschijnlijk dat het EHRM in de zaak *Cha'are Shalom* tot dezelfde conclusie zou zijn gekomen, indien het om een absoluut verbod ging.¹⁵

Ten tweede wees reeds de *dissenting opinion* in die zaak en vervolgens veel juridische literatuur op de opmerkelijke constructie die het Hof hier toepaste.¹⁶ Omdat het *glatt koosjer* vlees uit België geïmporteerd kon worden, was geen sprake van een inbreuk, men kon het vlees immers in Frankrijk verkrijgen. Deze redenering, die dus ook door de initiatiefnemer wordt gebezigd ten aanzien van het absolute verbod in Nederland, lijkt te suggereren dat de overheid bij Nederlandse kranten best zware censuur kan toepassen, zolang men maar ongecensureerde Vlaamse kranten in Nederland kan verkrijgen. Tenslotte is deze lijn van argumentatie uiterst hypocriet als het gaat om het doel van het wetsvoorstel om dierenwelzijn te bevorderen: de Nederlandse Joodse en Islamitische consument mag dus gerust marktvaag creëren in het buitenland, waar de Nederlandse wetgever het dierenwelzijn geheel niet kan beschermen. Een vergelijkbaar risico loopt men, als men bedenkt dat mogelijk illegaal ritueel zal worden geslacht als legaal ritueel slachten niet meer mogelijk is. De bij ons aangesloten organisaties vinden beide risico's onaanvaardbaar uit het oogpunt van dierenwelzijn. De Nederlandse consument van Islamitische en Joodse komaf heeft er belang bij dat in Nederland legaal ritueel

¹⁴ EHRM 27 Juni 2000, Nr. 27417/95, *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France*.

¹⁵ Zie onder meer de *dissenting opinion* bij *Cha'are Shalom*; Zie ook: C.E. Haupt, 'Free exercise of religion and animal protection: a comparative perspective on ritual slaughter', in: *George Washington International Law Review*, Vol. 39 (2007), No. 4, p. 856.

¹⁶ Idem.

geslacht kan worden, waarbij alle eisen van dierenwelzijn door de Nederlandse wetgever verplicht kunnen worden gesteld.

(Zie verder **Appendix 1** voor een uitgebreide toetsing van het wetsvoorstel aan Artikel 9 EVRM)

3.5. De omgekeerde bewijslast staat haaks op de systematiek van grondrechtenbescherming

Het wetsvoorstel verbiedt in beginsel het onbedwelmd slachten van dieren volgens de Israëlitische en de Islamitische ritus. Er wordt echter ook een mogelijkheid geboden om ontheffing van de verplichte bedwelming te krijgen. Daarvoor moet de aanvrager van de ontheffing “op basis van onafhankelijk vastgesteld bewijs” aantonen dat het welzijn van onbedwelmd ritueel geslachte dieren niet meer wordt aangetast dan het welzijn van dieren die op de reguliere (bedwelmd) wijze worden geslacht. In het wetsvoorstel wordt zodoende het dierenwelzijn als uitgangspunt genomen en de uitoefening van de vrijheid van godsdienst als een uitzondering. Dit gaat in tegen het systematiek van grondrechtenbescherming waarin de uitoefening van het grondrecht de regel en een beperking daarop de uitzondering is. Als de Staat de vrijheid van godsdienst van de burgers wil beperken, dan dient het zelf met het bewijs te komen dat de beperking noodzakelijk is. Onder het aanhangige wetsvoorstel wordt de vrijheid van godsdienst eerst beperkt en vervolgens wordt de burgers de mogelijkheid gegeven om aan te tonen dat die beperking niet noodzakelijk is. Deze omkering van de bewijslast schept een gevaarlijk precedent, die door de Eerste Kamer moet worden verworpen. Bovendien is het in het licht van het subsidiariteitsbeginsel de plicht van de staat om verschillende oplossingen (slachtmethodes) te onderzoeken en kan het deze verplichting niet afschuiven op de getroffen burgers.

Behalve de rechtsstatelijke bezwaren, kleven er ook praktische bezwaren aan het aangenomen wetsvoorstel. Een interessante vraag is bijvoorbeeld hoe men “*op basis van onafhankelijk vastgesteld bewijs*” kan aantonen dat ritueel geslachte dieren niet meer lijden dan de dieren die op de reguliere wijze worden geslacht, nu er in de wetenschap grote onenigheid bestaat op dit punt. Aan de hand van welke methodes gaat men het welzijn van dieren beoordelen. In de wetenschap bestaan er verschillende methodes om pijn en stress bij dieren te meten en die leiden tot verschillende uitkomsten. Dit zijn allemaal vragen die onbeantwoord zijn gebleven, waardoor de wet onduidelijk is en tot rechtsonzekerheid zal leiden.

3.6. De betekenis van de vrijheid van godsdienst voor een liberale democratische samenleving

De vrijheid van godsdienst behoort tot de constitutionele traditie van Nederland. Alhoewel de vrijheid die religieuze minderheden in de Republiek der Verenigde Provinciën genoten naar huidige mensenrechtenstandaarden ontoereikend zal worden geacht, kwam door de vrijheid die de religieuze minderheden destijds in Nederland genoten tot uitdrukking dat de afwezigheid van dwang en beperking als het gaat om de keuzes die mensen maken op basis van hun geweten, hun levensbeschouwing of geloofsovertuiging tot de inherente rechten behoort die ieder mens heeft. Dit standpunt werd in de eeuwen daarna verder uitgedragen in de politieke en juridische tradities die aan de wieg van de huidige democratische en liberale samenlevingen stonden.

Toen, maar nog steeds heeft de vrijheid van godsdienst een belangrijke functie in het geheel van grondrechten en democratische en rechtstatelijke principes die ten grondslag liggen aan onder meer de Nederlandse samenleving en grondwet, de Europese integratie, en de internationale mensenrechteninstrumenten, waaronder het EVRM. De vrijheid van godsdienst is geen overbodig geworden overblijfsel uit het verleden maar een grondrecht dat in onze samenleving een essentiële functie vervult niet alleen voor orthodox gelovigen of bepaalde gemeenschappen, maar voor een ieder inclusief vrijdenkers, agnosten en de ‘*unconcerned*’. Want ieder mens kan in de situatie komen waar zij of hij niet de mogelijkheid heeft om volgens haar/zijn diepste overtuigingen te handelen. Het Europese Hof van de Rechten van de Mens drukte dit in het Kokkinakis-oordeel als volgt uit:

“As enshrined in Article 9 (art. 9), freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a “democratic society” within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it.”

Maar wat is dan de betekenis van dit grondrecht, dat zelf tegenwoordig vaak ter discussie staat voor een samenleving die grotendeels seculiere kenmerken heeft? Dit wordt overtuigend uitgelegd in een passage uit het belangrijke Canadese Supreme Court arrest *Big M*, die nog steeds in veel arresten wordt aangehaald:

“A truly free society is one which can accommodate a wide variety of beliefs, diversity of tastes and pursuits, customs and codes of conduct. A free society is one which aims at equality with respect to the enjoyment of fundamental freedoms. [...]

Freedom can primarily be characterized by the absence of coercion or constraint. If a person is compelled by the state or the will of another to a course of action or inaction which he would not otherwise have chosen, he is not acting of his own volition and he cannot be said to be truly free. One of the major purposes of the Charter is to protect, within reason, from compulsion or restraint. [...] Freedom means that, subject to such limitations as are necessary to protect public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others, no one is to be forced to act in a way contrary to his beliefs or his conscience.”¹⁷

Terwijl grondrechten als het recht op leven, het martelverbod en het verbod op slavernij de lichamelijke waardigheid en integriteit van de mens beschermen, beschermt de vrijheid van godsdienst evenals het recht op privéleven en de vrijheid van meningsuiting de geestelijke en spirituele waardigheid en vrijheid van de mens. Een buitenproportionele en absolute inperking van dat recht raakt dus rechtstreeks het vrijheidsgehalte van de gehele rechtsorde en samenleving en heeft daarom impact voor een ieder en niet alleen voor de groep mensen die direct worden geraakt.

¹⁷ Supreme Court of Canada, Supreme Court of Canada: *Trinity Western University v. College of Teachers*, [2001] 1 S.C.R. 772, para. 28, quoting *Big M Drug Mart* at pp. 336-37.

4. Islamitische religieuze waarden en het dierenwelzijn

4.1. Dierenwelzijn als maatschappelijke waarde

De initiatiefnemer wijst voor haar standpunten op wetenschappelijk onderzoek dat vermeend zou aantonen dat onbedweld ritueel slachten nooit diervriendelijk kan zijn. Tegenstanders verwijzen naar onderzoek dat het tegendeel bewijst. Net als bij menig ander maatschappelijk debat lost wetenschappelijk onderzoek de discussie niet op maar vervult slechts een functie voor verschillende deelnemers aan het debat. De essentie van het discours over ritueel slachten heeft echter te maken met een breed gedragen maatschappelijke waarde, namelijk die van dierenwelzijn.

4.2. Dierenwelzijn als religieuze waarde volgens de Islam

De religieuze gemeenschappen die door het wetsvoorstel worden geraakt onderschrijven het belang van dierenwelzijn. Anders dan soms wordt gesuggereerd is dierenwelzijn voor de Joodse en Islamitische traditie een belangrijke religieuze waarde en vormt zelfs de grondslag voor het ritueel bij de slachting. Ook al menen sommigen dat de ontwikkelingen in de moderne tijd de opvattingen van traditionele godsdienstige gemeenschappen hebben ingehaald, dan nog verdient de religieuze grondopvatting van deze gemeenschappen dat het dier niet alleen consumptiegoed is maar een schepsel dat respect en zorg verdient, serieus te worden genomen.

De Islam schrijft voor, dat enkel bepaalde soorten voeding mogen worden geconsumeerd. Van de voeding die toegestaan (halal) is, wordt matiging voorgeschreven. Uitgangspunt van de op basis van Islamitische bronnen voorgeschreven wijze van slachten (*dzabiha*) is dierenwelzijn. De omstandigheden waaronder het dier gefokt wordt, de kwaliteit van het voer en het onderdak dat het krijgt, evenals de wijze van vervoer, spelen een rol bij de beoordeling of het vlees halal is. Tevens is een respectvolle omgang met dieren een belangrijk onderwerp. Alle leven – van mens en dier – is heilig en verdient bescherming. Het onnodig toebrengen van fysiek of emotioneel lijden is verboden. Daaronder begrepen is het doden van dieren voor de sport.

4.3. Rituele slacht als religieus gebod volgens de Islam

Het slachten in naam van Allah van een dier en het delen van het vlees na de bedevaart, bij het offerfeest en ter gelegenheid van geboorte en huwelijk, zijn Islamitische voorschriften. Een verbod raakt de Islamitische geloofsoefening dus in de kern en vormt een ernstige inbreuk op de vrijheid van godsdienst.

Moslams leven volgens voorschriften uit de koran en uitspraken en handelingen van de profeet Mohammed. "Zo heeft de profeet Mohammed (vrede zij met hem) de wijze van slachten geleerd net zo goed als hij hun de wijze van het gebed heeft geleerd. Daarom heeft de moslim geen recht een andere wijze dan die van de Islam zoals door de profeet (vrede zij met hem) is gepredikt te kiezen. Dit standpunt geniet brede consensus binnen de Islam."¹⁸

Bedweld slachten zoals in de Nederlandse reguliere slachtpraktijk gebruikelijk is, staat vanuit religieus oogpunt gelijk aan doodslag. Het dier sterft als gevolg van een kopschot, elektrocutie of vergassing. Reversibele bedwelmings d.m.v. een stroomstoot wordt door een minderheid van moslams geaccepteerd, maar in praktijk is moeilijk vast te stellen wat het juiste voltage stroom moet zijn waardoor het dier buiten bewustzijn, maar niet onherstelbaar beschadigd of dood raakt. Bovendien is het twijfelachtig of het dier met deze methode voldoende uitbloedt. Reversibel bedweld slachten zou dus permanent gemonitord moeten worden en een deel van de geslachte dieren zou alsnog voor consumptie door moslams worden afgekeurd.

¹⁸ Sheikh Elkhammar El Bakali, imam van de Haagse El islam-moskee, namens de Vereniging Imams in Nederland

4.4. De noodzaak van een breed maatschappelijk debat en proces

De Islamitische gemeenschap in Nederland is zonder meer bereid om deel te nemen en bij te dragen aan een breed maatschappelijk discours over diervriendelijkheid in de vleesindustrie. Daarbij hoort ook dat men zelfkritisch is. Zonder twijfel heeft de Islamitische gemeenschap in de laatste decennia ten onrechte soms de nadruk bij ritueel slachten gelegd bij het laatste element in de keten, het slachten zelf. Er zijn echter ook initiatieven binnen de Islamitische gemeenschap, zowel nationaal als mondiaal, die op basis van de Islamitische waarden de boodschap van diervriendelijkheid, 'sustainability' en maatschappelijk verantwoord ondernemen proberen uit te dragen.¹⁹ Hier raken het interne en het externe discours elkaar, en bestaat een mooi en waardevol aanknopingspunt voor een integer, zorgvuldig en verantwoord proces van beleidsvorming en wetgeving dat tot een 'reasonable accomodation' van godsdienstvrijheid en dierenwelzijn kan leiden.

Nu dierenwelzijn bovenaan de maatschappelijke agenda is komen te staan, bestaat een unieke kans voor een brede wettelijke regeling van de vleesindustrie. De Islamitische gemeenschap wil graag bijdragen aan een breed maatschappelijk discours en een integer, zorgvuldig en verantwoord proces van beleidsvorming en wetgeving.

De Eerste Kamer kan een eerste aanzet geven voor een dergelijk proces, juist door het wetsvoorstel te verwerpen. De huidige wet biedt voldoende mogelijkheden voor verbetering in het slachtproces en in de controle daarop. De Islamitische organisaties realiseren zich dat er misstanden voorkomen en zien de noodzaak van structurele verbetering van de huidige praktijk in. Zij kunnen dat echter niet alleen en willen daarom in overleg met de Staatssecretaris, de nVWA en andere belanghebbende partijen overleggen over een convenant. In **Appendix 2** wordt daartoe een aanzet gegeven.

¹⁹ Zie onder meer: *Circulaire Groene Moslims inzake standaardisatie halal*, Den Haag, 9 oktober 2011, <http://www.groenemoslims.nl/?p=638>.

Den Haag, oktober 2011

Werkgroep Islam en Dierenwelzijn
Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO)

A. Appendix 1: Juridische analyse wetsvoorstel aan de hand van artikel 9

EVRM

A.1. Inleiding

Het wetsvoorstel in zijn oorspronkelijke vorm behelsde een absoluut verbod op het onbedwelmd ritueel slachten. De Raad van State concludeerde²⁰ dat een dergelijk absoluut verbod in strijd is met de vrijheid van godsdienst als onder meer beschermd door de Nederlandse Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (verder: EVRM). Mede vanwege de conclusie van de Raad van State dienden de zogenaamde ‘paars plus partijen’ in de Tweede Kamer een amendement in.²¹ Het amendement ziet op een uitzondering op het absolute verbod, indien een organisatie kan aantonen dat het welzijn van onbedwelmd ritueel geslachte dieren niet meer wordt aangetast dan het welzijn van bedwelmd geslachte dieren.

Hoe goed ook bedoeld, het amendement neemt daarmee het absolute verbod en dus de bezwaren die de Raad van State signaleerde niet weg. Zoals wij hieronder toelichten is nog steeds sprake van een *de facto* absoluut verbod dat aldus in strijd is met de vrijheid van godsdienst zoals beschermd in artikel 6 van de Nederlandse Grondwet en artikel 9 van het EVRM. Hoewel de Nederlandse wetgever gebonden is aan de Nederlandse Grondwet is het belang daarvan in de praktijk gering, aangezien de Nederlandse rechter de wetten niet mag toetsen aan de Grondwet (art. 120 Gw). De Nederlandse rechter mag de wetten echter wel toetsen aan het EVRM. Daarom zullen we het verbod hier alleen toetsen aan artikel 9 EVRM.

A.2. Het wetsvoorstel is een *de facto* absoluut verbod op ritueel slachten

Het wetsvoorstel zoals aangenomen door de Tweede Kamer is een *de facto* absoluut verbod op (onbedwelmd) ritueel slachten. Formeel is het in het wetsvoorstel mogelijk om een ontheffing te krijgen van de verplichte bedwelming. In theorie schept dit ruimte, maar afhankelijk van hoe het amendement verder door regelgeving en/of beleid wordt ingevuld wordt het organisaties feitelijk onmogelijk gemaakt een ontheffing te verkrijgen. Zonder verdere invulling betekent het amendement naar alle waarschijnlijkheid dat in de praktijk nooit aan de omgekeerde bewijslast kan worden voldaan.

Op basis van het aanhangige wetsvoorstel dient de aanvrager van een ontheffing “*op basis van onafhankelijk vastgesteld bewijs*” aan te tonen dat het welzijn van (onbedwelmd) ritueel geslachte dieren niet meer wordt aangetast dan het welzijn van bedwelmd geslachte dieren. In de toelichting bij het amendement Van Veldhoven wordt gesteld dat “dit bewijs voor elke stap in het slachtproces moet worden geleverd, dus zowel de voorbereidende handelingen als fixatie en kanteling, als de slacht zelf, *alsook de snelheid waarmee het dier zijn bewustzijn verliest*”.²² Met name door het laatste criterium wordt het haast onmogelijk om ontheffing te krijgen voor het onbedwelmd ritueel slachten. Een dier dat voor de slacht wordt bedwelmd door middel van een kopschot, zal namelijk altijd eerder het bewustzijn verliezen dan een dier waarvan onbedwelmd de hals wordt doorgesneden. De initiatiefnemer van het wetsvoorstel lijkt zich erg bewust te zijn van de onmogelijkheid om aan deze bewijslast te voldoen, aangezien ze de mogelijkheid tot een ontheffing “puur hypotetisch” noemt.²³

Het amendement is dus feitelijk van weinig toegevoegde juridische waarde aangezien het absolute karakter van het verbod daarmee geheel niet ongedaan wordt gemaakt.

²⁰ Kammerstukken II 2010/2011, 31 571, Nr. 4.

²¹ Kammerstukken II 2010/2011, 31 571, Nr. 12, (Amendement van het lid Van Veldhoven C.S.).

²² Kammerstukken II 2010/2011, 31 571, Nr. 12, p. 4, (Amendement van het lid Van Veldhoven C.S.).

²³ Zie <http://nos.nl/artikel/250468-kamer-voor-verbod-op-ritueel-slachten.html>.

A.3. Een absoluut verbod op ritueel slachten is een schending van artikel 9 EVRM

Het *de facto* absolute verbod op (onbedwelmd) ritueel slachten is, zoals de Raad van State terecht heeft opgemerkt, in strijd met de vrijheid van godsdienst, zoals beschermd in artikel 9 van het EVRM. Immers:

- Ritueel slachten wordt beschermd door artikel 9 EVRM,
- Een absoluut verbod behelst een beperking van het beschermde grondrecht,
- De inbreuk kan niet worden gerechtvaardigd onder meer, omdat hij buitenproportioneel is en haaks staat op het subsidiariteitsbeginsel.

A.4. Ritueel slachten wordt beschermd door artikel 9 EVRM

In geval van een toetsing aan artikel 9 EVRM, beoordeelt het EHRM allereerst of een uiting onder de reikwijdte van artikel 9 EVRM valt. In de zaak *Cha'are Shalom Ve Tsedek t. Frankrijk* (hierna: *Cha'are*) oordeelde het Hof, dat “*ritual slaughter must be considered to be covered by a right guaranteed by the Convention, namely the right to manifest one's religion in observance, within the meaning of Article 9*”.²⁴ Hieruit volgt dat de rituele slacht *als zodanig* onder de reikwijdte van artikel 9 EVRM valt.

A.5. Een absoluut verbod op ritueel slachten is een beperking op artikel 9 lid 1 EVRM

De initiatiefnemer beroept zich op het voornoemde arrest, omdat het Hof daar oordeelde dat geen inbreuk was gemaakt doordat een vergunning om ritueel te kunnen slachten aan de ultra-orthodoxe Joodse gemeenschap was geweigerd. Het Hof stelde dat “*...there would be interference with the freedom to manifest one's religion only if the illegality of performing ritual slaughter made it impossible for ultra-orthodox Jews to eat meat from animals slaughtered in accordance with the religious prescriptions they considered applicable*”.²⁵ Aangezien de gemeenschap het vlees dat conform hun ritus was geslacht kon importeren uit België was het voor hun niet onmogelijk om vlees te eten dat overeenkomstig hun ritus was geslacht.

Deze redenering werd zowel door de ‘*dissenting*’ rechters als later door een veeltal experts bekritiseerd. Los daarvan getuigt het van een verkeerde rechtsopvatting hieruit af te leiden dat ritueel slachten in het geheel verboden mag worden. De initiatiefnemer concludeert uit het arrest dat het onbedwelmd ritueel slachten in het geheel verboden mag worden, zolang het consumeren van onbedwelmd ritueel geslacht vlees mogelijk blijft. In de zaak *Cha'are* stond de rituele slacht als zodanig niet ter discussie. Frankrijk erkende het recht van de joden en de moslims om dieren onbedwelmd te slachten en verleende daarvoor vergunningen aan één Joodse organisatie (ACIP) en enkele Islamitische moskeeën. De klager in die zaak – een ultra-orthodoxe Joodse organisatie die strengere eisen stelde aan het koosjere vlees dan de ACIP – wilde echter ook een vergunning om de rituele slacht te verrichten. Het Hof oordeelde dat de klager aan artikel 9 EVRM geen rechten kon ontlenen om zelf ritueel te slachten.²⁶ Aan de hand van dat criterium beoordeelt het Hof of een *tweede* Joodse organisatie een vergunning moet krijgen voor de rituele slacht.

Bovendien had het Hof in een eerdere overwegingen (zie hierboven) erkend dat het (onbedwelmd) ritueel slachten *an sich* wordt beschermd door artikel 9 EVRM. Hiermee faalt het argument van de initiatiefnemer dat alleen het recht van consumptie van ritueel geslacht vlees wordt beschermd door de vrijheid van godsdienst. Uit dit alles volgt, dat (onbedwelmd) ritueel slachten als zodanig wordt beschermd door artikel 9 EVRM en dat een *de facto* absoluut verbod daarop een beperking van artikel 9 EVRM inhoudt.

²⁴ EHRM 27 Juni 2000, Nr. 27417/95, *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France*, § 74.

²⁵ Idem, § 80.

²⁶ Idem, § 82.

A.6. Een absoluut verbod is een ongeoorloofde beperking conform artikel 9 lid 2 EVRM

Vervolgens is het de vraag of een dergelijke beperking op basis van het tweede lid van artikel 9 gerechtvaardigd is. Om te kunnen spreken van een gerechtvaardigde beperking, dient er aan drie voorwaarden te zijn voldaan. De beperking moet voorzien zijn bij wet; het moet een legitiem doel dienen; en de beperking moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

In casu is aan de eerste voorwaarde voldaan, aangezien (onbedwelmd) ritueel slachten bij een wet in formele zin wordt afgeschaft.

Geen legitiem doel

Het doel van het wetsvoorstel is de bescherming van dierenwelzijn, die de indienst onder de goede zeden probeert te scharen.²⁷ Het is zeer de vraag of het EHRM een dergelijke beroep op de “goede zeden” zal accepteren. Immers er bestaat geen consensus in de wetenschap dat dieren bij ritueel slachten daadwerkelijk meer lijden dan bij ‘gewone’ bedwelmd slacht (zie ook hieronder). Het Oostenrijkse Constitutionele Hof oordeelde in ieder geval dat bij een absoluut verbod op rituele slacht een beroep op ‘goede zeden’ moet falen. Het overwoog bovendien dat dierenwelzijn niet zwaarder kon wegen dan een duizenden jaren oude traditie als het ritueel slachten.²⁸

Niet noodzakelijk in een democratische samenleving

Tot slot de vraag of een verbod op (onbedwelmd) ritueel slachten noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het EHRM bepaalt in het algemeen aan de hand van drie criteria of een beperking noodzakelijk is. Het eerste criterium is dat de beperking moet zijn ingegeven door een *dringende maatschappelijke behoefte*, die in overeenstemming is met de vereisten van een democratische samenleving – ‘pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid’.²⁹ Het tweede criterium van het EHRM is het *proportionaliteitsbeginsel*, hetgeen inhoudt dat de beperking evenredig moet zijn ten aanzien van het beoogde doel.³⁰ En het derde criterium is het *subsidiariteitsbeginsel*, hetgeen inhoudt dat de overheid haar doel op de minst drukkende wijze op de mensenrechten moet trachten te bereiken. Daarvoor is de overheid verplicht om alternatieve oplossingen te onderzoeken, voordat het overgaat tot een beperkende maatregel.³¹

Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van een beperking hebben de verdragsstaten een bepaalde beoordelingsruimte, de zogenaamde ‘*margin of appreciation*’. Uit eerdere jurisprudentie van het EHRM blijkt dat deze appreciatiemarge beperkt is, als de bescherming van het religieus pluralisme in het geding is.³² Ook in casu is het religieus pluralisme in het geding, aangezien de rechten van religieuze minderheden worden beperkt. Daarom zal de ‘*margin of appreciation*’ die Nederland toekomt, in casu beperkt zijn. Deze beperkte appreciatiemarge brengt met zich mee, dat alleen zeer zwaarwegende belangen een verbod op het (onbedwelmd) ritueel slachten kunnen rechtvaardigen.

Met deze beperkte appreciatiemarge in het achterhoofd dient nu beoordeeld te worden of er in casu een dringende maatschappelijke behoefte bestaat en of voldaan is aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel. Met de Raad van State, zijn wij van mening dat er geen dringende maatschappelijke behoefte bestaat die een verbod op (onbedwelmd) ritueel slachten kan rechtvaardigen.³³

²⁷ Kamerstukken II 2009/2010, 31 571, nr. 4, p. 9, (Advies RvS & de reactie van de indiener).

²⁸ Verfassungsgerichtshof Österreich, december 1998, B 3028/97, VfSlg 15394.

²⁹ EHRM 7 December 1976, Nr. 5493/72, *Handyside v. The United Kingdom*, § 48-50; EHRM 27 Maart 1996, Nr. 17488/90, *Goodwin v. The United Kingdom*, § 40; *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova* (2001), § 119; *Leyla Şahin v. Turkey* (2005), § 115-117.

³⁰ Idem.

³¹ Zie o.a. EHRM 2 Oktober 2001, Nr. 36022/97, *Hatton and Others v. The United Kingdom*, § 97.

³² *Manoussakis and Others v. Greece* (1996), § 44; Zie ook: C. Evans, *Freedom of religion under the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 144.

³³ Kamerstukken II 2009/2010, 31 571, nr. 4, p. 4, (Advies RvS & de reactie van de indiener).

Allereerst dient opgemerkt te worden dat er in de wetenschap geen consensus bestaat over de vraag of dieren bij het (onbedwelmd) ritueel slachten meer lijden dan bij de reguliere slacht. De initiatiefnemer van het wetsvoorstel heeft onterecht de indruk gewekt dat hierover in de wetenschap een consensus bestaat. De studies van Dr. Tempel Grandin – een gerenommeerde expert op het gebied van dierenwelzijn – tonen aan dat een dier bij een goed uitgevoerde rituele slacht geen pijn lijdt als gevolg van de halssnede en gemiddeld na 17 seconden het bewustzijn verliest.³⁴ Dit staat in scherp contrast tot de bevindingen van Animal Sciences Group van Universiteit Wageningen. Zolang de wetenschap er niet over eens is dat onbedwelmd ritueel geslachte dieren *aanzienlijk* meer lijden dan bedwelmd geslachte dieren, kan niet gesteld worden dat er een dringende maatschappelijke behoefte bestaat om de godsdienstvrijheid van minderheidsgroepen te beperken.

Een verbod op onbedwelmd ritueel slachten kan ook niet proportioneel worden geacht. Zoals de Raad van State terecht opmerkt, zijn dieren geen rechtssubjecten, met een vergelijkbare status als mensen. Het belang van de vrijheid van godsdienst van mensen komt daarom meer gewicht toe dan het belang van dieren. Een eventuele minimale verbetering van het dierenwelzijn in de laatste fase van het leven is niet een dermate zwaarwegende belang dat een beperking van de vrijheid van godsdienst van minderheidsgroepen kan rechtvaardigen.

Tot slot is er ook niet voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel. De politieke partijen hebben gefaald om alternatieve en minder vergaande maatregelen te onderzoeken. Een mogelijke alternatief voor een *de facto* verbod is het optimaliseren van de omstandigheden rondom de slacht. De overheid zou – in overleg met de betrokken gemeenschappen – strengere eisen kunnen stellen aan onbedwelmd slachten, waardoor het dierenwelzijn aanzienlijk kan worden verbeterd, doch de godsdienstvrijheid onaangetast blijft. Ook kunnen strengere eisen worden gesteld aan de leefomstandigheden van dieren vanaf de geboorte tot aan het moment van slacht, die niet zelden erbarmelijk kunnen worden genoemd.

Zodoende kan geconcludeerd worden dat een *de facto* verbod op onbedwelmd ritueel slachten niet noodzakelijk kan worden geacht in een democratische samenleving, dat gekenmerkt wordt door 'pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid'. Een dergelijk verbod is daarom in strijd met artikel 9 EVRM.

³⁴ J.M. Regenstein, *Expert Opinion on Considerations When Evaluating All Types of Slaughter: Mechanical, Electrical, Gas and Religious Slaughter*, Cornell, 2011, p. 6 & 14.

B. Appendix 2: Uitgangspunten voor een convenant

De huidige wet biedt voldoende mogelijkheden voor verbetering in het slachtproces en in de controle daarop. De Islamitische organisaties realiseren zich dat er misstanden voorkomen en zien de noodzaak van structurele verbetering van de huidige praktijk in. Zij kunnen dat echter niet alleen en willen daarom in overleg met de Staatssecretaris, de nVWA en andere belanghebbenden overleggen over een convenant.

B.1. Historisch kader

Alvorens op hoofdlijnen aan te geven welke punten voor een convenant van belang zijn, achten wij het van belang om een samenvatting te geven van de inspanningen die zijn gedaan vanaf het moment dat de uitzonderingsbepaling op de verplichte bedwelming bij de slacht die al langer voor Joden gold, ook voor moslims in de wet is vastgelegd.

Bij de behandeling van het ontwerp–Besluit Ritueel Slachten in oktober 1995 is een Werkgroep Ritueel Slachten opgezet. De Raad voor Dieraangelegenheden (RDA) heeft toen met de Stichting Halal Voeding en Voedsel (HVV, in 1994 opgericht) als vertegenwoordiger van Islamitische organisaties en het Opperrabbinat voor Nederland (ORT) van de Joodse gemeenschap apart contact gezocht. Het ORT distantieerde zich van bedwelmd slachten. Islamitische organisaties verschilden van mening, ten dele vanwege onvoldoende kennis van de praktijk van bedwelmd slachten.

Destijds werd een onderscheid gemaakt tussen slacht voor export en slacht voor de binnenlandse markt. Voor de lokale Nederlandse moslimgemeenschap werd en wordt geen gebruik gemaakt van bedwelming omdat de Nederlandse moslimgemeenschap dit niet wil. Het slachten voor de lokale moslimgemeenschap gebeurt in de kleinere slachthuizen. Voor de export wordt veelal wel bedwelmd geslacht, hoewel de afnemers daar niet altijd van op de hoogte zijn. Dit gegeven zorgt er onterecht voor dat vaak gedacht wordt dat bedwelming door moslims geaccepteerd wordt. Tijdens inspecties van buitenlandse afnemers wordt overigens vaak de indruk gewekt alsof wel onbedwelmd wordt geslacht. In het overleg is naar voren gebracht dat religieuze voorschriften en consumentenbelangen vaak ondergeschikt gemaakt worden aan de economische belangen van grote marktpartijen.

De Dierenbescherming stond open voor alternatieven om het onbedwelmd slachten te reguleren. Er zijn onderzoeken uitgevoerd over de regulering van onbedwelmd slachten, en ook werd gesproken over onderzoeken waarbij gekeken zou worden naar pijnbeleving van het dier bij zowel bedwelmd als onbedwelmd slachten. Bij het vervolg hiervan is de moslimgemeenschap niet voldoende betrokken, terwijl hier wel om gevraagd is. In 1996 trad het Besluit Ritueel Slachten in werking. Tussen 1996 en 2006 werd een vergunning verleend op basis van een behoefteverklaring.

B.2. Huidige situatie

"Sinds oktober 2006 gelden nieuwe regels voor het aanmelden van ritueel slachten. Slachthuizen hoeven niet langer een behoefteverklaring te overhandigen van een religieuze organisatie, ze kunnen volstaan met een melding. Deze meldplicht geldt voor bedrijven die voor het eerst ritueel gaan slachten en voor bedrijven die langer dan een jaar niet ritueel hebben geslacht. [...] De VWA houdt steekproefsgewijs toezicht op de naleving van de regels voor ritueel slachten.

In Nederland zijn anno 2008 zo'n 75 slachthuizen die ritueel mogen slachten. Sinds de invoering van de nieuwe regels bestaat geen inzicht in het jaarlijks aantal ritueel geslachte dieren. Evenmin is bekend hoe vaak overtredingen van de regelgeving worden geconstateerd."³⁵

³⁵ Kijlstra en Lambooi, p.4.

Staatssecretaris Bleeker heeft aangegeven dat grote slachthuizen onder permanent toezicht staan en kleinere slachthuizen periodiek worden gecontroleerd, waarbij per vijf slachtdagen 15 tot 30 minuten toezicht wordt gehouden. Het gaat daarbij uitsluitend om controle op de gezondheid van de aangevoerde dieren. Er is géén toezicht op het dodingsproces. De staatssecretaris merkte op dat overtredingen daar dus eigenlijk alleen op heterdaad kunnen worden geconstateerd.³⁶

HVV heeft de afgelopen jaren regelmatig contact opgenomen met betrokken partijen (LNV, RVV/VWA, Productschappen, Nepluvi, slachthuizen, Dierenbescherming, AID) om tot afdoende regulering en controle te komen, maar boekte weinig succes. Genoemde organisaties wisselden van samenstelling, nieuwe medewerkers waren vaak niet op de hoogte van gemaakte afspraken en dossiers raakten soms zoek. Hierdoor moest de discussie steeds weer vanaf nul worden begonnen en werden nooit concrete resultaten geboekt.

B.3. Aanzet tot een convenant

De huidige wet biedt voldoende mogelijkheden voor verbeteringen in het slachtproces en in de controle daarop. Er zijn hiervoor al voorstellen uitgewerkt en Islamitische organisaties zijn bereid om in het kader van een convenant afspraken met de Staatssecretaris te maken.

Het rapport van Kijlstra en Lambooij bevat zinvolle aanbevelingen:

"Indien dieren toch onbedwelmd ritueel geslacht worden, behoren zij:

- [...]
- *onder direct toezicht van de bevoegde autoriteit, in de persoon van een dierenarts, geslacht te worden;*
- *behandeld te worden door goed opgeleid, gecertificeerd personeel;*
- *behandeld te worden in een slachthuis waar wachtruimten en drijfgangen naar het fixatietoestel dusdanig zijn ingericht, dat angst en stress worden vermeden;*
- *voor zover het runderen betreft gefixeerd te worden op een dragende restrainer met aan het einde een fixatietoestel voor de kop [...];*
- *behandeld te worden in slachthuizen die jaarlijks volgens een vooraf opgesteld protocol een audit ondergaan. Een slachtvergunning zou alleen verleend moeten worden bij het voldoen aan vooraf opgestelde normen en doelen.*"³⁷

Ter verdere uitwerking in een convenant stellen wij op de volgende punten verbeteringen voor:

- Vergunningverlening
- Opleiding
- Aanvoer en verblijf in het slachthuis
- Fixatie en het toedienen van de halssnede
- Controle, toezicht en nazorg

Vergunningverlening

Momenteel speelt de vraag naar halal vlees bij de vergunningverlening geen rol. Het slachthuis dient wel te beschikken over een fixatiemiddel. Daaraan worden weinig specifieke eisen gesteld, waardoor 180° kantelboxen worden toegestaan, terwijl die veel stress bij dieren veroorzaken. Staand fixeren en

³⁶ Commissievergadering Tweede Kamer over onverdoofd ritueel slachten, 13 april 2011.

³⁷ Kijlstra en Lambooij, p.26.

toedienen van de halssnede verdient vanuit de optiek van dierenwelzijn de voorkeur. Wij pleiten ervoor om de behoefteverklaring weer verplicht te stellen en afspraken te maken over strengere criteria ten behoeve van de vergunningverlening.

Opleiding

De wet stelt geen bijzondere eisen aan de opleiding en de kundigheid van de voorsnijder. Wij pleiten voor een speciale opleiding en certificering van de voorsnijder.

Aanvoer en verblijf in het slachthuis

De wet stelt geen bijzondere eisen aan de aanvoer. Dieren die na het transport onvoldoende tot rust zijn gekomen, zullen zich bij fixatie eerder verzetten. Een tegenspartelend dier is lastig te fixeren en er is sprake van verminderde trefzekerheid bij het toedienen van de halssnede. Hierdoor ontstaat onnodig veel stress. Wij pleiten daarom voor korte aanvoerlijnen en een rustperiode in het slachthuis. Volgens de Islamitische en Joodse traditie krijgen de dieren te drinken voordat ze gedood worden. Dit heeft een stress-verlagend effect. Ook kan gekeken worden naar inrichting en materiaalgebruik in het slachthuis.

Fixatie en het toedienen van de halssnede

De dieren moeten rustig, zonder geweld en één voor één naar de fixatie-apparatuur gedreven worden. Een dier dat gefixeerd wordt, mag het daarvoor geslachte dier niet zien. De fixatieplaats dient na ieder dier gereinigd te worden van bloed. Grote zoogdieren dienen staande gefixeerd en gedood te worden. Er moet toezicht komen op de staat van het mes en de wijze waarop de halssnede wordt toegebracht. De eisen kunnen worden verscherpt en het toezicht geïntensiveerd.

Controle, toezicht en nazorg

Wij pleiten voor permanente controle met de mogelijkheid tot direct ingrijpen en stoppen van de procedure bij onzorgvuldigheid of onachtzaamheid. Tijdens de slacht zou in een logboek moeten worden bijgehouden hoeveel slachthandelingen goed en fout gaan om periodiek te kunnen werken aan verbetering. Dit verhoogt de transparantie en betrouwbaarheid van de procedure. In de VS zijn hier op initiatief van dr. Grandin positieve resultaten mee geboekt.