

INBRENG

ten behoeve van het rondetafelgesprek van de Tweede-Kamercommissie LNV over een algehele plicht tot bedwelling van dieren voorafgaand aan de slacht op woensdag 25 september 2019

Vooropgesteld: de mogelijkheid om onbedweld te slachten valt, indien de bezwaren tegen bedwelming religieuze voorschriften of argumenten ten grondslag liggen, binnen de bescherming van de godsdienstvrijheid

- Het meest recente arrest van het EHRM hierover is *Cha'are Shalom Ve Tsedek/Frankrijk* uit 2000. Daarin stelt het EHRM voorop dat de mogelijkheid om ritueel te slachten bestreken wordt door art. 9 EVRM. Het HvJ EU heeft een en ander recent, in 2018, nog een keer bevestigd aan de hand van het artikel over godsdienstvrijheid in het EU-grondrechtenhandvest (HvJ EU 29 mei 2018, ECLI:EU:C:2018:335). Ook de VN-speciaal rapporteur inzake godsdienstvrijheid die eerder dit jaar Nederland bezocht de tolerantie ten aanzien van religieuze gebruiken zoals het navolgen van slachtvoorschriften benoemd als een zorgpunt.
- De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ontkent niet dat een verbod op onbedweldde slacht een inbreuk op de godsdienstvrijheid oplevert, maar probeert de omvang daarvan te minimaliseren door erop te wijzen dat er binnen de wereldwijde moslim- en joodse gemeenschap ook groepen en individuen zijn die binnen hun slachtrites geen bezwaar hebben tegen het toepassen van bedwelming. In juridisch opzicht is de grote of minder grote omvang van de groep personen die door een inbreuk op een mensenrecht getroffen wordt echter niet bijzonder relevant. Mensenrechtennormen zijn naar hun aard bedoeld om individuen of minderheden bescherming te bieden tegen meerderheidsbesluitvorming. Voor het bepalen van de omvang van een mensenrechteninbreuk is derhalve niet de omvang van de groep die erdoor getroffen wordt relevant, maar de impact die een maatregel heeft op de mogelijkheid tot het naleven van godsdienstige voorschriften door een individu. De op p. 17 van de toelichting getrokken conclusie dat verplichte bedwelming voorafgaand aan de slacht de godsdienstvrijheid niet *per definitie* hoeft te raken is in dit verband dan ook betekenisloos.

Juridische ontwikkeling t.a.v. de ruimte voor (onbedweldde) rituele slacht

- De memorie van toelichting schetst de ontwikkeling van steeds strenger wordende wettelijke regimes t.a.v. dierenwelzijn. Hiermee wordt de suggestie gewekt dat er ook sprake zou zijn van een ontwikkeling naar steeds minder juridische ruimte voor rituele slachtpraktijken. Die voorstelling van zaken is niet correct. Er is zonder meer sprake - zowel op Europees als nationaal niveau - van steeds strenger wordende regels omtrent dierenwelzijn. In al die nieuwe regels is echter - ter waarborging van de godsdienstvrijheid - een uitzondering opgenomen voor rituele slachtpraktijken. Niet voor niets bevat EU-verordening 1099/2009 in art. 4 lid 4 een dusdanige uitzondering. Bij de totstandkoming van deze verordening is daar uitvoerig aandacht voor geweest van de Commissie, het EP en de Raad. Het HvJ EU geeft in het bovenvermelde arrest uit mei 2018 dan ook aan (r.o. 56): 'In dit verband dient erop te worden gewezen dat de krachtens artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 toegestane uitzondering geen verbod op het uitvoeren van rituele slachtingen in de Unie instelt, maar juist *uitdrukking geeft aan het positieve streven van de Uniewetgever om het slachten van dieren zonder voorafgaande verdoving mogelijk te maken*'.
- In landen waarin de wetgeving niet voorzag in een uitzondering op de bedwelmingplicht bij slacht werd deze door de constitutionele rechter op basis van de godsdienstvrijheid afgedwongen (Bundesverfassungsgericht 15 januari 2002, 1 BvR 1783/99).
- In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat art. 26 lid 3 van de EU-verordening lidstaten de mogelijkheid biedt om rituele slacht geheel te verbieden. Dat staat echter niet in de betreffende bepaling en er is geen enkele indicatie dat dit een juiste interpretatie van het betreffende artikel zou zijn, het zou namelijk de tekst van de verordening innerlijk tegenstrijdig maken.

Tekortschietende onderbouwing van uit het wetsvoorstel voortvloeiende aantasting van de godsdienstvrijheid

- In het licht van het feit dat de initiatiefnemer elf jaar geleden een vergelijkbaar wetsvoorstel heeft ingediend en dus weet welke omvangrijke grondrechtelijke discussie er indertijd over dat wetsvoorstel heeft plaatsgevonden is het opmerkelijk dat de toelichting ten aanzien van de inbreuk op de godsdienstvrijheid nog beknopter is dan de vorige keer. Dit verbaast het College ten zeerste. Het moge zo zijn dat de (politieke) discussie over dierenwelzijn inmiddels is voortgeschreden en er op dit vlak strengere regels zijn geformuleerd, aan de grond- en mensenrechtelijke afweging die dient plaats te vinden bij maatregelen die een inbreuk maken op de godsdienstvrijheid is niets wezenlijks veranderd.
- Een inbreuk op de godsdienstvrijheid is pas gerechtvaardigd als die (I) is voorzien bij wet, (II) een legitiem doel dient en (III) noodzakelijk is in een democratische samenleving. Dat laatste criterium is in de praktijk vaak het meest belangrijke en doorslaggevende. Het brengt met zich dat de inbreuk (a) moet worden ingegeven door een dwingende maatschappelijke noodzaak; (b) voldoet aan het subsidiariteitsvereiste (kan het legitieme doel niet worden bereikt op een wijze waarbij het grondrecht niet wordt aangetast?); en (c) voldoet aan het proportionaliteitsvereiste (is er een redelijke verhouding tussen het nagestreefde legitieme doel en de omvang van de aantasting van het grondrecht?)
- De toelichting doet niet veel meer dan een aantal keer herhalen dat de godsdienstvrijheid niet absoluut is, de bepalingen over godsdienstvrijheid uit de Grondwet, het EVRM en het EU-grondrechtenhandvest opsommen, onderstrepen dat er Joodse en Islamitische wetsgeleerden zijn die bedwelming geen probleem vinden en opmerken dat de verdragsstaten onder het EVRM een *margin of appreciation* toekomt om te bepalen of een inbreuk noodzakelijk is. Een materiële toets aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsvereiste vindt niet plaats. De toelichting besteedt vooral veel aandacht aan dierenwelzijn als legitiem doel voor de inbreuk, maar dat dat zo is wordt eigenlijk ook door niemand betwist. Bovendien vormt de toets van de legitimiteit van het door een wet of maatregel nagestreefde doel doorgaans ook niet de kern van de mensenrechtentoets; die zit in de afwegingen rond subsidiariteit en proportionaliteit. En het gegeven dat de verdragsstaten onder het EVRM een *margin of appreciation* toekomt, geeft een nationale wetgever geenszins ruimte om die toets op subsidiariteit en proportionaliteit slechts marginaal te verrichten. Hier schiet het wetsvoorstel schromelijk tekort.
- Het subsidiariteitsvereiste brengt in dit geval met zich dat alvorens over te gaan tot een verbod op ritueel slachten, bezien zou moeten worden of de verbetering van het dierenwelzijn ook bewerkstelligd zou kunnen worden op een manier waarbij de godsdienstvrijheid niet wordt aangetast. Het betoog in de toelichting concentreert zich hier op het gegeven dat de huidige (convenants)regels t.a.v. rituele slacht het onnodig lijden van dieren onvoldoende wegnemen, spreekt het vermoeden uit dat en er als gevolg van die regels nu meer onbedweld geslacht wordt en wijst op het feit dat er nog geen afspraken tot stand zijn gebracht over het beperken van onverdoofde slacht tot een aantal dieren dat nodig is om te voldoen aan de binnenlandse behoefte aan halal en Kosher vlees. Een vermoeden is in het algemeen een onvoldoende basis om een inbreuk op een grondrecht te rechtvaardigen en met de opmerking over het beperken onbedweldde slacht tot de binnenlandse behoefte geeft de toelichting zelf al een voorbeeld van een minder inbreukmakende maatregel die beproefd zou kunnen worden om het dierenwelzijn te verbeteren. Nu dat niet is gebeurd, staat het grijpen naar een algeheel verbod op onbedweldde slacht op gespannen voet met het subsidiariteitsvereiste.

- Ook een bredere blik op de proportionaliteit van de uit het wetsvoorstel voortvloeiende inbreuk in relatie tot het daarmee nagestreefde doel doet vragen rijzen. Het door het wetsvoorstel nagestreefde doel, verbetering van het dierenwelzijn en meer specifiek het voorkomen van onnodig lijden door dieren, valt op vele manieren te bereiken. En misschien wel met een veel omvangrijker positief resultaat dan te bereiken valt met een verbod op onbedwelmde slacht. Dat maakt de proportionaliteit van de inbreuk zeer discutabel en in ieder geval nog volstrekt onvoldoende onderbouwd.