

Vergaderjaar 2009–2010

**31 571**

## **Voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten**

**Nr. 4 HERDRUK<sup>1</sup>**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE INDIENER**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 oktober 2008 en de reactie van de indiener d.d. 2 juni 2009, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Krachtens artikel 44 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: Gwwd) is het verboden dieren te slachten zonder voorafgaande bedwelming. Artikel 44, derde lid, maakt een uitzondering voor het slachten volgens de Israëlitische of de islamitische ritus. In de toelichting bij het voorstel wordt opgemerkt dat onverdoofd slachten volgens de Israëlitische<sup>2</sup> en islamitische traditie dierenwelzijnsproblemen veroorzaakt zoals stress, pijn en leed voorafgaand aan en gedurende de slacht. De toelichting concludeert dat het welzijn van dieren die bij bewustzijn geslacht worden meer wordt aangetast dan wanneer dat geschiedt wanneer zij verdoofd zijn.<sup>3</sup> Het voorstel strekt er toe door aanpassing van artikel 44 van de Gwwd onverdoofd ritueel slachten te verbieden.*

*De Raad van State maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de vrijheid van godsdienst, het overleg dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) thans over de onderhavige materie voert met betrokken (religieuze) organisaties en de naleving en handhaving van het verbod. Alvorens hij hiertoe overgaat, gaat hij eerst in op de achtergrond waartegen het voorstel moet worden beoordeeld.*

#### *1. Achtergrond*

*Bescherming van het dierenwelzijn is in het recente verleden meerdere malen aanleiding geweest voor voorstellen van wet. De Raad wijst onder meer op het voorstel van wet van het lid Waalkens houdende strafbaarstelling van het plegen van seksuele handelingen met dieren en pornografie met dieren,<sup>4</sup> het voorstel van wet van het lid Van Velzen tot wijziging van de Flora- en faunawet in verband met het verbod op de drukjacht<sup>5</sup> en het voorstel van wet van de leden Halsema en Van Gent houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van een zorgplicht voor het welzijn van dieren.<sup>6</sup>*

*De Raad heeft in zijn advies over dit laatste wetsvoorstel gewezen op de juridische positie van dieren. Zij zijn aan te merken als rechtsobject, niet als rechtssubject: dieren kunnen naar de huidige rechtsopvatting geen dragers van rechten in juridische zin zijn. De Raad voegde daaraan toe dat er alle redenen kan zijn om dieren niet te beschouwen als gewone rechtsobjecten, als alle andere, maar als bijzondere rechtsobjecten, die een bijzondere zorg vergen,*

<sup>1</sup> In verband met een tekstuele correctie in het advies van de Raad van State. Het eerder als Kamerstuk 31 571, nr. 4 gepubliceerde stuk komt hiermee te vervallen.

<sup>2</sup> In de tekst van het voorstel wordt gesproken van de «Israëlitische» ritus. Bedoeld zal zijn: Israëlitische. In de toelichting wordt wisselend gesproken van de Israëlitische, Israëlitische en Joodse ritus. De Raad spreekt in het vervolg in navolging van artikel 44 van de Gwwd van Israëlitische ritus.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7, laatste tekstblok.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2006/07, 31 009, nr. 2.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 264, nr. 2.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 900, nr. 2.

ook van overheidswege. Uit die benadering volgt dat bij handelingen met dieren, zoals de slacht, uitdrukkelijk rekening gehouden dient te worden met het welzijn van het dier. Dit doet echter niet af aan het feit dat het belang van het dierenwelzijn dient te worden afgewogen tegen andere belangen, waarbij relevant is dat dieren niet als zodanig drager kunnen zijn van rechten.

## 2. Vrijheid van godsdienst

### a. De reikwijdte van de vrijheid van godsdienst

*Uitgangspunt bij vaststelling van de reikwijdte van de vrijheid van godsdienst is dat de staat zich in beginsel dient te onthouden van inmenging in godsdienstige debatten inzake de inhoud en strekking van religieuze overtuigingen. Voor zover de toelichting stelt dat er discussie kan zijn over de al dan niet religieuze achtergrond van de bezwaren tegen bedwelming van te slachten dieren geldt dat de scheiding van kerk en staat met zich brengt dat de overheid terughoudendheid heeft te betrachten en zich geen oordeel over de theologische juistheid van een bepaalde opvatting dient aan te matigen.<sup>1</sup> Erkend moet worden dat binnen het Jodendom en de Islam over religieus slachten verschillend wordt gedacht,<sup>2</sup> maar de religieus geïnspireerde opvatting bij tenminste een deel van de aanhangers van deze religies dat bedwelmd slachten niet is toegestaan zal niettemin door de staat als uitgangspunt genomen moeten worden.*

*De Raad is indachtig het vorenstaande van oordeel dat onbedwelmd ritueel slachten dient te worden beschouwd als een vorm van godsdienstig belijden die valt binnen de reikwijdte van de vrijheid van godsdienst. Hij wijst daarbij vooraleerst op de uitdrukkelijke verwijzing naar de Israëlitische en islamitische ritus in de tekst van artikel 44, derde lid, van de Gwvd. Ook merkt de Raad op dat in het voorgestelde artikel 2.10 van de wet Dieren (die de Gwvd deels zal gaan vervangen) de thans bestaande uitzondering van het verbod op onverdoofd slachten wordt gehandhaafd met een expliciete verwijzing naar het «grondwettelijke recht op vrijheid van godsdienst».<sup>3</sup>*

*De Raad wijst vervolgens op richtlijn 93/119/EG inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden<sup>4</sup>, waarin wordt bepaald dat dieren voorafgaand aan de slacht dienen te worden bedwelmd, dan wel te worden geslacht middels een methode waarbij de dood onmiddellijk intreedt. Deze richtlijn maakt in artikel 5, tweede lid, echter een uitzondering voor dieren die worden geslacht volgens speciale methoden die vereist zijn voor bepaalde religieuze riten.<sup>5</sup> In de meeste West-Europese landen is ofwel onverdoofd slachten toegestaan (of geen bijzondere wettelijke regeling is getroffen), ofwel bestaat een uitzondering voor ritueel slachten op een generiek verbod op onverdoofd slachten.*

*Ten slotte wijst de Raad er op dat in de jurisprudentie van buitenlandse en internationale gerechtelijke instanties is geoordeeld dat ritueel slachten wordt bestreken door de verschillende relevante bepalingen inzake de vrijheid van godsdienst. De Raad wijst onder meer op het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk (Cha'are)<sup>6</sup> waarin het Hof overwoog 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 with the meaning of Article 9»; en op een arrest van het Duitse Bundesverfassungsgericht.<sup>7</sup>*

*De Raad is dan ook van oordeel dat een verbod op onbewelmd ritueel slachten een beperking van de vrijheid van godsdienst vormt.*

De indiener heeft kennis genomen van het advies van de Raad van State. Zij erkent met de Raad van State dat de staat zich in beginsel dient te onthouden van inmenging in godsdienstige debatten inzake de inhoud en strekking van religieuze overtuigingen. Godsdienstvrijheid kan van overheidswege echter wel degelijk begrensd worden.

Ter ondersteuning van het voorstel van indiener tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna; Gwvd) in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten, zal indiener

<sup>1</sup> Zie onder meer de Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving, Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, blz. 32-35 en in dezelfde zin het arrest van de Hoge Raad van 15 februari 1957, NJ 1957, 201.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 3, blz. 50.

<sup>4</sup> Richtlijn 93/119/EG van de Raad van 22 december 1993 inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden (PbEG 1993 L 340).

<sup>5</sup> De Europese Commissie heeft thans een voorstel voor een verordening ingediend ter vervanging van richtlijn 93/119/EG (Voorstel voor een Verordening van de Raad inzake de bescherming van dieren bij het doden, COM (2008) 553/3). Dit voorstel kent in artikel 4, tweede lid, een vergelijkbare exceptie voor ritueel slachten. In overweging 18 van de considerans wordt ter zake opgemerkt dat «het van belang [is dat de uitzondering op het bedwelmen voorafgaand aan het slachten gehandhaafd blijft [...]]. Dat betekent dat deze verordening de vrijheid van godsdienst respecteert, evenals het recht voor iedereen om zijn of haar godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensden, in onderricht, in de praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften zoals verankerd in artikel 10 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.»

<sup>6</sup> EHRM 27 juni 2000, 27 417/95 (Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk).

<sup>7</sup> Bundesverfassungsgericht 15 januari 2002, 1 BvR 1783/99.

zich primair concentreren op de ruimte welke geboden wordt door de «margin of appreciation», of beoordelingsvrijheid, welke aan Staten wordt toegekend door het Europees Hof van de Rechten van de Mens (hierna; het EHRM). Na de juridische mogelijkheid tot de wijziging van de Gwwd in Europees-mensenrechtelijk en Nederlands-grondwettelijk kader te hebben aangetoond, zal de morele noodzaak ervan beschreven worden. Deze zal, onder andere, geïllustreerd worden door uiteenzetting van de adviezen welke indiener heeft ingewonnen bij Professor Dr. K. Raes (hoogleraar toegepaste filosofie en ethiek, Vakgroep Grondslagen van het Recht, Universiteit Gent, België) en Mr. Dr. B.C. Labuschagne (universitair docent Rechtsfilosofie verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Leiden). De adviezen zijn verwerkt in de reactie en tevens als bijlage opgenomen. Ter conclusie zal indiener ingaan op de handhaving van het verplicht voorafgaand bedwelmen bij ritueel slachten. De reactie van indiener op het advies van de Raad van State zal uiteengezet worden door allereerst het advies van de Raad van State weer te geven, waarna de reactie van indiener volgt.

In juridisch opzicht wordt aanvaard dat het recht op bescherming van de vrijheid van godsdienst, zoals het in de grondwet en in het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna; het EVRM) is vastgelegd, bepaalde wettelijke beperkingen op de uitoefening van die vrijheid – zoals van eender welke andere vrijheid – niet in de weg staat. De vrijheid van godsdienst of overtuiging, zo stelt § 2 van art. 9 EVRM,

«Kan aan geen nadere beperkingen zijn onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of zedelijkheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.»

Beperkingen – men denke aan bouwvoorschriften, onderwijsvoorschriften of leefwijzevoorschriften – dienen een *wettelijke basis*, met andere woorden: een democratische legitimiteit, te hebben en moeten *nodig zijn* voor de openbare veiligheid (geen godsdienst mag oproepen tot of actief participeren aan geweldpleging) en/of de bescherming van de openbare orde, de gezondheid, de zedelijkheid en de rechten en vrijheden van anderen. Dit zijn, uiteraard, allemaal antropocentrische criteria: zij viseren de (bescherming van de) rechten van mensen. Niettemin wordt ook naar «de zedelijkheid» verwezen en die kan mede de verhouding tussen mensen en (bepaalde) dieren omvatten.

Met betrekking tot de vrijheid van godsdienst, zoals deze gewaarborgd wordt in de Nederlandse Grondwet en in het EVRM, zet de Raad van State uiteen:

*b. Verenigbaarheid met artikel 6, eerste lid, Grondwet*

*De vrijheid van godsdienst wordt onder meer gewaarborgd in artikel 6 van de Grondwet. Artikel 6, eerste lid, van de Grondwet luidt: «Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet». De toelichting stelt in paragraaf 1 alsmede in paragraaf 7 dat een verbod op onverdoofd ritueel slachten toelaatbaar is onder artikel 6, eerste lid, van de Grondwet daar een formeelwettelijk verbod in de Gwwd valt onder de beperkingsclausule.*

*De Raad merkt op dat de grondwetgever met het voorbehoud «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» niet heeft beoogd aan te geven dat elke beperking toelaatbaar is die in een formele wet is neergelegd. De uitoefening van de in de Grondwet beschermde grondrechten kan op basis van deze clausulering weliswaar worden beperkt, maar mag niet geheel of nagenoeg geheel onmogelijk worden gemaakt.<sup>1</sup>*

*De Raad is van oordeel dat naast het vereiste van beperking bij formele wet materiële criteria aangelegd dienen te worden waaraan een rechtmatige beperking van grondrechten moet voldoen.<sup>2</sup> Naar het oordeel van de Raad liggen daarbij de volgende criteria voor de hand: voldoende specificiteit, proportionaliteit en (daarin besloten) kernrechterbiediging.<sup>3</sup> Het eerste*

<sup>1</sup> In Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, blz. 33 merkte de regering op: «In het algemeen mag in geen enkele beperkingsbevoegdheid de bevoegdheid worden gelezen het grondrecht illusoir te maken». Zie ook Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 16 e.v.

<sup>2</sup> Zie in die zin de opmerkingen van de regering in het kader van de grondwetsherziening 1983 over de rol van de wetgever (en daaraan voorafgaand de Raad van State) dienaangaande, Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 14.

<sup>3</sup> Zie in die zin ook paragraaf 4.3.1 van het advies van de Raad over de opdrachtverlening aan de Staatscommissie Grondwet, Kamerstukken II 2007/08, 31 570, nr. 3. Vgl. Kamerstukken I 2006/07, 28 331, C, blz. 13.

*criterium volgt uit de grondwetsgeschiedenis;<sup>1</sup> de twee andere criteria liggen ten grondslag aan het hierna te bespreken noodzakelijkheidscriterium neergelegd in artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en kunnen in de Nederlandse Grondwet «ingelezen» worden. Deze criteria vereisen een grondige belangenafweging waarbij het belang van bescherming van het grondrecht zwaar dient te wegen.<sup>2</sup>*

*Het voorgestelde verbod op onbedweld ritueel slachten voldoet naar het oordeel van de Raad niet aan vorengenoemde criteria. Het ongeclausuleerde verbod op ritueel slachten maakt deze vorm van godsdienstig belijden niet langer mogelijk. De toelichting volstaat er mee te stellen dat de aantasting van het dierenwelzijn voorafgaand aan en gedurende de onbedweldde rituele slacht voldoende grond vormt om de uitzonderingsbepaling in de Gwwd te laten vervallen en aldus een dergelijke beperking op de vrijheid van godsdienst rechtvaardigt. In de toelichting wordt ten onrechte het beeld opgeroepen als zouden dieren rechtssubject zijn, met een vergelijkbare status als mensen. De Raad is van oordeel dat hiermee niet de vereiste belangenafweging – waarbij het belang van bescherming van het grondrecht zwaar dient te wegen – wordt gemaakt. Hoewel de Raad met de initiatiefneemster het belang van het dierenwelzijn erkent, is hij van mening dat de gegeven motivering niet voldoet. Hij acht het aannemelijk dat sprake is van een maatregel die de vrijheid van godsdienst te zeer beperkt, nu het belijden in de vorm van een gevestigd godsdienstig ritueel en het nuttigen van dienovereenkomstig geslacht vlees onmogelijk wordt gemaakt.*

*Het voorstel stuit naar het oordeel van de Raad aldus op de grenzen van artikel 6, eerste lid, van de Grondwet. Hij adviseert het voorstel nader te overwegen.*

#### *c. Verenigbaarheid met artikel 9 EVRM*

*Artikel 9 EVRM beschermt de vrijheid van godsdienst en omvat mede «de vrijheid hetzij alleen hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in eredienssten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften».*

*Het tweede lid van dit artikel luidt: «De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen». In zijn advies over het boerkaverbod<sup>3</sup> heeft de Raad uiteengezet dat het bij toetsing aan 9 van het EVRM gaat om de vraag of er een dringende maatschappelijke behoefte bestaat voor de getroffen maatregel. Bovendien moet de beperking in redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel. Deze twee criteria moeten in onderling verband worden gezien.*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 23.

<sup>2</sup> Zie ook de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening 1983 waarin de regering vaststelt dat men er «voor [zal moeten waken niet in een sfeer van freies Ermessen te belanden waarin de eerbiediging van een grondwettelijk grondrecht op voet van gelijkwaardigheid tegenover andere belangen wordt afgewogen»: Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 22.

<sup>3</sup> Advies van de Raad van 21 september 2007 inzake het voorstel van wet van de leden Wilders en Fritsma tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van boerka's of nikabs in de openbare ruimte. Kamerstukken II 2007/08, 31 108, nr. 4.

<sup>4</sup> EHRM 27 juni 2000, 27 417/95 (Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk).

<sup>5</sup> Advies van de Raad van State 40350/AV, Belgische Senaat zitting 2005–2006 3–808/6, paragraaf 4.2.3.

*Het EHRM heeft geoordeeld dat ritueel slachten onder het bereik van artikel 9 van het EVRM valt.<sup>4</sup> Uit het betreffende arrest moet worden opgemaakt dat sprake is van een inbreuk op artikel 9 van het EVRM indien het aanhangers van een bepaalde godsdienst in de praktijk onmogelijk wordt gemaakt ritueel geslacht vlees te consumeren. De Raad is van mening dat hiervan sprake is bij een ongeclausuleerd verbod op onverdoofd ritueel slachten.*

*De Belgische Raad van State heeft naar aanleiding van het arrest van het EHRM in de zaak Cha'are in zijn advies van 21 juni 2006 geoordeeld dat een aan hem voorgelegd verbod op onverdoofd slachten strijdig is met artikel 9 van het EVRM. De Belgische Raad van State stelde: «Ten slotte wordt met de afschaffing van de afwijking van het vereiste van voorafgaande verdoving in geval van rituele slachting, teneinde het dierenwelzijn te bevorderen, op een onevenredige wijze afbreuk gedaan aan de vrijheid van godsdienst die is vastgelegd bij artikel 9 van het Verdrag. Hierdoor zouden sommige gelovigen geen enkele mogelijkheid meer hebben vlees aan te schaffen en te eten dat door hen conform met de religieuze voorschriften wordt geacht.»<sup>5</sup>*

*Weliswaar kan het doel van een verbod op ritueel slachten mogelijk worden geschaard onder de in artikel 9, tweede lid, van het EVRM genoemde doelcriteria «bescherming van de openbare orde» of «bescherming van de goede zeden» (in casu morele opvattingen over dierenwelzijn). De overige criteria zijn naar het oordeel van de Raad niet aan de orde, mede ook in het licht van het feit dat dieren als zodanig geen drager kunnen zijn van rechten en vrijheden. De Raad acht het, met de Belgische Raad van State, niet aannemelijk dat de inbreuk op het dierenwelzijn een dusdanig dringende maatschappelijke behoefte vertegenwoordigt dat een ongeclausuleerd verbod op onverdoofd ritueel slachten er door kan worden gerechtvaardigd.*

*De Raad is gegeven het vorenstaande dan ook van oordeel dat dit verbod stuit op de grenzen van artikel 9 van het EVRM. Hij adviseert het voorstel nader te overwegen.*

Zoals ieder ander grondrecht geldt ook de godsdienstvrijheid niet absoluut en ongeclausuleerd. Volgens het beperkingsstelsel dat uit de artikelen 6 GW en 9 lid 2 EVRM volgt kan een beperking op de uitoefening van de godsdienstvrijheid aangebracht worden wanneer deze bij wet voorzien is, voldoende specifiek is, een legitiem doel dient (zoals de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen) en noodzakelijk is in een democratische samenleving, waarbij er een proportionaliteit dient te zijn tussen doel en middel en eerbiediging van het kernrecht.

Vooropgesteld dient te worden dat volgens vaste jurisprudentie van het EHRM ieder land een «margin of appreciation» toekomt om uit te kunnen maken wat noodzakelijk is in een democratische samenleving. Indiener wil met betrekking tot de «margin of appreciation» nader ingaan op de zaak Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk (hierna; Cha'are)<sup>1</sup>, welke tevens door de Raad van State wordt aangehaald in haar advies. De Raad van State haalt het volgende citaat naar voren: «*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 with the meaning of Article 9*». Indiener wil hieraan toevoegen dat het EHRM in de zaak Cha'are uiteindelijk bepaald heeft dat artikel 9 van het EVRM in casu niet geschonden werd door Frankrijk. Het EHRM stelt namelijk het volgende:

«The Court takes the view that the right to freedom of religion guaranteed by Article 9 of the Convention cannot extend to the right to take part in person in the performance of ritual slaughter and the subsequent certification process, given that, as pointed out above, the applicant association and its members are not in practice deprived of the possibility of obtaining and eating meat considered by them to be more compatible with religious prescriptions (...) That finding absolves the Court from the task of ruling on the compatibility of the restriction challenged by the applicant association with the requirements laid down in the second paragraph of Article 9 of the Convention. However, even supposing that this restriction could be considered an interference with the right to freedom to manifest one's religion, the Court observes that the measure complained of, which is prescribed by law, pursues a legitimate aim, namely protection of public health and public order, in so far as organisation by the State of the exercise of worship is conducive to religious harmony and tolerance. Furthermore, regard being had to the margin of appreciation left to Contracting States (see the Manoussakis and Others v. Greece judgment of 26 September 1996, Reports 1996-IV, p. 1364, § 44), particularly with regard to establishment of the delicate relations between the Churches and the State, it cannot be considered excessive or disproportionate. In other words, it is compatible with Article 9 § 2 of the Convention.»<sup>2</sup>

Geconcludeerd kan worden dat het EHRM beperkingen van ritueel slachten accepteert, en in overeenstemming acht met artikel 9 van het EVRM, onder voorwaarde dat deze beperking gelovigen er niet van weerhoudt ritueel geslacht vlees te consumeren. Indiener leidt uit deze uitspraak af dat de wijziging van de Gwvd in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelmeling bij ritueel slachten, onder bepaalde voorwaarden, in overeenstemming is met artikel 9 van het EVRM.

<sup>1</sup> EHRM 27 juni 2000, 27 417/95 (Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk).

<sup>2</sup> EHRM 27 juni 2000, 27 417/95 (Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk). Para. 82, 83, 84 & 85.

Zoals uiteengezet, stelt het EHRM als voorwaarde voor de uitoefening van het recht op vrijheid van godsdienst onder andere dat de consumptie van ritueel geslacht vlees mogelijk moet blijven. Gesteld kan worden dat een verbod op onbedwelmd ritueel slachten de consumptie van geïmporteerd vlees uit het buitenland onverlet laat. Het kernrecht van consumptie blijft onaangetaast. Het afgeleide recht, dat van ritueel slachten als middel voor het verkrijgen van ritueel geslacht vlees, kan daarom ten principale eerder onder genoemde beperkingen gebracht worden, gelet op het afgeleide, niet-kernrechtelijk karakter ervan. Labuschagne stelt dat de eerste kernvraag die aan de orde is, is of het onbedwelmd ritueel slachten zoals uitvoerig beschreven in de literatuur, gebracht kan worden onder het beschermingsbereik van de relevante grondrechtsbepalingen in kwestie (artikelen 6 GW en 9 EVRM). Wanneer we naar dit ritueel (waarbij we van eventuele detailverschillen afzien die tussen de Israëlitische en islamitische rite bestaan) kijken in de ruimere context waarin deze toegepast wordt, kunnen we een onderscheid maken tussen het ritueel van het slachten zelf en het consumeren van op deze wijze verkregen vlees. Het lijkt geen twijfel dat in deze ruimere context gezien er een doel-middelverhouding in gezien moet worden, waarbij het uiteindelijk het doel is het vlees te consumeren dat op een bijzondere wijze verkregen is. Het EHRM besliste in 2000 aldus. «It is not contested that ritual slaughter [...] constitutes a rite [...] whose *purpose* is to provide Jews with meat from animals slaughtered in accordance with religious prescription, which is an essential aspect of practice of the Jewish religion». <sup>1</sup> Teneinde koosjer/halal vlees te kunnen consumeren (doel) is het nodig dat het dier waar het vlees van afkomstig is op een bepaalde wijze dient te worden geslacht (middel). Aldus geredeneerd, zou een eventueel verbod van onbedwelmd slachten niet in de weg staan aan het kunnen consumeren van dit vlees, aangezien het uit het buitenland kan worden geïmporteerd. Het kernrecht van consumptie van ritueel geslacht vlees wordt niet aangetast door het Wetsvoorstel. Er zijn immers tal van alternatieven mogelijk, ook afkomstig van landen waar wel onbedwelmd ritueel geslacht mag worden. Alhoewel dit uit principieel oogpunt natuurlijk onbevredigend is, laat dit onverlet dat men natuurlijk in eigen land een diervriendelijk beleid mag voeren. Voor zover door betrokken gelovigen aangevoerd wordt dat ook het slachten zelf gezien dient te worden als een vorm van godsdienstig belijden, dan zou men hier het volgende tegenin kunnen brengen. Uiteraard kan de staat niet voor de gelovige uitmaken wat hij of zij onder het belijden van godsdienst verstaat (de zogeheten «interpretatieve terughoudendheid» die de overheid dient te betrachten), maar wel kan en mag de overheid een grens trekken bij handelingen die volgens het EHRM nog wel een «necessary expression» van godsdienst zijn. «Article 9 (EVRM) does not protect every act motivated or inspired by a religion or belief». <sup>2</sup> Van oudsher hebben deze rituelen de bedoeling gehad vlees te verkrijgen waar zowel het bloed (vrijwel) geheel uit verdwenen is als waarbij het geslachte dier zo min mogelijk te lijden had. <sup>3</sup> Deze diervriendelijke intentie kan men zonder enige twijfel toeschrijven aan deze rites. Volgens de kennis en stand van de techniek uit de tijd dat deze rite tot ontwikkeling kwam, was deze wijze van slachten veruit te verkiezen om aan ritueel zuiver vlees te komen waarbij ook het dier zo min mogelijk te lijden heeft. In de loop van de tijd zijn echter de bedwelmingstechnieken verbeterd, ook zodanig dat met vrij grote zekerheid kan worden vastgesteld dat het dier niet als gevolg van de bedwelming sterft, maar vanwege de gevolgen van de slacht zelf. Ook is intussen veel meer kennis verkregen over het stervensproces bij ritueel slachten.

Dientengevolge kan men zich afvragen of, gelet op de huidige stand van kennis en techniek (ook met betrekking tot het lijden van dieren die onbedwelmd ritueel geslacht worden) het loutere onbedwelmd laten van dieren tijdens de slacht wel als een «necessary expression» van religie beschouwd kan en mag worden. Zonder op de stoel van de gelovige te hoeven plaatsnemen, kan men wel degelijk deze – in respectvolle dialoog – uitnodigen zich de heden ten dage bekende consequenties te realiseren van het onbedwelmd slachten en zich te laten overtuigen dat de ook vanuit hun religieuze intentie gefundeerde gerichtheid op het dierenwelzijn met zich meebrengt dat ook bij rituele slacht de dieren eerst (reversibel) bedwelmd dienen te worden. Gelet op het bovenstaande kan men dan, indien men zich niet door feiten wenst te laten informeren, zich in mindere mate beroepen op een noodzakelijk verband tussen de godsdienstige overtuiging en het onbedwelmd laten van het dier. Met andere woorden, naarmate meer kennis beschikbaar is die ook relevant

<sup>1</sup> Jewish Liturgical Association Cha'are Shalom Ve Tsedek-Frankrijk, nr. 27 417/95, 27 juni 2000, via <http://www.echr.coe.int> – cursief B.L.

<sup>2</sup> Arrowsmith tegen Verenigd Koninkrijk, nr. 7050/75, D&R nr. 19, 1978, p. 5–35.

<sup>3</sup> Zoals terecht vermeld in de MvT, 4, p. 6.

kan zijn voor de betekenis die gelovigen hechten aan een verrichting, kan die kennis aan deze gelovigen voorgehouden worden en hen daarmee minder ruimte verschaft worden zich op godsdienstvrijheid te beroepen. Het pertinent blijven staan op de noodzaak van onbedweld slachten, kan daarom niet als een «necessary expression» van godsdienst gezien worden, aangezien er volop alternatieven beschikbaar zijn die naar huidig inzicht dierenwelzijnbevorderend zijn en bovendien stroken met de diervriendelijke intentie achter de rite. Het Wetsvoorstel raakt de uitoefening van godsdienstig belijden slechts marginaal en is daarom – mits in dialoog met gelovigen getreden wordt over het dierenwelzijn tijdens ritueel slachten en over de impliciet toegestaan is dit middel te gebruiken bij een van de mogelijkheden van reversibel bedwelmen – verenigbaar met de grondrechtelijk gegarandeerde godsdienstvrijheid.

Kennelijk hebben verschillende andere landen onder de jurisdictie van het EVRM (Zweden, Spanje, Luxemburg, Finland, Oostenrijk etc.) al krachtens de «margin of appreciation» besloten dat een verbod op onbedweld ritueel slachten noodzakelijk is in een democratische samenleving. We kunnen dus alvast wel vaststellen dat er landen zijn die in dit opzicht tot nog toe de toets van de kritiek kunnen doorstaan. Er zijn immers nog geen zaken geweest waarin deze landen tot de orde werden geroepen door het EHRM. Niet ingezien kan worden waarom Nederland niet net zoals andere landen deze «margin of appreciation» zou kunnen gebruiken om te zoeken naar rechtvaardigingsgronden voor wettelijke beperking van onbedweld ritueel slachten.

Gezien in het licht van de «margin of appreciation» laat indiener nu beperkingsgronden van artikel 9 van het EVRM systematisch de revue passeren om te bezien in hoeverre deze als relevant voor deze zaak beschouwd kunnen worden. Het doel van een verbod op ritueel slachten kan worden geschaard onder de beperkingsgrond «bescherming van de openbare orde» of «bescherming van de goede zeden» (in casu morele opvattingen over dierenwelzijn), zodat deze twee doelcriteria uiteengezet zullen worden.

a. Bescherming van de rechten en vrijheden van anderen

Alhoewel het tot nu toe nog niet voorgekomen is, zou het toch niet ondenkbaar kunnen zijn dat de bezwaren van dierenbeschermers (die zich tot nu toe vooral gericht hebben op farmaceutische – en bio-industrie) zich gaan richten op plaatsen en zeker momenten (Offerfeest b.v.) waarop veel ritueel geslacht wordt, waardoor het criterium van openbare orde en veiligheid relevant zou kunnen worden. Evenzeer kan gesteld worden dat er wellicht nog wel een grotere groep dierliefhebbende burgers geschokt zouden kunnen worden in hun overtuiging, waardoor het laatste criterium «rechten en vrijheden van anderen» in het vizier kan komen. Het verbod op ritueel slachten zou dan gerechtvaardigd kunnen worden uit oogpunt van bescherming van rechten en vrijheden van voorvechters van dierenwelzijn. Immers, het valt niet uit te sluiten dat passie voor dierenwelzijn geworteld en gefundeerd is in een heel eigen *Weltanschauung* en zelf wellicht aanspraak maakt op bescherming van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. In een pluriforme, democratische samenleving dient ook rekening te worden gehouden met diegenen die het dierenwelzijn centraal in hun levensovertuiging stellen.

b. Bescherming van de goede zeden

Het criterium van «goede zeden» levert tenslotte wellicht de meest overtuigende redenering op. Ongetwijfeld kan gesteld worden dat – in een land waarin zelfs een Partij voor de Dieren in het parlement vertegenwoordigd is – het algemeen rechtsbewustzijn en wat als goede zeden geldt in toenemende mate gekleurd wordt door morele opvattingen omtrent dierenwelzijn. Naar veler opvattingen heden ten dage weerspiegelt de behandeling van dieren het beschavingsniveau van een samenleving en van een cultuur. Wreedheid jegens dieren wordt beschouwd als barbaars en niet passend in een beschaafde samenleving. Het ligt daarom voor de hand inbreuken op het dierenwelzijn te zien als dringende maatschappelijke behoefte waardoor een verbod op onverdoofd ritueel slachten erdoor gerechtvaardigd kan worden. Gelet op overige discussies inzake dierenwelzijn, kan niet gesteld worden dat dit geen enkele maatschappelijke behoefte betreft, zeker niet nu draagvlak voor humanere behandeling van dieren groeiende is. Goede zeden zijn nu eenmaal

dynamisch van karakter, en niet ontkend kan worden dat dierenwelzijn daarin een groeiende factor is.

De morele noodzaak tot het wijzigen van de GwwD wordt, onder andere, aan het licht gesteld door Raes, welke stelt dat «de scheiding tussen kerk en staat een ethiek van de geweldloosheid vertolkt». Iedereen heeft het recht zijn levensovertuiging in volle vrijheid te beoefenen – zolang hij daarbij geen schade berokkent aan anderen – en iedereen heeft het recht de «waarheid» van zijn levensovertuiging te verkondigen via de vrijheid van meningsuiting.

Omgekeerd mag de overheid geen beleid voeren waardoor de aanhangers van een bepaalde levensovertuiging gedwongen zouden worden handelingen te stellen die daar radicaal in strijd mee zijn. Abortus en euthanasie blijken in strijd te zijn met de katholieke geloofsleer, maar door de legalisering van beide wordt ook niemand gedwongen tot het (doen) uitvoeren van abortus of euthanasie.

Dat wil echter nog niet zeggen dat de levensbeschouwelijke vrijheid absoluut is. Een eerste belangrijke grens wordt door het schadebeginsel geformuleerd: men heeft niet het recht om in en door het uitoefenen van de eigen levensbeschouwing anderen schade te berokkenen. Een tweede belangrijke grens betreft de rechten van de mens: iedere geloofsovertuiging dient de rechten van de mens – ook intern – te respecteren. Polygamie wordt hiermee in strijd geacht (tenzij het huwelijk rechtsgeldig gesloten werd in een land dat dergelijk huwelijk erkent), evenals gedwongen uithuwelijking: indien twee jongeren van Turkse origine zich niet verzetten tegen de beslissing van hun families om met elkaar te huwen, dan zal de overheid zich afzijdig houden, maar indien zij zich daartegen verzetten, kunnen zij zich op de steun van de overheid beroepen. Een andere belangrijke grens wordt geformuleerd door de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van minderjarigen. Hoewel het ouderlijk gezag mede het recht impliceert om minderjarigen volgens de beginselen van de eigen levensovertuiging op te voeden – met inbegrip van de initiatie volgens de eigen rituelen – zal de overheid zich verzetten indien dit irreversibele schade berokkent aan de minderjarige. Zo mogen Getuigen van Jehova een bloedtransfusie weigeren, gezien dit in strijd is met hun geloofsovertuiging, maar mogen zij dat niet doen voor hun minderjarige kinderen. Zo mag evenmin clitoridectomie worden uitgevoerd op minderjarige meisjes. En er bestaat een schoolplicht, waardoor alle minderjarigen een verplicht leerplan moeten doorlopen, ook al worden in dit leerplan onderwerpen behandeld die in strijd zijn met zekere geloofspunten.

De scheiding tussen kerk en staat kan worden samengevat in vier beginselen. Het vrijheidsbeginsel stelt dat eenieder het recht heeft zijn levensovertuiging in volle vrijheid te beleven, zolang daarbij geen schade wordt berokkend aan anderen. Het gelijkheidsbeginsel stelt dat ieder individu, wat ook zijn levensbeschouwing moge zijn, recht heeft op een gelijke behandeling en op behandeling als een gelijke. Het stelt tevens dat ook iedere levensbeschouwing gelijk moet worden behandeld. Discriminatie *van* levensbeschouwingen of discriminatie *op grond van* levensbeschouwing is uit den boze. Het tolerantiebeginsel stelt dat levensbeschouwingen elkaar extern moeten respecteren en dat zij intern niemand mogen verbieden de eigen levensbeschouwelijke gemeenschap te verlaten. Tenslotte stelt het neutraliteitsbeginsel dat de overheid geen enkele wet mag uitvaardigen die slechts kan worden verantwoord op basis van één specifieke levensbeschouwing: wetten moeten ofwel levensbeschouwelijk neutraal zijn, ofwel berusten op een overlappende consensus tussen de diverse levensbeschouwingen.

Het schadebeginsel is een belangrijke inperking van de godsdienstvrijheid net zoals het recht van kinderen op bescherming tegen misbruik van afhankelijkheid. Maar is de godsdienstvrijheid daarbuiten wel (zo) volledig? En is de overheid wel zo neutraal tegenover eender welke levensbeschouwelijke overtuiging? We onderzoeken deze vraag aan de hand van de actuele controverse over de toelaatbaarheid van zogenaamde «rituele» slachtingen middels de halssnede in de joodse en de islamitische gemeenschap.



De grondvraag is hierbij of levensbeschouwingen in Europa zich ook dienen te houden aan opvattingen van zedelijkheid die de relaties tussen mens en dier betreffen. Kan religie of cultuur een argument zijn om dieren – en meer bepaald «hogere» zoogdieren – dan weer wel en dan weer niet in de «morele horizon» op te nemen? Kan men, meer in het bijzonder, het dierlijk lijden slechts in die mate als een ethisch relevant gegeven opvatten naargelang van de culturele praktijken – waar dat dier buiten staat ook al is het in hoge mate het product van menselijke cultuur – die het legitimeren?

Godsdienstvrijheid is niet absoluut. Weliswaar dient erover gewaakt (te worden) dat de voor een multiculturele samenleving zo essentiële verdraagzaamheid niet wordt aangetast, maar tegelijk dient erover gewaakt dat fundamentele ethische waarden niet met voeten worden getreden. Godsdienstige argumenten zijn daarom, in tegenstelling tot morele argumenten, niet doorslaggevend. Waar fundamentele ethische waarden in het geding zijn, moet de godsdienst voor de ethiek wijken. Godsdienstige en culturele tradities, die dieren in hun welzijn aantasten, moeten zich op dit punt vernieuwen. Tradities zijn immers geen onveranderlijke verschijnselen, maar kunnen zich in de loop der tijd aan nieuwe opvattingen en morele normen van mensen aanpassen en hebben dat in het verleden ook steeds zo gedaan.

Die opvatting impliceert dat ethiek niet tot levensbeschouwing kan worden gereduceerd. De ethiek vormt immers zowel mogelijkheidsvoorwaarde als fundament van levensbeschouwelijke tolerantie. Slechts binnen de grenzen van die ethisch gefundeerde tolerantie is godsdienstvrijheid überhaupt mogelijk. Waar levensbeschouwelijke tolerantie door de grenzen van de (eigen) godsdienst wordt beperkt, houdt zij op een interculturele of interreligieuze norm te zijn. De tolerantienorm staat dus, als voorwaardescheppende norm, boven godsdienstige voorschriften. Waar een godsdienst de tolerantienorm niet respecteert, primeert de tolerantienorm, en de ethiek van het intermenselijk respect waarvan hij de uitdrukking is, op de godsdienstvrijheid. Tengevolge hiervan kan die vrijheid aan banden worden gelegd. De grenzen van de godsdienstvrijheid worden met andere woorden door de tolerantienorm bepaald, en niet andersom.

Dat wordt, over het algemeen, aanvaard waar het intermenselijke verhoudingen betreft. Niemand mag worden gedwongen om tot een godsdienstige gemeenschap te behoren of om zich, tegen zijn wil, aan godsdienstige voorschriften of rituelen te onderwerpen. Hoewel het enigszins nonsensicaal is te beweren dat men een godsdienstige overtuiging eenvoudig zou «kiezen» – men wordt er, veeleer door «aangesproken» – heeft men wel de vrijheid om religieuze aanspraken af te wijzen. Omdat die vrijheid slechts in de volwassenheid tot ontplooiing kan komen, is het niet in strijd met de bescherming van de godsdienstvrijheid om minderjarigen tegen zekere godsdienstige voorschriften in bescherming te nemen, indien die voorschriften een fundamentele aantasting van hun integriteit impliceren, waarover zij zelf (nog) niet kunnen oordelen. In die zin is het, zoals gezegd, niet strijdig met de godsdienstvrijheid om minderjarige kinderen van Jehova's Getuigen, tegen de wil in van hun ouders, een bloedtransfusie te geven (die ouders kunnen in dit geval overigens «overmacht» inroepen tegenover hun god) of om minderjarige meisjes uit sommige (noord)Afrikaanse culturen te beschermen tegen clitoridectomie en infibulatie.

De indiener is van mening dat bij iedere vorm van omgang met en gebruik van dieren, er steeds een zorgvuldige afweging moet plaatsvinden tussen de zwaarte van de menselijke belangen en de gevolgen voor het dier. Naarmate het menselijk belang minder noodzakelijk is en de gevolgen voor de dieren schadelijker zijn, vermindert de morele rechtvaardiging om hun welzijn te schaden.

De indiener blijft, in conclusie, bij haar stelling dat het verbod verenigbaar is met het EVRM. Zoals is aangetoond in Cha'are verschaft de «margin of appreciation» de mogelijkheid tot inperking van het rituele slachten, indien de mogelijkheid voor gelovigen tot het consumeren van ritueel geslacht vlees gewaarborgd blijft. Verder tonen zowel Raes als Labuschagne aan dat een verbod op onbedweld ritueel slachten verenigbaar is met – althans als

beperking gerechtvaardigd kan worden op – de godsdienstvrijheid. Indiener heeft tevens een aanzet gemaakt tot het aantonen van de morele noodzaak tot het verbieden van het onbedwelmd slachten van dieren. Na verdere uiteenzetting van het advies van de Raad van State zullen de morele argumenten van indiener uitgebreid worden.

*Onverminderd het bovenstaande merkt de Raad nog het volgende op met betrekking tot het moment van indiening van het voorstel. In de door de minister van LNV opgestelde nota Dierenwelzijn<sup>1</sup> wordt aandacht besteed aan het doden van dieren en meer in het bijzonder aan het ritueel slachten.<sup>2</sup> In de nota wordt weliswaar de vrijheid van godsdienst onderstreept maar tevens aangekondigd dat de minister met de betrokken (religieuze) organisaties de mogelijkheden wil onderzoeken om te komen tot meer reversibel bedwelmen. In de nota wordt aangekondigd dat dit overleg medio 2009 gereed zou moeten zijn. In de toelichting bij het onderhavige voorstel wordt aan dit overleg evenwel geen aandacht geschonken, noch wordt beargumenteerd waarom de resultaten van dit overleg niet behoeven te worden afgewacht.*

*Mede gelet op het hiervoor gestelde met betrekking tot de vrijheid van godsdienst, beveelt de Raad aan in de toelichting aandacht te besteden aan de mogelijke resultaten van het genoemde overleg dan wel aan te geven waarom op de uitkomsten daarvan niet kan worden gewacht.*

Aangezien evident is dat zowel vanuit de joodse als islamitische tradities meer dan voldoende aanknopingspunten en inspiratiebronnen te vinden zijn juist voor zedelijk bewustzijn omtrent dierenwelzijn, is het uiteraard van belang dat het ministerie van LNV verder in gesprek komt met religieuze organisaties om hierover nader tot elkaar te komen. In deze gesprekken, die enerzijds een informatief en feitelijk karakter moeten hebben waarin de nieuwste inzichten en technieken omtrent bedwelming ter sprake gebracht moeten worden en anderzijds een persuatief en normatief karakter dienen te hebben, waarin het gegroeide zedelijk bewustzijn omtrent dierenwelzijn naar voren moet komen, kunnen de vertegenwoordigers van godsdiensten en de staat nader tot elkaar komen. Echter, de discussie wordt al vele jaren gevoerd zonder resultaten. Telkens weer geven wetenschappers aan dat het onverdoofd ritueel slachten aantoonbaar leidt tot onaanvaardbaar dierenleed: In 2002 heeft de Federation of Veterinarians in Europe verklaard tegen het onbedwelmd slachten van dieren te zijn (KNMvD, 2008: 2).

In 2003 concludeerde het Britse Farm Animal Welfare Council in het rapport over het welzijn van landbouwhuisdieren gedurende de slacht, dat ritueel slachten zonder bedwelming onaanvaardbaar is (FAWC, 2003). Het rapport gaf als aanbeveling om alle uitzonderingen op het bedwelmen van dieren tijdens de slacht af te schaffen.

Op 15 maart 2008 kwam de Koninklijke Nederlandse Maatschappij van Diergeneeskunde (KNMvD) met een verklaring die dezelfde strekking heeft: Op basis van wetenschappelijk onderzoek blijkt dat bij dieren die bij bewustzijn geslacht worden, het dierenwelzijn meer is aangetast dan bij het reguliere slachtproces (KNMvD, 2008: 3, 6, 7). «De KNMvD vindt dat het dierenwelzijn bij het onbedwelmd slachten van runderen en in mindere mate bij dat van schapen onaanvaardbaar wordt aangetast.»

De indiener is van mening dat het telkens opnieuw moeten wachten op de uitkomsten van die overleggen tot een onaanvaardbare vertraging leidt in een proces dat al te veel tijd ingenomen heeft en teveel dieren slachtoffer op een wijze die niet te tolereren is.

#### *4. Naleving en handhaving*

*De toelichting geeft geen inzicht in de verwachtingen omtrent de naleving en de handhaving van een verbod op onverdoofd ritueel slachten. Het is alleszins denkbaar dat een dergelijk verbod kan leiden tot het op grotere schaal illegaal slachten van dieren, wat nadelige consequenties kan hebben voor onder meer het dierenwelzijn en de volksgezondheid.*

*De Raad beveelt aan in de toelichting aandacht te schenken aan de handhaving en de naleving van het verbod.*

<sup>1</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 28 286, nr. 76.

<sup>2</sup> Paragraaf 5.10.

De indiener ziet de overweging van de Raad van State -dat een verbod zou kunnen leiden tot het op grotere schaal illegaal slachten van dieren-, als een aanbeveling tot capitulatie op voorhand. Wanneer essentiële wetgeving niet wordt doorgevoerd uit het oogpunt van angst van wetsovertreding, moeten we vaststellen dat er een substantieel probleem is met de handhavingsmentaliteit. Dat probleem kan niet worden opgelost door wetten achterwege te laten.

Met betrekking tot de handhaafbaarheid van bestaande en nieuwe wetgeving wil de indiener twee opmerkingen maken.

In de eerste plaats is het onbestaanbaar dat de wetgever zijn normstellende taak niet wenst uit te voeren vanwege vermeende praktische bezwaren met betrekking tot de handhaafbaarheid van wettelijke normen. De wetgever dient naar de mening van de indiener kwetsbare waarden te beschermen. De inzet van het kabinet om breed in te zetten op zelfregulering, en, waar dat niet het geval is, een handhaafbaarheidstoets als uitgangspunt te nemen, draagt het grote gevaar in zich dat de overheid haar plichten verzaakt als behartiger van het algemeen belang.

In de tweede plaats is handhaving van dit verbod zeer goed mogelijk vanwege de reeds bestaande handhavingsteams bij slachterijen, de eenvoud van de te handhaven norm en consistentie ten aanzien van de vigerende algemene wet- en regelgeving voor de gezondheid en welzijn van dieren. Zoals in het rapport «Handhaven en gedogen» van de Algemene Rekenkamer (2005) zijn mogelijke handhavingstekorten te herleiden tot drie soorten oorzaken.

1. gebrekkige afstemming van handhavingscapaciteit op handhavingstaken;
2. onduidelijkheid over (status van) te handhaven normen;
3. inconsistenties in te handhaven regelgeving.

De indiener ziet voor onderhavig initiatiefwetsvoorstel geen aanleiding om te vrezen voor het ontstaan van bovengenoemde gebreken waardoor geconcludeerd moet worden dat een verbod op het onverdoofd ritueel slachten onhaalbaar is in termen van handhaafbaarheid. Sterker nog, onderhavig wetsvoorstel zorgt voor een vereenvoudiging van wetgeving inzake het doden van dieren. Immers zonder uitzondering dienen alle dieren volgens dezelfde wettelijke normen geslacht te worden. Genoemde oorzaken twee en drie liggen dan ook niet in de rede.

De indiener is zich ervan bewust dat er, zeker ook met betrekking tot de handhavingsactiviteiten van de overheid inzake slachterijen, heel veel te verbeteren valt. Dit is een inspanningsverplichting van de overheid die, bij falen, er geenszins toe mag leiden dat onrechtmatig handelen, gelegitimeerd wordt.

*5. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

*De indiener,  
M. L. Thieme*

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W11.08.0398/IV met een redactionele kanttekening die de Raad in  
overweging geeft.**

- In artikel 44, derde lid, «Israëlich» vervangen door: Israëlitisch.