

# Position Paper

## Religieuze slacht volgens Israëlitische ritus

*Standpunt Joodse organisaties<sup>1</sup> in Nederland*

In dit *position paper* is het standpunt van de Joodse organisaties in Nederland ten aanzien van het wetsvoorstel aangaande de rituele slacht<sup>2</sup> verwoord. De hoofdpunten van dit betoog zijn:

- De slacht volgens de Israëlitische ritus is onderdeel van het godsdienstig leven van Joden in Nederland. Een verbod daarop – als vervat in het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel – tast de Nederlandse Joden in hun vrijheid van godsdienst aan. Een eeuwenoude vrijheid wordt door het wetsvoorstel ontnomen.
- Het wetsvoorstel verbiedt de Joods-religieuze slacht. Bedwelmde slacht *volgens* de Israëlitische ritus bestaat niet. De Israëlitische slacht staat bedwelming niet toe.
- Het Amendement Van Veldhoven<sup>3</sup>, dat het door de Tweede Kamer aangenomen verbod in stand laat, maar de mogelijkheid openlaat voor een ontheffing, maakt dit niet anders. Deze mogelijkheid is, in de woorden van indienster, “*puur hypothetisch*” en bovendien in strijd met het systeem van grondrechten. Het op grond van het wetsvoorstel te leveren bewijs is niet, althans niet eenduidig, te leveren
- Het wetsvoorstel is strijdig met de vrijheid van godsdienst zoals die gewaarborgd wordt door de Grondwet.
- Het wetsvoorstel beantwoordt niet aan de eisen die het EVRM stelt aan een beperking van de vrijheid van godsdienst. Het is daarmee in strijd met het EVRM (dat directe werking heeft in de Nederlandse rechtsorde).
- Het proces rondom het aannemen van het wetsvoorstel was niet zorgvuldig en deed geen recht aan het ingrijpende karakter hiervan.
- De Eerste Kamer kan – in haar rol van hoeder van de kwaliteit van wetgeving – niet anders doen dan het wetsvoorstel te verwerpen.

---

<sup>1</sup> Dit *position paper* geeft het standpunt weer van de gezamenlijke Joodse organisaties in Nederland, het gehele spectrum van Joodse leven in Nederland vertegenwoordigend. Deze organisaties zijn: het Centraal Joods Overleg (CJO), het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap (NIK), de Nederlands Israëlitische Hoofdsynagoge te Amsterdam (NIHS).

<sup>2</sup> 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 (Kamerstuk 31 571).

<sup>3</sup> Kamerstuk 31 571, nr. 12.

## Wetsvoorstel aangaande de rituele slacht

# Religieuze slacht volgens Israëlitische ritus

## Standpunt Joodse organisaties in Nederland

### A Inleiding

De slacht volgens de Israëlitische ritus is in Nederland van oudsher toegepast. Vanaf het moment dat Joden zich in Nederland vestigden aan het eind van de 16<sup>e</sup> en het begin van de 17<sup>e</sup> eeuw en hun religie vrijelijk konden uitoefenen hebben zij deze manier van slachten gepraktiseerd.<sup>4</sup> Deze manier van slachten was niet alleen nodig om Joden in staat te stellen om vlees te eten dat aan de eisen voldeed die hun religie daaraan stelde, maar vormde ook een onderdeel van de vrije uitoefening van de Joodse religie.

De wetgever heeft deze vrijheid ook altijd geëerbiedigd. Onder het huidige wettelijke kader zijn er in Nederland daarom drie wijzen waarop dieren voor consumptie gedood mogen worden: (i) in overeenstemming met een AmvB (die bedwelming verplicht stelt<sup>5</sup>) (Art. 44 GWDD lid 1), (ii) volgens de Israëlitische ritus (Art. 44 GWDD, lid 3) of (iii) volgens de Islamitische ritus (Art. 44 GWDD lid 3). Voor de laatste twee vormen van slacht bepaalt de GWDD in artikel 3:

*Het slachten van dieren zonder voorafgaande bedwelming volgens de israëlitische of de islamitische ritus is toegestaan.*

Op 28 juni 2011 heeft de Tweede Kamer echter een wetsvoorstel naar de Eerste Kamer gestuurd dat beoogt de in Nederland bestaande praktijk radicaal te veranderen. In het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel zou dit artikel moeten komen te luiden:

*Het slachten van dieren volgens de israëlitische of de islamitische ritus is slechts toegestaan, indien de slachtdieren voorafgaand zijn bedwelmd. Onze Minister verleent, op grond van bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels, op aanvraag, en voor een periode van niet meer dan vijf jaar, ontheffing van het bepaalde in de vorige volzin, mits op basis van onafhankelijk vastgesteld bewijs is aangetoond dat het welzijn van de slachtdieren bij de slacht volgens één van de in de vorige volzin genoemde ritussen niet in grotere mate wordt benadeeld dan de mate van benadeling waarvan sprake is bij het slachten volgens het bepaalde bij of krachtens het eerste en tweede lid.*

De eerste zin van deze voorgestelde wettekst heeft voor de Israëlitische ritus geen betekenis. Kosjere slacht is *per definitie* onbedwelmd. Volgens de Israëlitische ritus moet het te slachten dier op het moment van slachten gezond zijn en in staat om vier passen te lopen – iets waarvan bij een bedwelmd dier geen sprake is. Joden zijn voor het voortbestaan van hun slacht dan ook aangewezen op de mogelijkheid van ontheffing als vervat in de tweede zin.

De Joodse organisaties roepen de Eerste Kamer op dit wetsvoorstel niet aan te nemen. In dit *position paper* zullen de Joodse organisaties laten zien dat dit wetsvoorstel in strijd is met de

<sup>4</sup> Marcus (Mordechai) Salomons Souget, een van de eerst bekende namen van joods-religieuze slachters, overleed in Amsterdam in 1679. Gezien het feit dat de Joodse Gemeente in Amsterdam werd opgericht in 1639 en Joden in Nederland woonden sinds de 16<sup>e</sup> eeuw moeten er echter ook voor die tijd al slachters actief zijn geweest.

<sup>5</sup> GWDD Artikel 44 lid 2 en Besluit doden van dieren Artikel 10 lid 1. Opgemerkt wordt dat dat artikel ook het onmiddellijk doden (zonder bedwelming) door middel van (1) kogel (2) elektrocutie of (3) gasbedwelming met behulp van kooldioxide toestaat.

Grondwet en het EVRM, niet uitvoerbaar is en niet op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

Als dit wetsvoorstel wordt aangenomen wordt wat tot nu toe een recht was (rituele slacht is toegestaan) het onderwerp van een discretionaire bevoegdheid van de minister (rituele slacht is *verboden, tenzij ontheffing is verleend*). Het wetsvoorstel vormt daarmee een fundamentele aantasting van het recht van de Joodse gemeenschap in Nederland op het vrijelijk uitoefenen van haar religie. Wat immers van oudsher was toegestaan wordt nu in beginsel verboden. Het bestaande recht om op een bepaalde wijze te handelen wordt in het wetsvoorstel tot een gunst die door de minister onder bepaalde voorwaarden kan worden verleend. Door het aannemen van dit amendement is de Tweede Kamer op een pijnlijke manier voorbijgegaan aan de bestaande rechten van de Joodse gemeenschap in Nederland.

Alvorens verder in te gaan op de argumentatie waarom de Eerste Kamer dit voorstel van wet zou moeten verwerpen zullen de Joodse organisaties eerst enige woorden wijden aan de feiten rondom de slacht in Nederland en de techniek van het amendement.

## B Feiten

In Nederland worden jaarlijks in totaal ongeveer 500 miljoen dieren geslacht.<sup>6</sup> Daarvan worden er maximaal 1,1 miljoen onbedwelmd geslacht<sup>7</sup>, waarvan maximaal ca. 3.000 volgens de Israëlitische ritus (*kosjer*)<sup>8</sup>. Van de dieren die bedwelmd worden geslacht, wordt rundvee meestal bedwelmd door middel van een penschiettoestel<sup>9</sup>, worden varkens veelal vergast door middel van CO<sub>2</sub> en worden kippen als regel bedwelmd door middel van een elektriseerbad.

Door de massale, industriële, schaal waarop vlees geproduceerd wordt gaat deze bedwelming lang niet altijd goed. Bij het penschiettoestel wordt het apparaat soms verkeerd geplaatst<sup>10</sup>, bij vergassing ondergaan de varkens sterk verminderd dierenwelzijn<sup>11</sup> en bij pluimvee wordt het voltage en ampèrage van de elektriseerbaden vaak te laag gehouden om zo bloeduitstortingen in het kippenvlees te voorkomen<sup>12</sup>. Van belang hierbij is dat het vervolg van het slachtproces bij industriële, bedwelmd, slacht veelal mechanisch is. Er zijn geen mechanismen om na te gaan of de bedwelming in een bepaald geval goed is gegaan.

De rituele slacht speelt een te verwaarlozen rol in de Nederlandse vleesproductie. Mede in het licht van de serieuze kanttekeningen die gezet kunnen worden bij de industriële slacht is

<sup>6</sup> Zie het CBS (te vinden op: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=7123SLAC&LA=NL>).

<sup>7</sup> Zie onder andere staatssecretaris Bleker in de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer "dat betekent dat volgens onze berekeningen, maar met alle reserves van dien, van die 500 miljoen maximaal 1,1 miljoen dieren onbedwelmd worden geslacht."

<sup>8</sup> Opgave NIHS.

<sup>9</sup> Zie Bijlage C bij EG/93/119. Er zijn twee soorten penschiettoestellen. Bij een soort wordt een pen in de hersenen van het dier geschoten. Bij een ander soort wordt een hamer tegen de buitenkant van de schedel van het dier gestoten. In beide gevallen kan het dier (als het goed gaat) niet meer functioneren.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld ENDRES, diss. *Effektivität der Schuss-Schlag-Betäubung im Vergleich zur Bolzenschussbetäubung von Rindern in der Routineschlachtung*, 2005 (p.121) "In diesem Versuchsabschnitt waren 1056 der 1130 Tiere nach dem ersten Schuss ausreichend betäubt. Dies entspricht einer Erstbetäubungsquote von 93,5 %." Zie ook: EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE GENERAL FOR HEALTH AND CONSUMER PROTECTION *Study on the stunning/killing practices in slaughterhouses and their economic, social and environmental consequence*, 25 June 2007 (p.11) "However, according to EFSA misstuns occur relatively frequently with this technique. Research indicates that 4% to 6.6% of captive bolt stunning in cattle requires a second stun."

<sup>11</sup> Zie M. MUL et al. *Verdoven van slachtvarkens met CO<sub>2</sub>. Een pilot-onderzoek naar het effect van het toevoegen van O<sub>2</sub> aan een CO<sub>2</sub> concentratie op dierenwelzijn* Rapport 201, Animal Sciences Group Wageningen, Februari 2009 (p. 1) "Varkens die verdoofd worden met 86% CO<sub>2</sub> in lucht vertonen duidelijke tekenen van pijn bij ademhaling (zwaar ademen en gillen) en afwijkend gedrag (Hoenderken, 1983; Troeger and Wolterdorf, 1991; EFSA, 2004). Dit zijn sterke aanwijzingen voor een verminderd dierenwelzijn."

<sup>12</sup> Zie HINDLE, V.A. ET AL. *Electrical water bath stunning of poultry*, Rapport 200, Animal Sciences Group Wageningen, Maart 2009 (p. 43) "[I]t is highly probable that large numbers of birds are inadequately stunned during current usage of the water bath technique in slaughterhouses."

het dan ook onbegrijpelijk dat de Tweede Kamer heeft gemeend het dierenwelzijn het best te dienen met het aannemen van het wetsvoorstel – in weerwil van de inhoudelijke en juridische argumenten die daar van de kant van de Joodse organisaties tegenin zijn gebracht.

## C Techniek Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel *verbiedt* in beginsel de slacht volgens de Israëlitische ritus, nu deze voorafgaande bedwelming niet toestaat. Het voorstel laat echter toe dat de minister voor een periode van vijf jaar een ontheffing geeft van dit verbod indien “*op basis van onafhankelijk vastgesteld bewijs is aangetoond dat het welzijn van de slachtdieren bij de slacht volgens [de Israëlitische ritus] niet in grotere mate wordt benadeeld dan de mate van benadeling waarvan sprake is bij [de reguliere slacht]*”.

Het wetsvoorstel bevindt zich daarmee in een merkwaardige spagaat. De (grondwettelijk en verdragsrechtelijk gegarandeerde) vrijheid van godsdienst vormde het uitgangspunt van de thans nog bestaande wettekst – vandaar de uitzondering voor de rituele slacht<sup>13</sup>. Hoewel deze vrijheid ook in het wetsvoorstel gerespecteerd zou moeten worden, wordt de uitoefening van dit grondrecht *in feite* illusoir – getuige alleen al de opmerking van indienst dat de mogelijkheid tot het krijgen van een ontheffing “*hypothetisch*” is<sup>14</sup>. Het huidige wetsvoorstel neemt het (niet in de grondwet vervatte) dierenwelzijn als uitgangspunt en maakt de (in de grondwet en in het EVRM gegarandeerde) godsdienstvrijheid daaraan ondergeschikt

Bovendien moet in het wetsvoorstel de Joodse (en voor haar slacht: de Islamitische) gemeenschap, blijkbaar op eigen kosten, aantonen dat haar manier van slachten *niet* een grotere benadeling oplevert dan de reguliere slacht. De bewijslast voor het handhaven van een bestaande religieuze praktijk wordt hierdoor op de schouders van de uitoefenaars van die praktijk gelegd. Gezien de geringe omvang van de Joodse gemeenschap in Nederland en de kosten die nu al met de rituele slacht zijn gemoeid, zal het mogelijk uit economische motieven alleen al niet haalbaar zijn om een dergelijk onderzoek uit te laten voeren.

Het wetsvoorstel laat daarmee een merkwaardige opvatting over de rol van de wetgever zien. Het komt de Joodse organisaties voor dat als de overheid iets wil verbieden dat in beginsel door de Grondwet wordt beschermd, de bewijslast van de noodzaak daarvan bij de overheid moet liggen, temeer waar het een praktijk van religieuze aard betreft die grondrechtelijke bescherming geniet. Het is aan de overheid om te laten zien dat er *wel* van grotere benadeling sprake is<sup>15</sup>. Dit blijkt, zoals hierna zal volgen, ook uit de grond- en verdragsrechtelijke beperkingssystematiek. Hier komt nog bij dat het als regel moeilijk, zo niet onmogelijk, is om aan te tonen dat iets *niet* het geval is. Het is tenslotte een betreurenswaardig novum dat de voldoende financiële draagkracht om een onderzoek te laten doen een voorwaarde wordt voor het uitoefenen van een van oudsher bestaand grondrecht.

Daar komt nog bij dat de te verlenen ontheffing (i) beperkt in tijd is en (ii) door de minister verleend moet worden. Dit betekent dat de Joodse gemeenschap *elke vijf jaar opnieuw* voor de taak zal worden gesteld om aan te tonen dat haar manier van slachten geen “*grotere benadeling*” oplevert en daarbij in hoge mate afhankelijk is van de discretionaire

<sup>13</sup> Deze uitzondering was ook opgenomen in de Franse wet waar het *Cha'are* arrest van het EHRM (zie onder D(c), hieronder) over ging (§76): “ [T]he Court notes that by establishing an exception to the principle that animals must be stunned before slaughter, French law gave practical effect to a positive undertaking on the State's part intended to ensure effective respect for freedom of religion.”

<sup>14</sup> Zie ook hierover ook de opmerkingen van de Joodse organisaties in onderdeel E, hierna.

<sup>15</sup> Zie ook DE BLOIS, *Amendement rituele slacht is democratische rechtsstaat onwaardig*, Volkskrant 4 juli 2011 (aangehecht als Annex A).

bevoegdheid van de minister, die een politieke functie vervult. Bovendien leidt de maatregel tot rechtsongelijkheid. Waar de reguliere, industriële, slacht (met al haar nadelen) immers tot de standaard voor de slacht wordt gesteld, moet voor de Joodse en Islamitische slacht om de vijf jaar worden aangetoond dat deze voldoet.

Een en ander is niet goed te begrijpen. Zolang niet is aangetoond dat de op dit moment door de Joodse gemeenschap gepraktiseerde slacht in strijd is met *“de openbare veiligheid ... de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of [noodzakelijk is] voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen”*<sup>16</sup> én de getroffen maatregel *“in een democratische samenleving noodzakelijk [is]”*<sup>17</sup> kan niet van de uitoefenaars van een recht verlangd worden dat zij bewijzen dat er voldoende grond is om dat recht uit te blijven oefenen. Hierbij valt de beperking in de tijd helemaal niet te begrijpen. De absurde conclusie lijkt immers te zijn dat eventuele veranderingen in het karakter van de reguliere slacht van invloed zijn op het uitoefenen van het recht op rituele slacht.

De ontheffingsmogelijkheid is op het laatste moment door de Tweede Kamer toegevoegd aan het oorspronkelijke wetsvoorstel<sup>18</sup> (dat een kaal verbod op rituele slacht behelsde). Ondanks dat deze bedoeld was als handreiking aan de Joodse gemeenschap, geeft deze onvoldoende ruimte aan de rituele slacht<sup>19</sup>. Het is in dit verband veelzeggend dat de indienster van het oorspronkelijke wetsvoorstel de mogelijkheid tot een ontheffing *“puur hypothetisch”*<sup>20</sup> acht.

## D Grondwet en EVRM

Wetten die door de Tweede en Eerste Kamer zijn aangenomen kunnen in Nederland niet aan de Grondwet worden getoetst<sup>21</sup>. De wetgever zelf wordt geacht de hoeder te zijn van de grondrechten. Dat legt op het parlement de plicht om zelf aan de Grondwet te toetsen. In dit dossier is dat – anders dan een enkele obligate referentie aan het (onvoldoende) belang van de vrijheid van godsdienst<sup>22</sup> – niet gebeurd. Op geen enkel moment lijkt de Tweede Kamer zich rekenschap te hebben gegeven van de juridische kaders van deze vrijheid<sup>23</sup>. Het is de hoop en verwachting van de Joodse organisaties dat deze grondwettelijke aspecten in de behandeling in de Eerste Kamer wél over het voetlicht zullen komen.

Dit geldt nog veel meer waar het het EVRM betreft. Wetten mogen – en moeten – immers wel aan dit verdrag worden getoetst<sup>24</sup>. Bij de beoordeling of het wetsvoorstel aangenomen kan worden zal de Eerste Kamer (en *had* de Tweede Kamer) zich af moeten vragen of het wetsvoorstel mogelijk is binnen de kaders van het EVRM. In het vervolg zullen de Joodse organisaties laten zien dat dit niet het geval is.

---

<sup>16</sup> Artikel 9 lid 2 EVRM (zie verder onder D).

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Het amendement Van Veldhoven Kamerstuk 31 571, nr. 12.

<sup>19</sup> De aldus gecreëerde mogelijkheid van een ontheffing is overigens geen handreiking aan het respecteren van de godsdienstvrijheid. Wanneer onbedwelmd slachten niet méér nadeel oplevert voor dierenwelzijn, vervalt reeds daarmee de noodzaak en legitimiteit van een eventueel verplichting (als we dierenwelzijn inderdaad als uitgangspunt nemen). Of die – onbedwelmd – methode volgens enige religieuze ritus is of niet, doet dan in het geheel niet ter zake.

<sup>20</sup> Zie <http://nos.nl/artikel/250468-kamer-voor-verbod-op-ritueel-slachten.html>

<sup>21</sup> Artikel 120 Gw.

<sup>22</sup> Verwoord in artikel 6 Gw: *“Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.”*

<sup>23</sup> De Joodse organisaties wijzen in dit kader op het zeer negatieve advies van de Raad van State dat nadrukkelijk wél op de (on)grondwettelijkheid van het wetsvoorstel inging.

<sup>24</sup> Artikel 94 Gw.

## (a) **Vrijheid van godsdienst**

Het ritueel slachten valt onder de vrijheid van godsdienst zoals deze door het EVRM wordt beschermd. Het relevante artikel van het EVRM luidt:

### **Artikel 9.**

#### **Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst**

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.

2. De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die 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

De rituele slacht is een “praktische toepassing” en een “onderhouden van geboden en voorschriften” van de Joodse religie. Het rituele slachten is niet alleen instrumenteel voor het verkrijgen van kosjer vlees – het is een godsdienstige rite op zichzelf<sup>25</sup>, die valt onder de bescherming van dit artikel.<sup>26</sup>

Van belang hierbij is dat voor de Joodse ritus *bedwelmd* ritueel slachten een contradictio in terminis is. Het niet-bedwelmd zijn van het dier is een cruciaal onderdeel van de rituele slacht zoals die in Nederland van oudsher gepraktiseerd wordt. In de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is door indienster naar voren gebracht dat voor sommige Joodse stromingen bedwelming geen probleem hoeft te zijn. Deze stromingen vertegenwoordigen een zeer kleine minderheid, en wijken af van de geldende Nederlands-Joodse voorschriften aangaande de slacht. Nog veel belangrijker is echter dat de overheid geen mening past over de wijze waarop mensen invulling wensen te geven aan hun geloofsuitoefening. Dát is de essentie van de vrijheid van godsdienst. Het wetsvoorstel vormt dan ook een inbreuk (“*interference*”) op de vrijheid van godsdienst.

## (b) **Beperkingen**

In het debat van rondom het wetsvoorstel is door voorstanders betoogd dat de vrijheid van godsdienst niet oneindig is en dat ook deze aan beperkingen onderhevig is<sup>27</sup>. Dat standpunt wordt door niemand betwist – zij het dat de beperkingen moeten voldoen aan de eisen die het EVRM daaraan stelt. Deze eisen staan in het artikel zelf opgesomd in het tweede lid:

<sup>25</sup> De slacht is een van de positieve geboden die de praxis van het Jodendom uitmaken. Er is bovendien reden om aan te nemen dat de woorden “*in het onderhouden van geboden en voorschriften*” van Artikel 9 EVRM specifiek zien op de rituele slacht. Artikel 9 EVRM is identiek aan Artikel 18 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948. In dat artikel zijn de woorden over het onderhouden van geboden en voorschriften opgenomen op instigatie van de Joodse organisatie Aguda, die daarmee de kosjere slacht onder het bereik van dit artikel wilde brengen. (zie A. Verdoodt. *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, 1964)

<sup>26</sup> Zie §74 van het *Cha'are*-arrest: “... *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.*”

<sup>27</sup> Zie de opmerkingen daarover van indienster gedurende het debat over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Kst 31 517, nr, 16) “*Zoals gezegd maakt een aantal fracties zich zorgen over de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de vrijheid van godsdienst zoals die is neergelegd in artikel 6 van de Grondwet en in artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het EVRM. Zoals bij ieder grondrecht het geval is, geldt ook de vrijheid van godsdienst niet absoluut en ongeclausuleerd.*”

- (i) Een dergelijke beperking moet **noodzakelijk** zijn in een democratische rechtsorde;
- (ii) 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**.

Uit artikel 9 EVRM volgt dat elke beperking op de godsdienstvrijheid één van de genoemde legitieme doelen moet dienen en bovendien *noodzakelijk* en *proportioneel* ter verwezenlijking van dat doel moet zijn. Noodzakelijk betekent in de jurisprudentie van het EHRM dat er een dringende maatschappelijke noodzaak voor de door overheid genomen maatregel (*“pressing social need”*) moet bestaan. Bovendien moet de inbreuk op het grondrecht in verhouding staan tot het nagestreefde doel (*proportionaliteit*) en mogen er geen alternatieven zijn, die eveneens ter verwezenlijking van dat doel dienen, maar die een mindere mate van inbreuk tot gevolg zouden hebben (*subsidiariteit*).

In zijn advies<sup>28</sup> laat de Raad van State overtuigend zien dat het wetsvoorstel niet aan deze eisen voldoet. De Raad zegt:

*“... bij toetsing aan 9 van het EVRM gaat [het] 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. ... 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 Raad acht het ... 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.”*

Niettemin laat noch de memorie van toelichting zien, noch liet de indienster in haar verdediging in de Tweede Kamer zien, waarom de Raad van State het hier niet bij het rechte eind heeft en een beperking van de godsdienstvrijheid wel degelijk gerechtvaardigd is. De enkele verwijzing naar de *‘goede zeden’* en de veranderende opvattingen over dierenwelzijn kunnen in dit kader niet volstaan.

Allereerst laat indienster niet zien dat de *‘goede zeden’* dusdanig radicaal zijn veranderd in afgelopen jaren dat een verbod hierop gebaseerd zou kunnen worden. De Joodse organisaties vragen zich af of dit het geval is. In een vergelijkbaar geval in Oostenrijk oordeelde het Oostenrijks Consitutioneel Hof bijvoorbeeld dat een verbod op de rituele slacht met als doel het verbeteren van dierenwelzijn de *‘goede zeden’* niet diende. Het overwoog bovendien dat dierenwelzijn niet zwaarder kon wegen dan een duizenden jaren oude traditie als het ritueel slachten<sup>29</sup>. Dit is niet anders in Nederland in het licht van de eeuwenoude traditie van ritueel slachten in Nederland.

Daarnaast is in deze van belang dat de overheid zeer terughoudend moet zijn om met een verwijzing naar veranderende zeden beperkingen op te leggen van grondrechten. De kern van grondrechtelijke vrijheden is immers bij uitstek dat een (religieuze) minderheid tegen de opvattingen van een dominante meerderheid wordt beschermd. Het EHRM heeft

<sup>28</sup> Advies W11.08.0398/IV.

<sup>29</sup> Arrest 17 december 1998, B 3028/97, VfSlg 15394.

herhaaldelijk benadrukt dat de kern van artikel 9 schuilt in het belang van pluriformiteit van de samenleving<sup>30</sup>. Van de overheid mag bij de bescherming van deze religieuze pluriformiteit bovendien een actieve houding worden verwacht.

Juist wanneer het gaat om ‘goede zeden’, dient dan ook extra waarde te worden gehecht aan de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregel. Op geen van de punten voldoet het wetsvoorstel. Gezien de verwaarloosbare rol die de rituele slacht speelt in de Nederlandse vleesproductie en het gebrek aan interesse dat de wetgever getoond heeft om de misstanden in de reguliere slacht te adresseren, valt niet goed in te zien waarom de getroffen maatregel nu zou beantwoorden aan een ‘*pressing social need*’. Bovendien zal het effect van de maatregel op het dierenwelzijn al met al verwaarloosbaar zijn, terwijl daardoor wel twee kwetsbare religieuze minderheden in de kern van hun godsdienstuitoefening worden geraakt. Er zijn andere maatregelen denkbaar, die een vergelijkbaar of zelfs groter effect hebben op het dierenwelzijn, maar die niet zulke vérstreckende gevolgen hebben voor de godsdienstvrijheid. De maatregel is dan ook niet proportioneel en voldoet evenmin aan het subsidiariteitsvereiste.

Overigens volgt uit de systematiek van artikel 9 EVRM dat het aantonen van die noodzakelijkheid en proportionaliteit niet een verantwoordelijkheid is van degene die de vrijheid wenst te genieten, maar van de staat die deze wenst te beperken. De voorgestelde ontheffingsregeling, die bij religieuze organisaties een omgekeerde bewijslast legt ten aanzien van de noodzakelijkheid, doet aan de strijdigheid van het wetsvoorstel met het EVRM dan ook niets af.

### (c) *Praktische eisen/Cha’are-arrest*

Een en ander neemt niet weg dat de overheid bepaalde praktische eisen mag stellen aan de wijze waarop een grondrecht wordt uitgeoefend. Dit is ook het geval in de huidige GWWD die de rituele slacht nadrukkelijk toestaat – maar daaraan wel bepaalde eisen stelt<sup>31</sup>. Ook was dit aan de orde in het enige arrest dat tot op heden over dit onderwerp door het EHRM gewezen is (*Cha’are Shalom VeTsedek v. France* uitspraak 2000-VII).

De vraag die daar aan de orde was, was of, naast de bestaande rituele slacht ook een andere partij ritueel mocht slachten. Het Hof merkt daar op in dat geval niet betoogd kon worden dat van een beperking van het grondrecht sprake was, nu:

*“... by establishing an exception to the principle that animals must be stunned before slaughter, French law gave practical effect to a positive undertaking on the State’s part intended to ensure effective respect for freedom of religion. The 1980 decree, far from restricting exercise of that freedom, is on the contrary calculated to make provision for and organise its free exercise.”*  
(§76)

Het wetsvoorstel bevat – anders dan de situatie was in Frankrijk – een *verbod* op ritueel slachten en is daarmee zonder meer een beperking van het grondrecht zelf. Zoals eerder gesteld is wordt deze beperking niet gewettigd door enige legitieme beperkingsgrond<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Zie Kokkinakis t Griekenland 260-A EHRM (Ser. A) 120 (1997-I): “As enshrined in Article 9 [of the ECHR], 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.”

<sup>31</sup> Zie Besluit Ritueel Slachten.

<sup>32</sup> Het is in dat kader wellicht instructief dat de Belgische Raad van State naar aanleiding van het Cha’are-arrest oordeelde dat een verbod op onverdoofd slachten strijdig was met artikel 9 van het EVRM (“*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,*



## E Uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel

De Joodse organisaties plaatsen grote vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel zoals dat door de Tweede Kamer is aangenomen. In de vorige onderdelen lieten de Joodse organisaties zien dat het verplaatsen van de bewijslast dat de kosjere slacht “het welzijn van de slachtdieren bij ... niet in grotere mate benadeel[t] dan de [reguliere slacht]” naar diegenen die van hun Godsdienstvrijheid wensen te genieten in strijd is met het systeem van de Grondwet en het EVRM. In dit onderdeel laten zij zien dat het wetsvoorstel de Joodse organisaties opzadelt met een onmogelijke bewijsopdracht. Het wetsvoorstel zou dan ook tot grote rechtsonzekerheid leiden.

Het begrip “welzijn” van dieren is noch in het wetsvoorstel zelf noch in de discussie daar omheen nader gedefinieerd. De Joodse organisaties gaan ervan uit dat er hiermee bedoeld wordt op het minimaliseren van pijn en ongerief bij de slacht. Dit laatste is binnen de Joodse ritus, met zijn nadruk op snelheid en de uitgebreide opleiding sinds jaar en dag het geval.

Pijn en ongerief zijn echter *niet* goed kwantificeerbaar – wat wel zou moeten als iemand zou willen aantonen dat dit bij de ene of de andere methode in meerdere of mindere mate het geval is. Het kwantitatief en objectief meten van een parameter als ‘pijn’ of ‘ongerief’ is immers bij de mens al vrijwel onmogelijk; dat geldt des te meer voor het (slacht)dier. Om hiernaar onderzoek te kunnen doen zal men altijd zijn toevlucht moeten nemen tot een afgeleide parameter, zoals bijvoorbeeld het electro-encefalogram (EEG), de corneareflex of een gedragskundige observatie van het slachtdier. Maar een dergelijk onderzoek zal nooit eenduidige conclusies opleveren (zoals ook bleek in de aanloop naar de stemming over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer<sup>33</sup>) – het blijft altijd mogelijk om van mening te verschillen of en in welke mate de waarnemingen het welzijn van het dier reflecteren. Bewijzen dat een er geen grotere van benadeling plaatsvindt is dan ook niet goed denkbaar.

De Joodse organisaties zien niet goed hoe de tekst van de AMvB dusdanig geformuleerd zou kunnen worden dat deze problematiek volledig wordt afgedicht. Dat betekent dat er iedere vijf jaar discussies zullen worden gevoerd over het al dan niet toekennen van de ontheffing waarvan de uitkomst hoogst onzeker is. De rechtszekerheid van de Joodse gemeenschap is daarmee dan ook ernstig in het geding. De mogelijkheid om te slachten wordt de uitkomst van een onderzoek waarvan de parameters, methode en het referentiekader onzeker zijn.

## F Zorgvuldigheid van het proces

Tenslotte hechten de Joodse organisaties eraan om een aantal opmerkingen te maken over de wijze waarop het wetsvoorstel tot stand is gekomen.

Onder de huidige tekst van de GWWD is het NIK de partij die samen met de Minister zorg draagt voor de kosjere slacht in Nederland. Dit doet het NIK als vertegenwoordiger van de Joden in Nederland. Het had op de weg van de Tweede Kamer gelegen om, alvorens een verbod aan te nemen op de rituele slacht, met het NIK te overleggen over de bezwaren die

---

op een onevenredige wijze afbreuk gedaan aan de vrijheid van godsdienst die is vastgelegd bij artikel 9 van het Verdrag.”) Advies van de Raad van State 40.350/AV, Belgische Senaat zitting 2005-2006 3-808/6. paragraaf 4.2.3.

<sup>33</sup> Zie in dit kader de verschillende onderzoeken die van de kant van de Joodse organisaties zijn ingebracht aangaande dierenwelzijn en de kosjere slacht. Zie bijvoorbeeld S. D. ROSEN, *Physiological insights into Shechita*, *Veterinary Record* 2004 (759-765), die concludeert dat “[s]hechita is a painless and effective method by which to stun and dispatch an animal in one rapid act”. Of zie T. GRANDIN *Euthanasia and slaughter of livestock*, *Journal of the American Veterinary Medical Association* 204/1994 (1354-1360) die in een onderzoek naar dierenwelzijn en slacht, waaronder rituele slacht, rapporteerde dat “before Shechita, at the moment of the incision, and immediately after Shechita there was no flinching and no reflex defence response suggestive of any sensation of pain.” Anders dan door de indienster in het debat en de aanloop daar naartoe is gesuggereerd is in deze van unanimitéit geen sprake.

blijkbaar bestaan tegen deze slacht en de wijze waarop deze bezwaren kunnen worden weggenomen. Dit is niet gebeurd. NIK, CJO en NIHS hebben bij de Tweede Kamer moeten aandringen in dezen gehoord worden. Uiteindelijk gebeurde dit in een rondetafelgesprek, maar pas op een moment waarop de meeste partijen in de Tweede Kamer al hun standpunt hadden bepaald. Het leek dan ook maar nauwelijks een serieus onderdeel van de meningsvorming uit te maken.

Eerdere mogelijkheden om tot een fatsoenlijke dialoog te komen waren er niet; voor een bijzondere procedurevergadering van de PvdD was weliswaar een aantal partijen uitgenodigd, maar zonder dat duidelijk was gemaakt waar deze vergadering toe diende, wat er zou gebeuren, en wat er precies van de deelnemers verwacht werd.

De Joodse organisaties hebben de Tweede Kamer uitgenodigd voor gesprekken en hebben volksvertegenwoordigers in de gelegenheid gesteld om de slacht zelf waar te nemen. Dit was met name van belang omdat indienster zich bij haar onderbouwen door voorbeelden buiten Nederland. De feitelijke gang van zaken bij de kosjere slacht in Nederland is op geen enkel moment in de overwegingen betrokken. Op een enkeling na is echter geen enkele parlementariër op deze uitnodigingen ingegaan. In plaats daarvan heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel aangenomen zonder de Joodse organisaties in de gelegenheid te stellen om hier hun input op te geven.

Tijdens het debat is bovendien een aantal amendementen ingediend. Het amendement dat de steun van de Tweede Kamer kreeg is tussen het debat hierover en de stemming substantieel gewijzigd. Hoewel verschillende partijen in de Tweede Kamer opriepen tot een debat over dit gewijzigde amendement is hieraan geen gehoor gegeven. Ook over de kort daarvoor binnengekomen reactie van het Kabinet is niet in de Tweede Kamer gesproken.

Deze gang van zaken is onzorgvuldig. Zeker waar een vanouds bestaand recht in het geding is had het de Tweede Kamer gesierd om vooraf met de Joodse gemeenschap contact op te nemen om te bezien of er binnen de bestaande praktijk geen ruimte is om – in overeenstemming met de Joodse traditie – verbeteringen van dierenwelzijn aan te brengen.

## **G Conclusie**

Het wetsvoorstel is in strijd met het EVRM. De Eerste Kamer, die hoedt over de kwaliteit van de wetgeving, kan dan ook niet anders doen dan dit wetsvoorstel te verwerpen.

## Annex A

### 'Amendement rituele slacht is democratische rechtsstaat onwaardig'

Matthijs de Blois – 04/07/11, 11:36, Volkskrant

#### Het 'paarse' amendement op het wetsvoorstel van de Partij voor de Dieren over de rituele slacht zet de bescherming van grondrechten op zijn kop. Dat schrijft Matthijs de Blois.

Kern van het amendement is dat de minister op aanvraag, en voor een periode van niet meer dan vijf jaar, ontheffing van het verbod van onbedweld ritueel slachten kan verlenen mits de aanvrager op basis van onafhankelijk vastgesteld bewijs aantoont dat het welzijn van de slachtdieren bij de rituele slacht niet in grotere mate wordt benadeeld dan bij de gewone bedweldde slacht het geval is.

#### Klassiek grondrecht

Dit voorstel doorbreekt de in een democratische rechtsorde vereiste structuur van een grondrecht. Uitgangspunt moet dan immers het grondrecht zijn. Het gaat in het geval van de godsdienstvrijheid om een klassiek grondrecht, dat meebrengt dat de staat zich van een inbreuk daarop moet onthouden. In een rechtsstaat staat de vrijheid voorop en is de beperking daarvan uitzondering. Voor die uitzonderlijke gevallen voorzien de grondwet en de mensenrechtenverdragen in de mogelijkheid van een beperking van het grondrecht onder strikte voorwaarden (wettelijke grondslag, nodig in een democratische samenleving met oog op een limitatief aantal gronden).

Dat betekent dat de staat onder die voorwaarden de vrijheid van de burgers mag inperken. Daarbij is het uiteraard aan de staat om aan te tonen dat een zodanige beperking in het licht van die strikte voorwaarden noodzakelijk en proportioneel is. Indien nodig moet de staat dat in een procedure voor de nationale of de internationale rechter aantonen. Het Europees Hof voor de rechten van de mens toetst in dat kader of de staat zijn beslissing heeft gebaseerd *'on an acceptable assessment of the relevant facts.'*

#### Dat belang bestaat niet eens

Het amendement gaat tegen deze grondstructuur in door de dragers van het grondrecht de last op te leggen aan te tonen dat het praktiseren van hun godsdienst het welzijn van dieren niet in grotere mate benadeelt dan bij de gewone bedweldde slacht het geval is. Met andere woorden, in de ogen van de indieners is niet de godsdienstvrijheid het uitgangspunt, maar het door de beperking te dienen belang. En dat belang bestaat niet eens in rechten of vrijheden van andere mensen, maar in zoiets vaags als dierenwelzijn. De presumptie is blijkbaar dat het dierenwelzijn voorop staat en de godsdienstvrijheid de uitzondering is.

Daarbij komt dat het amendement niet verwijst naar een objectieve maatstaf van dierenwelzijn, maar wat de meerderheid in dat opzicht kennelijk aanvaardbaar vindt: de gewone bedweldde slacht. Ook moet er op gewezen worden dat van de aanvrager wordt gevraagd 'onafhankelijk vastgesteld bewijs' over te leggen. Dat wordt een vrijwel onmogelijke exercitie gegeven de grote verschillen van mening van experts op dit gebied. Mijn conclusie is dat het amendement de structuur van de grondrechtenbescherming op zijn kop zet en daarom een democratische rechtsstaat onwaardig is.

Dr. Matthijs de Blois is universitair hoofddocent op het Departement Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Utrecht.

Contactgegevens:

**NEDERLANDS-ISRAËLITISCH KERKGENOOTSCHAP**

Postbus 7967 · 1008 AD Amsterdam  
Tel. 020-301 8484 · info@nik.nl · www.nik.nl · www.kosjerslachten.nl



Oktober 2011