

Vergaderjaar 2011–2012

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

D

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2011

Op 1 november 2011 heeft de Vaste Commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van de Eerste Kamer voorlopig verslag uitgebracht over het initiatiefwetsvoorstel van mevrouw Thieme (Partij voor de Dieren) tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten. In het hierna volgende ga ik, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, graag in op de aan de regering gestelde vragen. Daarbij heb ik de vragen zoveel mogelijk per onderwerp en daarbinnen per fractie gebundeld.

De Grondwet, grondrechten en afweging ten aanzien van inperking daarvan

PvdA

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering hoe zij de balans beoordeelt tussen het belang van dierenwelzijn en het respect voor godsdienstvrijheid en de rechten van minderheden in het wetsvoorstel.

Het kabinet hecht aan dierenwelzijn en streeft het belang tot bevordering ervan na. Dit gebeurt op tal van manieren en binnen de kaders van de democratische rechtsstaat. Daarbij is de naleving van grondrechten een belangrijke randvoorwaarde. De in dat kader mogelijk te maken afweging tussen het belang van (de bevordering van) dierenwelzijn en dat van het respecteren van de grondwettelijk en internationaalrechtelijk gegarandeerde vrije belijdenis van een godsdienst of levensovertuiging vindt op dit moment zijn weerslag in de uitzondering op de hoofdregel van bedwelmd slacht, namelijk het onverdoofd ritueel slachten overeenkomstig de israëlitische of islamitische ritus. Het initiatiefwetsvoorstel brengt wijziging aan in deze afweging van beide belangen waardoor de

balans verschuift naar het dierenwelzijn. Daarbij zij aangetekend dat een rituele slacht voorafgegaan door bedwelming volgens sommige betrokken geloofsgemeenschappen en gelovigen een *contradictio in terminis* is. Daarmee is er een rechtstreekse beperking van de godsdienstvrijheid waarvan overwogen moet worden welke *pressing social need* dit rechtvaardigt.

In het voorstel ligt, zoals het kabinet heeft aangegeven in de brief van 28 juni 2011 (Kamerstukken II 2010/2011, 31 571, nr. 20), een evidente spanning met de vrijheid van godsdienst.

Voorts vragen deze leden of naar het oordeel van de regering het herziene wetsvoorstel in voldoende mate aan de kritiek van de Raad van State tegemoet komt.

Volgens de Raad van State stuit het initiatiefvoorstel op de grenzen van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging vanwege – onder andere – het ongeclausuleerde karakter van het voorstel, waardoor «het belijden in de vorm van een gevestigd godsdienstig ritueel en het nuttigen van dienovereenkomstig geslacht vlees onmogelijk wordt gemaakt» (Kamerstukken II 2009/10, 31 571, nr. 4, p. 4). De Raad acht niet aannemelijk dat de inbreuk op het dierenwelzijn een dusdanig dringende maatschappelijke behoefte vertegenwoordigt dat een ongeclausuleerd verbod op onverdoofd ritueel slachten erdoor kan worden gerechtvaardigd. Het herziene initiatiefvoorstel lijkt in eerste instantie aan het bezwaar van de ongeclausuleerdheid tegemoet te komen. Het voorziet immers in de mogelijkheid tot het verkrijgen van een ontheffing van de plicht tot voorafgaande bedwelming bij de rituele slacht, mits op basis van onafhankelijk vastgesteld bewijs is aangetoond dat – kort geformuleerd – het welzijn van slachtdieren bij de rituele slacht niet in grotere mate wordt benadeeld dan in het geval van de slacht middels voorafgaande bedwelming. Tijdens het debat in de Tweede Kamer is aan de orde geweest of er ruimte is voor een discretionaire bevoegdheid in het geamendeerde wetsvoorstel. Deze discretionaire bevoegdheid is, zoals het kabinet heeft aangegeven in de brief van 28 juni (Kamerstukken II 2010/2011, 31 571, nr. 20) nodig voor de nadere uitwerking van de in de wet gestelde voorwaarden. Dit om mede recht te doen aan het bijzondere gewicht van het recht op vrijheid van godsdienst. In het geval de geloofsgemeenschappen nieuwe slachtmethoden ontwikkelen die een wezenlijke verbetering betekenen van het dierenwelzijn tijdens de slacht ten opzichte van de huidige situatie, maar waarvan niet op basis van onafhankelijk bewijs kan worden aangetoond dat het welzijn van de slachtdieren bij de slacht niet in grotere mate worden benadeeld dan bij de reguliere slacht, is er geen ruimte om te beoordelen of de inperking van godsdienstvrijheid is gerechtvaardigd. Er is ook geen ruimte om in die beoordeling onderscheid te maken naar diersoort. De evidente spanning tussen dierenwelzijn en de vrijheid van godsdienst blijft in het geamendeerde wetsvoorstel bestaan.

Ten aanzien van de vragen hoe de regering de inperking beoordeelt van een grondrecht waarbij de bewijslast op de rechthebbende en niet op de overheid rust en of de regering andere voorbeelden kan noemen van dergelijke inperkingen binnen de Nederlandse rechtsorde kan ik het volgende opmerken.

In het kader van de bewijslast bij de inperking van grondrechten geldt ten algemene het volgende. Hierbij moet onderscheid worden aangebracht tussen de situatie waarin een concrete klacht aan de orde is of de voorbereiding van een wettelijke maatregel, en in de tweede plaats of er sprake is van een negatieve of positieve verplichting. Ten aanzien van een concrete klacht is het aan de rechthebbende om aannemelijk te maken dat een door het grondrecht beschermd belang op het spel staat.

Is dat eenmaal vastgesteld, dan is het aan de staat om desgewenst argumenten aan te voeren die de inperking kunnen rechtvaardigen. In het geval van de totstandkoming van wetgeving is het aan de wetgever om argumenten aan te voeren die ertoe strekken een vrijheidsrecht op gerechtvaardigde wijze te kunnen inperken, indien hij eenmaal heeft vastgesteld dat de maatregel vrijheidsbeperkend is. Dit is redelijk, nu – onder andere op grond van artikel 1 EVRM – kan worden verwacht dat de staat zich verantwoordt voor het beperken van de uitoefening van grondrechten. Bovendien beschikt de staat vaak over veel meer informatie over de gemaakte belangafweging dan de individuele klager. Een en ander kan anders komen te liggen in het geval van positieve verplichtingen voor de staat, dat wil zeggen bij maatregelen die als een verplichting voortvloeien uit de negatief geformuleerde vrijheidsrechten. Daarvan is in dit geval echter geen sprake. Andere voorbeelden van een dergelijke bewijslast zijn het kabinet niet bekend.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens of de regering kan aangeven wat haar opvatting is over de beperking van een grondrecht in het geval dat de wetgever kennelijk geen zekerheid heeft dat hetgeen verboden wordt (in casu de onbedwelmde slacht) potentieel meer schadelijk kan zijn voor dierenwelzijn dan hetgeen niet verboden wordt (in casu de bedwelmde slacht).

Het welzijn van dieren tijdens het onbedweld doden wordt meer aangetast dan bij het bedweld slachten. Dit is met name het geval bij grotere dieren zoals runderen. Deze constatering staat wat mij betreft niet ter discussie. Het is de vraag of deze geconstateerde aantasting van het dierenwelzijn de inperking van het recht op godsdienstvrijheid kan rechtvaardigen.

In dat kader kan worden opgemerkt dat voor een gerechtvaardigde inperking van een vrijheidsrecht onder andere noodzakelijk is dat de inperkende maatregel voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit, dat wil zeggen in redelijke verhouding staat tot het ermee nagestreefde doel respectievelijk voor de maatregel geen minder ingrijpendere maatregel als redelijk alternatief voorhanden of denkbaar is. Voor de beoordeling hiervan is de effectiviteit van de maatregel één van de relevante graadmeters. Het is aan de wetgever om relevante en voldoende redenen aan te voeren om de proportionaliteit van een vrijheidsinperkende maatregel aan te tonen. Overigens dient, indien sprake is van effectiviteit, veelal alsnog een belangenafweging plaats te vinden in het kader van de proportionaliteitsbeoordeling.

PvdD

Het lid van de PvdD-fractie vraagt zich af of de regering raakvlakken ziet tussen de inperking van de godsdienstvrijheid, zoals die spreekt uit het wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding en het wetsvoorstel dat onverdoofd slachten verbiedt? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet acht het niet opportuun om middels een vergelijking in te gaan op het wetsvoorstel tot invoering van een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding, dat thans voor advies bij de Raad van State ligt en aldus nog niet is ingediend bij de Tweede Kamer.

In zijn algemeenheid kan evenwel worden aangegeven de wetgever erop dient toe te zien dat elk van de respectieve voorstellen verenigbaar is met onder andere de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Elk voorstel wordt daarbij op zijn merites beoordeeld.

Het lid van de PvdD-fractie vraagt of het standpunt zoals verwoord door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) na afloop van de ministerraad op 16 september 2011 tegen nu.nl, dat «niet alles waarvoor je je op godsdienstvrijheid beroept, gedaan mag worden» overeenkomt met het standpunt van de regering.

Dat is inderdaad het standpunt. De vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is een belangrijk en onmisbaar grondrecht, maar dat betekent niet dat er geen grenzen kunnen worden gesteld aan de uitoefening van deze vrijheid voor zover het betreft de belijdenis of manifestatie ervan. De nationale en internationale bepalingen waarin deze vrijheid is verankerd, voorzien in een dergelijke mogelijkheid binnen verschillende randvoorwaarden.

Gevraagd naar een uiteenzetting van waar de mogelijkheden liggen voor beperkingen aan de godsdienstvrijheid in de hier bedoelde zin, waar die mogelijkheden ophouden en om welke reden, geef ik u het volgende afwegingskader mee.

Een beperking van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging zoals verankerd in artikel 6, eerste lid, van de Grondwet is legitiem en derhalve mogelijk, indien de beperking is gebaseerd op een wet in formele zin die specifiek is toegesneden op de inperking van het grondrecht, en proportioneel is en de uitoefening van het grondrecht niet illusoir maakt. Bij de afweging van het grondrechtelijke belang en andere in het geding zijnde belangen, weegt het eerste op voorhand zwaar (Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 22). Voorts dient een wettelijke bepaling volgens artikel 9, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) toegankelijk en voorzienbaar te zijn. Dit laatste betekent dat degene wiens vrijheid wordt ingeperkt zijn gedrag redelijkerwijze daarop moet kunnen afstemmen. Voorts dient een beperking volgens artikel 9, van het EVRM noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving met het oog op bepaalde in dat artikel omschreven legitieme doelen. Deze doelen betreffen het belang van de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden en vrijheden van anderen. Een maatregel is noodzakelijk in een democratische samenleving indien de beperking tegemoet komt aan een dringende maatschappelijke behoefte en in een redelijke verhouding staat tot het nagestreefde doel (proportionaliteitsvereiste). De daarbij te maken belangenafweging tussen het algemeen belang en het belang van het individu moet leiden tot een redelijke balans (de zogenaamde «fair balance»). Volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hebben de lidstaten een zekere beoordelingsvrijheid (oftewel een «margin of appreciation») ten aanzien van het bepalen dat een beperking van het recht op vrijheid van godsdienst in het algemeen belang is en het bepalen dat er sprake is van een redelijke balans. Deze vrijheid is echter niet onbegrensd.

Volgens het artikel op nu.nl heeft de minister van BZK tevens gezegd: «Dat het maar een kleine groep is die een boerka draagt (vermoedelijk zo'n 150 vrouwen «full time»), is geen reden om het gebruik niet aan te pakken. Je moet een probleem aanpakken voordat het groot wordt.» Het lid van de PvdD-fractie wil graag van de regering weten of zij zich op het standpunt stelt dat niet de omvang van een probleem met het toestaan van religieuze vrijheden maatgevend zou moeten zijn voor de vraag of die vrijheden gehandhaafd moeten worden, ondanks grote maatschappelijke weerstand, zoals verwoord door de minister van BZK. Zo nee, verschilt de regering over dit thema van mening met de minister van BZK en kan de regering aan dit lid aangeven of zij van mening is, in relatie tot voorliggende wetsvoorstel, dat

de kwantiteit van het aantal onverdoofd geslachte dieren niet bepalend of van invloed zou moeten zijn op het al dan niet toestaan van dit gebruik?

De factor kwantiteit kan een rol spelen bij de beantwoording van de vraag of een vrijheidsrecht op gerechtvaardigde wijze kan worden ingeperkt en in het bijzonder of voldaan wordt aan de proportionaliteit en subsidiariteit van een vrijheidsinperkende maatregel. Daarbij dient evenwel te worden onderscheiden naar twee situaties, namelijk de een waarin de factor kwantiteit betrekking heeft op de rechtssubjecten wier vrijheidsrechten worden ingeperkt, en de andere waarin kwantiteit betrekking heeft op de belangen van andere(n) dan degenen wier vrijheden worden ingeperkt. Kwantiteit speelt met name in de tweede situatie een rol, hetgeen kan worden verklaard door de aard van grondrechten en hun beperkingsystematiek. Toepassing daarvan impliceert een bewijslast voor de overheid voor de rechtvaardiging van de inperking van een vrijheidsrecht. Voor die rechtvaardiging is de omvang van de groep wier belangen worden geschaad mede van belang, aangezien het daartegenover staande belang van het vrijheidsrecht op voorhand zwaar weegt. De omvang van het probleem ten aanzien van het belang dat tegenover dat van het vrijheidsrecht staat, kan daarom een van de factoren zijn om rekening mee te houden.

Het lid van de PvdD-fractie vraagt zich af of het klopt dat de minister van BZK na de ministerraad van 16 september 2011 gesteld heeft dat «98% van de vrouwen die islamitisch zijn zonder boerka rondlopen», zoals gesteld in eerdergenoemd artikel van nu.nl, en dat de regering zich om die reden afvraagt of het dragen van een boerka wel zo belangrijk is voor de islam? Zo nee, wat heeft de regering gedaan om deze onterechte beeldvorming te doen rectificeren? Zo ja, acht de regering het een taak van de overheid om het binnen religies levende draagvlak voor bepaalde uitingsvormen van religieuze tradities te beoordelen en mee te wegen in de ontwikkeling van wetgeving? Kan de regering aan dit lid aangeven hoe zij in dit kader de scheiding van kerk en staat beoordeelt?

Bij de toetsing van (concept)wetgeving aan de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is het primair nodig te weten of er sprake is van een godsdienst(ige) praktijk, en zo ja, of de gedraging ook kan worden beschouwd als een uiting van die godsdienst of behorend tot die godsdienstige praktijk. Enige beoordeling van de in het geding zijnde praktijk is daarbij onvermijdelijk.

Mede in het licht van het beginsel van scheiding van kerk en staat en daarmee verband houdende «interpretatieve terughoudendheid» wordt echter ook de subjectieve uitleg van betrokkenen meegewogen. Aldus wordt vermeden dat de overheid zich te zeer inhoudelijk met de betekenis of duiding van een godsdienstig leerstuk inlaat, hetgeen onwenselijk en ontoelaatbaar zou zijn. Overigens heeft het wetsvoorstel tot invoering van een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding een algemene strekking.

Het lid van de PvdD-fractie heeft in het initiatiefwetsvoorstel Kamp uit 2008 «Voorstel van wet van het lid Kamp tot wijziging van de Wet op de identificatieplicht en het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar en in voor het publiek openstaande gebouwen» (31 331) de volgende overweging gelezen: «De noodzaak om de maatschappelijke veiligheid door

middel van een algemeen verbod te verzekeren dient echter zwaarder te wegen dan deze als religieus ervaren manifestaties. Een van de fundamenteën van de democratische rechtstaat wordt immers gevormd door de scheiding van kerk en staat, die als uitgangspunt heeft dat niemand zich op grond van zijn religieuze opvattingen aan de gelding van algemene wettelijke voorschriften kan onttrekken». Dit lid verzoekt de regering aan te geven of deze overweging voor de regering ook geldend is bij de invoering van een wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding. Zo nee, waarin wijkt de regeringsopvatting af van deze overweging, ook in relatie tot voorliggend wetsvoorstel? Zo ja, is deze opvatting voor de regering ook van toepassing op de beoordeling van voorliggend wetsvoorstel? En als dat niet het geval is, waarom niet?

Het wetsvoorstel tot invoering van een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding ligt thans voor advies bij de Raad van State. Als eerder gezegd, acht het kabinet het opportuun om de beantwoording van de vraag over dat voorstel in het kader van dat wetstraject aan de orde te laten komen. Voor zover de vraag is gerelateerd aan onderhavig initiatiefwetsvoorstel kan worden opgemerkt dat het beginsel van scheiding van kerk en staat een ongeschreven constitutioneel rechtsbeginsel is dat in belangrijke mate voortvloeit uit de samenhang van de grondwettelijke gewaarborgde vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 6 Grondwet) en het verbod van discriminatie (artikel 1 Grondwet). Uitgangspunt van dit – hoofdzakelijk institutioneel georiënteerde – rechtsbeginsel is dat staat en kerk, evenals andere genootschappen op geestelijke grondslag, functioneren als zelfstandige lichamen en zij aldus geen (institutionele) zeggenschap over en weer hebben; daarnaast wordt de relatie tussen overheid en genootschappen op geestelijke grondslag beheerst door het discriminatieverbod (vgl. Nota grondrechten in een pluriforme samenleving, Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, p. 7–8). Vraagstukken zoals met betrekking tot de (on)geoorloofdheid van het zich onttrekken aan de gelding van algemeen wettelijke voorschriften op grond van religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen lijken in een verder verwijderde relatie tot voornoemd beginsel te staan. Wat daarvan zij, van een dergelijke mogelijkheid tot het zich onttrekken kan moeilijk sprake zijn, tenzij daarin wordt voorzien in de wet. Daar kan goede reden toe zijn op grond van de grondwettelijk en verdragsrechtelijk gewaarborgde vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.

Het lid van de PvdD-fractie wil voorts weten of het waar is dat de minister van BZK na de ministerraad van 16 september 2011 tegenover nu.nl heeft verklaard dat bepaalde uitingsvormen van religieuze tradities «niet in Nederland passen», zoals gesteld in eerdergenoemd artikel? Zo nee, wat heeft de regering gedaan om deze onjuiste beeldvorming te doen rectificeren? Zo ja, kan de regering aangeven welk beoordelingskader zij hanteert om te bepalen welke uitingsvormen van religieuze tradities wel en niet in Nederland passen?

Nee. In het bericht op nu.nl is verwezen naar een videobericht met daarin een interview met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In dat videobericht wordt in de introductie door een commentaarstem onder andere gezegd «de reden?: de boerka past niet in ons land.» De minister van BZK zegt in het erop volgende interview onder andere dat het dragen van gelaatsbedekkend kleding «niet past in het maatschappelijke verkeer». De vraag of bepaalde uitingsvormen van religieuze tradities wel of niet Nederland passen laat zich onder andere

beantwoorden in een politieke en juridische context. Bij deze laatste is het hiervoor geschetste kader van belang.

Op de vraag hoe de regering het gegeven beoordeelt dat uit meerdere opinieonderzoeken blijkt dat een ruime meerderheid van de Nederlanders het onverdoofd slachten afwijst evenals een ruime meerderheid van de Tweede Kamer het volgende.

Ik constateer dat er blijkens genoemde onderzoeken en de stemmingsuitslag in de Tweede Kamer kennelijk draagvlak is voor dit wetsvoorstel. Daarmee is geen (eind) oordeel gegeven over de verenigbaarheid van het voorstel met de grondwettelijk en internationaal rechtelijk vastgelegde grondrechten. De bewering zoals deze wordt geformuleerd door het lid van de PvdD-fractie dat de regering zou spreken van «maatschappelijke ontwikkeling» bij de beoordeling van het al dan niet toestaan van uitingsvormen van religieuze tradities kan niet worden bevestigd, nu niet duidelijk is of en zo ja waar deze is gedaan.

Het lid van de PvdD-fractie verzoekt de regering in dat kader de maatschappelijke ontwikkeling te schetsen met betrekking tot de beoordeling van onverdoofde slachtmethoden en verzoekt de regering in haar antwoord ook te relateren aan de inzichten van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, het onderzoek van Wageningen UR ten aanzien van het lijden van dieren als gevolg van onverdoofde slacht en recente opiniepeilingen waarin Nederlandse burgers hun appreciatie van deze slachtmethode hebben weergegeven.

De maatschappelijke aandacht voor het dierenwelzijn is de laatste jaren sterk toegenomen. De maatschappij vindt het steeds belangrijker dat het welzijn van de dieren die onder onze hoede staan gewaarborgd is. Hieronder valt dus ook het welzijn van de dieren tijdens het doden. Het welzijn van dieren tijdens het onbedwelmd doden wordt meer aangetast dan tijdens het bedwelmd doden, in het bijzonder bij de grotere dieren als runderen.

Dit staat voor mij niet ter discussie. Ter discussie staat of de aantasting van het welzijn van deze dieren door de onbedwelmd rituele slacht inperking van het grondrecht op de vrijheid van godsdienst kan rechtvaardigen.

Het lid van de PvdD-fractie vraagt zich voorts af of het waar is dat de regering overweegt naast het verbod op gezichtsbedekkende kleding ook de in sommige religieuze kringen bestaande praktijk van het uithuwelijken strafbaar te stellen? Zo ja, kan de regering aangeven welke uitingsvormen van religieuze tradities de regering nog meer wil verbieden en op basis van welke afwegingen? Zo nee, kan de regering aangeven wat gedaan is om de kennelijk onjuiste beeldvorming in dit opzicht recht te doen zetten?

Het lid van de fractie van de PvdD doelt vermoedelijk op het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht BES met het oog op de verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking, dat thans bij de Tweede Kamer aanhangig is (Kamerstukken II 2010/11, 32 840). Anders dan het lid lijkt te veronderstellen, strekt het desbetreffende wetsvoorstel tot versterking van de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, onder andere door een verhoging van het strafmaximum voor het misdrijf dwang in artikel 284 van het Wetboek van Strafrecht. Kern van dat artikel

is het waarborgen van de psychische en fysieke vrijheid van mensen. Het gaat derhalve om de bescherming van het – ook internationaal verankerd – recht van het individu om in vrijheid zijn of haar huwelijkspartner te kiezen.

Het lid van de PvdD-fractie wijst op het advies van mr. G.J. Wiarda ten aanzien de mogelijkheden tot een verbod op gezichtsbedekkende kleding in relatie tot artikel 8 van het EVRM en invoering van identificatieplicht. Hierin kwam deze tot de conclusie dat er sprake dient te zijn van een «pressing social need», waardoor slechts een beperkte identificatieplicht mogelijk zou zijn op deze gronden. Het lid van de PvdD-fractie vraagt zich af of het waar is dat de vigerende opvatting van de regering in relatie tot het verbod op gezichtsbedekkende kleding inhoudt dat gekeken moet worden naar het maatschappelijk veranderingsproces op dit punt? En dat hoewel regulering van het dragen van gezichtsbedekkende kleding ten tijde van het opstellen van het advies door Wiarda nog geen «pressing social need» was, het dat volgens de regering inmiddels wel is geworden, vanwege de maatschappelijke onrust die door dit verschijnsel wordt gegenereerd?

Ten aanzien van de vragen van het lid van de PvdD-fractie over de «pressing social need» kan het volgende worden opgemerkt. De «dwingende maatschappelijke behoefte» (pressing social need) is een onderdeel van het element «noodzakelijk in een democratische samenleving», zoals bedoeld in artikel 9, tweede lid, van het EVRM, en dient mede ten grondslag te liggen aan een maatregel die vrijheidsbeperkend is. Deze behoefte wordt beoordeeld naar het moment van de totstandkoming een wettelijke maatregel alsook dat van de toepassing ervan in het concrete geval.

Kan de regering aangeven hoe zij in dat kader dierenwelzijn c.q. het niet onnodig laten lijden van dieren beoordeelt als een «pressing social need» in onze hedendaagse samenleving?

Ten aanzien van het niet onnodig laten lijden van dieren als «pressing social need» geeft de regering het volgende mee. Het onnodig lijden van dieren is een zorg van het kabinet. Het treft dan ook diverse maatregelen om dit te voorkomen. Een eventuele inperking op grond van dierenwelzijn van een grondrecht dient te voldoen aan de randvoorwaarden zoals hiervoor reeds geschetst. Het is aan de wetgever om de diverse factoren hierbij tegen elkaar af te wegen.

En kan de regering aangeven hoe zij het maatschappelijk veranderingsproces beoordeelt ten aanzien van onverdoofd slachten en de appreciatie daarvan?

Ter beantwoording van de vraag over het maatschappelijke veranderingsproces ten aanzien van het onverdoofd slachten en de appreciatie daarvan, verwijs ik naar het antwoord op de eerder door het lid van de PvdD-fractie gestelde vraag over de maatschappelijke ontwikkeling met betrekking tot de beoordeling van onverdoofde slachtmethoden.

Het lid van de PvdD-fractie wil van de regering weten of het waar is dat het voorgenomen verbod op gezichtsbedekkende kleding een algemeen, objectief en neutraal karakter heeft en zich dan ook niet specifiek richt tegen gezichtsbedekkende kleding gedragen uit religieuze inspiratie of motivatie en er ook niet toe strekt om leden van een bepaalde religieuze groepering in hun

godsdienstvrijheid te beperken? En dat om deze reden dit de toets van artikel 9 EVRM ruimschoots kan doorstaan?

Over de vraag over de strekking van het verbod op gelaatsbedekkende kleding en de toets van artikel 9 EVRM zal het kabinet zich uitlaten in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding.

Kan de regering voorts aangeven of het zij voorliggend wetsvoorstel op een soortgelijke wijze beoordeelt, nu dit wetsvoorstel ziet op een algeheel verbod op het onverdoofd slachten en er niet toe strekt leden van een bepaalde godsdienstige groepering in hun vrijheden te beperken? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet acht, mede in navolging van de Raad van State, het onderhavige voorstel een inperking van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Van een algemeen neutraal voorschrift dat slechts als indirect neveneffect zou hebben dat die een grondrecht inperkt, acht het geen sprake. De bestaande uitzondering op het verbod van de onbedwelmdde slacht en het huidige voorstel om deze op te heffen staan expliciet in het teken van, en hebben weloverwogen betrekking op, een uitingsvorm van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.

Het lid van de PvdD-fractie vraagt de regering vervolgens om aan te geven hoe zij het uitgangspunt van artikel 6 van de Grondwet, dat ieder het recht heeft zijn godsdienst te belijden, «behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet» ziet in relatie tot de hoofdlijn van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en van de Wet dieren die bedwelming voorafgaand aan de slacht als algemene regel hanteert?

De genoemde beperkingclausule van artikel 6, eerste lid, van de Grondwet, betekent dat de vrije belijdenis van godsdienst en levensovertuiging kan worden beperkt indien daarin is voorzien in een wet in formele zin die specifiek is toegesneden op de inperking van het vrijheidsrecht en bovendien proportioneel is. Tegen deze achtergrond voorziet de huidige wetgeving inzake voorafgaande bedwelming aan de slacht thans in een uitzondering van voormelde verplichting in het geval van de Israëlitische of islamitische ritus.

Het lid van de PvdD-fractie wil weten hoe de regering de conclusie uit het arrest Refah Partisi in relatie tot voorliggend wetsvoorstel beoordeelt.

De betreffende casus betreft de vraag naar de geoorloofdheid van het verbod van een discriminerende politieke partij in Turkije met als doel de democratische rechtsorde te beschermen, en is in zoverre moeilijk vergelijkbaar met, of toepasbaar op, het voorliggende voorstel. Wel is het in de genoemde casus toegepaste beoordelingskader van artikel 9 EVRM eveneens van toepassing op het voorliggende voorstel. Dit kader is geschetst in de hiervoor weergegeven beantwoording.

Amendement Van Veldhoven c.s.

PvdA

De leden van de PvdA-fractie stellen enkele vragen over het «onafhankelijk vastgesteld bewijs».

Het amendement Van Veldhoven c.s. verplicht tot het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur over onder andere de procedure die moet worden gevolgd voor de ontheffing alsmede regels over de wijze waarop de aanvrager voldoet aan de bewijsplicht.

In deze algemene maatregel van bestuur moet worden vastgelegd aan welke criteria de bewijsvoering moet voldoen en welke organisatie vervolgens het geleverde bewijs aan de hand van deze criteria beoordeelt. Op deze wijze zou dan met voldoende zekerheid de onafhankelijkheid van het bewijs moeten kunnen worden gewaarborgd. Op grond van het geleverde bewijs zou het vervolgens mogelijk moeten zijn om op een objectieve wijze vast te stellen of de slachtwijze waarvoor ontheffing wordt gevraagd het welzijn van het dier niet meer aantast dan bij de reguliere slacht.

Ook vragen de leden om een reactie op het in de memorie van toelichting bij het amendement Van Veldhoven c.s. gestelde dat dit bewijs elke afzonderlijke stap in het slachtproces moet betreffen.

De ontheffing ziet op de verplichting tot voorafgaande bedwelming. Deze ontheffing mag blijkens het wetsvoorstel slechts worden verleend, indien er geen grotere inbreuk wordt gemaakt op het welzijn van de te doden dieren ten opzichte van slachten van dieren met voorafgaande bedwelming. Het gehele slachtproces bestaat uit diverse onderdelen. Tussen beide slachtprocessen (bedwelmd/ onbedwelmd) bestaan er verschillen in de uitvoering van de diverse onderdelen. Zo zal de fixatieperiode van dieren die onbedwelmd ritueel worden geslacht meer tijd in beslag nemen.

Alle verschillende onderdelen zijn bepalend voor het welzijn van het dier. Om een ontheffing te kunnen verlenen, zo begrijp ik (de toelichting op) het amendement, zou de eindconclusie moeten zijn dat het dier in geen enkele fase van het slachtproces meer lijdt dan het geval is bij de reguliere, bedwelmdde, slacht.

Op de vraag of de regering van mening is dat de ontheffingsgrond in de praktijk toepasbaar en handhaafbaar is, verwijs ik naar mijn brief van 28 juni 2011 (Kamerstukken II 2010/2011, 31 571, nr. 20). Hierin heb ik aangegeven dat de bestuurlijke uitvoerbaarheid van het amendement nog niet goed te beoordelen is. Een integraal oordeel over het geamendeerde wetsvoorstel zal pas worden gegeven als de behandeling daarvan in beide Kamers heeft plaatsgevonden.

Ten aanzien van de vraag over welke overheidsinstantie een centrale rol bij de beoordeling van de ontheffingsaanvraag zou moeten krijgen en welke instantie toezicht op de slachtpraktijken zou moeten uitoefenen merk ik het volgende op.

Op grond van het geamendeerde wetsvoorstel wordt de ontheffing verleend door de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Als het wetsvoorstel tot wet wordt verheven zal worden gezien welk dienstonderdeel een rol krijgt bij het beoordelen van ontheffingsaanvragen alsmede welk onderdeel zal worden belast met het houden van toezicht op het slachten op grond van verleende ontheffingen.

Tot slot hebben de leden van de PvdA-fractie twee vragen over de algemene maatregel van bestuur die op basis van het wetsvoorstel moet worden opgesteld. Zij vragen of de contouren hiervan kunnen worden geschetst en of de regering bereid is de algemene maatregel van bestuur voor de vaststelling daarvan aan beide Kamers voor te leggen.

Op grond van het amendement Van Veldhoven c.s. dient, telkens voor maximaal vijf jaar, een algemene maatregel van bestuur met regels over het slachten volgens Israëlitische en islamitische ritus te worden vastgesteld in het belang van de bescherming van het slachtdier. In deze algemene maatregel van bestuur moeten in ieder geval regels worden opgenomen die zien op de handelswijze bij het slachten, de wijze van bedwelming, de procedure die moet worden gevolgd voor de ontheffing-verlening en de wijze waarop de aanvrager kan voldoen aan de bewijsplicht voor de ontheffingsaanvraag.

Het geamendeerde wetsvoorstel voorziet in een uitgebreide voorhangprocedure onder de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet dieren. Een voordracht voor een algemene maatregel van bestuur mag niet eerder plaatsvinden dan nadat publicatie van het ontwerp in de Staatscourant is geschied en het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is aangeboden. Eenieder heeft dan vier weken de mogelijkheid om wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

SP

De leden van de SP-fractie vragen of mijn inzicht over de bestuurlijke uitvoerbaarheid van het amendement inmiddels is gegroeid.

Zoals aangegeven in de brief van 28 juni 2011 (Kamerstukken II 2010/2011, 31 571, nr. 20), komt het kabinet pas aan het einde van de behandeling door beide Kamers met een oordeel over het geamendeerde wetsvoorstel.

Aan welk type sancties denkt de regering bij overtreding?

Als het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, is de sanctionering als volgt. Overtredingen kunnen worden bestraft op grond van de Wet op de economische delicten. Als er sprake is van een misdrijf bedraagt de maximale gevangenisstraf zes jaar en kan een geldboete van de vijfde categorie worden opgelegd. Bij een overtreding is dit maximaal 1 jaar en een boete tot de vierde categorie. Daarnaast kan een last onder dwangsom worden opgelegd. Onder de Wet dieren komt daarbij nog de mogelijkheid tot het opleggen van de bestuurlijke boete. De indeling in verschillende boetecategorieën voor overtreding van de verschillende normen uit de Wet dieren is op dit moment nog in voorbereiding.

Europees en internationaal recht

Op de vraag welke Europese en internationale regelgeving bij dit wetsvoorstel in het geding is, het volgende.

Het wetsvoorstel raakt aan de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging zoals neergelegd in artikel 9 EVRM. Daarnaast bevat artikel 18 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van de Verenigde Naties het recht op vrijheid van godsdienst of levensovertuiging. Niet direct in het geding, maar wel relevant zijn voorts de Europese richtlijn tot bescherming van dieren bij het slachten of doden (Richtlijn nr. 1993/119/EG, PbEG L 340) en de Europese verordening inzake de bescherming van dieren bij het doden die deze richtlijn zal vervangen (Verordening nr. 1099/2009/EG, PbEU L 303). Deze verordening wordt per 1 januari 2013 van toepassing. Tot slot is het Europees Verdrag inzake de bescherming van slachtdieren relevant (Trb. 1981, 76).

SP

De leden van de SP-fractie vragen naar de recente gegevens over de productie van vlees van ritueel geslachte dieren, zowel voor de binnenlandse markt en de export. Zij vragen naar de herkomst van het vlees, een beschrijving van het toezicht alsmede de resultaten daarvan.

Tijdens de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer is reeds aangegeven dat er van de afzet van vlees van onbedwelmd geslachte dieren en bedwelmd geslachte dieren in de reguliere kanalen en de halal of kosher kanalen geen registratie door de overheid plaatsvindt. Onafhankelijk of dit afgezet wordt in Nederland of buiten Nederland. De NVWA houdt bij bedwelmd slacht toezicht op de naleving van de regels zoals deze ondermeer zijn opgenomen in het Besluit doden van dieren. Bij de slachthuizen waar onbedwelmd slacht plaatsvindt wordt door de NVWA getoetst of de naleving van het Besluit ritueel slachten voldoende is. Beide besluiten richten zich met name op de technische aspecten van het uitgevoerde proces. Het toezicht op rituele slacht is net als bij de reguliere slacht ingedeeld in permanent toezicht bij de grote bedrijven en niet-permanent toezicht bij de kleine en middelgrote slachthuizen.

PvdD

Het lid van de PvdD-fractie vraagt naar de kwantitatieve ontwikkeling in de toepassing van onverdoofde slachtmethoden in de afgelopen tien jaar, zo mogelijk te onderscheiden naar diersoort.

Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is al aangegeven dat de registratie van aantal onbedwelmd geslachte dieren in de loop van 2010 is opgestart. Voor de periode daarvoor zijn geen cijfers beschikbaar. Ik geef u hierbij de geactualiseerde cijfers voor 2010. De cijfers voor 2010 zijn niet volledig, omdat niet direct in het begin van het jaar gestart kon worden en omdat het nog niet in alle gevallen correct bleek te worden genoteerd. Het aantal legaal onbedwelmd geslachte dieren in 2010 is dus alleen aan te geven met een bandbreedte. Slachthuizen die onbedwelmd willen slachten moeten geregistreerd zijn bij de NVWA. Op grond van een eerste inventarisatie bleken van alle roodvleesslachthuizen ongeveer 80 slachthuizen zo'n registratie te hebben. Uit een recente inventarisatie is gebleken dat er in totaal 94 roodvleesslachthuizen waren met een registratie voor onbedwelmd slachten. Vier pluimveeslachthuizen hebben eveneens een registratie. Van niet alle dieren die bij de geregistreerde slachthuizen zijn geslacht, is te achterhalen of zij onbedwelmd zijn geslacht. Op de roodvlees slachthuizen met onbedwelmd slacht zijn in totaal 1 581 804 dieren geslacht. Hiervan zijn 325 784 geregistreerd als onbedwelmd geslacht. Dit is zeer waarschijnlijk een onderrapportage van het totaal aantal onbedwelmd geslachte dieren.

Op de pluimveeslachthuizen is de registratiemodule bedwelmd/ onbedwelmd pas in 2011 beschikbaar gekomen. Voor 2010 kan dus alleen een bandbreedte worden aangegeven. Op de pluimveeslachthuizen met een registratie om onbedwelmd te mogen slachten zijn in dat jaar 212 608 dieren geslacht (vleeskuikens, kippen, eenden, duiven, kalkoenen, parelhoenders). Van deze dieren zijn er 194 184 geslacht op slachthuizen die volledig onbedwelmd slachten. Van de overige 18 424 dieren is niet bekend of ze bedwelmd of onbedwelmd zijn geslacht.

Concluderend kan worden gesteld dat er in 2010 tenminste 519 968 dieren onbedwelmd zijn geslacht en ten hoogste 1 794 422 dieren (roodvlees en pluimvee). Hierbij kan worden opgemerkt dat op vrijwel alle bedrijven ook bedwelmd wordt geslacht en dat de bovengrens dus een behoorlijke overschatting is van de realiteit.

De registratie over 2011 komt in het voorjaar van 2012 beschikbaar.

Voor het antwoord op de vraag over cijfers van verdoofde geslachte dieren waarvan het vlees als halal wordt verkocht en cijfers over de export verwijs ik naar een vergelijkbare vraag van de leden van de SP-fractie. Ten aanzien van de behoefteverklaring merk ik op dat deze eind 2006 is afgeschaft. Het bleek moeilijk controleerbaar of de aangegeven hoeveelheid ritueel te slachten dieren daadwerkelijk overeen kwam met de behoefte aan vlees van ritueel geslachte dieren. Dit kwam met name omdat niet was vast te stellen hoeveel moslims en hoeveel joden door de betrokken organisaties werden vertegenwoordigd.

Tot slot

Op de vraag of de regering bereid is voorliggend wetsvoorstel in werking te laten treden wanneer de volksvertegenwoordiging met dit voorstel instemt merk ik tot slot op dat het kabinet pas aan het eind van de behandeling in beide Kamers met een oordeel zal komen.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker