

Vergaderjaar 2006–2007

30 900

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

Nr. 5

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

1. Inleiding

Het welzijn van dieren dient verankerd te worden in de Grondwet. Dat is de strekking van onderhavig wetvoorstel. Indieners stellen voor om een nieuw sociaal grondrecht op te nemen in de Grondwet, die bepaalt dat de overheid een zorgplicht heeft voor het welzijn van dieren. In de huidige Grondwet ontbreekt een minimale norm voor de omgang door de mens met het dier. Door sommigen¹ wordt dit een «morele blinde vlek» genoemd. Het is immers bekend dat dieren, met name de hoogontwikkelde dieren, wezens zijn die het vermogen hebben tot lijden. Dit vermogen zorgt ervoor dat voor mensen de verplichting zou moeten bestaan om te voorkomen dat zij vermijdbaar lijden toebrengen aan dieren. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat er een minimale maat voor het menselijke handelen wordt neergelegd.

2. Dierenwelzijn in wet- en regelgeving

De verplichting om te voorkomen dat mensen vermijdbaar lijden toebrengen aan dieren sluit aan bij het centrale doel van de reeds bestaande dierenwelzijnwetgeving. De bescherming van het welzijn van dieren is al wel in de enkelvoudige wetgeving vastgelegd, zoals in de Gezondheid- en Welzijnswet voor Dieren en de Wet op de Dierproeven. Indieners vinden het onvoldoende om dit slechts in enkelvoudige wetgeving vast te leggen. Als je het welzijn van het dier in de Grondwet verankert, zijn dieren minder overgeleverd aan de politieke waan van de dag. Bovendien wordt de bestaande dierenwelzijnwetgeving versterkt en de doorwerking van dierenwelzijnvoorschriften zeker gesteld. Het doel van de dierenwelzijnwetgeving zou moeten zijn, dat het niet toegestaan is dieren zonder reden pijn doen, lijden of schade toebrengen. Indieners zijn van mening dat met de bestaande wetgeving dit doel niet in voldoende mate wordt bereikt. Dat geldt in het bijzonder voor het lijden en de pijn van dieren in bepaalde vormen van de intensieve veehouderij, bij diertransporten en bij doding van dieren. Voor bepaalde gehouden diersoorten, zoals eenden, konijnen en kalkoenen, gelden nog geen minimumnormen waaraan de veehouderij zou moeten voldoen, juist om onnodig lijden te voorkomen.

¹ Zoals rechtsfilosoof prof. dr. P. Cliteur.

3. Dierenwelzijn als zorgplicht voor de overheid

Indieners kiezen ervoor om het welzijn van dieren vast te leggen door het toevoegen van een sociaal grondrecht. De overheid krijgt hiermee de opdracht om actief zorg te dragen voor het welzijn van dieren. De zorgplicht richt zich dan ook in eerste instantie op de wetgever. Deze moet er voor zorgen dat in de wetgeving de belangen van dieren gelijkwaardig worden meegenomen. Om het welzijn van dieren op een gelijkwaardige manier te kunnen meewegen in de afweging tussen het «gebruik» van dieren door de mens en de intrinsieke waarde en welzijn van het dier, is het nodig deze belangen beide in de Grondwet te vervatten. Dit zorgt er niet voor dat alle vormen van gebruik van dieren door de mens verboden worden of onmogelijk worden gemaakt. Het is zeker niet de bedoeling van de indieners om bijvoorbeeld het gebruik van dieren voor voeding of als gezelschapsdier onmogelijk te maken, of om de bestrijding van zogenaamde schadelijke soorten onmogelijk te maken. De zorgplicht voor dieren als levend wezen verhindert echter wel dat de gebruiksfunctie voor de mens tot enige maatstaf wordt verheven en de eigen intrinsieke waarde van het dier ondergeschikt gemaakt wordt. Het zorgt ervoor dat het belang van het dier vanaf het eerste begin en op gelijkwaardige wijze wordt meegenomen in de belangenafweging die gemaakt dient te worden bij het opstellen van wet- en regelgeving.

De toevoeging van dit zogenaamde sociale grondrecht geeft de overheid een zorgplicht voor het welzijn voor dieren. Het is dan ook een logische keuze om dit recht toe te voegen aan de zorgplicht van de overheid voor het leefmilieu, zoals dat in artikel 21 van de Grondwet is vastgelegd. Critici zouden kunnen zeggen dat deze zorgplicht voor het milieu ook de dieren geldt. Immers, onder het begrip «leefmilieu» kan ook de natuur, flora en fauna, worden geschaard. Indieners zijn echter van mening dat deze bepaling niet voldoet, omdat deze niet van toepassing is op gehouden dieren. Bovendien is het slechts een zorgplicht voor de instandhouding van de soort en de bescherming van de habitat. Het biedt geen bescherming tegen het vermijdbare lijden, schade of pijn van de individuele in het wild levende dieren.

4. Dierenrechten en dierenwelzijn

Eerder is aangegeven dat het doel van dit wetsvoorstel is het verankeren van dierenwelzijn in de Grondwet. Dit gebeurt door de overheid de verplichting op te leggen om te zorgen voor welzijn van dieren. In onderhavig wetsvoorstel wordt niet uitgewerkt wat deze zorg precies inhoudt. Dat is aan de wetgever om vast te leggen in wet- en regelgeving. Als handvat hiervoor zouden kunnen dienen de zogenaamde «five freedoms», geformuleerd door prof. R. Brambell, voorzitter van een Britse regeringscommissie die onderzoek deed naar het welzijn van dieren in de intensieve veehouderij. Deze commissie heeft richtlijnen opgesteld en aanbevolen, die later zijn uitgewerkt tot de zogenaamde «five freedoms». Dieren moeten volgens Brambell:

- vrij zijn van dorst, honger en ondervoeding;
- vrij zijn van ongemakken veroorzaakt door de leefomgeving;
- vrij zijn van pijn, letsel en ziekte;
- vrij zijn om soortspecifiek gedrag te vertonen;
- vrij zijn van angst en lijden.

Het is niet het objectief van de indieners om leed van dieren dat los van menselijk toedoen plaatsvindt onder de zorgplicht te scharen. Indieners richten zich op het verkómen van *vermijdbaar* lijden, schade of pijn, en daarmee niet het onvermijdbare, niet door toedoen van de mens plaats-

vindende lijden. De toelichting is op dit punt aangepast om mogelijk misverstand te voorkomen.

Dieren kunnen in de (huidige) Grondwet geen «draggers van rechten» zijn. Zij zijn «slechts» rechtsobject. Indieners vinden dat dieren niet zomaar objecten zijn als alle andere objecten, maar speciale zorg van de overheid behoeven. Daarom kiezen zij ervoor om deze zorgplicht ook daadwerkelijk in de Grondwet op te nemen.

5. Sociale grondrechten

De grondwet kent meerdere zogenaamde sociale grondrechten.. Het eerste hoofdstuk van de Grondwet bevat de zogenaamde klassieke en sociale grondrechten. Staatsrechtsgeleerden¹ betwijfelen of een dergelijk onderscheid tegenwoordig nog te maken valt. Grondrechten moeten in onderlinge samenhang worden geïnterpreteerd en vertonen een hoge interdependentie. Klassieke grondrechten zijn vooral negatieve rechten; zij verlangen van de overheid dat de in de Grondwet verwoorde vrijheidsrechten niet dan met wettelijke grondslag aangetast kunnen worden. Klassieke grondrechten houden een waarborg tegen ongeoorloofde schending in en zijn in rechte afdwingbaar. De sociale grondrechten verlangen een actieve rol van de overheid. Om het in deze grondrechten opgenomen doel te bereiken is overheidshandelen vereist. Het overheids-handelen biedt echter de burger geen expliciete aanspraken op het behalen van de in deze grondrechten benoemde doelstellingen, maar houden meer een inspanningsverplichting² voor de overheid in om de sociale grondrechten naar de geest na te leven. Door het toevoegen van een zorgplicht aan de overheid voor het welzijn van dieren, kan gezegd worden dat zich ervoor moet inspannen, dat dieren vrij zijn van pijn, lijden, honger etc. Gesteld kan worden dat door de voorgestelde uitbreiding van artikel 21 dieren recht hebben op een overheid die zich inspanst om dieren te vrijwaren van onnodig lijden, pijn etc.

6. Parlementaire geschiedenis

In februari 2005 vond in de Tweede Kamer het debat plaats over de nota «Grondrechten in een pluriforme samenleving». Het lid Halsema riep in het debat het kabinet op om de mogelijkheid te onderzoeken een zorgplicht voor het welzijn van dieren op te nemen in de Grondwet. De minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zegde toe dit onderzoek te doen in het kader van een nota over de aard en betekenis van de Grondwet. Zijn opvolger heeft vervolgens dit onderzoek uitgesteld tot de bevindingen van de Nationale Conventie³. In het advies van de Conventie wordt echter niet ingegaan op de mogelijkheid van een zorgplicht voor dierenwelzijn in de Grondwet. Vandaar dat indieners nu zelf komen met dit initiatiefwetsvoorstel.

7. Gevolgen voor bestaande wetgeving

De uitbreiding van de in artikel 21 Grondwet neergelegde overheidszorg voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en de verbetering van het leefmilieu met de zorg voor het welzijn van dieren heeft enkele voor de hand liggende gevolgen. Alle wetgevers moeten zich er in alle fasen van het wetgevingsproces van vergewissen dat de voorgestelde wets- of beleidswijziging geen schendingen van grondrechten oplevert. Voor reeds bestaande wet- en regelgeving zal na inwerkingtreding van dit initiatiefwetsvoorstel waar nodig wetswijziging noodzakelijk zijn.

¹ Bijvoorbeeld Van der Pot, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, 2006 pag. 446

² Instructienormen, vergelijk Prof. Mr. C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, 1990, pag. 354.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 614, nr. 9.

8. Financiële paragraaf

Dit wetsvoorstel kent geen financiële gevolgen.

9. Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel leidt niet tot verhoging van de administratieve lasten voor burgers dan wel bedrijven.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel II

In dit artikel wordt de zorgplicht van de overheid voor het leefmilieu uitgebreid met een zorgplicht voor het welzijn van dieren. Het begrip «dieren» wordt geacht voldoende bekend te zijn en wordt in het wetsvoorstel niet nader toegelicht of gespecificeerd. Ook wordt er geen onderscheid gemaakt in dit wetsvoorstel tussen bijvoorbeeld hoger- en lagerontwikkelde diersoorten. Indieners sluiten echter niet uit dat door de wetgever in wet- en regelgeving of door de rechter in de rechtspraak dit onderscheid alsnog gemaakt wordt. Ook wordt door de indieners geen onderscheid gemaakt tussen gehouden dieren en in het wild levende dieren¹. De zorgplicht die in onderhavig wetsvoorstel wordt vastgelegd betreft beide groepen dieren.

Halsema
Van Gent

¹ In de bestaande wet- en regelgeving wordt er wel een onderscheid gemaakt tussen gehouden en in het wild levende dieren. Zo heeft de Gezondheids- en welzijnswet voor Dieren slechts betrekking op gehouden dieren, en de Flora- en Faunawet slecht op in het wild levende dieren.