

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 opneming van een zorgplicht voor het welzijn van dieren

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 februari 2007 en de reactie van de indieners d.d. 6 maart 2007, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van haar Voorzitter a.i. van 4 december 2006 heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt 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 opneming van een zorgplicht voor het welzijn van dieren, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot aanvulling van artikel 21 van de Grondwet, dat thans voorziet in een zorgplicht van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Het voorstel wil daaraan toevoegen dat de zorg van de overheid tevens gericht is op het welzijn van dieren. Blijkens de toelichting beogen de voorstellers hiermee het belang van het dier en de eigen intrinsieke waarde van dieren in de Grondwet vast te leggen.

De Raad van State maakt over het voorstel de volgende opmerkingen.

1. De voorgestelde bepaling geeft de Raad allereerst aanleiding om stil te staan bij het karakter van de Grondwet en bij de aard van grondrechten.

Over de vraag wat in een Grondwet behoort te staan, lopen de meningen nogal uiteen, zoals eens te meer bleek in de aanloop naar de grondwetsherziening van 1983. Wat de meeste grondwetten, waaronder de Nederlandse, echter gemeen hebben is dat ze gaan over overheid en burgers: grondrechten en inrichting van de staat met de voornaamste overheidsorganen, hun taken en bevoegdheden en onderlinge verhoudingen. Voorzover in de Grondwet rechten worden toegekend, gaat het om rechten van personen en instanties die in ons rechtssysteem rechtssubject kunnen zijn: burgers en als afgeleide hun organisaties (bijvoorbeeld onderwijsorganisaties, levensbeschouwelijke genootschappen).

In een Grondwet worden grondrechten (mensenrechten) veelal onderscheiden in klassieke grondrechten of vrijheidsrechten enerzijds en sociale grondrechten anderzijds; zo constateert ook de memorie van toelichting. De vrijheidsrechten houden in het algemeen concrete, afdwingbare rechten in; ze waarborgen burgers een zekere vrijheid van (dat wil zeggen: ten opzichte van) de overheid. De sociale grondrechten hebben een gemengd karakter. Zij worden enerzijds

ook tot de grondrechten gerekend in zoverre ze betrekking hebben op fundamentele belangen van de burgers, belangen waarvan de noodzaak van behartiging door de overheid zo wezenlijk wordt geacht dat de Grondwet er uitdrukkelijk op wijst. Anderzijds hebben de sociale grondrechten zoals geformuleerd in de Grondwet het karakter van instructienormen voor de overheid.

Het bestaande artikel 21 «De zorg van de overheid is gericht op de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu» is hiervan een duidelijk voorbeeld. Het grondrecht karakter zit in de onderliggende gedachte dat de burgers aanspraak hebben op een land waarvan de woonbaarheid van hoge kwaliteit is, alsmede op een goed leefmilieu; maar de bepaling is geformuleerd als een instructie aan de overheid om daar zoveel mogelijk voor te zorgen.

Het voorstel sluit aan bij het instructiekarakter van artikel 21; in zoverre kan de zorg voor het welzijn van dieren aan dat grondwetsartikel worden toegevoegd. De toelichting gaat echter verder, door te spreken in termen van «rechten van dieren» en door daarmee de toevoeging voor te stellen niet als een mensenrecht maar als een «grondrecht» van dieren.

De Raad wijst erop dat dieren naar huidige rechtsopvatting geen dragers van rechten in juridische zin, geen rechtssubjecten kunnen zijn; zij zijn rechtsobject. Dit neemt niet weg dat er alle reden kan zijn om dieren niet te beschouwen als rechtsobjecten zoals alle andere, maar als bijzondere rechtsobjecten, die een bijzondere zorg vergen, ook van overheidswege. Wordt deze zorgplicht opgenomen in artikel 21, in het hoofdstuk dat als titel draagt «Grondrechten», dan zal ze ook moeten worden gepresenteerd als een grondrecht (van de burgers) waarmee wordt voldaan aan de eis van beschaving dat dieren behoorlijk worden behandeld, dat actief wordt gelet op hun welzijn.

De Raad adviseert de memorie van toelichting aan te passen aan het vorenstaande en zo nodig de plaats van de op te nemen instructiebepaling nader te bezien.

1. Indieners onderschrijven de wijze waarop de Raad ingaat op de plaats van artikel 21 in de Grondwet. Hij wijst er terecht op dat in de huidige Grondwet dieren geen rechtsdraggers zijn in juridische zin, maar rechtsobject. Het is inderdaad zo dat indieners menen dat dieren bijzondere rechtsobjecten zijn, die bijzondere zorg vergen. Indieners hebben dan ook gekozen voor het opnemen van een zorgplicht in de Grondwet, als uitbreiding van artikel 21. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

2. Uit de toelichting blijkt dat met het voorstel vooral wordt beoogd, te verzekeren dat het belang van het welzijn van dieren – waarbij het met name gaat om «hoogontwikkelde» dieren, die gevoelig zijn voor pijn en angst- steeds volwaardig zal meetellen bij alle regels die van overheidswege worden gesteld voor menselijk handelen. Dat oogmerk kan de Raad onderschrijven. Het is echter de vraag of het opnemen van een zorgplichtbepaling in de Grondwet daarvoor de meest aangewezen weg is. Zoals de toelichting ook stelt, houdt een bepaling als voorgesteld per saldo niet meer in dan een inspanningsverplichting voor de overheid, in het bijzonder de wetgever. Waar het vooral op aankomt, zo meent de Raad, is dat de wetgever de nodige regels stelt en dat de naleving daarvan wordt verzekerd door effectieve uitvoering en handhaving. De toelichting wijst in punt 2 reeds op enkele lacunes in de bestaande wetgeving. Daaraan kan worden toegevoegd dat er ook andere aanwijzingen zijn dat de bestaande wetgeving onvoldoende is om het welzijn van daarvoor in aanmerking komende dieren behoorlijk te waarborgen en dat uitvoering, naleving en handhaving van de bestaande regels te wensen overlaten. Wanneer de bestaande regelingen alsmede de uitvoering, naleving en handhaving daarvan op peil worden gebracht, lijkt het door de voorstellers beoogde doel daadwerkelijk te worden bevorderd. Wijziging van de Grondwet is daarvoor niet direct nodig noch direct behulpzaam; een zorgplichtbepaling in de Grondwet brengt als zodanig nog geen verandering in de bestaande rechten en plichten. De Raad adviseert hierop in te gaan in de memorie van toelichting.

2. Indiëners zijn verheugd met de constatering van de Raad dat hij het oogmerk van het wetsvoorstel – namelijk te verzekeren dat het belang van het welzijn van dieren steeds volwaardig zal meetellen bij alle regels die van overheidswege worden gesteld voor menselijk handelen – onderschrijft. Indiëners willen bewerkstelligen dat niet de gebruiksfunctie van dieren voor de mens tot enige maatstaf wordt verheven en de eigen intrinsieke waarde van het dier ondergeschikt gemaakt wordt. De Raad wijst erop dat het vooral aankomt op dat de wetgever de nodige regels stelt en dat de naleving daarvan wordt verzekerd door effectieve uitvoering en handhaving. Indiëners onderschrijven deze constatering van de Raad. Zij zijn op dit punt reeds ingegaan in de memorie van toelichting en wijzen erop dat de wetgever zich er in alle fasen van het wetgevingsproces ervan moeten vergewissen dat de voorgestelde wets- of beleidswijziging geen schendingen van grondrechten dan wel zorgplicht oplevert. Voor reeds bestaande wet- en regelgeving zal na inwerkingtreding van dit initiatiefwetsvoorstel waar nodig wetswijziging noodzakelijk zijn, zo menen zij. Indiëners zijn van mening dat met de bestaande wetgeving het vrijwaren van dieren van onnodig lijden 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. Indiëners beogen met onderhavig wetsvoorstel een eerste stap te zetten in een andere omgang van de overheid met dieren, die gevolg kan worden door aanpassing van bestaande wet- en regelgeving.

3. De memorie van toelichting bij het eerdere initiatiefvoorstel tot wijziging van de Grondwet van het Tweede Kamerlid mevrouw Halsema merkt artikel 21 aan als ongeschikt om te worden opgenomen in de reeks bepalingen waaraan de rechter de wet zou moeten kunnen toetsen.

In punt 6 van de toelichting op het onderhavige voorstel wordt gesteld:

«Overigens is artikel 21 Grondwet op dit moment in het wetsvoorstel Constitutionele toetsing uitgezonderd. Mocht het gewenst zijn deze uitzondering alsnog ongedaan te maken, kan indiener een novelle maken om ervoor te zorgen dat rechterlijke toetsing aan het grondrecht dierenwelzijn mogelijk wordt.» De Raad wijst erop dat deze passage moeilijk te rijmen is met de opzet van het eerdere initiatiefvoorstel-Halsema. Constitutionele toetsing aan een bepaling die een zorgplicht voor dierenwelzijn inhoudt, past niet in de opzet van dat voorstel; rechterlijke toetsing aan een grondwetsbepaling als deze zou geen toegevoegde waarde hebben.

De Raad adviseert de toelichting aan te passen.

3. De tekst in deze paragraaf kan inderdaad het misverstand oproepen dat indiëners menen dat het initiatiefwetsvoorstel-Halsema aangepast dient te worden om rechterlijke toetsing aan artikel 21 alsnog mogelijk te maken. Het lid Halsema is echter van mening dat er geen aanleiding is om terug te komen op haar eerder ingenomen standpunt dat toetsing aan artikel 21 niet aan de orde is. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

4. In punt 4 van de memorie van toelichting wordt betoogd dat de wetgever aansluiting zou kunnen zoeken bij de «five freedoms» van de commissie-Brambell.

De gebruikte formulering kan misverstand oproepen, nu daarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen dierenleed dat in de natuur pleegt voor te komen los van menselijk toedoen, en dierenleed dat voortvloeit uit menselijk handelen. De rest van de toelichting geeft aanleiding om te veronderstellen dat het alleen om het laatste gaat. Daarom adviseert de Raad punt 4 in dit opzicht te verduidelijken.

4. Indiëners hebben de zogenaamde «five freedoms» van de commissie-Brambell genoemd als mogelijk handvat voor de wetgever om invulling te geven aan de zorgplicht voor dieren. Het is inderdaad niet het objectief van de indiëners om leed van dieren dat los van menselijk toedoen plaatsvindt onder de zorgplicht te scharen. Indiëners richten zich op het verkomen van *vermijdbaar* lijden, schade of pijn, en daarmee niet het onvermijdbare, niet

door toedoen van de mens plaatsvindende lijden. De toelichting is op dit punt aangepast om mogelijk misverstand te voorkomen.

5. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

5. De Raad geeft in overweging Artikel II aldus te laten luiden:

In artikel 21 van de Grondwet wordt na «leefmilieu» ingevoegd: , alsmede op het welzijn van dieren.

Indieners nemen deze kanttekening niet over, omdat deze niet enkel een redactionele wijziging is. Indieners willen dat het artikel zo wordt gewijzigd, dat in de Grondwet staat, dat «de zorg van de overheid gericht is op bescherming en verbetering van het welzijn van dieren». Als de suggestie van de Raad zou worden overgenomen, vervalt de frase «bescherming en verbetering», hetwelk indieners van belang achten.

De overige redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

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

Halsema
Van Gent

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
nr. W01.06.0536/I met enkele redactionele kanttekeningen die de
Raad in overweging geeft.**

Wetsvoorstel

- Artikel II aldus laten luiden:
In artikel 21 van de Grondwet wordt na «leefmilieu» ingevoegd: , alsmede op het welzijn van dieren.

Memorie van toelichting

- In punt 2 de genoemde wetten aanduiden met hun citeertitel.
- In noot 2 «Prof. Mr. D.J. Elzinga» vervangen door: Van der Pot.
- In de slotzin van punt 5 «initiatief-wetsvoorstel» vervangen door: initiatiefwetsvoorstel.
- In de tweede volzin van punt 6 «Zowel de formele als de materiële wetgever moet» vervangen door «Alle wetgevers moeten». Formele wetgever en materiële wetgever (wetgever in formele zin en wetgever in materiële zin) zijn begrippen die elkaar overlappen, daarom kunnen ze niet naast elkaar worden gesteld op de wijze als is geschied.