

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. 6

VERSLAG

Vastgesteld 15 mei 2007

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemers de gestelde vragen tijdig zullen hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave**blz.****I. ALGEMEEN****1**

- | | |
|--|----|
| 1. Inleiding | 1 |
| 2. Dierenwelzijn in wet- en regelgeving | 4 |
| 3. Dierenwelzijn als zorgplicht voor de overheid | 6 |
| 4. Dierenrechten en dierenwelzijn | 9 |
| 5. Sociale grondrechten | 18 |
| 6. Parlementaire geschiedenis | 18 |
| 7. Gevolgen voor bestaande wetgeving | 19 |

II ARTIKELEN**19****I. ALGEMEEN****1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Als vanzelf dragen zij het «dierenwelzijn» een warm hart toe. Mensen hebben de verantwoordelijkheid om zorgzaam en respectvol met dieren, als levende schepselen, om te gaan. Dat vloeit voort uit het rentmeesterschap van de mens, een begrip dat deze leden erg dierbaar is. In het bijzonder strekt die «zorgplicht» zich uit tot dieren, medeschepselen. Dat zijn meer dan woorden, theorieën of grondwetteksten. Er zijn, vooral ook op het platteland, erg veel mensen die dierenwelzijn in de praktijk van alle dag waarmaken. Het is een belangrijke verantwoordelijkheid van de overheid om erop toe te zien dat dieren de bescherming, de behandeling en de verzorging

¹ Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Wolfsen (PvdA), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), Voorzitter, De Krom (VVD), Ondervoorzitter, Griffith (VVD), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (CU).

Plv. leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Atsma (CDA), Van Gent (GL), Vermeij (PvdA), Knops (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Weekers (VVD), Zijlstra (VVD), Van Gerven (SP), Van der Veen (PvdA), Çörüz (CDA), Ten Broeke (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Bouchibti (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Cramer (CU).

krijgen waarop zij recht hebben. Ter behartiging van dierenwelzijn bestaan in ons land, gelukkig, al geruime tijd tal van wetten, regels en andere voorzieningen. Nederland kent, menen deze leden, een dierenwelzijns-wetgeving van hoog niveau.

Het is voor de aan het woord zijnde leden de vraag of een grondwetsbepaling als door de initiatiefnemers voorgesteld iets toevoegt. Wat is het voorstel meer dan symboliek? De indieners doen er daarom goed aan, menen zij, nog eens expliciet toe te lichten wat hun met dit voorstel voor ogen staat. Het kan toch niet de bedoeling zijn om in de Grondwet op zichzelf goedbedoelde verklaringen op te nemen? Of beogen zij, al dan niet in stilte, meer? Zo ja, wat?

Dat klemt te meer, menen de leden van de CDA-fractie, waar de initiatiefnemers niet ingaan op de suggestie van de Raad van State om helder, beknopt en kloek het dierenwelzijn als grondwettelijk uitgangspunt voor wetgeving te verankeren. Door het te verbreden – tot en met «bescherming en verbetering» – krijgt het voorstel op het eerste gehoor een veel verdergaande, bijna activistische strekking, een strekking die veel meer suggereert dan wordt waargemaakt. Zien de initiatiefnemers dat risico? Hoe denken zij ermee om te gaan?

Waarom, zo vragen de leden van de CDA-fractie, reageren de initiatiefnemers afwijzend op de suggestie van de Raad van State om «dierenwelzijn» als grondwaarde in de Grondwet te verankeren. Hoe staan zij tegenover de impliciete veronderstelling van de Raad dat zoiets beter zou passen bij het karakter van de Grondwet?

Het is de initiatiefnemers ongetwijfeld bekend dat het nieuwe kabinet, blijkens het coalitieakkoord, voornemens is de Grondwet – 25 jaar na de grootscheepse wijziging van 1983 – te laten «doorlichten» door een staatscommissie. Verdient het geen aanbeveling om dit onderwerp in dat onderzoek «mee te nemen»? Niet alleen met het oog op reikwijdte en betekenis van een bepaling als voorgesteld, maar vooral ook in relatie tot andere (sociale) grondrechten?

Er liggen, zo brengen de leden van de CDA-fractie in herinnering, nog enkele andere initiatieven voor Grondwetswijziging op de plank, onder andere inzake «veiligheid» en «de Nederlandse taal». Wat zouden de initiatiefnemers ervan vinden, indien alle voorstellen en suggesties aan de in te stellen Staatscommissie werden voorgelegd? Dat voorkomt, menen deze leden, een verbrokkelde, wellicht onsamenhangende (parlementaire) behandeling. Is het, met andere woorden, geen tijd voor brede herijking van grondrechten en andere grondwettelijk verankerde grondwaarden?

Zijn er, vragen de aan het woord zijnde leden, andere (Europese) landen waar dierenwelzijn in enigerlei vorm grondwettelijk is verankerd? Wat is de betekenis van een dergelijke bepaling geweest?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de leden Halsema en Van Gent. Deze leden delen de mening van de indieners dat welzijn van dieren verbetering behoeft. Wel hebben deze leden enkele vragen ten aanzien van het gekozen middel daarvoor, namelijk een wijziging van de Grondwet. Daarnaast hebben zij nog andere vragen.

De indieners hebben het in de toelichting bij hun wetsvoorstel over dieren die het vermogen hebben tot lijden, «met name de hoogontwikkelde dieren». Beperkt het wetsvoorstel zich tot alleen de hoogontwikkelde dieren, vragen de leden van de PvdA-fractie. Zo ja, welke dieren worden daaronder precies verstaan? Zo nee, welke dieren dan nog meer? Is «het vermogen tot lijden» maatgevend voor het bepalen of een dier wel of niet onder de strekking van het voorstel van de indieners valt? Of gaat het toch

om de ook door de indieners genoemde «intrinsieke waarde» van het dier? Hebben in de ogen van de indieners alle dieren het vermogen tot lijden? Kortom, welke dieren of diersoorten staan de indieners wel en niet voor ogen?

De leden van de SP-fractie bedanken de initiatiefnemers voor hun inspanningen. Beschaving uit zich onder meer in de wijze waarop mensen met andere levende wezens en met hun natuurlijke omgeving omgaan. Het opnemen van een zorgplicht voor het welzijn van dieren juichen deze leden dan ook van harte toe. De voorgestelde wijziging legt een fundament neer, waarop wetgeving gebaseerd dient te worden om dierwelzijn te verbeteren en wettig te verankeren.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Halsema en Van Gent houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van een zorgplicht voor het welzijn van dieren. Het wetsvoorstel strekt tot het verankeren van het welzijn van dieren in de Grondwet. Daartoe zal een nieuw sociaal grondrecht in de Grondwet worden opgenomen. De leden van de VVD-fractie willen graag enkele opmerkingen maken en de indieners een aantal vragen voorleggen. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de primaire verantwoordelijkheid voor het welzijn van dieren ligt bij de eigenaar of de houder van het dier. Maar de aan het woord zijnde leden vinden ook dat er voor de overheid een belangrijke rol is weggelegd als het gaat om goede regelgeving ten aanzien van dierenwelzijn, waarbij controle en handhaving van essentieel belang zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend initiatiefvoorstel hetgeen beoogt aan artikel 21 van de Grondwet het woord «dierenwelzijn» toe te voegen. Deze leden willen de indieners graag wijzen op de nota Dierenwelzijn die in het najaar verschijnt. Zij willen de discussie over verbetering van het Dierenwelzijn graag in dat brede verband voeren. Zij vragen de indieners wat het noodzakelijk maakt voorliggend wetsvoorstel nog voor die tijd te behandelen. Zeker nu indieners zelf een aantal punten noemen die zij zouden willen wijzigen in de dierenwelzijnswetgeving, vragen deze leden de indieners of het dan niet logischer is om deze voorstellen in samenhang te bezien en te koppelen aan de discussie over de Nota Dierenwelzijn. Tevens verwijzen deze leden naar de nog in te stellen staatscommissie, die de Grondwet onder de loep zal nemen en zich daarbij ook zal richten op het toevoegen van grondrechten aan de huidige. De leden van de ChristenUnie-fractie zouden graag zien dat deze commissie zich ook over voorliggend voorstel buigt, zodat een zorgvuldige afweging kan worden gemaakt.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse en grote sympathie kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden ervaren het groeiende belang dat in de Nederlandse maatschappij wordt gehecht aan het welzijn van dieren als een teken van voortschrijdende beschaving. Vooral de aandacht voor de dieren in de zogenaamde bio-industrie is zeer welkom. De toegenomen industrialisatie van de landbouw heeft een aantal gunstige ontwikkelingen gehad, zoals de afnemende van voedseltekorten, maar de dieren zijn in dit proces vaak als louter productiemiddelen van economische waarde beschouwd. Hierbij werd geen recht gedaan aan hun intrinsieke waarde. In een beschaafde samenleving zou hier wel waarde aan moeten worden gehecht, en moet er naar worden gestreefd zo gunstig mogelijke omstandigheden te scheppen waaronder de dieren worden gehouden. De leden van de D66-fractie zien met blijdschap dat deze visie steeds meer weerklank krijgt in de Nederlandse samenleving.

Hoewel deze leden menen dat burgers zelf een voorname taak hebben in het verbeteren van het dierenwelzijn in de bio-industrie, bijvoorbeeld door een duurzamer consumptiepatroon, is het volgens hen mede een taak van de overheid, als verlengstuk van de samenleving, om zorg te dragen voor een zo hoog mogelijke graad van dierenwelzijn. Hoewel deze leden sympathiek staan tegenover het onderhavige voorstel hebben zij wel enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende initiatief voor een eerste lezing van wijziging van de Grondwet. Zij hebben sympathie voor de achterliggende doelstelling daarvan, maar achten het onderhavige voorstel desalniettemin onnodig en onwenselijk. De aan het woord zijnde leden wijzen er in de eerste plaats op dat het opnemen van rechten voor dieren niet past bij de aard van de Grondwet en van grondrechten. Deze gaan immers, naar algemene opvatting, over de verhouding tussen overheid en burgers. De leden van de SGP-fractie menen ook dat de inhoud van het huidige artikel 21 van de Grondwet vanuit die invalshoek gelezen moet worden.

De leden van de PvdD-fractie hebben kennisgenomen van dit voorstel van wet strekkende tot opnemng van een zorgplicht voor het welzijn van dieren in de Grondwet.

Deze leden juichen dit initiatief toe en achten het een lofwaardig en sympathiek streven dat de bijval heeft gekregen van de Raad van State. Zij zijn met de indieners van dit voorstel van mening dat rechten van dieren in de Grondwet verankerd dienen te worden.

Nadere bestudering van het voorstel van wet, de oorspronkelijke memorie van toelichting, het advies van de Raad van State en de reactie van de indieners, alsmede van de memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State leert hun echter dat dieren na aanvaarding van het wetsvoorstel helemaal geen rechten krijgen en zelfs dat hun rechtspositie niet versterkt zal worden.

2. Dierenwelzijn in wet- en regelgeving

Het welzijn van dieren is vastgelegd in specifieke wetgeving als in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet op de dierproeven. De indieners van het wetsvoorstel menen dat deze wetgeving *onvoldoende* bijdraagt aan het welzijn van dieren. Zelfs wie dat vindt – de leden van de CDA-fractie behoren daar, zo grofweg gesteld, niet toe – moet zich afvragen of een grondwetsbepaling als voorgesteld wel het adequate antwoord is. Hoe kan het opnemen van het welzijn van dieren als voorwerp van overheidszorg in de Grondwet concreet bijdragen aan dat wat de initiatiefnemers kennelijk voor ogen staat? Of hebben zij andere ideeën?

Zijn de initiatiefnemers ervan doordrongen dat – zoals ook de Raad van State niet nalaat om duidelijk te maken – het gaat om een grondwetsbepaling die geen rechtstreekse werking heeft? Wat beogen de indieners concreet te bereiken met dit wetsvoorstel? Realiseren de initiatiefnemers zich, dat zij verwachtingen wekken die zij met dit voorstel niet kunnen waarmaken? Hoe zal het dierenwelzijn via een grondwettelijke bepaling als deze minder zijn overgeleverd aan de waan van de dag, zoals indieners schrijven?

In de toelichting worden grote woorden gebruikt, zo valt de leden van de CDA-fractie op. Zo wordt met kennelijke instemming prof. dr. Paul Cliteur aangehaald die een «morele blinde vlek» signaleert. Is het in dat licht niet wrang om een voorstel in te dienen dat sympathiek oogt, maar – zoals indieners weten – niets verandert aan een toestand die zij bekritisieren?

Kunnen zij zich niet beter richten op wetgevende activiteiten die wel effectief zijn?

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de indieners met het opnemen van een zorgplicht van de overheid voor dierenwelzijn in de Grondwet precies voor ogen staat. De indieners verkiezen er expliciet voor om geen precieze inhoud te geven aan het begrip dierenwelzijn in hun voorstel, maar menen dat het aan de wetgever is om die invulling in wet- en regelgeving vast te leggen. Dit achten de leden van de PvdA-fractie weinig bevredigend. Juist omdat er geen «consistente rechtspraak is ontstaan waardoor het begrip welzijn nadere invulling kreeg» (E. C. de Bordes, «De waarde van normen voor de bescherming van dieren, In: Nederlands Juristenblad 26-8-2005, aflevering 29, bladzijde 1516) zou nadere invulling in de Grondwet wel nodig kunnen zijn indien het begrip «welzijn van dieren» daarin opgenomen zou worden.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts waarom de indieners er niet voor gekozen hebben om in plaats van, of desnoods naast, de voorgestelde aanvulling van de Grondwet, niet ook voorstellen te doen om de desbetreffende wetgeving met betrekking tot dierenwelzijn aan te passen. De indieners geven in hun toelichting al zelf enkele voorbeelden waar in hun ogen de dierenwelzijnswetgeving tekort schiet. Genoemd worden onder andere lacunes bij diertransporten en doding van dieren. Waarom doen de indieners bijvoorbeeld geen voorstellen voor een aanpassing van de Gezondheids- en welzijnswet (GWWD) voor dieren op dit punt? Delen de indieners de mening van de leden van de PvdA-fractie dat dergelijke wetswijzigingen in de praktijk meer zullen kunnen betekenen voor het dierenwelzijn dan het toevoegen van een bepaling aan de Grondwet? Deze leden vragen ook of het door de indieners gestelde dat door het toevoegen van een zorgplicht voor de overheid voor het welzijn van dieren de overheid zich moet gaan inspannen «dat dieren vrij zijn van pijn, lijden, honger, etc», klopt? Wat is immers de doelstelling van de GWWD en dan vooral artikel 36?

De leden van de SP-fractie vragen wel wat de feitelijke meerwaarde is van het opnemen van een zorgplicht, zolang niet duidelijk is wat deze zorgplicht werkelijk betekent. Naar de mening van deze leden verdient dit een nadere invulling. De praktijk leert dat een zorgplicht voor dieren moeilijk te handhaven en op te sporen is door de vage en niet werkbare omschrijving. Als zij kijken naar de huidige dierenwelzijnswetgeving, de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, zien zij dat bijvoorbeeld de artikelen 36 en 37 bepalen dat het verboden is om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van een dier te benadelen. Bovendien is het de houder van een dier verboden aan een dier de nodige verzorging te onthouden. In de praktijk stuit deze «zorgplicht» op problemen in verband met de werkelijke betekenis ervan. Het toevoegen van eenzelfde zorgplicht voor dieren in de Grondwet lost naar de mening van de leden van de SP-fractie dit probleem niet op. Kunnen de indieners dit toelichten?

De indieners stellen dat zij regeling van het dierenwelzijn in gewone wetgeving, zoals de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet op de dierproeven, onvoldoende vinden en pleiten daarom voor het opnemen van het dierenwelzijn in de Grondwet. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners om een nadere motivering waarom zij pleiten voor het opnemen van een zorgplicht voor dieren in de Grondwet. De aan het woord zijnde leden vragen of met het opnemen van dierenwelzijn in de Grondwet de problemen en tekortkomingen die er nu zijn, zullen oplossen. Is meer regelgeving een antwoord op het probleem of zit de oplossing in de controle en de naleving van de bestaande regelgeving?

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of het wijzigen of aanpassen van de Gezondheids- en welzijnswet voor Dieren en de Wet op de dierproeven en eventuele andere wetten een praktische en snellere manier zou zijn om onnodig leed van dieren te voorkomen? Kan daarmee niet hetzelfde worden bereikt? Als bestaande wetgeving in de ogen van de indieners niet deugt, waarom dan geen voorstel om bestaande wetten te wijzigen? Ligt dat niet meer voor de hand? Kan namelijk uit de bestaande wetgeving en Europese regelgeving niet reeds een zorgplicht van de overheid voor dieren worden afgeleid? Kunnen de indieners motiveren wat de toegevoegde waarde van de nieuwe bepaling in de Grondwet zal zijn? Kunnen de indieners meedelen of, en zo ja hoe, het welzijn van de dieren met de voorgestelde regelgeving werkelijk, zichtbaar en meetbaar zal verbeteren? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners.

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat het welzijn van dieren op een adequate manier door bestaande en nieuwe wetgeving wordt dan wel zal worden geregeld. Voor het bereiken van de doelstelling van de indieners is het onderhavige voorstel in hun ogen dus niet nodig. De aan het woord zijnde leden stellen daarmee vast dat het opnemen van een recht voor dieren in de Grondwet een hoge mate van symboolwetgeving heeft. Zeker in combinatie met de eerder genoemde punten hebben de leden van de SGP-fractie daar geen behoefte aan. Het belang van dieren is er immers niet in rechtstreekse zin mee gediend.

3. Dierenwelzijn als zorgplicht voor de overheid

In het wetsvoorstel kiezen de indieners ervoor, zo stellen de leden van de CDA-fractie vast, om het welzijn van dieren toe te voegen aan een sociaal grondrecht, te weten artikel 21, het artikel dat «de bewoonbaarheid van het land» en de «bescherming en verbetering van het leefmilieu» tot zorg van de overheid verklaart. Op deze manier wordt het dierenwelzijn opgenomen in de catalogus van sociale grondrechten.

Is dat een goed doordachte stap, vragen deze leden. Past het wel in een Grondwet, per definitie een «mensendocument», iets vast te leggen dat dieren regardeert? Zijn de indieners zich ervan bewust dat de betekenis van artikel 21 voor de rechtspraak in de literatuur als «zeer gering» wordt getypeerd? Ligt het ook om die reden wel zo voor de hand de zorgplicht van de overheid voor dieren te benoemen in het verlengde van de zorgplicht voor het leefmilieu?

Dat maakt de vraag des te prangender, menen deze leden, hoe een dergelijk, algemeen beginsel leidend kan zijn voor de wettelijke uitwerking van die zorgplicht.

Hoe draagt het bij aan een zorgvuldige, altijd noodzakelijke afweging van tegenstrijdige belangen? Hoe stellen de indieners zich voor dat langs deze weg de belangen van dieren «gelijkwaardig worden meegenomen»? Hoe zou het kunnen verhinderen dat «de eigen intrinsieke waarde van het dier» ondergeschikt wordt gemaakt aan andere belangen?

Het milieu, preciezer: het «leefmilieu», geldt sinds 1983 al als expliciet grondwettelijk verankerde zorgplicht voor de overheid. Tot nu toe werd (stilzwijgend) verondersteld dat zich die verantwoordelijkheid ook uitstrekke tot dieren. Door het «dierenwelzijn» afzonderlijk te benoemen, komt de vraag op of – naar het oordeel van de indieners – naast de fauna ook de flora recht heeft op een grondwettelijk vastgelegde zorgplicht. Is van initiatiefnemers ook een voorstel tot «bescherming van het plantenwelzijn» te verwachten? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie vragen hoe de indieners de vervolgstappen van het opnemen van de zorgplicht zien. Welke stappen vinden zij wense-

lijk om de zorgplicht ook werkelijk te definiëren en implementeren en welke opdracht geven zij daarvoor mee aan het kabinet?

De indieners kiezen ervoor om het welzijn van dieren vast te leggen door het toevoegen van een sociaal grondrecht aan de Grondwet. Aan het bestaande artikel 21 wordt de passage «en het welzijn van dieren» toegevoegd. Hebben de indieners overwogen om het welzijn van dieren in een apart artikel van de Grondwet onder te brengen? Zou dat in principe niet beter zijn, gelet op het feit dat artikel 21 gaat over de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een motivering waarom voor een toevoeging aan artikel 21 is gekozen.

De leden van de VVD-fractie vragen of het opnemen van een zorgplichtbepaling in de Grondwet de meest aangewezen weg is. Het artikel in de Grondwet is niet meer dan een inspanningsverplichting voor de overheid. In hun ogen ligt eventuele aanpassing van bestaande regelgeving meer voor de hand, evenals een betere en intensievere controle op de naleving van en handhaving van regelgeving. Dat achten zij effectiever. Daarbij komt dat de leden van de VVD-fractie van mening zijn dat de Grondwet gericht is op de overheid en de burgers en de verhouding tussen overheid en burgers en niet op dieren. Dieren zijn immers geen dragers van rechten in juridische zin. Zal het artikel niet verworden tot een symboolbepaling, zo vragen de leden van de VVD-fractie. De indieners beogen met het wetsvoorstel een eerste stap te zetten in een andere omgang van de overheid met dieren. Kunnen de indieners meedelen welke overheid hier direct aangesproken kan worden op het welzijn of een andere omgang met dieren? Als het de indieners gaat om het welzijn van dieren of om een andere omgang met dieren, moet dan de nadruk niet komen te liggen bij de eigenaar of houder van dieren, omdat zij regelmatig dan de overheid de beoogde omgang met de dieren hebben? Kunnen de indieners de vraag beantwoorden of, en zo ja, welke plichten er voor de eigenaar of houder van dieren voortvloeit uit de voorgestelde grondwettelijke zorgplicht voor het welzijn van dieren? Hoe zien de indieners de zorgplicht in dezen voor de eigenaren of de houders? En welke middelen zien zij daarin voor de overheid om deze te handhaven? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners op deze passage.

Ten aanzien van het wetsvoorstel zelf hebben de leden van de ChristenUnie-fractie een aantal vragen. Indieners stellen dat de zorgplicht voor dieren als levend wezen verhindert dat de gebruiksfunctie voor de mens tot enige maatstaf wordt verheven en de eigen intrinsieke waarde van het dier daaraan ondergeschikt gemaakt wordt. Ook stellen indieners dat de zorgplicht ervoor zorgt dat het belang van het dier vanaf het eerste begin en op gelijkwaardige wijze wordt meegenomen in de belangenafwegingen die gemaakt dient te worden bij het opstellen van wet- en regelgeving. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hierop een toelichting. Bedoelen indieners daarmee dat mens en dier gelijkwaardig zijn? Zo ja, hoe verhoudt dit zich tot de eerdere opmerking van indieners dat het zeker niet de bedoeling is van indieners om bijvoorbeeld het gebruik van dieren voor voeding of als gezelschapsdier onmogelijk te maken?

De leden van de D66-fractie zouden graag een uitleg van de indieners willen hebben over de interpretatie van zorg dragen voor het welzijn van dieren. Deze leden willen weten hoe ver de overheid zou moeten gaan om in voldoende mate aan haar zorgplicht te hebben voldaan. Deze leden hebben al gesteld dat wat hen betreft financieel-economische overwegingen bij het welzijn van dieren niet leidend dienen te zijn, maar dat neemt niet weg dat er wel degelijk grenzen zijn aan het financieel-economisch haalbare. Dit is volgens deze leden altijd een dilemma. Ook

spelen argumenten met betrekking tot concurrentieverhoudingen en internationale wetgeving een rol in de mate waarin de zorgplicht maximaal kan worden nagekomen. Kunnen de indieners ingaan op de vraag wanneer een overheid het maximale heeft gedaan om aan haar zorgplicht te voldoen?

De leden van de D66-fractie willen graag een toelichting van de indieners op de materiële waarde van het wetsvoorstel. Naast de symbolische waarde die opneming van dierenwelzijn in de Grondwet heeft, zouden deze leden graag een aantal voorbeelden krijgen waarin dit artikel een werking zou hebben.

Zo willen deze leden een uiteenzetting hoe dit grondwetsartikel zich verhoudt tot andere grondrechten. In het bijzonder hoe dit zich verhoudt tot het grondwettelijk recht op godsdienstvrijheid. Deze leden herinneren zich dat bij het debat over de botsing van de grondrechten op 22 februari 2005 waarbij onderhavig wetsvoorstel werd aangekondigd, er een debat ontstond wat de gevolgen zouden zijn voor onder meer de wetgeving voor ritueel slachten. Graag zouden deze leden een toelichting zien op dit vraagstuk in het algemeen, en deze casus in het bijzonder.

De leden van de D66-fractie willen graag een uiteenzetting over de vraag hoe de werking van dit grondwetsartikel zich verhoudt tot faunabeheer. Het kan gebeuren dat er een plaag van bepaalde diersoorten optreedt die een aantasting kunnen vormen voor de biodiversiteit. Hoe verhoudt zich in die situaties de zorgplicht voor het ene dier tot het andere dier?

De leden van de D66-fractie vragen de indieners in te gaan op het vraagstuk van dieren die in afgeschermd natuurgebieden leven, maar in acute nood komen door bijvoorbeeld aanhoudende droogte of kou, en waar overwogen wordt hen bij te voeren. Prevaleert hier de zorgplicht van mensen voor dieren, of wordt hier de zorgplicht opgevat dat «de natuur zijn gang» moet hebben. In welke mate vinden de indieners dat er in Nederland sprake is van werkelijk natuurlijke omstandigheden voor dit soort dieren?

De leden van de D66-fractie willen graag een uitleg van de werking op gezelschapsdieren. Sommige dieren worden thans gehouden in gevangenschap, maar zijn daar naar hun aard niet geschikt voor. Kan de voorgestelde zorgplicht ook inhouden dat nu gehouden dieren niet meer gehouden mogen worden, indien ze in redelijkheid niet te verzorgen zijn?

Dieren verdienen ook naar de opvatting van de leden van de SGP-fractie voluit bescherming. Het welzijn van dieren is dan ook een belangrijk aspect bij de afwegingen die de overheid moet maken. De aan het woord zijnde leden merken op dat de indieners de aandacht voor het welzijn van dieren gronden op «de intrinsieke waarde van het dier». Naar hun mening hangt deze fundering nogal in de lucht. Waardoor wordt de intrinsieke waarde van het dier naar de opvatting van de indieners bepaald? De leden van de SGP-fractie gronden de waarde van het dier met overtuiging in het scepseel zijn van God.

Tegelijk hechten de leden van de SGP-fractie eraan te wijzen op het wezenlijk onderscheid dat er naar hun opvatting bestaat tussen mens en dier. Zij vragen de indieners nader op dit punt in te gaan en ook aan te geven waarom het welzijn van dieren ondanks dit onderscheid op grondwettelijk niveau geregeld moet worden.

Tenslotte vragen de leden van de SGP-fractie of de indieners het met hen eens zijn dat het belang van het welzijn van dieren niet absoluut is, maar in concrete gevallen afgewogen moet kunnen worden tegen andere belangen – zeker als het gaat om het welzijn van mensen.

De indieners stellen voor om artikel 21 van de Grondwet uit te breiden, merken de leden van de PvdD-fractie op, met «en het welzijn van dieren».

Over het bestaande artikel 21 hebben gezaghebbende juristen en auteurs van het Boek «Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht»¹ opgemerkt: «Aan deze tot de sociale grondrechten behorende bepaling kan de individuele burger geen recht ontlelen. Op grond van artikel 21 Grondwet staat alleen vast dat de overheid aan ruimtelijke ordening moet doen, maar hoe veel of hoe weinig volgt daaruit niet». En daarmee is de zwakte – of beter het symbolische karakter – van artikel 21 gedemonstreerd. De simpele toevoeging dat de zorg van de overheid ook gericht moet zijn op het welzijn van dieren, zal ook in de context van de gegeven toelichting nagenoeg zonder praktische betekenis zijn.

4. Dierenrechten en dierenwelzijn

De indieners nemen als maatstaf voor het dierenwelzijn de *Five Freedoms*, zoals geformuleerd door prof. R. Brambell, voorzitter van een Britse regeringscommissie. Die zouden als een soort standaard voor de wetgever moeten gaan gelden, zo menen de leden van de CDA-fractie te begrijpen. Dat vraagt om een toelichting, uitvoeriger en vooral ook principiëler dan bijna *en passant* in de (gewijzigde) memorie van toelichting gebeurt. Voor deze leden is het niet geheel duidelijk waarom juist deze richtlijnen aangehaald zijn. Wat is de achtergrond? Wat is de reikwijdte? Wat behelst dat «mogelijke handvat»? Wat zou de betekenis van de *Five Freedoms* voor de Nederlandse Grondwet zijn?

Kunnen de indieners meedelen waar deze *Five Freedoms* zijn verwerkt in wetgeving, in Groot-Brittannië of elders? Hoe is dat gebeurd? Met welk resultaat? Kunnen de initiatiefnemers de vraag beantwoorden wat de vertaling van deze richtlijnen naar hun mening in wetgeving zou (kunnen) betekenen? Hebben zij concrete wetten, regels of wellicht ook projecten op het oog?

Deze *Five Freedoms* zijn, zoals het beginselen betaamt, nogal ruim geformuleerd. Dat dreigt het zicht op de feitelijke betekenis te benemen. Wat betekent het bijvoorbeeld dat een dier het recht op vrijheid krijgt om «soortspecifiek gedrag te vertonen»? Of dat het vrij dient te zijn van «ongemakken, veroorzaakt door de leefomgeving»? Kan zich dat uitstrekken – om slechts een voorbeeld te nemen – tot het verbod op paardrijden? Of vissen? Zou het consequenties kunnen hebben voor circussen of dierentuinen?

De leden van de CDA-fractie zouden graag meer toelichting willen hebben bij het gebruik van de juridische term *rechtsubject* in verband met dieren. Volgens de indieners van het wetsvoorstel zijn dieren niet aan te duiden met deze term. Zij kiezen vervolgens voor de term «bijzondere rechtsubjecten». Zo'n nieuw begrip creëert veel onduidelijkheden. Wat is de exacte betekenis? Wat zijn de gevolgen van eventuele acceptatie van dit begrip? Weten de initiatiefnemers waar zij aan beginnen?

De leden van de CDA-fractie vragen of de indieners aansturen op het gebruik van de term rechtssubjecten voor dieren. Zou de huidige rechtsopvatting op dit gebied aangepast moeten worden? Zo ja, kunnen de indieners voorbeelden geven? Zo nee, wat is dan de betekenis?

De leden van de SP-fractie willen graag een duidelijke invulling van de begrippen «lijden» en «zorgen voor». Als duidelijk is wat deze begrippen expliciet betekenen, kunnen ze makkelijker in praktische wetgeving worden omgezet, wat deze leden wenselijk vinden. Het zou zonde zijn als de grondwetswijziging zou vervallen tot symboolpolitiek. De leden van de SP-fractie hopen dan ook dat invoering van een zorgplicht voor dieren meer is dan een intentieverklaring.

¹ Prof. mr. P. J. J. van Buuren, prof. dr. Ch. W. Bathes, mr. A. A. J. de Gier, mr. A. G. A. Nijmegen, Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht, Deventer, 2006 (vijfde druk).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners nader in te gaan op de opmerking van de Raad van State dat dieren geen rechtssubject zijn, maar rechtsubject en dat er geen sprake kan zijn van grondrechten

van dieren. Als de toevoeging «dierenwelzijn» wordt gepresenteerd onder het hoofdstuk «grondrecht», dan moet het worden geformuleerd als een grondrecht van burgers, aldus de Raad. Dit is het geval ten aanzien van de zorgplicht voor verbetering van het leefmilieu. Kunnen indieners toelichten op welke wijze de toevoeging van «dierenwelzijn» aan artikel 21 tegemoetkomt aan de opmerkingen van de Raad van State?

De leden van de PvdD-fractie vinden dat de Raad van State dit wetsvoorstel niet op de juiste wijze heeft beoordeeld en met zijn advies meer verwarring sticht dan hij opheldering geeft. De Raad stelt op bladzijde 2 van zijn advies: *«De Raad wijst erop dat dieren naar huidige rechtsopvatting geen dragers van rechten in juridische zin, geen rechtssubjecten, kunnen zijn; zij zijn rechtsobjecten. Dit neemt niet weg dat er alle redenen kan zijn om dieren niet te beschouwen als rechtsobjecten zoals alle andere, maar als bijzondere rechtsobjecten, die een bijzondere zorg vergen, ook van overheidswege»*. De Raad vervolgt zijn betoog met: *«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 behandeld worden, dat actief wordt gelet op hun welzijn»*. Naar het oordeel van de leden van de PvdD-fractie staat in de laatste volzin louter gezwollen retoriek waar geen dier of mens iets mee opschiet.

De leden van de PvdD-fractie haasten zich om te herhalen dat aan de goede bedoelingen van initiatiefnemers en de Raad van State niet moet worden getwijfeld, maar het voorstel van wet, het advies van de Raad van State en de toelichting verdienen een zorgvuldige juridische beschouwing met overwegingen en conclusies die berusten op de algemene rechtsleer die in Nederland van toepassing is en op het wezen van de Grondwet. Deze leden stellen een zorgvuldige beoordeling en afweging boven een snel politiek gewin om de grondwetswijziging ten spoedigste gerealiseerd te krijgen. Liever zien zij dat grondig onderzoek wordt gedaan en dat consensus wordt bereikt in alle bestuurslagen en in alle geledingen van de bevolking dan dat het voorstel van wet ongewijzigd het Staatsblad bereikt.

In het onderstaande besteden deze leden aandacht aan het wezen en de betekenis van de Grondwet en de sociale grondrechten in verband met het voorstel van wet, aan de bescherming van dieren krachtens de huidige wetgeving, aan het onderscheid tussen rechtssubjecten en rechtsobjecten en de juridische mogelijkheden om dieren dragers van rechten te doen zijn en aan de wenselijkheid en de praktische gevolgen om aan dieren rechten toe te kennen.

Overall wordt gemakkelijk gesproken over de «rechten van dieren». Er zijn voorstanders en tegenstanders van rechten voor dieren. Velen zijn ervan overtuigd dat dieren rechten hebben. Anderen zijn wat voorzichtiger. Weer anderen hopen dat, als dieren maar eenmaal rechten hebben, zij veel beter beschermd zullen worden. Kortom, iedereen heeft aan het begrip de rechten van dieren zijn eigen invulling gegeven. De leden van de PvdD-fractie vinden dit ongewenst en zouden graag willen zien dat over de inhoud en de betekenis van het begrip «rechten van dieren» meer duidelijkheid zal ontstaan.

Het voorliggende voorstel van wet kan daarvoor een goed middel zijn, zeker als alle fracties in de Tweede Kamer een uniform standpunt in wens te nemen.

Deze leden merken op dat het begrip «rechten» thuishoort in het domein van het recht dat bestaat uit wetgeving, rechtspraak en gewoonterecht. In

het geldende Nederlandse recht zijn dieren rechtsobjecten – voorwerpen –, gelijk te stellen met stoelen, tafels en auto's.

In de algemene rechtsleer, ook wel rechtstheorie genoemd, wordt een onderscheid gemaakt tussen rechtssubjecten en rechtsobjecten. Rechts-subjecten zijn natuurlijke personen en rechtspersonen die drager zijn van rechten en plichten. Die rechten strekken zich uit over de rechtsobjecten. Zo kan Jan (=rechtssubject) eigenaar zijn van een boek (=rechtsobject). Het is duidelijk dat Jan ook eigenaar kan zijn van een hond (=rechts-object).

De Raad van State zet deze strenge scheiding op lose schroeven door te overwegen, als hierboven is geciteerd, om dieren niet te beschouwen als rechtsobjecten zoals alle andere, maar als bijzondere rechtsobjecten die een bijzondere zorg vergen, ook van overheidswege. Dat oordeel strookt niet met de rechtstheorie. Er bestaan naar geldend Nederlands recht geen bijzondere rechtsobjecten.

In de Duitse Grondwet is ook zo'n merkwaardige uitzondering gemaakt door te bepalen: «*Tiere sind keine Sachen*». Geen zaken, maar wat dan wel?

In het voorliggende voorstel van wet wordt deze onduidelijkheid in stand gehouden. Zo is de titel van deze paragraaf «*Dierenrechten en dierenwelzijn*», terwijl in de laatste alinea van deze paragraaf wordt geconcludeerd dat dieren in de (huidige) Grondwet geen «dragere van rechten» zijn. Zij zijn «slechts» rechtsobject. Indieners vinden dat dieren niet zo maar objecten zijn als alle andere objecten, maar speciale zorg van de overheid behoeven.

Daarom kiezen zij ervoor om deze zorgplicht ook werkelijk in de Grondwet op te nemen. Tot grote verbazing van de leden van de PvdD-fractie hebben de initiatiefnemers er niet voor gekozen om aan dieren werkelijk rechten toe te kennen.

Zij spreken er wel over, maar hebben uiteindelijk besloten dat dieren bijzondere rechtsobjecten dienen te worden. Wat dat betekent, wordt niet toegelicht, terwijl daar nu juist de essentie ligt.

In het vervolg van dit verslag trachten de aan het woord zijnde leden aan te tonen dat het wel degelijk mogelijk is en ook helemaal geen bijzondere ingreep in de wetgeving vergt om aan dieren rechten toe te kennen.

Bovendien tonen zij aan dat dieren al sinds 1980 in het Nederlandse rechtsstelsel drager van rechten zijn.

Het grootste bezwaar van deze leden is echter dat dit voorstel van wet, nadat de Grondwet in overeenkomstige zin is gewijzigd, geen enkele verandering in de bestaande rechtspraktijk teweeg zal brengen. Doel van het voorstel van de wet is het verankeren van dierenwelzijn in de Grondwet.

De overheid «*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, de intrinsieke waarden en het welzijn van het dier, is het nodig deze beide belangen in de Grondwet op te nemen.

Met andere woorden: de indieners verwachten, omdat de zorgplicht voor de bescherming van dieren bij de overheid wordt gelegd, een betere bescherming van dieren in de praktijk.

Deze leden trekken dat standpunt in twijfel.

Op de volgende wijze zal de rechtsbescherming van dieren in het licht van het voorstel van wet naar het oordeel van deze leden werkelijk sterk kunnen worden verbeterd.

Recht is een constructie, gemaakt door en bedoeld voor mensen. Deze constructie manifesteert zich in een samenstel van regels neergelegd in wetten en andere regelingen en ontwikkeld door rechtspraak en gewoonterecht.

Veel van het Nederlandse recht is ontleend aan het Romeinse recht, zodat veel delen van het (privaat)recht een ontwikkeling van honderden jaren kennen.

In het rechtssysteem wordt stilzwijgend aanvaard en als uitgangspunt gekozen dat tegenover elke rechtsplicht een recht dient te staan en omgekeerd. Op zichzelf staande rechten of plichten zijn moeilijk denkbaar. De wettelijke bescherming van dieren gaat terug tot het Wetboek van Strafrecht dat in 1886 is ingevoerd. Daarin was een bepaling opgenomen die luidde «*Het mishandelen van een dier wordt bestraft met ...*» en dan volgde een strafmaat.

Bij de totstandkoming van deze strafbepaling moest de staatscommissie belast met het wetboek onderzoeken welk recht zou moeten staan tegenover de plicht om dieren niet te mishandelen. Als uitgangspunt was een algemene rechtsplicht gekozen om dieren niet te mishandelen. Daar zou tegenover hebben dienen te staan het recht van dieren om niet mishandeld te worden. Daar heeft de commissie lang mee geworsteld. Het merendeel van de commissieleden vond dat te ver gaan. Er is toen voor gekozen om tegenover de plicht om dieren niet te mishandelen, het recht van mensen te stellen om niet in de zedelijke gevoelens te worden gekwetst indien kennis werd genomen van een daad van wrede behandeling of van ernstige verwaarlozing van dieren. Met andere woorden, feitelijk kon er pas sprake zijn van strafbare dierenmishandeling als vaststond dat de zedelijke gevoelens van mensen waren gekwetst. Het recht op deze wijze geformuleerd als keerzijde van de rechtsplicht is in de praktijk onuitvoerbaar gebleken. Rechtsers hebben zich bij het vormen van hun rechtsoordeel zelden gebaseerd op de vaststelling of de zedelijke gevoelens waren geschonden. Het beginsel verdween in de vergetelheid.

In 1980 heeft de toenmalige Staatssecretaris van CRM de nota Rijksoverheid en dierenbescherming aan de Tweede Kamer toegezonden.¹ De nota bevatte onder meer de vaststelling dat de zedelijkheidsgrondslag niet functioneerde en in de praktijk geen enkele betekenis had en dat daarvan diende te worden afgestapt. Daarvoor in de plaats werd voorgesteld om in het vervolg de intrinsieke waarde van dieren, de eigen belangen van dieren, te beschermen. Met andere woorden, tegenover de rechtsplicht om dieren niet te mishandelen, kwam feitelijk het recht van dieren te staan om niet mishandeld te worden.

De Kamer heeft deze nota aanvaard en feitelijk is hiermee vastgelegd dat dieren rechtssubject zijn, dat wil zeggen drager van eigen rechten tegenover de rechtsplicht van mensen om dieren niet te mishandelen. Rechten kunnen nooit verder reiken dan de omvang van de rechtsplicht. Met andere woorden, de rechten van dieren zijn altijd beperkt gebleven tot verbod van mishandeling door mensen.

Wat onder mishandeling moet worden verstaan, is sinds 1921 nauwkeurig geformuleerd in het toen gewijzigde artikel 254 in het Wetboek van Strafrecht. De aanvankelijke dierenbeschermingsbepaling uit 1886 werd vervangen door een bepaling die luidt: «*Hij die, zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel redelijk toelaatbaar is, opzettelijk aan een dier pijn of letsel veroorzaakt*» (die bepaling was ook nog aangevuld met het onthouden van de nodige zorg aan dieren). Deze bepaling is nog altijd van kracht, zij het in een uitgebreide en gewijzigde vorm als artikel 36, eerste lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren: «*Het is verboden om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van een dier te benadelen*». (In artikel 37 is bepaald dat het de houder van een dier verboden is om aan een dier de nodige verzorging te onthouden.).

Naar het oordeel van de leden van de PvdD-fractie vormt het eerste lid van artikel 36 de kern van de dierenbeschermingswetgeving, de rechtsplicht van mensen om dieren niet te mishandelen. Immers, in dat artikel

¹ Nota Rijksoverheid en dierenbescherming, brief van de Staatssecretaris van CRM, 6 juli 1981, Tweede Kamer, zitting 1981, 16 966, nummer 2.

staat dat, als mensen helemaal geen redelijk doel hebben, zij bij een dier geen pijn of letsel mogen veroorzaken of de gezondheid of het welzijn van een dier benadelen. Daaronder kan worden begrepen dat wie door het bos loopt en wild om zich heen slaat en trapt om alle insecten te vermorselen, in wezen strafbaar handelt. Hij heeft geen redelijk doel; hij vernielt slechts. Daarmee tonen deze leden aan dat ook insecten onder omstandigheden wettelijke bescherming genieten. Wie daarentegen slapende in zijn tent belaagd wordt door muggen, is een dwaas volgens deze leden als hij die muggen ongemoeid laat. Met andere woorden, in dat geval bestaat er een voldoende redelijk doel om de muggen te lijf te gaan.

Deze leden willen zo kort en bondig mogelijk stilstaan bij het weerbarstige leerstuk van de subjectieve rechten en het rechtsobject. In de algemene rechtsleer wordt een strak onderscheid gemaakt tussen rechtssubjecten (de dragers van rechten en plichten) en rechtsobjecten. Met dat onderscheid kan in het recht in voldoende mate worden bepaald welke entiteiten tot de rechtssubjecten behoren en in welke verhouding zij staan tot de rechtsobjecten. In elk boek inleidend in de rechtswetenschap worden enkele bladzijden besteed aan deze kernbegrippen en wordt uitgelegd welke entiteiten te rekenen zijn tot rechtssubjecten. Ook staat daarin dat de rechtsobjecten niet alleen bestaan uit stoffelijke voorwerpen, maar ook uit vermogensrechten. Vermogensrechten zijn weer te onderscheiden in absolute en relatieve rechten. Voor het onderwerp dieren is dit laatste onderscheid niet van belang. Rechtssubjecten zijn in de wetgeving als zodanig benoemd. Het gaat in de eerste plaats om de natuurlijke personen en daarnaast om rechtspersonen, zoals de staat, de kerk, de provincies en gemeenten en, in het privaatrecht, de naamloze en de besloten vennootschappen, stichtingen, verenigingen en waarborgfondsen. Belangrijke kenmerken van rechtssubjecten zijn dat zij rechten kunnen uitoefenen, hetgeen betekent dat andere rechtssubjecten zich ervan dienen te onthouden om inbreuk te maken op die rechten. Voorts impliceert het hebben van subjectieve rechten dat deze gehandhaafd kunnen worden. Daar zijn juridische instrumenten voor, zoals het burgerlijk (proces)recht. Zo is een helder en in de praktijk makkelijk toepasbaar stelsel ontstaan waarin de verhoudingen tussen de rechtssubjecten nauwkeurig en doeltreffend zijn vastgelegd.

Toch vinden deze leden het voor de vraag of dieren subjectieve rechten kunnen hebben, van belang om dieper door te denken, omdat twee maten van rechtssubjectiviteit kunnen worden onderscheiden.

Het is namelijk mogelijk iets rechtssubject, maar ook rechtsobject is. Ook moet onderkend worden dat rechtssubjecten veel of weinig rechten kunnen hebben.

In het Romeinse recht waren vrouwen, kinderen, slaven, vreemdelingen en soldaten rechteloos. Slaven bijvoorbeeld waren eigendom van de pater familias, met andere woorden, zij waren net als stoelen en tafels rechtsobjecten. Later is gebleken dat het niet vol te houden is om slaven als rechteloze wezens te zien. Slaven kregen recht op het dragen van een naam, op het onderhouden van familiebetrekkingen en ook op het in eigendom hebben van geld en bescheiden goederen. Feitelijk kan men zeggen dat de eigenaar van de slaaf alleen nog aanspraak kon maken op diens arbeidsprestatie, terwijl de slaaf zelf uitgegroeid was tot beperkt rechtssubject. Daarmee willen deze leden aantonen dat het rechtstheoretisch mogelijk en aanvaardbaar is dat aan dieren enerzijds rechten worden toegekend, terwijl zij anderzijds nog gedeeltelijk als rechtsobject worden beschouwd. De hond kan eigendom blijven van Jan, maar hij heeft tevens het recht om niet mishandeld te worden en het recht op een behoorlijk welzijn. Wie immers het wezen van de rechtssubjectiviteit tracht te doorgronden, ziet dat niet alle rechtssubjecten dezelfde rechten hebben. Weliswaar is in artikel 1 van de Grondwet bepaald dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk behandeld worden en is in artikel 1 van Boek 1, Burgerlijk Wetboek bepaald dat allen die zich in

Nederland bevinden vrij zijn en bevoegd zijn tot het genot van de burgerlijke rechten, toch zijn de verschillen tussen de individuele rechtssubjecten – natuurlijke personen in dit geval – groot.

Er kan niet gesproken worden van gelijkheid, hooguit van gelijkwaardigheid. Bovendien is het nog maar kort geleden dat mensen voor de wet aan elkaar gelijk waren gesteld.

Zo heeft het tot 1929 geduurd voordat kinderen als gelijkwaardige rechtssubjecten een plaats in de wet hebben gekregen. Voordien waren zij feitelijk onbenoemde entiteiten die voor hun opvoeding en bescherming volledig afhankelijk waren van hun ouders, voogden of andere opvoeders. Elk rechtssubject kan gebruik maken van de mogelijkheden die de wet biedt. Dat betekent dat rechten uitgeoefend kunnen worden voor zover deze bestaan en dat een beroep op rechtsbescherming kan worden gedaan, voorzover dat nodig is. Toch leiden deze uitgangspunten in de praktijk tot ongelijkheid. Uitgangspunt is een geformaliseerd rechtsbegrip, in tegenstelling tot een psychologisch rechtsbegrip. Vanuit psychologisch perspectief zou men kunnen menen dat een doof persoon geen «recht» heeft op concertbezoek; het geformaliseerde rechtsbegrip brengt echter mee dat de dove zelf bepaalt of hij een concert zal bezoeken.

Aangenomen is dat rechten alleen maar kunnen worden uitgeoefend voor zover er rechtsbelangen bestaan. Wie geen belang heeft, kan geen rechten uitoefenen. Wie geen strafrechtelijke overtredingen heeft begaan of als getuige is opgeroepen in een strafproces, heeft niet te maken met de strafwetgeving. Wie geen huurder is of verhuurder heeft met het huurrecht niets te maken. Wie niet onder de krijgstuicht staat of heeft gestaan, valt de bescherming van het militair recht niet ten deel.

Zo zijn er personen te onderscheiden die veel of nagenoeg geen belangen hebben, waardoor respectievelijk veel rechtsgebieden op hen van toepassing zijn, dan wel heel weinig. Het hebben van veel belangen leidt tot het uitoefenen van veel rechten. De demente bejaarde zonder familie en zonder financieel vermogen heeft slechts het rechtsbelang om te worden beschermd tegen schending van zijn eer, lichamelijke integriteit en goede naam, terwijl hij ook recht op verzorging heeft.

Heel lang is bepleit dat alleen personen rechten uit kunnen oefenen voor zover zij hun belangen kunnen overzien en voor hun belangen kunnen opkomen. Met andere woorden, ernstig geestelijk gehandicapte personen zouden geen rechtssubject kunnen zijn. In de eerste helft van de twintigste eeuw is het denken hierover zo vergevorderd dat algemeen aanvaard is dat het hebben van een belang/recht onderscheiden moet worden van het uitoefenen en handhaven van dat belang/recht. De baby kan erfgenaam zijn van een groot industrieel object, zonder van iets te weten, terwijl de ouders als zijn wettelijk aangewezen vertegenwoordigers, deze nalatenschap zorgvuldig hebben te beheren. Vertegenwoordiging is in onze samenleving een ingeburgerd begrip.

Velen menen – en dat is een wijdverbreid misverstand – dat rechtssubjecten niet kunnen bestaan zolang zij geen verplichtingen hebben, althans niet verantwoordelijk kunnen zijn voor hun verplichtingen.

Uit het bovenstaande wordt echter duidelijk dat er rechtssubjecten kunnen zijn die uitsluitend rechten hebben en geen verplichtingen. Tevens maken deze leden duidelijk dat de rechtsverplichtingen van het rechtssubject onderscheiden moeten worden van het nakomen van die verplichtingen. Vertegenwoordigers kunnen nakomen zonder dat het rechtssubject er ook maar weet van heeft.

Met het bovenstaande hopen deze leden te verduidelijken dat zonder enig bezwaar dieren zowel rechtssubject kunnen zijn als rechtsobject. Met andere woorden, aan dieren kan het recht worden toegekend om beschermd te zijn tegen mishandeling door mensen, terwijl het zonder bezwaar eigendom kan blijven van een natuurlijke persoon of rechtspers-

soon. De rechten die dieren hebben, kunnen uitgeoefend worden door middel van vertegenwoordiging.

De eigenaar kan al in het bestaande recht opkomen voor een inbreuk op de belangen van zijn dier. Bovendien is het ingevolge artikel 350 van het Wetboek van Strafrecht verboden om opzettelijk en wederrechtelijk een dier dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort te doden, beschadigen, onbruikbaar te maken of weg te maken. Niet alleen de eigenaar kan zijn rechten doen gelden, ook de Staat der Nederlanden kan met behulp van het strafrecht ingrijpen. Toch zijn dieren in het Nederlandse recht bestempeld tot rechtsobjecten. Dat moet worden ontleend aan Titel 2 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, die handelt over de eigendom van roerende zaken en waaruit blijkt dat de wetgever dieren met andere roerende zaken gelijk heeft gesteld (zie de artikelen 8 en 19).

In de tekst van de genoemde Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de Wet op de dierproeven en de Flora- en faunawet is niets bepaald over de juridische status van dieren. In de Gezondheidswet en de Flora- en faunawet wordt er echter vanuit gegaan dat dieren worden beschermd op grond van hun intrinsieke waarde, terwijl bij de toepassing van de Wet op de dierproeven door de dierexperimentencommissies artikel 36, eerste lid, in de oordeelsvorming wordt betrokken.

Het begrip «intrinsieke waarde» is in de wetgeving en de toepassing van het recht echter altijd onbruikbaar gebleken, omdat niemand precies de betekenis ervan kent. Iedereen begrijpt dat het begrip inhoudt dat dieren meer zijn dan stoelen en tafels, maar hoeveel meer en hoe anders is onduidelijk.

Om aan de geschetste juridische onduidelijkheid een einde te maken, nodigen de leden van de PvdD-fractie de initiatiefnemers uit ervoor te kiezen dat in de toelichting bij het wetsvoorstel uitdrukkelijk zal worden opgenomen dat dieren in bovengenoemde zin net als mensen (beperkte) rechtssubjecten zijn. Pas dan ontstaat de mogelijkheid om ondubbelzinnig over dierenrechten te spreken.

Het Romeinse recht kent de rechtsfiguur van de emancipatio. In het voorgaande hebben deze leden gememoreerd dat in het Romeinse recht slaven aanvankelijk geen rechten hadden, maar dat zij later toch deels moesten worden beschouwd als rechtssubjecten. Vrouwen en kinderen bleven rechteloos en waren afhankelijk van de pater familias. Een uitzondering werd gemaakt voor jonge mannen die door de rituele handeling van de emancipatio (letterlijk: het uit de hand brengen) uit de macht van de pater familias werden gebracht en zelfstandig rechtssubject werden. Aan deze rechtsfiguur is het begrip «emancipatie» ontleend.

In verband met de rechtspositie van dieren is het wenselijk om te weten wat emancipatie in wezen betekent. Lang zijn vrouwen en kinderen buiten het rechtssysteem gelaten. Zij waren geen rechtssubject. Toch moest op den duur erkend worden dat alle individuele personen eigen belangen hebben. Emancipatie is feitelijk niets anders dan de erkenning dat deze belangen bestaan en dat deze in de wet als rechten worden neergelegd – «verankerd» – moeten worden. Een juridisch recht impliceert dat er ook mogelijkheden zijn om dat recht af te dwingen en om het te beschermen tegen inbreuk.

«Morele rechten» missen deze mogelijkheid tot rechtsbescherming. In wezen zijn het alleen maar aanspraken die vrijblijvend ten opzichte van andere mensen geldend kunnen worden gemaakt. Dat is een essentieel verschil.

Een goed voorbeeld van emancipatie biedt het homohuwelijk. Tot in de jaren 1980 had nog niemand van het homohuwelijk gehoord. Klaarblijkelijk is in hoog tempo de wens om een huwelijk naar burgerlijk recht aan te gaan door twee personen van hetzelfde geslacht in de belangstelling gekomen en heeft dat streven steeds meer aanhangers gekregen.

Wonderlijk snel zijn de aldus nagestreefde belangen omgezet in rechten door het homohuwelijk in de wet te verankeren en het mogelijk te maken dat het recht op een dergelijk huwelijk onvervreemdbaar is en kan worden afgedwongen. Met andere woorden, het verkrijgen van het recht op een homohuwelijk gaat gepaard met handhavingsmogelijkheden, hetgeen als sluitstuk van dit onderdeel van de emancipatie moet worden beschouwd. De leden van de PvdD-fractie menen dat dieren onderdeel zijn van de emancipatiegeschiedenis.

Dieren – en alle andere levende organismen – hebben eigen belangen die zichtbaar worden door het streven van elk dier om zich te voeden, te drinken, te rusten, zich voort te planten, zich te verdedigen en aan te vallen, terwijl bij sommige diersoorten ook nog speelgedrag te zien is. Hoewel de vijf vrijheden van Brambell die in de toelichting op het voorstel van wet zijn genoemd, van groot belang zijn, hechten deze leden eraan om te wijzen op de belangen van dieren, die vanzelfsprekend ook bij mensen te onderkennen zijn. In feite gaat het hierbij om basisbelangen die elk levend wezen nastreeft. Westerse mensen zoeken niet meer naar voedsel, maar hebben de maatschappij zo gecompliceerd ingericht dat nog nauwelijks te herkennen valt dat werken en geld verdienen – geld waarmee primair voedsel wordt gekocht – een ingewikkelde variant is van het voedselzoekgedrag. Het ene individu heeft meer succes bij het voedsel zoeken dan het andere; het andere individu heeft meer succes bij het werken en geld verdienen dan het andere. In zoverre zijn er meer gelijkenschappen tussen mens en dier dan verschillen.

Het is een emancipatoir streven om de eigen belangen van dieren als rechten te willen verankeren in de wet. Deze leden hebben al opgemerkt dat deze ingreep in het recht in wezen al in 1980 is gerealiseerd, maar de doorwerking ervan heeft nog niet plaatsgevonden en de consequenties zijn nog niet getrokken.

Volgens de algemene rechtsleer is het onmogelijk dat rechtssubjecten meer rechten uit kunnen oefenen dan dat zij belangen hebben. Een veelgehoord argument tegen het introduceren van rechten voor dieren is dat het niet gekker moet worden. Dieren zouden erfgenaam kunnen zijn en daarmee eigenaar van een vermogen kunnen worden, terwijl zij noch hun verleden, noch hun toekomst kunnen overzien. Als dieren rechten zouden krijgen, zit voor je het weet de hond aan het hoofd van de tafel en regeert hij het gezin.

De precieze definitie van subjectieve rechten maakt het mogelijk om deze absurde uitvergroting tegen te gaan. Het opnemen van de zorgplicht voor het dier verandert niets aan zijn feitelijke positie, omdat die niet beheerst wordt door de rechten van het dier, maar door de juridische verplichtingen die aan de rechtssubjecten zijn opgelegd. Recht en plicht houden elkaar in evenwicht, terwijl dat evenwicht niet te verstoren is door de subjectieve rechten van dieren in de Grondwet te verankeren.

De aan het woord zijnde leden roepen de initiatiefnemers op om het voorstel van wet ongewijzigd te laten, maar om in de nota naar aanleiding van het verslag uitdrukkelijk te erkennen dat aan dieren in bovengenoemde zin subjectieve rechten worden toegekend. Met andere woorden, dat door middel van de onderliggende stukken bij het wetsvoorstel het aan ieder duidelijk zal worden gemaakt dat dieren rechten hebben, voor zover deze – net als bij mensen – in overeenstemming zijn met hun eigen belangen. Leidt dit wetsvoorstel tot een radicale omwenteling van de wetgeving in Nederland, omdat nu ook dieren in het recht worden opgenomen? Geenszins, menen de leden van de PvdD-fractie.

De Staatscommissie voor de opstelling van een Wetboek van Strafrecht had in de jaren 1870 letterlijk koudwatervrees bij het benoemen van de keerzijde van de rechtsplicht om dieren niet te mishandelen. Hoewel er serieuze pogingen zijn gedaan, vooral door de voortvarende minister van Justitie Modderman, hadden de meeste leden van de commissie en van de Kamer zo veel koudwatervrees dat men niet wilde erkennen dat tegen-

over de plicht om dieren niet te mishandelen, het recht van dieren stond om niet mishandeld te worden. Langs gekunstelde weg is gekozen voor het recht op de bescherming van de zedelijke gevoelens van mensen. Absurd vinden deze leden nu, maar niemand wil erkennen dat het geen pijn doet en dat het geen revolutie is als aan dieren beperkte subjectieve rechten worden toegekend in de hierboven bedoelde zin. De leden van de PvdD-fractie willen deze handschoen opnemen en verklaren dat zij meer voor- dan nadelen zien in een dergelijke wijziging van de rechtspositie van dieren.

Door het geharrewar van de laatste 35 jaar weet geen mens meer waar hij het over heeft als de rechten van dieren worden aangehaald. Een erkenning dat de rechten van dieren exclusief thuishoren in het recht, in de wetgeving, zal maken dat burgers daar anders, hopelijk hetzelfde, over gaan denken. De aan het woord zijnde leden haasten zich om op te merken dat in het vervolg van de wetgevingsprocedure niet mag worden volstaan met het zetten van de stappen die tot de grondwetswijziging zullen leiden. Zij bepleiten dat met een publiekscampagne de aandacht zal worden gevestigd niet alleen op deze wetswijziging, maar tevens op het juiste begrip over de rechten van dieren.

Evenals bij de toekenning van rechtssubjectiviteit aan kinderen, kan iedereen eindelijk opgelucht ademen en het op zijn juiste merites beoordelen als dieren rechten hebben. Via een U-bocht zijn al sinds 1985 veel belangenorganisaties in staat om in juridische zin op te komen voor de belangen van dieren. Er worden zowel in het privaatrecht als in het bestuursrecht procedures gevoerd, waarbij dierenbeschermingsorganisaties moeten aantonen dat zij krachtens hun statuten gerechtigd zijn om de belangen van dieren te behartigen, om als vertegenwoordiger van dieren op te treden. Het argument daarbij is altijd dat de organisaties in hun eigen belangen zijn geraakt, terwijl het veel duidelijker zou zijn als in de rechtszaal naar voren wordt gebracht dat niet de organisaties in hun belangen zijn getroffen, maar de dieren zie zij vertegenwoordigen. Het dier zelf wordt in de rechtszaal gebracht. Niet de belangenorganisatie staat in het proces centraal, maar het dier. De belangenorganisatie kan slechts pretenderen vertegenwoordiger van het in het geding zijnde dier te zijn. Andere belangenorganisaties kunnen daar, mede als vertegenwoordiger, een ander standpunt tegenover stellen.

Er ontstaat een systeem van rechtstreekse vertegenwoordiging, waarbij duidelijk moet zijn dat de betrokken dieren de rechthebbenden zijn en de organisaties slechts de boodschappers. Overigens is het met de vertegenwoordiging van werknemers door vakbonden niet anders. Zo zal het niet alleen gaan in de rechtszaal, maar die duidelijkheid zal ook moeten worden verschaft door de wetgever, in het bestuur en het beleid, bij de opsporing, de vervolging, alsook bij alle vormen van controle en toezicht. Hiermee wordt het wezen van de bescherming van dieren geraakt: omdat dieren rechten hebben, rust op mensen de rechtsplicht om dieren niet te mishandelen. De kwestie wordt duidelijker, scherper en daardoor voor iedereen beter te begrijpen.

De aan het woord zijnde leden bepleiten dat de door hen voorgestane argumentatie bij de Grondwetswijziging goed zal worden overdacht, zodat van tevoren vast zal komen te staan welke gevolgen daaraan verbonden kunnen worden.

Tenslotte stellen zij vast dat de wetgeving voor de bescherming van dieren na de invoering van de wetsbepaling tegen dierenmishandeling uit 1886 nooit goed heeft gefunctioneerd, althans niet volgens de verwachtingen die de wetgever over de initiatieven tot bescherming van dieren heeft gekoesterd. Daardoor heeft de dierenbeschermingswetgeving gedurende vele decennia nooit meer dan een symbolische betekenis gehad. Symboolwetgeving moet worden afgeschaft of haar moet nieuw leven worden ingeblazen. Dat laatste is wat de leden van de PvdD-fractie

nastreven. Zij vragen de indieners van het wetsvoorstel hun visie op dit onderdeel te geven.

5. Sociale grondrechten

In het Nederlands rechtssysteem kunnen wettelijke bepalingen door de rechter niet getoetst worden aan de Grondwet, zo merken leden van de CDA-fractie op. Wat is bij het ontbreken van een dergelijke constitutionele toetsing de (juridische) waarde van een grondwetsbepaling als voorgesteld? Kennelijk zien de initiatiefnemers het als een «instructienorm» voor de wetgever. Hoe interpreteren zij dat begrip?

Zien de indieners een relatie met het tevens in behandeling zijnde voorstel van een der initiatiefnemers, Halsema, dat beoogt te komen tot een vorm van constitutionele toetsing van grondrechten (Kamerstukken II 2001–2002, 28 331)? Zo ja, welke? Zouden zij kunnen zeggen wat aanvaarding van dat initiatiefvoorstel betekent voor het onderhavige voorstel? Staat, voor zover hun bekend, het lid Halsema nog steeds op het standpunt dat ook een uitgebreid grondwetsartikel 21 «ongeschikt» is voor eventuele toetsing? Waarom is aanvankelijk zo veel onhelderheid gecreëerd? Op dat vlak vragen deze leden om een uitvoerigere toelichting dan beide indieners in antwoord op de kritiek van de Raad van State verschaffen. Kunnen de initiatiefnemers toelichten welk karakter zij aan sociale grondrechten toekennen? In het bijzonder zijn deze leden geïnteresseerd in hun visie op de zogenaamde horizontale werking van het eerste hoofdstuk van de Grondwet. Op het eerste gezicht lijkt dat standpunt helder: zij erkennen dat de burger «geen expliciete aanspraken» in het vooruitzicht worden gesteld. Maar door te schermen met zoiets als een «hoge interdependentie» tussen de klassieke en de sociale grondrechten kan een wazig beeld ontstaan. Als een burger een dergelijk grondrecht als het voorgestelde niet in rechte kan afdwingen, stellen deze leden de vraag welke «minimale norm» – de term is van de indieners – precies gesteld wordt.

De leden van de PvdA-fractie hebben ook kanttekeningen bij de afdwingbaarheid van de voorgestelde zorgplicht voor het welzijn van dieren. Temeer daar geen concrete invulling aan dit begrip wordt gegeven, kan de wetgever immers al vrij snel van mening zijn dat de bestaande wetgeving wel voldoende is om aan die zorgplicht te voldoen. Waarom zou voorgestelde uitbreiding van de Grondwet dan een uitnodiging voor de wetgever kunnen zijn om wet- en regelgeving aan te gaan passen? Kunnen de indieners hierop ingaan? Kunnen de indieners op dit punt ook ingaan op de opmerking van de Raad van State over de constitutionele toetsing. Zoals bekend kan de rechter op dit moment niet aan de Grondwet toetsen. Weliswaar beoogt de initiatiefwet Halsema met betrekking tot de constitutionele toetsing hieraan een einde te maken, maar uit de reactie op een opmerking van de Raad van State in het nader rapport blijkt dat het lid Halsema van mening blijft dat artikel 21 van de Grondwet gevrijwaard dient te blijven van toetsing door een rechter. Wat betekent het voor de afdwingbaarheid van de voorgestelde zorgplicht voor het welzijn van dieren als het desbetreffende Grondwetsartikel 21 uitgesloten is en moet blijven van toetsing door de rechter, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

6. Parlementaire geschiedenis

Eerdere pogingen om het dierenwelzijn in de Grondwet te verankeren, hebben – zoals initiatiefnemers zich bewust zijn – uiteindelijk geen resultaat gehad, merken de leden van de CDA-fractie op. Wat hebben zij ervan «opgestoken»? Wat onderscheidt dit voorstel van eerdere initiatieven, bijvoorbeeld dat van het lid Van den Bos (D66)?

Ook de Nationale Conventie heeft geen voorstellen gedaan tot aanpassing

van de Grondwet op dit punt, ondanks uitdrukkelijk verzoek van de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Kennen de indieners de redenen daarvoor?

Bij de geschiedenis van het wetsvoorstel willen de leden van de D66-fractie graag aandacht vragen voor de inspanningen die voormalig D66-Kamerlid en oud-Dierenbeschermmer van het Jaar Van den Bos heeft geleverd om het thema van dierenrechten in de Grondwet aan te kaarten. Reeds in 1997 brak hij een lans voor het opnemen van de rechten van het dier in de Grondwet. Hij stelde destijds: «Wie het goed met de dieren voor heeft, hoeft niet bang te zijn voor goede wetgeving. En dus ook niet voor een beschaafde Grondwet». Ook voormalig D66-Kamerlid Augusteijn-Esser heeft hier in 1999 voor gepleit.

Hoewel de heer Van den Bos en mevrouw Augusteijn uiteindelijk het wetsvoorstel niet hebben kunnen indienen, willen deze leden hen hier graag in de wetgeschiedenis van onderhavig voorstel gememoreerd hebben.

7. Gevolgen voor bestaande wetgeving

De indieners geven aan dat zij verwachten dat bestaande wetten regelgeving, na eventuele inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, zal moeten worden gewijzigd. Aan welke wetten wordt zoal gedacht, vragen de leden van de VVD-fractie. Behoeven de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet op de dierproeven naar de mening van de indieners wijziging? Hebben de indieners overwogen om eerst de bestaande regelgeving aan te passen en te wijzigen alvorens de Grondwet aan te passen? Denken de indieners overigens aan een termijn waarbinnen deze wetten moeten zijn veranderd? Wat denken de indieners dat er in de tijd tussen enerzijds het behandelen van dit wetsvoorstel met daarbij de wijziging van de Grondwet met tussentijdse verkiezingen en anderzijds de naleving en controle op de bestaande regelgeving gebeurt met het welzijn voor dieren? Welke andere stappen worden er genomen om het welzijn voor dieren te verbeteren? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie.

II ARTIKELN

Artikel II

Kunnen de initiatiefnemers een definitie geven van een dier, vragen de leden van de CDA-fractie. Wat verstaan zij hieronder? Waar begint, anders gezegd, de bepleite «zorgplicht» en waar houdt ze op?

Kunnen de indieners toelichten waarom geen onderscheid wordt gemaakt tussen *gehouden* en *in het wild levende dieren*? De beoogde zorgplicht betreft weliswaar beide groepen, maar de uitwerking, de vormgeving en de reikwijdte, laats zal in het ene geval ongetwijfeld een andere zijn dan in het andere geval.

Hetzelfde betreft de zogenaamde *hoogontwikkelde* dieren. Met name als de grondwetgever «het voorkomen van leed» tot uitgangspunt zou nemen, vergt dat immers van meet af aan een heldere definiëring. Of staan initiatiefnemers op het standpunt dat er geen onderscheid dient te bestaan tussen, bijvoorbeeld, een chimpansee en een mug? Hoe zou het uitwerken voor de bescherming van mosdiertjes of anders de entoprocta?

De voorzitter van de commissie,
Leerdam

De griffier van de commissie,
De Gier