

Vergaderjaar 2008–2009

30 511

Voorstel van wet van de leden Waalkens en Ormel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het verhogen van de maximale proeftijd voor misdrijven die de gezondheid of het welzijn van dieren benadelen, en in verband met het verhogen van het strafmaximum voor onder meer het doden van andermans dieren

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 februari 2009

De indieners hebben met belangstelling kennis genomen van het verslag. Zij zijn erkentelijk voor de inhoudelijke reactie van de verschillende fracties op het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Bij de beantwoording van de vragen en opmerkingen zullen de indieners de onderstaande volgorde volgen:

1. inleiding	1
2. praktijk	2
3. wettelijk kader	3
4. waarom	3
5. naleving houdverbod	5
6. buitenland	5
7. richtlijn van het OM inzake het eisen van het houdverbod als bijzondere voorwaarde	6
8. artikelsgewijze toelichting	6

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie vragen in het verslag naar verschillende begrippen die in de memorie van toelichting worden gebruikt om dierenmishandeling aan te duiden en wat de status van deze omschrijvingen is. Initiatiefnemers hebben de omschrijving «misdrijf dat de gezondheid of het welzijn van één of meer dieren benadeelt» gekozen ter verduidelijking. In technisch opzicht sluit deze formulering aan bij het bestaande artikel 14b, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, waarin is bepaald: «de proeftijd kan ten hoogste tien jaren bedragen indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen.» Ook in dat bestaande artikellid zijn niet de misdrijven genoemd die onder de algemene omschrijving vallen. In de memorie van toelichting is bovendien aangegeven dat onder zo een misdrijf wordt verstaan de strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 36, eerste lid, 37, 40, 43 en 61, eerste lid, van de GWWD. Ook het strafbare feit bedoeld in artikel 350, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht valt in het algemeen onder dit criterium.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vragen om een toelichting op het verwachte effect van het wetsvoorstel. Indieners verwachten, indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen, rechters de mogelijkheid te bieden om notoire dierenbeulen voor een langere periode de mogelijkheid te ontzeggen om een dier in bezit te hebben. Indieners verwachten hierdoor het dierenleed in Nederland te verminderen.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vragen de indieners of zij met dit wetsvoorstel beogen dat een veehouder na het mishandelen van zijn kat zelf geen vee meer mag houden. De indieners beogen dit niet en verwachten vanuit het oogpunt van proportionaliteit niet dat een rechter ooit een zodanige uitspraak zal doen, temeer er een onderscheid gemaakt kan worden tussen een algemeen houdverbod of een houdverbod voor bepaalde dieren. Daarmee is ook de vraag beantwoord van deze leden in hoeverre een rechter de vrijheid heeft om binnen de bijzondere voorwaarden die hij kan opleggen onderscheid te maken tussen een algeheel houdverbod voor dieren of een houdverbod voor bepaalde dieren. Zoals u ook in de memorie van toelichting kunt lezen luidt artikel 14c, tweede lid, ten vijfde, van het Wetboek van strafrecht:

«Bij toepassing van artikel 14a kunnen voorts de volgende bijzondere voorwaarden worden gesteld: (...) 5°. andere bijzondere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende, waaraan gedurende de proeftijd, of een bij de veroordeling te bepalen gedeelte daarvan, heeft te voldoen.» Het onderscheid tussen een algemeen houdverbod en een houdverbod voor bepaalde dieren kan derhalve volgens indieners gemaakt worden.

2. Praktijk

De leden van de CDA-fractie vragen om concreter aan te geven vanuit welke organisaties de roep om dit houdverbod afkomstig is. De initiatiefnemers hebben hiermee bedoeld de inspecteurs van de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID). De leden van de CDA fractie vragen verder concreter aan te geven waarom de indieners het houdverbod beperken tot dierenbeulen. In de praktijk is verwaarlozing en mishandeling vaak een gevolg van psychiatrische problemen bij de houders. Ook dan, wanneer men de gevolgen van het eigen gedrag niet kan overzien, moet toch al sprake kunnen zijn van een houdverbod zo menen de leden. De initiatiefnemers zijn het eens met de stellingname van de leden van de CDA fractie, maar het houdverbod moet gebaseerd zijn op een voorwaardelijke veroordeling en vervolgens op door de rechter opgelegde bijzondere voorwaarden. Een houdverbod kan aldus niet zonder een veroordeling preventief worden opgelegd, ook niet ingeval van personen die het eigen handelen niet kunnen overzien. Het wetsvoorstel kan hier dan ook niet in voorzien.

De leden van de VVD fractie vragen de indieners te verduidelijken waarom het instrumentarium binnen de GWWD niet toereikend is. Het instrumentarium van de GWWD is volgens de indieners toereikend. Als gevolg van amendement Eerdmans is bij Wet herijking strafmaxima de maximale gevangenisstraf die artikel 122, eerste lid, van de GWWD stelt op dierenmishandeling verhoogd van twee naar drie jaren. Echter gaat het de indieners om naast de strafmaatregel ook een houdverbod te kunnen opleggen om te voorkomen dat mensen herhaaldelijk dieren kunnen blijven mishandelen. De indieners gaan hierbij uit van het principe voorkomen is beter dan genezen. De leden van de VVD fractie vragen verder of het hoge recidivecijfer in de genoemde voorbeelden niet beter te bestrijden zijn door betere controle en monitoring van de personen die eerder veroordeeld zijn. De indieners zijn van mening dat als het gaat om controle bij een persoon met een bijzondere voorwaarde (houdverbod) slechts geconstateerd hoeft te worden dat er een dier aanwezig is, aangezien daarna de voorwaardelijkheid van de straf zoals opgelegd door de rechter komt te vervallen. De vervolgaanpak is dus vele malen eenvoudiger.

In de memorie van toelichting stelt dat rechters maar zelden de tot hun beschikking staande maximale boete opleggen aan overtreders. De leden van de VVD fractie vragen zich af waarom dat zo is. De indieners kunnen daar eveneens slechts naar gissen. Echter is de tendens in Nederland dat gemiddeld beneden de maximum strafmaat wordt bestraft. Zie bijvoorbeeld het onderzoek naar moord en doodslag van het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR, 2006).

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de rechter zelden besluit tot de hoogst mogelijke boete, waarbij een bedrag wordt genoemd van € 11 250,00. En vragen zich af of het hier om de vierde boetecategorie gaat. De indieners melden dat het hier inderdaad gaat om de vierde boete categorie. Verder vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom de indieners voorstellen om de strafmaxima te verhogen wanneer die straflimieten nu nauwelijks worden bereikt/opgelegd. De indieners kunnen bevestigen dat de maximale boetes door rechters inderdaad nauwelijks worden opgelegd. Maar personen kunnen nu al wel degelijk voor de maximale periode (3 jaar) een houdverbod opgelegd krijgen.

3. Wettelijk Kader

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting van de stelling van de indieners dat een verlenging van de proeftijd tevens leidt tot een verhoogde prioriteit bij het Openbaar Ministerie. De indieners volgen hier de logica. De beoogde verzwarende van de strafbaarstelling is niet zomaar uit de lucht komt vallen, maar is bedoeld om beter aan te sluiten op de gevoelens in de maatschappij en de huidige gehanteerde normen en waarden in de omgang met het dier. Doordat de overtredingen als ernstiger worden gezien, en de strafmaat overeenkomstig wordt aangepast, ligt het volgens de indieners in de rede dat het Openbaar Ministerie deze ontwikkeling zal volgen. De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens ten koste van welke aandacht voor welke delicten deze verhoogde aandacht van het OM zal gaan. Deze redenatie komt indieners vreemd over. In de eerste plaats hebben indieners niet het mandaat om in de prioriteitsstelling van het OM te treden, in de tweede plaats wordt met deze stelling de suggestie gewekt dat de vermindering of oplossing van deze (veronderstelde) zeer zware belasting van het OM gezocht moet worden in vermindering van wetgeving. Bovendien wordt verondersteld dat verhoging van de ene prioriteit ten koste van de andere moet gaan. Indieners zijn van mening dat een eventuele te zware belasting van het justitieel apparaat op een andere manier moet worden opgelost.

De leden van de SP-fractie vragen naar de huidige mogelijkheden om een houdverbod op te leggen en of deze mogelijkheid ook wordt toegepast. De mogelijkheid bestaat en wordt ook al toegepast, zie hiervoor kamerstuk 28 286 nr. 256. Indieners zijn echter van mening dat de huidige mogelijkheden uitgebreid moeten worden, waartoe dit voorstel dient. Indieners delen echter niet de observatie van de leden van de SP-fractie dat veel recidive van ernstige dieren mishandeling op veemarkten plaatsvindt. De aangewezen organisaties die er op toe moeten zien dat bij deze activiteiten goed met de dieren wordt omgegaan zijn de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) en de Landelijke Inspectie Dienst (LID).

4. Waarom

De leden van de CDA fractie vragen de indieners de stelling dat de naleving van het houdverbod eenvoudig is met feiten te onderbouwen. De controle geschiedt relatief eenvoudig: de inspecteur constateert de overtreding, de officier van justitie vordert dat alsnog de voorwaardelijke straffen uitvoer gebracht moet worden, en de rechter beveelt hiertoe. Tegen de beslissing tot het alsnog ten uitvoer leggen staat geen rechtsmiddel open.

De leden van de PvdA-fractie vraagt of de indieners kunnen toelichten waarom van de bij het Openbaar Ministerie aangeleverde zaken betreffende dierenmishandeling een groot deel geseponeerd wordt en een groot deel wordt afgedaan met een transactie. De Nederlandse rechtspraak kent een opportunitieitsbeginsel. Dit houdt in dat het Openbaar Ministerie kan afzien van vervolging van strafbare feiten als daarmee een hoger algemeen maatschappelijk belang wordt gediend. Klaarblijkelijk is dat bij deze zaken met betrekking tot dierenmishandeling het geval. Vervolgens vragen de leden van de PvdA-fractie of de indieners van mening zijn dat het wetsvoorstel hier verandering in kan brengen. De indieners zijn van mening, dat er met dit wetsvoorstel meer mogelijkheden ontstaan om recidive van dierenbeulen te bestrijden. Indieners zijn echter niet gemachtigd te treden in de bevoegdheid, en de eigen rol van het Openbaar Ministerie ten aanzien van het gevoerde beleid. Voorts vraagt de PvdA-fractie of de indieners van mening zijn dat niet alleen de eigenaren, maar ook mensen die met dieren werken die niet hun eigendom zijn een potentieel risico vormen. De indieners kunnen deze stelling bevestigen. Het is de bedoeling dat ook dierenhouders komen te vallen onder de reikwijdte van deze wetswijziging. De indieners delen de mening van de leden van de PvdA-fractie dat recidivisten van dierenmishandeling uitgesloten zouden moeten worden van werkzaamheden waarbij veelvuldig contact is met dieren en/of dieren onder hun verantwoordelijkheid vallen, zoals bijvoorbeeld in dierentuinen, kinderboerderijen en dierenasiels. Indieners gaan er vanuit dat deze organisaties hun verantwoordelijkheid nemen door deze recidivisten te weren uit hun organisatie. Het wetsvoorstel beoogt niet hierin te voorzien.

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarop de indieners hun keuze voor een proeftijd van 10 jaar hebben gebaseerd. De keuze is gebaseerd op een amendement ingediend door het Tweede Kamer lid Wolfsen. Het amendement heeft artikel 14b lid 2 uit het Wetboek van strafrecht gewijzigd waardoor de maximale proeftijd is verhoogd tot 10 jaar. Het amendement is door de tweede Kamer op 1 juli 2004 aangenomen. Om het verhoogde strafmaximum bij dierenmishandeling gelijk te houden hebben de initiatiefnemers gekozen voor 10 jaar. Verder is het de leden van de SP-fractie niet duidelijk waarom het verlengen van de proeftijd tot tien jaar noodzakelijkerwijs zou leiden tot meer aandacht voor dierenwelzijn en daarmee ook tot meer prioriteit bij het Openbaar Ministerie; zij horen graag hoe de indieners tot deze aanname komen. Gezien de politieke aandacht ten aanzien van dierenwelzijn zijn de indieners er van overtuigd dat het wetsvoorstel zal leiden tot een verhoogde vervolgingsprioriteit bij het Openbaar Ministerie.

De leden van de SGP-fractie vragen of de indieners menen dat het houdverbod gedurende (maximaal) tien jaar mogelijk moet worden gemaakt. De indieners kunnen deze vraag bevestigend beantwoorden. Ook zijn de indieners van mening dat gedurende de termijn van (maximaal) tien jaar meer dan één keer een houdverbod van bijvoorbeeld één jaar (of meer) mogelijk moet zijn. In dit verband vragen de leden van de SGP-fractie om een toelichting op de volgende zin in de memorie van toelichting (blz. 5): «Naar hun mening is de huidige maximale termijn van drie jaren te kort: het uitbreiden naar tien jaren geeft langdurige zekerheid dat de daders niet opnieuw de fout in kunnen gaan». De indieners verwachten, indien dit voorstel wordt aangenomen, rechters een mogelijkheid te bieden om notoire dierenbeulen voor een langere periode de mogelijkheid te ontzeggen om een dier in bezit te hebben. Indieners verwachten hierdoor het dierenleed in Nederland voornamelijk bij gezelschapsdieren te verminderen. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in welke mate sprake is van «zekerheid». De indieners realiseren zich dat deze zekerheid afhankelijk is van de waarde die de veroordeelde hecht aan de uitspraak van de

rechter en eventueel de gevolgen die een overtreding de bijzondere voorwaarde voor de veroordeelde met zich meebrengt. De zekerheid bestaat dan hieruit dat de veroordeelde niet straffeloos in herhaling kan vallen. Voorts vragen de leden van de SGP-fractie zich af welke betekenis in het verband van de eerder geciteerde zin moet worden toegekend aan het woord «kunnen». Is hier een (niet) kunnen in absolute zin bedoeld? De indieners doelen hier niet op een *preventio in absolute zin*, maar een *causa petitionis*. Het woord «kunnen» duidt hier op de mogelijkheden die bestaan om deze daders bij overtredingen direct aan te pakken. Zij kunnen feitelijk wel gedurende tien jaar overtreden, maar direct rechtsgevolg is dat zij bij aanhouding hiervoor hun voorwaardelijk opgelegde straf wel opgelegd krijgen door de rechter.

5. Naleving houdverbod

De leden van de PvdA-fractie vragen of inspecteurs geïnformeerd worden over opgelegde houdverboden. Dat is inderdaad het geval. Inspecteurs van de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Landelijke Inspectiedienst (LID) krijgen deze informatie van de dierenbescherming die al deze zaken bijhoudt. Hoe verhoudt zich dit tot de privacy van de veroordeelde, zo vragen deze leden. De veroordeelde zal wellicht bezocht worden door een inspecteur, echter of de veroordeelde het houdverbod overtreedt is ook van buitenaf waar te nemen, bijvoorbeeld door te constateren dat de veroordeelde zijn hond uitlaat. Daar komt bij dat wanneer de veroordeelde recidiveert, er goede gronden zijn om aan te nemen dat de constatering hiervan op vergelijkbare wijze geschiedt als de eerste constatering. De politie wordt in principe niet geïnformeerd, maar indieners gaan er vanuit dat bij de politie voldoende kennis en ervaring in huis is om adequaat te reageren, en om de benodigde expertise via de LID of AID in te schakelen. Een meldplicht voor dierenartsen hebben indieners niet voor ogen. Indieners zijn met de leden van de SGP-fractie van mening dat in de huidige praktijk rechters zelden een houdverbod opleggen. Dat is voor indieners een belangrijke motivatie om met deze initiatief wet te komen, zodat overtreders vaker een houdverbod krijgen opgelegd met een langere termijn. Dat rechters terughoudend zijn met houdverboden in situaties waarin het bedrijfsmatig houden van dieren aan de orde is, vinden indieners alleen begrijpelijk vanuit het oogpunt van de proportionaliteit van de straf ten opzichte van de overtreding. Evenmin als bij het puntenrijbewijs wordt bij dit wetsvoorstel geen aparte categorie in het leven geroepen voor mensen met een eventuele beroepsmatige afhankelijkheid. De beslissing om iemand die beroepshalve afhankelijk is van dieren een houdverbod op te leggen is dan ook aan de rechter. Dat bij een professionele omgang met dieren geen mishandeling past staat voor indieners buiten kijf. De leden van de SGP-fractie vragen voorts, welke vorm van controle de indieners voor ogen staat bij een opgelegd houdverbod van tien jaar. Deze controle geschiedt relatief eenvoudig: de inspecteur constateert de overtreding, de officier vordert dat alsnog de voorwaardelijke straf ten uitvoer gebracht moet worden, en de rechter beveelt hiertoe. Tegen deze beslissing staat geen rechtsmiddel open.

6. Buitenland

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom andere landen hebben gekozen voor een zelfstandig houdverbod en indieners niet. Deze vraag veronderstelt dat ook in andere landen een keuze voorlag tussen een zelfstandig en een onzelfstandig houdverbod. Elk rechtsstelsel heeft echter zijn eigen systematiek. Het kan zijn dat in landen met een zelfstandig houdverbod geen onzelfstandig houdverbod mogelijk was. Ook is denkbaar dat indien de keuze voor een onzelfstandig houdverbod in die

landen wel openstond, de mogelijkheid van dat onzelfstandige houdverbod minder doelmatig zou zijn.

Het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Frankrijk en Duitsland kennen een strafrechtelijk ingekaderd zelfstandig houdverbod. Het recht van Duitsland onderscheidt zich doordat een houdverbod alleen kan worden opgelegd met een vergelijkbaar criterium als de indieners, namelijk bij het gevaar dat herhaling dreigt. Zweden echter heeft een zelfstandig houdverbod dat administratiefrechtelijk is ingekaderd. In Denemarken kan een tijdelijk of permanent houdverbod worden opgelegd. Bij overtreding van dit houdverbod kan een boete worden opgelegd of een gevangenisstraf van ten hoogste 6 maanden. Ontheffing van een permanent houdverbod is onder bepaalde voorwaarden mogelijk.

De keuze in het initiatiefwetsvoorstel voor een onzelfstandig houdverbod is vanuit het Nederlandse strafrechtssysteem gezien het meest effectief, doordat bij overtreden van het houdverbod de rechter op vordering van het openbaar ministerie de tenuitvoerlegging van de eerder opgelegde voorwaardelijke straf (bijv. geldboete of gevangenisstraf) kan gelasten (artikel 14g, eerste lid, Sr). Zoals in hoofdstuk 5 reeds vermeld, staat tegen deze beslissing geen rechtsmiddel open.

7. Richtlijn van het OM inzake het eisen van het houdverbod als bijzondere voorwaarde

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners aan te geven wat de status van de voorzet voor een richtlijn voor het OM is. Deze voorzet heeft de status van suggestie, met uitnodiging tot nader uitwerking. Hierover is geen overleg geweest met de minister van Justitie. Aangezien het niet meer is dan een voorstel tot nadere uitwerking en het niet aan de Kamer is om richtlijnen voor het OM op te leggen – zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken – is het de indieners niet bekend of de minister bereid is het OM te verzoeken een dergelijke richtlijn op te stellen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de indieners kunnen bevorderen of bewerkstelligen dat het College van Procureurs-Generaal van het OM een richtlijn opstelt voor het strafvorderingsbeleid met betrekking tot dierenmishandeling. Indieners zijn van mening dat een dergelijke richtlijn wenselijk is, maar dat zij niet in de positie verkeren een dergelijke richtlijn te bewerkstelligen. De leden van de PvdA-fractie vragen verder wat het effect is van het wetsvoorstel als de richtlijn er niet komt.

Indieners zijn van mening dat het wetsvoorstel voorziet in een behoefte, maar kunnen niet op voorhand de effecten van de wet evalueren. De indieners delen echter wel de behoefte aan het kennen van deze effecten, derhalve is een evaluatiebepaling opgenomen in het wetsvoorstel.

8. Artikelsgewijze toelichting

De indieners onderschrijven de wens van de leden van de SP-fractie om bij de evaluatie ook te onderzoeken of de gewenste toename van aandacht voor dierenwelzijn en prioriteit bij het Openbaar Ministerie daadwerkelijk heeft plaats gevonden.

De leden van de SGP-fractie brengen naar voren dat in de Memorie van Toelichting op artikel II de indieners volstaan met de mededeling dat zij het «verstandig» achten de werking van hun voorstel binnen vijf jaar te evalueren. De leden van de SGP-fractie zien gaarne alsnog een gedegen motivering van de opname van een evaluatiebepaling in het voorstel tegemoet. De indieners zijn van mening dat het met oog op de kwaliteit van wetgeving verstandig is om na te gaan of hun voorstel van wet de beoogde bijdrage levert aan een effectievere bestrijding van dierenmishandeling, zoals de indieners graag zien. Mocht deze evaluatie daartoe

aanleiding geven, kan worden overgegaan tot verdere aanpassing en verbetering van wet- en regelgeving inzake de veiligheid van dier en mens.