

Vergaderjaar 2009–2010

30 511

Voorstel van wet van de leden lid 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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 29 juni 2010

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel dat naar het hen voorkomt overwegend bedoeld is om (herhaling van) dierenmishandeling te voorkomen. Vanuit dat perspectief en gegeven het feit dat het wetsvoorstel niet meer of minder doet dan het vergroten van de rechterlijke mogelijkheden om een bewezen dierenmishandelaar een langlopend verbod op te leggen om zichzelf en een dier weer in de situatie te brengen die tot de eerdere mishandeling heeft geleid, kunnen zij met het wetsvoorstel instemmen. Wel hebben zij nog enige vragen over hoe het wetsvoorstel in de praktijk zal uitwerken.

2. Algemeen

Analyse van de problematiek

De leden van de **CDA**-fractie hebben de indruk, dat een grondige analyse van de problematiek waar de Tweede Kamer een oplossing voor wil bieden ontbreekt. Zo treffen zij in de stukken geen gegevens aan met betrekking tot het vóórkomen van misdrijven die de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadelen en evenmin gegevens omtrent vervolging en afdoening van zaken, als ook het voorkómen van recidive. Ook is onduidelijk, of de Tweede Kamer met verlengde proeftijd ten aanzien van het houdverbod beoogt ook al «first offenders» af te

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dólle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA), voorzitter, Broekers-Knol (VVD), Doek (CDA), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), vicevoorzitter, Staal (D66), Franken (CDA), Van Bijsterveld (CDA), Janse de Jonge (CDA), Duthler (VVD), Haubrich-Gooskens (PvdA), De Vries (PvdA), Ten Horn (SP), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Lagerwerf-Vergunst (CU), Böhler (GL), (CDA), Strik (GL), Koffeman (PvdD), Yildirim (Fractie-Yildirim).

schrikken of uitsluitend recidivisten. Het lijkt erop, dat in ieder geval de indieners bij de behandeling in de Tweede Kamer de laatste categorie op het oog hadden, maar helemaal duidelijk is dat niet.

Verder ontbreekt in de stukken een analyse van de handhavingsproblematiek, zowel met betrekking tot de bestaande wettelijke instrumenten op grond van de Gezondheids- en welzijnswet dieren als de toekomstige op basis van de Wet dieren. Begrijpelijkerwijs is dan ook bij de behandeling in de Tweede Kamer de nodige twijfel geuit over effectiviteit van het voorgelegde voorstel.

Onderscheid

Kijkend naar hetgeen in de stukken is te vinden, komen de leden van de **CDA**-fractie tot de conclusie dat er met betrekking tot de soorten handelingen, onderscheiden kan worden tussen ten eerste de houders van huisdieren in enge zin (huis-, tuin- en keukendieren, of beter gezegd: dieren die feitelijk niet in de door de houder zelfbewoonde woning worden gehouden of er niet in plegen te worden gehouden), ten tweede landbouwhuisdieren (met inbegrip van hobbymatig gehouden dieren) en ten derde het houden van dieren ten behoeve van verkoop, het transporteren ervan of het verhandelen in de commerciële sfeer (ongeacht of het huisdieren in enge zin zijn of landbouwhuisdieren). Als vierde categorie zou dan nog aan deze onderscheidingen kunnen worden toegevoegd de categorie dieren in dierentuinen en circussen.

Een volgend onderscheid dat kan worden gemaakt betreft dierenmishandeling die plaatsvindt met het kennelijke oogmerk van winstbejag (hondengevechten e.d.), ander handelen of nalaten waarbij het dierenwelzijn volledig ondergeschikt wordt gemaakt aan winstbejag (bijv. in de commercie en transport) en gevallen waarin winstbejag geen of een volstrekt ondergeschikte rol speelt. Dit onderscheid is vooral van belang in die gevallen waarin de houder van het dier met name onbekwaam is om een dier te houden.

Alternatief voorstel

Bij de leden van de **CDA**-fractie is dan ook de gedachte over een alternatief voorstel gerezen, waarin het houden van dieren aan een vergunningplicht zou kunnen worden onderworpen. Vanzelfsprekend gaat het veel te ver om die vergunningplicht voor iedere ingezetene en iedere rechtspersoon op te leggen. De wet zou dan ook beperkt moeten worden tot die personen en rechtspersonen waarvan de rechter heeft vastgesteld dat zij feitelijk handelingen hebben gepleegd of leiding hebben gegeven aan handelingen, die als zodanig kwalificeren als misdrijf dat de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren wordt benadeeld. Voldoende is dus de vaststelling in een vonnis dat het ten laste gelegde feit is gepleegd. In een dergelijk systeem is er – ongeacht of er sprake is van een veroordeling van de betrokkene – in ieder geval door de rechter vastgesteld, dat zich een feit voordoet waaraan de wet dan het rechtsgevolg verbindt dat de bekwaamheid om dieren te houden in beginsel ontbreekt. In het kader van een eventuele vergunningaanvraag kan dan aan de aanvrager de eis worden gesteld, dat deze moet aantonen daartoe wel in staat te zijn. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen dan ook aan de vergunningverlening voorwaarden worden verbonden (bijvoorbeeld beperking tot bepaalde dieren of een bepaalde hoeveelheid dieren). Het houden van dieren zonder vergunning of het overtreden van de voorwaarden wordt dan als strafbaar feit aangemerkt. Op grond van de vergunningplicht kunnen inspectiediensten de nodige bevoegdheden worden toegekend om zich toegang te verschaffen tot bijvoorbeeld stallen, schuren of andere besloten plekken waar zich dieren zouden kunnen bevinden. Het enkele aantreffen van dieren in strijd met de

vergunningplicht, respectievelijk vergunningvoorwaarden levert dan een strafbaar feit op en kan direct leiden tot inbeslagname. De overtreding van het wettelijk voorschrift kan dan door middel van de OM-afdoening worden bestraft met een boete en de wet kan erin voorzien dat – indien tegen de strafbeschikking geen beroep bij de rechter wordt ingesteld – de in beslag genomen dieren ook van rechtswege verbeurd verklaard zijn. De rechter komt er in dat systeem alleen aan te pas als de betrokkene zelf een beroep op de rechter doet. De thans al bij het toezicht op dierenwelzijn betrokken ambtenaren kunnen als bijzonder opsporingsambtenaar worden aangemerkt en de niet met opsporing belaste ambtenaren bij de desbetreffende diensten kunnen de bevoegdheid krijgen om de strafbeschikking uit te vaardigen, zodat een en ander ook maar in beperkte mate het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur zal belasten. Het komt deze leden voor dat het wenselijk zou zijn om nadere studie te verrichten naar een dergelijk systeem, omdat dat een aanzienlijke verbetering van de bestrijding van het euvel zou kunnen opleveren. Het voorliggende wetsvoorstel lijkt op het punt van de verruiming van het houdverbod in ieder geval uitsluitend marginaal, zeker in de gevallen dat aan overtreding van het houdverbod enkel verbeurde van een voorwaardelijk opgelegde boete is verbonden. Bovendien garandeert het voorstel niet dat bij overtreding van het houdverbod de aangetroffen dieren verbeurd kunnen worden verklaard als ze nog in goede conditie verkeren.

3. Juridische aspecten

Het is voor de leden van de **CDA**-fractie van belang dat er in gevallen dat de verdachte moet worden vrijgesproken of ontslag van rechtsvervolgning krijgt wegens een stoornis van zijn geestesvermogens, doorgaans geen sprake zal zijn van dierenmishandeling uit puur winstbejag, zoals de in de stukken genoemde handel in verwaarloosde of zieke dieren. Uit de stukken rijst het beeld op, dat sociaal-zwakke figuren – mensen met psychische of psychiatrische problemen, met een verslaving of een verstandelijke beperking – de overgrote meerderheid uitmaken van de daders van dierenmishandeling. Dan is er feitelijk sprake van *onbekwaamheid* om dieren te houden.

De aanpassing van artikel 250, tweede lid van het Wetboek van Strafrecht, lijkt de leden van de **CDA**-fractie een in het systeem passende wijziging.

Het via het amendement Heerts in de wet opgenomen artikel IIA komt de leden van de **CDA**-fractie ook logisch voor, zij het dat zij zich over de praktische betekenis ervan geen illusie maken.

4. Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

Belasting rechterlijke macht

Een punt van aandacht is gelegen in de wenselijkheid om de handhaving effectief te doen zijn en zonder te grote belasting voor de rechterlijke macht. Het komt de leden van de **CDA**-fractie voor, dat het met name van belang is om bij constatering van recidive, over de middelen te beschikken om de gehouden dieren of de voor de handel bestemde dieren in beslag te nemen en verbeurd te doen verklaren.

Het door de oorspronkelijke indieners aan de Tweede Kamer voorgelegde wetsvoorstel is verdedigd met verwijzing naar de mogelijkheid om door de bijzondere voorwaarde van het houdverbod, de voorwaardelijke straf te kunnen doen ten uitvoer leggen bij overtreding van het verbod zonder dat er nog een rechtsmiddel openstaat. Het nadeel van dat systeem is, dat er wel noodzakelijkerwijs een behandeling ter terechtzitting nodig zou zijn

om de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf te effectueren. Op die zitting kan echter geen verbeurdverklaring als straf worden opgelegd ten aanzien van de bij de overtreding van het houdverbod aangetroffen dieren. Om deze dieren in beslag te nemen en vervolgens ook verbeurd te doen verklaren is een zelfstandige procedure nodig ter zake van een nieuw feit. Of overtreding van het houdverbod gepaard is gegaan met nieuwe dierenmishandeling, staat niet zonder meer vast. De leden van de **CDA**-fractie menen dat het uit het oogpunt van preventie echter wenselijk kan zijn dat, ook als die aangetroffen dieren zich nog in goede conditie bevinden, die dieren toch weggehaald kunnen worden om te voorkomen dat ze in een later stadium verwaarloosd of op een andere manier mishandeld zouden worden. Dat kan als overtreding van het verbod op zichzelf ook strafbaar wordt gesteld, dus ook als de overtreding van het houdverbod op zichzelf niet tevens met dierenmishandeling gepaard is gegaan.

Gaarne vernemen de leden van de CDA-fractie een reactie van de indieners als ook van de minister van Justitie op voorgaande vragen en opmerkingen.

Toezicht en controle

Kan de regering aan de leden van de **PvdA**-fractie nog eens aangeven bij welke instanties het toezicht op dierenwelzijn berust die in die hoedanigheid controleren of dienen te controleren op dierenmishandeling? Hoe actief wordt door hen op mishandeling gecontroleerd? Gebeurt dit uitsluitend op basis van meldingen of vinden er ook zelfstandige (steekproefgewijze) controles plaats? Hoe veel meldingen van gevallen van dierenmishandeling vinden per jaar plaats? Wordt hierop altijd geacteerd?

Hoe verloopt de controle als eenmaal een strafrechtelijk houdverbod is opgelegd? Betreft die controle uitsluitend het slecht behandelen van een dier of van dieren, of wordt er ook gecontroleerd of degene aan wie een houdverbod is opgelegd een nieuw dier heeft aangeschaft? Indien dat laatste aan de orde is, is er dan naar het oordeel van de minister aanleiding het opgelegde voorwaardelijke deel van de straf ten uitvoer te leggen, als komt vast te staan dat de betrokkene weer een dier houdt, maar er geen enkele indicatie is van mishandeling of verwaarlozing? Maakt het tijdsverloop tussen de opgelegde voorwaarde en de overtreding van het houdverbod hiervoor nog uit, of zou het dat moeten doen?

De leden van de vaste commissie voor Justitie zien de reactie van de indieners en de minister van Justitie met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De van de vaste commissie voor Justitie,
Kim van Dooren