

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dieren zijn niet weg te denken uit onze samenleving en met name huisdieren spelen een grote rol in ons dagelijks leven. Voor het kabinet is het uitgangspunt dat een dier een intrinsieke waarde heeft: een dier is een levend wezen met gevoel en heeft een waarde die losstaat van de waarde die de mens eraan toe kent. Dierenwelzijn is dan ook een belang dat door de overheid beschermd wordt. Dierenwelzijn is ook in de samenleving een belangrijk thema. Berichten over dierenmishandeling of ander dierenleed veroorzaken vrijwel zonder uitzondering veel opschudding in de maatschappij. Na berichten over bijvoorbeeld illegale puppyhandel, misstanden bij veehouders of dierenmishandeling volgen vaak petitities die door tienduizenden mensen worden ondertekend en aan de verantwoordelijke bewindspersoon worden aangeboden. Naast verontwaardiging, boosheid en afkeuring, is er ook vaak de roep om betere of hardere handhaving. In dit verband kan ook gewezen worden op het burgerinitiatief “Een dier is geen ding” waarin onder andere werd opgeroepen om dierenmishandeling harder aan te pakken. Optreden is nu vaak al mogelijk en afhankelijk van de ernst van de feiten is dat optreden strafrechtelijk of bestuursrechtelijk van aard. Zowel wetenschappelijk onderzoek als de ervaring in de praktijk heeft uitgewezen dat het wenselijk is het handhavingsinstrumentarium van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet dieren te versterken. Daarmee kan nog doeltreffender en sneller worden opgetreden en wordt handhaving beter toegespitst op de situatie. Op 30 juni 2017 zijn in de “Contourenbrief houdverbod” al enkele wijzigingsvoorstellen aangekondigd van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet dieren waarmee het instrumentarium voor het openbaar ministerie en de rechter in dierenwelzijnszaken op onderdelen wordt aangevuld en versterkt. Het betreft de volgende voorstellen:

1. De mogelijkheid voor de officier van justitie om voorafgaand aan de uitspraak een gedragsaanwijzing op te leggen die inhoudt dat de verdachte tot aan de zitting geen of minder dieren mag houden.
2. De mogelijkheid voor de rechter om te bevelen dat algemene en bijzondere voorwaarden die zijn verbonden aan een voorwaardelijke veroordeling (bv. een houdverbod) dadelijk uitvoerbaar zijn zodat toezicht op de naleving van de voorwaarden reeds voorafgaand aan de onherroepelijke veroordeling mogelijk is.
3. De introductie van een houdverbod als rechterlijke zelfstandige (vrijheidsbeperkende) maatregel. Tevens wordt voorgesteld om overtreding van deze maatregel strafbaar te stellen. Hiermee is inbeslagneming mogelijk bij overtreding van het houdverbod.
4. Aanpassing van artikel 425 Sr met het aanhitsen van een dier tegen een ander dier en het onvoldoende terughouden van een dier dat een ander dier aanvalt (thans alleen jegens mensen) en de

strafbaarstelling van deze feiten als misdrijf. Deze wijziging houdt verband met de problematiek rondom bijtincidenten met risicovolle honden. Met deze wijziging wordt ook de inbeslagneming van deze honden buiten heterdaad mogelijk.

De eerste drie wijzigingsvoorstellen zijn ingegeven door ervaringen uit de praktijk en aanbevelingen en bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek waaruit is gebleken dat het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een (deels) voorwaardelijke straf in de huidige vorm en met de huidige toepassing geen snelle en effectieve reactie biedt op dierenmishandeling en -verwaarlozing. Het vierde voorstel vloeit voort uit een rapport van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) inzake bijtincidenten met risicovolle honden. Op verzoek van de staatssecretaris van Economische Zaken heeft de RDA zich gebogen over de vraag hoe maatschappelijk onaanvaardbaar gedrag van honden ten algemene □ en agressie in het bijzonder □ kan worden voorkomen, zowel in preventieve als in curatieve zin met als doel het verkrijgen van beter gesocialiseerde honden en in het verlengde daarvan een substantiële vermindering van het aantal bijtincidenten. Naar aanleiding van deze adviesaanvraag adviseerde de RDA onder andere om het ophitsen van een dier (zowel tegen mensen als tegen andere dieren) als misdrijf strafbaar te stellen.

In de “Contourenbrief houdverbod” is ook de introductie van een bestuurlijke educatieve maatregel in de Wet dieren aangekondigd. Deze bestuursrechtelijke maatregel wordt in dit wetsvoorstel nader uitgewerkt en toegelicht. In aanvulling hierop wordt de bevoegdheid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) voorgesteld om maatregelen te treffen jegens bedrijven, inrichtingen of locaties die de gezondheid van mens of dier in gevaar kunnen brengen, uit te breiden met de mogelijkheid datzelfde te doen wanneer het welzijn van dieren in het geding is. Ook omvat het voorstel een verbod op deelname aan tentoonstellingen met dieren waarbij een bepaalde aangewezen lichamelijke ingreep is verricht en de bestraffing van het vertonen van dieren in strijd met de regels door middel van een bestuurlijke boete.

2. Algemene uitgangspunten handhaving Wet dieren

De Wet dieren kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Ten algemene geldt dat voor zeer ernstige delicten het strafrecht wordt ingezet. In de memorie van toelichting bij de Wet dieren is toegelicht dat van een ernstig delict in dit verband kan worden gesproken als de regels moedwillig zijn overtreden, als er ernstige gevolgen voor mens, dier of milieu zijn, als mens, dier of milieu aan ernstige risico's zijn blootgesteld, of als de aard van de overtreding een zekere omvang heeft. Ook wanneer iemand hetzelfde voorschrift herhaaldelijk overtreedt – recidive – ligt het in de rede om de overtreder strafrechtelijk te vervolgen, net als in de situatie dat de overtredingen plaatsvinden in georganiseerd verband.

De strafrechtelijke handhaving binnen de economische sfeer is geregeld in de Wet op de economische delicten (WED) en overtreding van de WED levert een economisch delict op. De strafrechtelijke sanctionering van overtredingen buiten de economische sfeer is opgenomen in de Wet dieren. Als misdrijf zijn in de Wet dieren aangewezen gedragingen in strijd met o.a. het verbod op

dierenmishandeling, het houden van risicovolle dieren, het verbod op ingrepen en het verbod op het doden van dieren. De maximumstraf voor deze delicten is een gevangenisstraf van drie jaar en een boete van de vierde categorie (thans €20.500). Als overtreding zijn aangewezen de overtredingen van het gebod op het verlenen van zorg aan hulpbehoevende dieren, van het verbod op het houden van dieren die niet zijn aangewezen, van de regels over de verzorging en de behandeling van gehouden dieren, de regels over het gebruik van dieren, de regels met betrekking tot het beroepsmatig uitoefenen van diergeneeskundige handelingen alsook het niet-beroepsmatig verrichten van die handelingen. De maximumstraf voor deze delicten is een gevangenisstraf van zes maanden en een boete van de derde categorie (thans €8.200).

Daarnaast voorziet de Wet dieren ook in bestuurlijke handhaving. Voor alle overtredingen van de Wet dieren kan de minister van LNV een last onder bestuursdwang (herstelsanctie) opleggen. Voor lichtere overtredingen van een aantal voorschriften kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

3. Ontvangen adviezen

PM

4. De dadelijke uitvoerbaarheid van algemene en bijzondere voorwaarden

Een houdverbod kan op dit moment al worden opgelegd als bijzondere voorwaarde. Op grond van artikel 14, tweede lid, sub 14, Sr is dit een voorwaarde “het gedrag van de veroordeelde betreffende”. De rechter kan een houdverbod als bijzondere voorwaarde opleggen voor een periode van maximaal tien jaar. Het houdverbod kan betrekking hebben op alle dieren, bepaalde diersoorten en een geheel of gedeeltelijk verbod inhouden.

Op grond van artikel 557 Sv wordt in beginsel geen beslissing ten uitvoer gelegd zolang daartegen nog een rechtsmiddel open staat. Als uitgangspunt geldt immers dat rechterlijke uitspraken pas ten uitvoer worden gelegd nadat de uitspraak waarbij een straf of maatregel is opgelegd, onherroepelijk is geworden. In artikel 14e Sr wordt hierop een uitzondering gemaakt. De rechter kan op grond van dit artikel bevelen dat algemene en bijzondere voorwaarden die zijn verbonden aan een voorwaardelijke veroordeling dadelijk ten uitvoer worden gelegd wanneer er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat is gericht tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. De betrokkene moet de door de rechter opgelegde voorwaarden dan onmiddellijk naleven en het openbaar ministerie en de reclassering houden toezicht op de naleving. Hiermee wordt voorkomen dat een veroordeelde tot een (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf door het instellen van hoger beroep of beroep in cassatie zich aan het toezicht van justitie onttrekt. De bescherming van de veiligheid en lichamelijke integriteit van personen rechtvaardigt de mogelijkheid om in individuele gevallen af te wijken van het uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging eerst een aanvang neemt na het onherroepelijk worden van de veroordeling. Artikel 14e Sr is thans beperkt tot gevaar voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. Echter, ook in zaken waarin het gaat om mishandeling en verwaarlozing van dieren heeft de dadelijke tenuitvoerlegging een meerwaarde, in het bijzonder wanneer een houdverbod als bijzondere

voorwaarde is opgelegd. Dit is mogelijk op grond van artikel 14c, tweede lid, sub 14, Sr. Vaak hebben plegers van dierenmishandeling te maken met meervoudige problematiek, zoals alcohol- en drugsgebruik, psychische, financiële en relationele problemen en cognitieve beperkingen. Gelet op deze psychosociale problematiek is het risico op recidive hoog en is hulpverlening en begeleiding vaak noodzakelijk. Met de dadelijke tenuitvoerlegging van algemene en bijzondere voorwaarden wordt toezicht (formeel door het OM, maar in de praktijk vaak door de reclassering of de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming) op de naleving en handhaving bij overtreding van de voorwaarden direct na de uitspraak mogelijk. Hiermee wordt voorkomen dat de verdachte in afwachting van de onherroepelijke uitspraak wederom dieren houdt terwijl uit de voorwaarden, het houdverbod in het bijzonder, blijkt dat de verdachte niet in staat moet worden geacht om op de juiste wijze voor dieren te zorgen, dan wel dat de kans op het toebrengen van ernstige welzijnsaantasting bij dieren of letsel bij mensen groot is. De rechter weegt hierbij alle omstandigheden van het geval mee en zal de voorwaarden zo veel mogelijk afstemmen op de persoon van de verdachte en de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het opleggen van de voorwaardelijke straf. Op deze manier wordt gewaarborgd dat de dadelijke tenuitvoerlegging niet onnodig beperkend is voor de betrokkene, terwijl de maatschappij in het algemeen en dieren in het bijzonder wel zoveel mogelijk direct worden beschermd. Dit komt de effectiviteit van de voorwaardelijke bestraffing ten goede en geeft tevens uitdrukking aan de sterke publieke afkeuring van dierenmishandeling of –verwaarlozing.

Aan artikel 14e Sr zal daarom worden toegevoegd dat dadelijke tenuitvoerlegging van voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan ook mogelijk is wanneer er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadeelt. Deze formulering is niet nieuw. Hetzelfde criterium is opgenomen in artikel 14b Sr in verband met het vaststellen van een proeftijd van ten hoogste tien jaren indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadeelt. Een oordeel over de vraag of de dadelijke tenuitvoerlegging van de voorwaarden en het toezicht in het concrete geval noodzakelijk is, is voorbehouden aan de rechter. Hierdoor is een zorgvuldige inbedding in het strafproces verzekerd. Het bevel tot dadelijke uitvoerbaarheid kan bovendien worden opgeheven door de rechter bij wie het hoger beroep tegen de veroordeling aanhangig is gemaakt. Opheffing kan ambtshalve gebeuren, bijvoorbeeld in die gevallen dat het gerechtshof tot een ander oordeel komt dan de rechtbank, waardoor de voorwaardelijke vrijheidsstraf niet in stand kan blijven. Opheffing kan ook op verzoek van de verdachte.

Met de voorgestelde wijziging wordt ook de dadelijke tenuitvoerlegging van andere voorwaarden dan een houdverbod mogelijk. Gelet op de specifieke kenmerken van de dadergroep is met name de dadelijke tenuitvoerlegging van voorwaarden waarmee een gedragsverandering wordt beoogd, bijvoorbeeld door deelname aan cursussen of gedragsinterventies, van belang. Vanwege de hiervoor reeds toegelichte psychosociale problematiek van veel plegers van dierenwelzijnsdelicten, is

begeleiding en hulpverlening voor deze doelgroep van groot belang om recidive te voorkomen. De effectiviteit van de behandeling zal groter zijn naarmate eerder kan worden gestart. Hiermee wordt ook de voorwaardelijke bestraffing als geheel effectiever.

5. Aanhitsen als misdrijf

Er bestaat al geruime tijd grote maatschappelijke onrust over door (risicovolle) honden veroorzaakte bijtincidenten. Bijtincidenten hebben enerzijds vaak enorme impact op het slachtoffer en anderzijds worden soms verstrekkende maatregelen genomen ten opzichte van een dier dat door de eigenaren als volwaardig onderdeel van het gezin wordt gezien. De minister van LNV heeft in dit verband aangegeven bijtincidenten zoveel mogelijk te willen voorkomen waarbij is benadrukt dat de houder als eerste verantwoordelijk is voor zijn hond. Bij vroegtijdige signalen kunnen gemeenten individuele houders een op de problematiek van toepassing zijnde maatregel opleggen, bijvoorbeeld als cursus. Daarom komt er een laagdrempelig meldpunt waar vroegtijdige signalen van gevaarlijk of hinderlijk gedrag van houders met honden wordt geregistreerd. Deze maatregel en dit meldpunt vallen buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

Eerder had de RDA in haar zienswijze over het maatschappelijk (on)aanvaardbaar gedrag van honden en in het bijzonder door honden veroorzaakte bijtincidenten al een aantal aanbevelingen gedaan, waaronder een wijziging van artikel 425 Sr. De RDA adviseerde, gelet op de aard en de ernst van de schade die kan optreden bij bijtincidenten, artikel 425 Sr aan te merken als een misdrijf in plaats van als een overtreding, zodat inbeslagneming tevens mogelijk wordt buiten heterdaad. Ook adviseerde de RDA om het aanhitsen van een dier niet alleen strafbaar te laten zijn wanneer dit is gericht tegen een mens, maar ook wanneer dit is gericht tegen een ander dier. In dit laatste geval bestaan er thans onvoldoende mogelijkheden om de houder te bestraffen, aldus de RDA.

Zoals reeds is toegezegd, worden de aanbevelingen van de RDA opgevolgd en wordt artikel 425 Sr omgevormd tot misdrijf. Het aanmerken als misdrijf impliceert dat de feiten opzettelijk moeten zijn begaan. Omdat niet altijd sprake zal zijn van opzet, blijft het nalaten van voldoende zorg voor het onschadelijk houden van een onder zijn hoede staand gevaarlijk dier (artikel 425 sub 2 Sr) strafbaar als overtreding. Artikel 425 sub 1 Sr komt dus als overtreding te vervallen en het artikel wordt in het geheel opnieuw als misdrijf opgenomen in artikel 306a Sr. In beide artikelen wordt ook het aanhitsen van een dier op een ander dier en het onvoldoende terughouden van een dier wanneer het een ander dier aanvalt strafbaar gesteld. Met de uitbreiding van de strafbaarstelling waarin sprake is van opzettelijk handelen, is een hoger strafmaximum aangewezen. Daarom wordt voorgesteld het strafmaximum te verhogen naar één jaar.

Tot slot zal het nieuwe artikel 306a Sr opgenomen worden in artikel 67, eerste lid, Sv. Inbeslagneming buiten heterdaad op grond van artikel 96 Sv is immers alleen mogelijk indien sprake is van een verdenking een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, Sv. In combinatie met het aanmerken van dit feit als misdrijf wordt inbeslagneming buiten heterdaad hiermee dus mogelijk.

6. De gedragsaanwijzing van de officier van justitie

De officier van justitie kan ingevolge artikel 509hh Sv een gedragsaanwijzing geven ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Deze gedragsaanwijzing strekt ertoe om het gedrag van de verdachte, in afwachting van de strafrechtelijke afdoening door de rechter, te beïnvloeden door de verdachte een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldingsplicht op te leggen, dan wel de aanwijzing te geven om zich te doen begeleiden bij hulpverlening ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. Op deze wijze is direct ingrijpen mogelijk in de periode die gelegen is tussen het moment van het begaan van het strafbare feit en de berechting van de verdachte. Ook kan de ongewenste situatie direct worden beëindigd en wordt het risico op recidive tot een minimum beperkt. Gelet op de maximale duur van 90 dagen is het van belang dat de verdachte binnen deze termijn op zitting wordt gebracht.

Wanneer de officier van justitie ter zitting vervolgens een voorwaardelijke straf vordert met als bijzondere voorwaarde een gedragsvoorwaarde die met de reeds gegeven gedragsaanwijzing overeenkomt en de rechter dienovereenkomstig beslist, komt de bijzondere voorwaarde in de plaats van de gedragsaanwijzing. Wanneer de rechter deze voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan ook dadelijk uitvoerbaar verklaart, is beïnvloeding van het gedrag van betrokkene en het toezicht daarop vanaf het moment dat de feiten worden gepleegd tot en met de fase van de tenuitvoerlegging in beginsel verzekerd.

Een houdverbod is thans reeds mogelijk als bijzondere voorwaarde bij een (deels) voorwaardelijke straf. Rechterlijke uitspraken worden pas ten uitvoer gelegd nadat de uitspraak waarbij een straf of maatregel is opgelegd, onherroepelijk is geworden. De dadelijke uitvoerbaarheid is hierop een uitzondering en zoals toegelicht in paragraaf 4 wordt artikel 14e Sr zodanig aangevuld dat dadelijke uitvoerbaarheid ook mogelijk is wanneer er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadeelt. Hiermee wordt de periode voorafgaand aan de berechting echter niet bestreken. Beïnvloeding van het gedrag van de verdachte ter voorkoming van strafbare feiten is wel mogelijk in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis. In geval van dierenmishandeling of -verwaarlozing zijn er vaak geen gronden aanwezig voor voorlopige hechtenis, waardoor van schorsing onder voorwaarden geen sprake kan zijn. De voorgestelde wijziging van artikel 509hh Sv biedt hiervoor een oplossing. Ten eerste wordt voorgesteld de gevallen waarin de gedragsaanwijzing gegeven kan worden uit te breiden met de vrees voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren oplevert. Hierbij is niet vereist dat de verdachte reeds eerder of herhaaldelijk (soortgelijke) strafbare feiten heeft gepleegd. De vrees voor gedrag dat herhaald gevaar voor de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren oplevert kan op zichzelf voldoende zijn voor het geven van een gedragsaanwijzing. Hierbij gelden vanzelfsprekend de eisen van de proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid.

Ook wordt voorgesteld de inhoud van de gedragsaanwijzing uit te breiden met de aanwijzing om geen of minder dieren te houden. Het begrip “houden” moet in dit verband ruim worden uitgelegd. Het houden van dieren kan eigendom impliceren, maar dit civielrechtelijke begrip is niet doorslaggevend voor de vraag of een houdverbod kan worden opgelegd. Met oog op de bescherming van dierenwelzijn moet worden voorkomen dat de verdachte op enigerlei wijze dieren zodanig in zijn beschikkingmacht heeft of krijgt dat het mogelijk wordt die dieren pijn of letsel toe te brengen of het welzijn van die dieren aan te tasten. Het is hiervoor niet noodzakelijk dat de verdachte in juridische zin eigenaar is. Ook het (al dan niet op verzoek van iemand anders) verzorgen of anderszins onder zich hebben van dieren valt onder de reikwijdte van deze bepaling.

Met deze uitbreiding van de gedragsaanwijzing kan de officier van justitie voorlopige maatregelen treffen indien tegen een verdachte ernstige bezwaren zijn gerezen en onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk is om nieuw dierenleed te voorkomen. De gedragsaanwijzing kan op deze manier worden ingezet ter effectuering van het overige instrumentarium in dierenwelzijnszaken.

De gedragsaanwijzing blijft maximaal 90 dagen van kracht en kan maximaal driemaal met 90 dagen worden verlengd. De gedragsaanwijzing vervalt zodra er een onherroepelijke uitspraak van de rechter is. De rechter kan – ook indien hij niet direct tot een uitspraak komt – de gedragsaanwijzing altijd wijzigen of opheffen. Op grond van het vijfde lid van artikel 509hh kan de verdachte zowel tegen de initieel opgelegde gedragsaanwijzing als tegen een verlenging van de gedragsaanwijzing in beroep gaan bij de rechtbank. De rechtbank toetst in dat geval of aan de wettelijke voorwaarden is voldaan en of de gedragsaanwijzing in het desbetreffende geval proportioneel is.

Het opzettelijk handelen in strijd met een gedragsaanwijzing die door de officier van justitie is gegeven op grond van artikel 509hh eerste lid, onder b, Sv (verdenking van een strafbaar feit in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen) is een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Het belang van de doeltreffendheid van de gedragsaanwijzing rechtvaardigt de voorlopige hechtenis. Immers, in het geval de verdachte de gedragsaanwijzing opzettelijk niet naleeft en de gedragsaanwijzing daardoor zijn doel – namelijk het voorkomen van ernstig belastend gedrag jegens personen - mist of dreigt te missen, kan door toepassing van de voorlopige hechtenis alsnog het belang dat met de gedragsaanwijzing gediend is, worden beschermd. Dit geldt evenzeer voor een gedragsaanwijzing in verband met dierenmishandeling of –verwaarlozing, in het bijzonder wanneer sprake is van een houdverbod als gedragsaanwijzing. Het doel van een houdverbod als gedragsaanwijzing is immers om vanwege gegronde vrees voor recidive te voorkomen dat de betrokkene, in elk geval in afwachting van een rechterlijke uitspraak, weer dieren gaat houden. In artikel 184a Sr zal derhalve het nieuwe onderdeel d van artikel 509hh worden toegevoegd zodat voorlopige hechtenis ook mogelijk is bij overtreding van een gedragsaanwijzing die is gegeven in verband met vrees voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren oplevert. Met deze wijziging wordt tevens inbeslagneming mogelijk. In de praktijk is behoefte aan de mogelijkheid tot inbeslagneming

van dieren wanneer deze dieren worden gehouden in strijd met een houdverbod, ook als deze dieren wel op de juiste wijze worden gehouden en verzorgd en er op dat moment geen sprake is van dierenleed. De verdenking bestaat immers dat de verdachte eerder dieren heeft mishandeld. Wanneer daar aanleiding toe bestaat, zal het openbaar ministerie in aansluiting op de gedragsaanwijzing ter zitting naar verwachting ook een houdverbod als bijzondere voorwaarde of als zelfstandige maatregel vorderen met als belangrijkste doel het voorkomen van recidive. Hoewel inbeslagneming altijd mogelijk is wanneer er (opnieuw) sprake is van dierenmishandeling of -verwaarlozing, is het onwenselijk om pas te kunnen ingrijpen wanneer opnieuw sprake is van strafbaar gedrag jegens dieren. Om een dergelijk scenario te voorkomen, wordt inbeslagneming mogelijk bij overtreding van het houdverbod.

Het toezicht op de naleving van een gedragsaanwijzing kan door verschillende partijen plaatsvinden. In algemene zin heeft de politie hierin een taak, in de praktijk zal dit veelal door de LID zijn. Afhankelijk van de inhoud van de gedragsaanwijzing kan ook de reclassering een rol spelen, bijvoorbeeld wanneer ook begeleiding door de reclassering is voorgeschreven.

7. De rechterlijke zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel

Het strafmaximum voor dierenmishandeling en -verwaarlozing is relatief laag, maar de impact van deze feiten op de samenleving is zeer groot. In de media wordt na berichten over bijtincidenten of dierenmishandeling veelvuldig uiting gegeven aan gevoelens van afkeuring en afschuw. Ook in meer algemene zin beïnvloeden deze feiten de veiligheidsbeleving van burgers negatief. Zo leiden bijtincidenten, zeker wanneer kinderen slachtoffer zijn, vaak tot grote onrust in de wijk waar het incident heeft plaatsgevonden en houden berichten over misbruik en mishandeling van pony's of paarden vaak een hele regio in hun greep. Met de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel in de Wet dieren wordt het voor de rechter mogelijk om in geval van dierenmishandeling en -verwaarlozing, het aanhitsen of het niet onschadelijk houden van een gevaarlijk dier alsook in geval van ontucht met dieren en dierenpornografie, een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen die is toegesneden op het voorkomen van nieuw dierenleed of gevaar voor mens en dier. De rechter kan in zo'n geval oordelen dat het recht van de verdachte om zich vrij te bewegen minder zwaar weegt dan het belang van een veilige maatschappij of het belang van dieren om gevrijwaard te zijn van mishandeling en verwaarlozing.

Inhoud van de maatregel

De door de strafrechter op te leggen zelfstandige maatregel kan bestaan uit één of meerdere beperkingen van de (bewegings)vrijheid waarvan het houdverbod in de context van dit wetsvoorstel de belangrijkste is. Het houdverbod strekt ertoe voor langere tijd te voorkomen dat een verdachte dieren houdt. In de uitspraak van de rechter waarbij het houdverbod wordt opgelegd, ligt het oordeel besloten dat de verdachte niet in staat moet worden geacht om op een verantwoorde manier met dieren om te gaan. Het houdverbod kan een algeheel verbod om dieren te houden omvatten, maar het kan ook een verbod bevatten voor bepaalde dieren of diersoorten, alsmede een beperking in het aantal te houden

dieren. Dit laatste kan met name het geval zijn in zaken waarbij grote aantallen dieren zijn verwaarloosd. Voor de zwaardere feiten waarbij opzettelijk pijn of leed is toegebracht, ligt een (algeheel) houdverbod meer voor de hand. De rechter heeft hierbij vanzelfsprekend de vrijheid om maatwerk toe te passen.

Zoals in paragraaf 6 al is toegelicht, moet ook hier het begrip “houden” ruim worden uitgelegd. Voorkomen moet worden dat de verdachte op enigerlei wijze dieren zodanig in zijn beschikkingsmacht heeft of krijgt dat het mogelijk wordt om die dieren pijn of letsel toe te brengen of het welzijn van die dieren aan te tasten. Het is hierbij van belang dat de vrijheidsbeperkende maatregel zoveel mogelijk is toegesneden op de betrokken persoon en de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het opleggen van de maatregel, zodat de maatregel voor de verdachte niet onnodig beperkend hoeft te zijn, terwijl de maatschappij in het algemeen en dieren in het bijzonder wel zoveel mogelijk direct worden beschermd.

In aanvulling op het houdverbod kan de rechter ook een gebiedsverbod opleggen. Het gebiedsverbod vormt een extra waarborg om te voorkomen dat betrokkene in de nabijheid of in aanraking komt met dieren. Met een gebiedsverbod wordt beoogd te voorkomen dat een verdachte zich ophoudt in of in de omgeving van bepaalde locaties of gebieden. Omdat de verdachte niet onnodig in zijn vrijheid mag worden beperkt, zal de rechter in het kader van de proportionaliteit van de op te leggen maatregel altijd eerst bezien of een verbod van beperkte omvang volstaat. De rechter heeft vanzelfsprekend ook de mogelijkheid om over te gaan tot een verdergaand verbod. De afgelopen jaren zijn tientallen zaken bekend geworden waarin paarden en pony's in stallen en weides zijn mishandeld, vaak met de dood tot gevolg. Ook zijn er meerdere incidenten geweest waarbij dieren op kinderboerderijen zijn mishandeld of gedood. Deze vorm van dierenmishandeling heeft veel impact op de samenleving, in het bijzonder op eigenaren en houders van dieren. Met het oog op het voorkomen van recidive kan een verdergaand verbod in zulke gevallen gerechtvaardigd zijn, zodat het de verdachte in het geheel wordt verboden om zich op te houden in de buurt van (bijvoorbeeld) kinderboerderijen, stallen of weides waar dieren worden gehouden.

De rechter kan in zijn vonnis de vrijheidsbeperkende maatregel combineren met de straffen uit artikel 9 Sr of andere (strafrechtelijke) maatregelen. Een houdverbod of gebiedsverbod kan dus worden opgelegd in combinatie met onder meer een gevangenisstraf, een taakstraf of een geldboete.

Duur van de maatregel

De maximale termijn waarvoor de maatregel kan worden opgelegd is tien jaar. Benadrukt wordt dat dit een maximumtermijn is. De rechter zal bij het bepalen van de duur van een vrijheidsbeperkende maatregel in een concreet geval steeds een afweging maken tussen het belang van de voorkoming van strafbare feiten en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte. Met een maximale termijn van tien jaar heeft de rechter voldoende ruimte voor maatwerk om zo een kortere of juist de maximale termijn op te leggen, bijvoorbeeld in zeer ernstige gevallen of wanneer een verdachte ondanks een eerder opgelegde maatregel in herhaling vervalt. Voor een levenslange

maatregel bestaat thans geen aanleiding. Met de zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel wordt een beperkte en gerichte vrijheidsbeperking beoogd om de maatschappij te beveiligen en nieuw dierenleed te voorkomen. Een levenslange maatregel impliceert ook levenslang toezicht op de naleving. Een zelfstandige maatregel en het bijbehorende toezicht van een dergelijke lange duur staat niet in verhouding tot de beperkte en gerichte vrijheidsbeperking die de zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel in essentie is.

Hoewel de ernst van het strafbare feit niet doorslaggevend is voor de duur en inhoud van de maatregel zal de rechter ook bij het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel beoordelen of de reikwijdte van de maatregel proportioneel is ten opzichte van het doel dat met de maatregel wordt beoogd. De inbreuk die de maatregel maakt op een verdragsrechtelijk of grondwettelijk beschermd recht, is daarbij een wezenlijk punt van afweging. In het concrete geval zal beoordeeld worden of een inbreuk op een fundamenteel recht aanvaardbaar en proportioneel is. Naarmate de duur van de maatregel langer en de inhoud ingrijpender is, wordt het lastiger om deze toets te doorstaan.

In de praktijk wordt zelden een houdverbod opgelegd van langer dan drie jaar voor dierenmishandeling of –verwaarlozing en van de maximale termijn voor de proeftijd (tien jaar) op grond van artikel 14b Sr is tot op heden geen gebruik gemaakt. De huidige maximale termijnen blijken in de praktijk dus te volstaan.

Toezicht en handhaving

Bij de handhaving van de naleving van de opgelegde maatregel spelen de politie, de NVWA en de LID een belangrijke rol. Het handhaven van een houdverbod of een gebiedsverbod is niet altijd eenvoudig. De politie en andere opsporingsambtenaren zullen moeten weten welke personen een maatregel opgelegd hebben gekregen. Het OM zal bij het vorderen van het houdverbod aan de rechter verzoeken om bij de oplegging te bepalen welke instantie er toezicht dient te houden op het naleven van het houdverbod. Het OM zal vervolgens de politie, de LID en de NVWA informeren welke van deze instanties is aangewezen als toezichthouder. Om de instantie die is belast met het toezicht op het houdverbod beter in staat te stellen om de naleving van het verbod te controleren zal het OM, indien dit noodzakelijk wordt geacht, aan de rechter verzoeken om een medewerkingsplicht te koppelen aan het houdverbod en deze vast te leggen in het vonnis. Daarnaast is ook signalering en aangifte door bijvoorbeeld buurtbewoners en direct betrokkenen belangrijk bij de controle op de naleving van de maatregel.

Voorgesteld wordt om overtreding van de maatregel strafbaar te stellen. Een opsporingsambtenaar kan dus overgaan tot aanhouding zodra de verdenking ontstaat dat de betrokkene een vrijheidsbeperkende maatregel niet naleeft.

Vormgeving als maatregel

In het Wetboek van Strafrecht wordt onderscheid gemaakt tussen straffen en maatregelen. De straf staat voor vergelding, terwijl de maatregel primair beveiliging beoogt dan wel herstel van de rechtmatige toestand nastreeft. In gevallen waarin het gaat om dierenmishandeling en

-verwaarlozing, is een maatregel in bepaalde gevallen te verkiezen boven een straf. Dit vloeit voort uit het verschil in aard en inhoud van beide sancties. De strafrechtelijke maatregel staat minder dan de straf in evenredigheidsverband met de ernst van het delict en het verwijt dat de dader daarvan kan worden gemaakt. Bij de rechterlijke maatregel is het strafbare feit de aanleiding om vrijheidsbeperkend optreden te overwegen, maar behoeft de ernst van het strafbare feit niet bepalend te zijn voor de duur en inhoud van de sanctie. De noodzaak, inhoud en duur van de maatregel worden bepaald door het maatschappelijk belang om de geschonden rechtsorde te herstellen en met een beperkte ingreep wordt voorkomen dat nieuwe strafbare feiten worden gepleegd. De betrokkene kan de maatregel weliswaar ervaren als een straf omdat hij wordt getroffen in zijn bewegingsvrijheid, maar dit is nadrukkelijk niet het doel van de sanctie.

Het belangrijkste doel van een houdverbod is het voor langere tijd voorkomen van nieuwe strafbare feiten waarbij de gezondheid of het welzijn van dieren wordt aangetast. Een houdverbod in de vorm van een (bijkomende) straf zou effectief optreden in de weg staan, omdat bij de toepassing van straffen de relatie tussen de zwaarte en duur van de sanctie en de ernst van de feiten leidend is. Vanwege de relatief lichte strafbedreiging voor dierenmishandeling en –verwaarlozing zal de rechter niet snel komen tot het opleggen van een straf voor langere duur. In geval van een maatregel worden noodzaak, inhoud en duur van de maatregel bepaald door het maatschappelijk belang om de geschonden rechtsorde te herstellen en te beschermen. Ook voor feiten met een relatief lage strafbedreiging kan het maatschappelijk belang met zich meebrengen dat de maatregel met het oog op preventie toch voor langere tijd wordt opgelegd. De vormgeving als maatregel ligt om deze redenen dan ook meer voor de hand dan een houdverbod als bijkomende straf.

Dadelijke uitvoerbaarheid

Op grond van artikel 557 Sv worden rechterlijke uitspraken pas ten uitvoer gelegd nadat de uitspraak waarbij een straf of maatregel is opgelegd, onherroepelijk is geworden. Om herhaling van strafbare feiten jegens dieren te voorkomen, dient de mogelijkheid te bestaan om de vrijheidsbeperkende maatregel zo snel mogelijk nadat de rechter vonnis heeft gewezen ten uitvoer te leggen. Mishandeling en verwaarlozing van dieren hebben door hun aard of door de wijze waarop ze zijn gepleegd een grote maatschappelijke impact. Het preventieve doel van de zelfstandige maatregel rechtvaardigt in dit geval dan ook dat in individuele gevallen kan worden afgeweken van het uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging eerst een aanvang neemt na het onherroepelijk worden van de veroordeling. Evenals in de bestaande regeling van artikel 38v Sr wordt daarom een voorziening getroffen voor de dadelijke uitvoerbaarheid. Zoals hiervoor al is toegelicht, is het ook juist in dierenwelzijnszaken van groot belang dat de voorwaarden en/of maatregelen zo snel mogelijk kunnen worden uitgevoerd. De vrijheidsbeperkende maatregel is beperkt van karakter zodat de maatregel geen onevenredig ingrijpende of onomkeerbare gevolgen heeft voor de bewegingsvrijheid van de verdachte. Het is daarom gerechtvaardigd om, anders dan gebruikelijk, de tenuitvoerlegging niet te schorsen of op te schorten wanneer hoger beroep of beroep in cassatie wordt ingesteld. Dit geldt alleen voor het

onderdeel van het vonnis dat een houdverbod of gebiedsverbod als zelfstandige maatregel betreft. Een vonnis waarin een houdverbod als maatregel wordt opgelegd, kan dus twee separate trajecten voor de tenuitvoerlegging tot gevolg hebben.

Omdat dadelijke tenuitvoerlegging van de maatregel onmiddellijk consequenties heeft voor het gedrag van de verdachte zijn de waarborgen die ook in de reeds bestaande regeling gelden, overgenomen. Zo is de beslissing tot dadelijke uitvoerbaarheid voorbehouden aan de rechter en de rechter kan bovendien alleen beslissen tot dadelijke uitvoerbaarheid indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt waarbij de gezondheid of het welzijn van dieren wordt benadeeld. Ook kan het bevel strekkende tot dadelijke uitvoerbaarheid, na het instellen van hoger beroep, altijd door de appelrechter worden opgeheven.

Verhouding tot bijzondere voorwaarde

Een houdverbod is ook mogelijk als bijzondere voorwaarde in het kader van de voorwaardelijke bestraffing. Met algemene en bijzondere voorwaarden wordt beoogd om in een proeftijd van enkele jaren te komen tot doorbreking van criminele gedragspatronen. Deze vorm van bestraffing kan aangewezen zijn wanneer de verdachte geen blijk geeft van (voldoende) inzicht in het strafwaardige karakter en de gevolgen van de feiten of wanneer sprake is van een ernstige persoonlijkheidsstoornis zoals het geval kan zijn in geval van seksueel misbruik van dieren. In dergelijke gevallen kunnen ook op zorg gerichte voorwaarden worden opgelegd.

De zelfstandige maatregel heeft tot doel om ongewenst gedrag te direct beëindigen en in de toekomst te voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan verdachten die impulsief hebben gehandeld in reactie op een bepaalde situatie die voor de verdachte frustrerend of vervelend was en waarbij de verdachte moedwillig, al dan niet in een opwelling, dieren heeft mishandeld of gedood. De maatregel dient in dergelijke gevallen als stok achter de deur om herhaling te voorkomen.

Strafbaarstelling overtreding

In de huidige regeling inzake de vrijheidsbeperkende maatregel is voorzien in vervangende hechtenis wanneer niet aan de maatregel wordt voldaan. Ook na het ondergaan van de vervangende hechtenis blijft de maatregel van kracht. Zoals hiervoor al is opgemerkt, is psychosociale problematiek vaak kenmerkend voor plegers van dierenwelzijnsdelicten. Voor deze groep zal vervangende hechtenis in veel gevallen niet of onvoldoende afschrikwekkend zijn. Vervangende hechtenis is bovendien geen oplossing in gevallen waarin de betrokkene toch dieren houdt. Bij het opleggen van een houdverbod als zelfstandige maatregel is het voorkomen van dierenleed het belangrijkste doel. In de beslissing om een houdverbod op te leggen, ligt tevens het oordeel besloten dat de betrokkene (voorlopig) niet in staat moet worden geacht om op de juiste manier met dieren om te gaan. Daarom is het niet wenselijk dat de betrokkene opnieuw dieren zal houden, ook als er (nog) geen aanwijzingen voor of sprake is van mishandeling of verwaarlozing. In dit licht wordt voorgesteld om het niet-naleven van het houdverbod als onderdeel van de zelfstandige maatregel afzonderlijk strafbaar te stellen. Omdat het houdverbod als zelfstandige maatregel wordt opgenomen in de Wet dieren, wordt ook de

strafbaarstelling opgenomen in deze wet. Overtreding van de zelfstandige maatregel wordt in artikel 8.11 van de Wet dieren aangemerkt als misdrijf. In het voorgestelde zevende lid van artikel 8.12 van de Wet dieren wordt de strafmaat bepaald op een jaar of een geldboete van de derde categorie; tevens wordt artikel 8.12, zevende lid, opgenomen in artikel 67, eerste lid, onder c zodat het daarmee ook een feit is waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. Evenals in de reeds bestaande regeling, blijft de maatregel van kracht na een eventuele overtreding.

8. Bestuursrechtelijke maatregelen

Met de vorenstaande wijzigingen wordt het strafrechtelijk instrumentarium om doeltreffend te kunnen optreden tegen dieren mishandeling en -verwaarlozing aangevuld en verbeterd. Ook met bestuursrechtelijke maatregelen kan in bepaalde gevallen effectief worden opgetreden tegen mishandeling en verwaarlozing van dieren. De inzet van het bestuursrecht kan, in gevallen van verwaarlozing waarbij niet zozeer sprake is van moedwillig verwaarlozen maar van onkunde of onwetendheid, ertoe leiden dat een houder in staat wordt gesteld een dier wel weer op een goede manier te houden. Zoals aangekondigd in de “Contourenbrief houdverbod” wordt een bestuursrechtelijke bevoegdheid van de minister van LNV voorgesteld om aan een houder een educatieve maatregel op te leggen in geval van verwaarlozing van dieren zodat toekomstige situaties van verwaarlozing door deze persoon voorkomen kunnen worden. In aanvulling hierop wordt de bevoegdheid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) voorgesteld om maatregelen te treffen jegens bedrijven, inrichtingen of locaties die de gezondheid van mens of dier in gevaar kunnen brengen, uit te breiden met de mogelijkheid datzelfde te doen wanneer het welzijn van dieren in het geding is. Ook omvat het voorstel een verbod op deelname aan tentoonstellingen met dieren waarbij een bepaalde aangewezen lichamelijke ingreep is verricht en de bestraffing van het vertonen van dieren in strijd met de regels door middel van een bestuurlijke boete.

8.1 Educatieve maatregel

Jaarlijks worden veel dieren om dierenwelzijnsredenen in bewaring genomen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) constateert dat bij gezelschapsdieren in ongeveer de helft van de zaken sprake is van een gebrek aan kennis en kunde bij overtreders. Uit het rapport “Ongerief bij gezelschapsdieren” van de Wageningen UR Livestock Research en de Faculteit Diergeneeskunde van de Universiteit Utrecht blijkt dat onkunde bij houders een belangrijke oorzaak is voor ongerief bij gezelschapsdieren. De bestaande bestuursrechtelijke maatregelen, waaronder het in bewaring nemen van dieren, zijn ingrijpend en gaan gepaard met hoge kosten. Ook wordt het dierenwelzijn niet altijd gediend wanneer dieren in bewaring worden genomen. Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld de minister van LNV de bevoegdheid te geven een educatieve maatregel op te leggen voor overtreding van de bepalingen ter bescherming van het dierenwelzijn die zijn opgenomen in de Wet dieren en het Besluit houders van dieren (onder andere de artikelen betreffende het verbod op verwaarlozing, de huisvestings- en verzorgingsnormen, de bepalingen met betrekking tot fokkerij en socialisatie). De maatregel is niet bedoeld voor situaties die zodanig ernstig zijn dat strafrechtelijk ingrijpen

gerechtvaardigd is, bijvoorbeeld wanneer sprake is van opzet of zeer ernstige gevolgen zoals dode dieren. De educatieve maatregel is bedoeld voor goedwillende houders die uit onwetendheid of onkunde hebben gehandeld en die met enige verbetering van kennis in het vervolg naar verwachting wel in staat zullen zijn om op de juiste manier dieren te houden en te verzorgen. Met de educatieve maatregel kan dierverwaarlozing zowel op de korte als op de lange termijn efficiënt, effectief en proportioneel worden aangepakt en verminderd. Ook wordt herhaling voorkomen en worden houders in staat gesteld op een verantwoorde manier dieren te houden.

De educatieve maatregel is een aanvulling op bestaande bestuursrechtelijke sancties. Het betreft de verplichting tot het volgen van een cursus met betrekking tot het verzorgen van dieren, bijvoorbeeld een door het Centraal Register Beroepsopleidingen erkende MBO opleiding die ook losse cursussen aanbiedt. Op deze wijze is de educatieve maatregel een beperkt ingrijpende maatregel die wel structureel tot verbetering van dierenwelzijn leidt en waarmee herhaling in de toekomst kan worden voorkomen. De voorgestelde maatregel biedt de mogelijkheid om gericht en proportioneel te reageren waarmee nog effectiever kan worden opgetreden tegen overtredingen.

8.2. Uitbreiding maatregel sluiting van bedrijven, inrichtingen en locaties

Op grond van hoofdstuk 5, paragraaf 3, van de Wet dieren kan in een aantal situaties een bestuurlijke maatregel worden getroffen waaronder een schorsing van een erkenning of een gehele of gedeeltelijke stillegging van een onderneming. Op grond van artikel 5.12 kan de minister van LNV deze maatregelen treffen met betrekking tot bedrijven, inrichtingen of locaties die de gezondheid van mens of dier in gevaar kunnen brengen en wanneer sprake is van een overtreding van de bij of krachtens de Wet dieren gestelde regels of wanneer dit wordt vermoed. Deze maatregelen zijn gericht op het herstel van de situatie. Gezondheid dient binnen dit kader strikt te worden uitgelegd. Dit betekent dat een maatregel op grond van deze bepaling alleen mogelijk is indien sprake is van (vermoedelijke) overtreding van de bepalingen ter bescherming van de gezondheid van dieren zoals bedoeld in de Wet dieren. Dit komt voornamelijk neer op de bepalingen die bedoeld zijn ter bescherming van mens en dier tegen (besmettelijke) dierziekten. Bescherming van de gezondheid van individuele dieren (ondervoeding of verwaarlozing) valt hier buiten. Bepaling die ook de gezondheid van het individuele dier beschermen, vallen onder de welzijnsbepalingen. In de praktijk is een behoefte gebleken om gezondheid van dieren in dit verband breder te kunnen zien dan alleen de benadeling van de gezondheid ten gevolge van o.a. (besmettelijke) ziekten. Door het toevoegen van “het welzijn van het dier” aan dit artikel kunnen ook situaties waarbij de diergezondheid en het dierenwelzijn worden geschaad ten gevolge van bijvoorbeeld ondervoeding of slechte verzorging, via het bestuursrecht worden gesanctioneerd. Het gaat hierbij in de praktijk met name om situaties waarbij een veehouder door diverse omstandigheden de omvang van het bedrijf niet meer aankan en dientengevolge zijn dieren verwaarloost door ze te weinig voeding of verzorging te geven. De toezichthouders (NVWA) kunnen aan de hand van beschikbare financiële ruimte, de omvang van de locatie en de beschikbare capaciteit in arbeid in de regel goed bepalen hoeveel dieren onder die omstandigheden te houden zijn.

Met deze maatregel kan een veehouder tijdelijk gedwongen worden zich te beperken tot het aantal dieren dat op grond van deze parameters mogelijk is. Voor een nadere motivering van de maatregelen van artikel 5.12 van de Wet dieren wordt verwezen naar de memorie van toelichting van de Wet dieren.

8.3 Bestuurlijke boete voor het tentoonstellen van dieren

In artikel 2.16, derde lid (nieuw), van de Wet dieren wordt een verbod opgenomen op deelname aan tentoonstellingen en keuringen met dieren die een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen lichamelijke ingreep hebben ondergaan (zie paragraaf 9). In het Besluit houders van dieren is op basis van artikel 2.16, eerste lid, van de Wet dieren een verbod opgenomen op deelname aan circussen en andere optredens met zoogdieren behorende tot wilde diersoorten. Beide verboden zijn zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk handhaafbaar. Het deelnemen aan circussen, tentoonstellingen of keuringen zal voor het dier op zichzelf doorgaans niet gepaard gaan met pijn of leed waardoor niet snel aanleiding zal zijn voor strafrechtelijk ingrijpen. Handhaving door middel van een bestuursrechtelijke herstelsanctie, zoals een last onder dwangsom, is echter weinig effectief. Er dient in dat geval altijd een hersteltermijn te worden gegeven waardoor deelname aan een tentoonstelling of een optreden veelal ongestraft kan plaatsvinden. De eigenaar of houder kan immers afwachten of de overtreding door handhavende instanties wordt geconstateerd en wanneer dit het geval is, kan de overtreding eenvoudig worden beëindigd door de tentoonstelling of het evenement met het betreffende dier te verlaten. De overtreding blijft in dit geval zonder gevolgen, zodat nauwelijks sprake is van een afschrikwekkende of preventieve werking. Om effectief te kunnen optreden is een aanvullende sanctie noodzakelijk. Daarom wordt voorgesteld om voor deze overtreding ook een bestuurlijke boete mogelijk te maken.

9. Verbod op deelname aan tentoonstellingen na bepaalde aangewezen lichamelijke ingrepen

Reeds in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren was een verbod ingeregeld op het tentoonstellen van dieren die een verboden ingreep hebben ondergaan. Dit verbod heeft ook een plaats gekregen in artikel 2.16, vierde lid, van de Wet dieren. Het verbod is ontstaan ter ondersteuning van het verbod op deze ingrepen zelf dat zeer lastig te handhaven is. Er zal immers zelden sprake zijn van heterdaad. Alhoewel het verbod al jaren bestaat, is nog geen sprake van een gewenste verandering in gedrag. Nog steeds worden zowel honden, paarden en ook schapen gecoupeerd, op tentoonstellingen getoond en worden er prijzen mee gewonnen. Het mogen tentoonstellen van (bijvoorbeeld) gecoupeerde dieren levert spanning op met de wens om een gedragsverandering te bereiken. Het aspect “couperen” kan bijvoorbeeld een overweging vormen in de beoordeling van dieren in een schoonheidswedstrijd. Om de vorenbedoelde gedragsverandering te bevorderen wordt daarom voorgesteld de deelname aan tentoonstellingen en wedstrijden met dieren die een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen ingreep hebben ondergaan te verbieden, ongeacht of de ingreep een medische oorzaak heeft. Het verbod geldt niet voor alle ingrepen omdat bijvoorbeeld ingrepen ter identificatie of het onvruchtbaar maken mogelijk moeten blijven. Ook het verhandelen valt niet onder het verbod omdat een dier dat

een ingreep om medische redenen heeft ondergaan nog steeds verkocht moet kunnen worden. Dit brede verbod is een belangrijk signaal dat past bij het uitgangspunt van de Wet dieren zoals onder meer verwoord in artikel 1.3, namelijk dat de integriteit of het welzijn van dieren steeds moet worden afgewogen tegen andere belangen en dat een inbreuk op de integriteit of het welzijn van dieren niet verder mag gaan dan redelijkerwijs noodzakelijk is. Het tentoonstellen van gecoupeerde dieren dient slechts ter vermaak van de mens. Dit belang weegt niet op tegen het belang van een dier op bescherming van zijn integriteit. Een dier dat deze ingrepen heeft ondergaan mag nog steeds gehouden worden, maar kan ingevolge dit voorstel niet langer tentoongesteld worden en geen prijs meer winnen. Het verbod op het tentoonstellen van dieren die bepaalde aangewezen ingrepen hebben ondergaan ondersteunt het beleid dat een ingreep slechts moet worden verricht wanneer dit noodzakelijk is. Hierdoor zal dit voorstel naar verwachting bijdragen aan de beoogde en gewenste gedragsverandering.

10. Doen vervallen strafbaarstelling algemene zorgplicht Wet dieren

Artikel 1.4 van de Wet dieren bevat een algemene zorgplicht voor dieren; overtreding van dit artikel is als misdrijf strafbaar gesteld. Deze zorgplicht heeft echter een algemeen karakter en is niet verder ingevuld door middel van specifieke voorschriften. Daar past een strafbaarstelling niet bij. Het moet dan immers voldoende duidelijk zijn welke gedragingen binnen de wettelijke delictsomschrijving vallen. Een verbod op concrete gedragingen waarbij sprake is van onnodig lijden van dieren, zoals dierenmishandeling en -verwaarlozing, is reeds opgenomen in de Wet dieren en is als zodanig ook strafrechtelijk handhaafbaar. Daarom wordt voorgesteld de strafbaarstelling van overtreding van de algemene zorgplicht te laten vervallen. Artikel 1.4 blijft met bestuurlijke herstelsancties handhaafbaar. Het artikel zal inwerking treden zodra de strafbaarstelling is komen te vervallen.

11. Preventieve maatregelen

Uit het onderzoek ‘De aard van het beestje; kenmerken en achtergronden van dierenmishandelaars’ uitgevoerd in opdracht van het Programma Politie en Wetenschap door Bureau Beke blijkt dat in Nederland nog weinig bekend is over de redenen en de oorzaken van dierenmishandeling. Onderzoek van de Faculteit diergeneeskunde en Bureau Beke via het Landelijk Expertisecentrum Dierenmishandeling waaraan o.a. de Hondenbescherming, de ministers van LNV en van Justitie en Veiligheid aan bijdragen, zal hier mogelijk meer inzicht in geven. Nadere maatregelen zoals specifieke voorlichting kunnen daarna worden overwogen. Ook worden dierenartsen via dit centrum ondersteund bij het herkennen van dierenmishandeling. Via het meldnummer ‘144 red een dier’ en via voorlichting over het goed houden en verzorgen van dieren op de website van het Landelijk Informatiecentrum Gezelschapsdieren (www.licg.nl) wordt kennis en alertheid over het welzijn van dieren bevorderd. Een alertere omgeving draagt bij aan vroegtijdige signalering en kunnen ingrijpen bij problemen. Het LICG wordt door belangrijke partijen uit de gezelschapsdierensector ondersteund: de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD) de Dierenbescherming, Dibevo (belangenbehartiger van de huisdierenbranche), de Faculteit diergeneeskunde van de Universiteit

Utrecht en Aeres MBO Barneveld dragen bij. Deze partijen nemen op deze wijze verantwoordelijkheid voor het uitdragen van een goede omgang met dieren.

12. Uitvoerings- en financiële consequenties

Met dit wetsvoorstel krijgen politie, openbaar ministerie en de rechterlijke macht meer mogelijkheden om strafbaar gedrag jegens dieren of waarbij dieren zijn betrokken respectievelijk op te sporen, te vervolgen en te berechten. De mate waarin in de praktijk gebruik gemaakt zal worden van dit nieuwe instrumentarium laat zich moeilijk voorspellen, maar in het algemeen zal selectief en gericht gebruik worden gemaakt van deze nieuwe bevoegdheden. De strafprocedure wijzigt als gevolg van dit wetsvoorstel niet en de voorgestelde wijzigingen sluiten nauw aan bij reeds bestaande strafrechtelijke bevoegdheden en maatregelen betreffende het gedrag van de verdachte of de veroordeelde. De voorgestelde wijzigingen zullen naar verwachting niet tot meer zaken leiden, er zullen slechts andere, beter op de zaak toegesneden bevoegdheden worden ingezet. De uitvoeringsconsequenties van dit wetsvoorstel zijn dan ook beperkt en de werkzaamheden die voortvloeien uit dit wetsvoorstel kunnen naar verwachting worden ingepast in de bestaande werkprocessen.

Gevolgen voor politie

De politie zal een belangrijke rol vervullen bij de benodigde dossieropbouw, voorafgaand aan het opleggen van de gedragsaanwijzing of de zelfstandige maatregel. Soms zullen de betrokkenen al geruime tijd in beeld zijn, wat de dossieropbouw vereenvoudigt. Daarnaast kunnen ook buitengewoon opsporingsambtenaren hier een signalerende rol vervullen. Ook is de politie verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de door de officier van justitie opgelegde gedragsaanwijzing. Indien de gedragsaanwijzing ziet op een vorm van begeleiding is de reclassering vanuit haar expertise de organisatie die hierop kan toezien.

In geval van overtreding van de door de officier van justitie opgelegde gedragsaanwijzing, is betrokkene strafbaar op grond van artikel 184a Wetboek van Strafrecht. Ook overtreding van het houdverbod is strafbaar gesteld in de Wet dieren. In die gevallen zal proces-verbaal opgemaakt worden en is het aan de officier van justitie om te beoordelen of vervolging wordt ingesteld. Het zal naar verwachting slechts gaan om een zeer beperkt aantal zaken.

Gevolgen voor openbaar ministerie

Zoals ook reeds in het voorgaande is aangegeven, krijgt de officier van justitie met de gedragsaanwijzing een aanvullend instrument in handen dat selectief en gericht zal worden ingezet. De gedragsaanwijzing zal naar verwachting worden ingezet in zaken waarin het openbaar ministerie ook zonder deze bevoegdheid overgegaan zou zijn tot vervolging en waar een houdverbod als bijzondere voorwaarde zou zijn geëist. Met de gedragsaanwijzing wordt toezicht dus slechts eerder mogelijk. De gedragsaanwijzing bestaat al sinds 2010, hiervoor zijn geen (aanvullende) organisatorische voorzieningen nodig. Ook voor de uitbreiding van de dadelijke tenuitvoerlegging geldt dat deze bevoegdheid reeds bestaat en toezicht mogelijk maakt in een eerdere fase.

Gevolgen voor rechterlijke macht

De uitbreiding van de dadelijke tenuitvoerlegging en de mogelijkheid om een houdverbod als zelfstandige maatregel op te leggen leidt naar verwachting niet tot een verzwaring van de werklast voor de rechterlijke macht. Deze wijzigingen bieden de rechter slechts meer mogelijkheden bij de berechting van zaken die toch al aan de rechter zouden worden voorgelegd. Tegen de gedragsaanwijzing van de officier van justitie is weliswaar beroep mogelijk bij de rechter, maar het aantal dierenwelzijnszaken is zo beperkt dat slechts een relatief zeer kleine groep personen in aanmerking komt voor een gedragsaanwijzing van de officier van justitie.

Het niet-naleven van de gedragsaanwijzing van de officier van justitie levert een strafbaar feit op, maar het aantal gedragsaanwijzingen als bedoeld in dit wetsvoorstel zal beperkt zijn waarvan slechts een zeer klein deel zal niet worden nageleefd. De voorgestelde regeling zal daarom naar verwachting niet leiden tot een wezenlijke belasting van de capaciteit van de gerechten.

Gevolgen voor de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming

De LID neemt overeenkomstig de hiertoe gemaakte afspraken met de departementen, de politie en de NVWA primair meldingen in behandeling die bestuursrechtelijk gesanctioneerd dienen te worden maar zal met regelmaat ook eerstelijns meldingen oppakken. Voor het onderhavige wetsvoorstel betekent dit dat de LID te maken heeft met overtreders die in aanmerking komen voor een educatieve maatregel en met overtreders die in aanmerking komen voor de vrijheidsbeperkende maatregel. Deze nieuwe sanctioneringsmogelijkheden zullen naar verwachting niet leiden tot een verzwaring van de werklast van de inspecteurs van de LID. De maatregelen zelf worden opgelegd door de rechter en de RVO en het toezicht op de naleving van de sanctie verschilt niet van de werklast naar aanleiding van hercontroles die nu eveneens worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn het via bestuursdwang aanpassen van de huisvesting of het inschakelen van een dierenarts. Met dit wetsvoorstel wordt de sanctionering naar verwachting een stuk effectiever gemaakt. Een educatieve maatregel zal naar verwachting een meerdere gevallen een structurele oplossing bieden en voorkomen worden dat de overtreding zich blijft herhalen. Het verbod op deelname aan tentoonstellingen met een dier dat een bepaalde aangewezen ingreep heeft ondergaan zal mogelijk tot een beperkte toename leiden van de handhavingslasten. Verwacht wordt dat dit initieel extra inspanning vergt, maar daarna meegenomen kan worden in het kader van reguliere controles.

Gevolgen voor de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

RVO is belast met het opleggen van de bestuursrechtelijke maatregelen op basis van de toezichtrapporten van de LID. Dit betekent dat RVO de mogelijkheid krijgt om een educatieve maatregel op te leggen. Na inwerkingtreding van deze nieuwe sanctioneringsmogelijkheid zal mogelijk sprake zijn van een beperkte toename in handhavingskosten omdat passende cursussen geïdentificeerd dienen te worden en meer maatwerk mogelijk is bij sanctionering. Omdat verwacht wordt dat deze sanctiemogelijkheid op termijn recidive zal voorkomen, en ook sprake is van een

versteving van het strafrechtelijke instrumentarium waardoor eveneens recidive zal worden voorkomen, is de uiteindelijke verwachting dat de handhavingslast afneemt.

Gevolgen voor de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit

De NVWA houdt primair toezicht op het welzijn van landbouwhuisdieren. De aanpassing van artikel 5.12 van de Wet dieren waarmee de mogelijkheden om maatregelen te treffen worden verruimd, levert naar verwachting geen extra lasten op. De maatregel is niet nieuw, de NVWA kan deze reeds opleggen in andere gevallen. De maatregel biedt de mogelijkheid om sneller toe te werken naar een structurele oplossing voor een bedrijf. Omdat ook hier sprake is van meer maatwerk en sanctionering met het oog op een structurele oplossing zal de lange termijn een besparing van de handhavingskosten te verwachten zijn. Het verbod op deelname aan tentoonstellingen met een dier dat een bepaalde aangewezen ingreep heeft ondergaan zal mogelijk tot een beperkte toename leiden van de handhavingslasten. Verwacht wordt dat dit initieel extra inspanning vergt, maar daarna meegenomen kan worden in het kader van reguliere controles.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

A Artikel 14b Wetboek van Strafrecht

De wijziging in artikel 14b houdt verband met de toevoeging van artikel 306a Sr aan artikel 14e Sr. Artikel 306a is toegevoegd aan de opsomming zodat een proeftijd van ten hoogste tien jaar ook mogelijk is indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde zich wederom schuldig zal maken aan overtreding van artikel 306a Sr.

B Artikel 14e Wetboek van Strafrecht

Dit artikel is reeds toegelicht in paragraaf 4. De formulering van het criterium in artikel 14e Sr is ontleend aan artikel 14b Sr in verband met het vaststellen van een proeftijd van ten hoogste tien jaren indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadeelt. Voor de toepassing van dit artikel worden ook de artikelen 254 en 254a en 306a.

De wijziging in het tweede lid is van redactionele aard.

C Artikel 184a Wetboek van Strafrecht

Deze wijziging vloeit voort uit de uitbreiding van artikel 509hh Sv. In artikel 184a Sr wordt het nieuwe onderdeel d van artikel 509hh toegevoegd waarmee het opzettelijk handelen in strijd met een gedragsaanwijzing van de officier van justitie als bedoeld in artikel 509hh, eerste lid, onder d Sv, als misdrijf strafbaar wordt gesteld. Voorlopige hechtenis is hiermee ook mogelijk is bij overtreding van een gedragsaanwijzing die is gegeven in verband met vrees voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren oplevert. Met deze wijziging wordt tevens inbeslagneming mogelijk.

D Artikel 306a Wetboek van Strafrecht

Artikel 306a Sr vervangt artikel 425 Sr, aangevuld met het aanhitsen van een dier op een ander dier en

het onvoldoende terughouden wanneer een dier een ander dier aanvalt (thans alleen aanhitsen op en aanvallen van een mens). De feiten worden tevens aangemerkt als misdrijf. Het artikel wordt opgenomen in artikel 67, eerste lid, Sv. Hiermee wordt inbeslagneming buiten heterdaad mogelijk. Artikel 425 sub 2 Sr blijft (in aangepaste vorm) wel bestaan als overtreding.

E Artikel 425 Wetboek van Strafrecht

Het nalaten van voldoende zorg voor het onschadelijk houden van een onder zijn hoede staand gevaarlijk dier (artikel 425 sub 2 Sr) blijft strafbaar als overtreding. Artikel 425 sub 1 Sr komt als overtreding te vervallen. Zowel in artikel 425 Sr als in artikel 306a Sr wordt ook het aanhitsen van een dier op een ander dier strafbaar gesteld.

Artikel II

A Artikel 67 Wetboek van Strafvordering

Zoals hiervoor al is toegelicht, wordt het nieuwe artikel 306a Sr opgenomen in artikel 67, eerste lid, onder c, Sv. Inbeslagneming buiten heterdaad op grond van artikel 96 Sv is immers alleen mogelijk indien sprake is van een verdenking een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, Sv. In combinatie met het aanmerken van dit feit als misdrijf wordt inbeslagneming buiten heterdaad hiermee dus mogelijk. Dit geldt ook voor de overtreding van de zelfstandige maatregel op grond van

B Artikel 509hh Wetboek van Strafvordering

Met de voorgestelde wijziging van artikel 509hh wordt een geval toegevoegd waarin de officier van justitie zijn bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing kan toepassen. Dit is hiervoor toegelicht in paragraaf 6.

Artikel III

A en D Artikel 2.16 en 8.6 Wet dieren

Met de voorgestelde wijziging van artikel 2.16, derde lid, wordt verboden deel te nemen aan tentoonstellingen of keuringen met dieren waarbij een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen lichamelijke ingreep is verricht, ongeacht de oorzaak van de ingreep .

Voorgesteld wordt om overtredingen van het verbod op het tentoonstellen van dieren te handhaven door middel van een bestuurlijke boete (artikel 8.6).

B en D Artikel 5.10a en 8.6 Wet dieren

Het doel van de educatieve maatregel is om te bewerkstelligen dat zowel op de korte als op de lange termijn dierverwaarlozing door houders die voortvloeit uit onkunde of onwetendheid, efficiënt, effectief en proportioneel kan worden aangepakt en verminderd, waarbij herhaling wordt voorkomen en houders uiteindelijk in staat worden gesteld op een verantwoorde manier dieren te houden. De minister van LNV kan, in aanvulling op de bestaande bestuursrechtelijke sancties, voor dit doel een educatieve maatregel opleggen aan elke houder die zich schuldig maakt aan verwaarlozing van dieren die niet zodanig ernstig is dat een strafrechtelijke aanpak gerechtvaardigd is indien er sprake is van overtredingen van de bepalingen ter bescherming van het dierenwelzijn. De educatieve maatregel is reeds toegelicht in paragraaf 8.1.

Voorts wordt voorgesteld om overtredingen van de educatieve maatregel door middel van een bestuurlijke boete te handhaven (artikel 8.6).

C Artikel 5.12 Wet dieren

Door de voorgestelde wijziging zal de bevoegdheid van de minister van LNV om maatregelen te treffen met betrekking tot bedrijven, inrichtingen en locaties worden verruimd naar overtredingen van welzijnsnormen. Thans geldt deze bevoegdheid alleen voorzover er risico's zijn voor de gezondheid van mens of dier. Dit is ook toegelicht in paragraaf 8.2.

E en G Artikel 8.11 en 8.12 Wet dieren

Omdat het houdverbod als zelfstandige maatregel wordt opgenomen in de Wet dieren, wordt ook de strafbaarstelling opgenomen in deze wet. Overtreding van de zelfstandige maatregel wordt in artikel 8.11 van de Wet dieren aangemerkt als misdrijf en via het toevoegen van een nieuw lid in artikel 8.12 is het daarmee ook een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. Evenals in de reeds bestaande regeling, blijft de maatregel van kracht na een eventuele overtreding. Met de strafmaat wordt aangesloten bij overtreding van de gedragsaanwijzing: in beide gevallen één jaar.

Tevens wordt voorgesteld om in artikel 8.11 van de Wet dieren de strafbaarstelling van overtredingen van artikel 1.4 te schrappen. Deze wijziging is reeds toegelicht in paragraaf 10.

F Artikel 8.11a Wet dieren

Het doel van de maatregel is nieuwe strafbare feiten te voorkomen en maatschappij en dieren te beschermen. De rechter kan voor deze doelen een houdverbod of een gebiedsverbod opleggen. Dit is reeds toegelicht in paragraaf 7. Een maatregel kan uit één van deze verplichtingen bestaan of uit verschillende soorten verplichtingen. De maatregel kan eveneens in combinatie met een hoofdstraf of een andere maatregel worden opgelegd (zesde lid). Dit kan bijdragen aan een maatregel die zoveel mogelijk is toegesneden op de concrete situatie. Naarmate de maatregel meer beperkingen oplegt aan de verdachte, worden aan de motivering zwaardere eisen gesteld, met name voor wat betreft de proportionaliteit van de maatregel. De rechter kan deze verplichtingen in verschillende gevallen opleggen. Dit is ook toegelicht in paragraaf 7. Ook indien de verdachte geen straf krijgt, maar het strafbare feit wel aan de verdachte kan worden toegerekend (artikel 9a Sr), kan de rechter de maatregel opleggen (eerste lid). De voorgestelde maximale termijn waarvoor de maatregel kan worden opgelegd is tien jaar. Deze volle duur van de maatregel kan passend zijn in geval van zeer ernstige of grootschalige vormen van dierenleed of verstoring van maatschappelijke rust. In die gevallen moet het mogelijk zijn om gedurende langere periode iemand te verbieden om dieren te houden.

Artikel IV

Het voorliggende wetsvoorstel raakt aan het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Kamerstukken 34 086). In dit artikel is voorzien in een samenloopregeling.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,