

Reactie op consultatie Wetsvoorstel aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting. Als advocaat die zeer regelmatig optreedt in zaken omtrent dieren, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk, voel ik mij geroepen op dit voorstel te reageren. Met name nu ik meen dat het wetsvoorstel deels overbodig is en tot een ongewenste uitbreiding van strafbaarstellingen leidt. Dit terwijl op andere punten juist tekortgeschoten is.

Mij is bekend dat de adviescommissie strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten een consultatiereactie heeft ingediend. Die reactie wordt onderschreven en om herhaling van zetten te voorkomen zal in mijn reactie slechts ingegaan worden op drie punten, te weten de introductie van een misdrijfvariant van artikel 425 Sr, de strafrechtelijke inbeslagname van levende dieren en de inzet van het bestuursrecht.

Artikel I: aanpassing 425 sr

Voorgesteld wordt om het huidige lid 1 van artikel 425 Sr als misdrijf op te nemen in een nieuw in te voeren artikel 306a. Daarin wordt ook de opzettelijke variant van het nalaten voldoende zorg te dragen voor het onschadelijk houden van een gevaarlijk dier opgenomen. De niet opzettelijke variant blijft strafbaar als overtreding onder 425 Sr. De wijziging lijkt vooral ingegeven door de eerder geuite wens van diverse dierenorganisaties en de wens inbeslagname ook buiten heterdaad mogelijk te maken.

Vastgesteld moet echter worden dat kennelijk de daadwerkelijke (strafrechtelijke en strafvorderlijke) noodzaak van invoering van deze wijziging in het geheel niet is onderzocht en dat kennelijk is gevaren op de wens en aanbeveling uit bijvoorbeeld het rapport van de Raad voor Dieraangelegenheden uit 2013. In dat rapport wordt, gesteld dat het vanwege de nadelige gevolgen en de maatschappelijke impact van bijtincidenten, aanbeveling zou verdienen om het niet voldoende onschadelijk houden van een gevaarlijk dier en het ophitsen van een dier als misdrijf strafbaar te stellen. Daaruit blijkt overigens dat kennelijk enkel naar de maatschappelijke impact is gekeken en dat ook in dat rapport de noodzaak van deze wijziging in het geheel niet is onderzocht.

Met deze voorgestelde wijziging wordt aldus in de eerste plaats een misdrijfvariant geïntroduceerd en wordt tevens het aanhitsen of het niet terughouden van een dier wanneer dat dier een ander dier aanvalt strafbaar gesteld.

Die laatste toevoeging aan artikel 425 lid 1 Sr lijkt zinvol. Thans is het immers zo dat het niet terughouden of het aanhitsen van een gevaarlijk dier alleen strafbaar is indien dat jegens een mens geschiedt, terwijl 425 Sr lid 2, het onschadelijk houden, die beperking niet kent. Dit terwijl lid 1 de 'zwaardere' variant is (hetgeen ook mag blijken uit de wens lid 1 tot misdrijf te maken). In die toevoeging, het tevens strafbaar stellen van het aanhitsen jegens een dier, kan ik mij dus vinden.

De wens om van het huidige lid 1 425 Sr een misdrijfvariant te introduceren lijkt op het eerste gezicht begrijpelijk. Het aanhitsen van een dier impliceert in zekere zin immers al bijna een vorm van opzet, het laat zich moeilijk voorstellen dat iemand een dier niet opzettelijk aanhitst of niet opzettelijk niet terughoudt, wanneer een mens of dier wordt aangevallen. Deze wijziging en ook de introductie van een opzettelijke variant van het tweede lid, zijn echter overbodig.

Ook nu al is het immers mogelijk dat de houder van een dier dat pijn of letsel veroorzaakt vervolgd wordt op basis van opzetdelicten, zoals mishandeling, poging tot zware mishandeling (bij aanvallen op mensen gericht) en vernieling (bij aanvallen op andere dieren gericht). Dat gebeurt in de praktijk

ook geregeld. Overigens verdient nog opmerking dat ook regelmatig vervolgd wordt voor zwaar lichamenlijk letsel door schuld.

Met de introductie van artikel 306a Sr wordt dan ook niet een uitbreiding van de strafbaarstelling geïntroduceerd, maar een nieuwe specialis. Een specialis die bovendien moeilijk te rechtvaardigen valt, gelet op het relatief beperkte aantal gevallen waarin van opzet sprake zal zijn. Zoals immers in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel ook opgemerkt wordt heeft een bijtincident vaak grote gevolgen, niet alleen voor de slachtoffers, maar ook voor de houder of eigenaar van een hond. Gesteld kan worden dat de meeste bijtincidenten door niemand gewild zijn, ook niet door de houder van de bijtende hond. Waarom het relatief beperkte aantal gevallen de introductie van een zelfstandige strafbaarstelling als misdrijf rechtvaardigt, terwijl vervolging ook al plaats kan vinden op basis van andere misdrijven, blijkt dan ook volstrekt onvoldoende. Als gezegd is kennelijk in het geheel niet nagegaan of de huidige wijze van vervolging tekortschiet of dat vervolging op basis van (zware) mishandeling of vernieling onvoldoende toereikend is in dergelijke gevallen.

Voor nu het kennelijke doel van die wijziging, het mogelijk maken van inbeslagname buiten heterdaad, dus ook thans al bereikt kan worden via een vervolging op basis van het bestaande, hiervoor besproken, instrumentarium. Dit terwijl het introduceren van een zelfstandige strafbaarstelling van de opzetvariant, het gevaar van een zogenaamd ‘net-widening-effect’ met zich brengt, in die zin dat de vervolging wordt ingestoken op de opzettelijke variant, puur en alleen om inbeslagname mogelijk te maken, waarna de verdenking vervolgens wordt afgezwakt naar de overtredingsvariant. Dit brengt met zich dat de opzetvariant misbruikt kan gaan worden om strafrechtelijke inbeslagname mogelijk te maken. Dit gevaar is zeker niet irreëel, gelet op de marginale toets in een beslagprocedure, waarover later meer.

Kort en goed blijkt niet dat nagegaan is of het huidige instrumentarium onvoldoende mogelijkheden zou bieden. Weliswaar wordt verwezen naar het rapport van de Raad voor Dieraangelegenheden uit 2013, maar ook in dat rapport wordt slechts gesteld dat vanwege de aard en de ernst van de schade die kan optreden wordt geadviseerd om artikel 425 Sr tot misdrijf te maken (p. 15 van het rapport). Echter, op basis van de huidige wetgeving kan ook op basis van overtredingen en ook indien vervolgd wordt op basis van die hier eerdergenoemde misdrijven, tot (uitgebreid) schadeverhaal gekomen worden, zodat ook dit geen argument is om een zelfstandige misdrijfvariant te introduceren.

De voorgestelde misdrijfvariant van 425 Sr is aldus gewoonweg overbodig. Het levert slechts een specialis op, terwijl voor het invoeren van een dergelijke specialis geen rechtvaardiging bestaat. Dit terwijl het invoeren van deze misdrijfvariant wel kan leiden tot meer onterechte inbeslagnames. Ik zou dan ook willen adviseren van deze wijziging af te zien en in ieder geval eerst gedegen te onderzoeken waarom het huidige instrumentarium, 425 Sr als overtreding en de commune misdrijven, onvoldoende soelaas zouden bieden, want dat blijkt nu gewoonweg niet.

Uitbreiding mogelijkheden inbeslagname

De hier al genoemde strafbaarstelling van de opzettelijke variant van het niet terughouden of het aanhitsen van een gevaarlijk dier als misdrijf, is mede ingegeven door de wens inbeslagname in dergelijke gevallen mogelijk te maken. Thans is inbeslagname op grond van artikel 425 Sr niet mogelijk buiten heterdaad. Hierboven is nut en noodzaak van de voorgestelde wijziging reeds aangestipt. Los daarvan verdient opmerking dat het, juist gelet op de uitgangspunten van het wetsvoorstel, aanbeveling zou verdienen de inbeslagname zoveel mogelijk terug te dringen. In het wetsvoorstel wordt weliswaar gerefereerd aan de intrinsieke waarde van het dier, maar de belangen van de verdachte c.q. beslagene komen in het wetsvoorstel in het geheel niet ter sprake. In de toelichting wordt slechts opgemerkt dat de intrinsieke waarde van een dier uitgangspunt is, wordt verwezen naar het rapport ‘een dier is geen ding’ en wordt, onder 5., opgemerkt dat bijtincidenten

ook veel impact hebben op de eigenaren van een hond, die het dier vaak als een volwaardig gezinslid zien.

De belangen van die eigenaren komen in het vervolg echter in het geheel niet terug. Dat is wat mij betreft een gemiste kans. Het zou gelet op die belangen en rekening houdend met de intrinsieke waarde van dieren, aanbevelingswaardig zijn juist te streven naar een zeer terughoudende inzet van strafvorderlijk beslag op dieren en dit wetsvoorstel aan te grijpen om voor het beslag op dieren aparte regels in het leven te roepen.

De intrinsieke waarde van dieren is ook wettelijk vastgelegd (1.3 Wet Dieren) en ook is wettelijk vastgelegd dat een dier geen zaak is (3:2a BW). Toch zijn de regels omtrent strafvorderlijk beslag onverminderd van toepassing op dieren, zoals ook de civiele kamer van het Hof Den Haag heeft bevestigd (Gerechtshof Den Haag 18 juli 2017, ECLI:NI:GHDHA:2017:2021). Naar aanleiding van dit arrest is overigens door verschillende dierenorganisaties ook een petitie gestart, met de oproep dieren niet langer als voorwerp te behandelen.

Momenteel wordt een inbeslaggenomen dier echter nog altijd op dezelfde wijze behandeld als ieder ander voorwerp, zoals een auto of een schemerlamp. Dit betekent dat tegen strafvorderlijk beslag kan worden opgekomen middels een klaagschrift op basis van artikel 552a Sv. In die klaagschriftprocedure wordt slechts een zeer marginale toets aan de dag gelegd, te weten of het hoogst onwaarschijnlijk is dat de strafrechter, later oordelend, tot verbeurdverklaring zal komen. Bij een niet apert onredelijke verdenking, strandt een klaagschrift dus op die toets. Dat betekent dat het beslag dan op de dieren blijft rusten. Het OM kan vervolgens, op basis van artikel 117 Sv, besluiten tot vervreemding of vernietiging van het beslag. Gelet op de hoge bewaarkosten van dieren, leidt dit ertoe dat de inbeslaggenomen dieren in de regel ruim voor de inhoudelijke behandeling van een strafzaak zijn vervreemd of geëuthanaseerd. Indien later toch tot teruggave besloten wordt door de zittingsrechter, hetgeen, vooral bij bijtincidenten, regelmatig gebeurt (zie het hierboven aangehaalde arrest van het hof Den Haag, zie ook: <https://www.advocatenblad.nl/2017/11/24/een-dier-is-g%E2%80%8Ceen-zaak/>), kan nog slechts teruggave van de tegenwaarde van het inbeslaggenomen dier worden overgegaan.

Indien een last tot teruggave volgt terwijl het beslag al is afgedaan, maakt de betrokkene aanspraak op schadevergoeding. Waar dat bij bijvoorbeeld een inbeslaggenomen auto of schemerlamp niet problematisch is, men koopt dan van die schadevergoeding immers een vervangend voertuig of een vervangende lamp, ligt dat bij levende dieren uiteraard anders. In de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel wordt, zoals al eerder opgemerkt is, immers ook expliciet opgemerkt:

“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”.

Juist nu dat wordt onderkend, strekt het tot de aanbeveling de verstrekkende maatregelen zoveel mogelijk te beperken en te zoeken naar alternatieven, bijvoorbeeld middels bestuursrechtelijke handhaving, waarover later meer.

Zo is onder de huidige wetgeving teruggave onder voorwaarden niet mogelijk. De officier kan weliswaar de beslagene (of een ander), als bewaarder aanwijzen, maar als de officier van justitie daartoe niet bereid is, kan de rechter na een klaagschrift enkel het beklag afwijzen of teruggave gelasten. Juist vanwege de emotionele waarde die dieren vertegenwoordigen, zou het goed zijn de beklagrechtter de mogelijkheid te geven tot teruggave onder voorwaarden. Ook omdat in dat kader als voorwaarde kan worden gesteld dat (bij beslag na een bijtincident) trainingen bij een erkende hondentrainer worden gevolgd of bepaalde maatregelen worden genomen (zoals een aanlijn- en

muilkorfplicht, de aanschaf van deurdrangers, etc.). Op die manier wordt niet alleen bereikt dat de eigenaar diens dierbare hond kan behouden, maar worden ook nieuwe bijtincidenten voorkomen. Daarnaast biedt dit de rechter die de zaak uiteindelijk inhoudelijk behandelt, nog alle ruimte om een beslissing ten aanzien van het dier te nemen. Die ruimte bestaat de facto niet meer indien het beslag al is vervreemd of vernietigd voorafgaand aan de zitting.

Daarnaast zou de rechter de mogelijkheid moet krijgen om, indien teruggave van de hond na een bijtincident niet wenselijk wordt geacht, een ander als bewaarder aan te wijzen, al dan niet op kosten van de betrokkene. Zo kan bijvoorbeeld bereikt worden dat de hond buiten de omgeving waar het incident heeft plaatsgevonden verblijft en wordt getraind en wordt eveneens vervreemding of vernietiging voordat inhoudelijk op de zaak wordt beslist, voorkomen.

Deze teruggave onder voorwaarden kan ook worden ingezet bij beslag op dieren in verband met een verdenking van dierenverwaarlozing, bijvoorbeeld waar het 'first offenders' betreft en waar aldus ruimte voor verbetering is.

Door teruggave onder voorwaarden mogelijk te maken, wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat een dier geen ding is en niet als voorwerp behandeld dient te worden. Daarnaast wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat strafvorderlijke dwangmiddelen zo terughoudend mogelijk moeten worden toegepast. Ten slotte wordt hiermee recht gedaan aan de belangen van de verdachte of de beslagene, die in dit wetsvoorstel onvoldoende naar voren komen.

Het is dan ook een gemiste kans dat dit wetsvoorstel niet is aangegrepen om ten aanzien van het strafvorderlijk beslag op dieren een aparte regeling in het leven te roepen.

Meer inzet bestuursrecht

Tot slot wordt opgemerkt dat het mijns inziens ook een gemiste kans is dat, hoewel op een aantal plaatsen in de toelichting wordt verwezen naar het rapport van de Raad voor Dierenaangelegenheden, de in dat rapport opgenomen aanbeveling dat gestreefd moet worden naar meer bestuursrechtelijke afdoening, niet is overgenomen.¹

Met de inzet van bestuursrecht kan in zaken die betrekking hebben op dierenwelzijn een daadwerkelijke gedragsverandering worden bereikt. In die zin is het voorgestelde artikel 5.10a Wet Dieren een positieve ontwikkeling. Het zou echter aanbeveling verdienen in zijn algemeenheid meer op het bestuursrecht in te zetten. Door het opleggen van lasten onder bestuursdwang bijvoorbeeld kan immers voorkomen worden dat direct tot inbeslagname overgegaan wordt, terwijl wel ingezet kan worden op gedragsverandering. Daarnaast zijn de mogelijkheden tot teruggave, indien er wel tot inbeslagname overgegaan wordt, in het bestuursrecht uitgebreider en zijn ook de mogelijkheden daarvoor voorwaarden aan te verbinden aanwezig. Ook op die manier kan voorkomen worden dat dieren onnodig lang in de opslag verblijven of worden vervreemd of geëuthanaseerd.

Waar het gaat om de handhaving naar aanleiding van bijtincidenten, is de bestuursrechtelijke handhaving aan burgemeesters of het college van B&W overgelaten. Die handhaving is geregeld in de Algemene plaatselijke verordening (APV) en hoe daarmee wordt omgegaan, verschilt per gemeente. Daarnaast is het zo dat een besluit van de burgemeester of het college alleen werking heeft in de betreffende gemeente. Een aanlijn- en muilkorfplicht bijvoorbeeld geldt alleen in de gemeente die die plicht heeft opgelegd. Een maatregel op basis van artikel 172 Gemeentewet kan alleen in de betreffende gemeente tenuitvoer gelegd worden.

¹ Zie in dat kader ook een eerdere blog van mijn hand: <https://www.sdu.nl/blog/strafrechtelijk-beslag-op-levende-dieren.html>.

Uit het oogpunt van rechtseenheid en rechtszekerheid maar ook met het oog op een effectieve handhaving, verdient het aanbeveling de bestuursrechtelijke handhaving bij bijtincidenten centraal te regelen. Uiteraard kan de bevoegdheid tot toepassing van die handhaving bij de gemeentes blijven liggen, maar als de basis handhavend op te treden centraal wordt geregeld, worden in de eerste plaats verschillen in de handhavingspraktijk weggenomen, hetgeen de rechtseenheid ten goede komt. Daarnaast kan het voorgestelde artikel 5.10a Wet Dieren dan ook ten aanzien van bijtincidenten worden toegepast, zodat een houder verplicht kan worden een training te doorlopen bij een erkend gedragsdeskundige. Thans is het immers zo dat gemeenten na een eerste bijtincident vaak een aanlijn- en muilkorfgebod opleggen. Dat damt weliswaar het gevaar van herhaling in, maar pakt de oorzaken van onwenselijk gedrag niet aan. Daardoor is het gevaar voor nieuwe bijtincidenten, met alle gevolgen voor zowel de maatschappij als de eigenaar van de bijtende hond van dien, navenant. Indien echter verplicht kan worden gedragstrainingen te doorlopen, al dan niet naast een eventueel aanlijn- en muilkorfgebod, wordt dat gevaar verder ingedamd. Ook op die manier kan uiteindelijk onnodig beslag op levende dieren voorkomen worden.

Conclusie

In het wetsvoorstel is te weinig oog voor de belangen van de verdachte of beslagene. Ook wordt, nu de voorstellen leiden tot uitbreiding van de mogelijkheden tot beslag op levende dieren, aan de intrinsieke waarde van dieren te weinig recht gedaan.

Het wetsvoorstel is waar het de introductie van een misdrijfvariant van artikel 425 Sr betreft onvoldoende doordacht en onderbouwd. De noodzaak van die wijziging blijkt niet, handhaving van opzettelijke overtreding van dit artikel is nu al mogelijk op basis van commune delicten. Dit terwijl de introductie van dit artikel wel het gevaar met zich brengt dat een vervolging vaker ten onrechte op basis van de misdrijfvariant wordt ingestoken, puur en alleen om de inzet van strafvorderlijke dwangmiddelen mogelijk te maken. In dat verband kan nog een keer worden benadrukt dat de praktijk leert dat het aantal bijtincidenten waarbij van opzet sprake is, zeer beperkt is.

Het is een gemiste kans dat dit wetsvoorstel niet is aangegrepen om een aparte regeling voor het strafrechtelijk beslag op levende dieren in het leven te roepen. Juist nu in het wetsvoorstel regelmatig gerefereerd wordt aan de intrinsieke waarde van dieren en juist gelet op hoe ingrijpend de inbeslagname van een huisdier voor een betrokkene is, ligt het voor de hand daar een aparte regeling voor in het leven te roepen of in ieder geval de huidige regeling zo aan te passen dat aan het uitgangspunt dat dieren geen voorwerpen zijn daadwerkelijk recht gedaan wordt.

Onder meer vanwege diezelfde reden is het een gemiste kans dat niet wordt ingezet op minder strafrechtelijke handhaving en meer bestuursrechtelijke afdoening.

Jaap Baar, advocaat

<http://www.kuygbaar.nl/mensen/jaap-baar/>