

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
t.a.v mw [REDACTED]
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
[REDACTED]
www.om.nl

Datum 28 november 2018
Onderdeel WBOM
Ons kenmerk [REDACTED]
Uw kenmerk [REDACTED]
Onderwerp Advies conceptwetsvoorstel Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte mevrouw [REDACTED],

Bij brief van 4 oktober 2018 heeft u namens de minister voor Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over het conceptwetsvoorstel Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing. Met het wetsvoorstel wordt beoogd het bestaande instrumentarium voor de opsporing, het openbaar ministerie en de rechter in dierenwelzijnszaken op onderdelen aan te vullen en te versterken. Het betreft, voor zover voor het openbaar ministerie van belang, de volgende voorstellen:

1. Een wijziging van artikel 509hh Sv, waardoor de officier van justitie de mogelijkheid krijgt om, voorafgaand aan de uitspraak, een gedragsaanwijzing betreffende het houden van dieren op te leggen.
2. Een wijziging van artikel 14e Sr, waardoor de rechter de mogelijkheid krijgt om te bevelen dat algemene en bijzondere voorwaarden die zijn verbonden aan een voorwaardelijke veroordeling (houdverbod) dadelijk uitvoerbaar zijn.
3. De introductie van een houdverbod als zelfstandige (vrijheidsbeperkende) strafrechtelijke maatregel. Bovendien wordt voorgesteld om overtreding van de maatregel strafbaar te stellen.
4. Een splitsing van artikel 425 Sr, waarvan een gedeelte (het huidige onderdeel 1°) in een iets aangepaste vorm terugkeert in een nieuw artikel 306a Sr.

Het College heeft met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen en is gaarne bereid om daarover te adviseren. Omwille van de overzichtelijkheid zal het College in zijn advies de hierboven genoemde onderwerpen, voor zover noodzakelijk, achtereenvolgens aan de orde stellen.

Alvorens tot deze puntsgewijze bespreking over te gaan, veroorlooft het College zich een meer algemene opmerking. Die vloeit voort uit de titel van de wet, te weten 'Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing'. (Over de spelling 'dierverwaarlozing' zal het College een opmerking maken in de (enige) bij dit advies behorende bijlage.) Het is het College opgevallen dat er in de memorie van toelichting eigenlijk niet of nauwelijks aandacht wordt besteed aan het juridisch kader rond de begrippen 'dierenmishandeling' en 'dierverwaarlozing'. In het geval van 'dierenmishandeling' is dat mogelijk niet zo verwonderlijk. Dat woord is immers het opschrift van artikel 2.1 van de Wet dieren en is als zodanig een wettelijke term. 'Dierverwaarlozing', daarentegen, is geen wettelijke term. Ziet het College het goed dan kan de niet gedefinieerde term 'dierverwaarlozing' onder bepaalde omstandigheden betrekking hebben op gedragingen die onder artikel 2.1 van de Wet dieren vallen. In dat geval wordt 'dierenmishandeling' gepleegd door 'dierverwaarlozing' (denk aan 'het benadelen van de gezondheid of het welzijn van het dier' uit lid 1 van artikel 2.1 en aan 'het niet verlenen van de nodige zorg aan een hulpbehoevend dier' uit lid 6). Maar daarnaast is er ook nog 'dierverwaarlozing' te bedenken buiten het kader van artikel 2.1, waarbij in het bijzonder kan worden gedacht aan het achtste lid van artikel 2.2 van de Wet dieren (de – iets aangepaste – opvolger van het oude artikel 37 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren). Dit achtste lid luidt nu als volgt: "Het is houders van dieren verboden aan deze dieren de nodige verzorging te onthouden." Daarnaast zijn er ook overschrijdingen van normen uit het Besluit houders van dieren die onder omstandigheden als 'dierverwaarlozing' zouden kunnen worden gekwalificeerd. Een en ander betekent, kortom, dat 'dierverwaarlozing' een term is die niet zonder meer voor zichzelf spreekt en die daarom in de memorie van toelichting een nadere afbakening behoeft waarbij die afbakening vanzelfsprekend zal worden bepaald door het terrein (denk aan het onderscheid tussen particuliere dierhouders versus professionals) dat de wet beoogt te bestrijken.

1. De gedragsaanwijzing van de officier van justitie

Artikel 509hh Sv is in 2010 ingevoerd ter versterking van de handhaving van de openbare orde.¹ De officier van justitie kan ingevolge artikel 509hh Sv een

¹ Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, *Stb.* 2010, 325.

gedragsaanwijzing geven ter beëindiging van ernstige overlast. De te geven gedragsaanwijzing is een voorlopige maatregel in het geval onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk wordt geacht. In de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel zijn als voorbeelden genoemd van feiten die tot de aanwijzing aanleiding zouden kunnen geven: fysiek geweld, verzet tegen politieambtenaren of medewerkers van veiligheidsdiensten, bedreiging, discriminerend gedrag, wapendelicten of ernstige vormen van verbale agressie.² Het wetsvoorstel kende een uitvoerige parlementaire behandeling, waarbij de probleemanalyse, de urgentie, de noodzaak van de voorgestelde bevoegdheid en de figuur van de gedragsaanwijzing van de officier van justitie, met name gezien in diens relatie tot de strafrechter, diepgaand zijn besproken.

De gedragsaanwijzing zoals wij die nu kennen wordt, op grond van artikel 509hh Sv, alleen gegeven in relatief ernstige gevallen. Echter, de memorie van toelichting bij het thans voorliggende wetsvoorstel bevat uitsluitend een instrumentele uitleg, waarbij geschetst wordt dat een nieuwe variant aan het bestaande artikel 509hh Sv wordt toegevoegd. Een grondige beschouwing van de verschijningsvormen van dierenmishandeling waarbij een gedragsaanwijzing op zijn plaats zou zijn ontbreekt. Het College adviseert om in de memorie van toelichting een uitvoeriger onderbouwing van het voorstel op te nemen, waarbij de urgentie en de noodzaak om deze nieuwe vorm van gedragsaanwijzing te introduceren worden toegelicht.

Meer in het bijzonder wijst het College op het volgende. Voorgesteld wordt om een nieuw onderdeel d toe te voegen, waardoor de aanhef en dit onderdeel gezamenlijk als volgt gaan luiden: "De officier van justitie is bevoegd de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan een gedragsaanwijzing te geven in geval van verdenking van een strafbaar feit (...) in verband waarmee de vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren oplevert."

Hier rijst de meer principiële vraag naar het verband tussen enerzijds de gedraging van de verdachte en anderzijds het begrip 'ernstige overlast' zoals dit voorkomt in het opschrift van Titel IID van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering. (Dit opschrift luidt: 'Gedragsaanwijzing *ter beëindiging van ernstige overlast*'. Cursivering toegevoegd.) In het huidige eerste lid van artikel 509hh lid 1 Sv zijn de onderdelen a en b in zekere zin een expliciete reflectie van het begrip 'ernstige overlast'. In onderdeel a gaat het om een *ernstige* verstoring van de openbare orde en in onderdeel b om *ernstig* belastend gedrag voor personen. In onderdeel c komt het woord 'ernstig' niet voor, maar toch zal steeds

² *Kamerstukken II, 2007/08, 31467, 3, p. 7.*

gelden dat een feitencomplex, wil het via de band van onderdeel c aanleiding kunnen zijn tot het geven van een gedragsaanwijzing ter beëindiging van *ernstige* overlast, beslist van een zekere ernst zal moeten zijn.³ Bovendien zit er aan onderdeel c een zeker openbareordeaspect, dan wel ten minste een openbaarheidsaspect, tenzij er van 'overlast' ook sprake is bij hinder voor één of enkele individuen (een uitleg die volgens het College niet heeft voorgezeten tijdens de totstandkoming van de in voetnoot 1 genoemde wet). Wat betekent deze notie voor de gevallen van dierenmishandeling en dierverwaarlozing die buiten de waarneming van anderen plaatsvinden en zonder dat de openbare orde hierdoor wordt verstoord of een derde hierdoor hinder ondervindt? Is er dan toch voldaan aan de voorwaarden waaronder een gedragsaanwijzing mag worden gegeven?

Nu het nieuwe onderdeel d is geschied op de leest van het huidige onderdeel c, geldt het zojuist genoemde vereiste van de 'zekere ernst' vermoedelijk ook voor onderdeel d. Daarom bevat de memorie van toelichting evenwel onvoldoende explicitering. Niet blijkt, bijvoorbeeld, waarop de officier van justitie de vrees voor herhaald gevaar voor de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren kan baseren. In de memorie van toelichting wordt slechts gesteld dat niet is vereist dat de verdachte reeds eerder of herhaaldelijk (soortgelijke) strafbare feiten heeft gepleegd en dat de vrees voor gedrag dat herhaald gevaar oplevert op zichzelf al voldoende kan zijn voor het geven van een gedragsaanwijzing. Betekent dit dat het enkele aantreffen van een aantal verwaarloosde dieren al een situatie oplevert waarin de officier van justitie een gedragsaanwijzing kan opleggen? Of moet er toch meer zijn waarop de vrees voor herhaaldelijk gedrag kan worden gebaseerd? In welke situatie wordt van de officier van justitie verwacht dat hij een gedragsaanwijzing uitvaardigt?

Het College meent, kortom, dat een simpele verwijzing naar de eisen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid in de memorie van toelichting niet voldoende is en adviseert om, zoals ook is gebeurd in de toelichting op het wetsvoorstel "Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast", aan de hand van voorbeelden de noodzaak en de urgentie van dit gedeelte van het wetsvoorstel nader te onderbouwen.

Voorgesteld wordt voorts om het opzettelijk handelen in strijd met een gedragsaanwijzing die op grond van artikel 509hh lid 1 onder d Sv door de officier van justitie is gegeven strafbaar te stellen.

In de huidige situatie is overtreding van een gedragsaanwijzing die is gegeven op grond van de gevallen die worden genoemd in de onderdelen a en c van lid 1, strafbaar en kan die overtreding worden vervolgd via artikel 184 Sr (het niet

³ Zie in dit verband ook Sackers in *T&C Strafvordering* (12^{de} druk), art. 509hh Sv, aant. 2.

opvolgen van een bevoegd gegeven ambtelijk bevel).⁴ Ingeval de gedragsaanwijzing is opgelegd op grond van lid 1 onderdeel b (vrees voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen) is het opzettelijk in strijd daarmee handelen zelfstandig strafbaar gesteld in artikel 184a Sr. Overtreding van artikel 184a Sr kent een hogere strafbedreiging dan artikel 184 Sr en is een misdrijf waarvoor, ingevolge artikel 67 lid 1 onder b Sv, voorlopige hechtenis is toegelaten.

De strafbaarstelling in onderdeel d wordt toegevoegd aan artikel 184a Sr, zodat, volgens de memorie van toelichting, voorlopige hechtenis ook mogelijk wordt 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.

Het College merkt op dat de memorie van toelichting op pagina 8 sterk de indruk wekt dat de enkele overtreding van de gedragsaanwijzing tot gevolg kan hebben dat een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven. Dat behoeft enige relativering. Voorlopige hechtenis mag alleen worden toegepast wanneer een of meer van de in artikel 67a Sv genoemde gronden aanwezig zijn. Er moet sprake zijn van een geschokte rechtsorde of van vluchtgevaar, ofwel er moet recidivegevaar bestaan⁵ dan wel een risico op belemmering van het onderzoek, bijvoorbeeld door (het zoeken van) contact met getuigen. Voorts blijft ingevolge artikel 67a lid 3 Sv een bevel tot voorlopige hechtenis achterwege in het geval de kans groot is dat in de periode waarover het bevel zich zou uitstrekken de duur van de naar verwachting op te leggen vrijheidsstraf wordt overschreden. De opsomming van gronden in artikel 67a Sv is limitatief, andere gronden voor voorlopige hechtenis zijn uitgesloten.⁶ Het toepassen van voorlopige hechtenis om te voorkomen dat iemand, ondanks een verbod daartoe, opnieuw dieren gaat houden is niet mogelijk. Voorzienbaar is dat in geval van dierenmishandeling of dierverwaarlozing wel strafrechtelijk kan worden opgetreden, maar dat het daadwerkelijk toepassen van voorlopige hechtenis illusoir zal blijken te zijn vanwege het ontbreken van een grond. Het College adviseert de memorie van

⁴ Hof Amsterdam 9 september 2014, ECLI:GHAMS:2014:3750. (In deze uitspraak heeft het hof uitdrukkelijk overwogen dat (in het concrete te beoordelen geval) niet onderdeel b aan de orde was, maar onderdeel a. Strikt genomen heeft de beslissing geen betrekking op onderdeel c, maar het lijdt geen twijfel dat artikel 184 Sr ook kan worden toegepast op een gedragsmaatregel gegeven op verdenking van een delict dat voldoet aan de omschrijving van onderdeel c.)

⁵ Op de specifieke wijze als bedoeld in de onderdelen 2° en 3° van lid 2 van artikel 67a Sv.

⁶ Het College laat hier voor het gemak de in artikel 75 lid 1 Sv genoemde grond buiten beschouwing, omdat die zich uitsluitend kan voordoen na een berechting in eerste aanleg.

toelichting in deze zin aan te passen, zodat de geschetste onduidelijkheid wordt weggenomen.

In de memorie van toelichting wordt op de overgang van pagina 8 naar pagina 9 verder gezegd dat met deze wijziging⁷ tevens inbeslagneming mogelijk wordt. Uitgelegd wordt dat de praktijk behoefte heeft aan de mogelijkheid tot inbeslagneming van dieren wanneer deze dieren worden gehouden in strijd met een houdverbod⁸, ook als deze dieren wel op de juiste wijze worden gehouden en verzorgd en er op dat moment geen sprake is van dierenleed. Verder wordt er gesteld dat inbeslagneming altijd mogelijk is wanneer er (opnieuw) sprake is van dierenmishandeling of dierverwaarlozing, maar dat het onwenselijk is om pas te kunnen ingrijpen wanneer opnieuw sprake is van strafbaar gedrag jegens dieren. Het College begrijpt deze toelichting niet goed. Onder het huidige recht is het opzettelijk in strijd handelen met een gedragsaanwijzing strafbaar via de band van artikel 184 Sr als die gedragsaanwijzing is gegeven op verdenking van een delict dat voldoet aan de omschrijving van onderdeel a of onderdeel c van het eerste lid van artikel 509hh Sv.⁹ Als het nieuwe onderdeel d (van het eerste lid) **niet** wordt toegevoegd aan artikel 184a Sr zal het opzettelijk in strijd handelen met een gedragsaanwijzing die is gegeven op verdenking van een delict dat voldoet aan de omschrijving van het nieuwe onderdeel d op dezelfde wijze (als nu geldt voor de onderdelen a en c) strafbaar zijn via de band van artikel 184 Sr. Dus ook als het nieuwe onderdeel d niet wordt toegevoegd aan artikel 184a Sr is inbeslagneming van dieren mogelijk als wordt geconstateerd dat de verdachte het opgelegde verbod negeert en toch opnieuw dieren is gaan houden. Zo'n constatering zal vrijwel zonder uitzondering neerkomen op de ontdekking van een strafbaar feit op heterdaad, waarbij het strafbare feit het zojuist genoemde artikel 184 Sr is. De in weerwil van het verbod gehouden dieren kunnen dan, onverschillig of er al dan niet sprake is van dierenmishandeling of dierverwaarlozing, op grond van artikel 96 lid 1 Sv in beslag worden genomen. Gelet op het feit dat met de 'gewone' strafbaarstelling van de bevelsweigerings (via artikel 184 Sr) al wordt tegemoetgekomen aan hetgeen volgens de memorie van toelichting in de praktijk wenselijk wordt geacht, is het vervolgens de vraag waarom de overtreding van het verbod dieren te houden, opgelegd op grond van artikel 509hh lid 1 onderdeel d, strafbaar zou moeten worden gesteld in artikel 184a Sr. Artikel 184a Sr is een delict waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Zoals hierboven is uiteengezet is het niet voorstelbaar dat de feitelijke toepassing

⁷ Bedoeld is: de toevoeging van onderdeel d aan artikel 184a Sr.

⁸ Bedoeld is: het houdverbod zoals dat wordt geïntroduceerd door de toevoeging van onderdeel e aan het tweede lid van artikel 509hh Sv.

⁹ Zie voetnoot 4.

van voorlopige hechtenis zich in deze gevallen zal voordoen. Toch acht de wetgever het in sommige gevallen wenselijk dat voor bepaalde 'mindere' delicten voorlopige hechtenis wordt toegelaten. Het belang daarvan is dan gelegen in het feit dat de opsporingsambtenaar meer bevoegdheden heeft.¹⁰ Zo kan hij in dat geval op grond van artikel 96 Sv ook bij ontdekking buiten heterdaad daarvoor vatbare voorwerpen in beslag nemen. Of de opsporingsambtenaar kan op grond van artikel 96a Sv een persoon die redelijkerwijs moet worden vermoed houder te zijn van een voor inbeslagneming vatbaar voorwerp bevelen dat hij dit ter inbeslagneming zal uitleveren. Het College kan zich voorstellen dat de noodzaak voor deze bevoegdheden zich ook zullen voordoen bij de opsporing van de overtreding van de door de officier van justitie opgelegde maatregel. Gedacht kan worden aan het geval dat de politie een tip krijgt dat een persoon ondanks het verbod toch weer dieren is gaan houden en dat dit niet aanstonds kenbaar is. De verdachte houdt deze dieren bijvoorbeeld in een schuur verborgen. Op dat moment moet de politie wel kunnen optreden tegen het houden van dieren door deze verdachte. Het College adviseert om de memorie van toelichting aan te vullen met het hierboven genoemde en verwante voorbeelden om de noodzaak van het toevoegen van onderdeel d aan artikel 184a Sr te motiveren.

2. De dadelijke uitvoerbaarheid van algemene en bijzondere voorwaarden (wijziging artikel 14e Sr)

Artikel 14e Sr biedt de rechter de mogelijkheid om de aan een voorwaardelijke straf verbonden voorwaarden en het op de naleving van die voorwaarden uit te oefenen toezicht, dadelijk uitvoerbaar te verklaren. Eerlijk gezegd begrijpt het College niet goed waarom in het wetsvoorstel niet voor een una-via-stelsel wordt gekozen. Het College licht dit toe. In het wetsvoorstel wordt het reeds genoemde houdverbod niet alleen geïntroduceerd als voorlopige maatregel,¹¹ maar ook als een afzonderlijke sanctie, te weten een sanctie van het type *maatregel*. Die maatregel wordt in de volgende paragraaf van deze brief besproken. In de op deze nieuwe sanctie betrekking hebbende bepaling (artikel 8.11a Wet dieren) wordt in het vierde lid de dadelijke uitvoerbaarheid van de maatregel geregeld. Als het om sancties gaat is de maatregel dus de eerste weg. In de memorie van toelichting wordt daarnaast, als tweede weg, de mogelijkheid opengehouden om het houdverbod te blijven hanteren als voorwaarde bij een voorwaardelijk op te leggen *straf* (zie op p. 4 de verwijzing naar artikel 14c, tweede lid, sub 14, Sr en op p. 9 de woorden 'houdverbod als bijzondere voorwaarde'). Voor deze tweede weg

¹⁰ Het delict wordt immers 'een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid' van het Wetboek van Strafvordering.

¹¹ Het (reeds besproken) nieuwe onderdeel e van het tweede lid van artikel 509hh Sv (gedragsaanwijzing).

was nog niet voorzien in de dadelijke uitvoerbaarheid en die lacune wordt nu door het wetsvoorstel aangevuld door middel van een wijziging van artikel 14e Sr. Het College is van oordeel dat het wenselijk is om in het voorliggende wetsvoorstel uitdrukkelijk te overwegen dat er maar één manier (*una via*) is om het houdverbod *als sanctie* toe te passen, namelijk door oplegging van de nieuwe maatregel. Het in de plaats daarvan óók nog kunnen hanteren van het houdverbod als voorwaarde bij een voorwaardelijk op te leggen straf, is ingewikkeld en overbodig. Als er goede redenen zijn om de tweede weg niet overbodig te achten, dan is het wenselijk dat daaraan uitdrukkelijk aandacht wordt besteed in de memorie van toelichting. Blijken die goede redenen er niet te zijn, dan kunnen, wat het College betreft, de wijzigingen van de artikelen 14b en 14e Sr komen te vervallen.

3. De rechterlijke zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel

Voorgesteld wordt om in de Wet dieren in een nieuw artikel 8.11a een vrijheidsbeperkende maatregel op te nemen. Bij de rechterlijke uitspraak waarbij iemand wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld of waarbij overeenkomstig artikel 9a Sr wordt bepaald dat geen straf wordt opgelegd, kan de rechter tevens een vrijheidsbeperkende maatregel opleggen. Deze maatregel kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen geen of minder dieren te houden dan wel bepaalde diersoorten niet te houden. Ook kan de verdachte een gebiedsverbod worden opgelegd.

Het voorgestelde artikel 8.11a is op vrijwel dezelfde wijze geformuleerd als artikel 38v Sr. Voor zover het betreft de aanleiding voor het opleggen van de vrijheidsbeperkende maatregel vormen belangrijke zinsdelen in het eerste lid een doublure van artikel 38v Sr, namelijk: "Ter beveiliging van de maatschappij ... of ter voorkoming van strafbare feiten ... kan een maatregel strekkende tot beperking van de vrijheid worden opgelegd bij de rechterlijke uitspraak: 1^e waarbij iemand wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld; 2^e waarbij overeenkomstig artikel 9a Sr wordt bepaald dat geen straf zal worden opgelegd."

Deze tekstuele overeenkomsten roepen de vraag op hoe het voorgestelde artikel 8.11a zich precies verhoudt tot artikel 38v Sr. Ingevolge artikel 91 Sr is artikel 38v Sr ook toepasselijk op feiten waarop bij andere wetten of verordeningen straf is gesteld, tenzij de wet anders bepaalt. Als algemeen aanvaarde regel geldt dat wetgeving buiten het Wetboek van Strafrecht zich bij voorkeur dient te onthouden van bemoeienis met de algemene bepalingen uit het Eerste boek van het Wetboek van Strafrecht.¹² De formele wetgever kan van het algemene deel expliciet

¹² Cleiren, in *T&C Strafrecht*, art. 91 Sr, aant. 7.

afwijken in een bijzondere wet, zij het pas nadat is vastgesteld dat "het volstrekt noodig is".¹³

Gelet op de doublure in de formulering van het eerste lid meent het College dat de voorgestelde strafrechtelijke vrijheidsbeperkende maatregel van artikel 8.11a onvoldoende onderscheidend is ten opzichte van artikel 38v Sr. Het artikel zou beter moeten worden toegesneden op de wet waarin dit artikel wordt opgenomen, te weten de Wet dieren. Dat zou kunnen door het eerste lid van artikel 8.11a zodanig te wijzigen dat duidelijk is dat het opleggen van de vrijheidsbeperkende maatregel alleen mogelijk is in het geval er sprake is van een veroordeling voor strafbare feiten die bij de Wet dieren strafbaar zijn gesteld. Bijvoorbeeld door onderdeel 1 en 2 als volgt te formuleren:

1°. waarbij iemand wordt veroordeeld wegens een feit dat bij of krachtens deze wet strafbaar is gesteld;

2°. waarbij overeenkomstig artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht wordt bepaald dat ter zake van een strafbaar feit als bedoeld onder 1° geen straf zal worden opgelegd.

Verder gaat het College ervan uit dat het de bedoeling is dat, als er sprake is van een verdenking van een feit dat strafbaar is gesteld in de Wet dieren en een vrijheidsbeperkende maatregel is aangewezen, dan ook de maatregel van artikel 8.11a wordt opgelegd en niet het algemene artikel 38v Sr wordt toegepast (bijvoorbeeld voor het opleggen van een gebiedsverbod). Artikel 8.11a moet daarom worden gezien als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 38v Sr. Het College adviseert om in de memorie van toelichting een alinea op te nemen waarin het *lex-specialiskarakter* van artikel 8.11a en de positie van dit artikel ten opzichte van artikel 38v Sr wordt uitgelegd.

In de memorie van toelichting wordt niet uitgelegd waarom de rechterlijke zelfstandige maatregel moet worden opgenomen in de Wet dieren. Vooralsnog is het College ervan uitgegaan dat door het opnemen van de maatregel in de Wet dieren het ook de bedoeling is dat de maatregel uitsluitend kan worden opgelegd in geval van een veroordeling voor een feit dat strafbaar is gesteld in de Wet dieren.

Mocht het echter de bedoeling zijn dat ook in andere gevallen een maatregel tot het verbieden van het houden van dieren opgelegd moet kunnen worden – en de inleiding in hoofdstuk 7 op pagina 9 geeft daartoe wel enige aanleiding door te refereren aan het in het Wetboek van Strafrecht strafbaar gestelde ophitsen van een gevaarlijk dier – dan geeft het College in overweging om te bezien of de voorgestelde maatregel toch niet beter kan worden opgenomen in het Wetboek

¹³ Smidt I 1891, p. 545.

van Strafrecht door artikel 38v Sr te wijzigen. Een aanvulling van artikel 38v Sr, inhoudende een houdverbod van dieren in verband met de bescherming van het welzijn of de gezondheid van dieren, zou naar het oordeel van het College niet op principiële bezwaren hoeven te stuiten.

In het eerste lid van artikel 38v Sr zou een specifiek op de bescherming van het welzijn en de gezondheid van dieren gericht zinsdeel kunnen worden opgenomen, bijvoorbeeld 'ter voorkoming van de benadeling van de gezondheid of het welzijn van dieren'. Aan het tweede lid van artikel 38v zou in een nieuw onderdeel e het verbod om dieren te houden kunnen worden toegevoegd.

Het enige verschil tussen het bestaande artikel 38v Sr en de nu voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel van 8.11a is, dat de laatste voor ten hoogste tien jaren kan worden opgelegd en de gedragsmaatregel uit artikel 38v Sr voor maximaal vijf jaren. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat in de praktijk zelden een houdverbod wordt opgelegd van langer dan drie jaar voor dieren mishandeling of dierverwaarlozing en dat van de maximale termijn voor de proeftijd (tien jaar) op grond van artikel 14b Sr tot op heden nog geen gebruik is gemaakt. Gesteld wordt dat de huidige maximale termijnen in de praktijk blijken te voldoen. Het College meent derhalve dat ook voor de duur van de maatregel aangesloten zou kunnen worden bij de vijf jaren van artikel 38v Sr.

In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat de psychosociale problematiek vaak kenmerkend is voor plegers van dierenwelzijnsdelicten. Voor deze groep zal de vervangende hechtenis van artikel 38w Sr niet of onvoldoende afschrikwekkend zijn. Vervangende hechtenis is bovendien geen oplossing in gevallen waarin de betrokkene toch dieren houdt. Daarom wordt voorgesteld om overtreding van de opgelegde maatregel van artikel 8.11a strafbaar te stellen. Als wordt besloten om een vrijheidsbeperkende maatregel die is toegesneden op het voorkomen van nieuw dierenleed alsnog in artikel 38v Sr op te nemen, zal er dus ook een op de overtreding van deze maatregel toegesneden strafbepaling moeten komen. In een nieuw artikel in Titel VIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht (Misdrijven tegen het openbaar gezag), zou, naar analogie van artikel 195 Sr, het overtreden van een door de rechter opgelegde maatregel strafbaar kunnen worden gesteld door te bepalen dat hij die dieren houdt, wetende dat hem bij rechterlijke uitspraak is bevolen dit niet te doen, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

Vervangende hechtenis én een strafbaarstelling als een dubbel vangnet voor één en dezelfde gedraging lijkt een beetje te veel van het goede. Daarom zal waarschijnlijk ook een kleine wijziging van artikel 38w Sr noodzakelijk zijn om de strafbaarstelling als enig vangnet over te houden. Deze wijziging moet tot gevolg

hebben dat een bevel dat vervangende hechtenis zal worden toegepast alleen betrekking kan hebben op de huidige onderdelen a t/m d van het tweede lid van artikel 38v Sr.¹⁴

4. Aanhitsen als misdrijf

In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat de Raad voor dierenaangelegenheden (RDA) in een rapport zijn zienswijze over het maatschappelijk (on)aanvaardbaar gedrag van honden uiteen heeft gezet en in het bijzonder een aantal aanbevelingen heeft gedaan in verband met door honden veroorzaakte bijtincidenten.¹⁵ De RDA adviseerde, gelet op de aard en de ernst van de schade die kan optreden bij bijtincidenten, de gedraging die thans als overtreding in artikel 425 Sr strafbaar is gesteld, aan te merken als misdrijf. De reden daarvoor zou zijn dat inbeslagneming mogelijk wordt buiten heterdaad. Deze aanbeveling wordt opgevolgd en het huidige artikel 425 sub 1 Sr (overtreding) wordt als misdrijf in een nieuw artikel 306a opgenomen. Het nieuwe artikel 306a kent twee onderdelen. In het onderdeel sub 1 wordt strafbaar gesteld "hij die een dier op een mens of op een dier aanhitst of een onder zijn hoede staand dier, wanneer het een mens of dier aanvalt, niet terughoudt." In onderdeel sub 2 wordt strafbaar gesteld "hij die opzettelijk nalaat voldoende zorg te dragen voor het onschadelijk houden van een onder zijn hoede staand gevaarlijk dier."

De nieuwe strafbaarstelling, met de daarbij behorende toelichting, behoeft enige aanvulling en verbetering. De memorie van toelichting stelt op pagina 6 dat het aanmerken als misdrijf impliceert dat de feiten opzettelijk moeten zijn begaan. Dat is niet correct, er zijn immers ook culpoze misdrijven. Ten dele is de kwestie hier echter niet problematisch, omdat het woord 'opzettelijk' uitdrukkelijk is opgenomen in onderdeel 2° van het nieuwe artikel 306a Sr. Wat onderdeel 1° betreft geldt het volgende. In het woord 'aanhitsen' is, wat het College betreft, sprake van zogenoemd ingeblikt opzet. Uitgaande van de betekenis die dit werkwoord in het algemeen spraakgebruik heeft, is het immers nauwelijks

¹⁴ In Hof Amsterdam 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:3968 is het OM niet-ontvankelijk verklaard in de vervolging (op grond van artikel 184 Sr) ter zake van de niet-naleving van een opgelegd gebiedsverbod, omdat dezelfde gedraging van de verdachte ook al aanleiding had gevormd voor de inwilliging van een vordering tot executie van vervangende hechtenis, behorend bij een eerder opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel (artikelen 38v t/m 38x Sr). Tegen dit arrest heeft het OM cassatieberoep ingesteld. Het is dienstig om het oordeel van de Hoge Raad mee te nemen bij de verdere besluitvorming over de vraag naar een dubbel of een enkel vangnet.

¹⁵ Raad voor dierenaangelegenheden, *Verantwoord dieren houden, paal en perk aan onaanvaardbaar gedrag van honden en hun houders*, 2013.

denkbaar dat aanhitsen anders dan opzettelijk gebeurt. Dit geldt echter niet voor 'niet terughouden'. Die gedraging is nu een misdrijf geworden, zonder dat duidelijk is wat het schuldverband is. Hier zou dus het woord 'opzettelijk' niet misstaan ('opzettelijk niet terughoudt'). Problematisch is echter wel dat dit opzet vaak nauwelijks te bewijzen zal zijn. Het simpele verweer 'Ik heb uit alle macht aan de riem getrokken, maar mijn hond was sterker dan ik' zal, bij de honden waar het hier meestal om gaat, vrijwel altijd aan het bewijs van opzet in de weg staan. Soortgelijke bewijsproblemen spelen ook bij het opzet uit onderdeel 2°. De memorie van toelichting zou aan duidelijkheid winnen indien voorbeelden worden opgenomen waaruit blijkt wanneer laatstbedoeld opzet kan worden aangenomen. Als die voorbeelden niet te geven blijken te zijn, is de conclusie dat deze gedraging (ook) als overtreding strafbaar moet blijven.

5. Impact op bedrijfsvoering openbaar ministerie

Door het wetsvoorstel krijgt het openbaar ministerie meer mogelijkheden om zaken met betrekking tot dierenmishandeling en -verwaarlozing te behandelen. Dit zal naar verwachting leiden tot een toename van het aantal (buitengerechtelijke) procedures van enkele tientallen tot maximaal honderd op jaarbasis, verdeeld over het Functioneel Parket en de parketten in het land. Artikel 509hh Sv wordt uitgebreid en biedt de officier van justitie de mogelijkheid om een gedragsaanwijzing te geven voor een houdverbod tot aan de uitspraak door de rechter. De interventieafdelingen van de parketten zullen over deze mogelijkheid en over de juiste registratie in GPS geïnstrueerd moeten worden. Ook moeten er sluitende structurele afspraken worden gemaakt over de wijze waarop door inspectie dierenbescherming en politie toezicht zal worden gehouden op naleving van een gegeven aanwijzing. Ook in de uitvoering zal hierover tussen parketten en toezichthoudende autoriteiten gecommuniceerd moeten worden, opdat bij niet naleven van de aanwijzing vervolgactie wordt ondernomen. Het College wijst er in dit verband tevens op dat met de naderende inwerkingtreding van de *Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen* de huidige uitvoeringspraktijk op punten zal wijzigen.

Hoogachtend,



Procureur-generaal

Bijlage 1

Redactionele opmerking

Artikel II, letter B, onder 3 luidt: "Aan het tweede lid wordt onder vervanging van de punt door een komma aan het slot van onderdeel c een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. geen of minder dieren, dan wel bepaalde diersoorten niet, te houden.

Opmerking College:

De woorden 'aan het slot van onderdeel c' moeten worden vervangen door 'aan het slot van onderdeel d'.

Twee opmerkingen van taalkundige aard

[1]

Op pagina 2 van het advies heeft het College kort aandacht besteed aan het juridisch kader rond de termen 'dierenmishandeling' en 'dierverswaarlozing'. In de hoofdtekst van het advies heeft het College (om in lijn te blijven met het wetsvoorstel) telkens de spelling 'dierverswaarlozing' overgenomen, maar eigenlijk wil het College graag zijn voorkeur uitspreken voor 'dierenverswaarlozing'.

Het College licht dit graag toe. Op zichzelf is 'dierenverswaarlozing', taalkundig gezien, niet 'beter' dan 'dierverswaarlozing'. Omgekeerd is de vorm 'diermishandeling' ook niet onmogelijk – maar wel weinig gangbaar. 'Dierenverswaarlozing' heeft (net als 'dierenmishandeling') een tussenklank die soms wel en soms niet optreedt. Daar zit geen vast patroon in. De voornaamste reden waarom bijvoorbeeld 'mensenrechten', 'boekenweek' en 'dierentuin' bij voorkeur wel die tussenklank krijgen en 'menswetenschap', 'boekhandel' en 'diersoort' bij voorkeur niet, is eenvoudigweg frequentie. Een voorkeur voor 'dierverswaarlozing' dan wel 'dierenverswaarlozing' valt niet expliciet uit de naslagwerken af te leiden.

Het College vindt echter 'dierenverswaarlozing' wat meer voor de hand liggen; die vorm sluit aan bij inhoudelijk vergelijkbare samenstellingen als 'dierenbescherming', 'dierenrechten', 'dierenpolitie', en 'dierenleed' (en dus ook 'dierenmishandeling'), die een stuk gebruikelijker zijn dan 'dierbescherming', 'dierrechten' etc. De belangrijkste reden is echter dat in eerdere strafvorderingsrichtlijnen van het College telkens over 'dierenverswaarlozing' wordt gesproken (zie laatstelijk *Stcr.* 2015, 4241). Het zou, voor de eenheid van het

taalgebruik in de regelgeving, wenselijk zijn als bij die spelling zou worden aangesloten.

Een ander 'voordeel' van het hanteren van 'dierenverwaarlozing' is dat de woordgroep 'dierenmishandeling en -verwaarlozing' (dan wel: 'dierenmishandeling of -verwaarlozing') dan ook weer klopt. Deze woordgroep komt nu elf keer voor in de memorie van toelichting. Het weglatingsstreepje (vóór 'verwaarlozing') suggereert dat daar 'dieren' is weggelaten (immers: 'dierenmishandeling'), maar die suggestie is onjuist. In plaats van 'dierenmishandeling en dierenverwaarlozing' is immers telkens bedoeld 'dierenmishandeling en dierverwaarlozing'.

[2]

Op pagina 13, bij de redactionele opmerking, is artikel II, letter B, onder 3 geciteerd. Die bepaling roept de volgende zin in het leven:

'De gedragsaanwijzing kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen: geen of minder dieren, dan wel bepaalde diersoorten niet, te houden'.

De formulering na de dubbele punt vindt het College ongelukkig gekozen. In principe is de zin grammaticaal wel mogelijk, als samentrekking van '(...) bevolen geen of minder dieren te houden, dan wel bepaalde diersoorten niet te houden'.

De twee komma's kunnen daarbij niet gemist worden, alleen al omdat zonder komma's de dubbele ontkenning 'geen diersoorten niet te houden' zich sterk opdringt. De zin stukt echter op een vreemde manier na het woord 'niet'. Het is veel duidelijker om de samentrekking te vermijden en de (tang)constructie op te lossen met 'geen of minder dieren te houden, dan wel bepaalde diersoorten niet te houden'.