

**Advies LID naar aanleiding verzoek 4
oktober 2018**

Datum 28-11-2018

Aanleiding

Dit advies is opgesteld naar aanleiding van het op 4 oktober jl toegezonden concept-wetsvoorstel Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing.

Algemeen

De Stichting Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) constateert dat het wetsvoorstel nieuwe mogelijkheden biedt in de strafrechtelijke- en bestuursrechtelijke handhaving. Dit is uiteraard een zeer positieve ontwikkeling om ervoor te zorgen dat dieren zoveel mogelijk effectief beschermd kunnen worden tegen personen die de Wet dieren overtreden.

In de memorie van toelichting (concept) wordt terecht beschreven (onder 4, derde alinea) dat onder andere de LID in de praktijk reeds toeziet op de naleving van het dierenhoudverbod als bijzondere voorwaarde. Bij deze willen wij benadrukken – zoals beschreven op pagina 11 onderaan - dat ook in het geval dat sprake is van een zelfstandig dierenhoudverbod zoals bedoeld in artikel 8.11a Wet dieren (nieuw) de LID een rol ziet in het toezicht op de naleving ervan.

Wijziging Wetboek van strafrecht

Uit het voorstel wijziging artikel 14e Sr blijkt dat dadelijke tenuitvoerlegging ook bij het dierenhoudverbod als bijzondere voorwaarde mogelijk wordt gemaakt. In artikel 14e, tweede lid Sr (nieuw) staat dat sprake dient te zijn van een situatie waarin 'er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een *misdrif* zal begaan dat de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadeelt ..' (mijn cursief). Gelet op het systeem van de wet is dat een begrijpelijke keuze. Toch willen wij erop wijzen dat een dadelijke tenuitvoerlegging wellicht ook passend geacht kan worden indien er ernstig rekening moet worden gehouden dat veroordeelde artikelen uit het Besluit houders van dieren zal overtreden (overtredingen). Denk daarbij bijvoorbeeld aan het overtreden van artikel 1.7, onderdeel b: 'degene die een dier houdt, draagt er zorg voor dat een dier slechts onder de hoede wordt gesteld van een persoon die kennelijk tot de verzorging in staat is' of bijvoorbeeld overtreding van het artikel 1.7, onderdeel c dat ziet op het onmiddellijk op passende wijze verzorgen van een ziek of gewond dier.

Wijzigingen Wet dieren

Artikel 2.16 Vertoning van dieren

Uit de voorgestelde tekst tot wijziging van artikel 2.16, derde lid Wet dieren blijkt dat het derde lid – zoals thans het geval is – slechts toepassing vindt op 'tentoonstellingen of keuringen'. De begrippen 'tentoonstellingen' en 'keuringen' zijn niet nader gedefinieerd in artikel 1.1 Wet dieren. In de memorie van toelichting (nieuw) wordt deelname aan 'wedstrijden' beschreven. Wellicht is het goed aandacht te besteden aan deze begrippen, gelet op het feit dat in het Besluit houders van dieren – bij de toepassing van de artikelen met betrekking tot het bedrijfsmatig houden van dieren – de begrippen tentoonstelling, *beurs* of *markt* en rol spelen. *Vertoning* van dieren (benaming artikel 2.16) kan breder worden geïnterpreteerd dan tentoonstellingen, keuringen, beurzen, markten en/of wedstrijden.

Het is begrijpelijk dat het verbod niet verder is doorgetrokken naar al het verhandelen van dieren, omdat ook sprake kan zijn van couperen naar aanleiding van een medische oorzaak. Handhaving op grond van het ontbreken van een medische oorzaak bij dieren die verhandeld worden is in de praktijk echter lastig bewijsbaar gelet op het ontbreken van verplichtingen met betrekking tot de wijze van documenteren van deze medische noodzaak.

Artikel 5.10a Educatieve maatregel

Uit paragraaf 8.1 van de memorie van toelichting (concept) blijkt dat de educatieve maatregel niet bedoeld is voor situaties die zodanig ernstig zijn dat strafrechtelijk ingrijpen gerechtvaardigd is, bijvoorbeeld wanneer sprake is van 'opzet of zeer ernstige gevolgen zoals dode dieren'. Hier staat uitdrukkelijk vermeld dat sprake is van een 'voorbeeld', maar wat ons betreft geeft dit voorbeeld een eenzijdig beeld van de situaties waarin strafrechtelijk ingrijpen gerechtvaardigd wordt geacht. Wellicht is het goed daarmee rekening te houden bij de verdere behandeling van het voorstel, door geen voorbeelden te benoemen of meer uiteenlopende voorbeelden.

De educatieve maatregel is bedoeld voor 'goedwillende houders die uit onwetendheid of onkunde' hebben gehandeld en die 'naar verwachting wel in staat zullen zijn om op de juiste manier dieren te houden en te verzorgen'. De bereidheid van de betrokkene is niet meegenomen in de overweging. Het volgen van een cursus en het daadwerkelijk leren daarvan hangt waarschijnlijk ook samen met de bereidheid van betrokkene. Is het de bedoeling ook overtreders die niet bereid zijn te leren deze maatregel op te leggen? Voorts wordt gesteld dat de educatieve maatregel 'dierverwaarlozing zowel op de korte als op de lange termijn ..' kan aanpakken en verminderen. Het lijkt ons gepast hierbij op te nemen dat een educatieve maatregel geen passende maatregel is op het herstellen van reeds geconstateerde dierverwaarlozing en dat dierverwaarlozing gesanctioneerd wordt door middel van strafrecht of mogelijk een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom gepaard gaand met een educatieve maatregel om herhaling te voorkomen. Daarnaast lijkt het raadzaam te concretiseren wanneer de educatieve maatregel succesvol is geweest.

Artikel 5.12 Bedrijven, inrichtingen en locaties

Met betrekking tot de maatregelen wordt in het voorstel voorzien in een uitbreiding gericht op het welzijn van dieren. Mede met het oog op effectuering van deze maatregelen, lijkt het een gepaste stap om ook artikel 8.4 Wet dieren (medewerkingsplicht) aan te passen. Het bestuursrechtelijk sanctioneren (want: de medewerkingsverplichting kan te allen tijde worden gesanctioneerd door middel van artikel 184 Sr) van de medewerkingsverplichting is slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk. Zoals in de memorie van toelichting (concept) wordt toegelicht bij artikel 5.12 Wet dieren, bevat ook artikel 8.4 Wet dieren nog geen grondslag voor 'het welzijn van dieren'. Het bestuursrechtelijk kunnen sanctioneren van de medewerkingsverplichting zal artikel 5.12 (nieuw) bevorderen maar daarnaast ook andere gevallen kunnen ondersteunen in een meer effectieve handhaving.¹

Artikel 8.6 Definitie (bestuurlijke boete)

Uit de wijziging met betrekking tot de definities blijkt dat de bestuurlijke boete een breder bereik zal krijgen dan thans toegepast. De keuze om artikel 2.16 Wet dieren ook bestuurlijk beboetbaar te maken betreft een inhoudelijke wijziging ten opzichte van de toepassing van de bestuurlijke boetes tot nu toe. Zoals uit de memorie van toelichting Wet dieren blijkt, was het vertonen van dieren met ingrepen tot op heden een handeling die meer paste bij de strafrechtelijke handhaving (in dit geval door middel van het economisch strafrecht).² Voor wat betreft de handhaving van het vertonen van dieren – waarbij het vaststellen van de overtreding van meer technische aard is – lijkt een bestuurlijke boete een effectieve keuze. Daarbij dient wel in aanmerking genomen te worden dat in de algemene maatregel van bestuur (in artikel 2.16, derde lid (nieuw) beschreven) de normschending in relatie tot de begrippen omtrent het *vertonen* duidelijk wordt beschreven.

Artikel 8.11 strafbaarstelling

Artikel 8.11 (nieuw) zorgt ervoor dat een gedraging in strijd met het dierenhoudverbod in de vorm van een strafrechtelijke vrijheidsbeperkende maatregel een zelfstandig misdrijf én een VH-feit oplevert zoals bedoeld in artikel 67, eerste lid Sv. Dit is vanuit handavingsperspectief onmisbaar. Door deze strafbaarstelling kan een veroordeelde

¹ Wellicht dat gewacht wordt op de algemene mogelijkheid van bestuursrechtelijk sanctionering op grond van 5:20 Awb die wellicht voortvloeit uit het concept-wetsvoorstel *Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en het nieuwe nadeelcompensatierecht*

² Kamerstukken II 2007/08, 31389, nr. 3 (MvT), pagina 71 e.v.

immers worden vervolgd én bestaat de juridische mogelijkheid de aangetroffen dieren strafrechtelijk in beslag te nemen (met het oog op verbeurdverklaring).

Artikel 8.11a Strafrechtelijke vrijheidsbeperkende maatregel

Het is goed te lezen dat in de memorie van toelichting (concept) aandacht wordt besteed aan het houderschapbegrip. Uit de praktijk is immers gebleken dat een houdverbod niet kon worden geeffectueerd in verband met een te summiere beschrijving van de houder. Uit rechterlijke uitspraken blijkt inmiddels dat vanuit de rechterlijke macht zeker aandacht is voor het houderschapbegrip. Wij willen bij deze benadrukken dat in alle gevallen van een houdverbod – gedragsaanwijzing, bijzondere voorwaarde of de maatregel – het van groot belang is duidelijk te maken wat het houderschap in dat geval inhoudt. Dat kan voorkomen dat niet opgetreden kan worden als dieren bijvoorbeeld civielrechtelijk worden overgedragen óf indien een ander wordt aangewezen als ‘hoofdverzorger’ van de dieren.

Het concept-wetsvoorstel besteedt in de memorie van toelichting onder paragraaf 7 (De rechterlijke zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel) en de artikelsgewijze toelichting 8.11 en 8.12 geen aandacht aan de mogelijkheid dieren in beslag te nemen indien de veroordeelde het houdverbod – als zelfstandige maatregel - overtreedt. Het is voor de LID echter een belangrijk onderdeel van dit wetsvoorstel dat daarin gelukkig wél voorziet: eindelijk staan onze inspecteurs niet meer met lege handen op het moment dat een veroordeelde wederom dieren houdt. Het maakt het ingrijpen vóórdat veroordeelde weer in de fout gaat mogelijk. We willen bij deze benadrukken dat voor een effectieve handhaving van het dierenhoudverbod het noodzakelijk is dat betrokkenen bewust zijn van deze mogelijkheid tot inbeslagname.

Verhouding tot de bijzondere voorwaarde

In de memorie van toelichting (concept) is een subparagraaf opgenomen over de verhouding van de maatregel tot de bijzondere voorwaarde (pagina 13 en 14). Voor wat betreft het toepassen van de bijzondere voorwaarde in het algemeen lijkt niet in de overweging betrokken dat afwezigheid van bereidheid bij de verdachte om de voorwaarde na te leven, een contra-indicatie kan zijn voor het opleggen van zo'n voorwaarde.³ Voorts lijkt de toepassing van de bijzondere voorwaarde in de memorie van toelichting (concept) juist mogelijk geacht in het geval van een ernstige persoonlijkheidsstoornis terwijl dit ook een contra-indicatie lijkt omdat het opleggen van een voorwaardelijke straf bij ernstige gedragsstoornissen mogelijk niet passend wordt geacht.⁴ In deze gevallen zou het mogelijk juist passend zijn een zelfstandige maatregel op te leggen.

Los van het bovenstaande, is in de memorie van toelichting (concept) een erg beperkte toepassing beschreven van de zelfstandige maatregel. Deze beperkte toepassing blijkt uit het voorbeeld dat ‘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’ gedacht kan worden aan oplegging van een maatregel. Door zo'n beperkt voorbeeld te volgen, ontstaat het risico dat de zelfstandige maatregel slechts van toepassing geacht kan worden bij handelingsvergripen zoals mishandeling of het doden van dieren. Uit de praktijk blijkt echter een lacune tussen de gevallen waarin een bijzondere voorwaarde opgelegd kan worden en de beoogde gevallen voor toepassing van een dierenhoudverbod in de vorm van de zelfstandige maatregel. Het betreft de grote groep van gevallen waarin sprake is van dierverwaarlozing en/of het aantasten van het dierenwelzijn door toedoen van de houder. Dit omvat ook misdrijven waarbij houders – om uiteenlopende redenen – hun dieren onvoldoende zorg geven of ernstig beperken in hun behoeften waardoor het welzijn wordt aangetast en/of waar sprake is van een niet-meewerkende verdachte of persoonlijkheidsstoornissen. Ook in deze gevallen is het van belang een houdverbod in de vorm van een maatregel op te kunnen leggen.

³ *Handelingen I* 2011/12, 6, item 4, p. 25, *Kamerstukken II* 2009/10, nr. 3, p.2 en *Kamerstukken II* 2010/11, 32319, nr. 7, p. 2 en af te leiden uit de Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden (2015A002) (paragraaf 2.2.)

⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32319, nr. 7, p. 32