

Vergaderjaar 2005–2006

30 511

Voorstel van wet van de leden Eerdmans en Wolfsen tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het verhogen van de maximale proeftijd voor misdrijven die de gezondheid of het welzijn van dieren benadelen, en in verband met het verhogen van het strafmaximum voor onder meer het doden van andermans dieren

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

1. Inleiding

Met het opleggen van een straf door de rechter wordt onder meer beoogd herhaling te voorkomen. Een belangrijk instrument hierbij is de voorwaardelijke veroordeling.

De bijzondere voorwaarden, die binnen het strafrecht bij een voorwaardelijke veroordeling van de persoon die zich schuldig heeft gemaakt aan (ernstige) dierenmishandeling kunnen worden opgelegd, gebieden de veroordeelde iets te doen (onderricht volgen, behandeling ondergaan) of iets te laten (b.v. niet langer dieren houden). En dit met als stok achter de deur de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf op vordering van de officier van justitie. De bijzondere voorwaarde is een prima manier om personen die daarvoor zijn veroordeeld te verbieden nog langer dieren te houden. Helaas bestaat deze mogelijkheid nu voor maximaal drie jaren. Dankzij het amendement Wolfsen¹ op het wetsvoorstel Herijking Straffmaxima dat inmiddels tot wet is verheven, geldt op dit moment een maximale proeftijd van tien jaar voor misdrijven gericht tegen of gevaar veroorzakend voor de onaantastbaarheid van het lichaam van één of meer personen. De bedoeling van ons initiatiefwetsvoorstel is om de rechter de mogelijkheid te bieden deze langere proeftijd ook op te leggen bij veroordeling wegens dierenmishandeling.

Dierenmishandeling is geen wettelijk begrip. Voor dit wetsvoorstel verstaan de indieners onder dierenmishandeling: misdrijven waarbij zonder doel disproportioneel letsel wordt toegebracht aan een dier of op dergelijke wijze de gezondheid daarvan wordt benadeeld en misdrijven waarbij zonder doel disproportioneel het welzijn van het dier op andere wijze wordt benadeeld². Voor deze strafbare feiten introduceren indieners het begrip «misdrijf dat de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadeelt». Hierna zullen nog specifiek de strafbare feiten worden aangeduid, die onder dit criterium zullen komen te vallen.

Het tweede element van het wetsvoorstel beoogt de maximale gevangenisstraf die in artikel 350, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht is

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 28 484, nr. 15, zoals gewijzigd door de door de vaste commissie voor Justitie, Kamerstukken II, 2004–2005, 28 484, nr. 50.

² Kamerstukken II, 16 447, p. 28.

gesteld op het opzettelijk en wederrechtelijk doden, beschadigen, onbruikbaar maken en wegmaken van eens anders dier te verhogen.

2. Praktijk

Uit cijfers van de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) blijkt dat in 2004 bij de inspectie 5168 meldingen binnen kwamen van dierenmishandeling. Maar liefst 2099 dieren werden in beslag genomen. In veel gevallen van dierenmishandeling is er sprake van recidive. Dat blijkt uit het jaarverslag 2004 van de Inspectiedienst. In 40% van de actuele voorbeelden uit het jaarverslag blijkt het om daders te gaan die om dezelfde reden al eerder met justitie in aanraking zijn geweest.

Twee voorbeelden uit de praktijk van de Inspectiedienst:

1. Controleurs van de Algemene Inspectiedienst (AID) van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit treffen op 21 januari 2005 in een weiland in Bladel, eenendertig ernstig verwaarloosde paarden aan. Diverse dieren zijn uitgedroogd, uitgeput en hebben te lange en uitgegroeide hoeven. Ook staan in dezelfde wei nog negenendertig schapen en geiten die er slecht aan toe zijn. Na onderzoek van de dieren door twee dierenartsen wordt besloten, een paard en vier schapen vanwege hun slechte conditie, ter plaatse te laten inslapen. De overige dieren zijn na overleg met de officier van justitie overgebracht naar een dierenopvangcentrum. De man is in het verleden al eerder bekeurd door de AID en ook vaker gewaarschuwd omdat hij zijn dieren verwaarloosde. Tegen de eigenaar wordt proces-verbaal opgemaakt terzake de verwaarlozing van zijn dieren.
2. De Algemene Inspectiedienst treft op 22 maart 2005 in Groningen vijf dode geiten, een dode pony en een dood veulen aan. Daarnaast worden diverse sterk verwaarloosde dieren aangetroffen. Een paard wordt in beslag genomen omdat het dier sterk vermagerd is. De eigenaar van de dieren heeft volgens de AID al eerder een boete gekregen voor verwaarlozing. De AID heeft opnieuw proces-verbaal opgemaakt tegen de Groninger, ditmaal voor verwaarlozing en het overtreden van de Destructiewet.¹

Door dit soort excessen en de onmacht van hen die ze moeten bestrijden lopen de frustraties soms hoog op. Het steeds weer opnieuw dode of ernstig zieke dieren moeten ophalen bij dezelfde personen gaat de inspecteurs niet in de koude kleren zitten. Hoewel de boete kan oplopen tot € 11 250,00 besluit de rechter hier zelden toe. Dit staat nog los van het feit dat ook hier geldt dat men «een kale kip niet kan plukken». Oftewel de boete is vaak te laag of komt niet aan. Al geruime tijd bereiken ons dan ook berichten uit «het veld» waarin verzocht wordt om een mogelijkheid om notoire dierenbeulen het recht te ontnemen nog langer dieren te houden (houdverbod).

3. Wettelijk kader

3.1 De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD)

Hoofdstuk III van de GWWD, getiteld «De zorg voor het welzijn van dieren» bevat een aantal bepalingen die, kort gezegd, mishandeling, verwaarlozing of het anderszins benadelen van de gezondheid of het welzijn van dieren verbieden.

De algemene strafbaarstelling van dierenmishandeling is neergelegd in artikel 36, eerste lid, van de GWWD. Artikel 36 luidt:

¹ Persbericht AID 23 maart 2005.

1. Het is verboden om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van een dier te benadelen.
2. Tot de in het eerste lid verboden gedragingen worden in ieder geval gerekend:
 - a. een dier arbeid doen verrichten, welke kennelijk zijn krachten te boven gaat of waartoe het uit hoofde van zijn toestand ongeschikt is;
 - b. een koe met overvolle uier vervoeren of op een markt of openbare verkoping ten verkoop houden;
 - c. bij de verlossing van een koe gebruik te maken van dierlijke trekkracht of van een niet door Onze Minister daarvoor toegelaten krachttoestel;
 - d. een hond als trekkracht gebruiken.
3. Een ieder is verplicht hulpbehoevende dieren de nodige zorg te verlenen.

Artikel 36, eerste lid, van de GWWD fungeert als «vangnet»-bepaling ten opzichte van de artikelen 37, 40, 43¹ en 61, eerste lid, van de GWWD, in welke bepalingen bepaalde aspecten van dierenmishandeling apart zijn verboden.

Verwaarlozing van dieren is strafbaar gesteld in artikel 37 van de GWWD: Het is de houder van een dier verboden aan een dier de nodige verzorging te onthouden.

Artikel 40 van de GWWD stelt nodeloze lichamelijke ingrepen strafbaar:

1. Het is verboden een of meer lichamelijke ingrepen bij een dier te verrichten, waarbij een deel of delen van het lichaam wordt of worden verwijderd of beschadigd.
2. Het bepaalde in het eerste lid is niet van toepassing op:
 - a. ingrepen betreffende het onvruchtbaar maken van een dier;
 - b. ingrepen waarvoor een diergeneeskundige noodzaak bestaat;
 - c. bij algemene maatregel van bestuur aangewezen ingrepen;
 - d. overigens bij of krachtens enig wettelijk voorschrift verplichte dan wel toegestane ingrepen.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regelen worden gesteld omtrent de wijze waarop en de gevallen waarin de lichamelijke ingrepen, bedoeld in het tweede lid, onderdelen c en d, slechts mogen worden verricht.

Artikel 61, eerste lid, van de GWWD stelt diereengevechten strafbaar:

1. Het is verboden om diereengevechten te organiseren of dieren aan diereengevechten te doen deelnemen.

Op grond van artikel 121, eerste lid, GWWD zijn deze strafbare feiten misdrijven. Artikel 122 GWWD bepaalt de strafbedreiging als volgt:

1. Gedragingen in strijd met de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de artikelen 36, eerste lid, 37, 40, 43, 61, eerste lid, en 73, tweede lid, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of een geldboete van de vierde categorie. (...)
4. Indien een der misdrijven omschreven in artikel 36, eerste lid, en 37 in de uitoefening van beroep of bedrijf zijn gepleegd, kan een geldboete worden opgelegd van de naast hogere categorie.

3.2 Wetboek van Strafrecht

Het strafbare feit van artikel 350, tweede lid, van het Wetboek van Straf-

¹ Dit artikel is nog niet in werking getreden. Het luidt: *Het is verboden om dieren te doden in andere dan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen.*

recht, een misdrijf, beoogt het ongestoorde gebruik van een dier door de rechthebbende te beschermen. Artikel 350 van het Wetboek van Strafrecht luidt:

1. Hij die opzettelijk en wederrechtelijk enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort, vernielt, beschadigt, onbruikbaar maakt of wegmaakt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie.
2. Gelijke straf wordt toegepast op hem die opzettelijk en wederrechtelijk een dier dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort, doodt, beschadigt, onbruikbaar maakt of wegmaakt.

De bepaling die de duur van de aan een voorwaardelijke veroordeling te verbinden proeftijd regelt, is artikel 14b, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dat lid luidt:

2. De proeftijd bedraagt in de gevallen bedoeld in artikel 14c, eerste lid, en tweede lid, onder 3e en 4e, ten hoogste twee jaren en in de overige gevallen ten hoogste drie jaren. De proeftijd kan ten hoogste tien jaren bedragen indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen.

Op basis van artikel 14c, tweede lid, 5°, van het Wetboek van Strafrecht kan de rechter bij een voorwaardelijke veroordeling als bijzondere voorwaarde het verbod op het houden van een of meer dieren stellen. Deze bepaling luidt:

Bij toepassing van artikel 14a kunnen voorts de volgende bijzondere voorwaarden worden gesteld:

- 5°. andere bijzondere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende, waaraan deze gedurende de proeftijd, of een bij de veroordeling te bepalen gedeelte daarvan, heeft te voldoen.

4. Waarom

4.1 Verlenging van de proeftijd

Strafbare feiten gericht tegen dieren zijn soms zo ernstig en de risico's op herhaling zo groot dat het noodzakelijk is om de daders daarvan te verbieden om nog langer dieren te houden. Daarom is het belangrijk dat de rechter de mogelijkheid heeft om een houdverbod op te leggen.

Anders dan bijvoorbeeld de Engelse of Franse recht, kent de Nederlandse wetgeving niet de mogelijkheid van het opleggen van een houdverbod van dieren als aparte straf of maatregel bij veroordeling voor dierenmishandeling of -verwaarlozing. De indieners hebben de wenselijkheid van de invoering van zo een sanctie gezien. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Herijking Strafmaxima is deze kwestie aan de orde geweest. Het lid Vos had een – uiteindelijk verworpen – amendement ingediend, dat strekte tot de invoering als bijkomende straf van een houdverbod van maximaal een jaar voor degene die zich in de uitoefening van beroep of bedrijf schuldig had gemaakt aan overtreding van de artikelen 36, eerste lid, en 37 van de GWWD.¹ In zijn schriftelijke reactie ontraadde de Minister van Justitie dit amendement: «Een verbod op het houden van dieren kan reeds nu worden opgelegd in de vorm van een bijzondere voorwaarde bij een geheel of ten dele voorwaardelijke veroordeling. Dat is in zoverre effectiever, dat tegen een beslissing tot het alsnog ten uitvoer leggen van het voorwaardelijk gedeelte van de straf geen rechtsmiddel openstaat, terwijl bij het overtreden van het zelfstandige verbod op het houden van dieren opnieuw een vervolging zou moeten worden ingesteld voor het nieuwe feit, waarover vervolgens tot in hoogste instantie zou kunnen

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 28 484, nr. 40H.

worden geprocedeerd. Om deze redenen zie ik de toegevoegde waarde van het amendement niet onmiddellijk in, terwijl het amendement wel lastige afbakeningsvragen met zich zou kunnen brengen ten opzichte van de voorwaardelijke veroordeling».¹

De indieners kunnen zich in deze redenering vinden. Zij zijn echter van mening dat een houdverbod in de vorm van een bijzondere voorwaarde nog effectiever zou zijn, indien de daarbij te stellen proeftijd langer zou zijn dan thans mogelijk. Naar hun mening is de huidige maximale termijn van drie jaren te kort: het uitbreiden naar tien jaren geeft langdurige zekerheid dat de daders niet opnieuw de fout in kunnen gaan. Het opschroeven van de proeftijd tot tien jaar, verhoogt de aandacht voor dierenwelzijn en daarmee ook de prioriteit bij het OM. Die hogere prioriteit is er nu nog niet zoals te lezen is in het naslagwerk «Handhaving Wetgeving dierenwelzijn»: «Van de bij het Openbaar Ministerie aangeleverde zaken, die dus al op «zwaarte» geselecteerd zijn, wordt een groot deel geseponeerd en een groot deel afgedaan met een transactie. Uiteindelijk komt slechts een zeer klein deel bij de rechter die niet altijd tot een veroordeling komt. Van deze zaken worden er slechts weinig gepubliceerd. Over het effect van de sancties bestaat de nodige twijfel.»²

4.2 Verhoging strafmaximum artikel 350, tweede lid, Sr

Als gevolg van een amendement van de eerste indiener³ is bij de Wet herijking strafmaxima de maximale gevangenisstraf die artikel 122, eerste lid, van de GWWD stelt op dierenmishandeling verhoogd van twee naar drie jaren.

Op het opzettelijk en wederrechtelijk doden, beschadigen onbruikbaar maken of wegmaken van een dier dat aan een ander toebehoort stelt artikel 350, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie. Doordat het strafmaximum van deze bepaling ongewijzigd is gebleven, is de merkwaardige incongruentie ontstaan dat degene die zijn eigen of andermans dier mishandelt bestraft kan worden met een maximale gevangenisstraf van drie jaren, terwijl degene die het dier van een ander doodt of beschadigt (etc.) ten hoogste gestraft kan worden met een gevangenisstraf van twee jaren.

Nu beoogt, zo moeten de indieners erkennen, artikel 350 van het Wetboek van Strafrecht, anders dan de strafbaarstellingen in de GWWD, het ongestoorde gebruik of genot van dat dier door de rechthebbende te beschermen. Voor strafbaarheid op grond van deze bepaling is aantoonbare schade aan het dier vereist.⁴ Door dit vereiste van schade strekt deze bepaling naar de mening van indiener indirect ook tot bescherming van de gezondheid of het welzijn van het dier. De indieners zien dan ook onvoldoende grond voor het verschil in strafbedreiging en zijn dan ook van mening dat ook op overtreding van artikel 350, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren zou moeten staan.

5. Naleving houdverbod

De naleving van het houdverbod is eenvoudig. Zodra inspecteurs constateren dat de veroordeelde de, hem door de rechter opgelegde, voorwaarde overtreedt, kan op vordering van de officier van justitie de rechter alsnog bevelen dat de veroordeelde zijn voorwaardelijke straf zal uitzitten. Tegen een beslissing tot het alsnog ten uitvoer leggen van het voorwaardelijke gedeelte van de straf staat immers geen rechtsmiddel open.

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 28 484m, nr. 43, p. 3.

² Handhaving Wetgeving dierenwelzijn van de auteurs De Bordes en Evertsen, uitgegeven door de Koninklijke Vermande, ISBN 90 5903 098 2.

³ Kamerstukken II, 2003–2004, 28 484, nr. 42.

⁴ Zie Kamerstukken II, 2004–2005, 28 286, nr. 23, p. 2 (Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de strafbaarstelling van bestialiteit).

6. Buitenland

In veel landen van de Europese Unie waaronder Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk bestaat al geruime tijd de mogelijkheid om dierenbeulen gedurende langere tijd het recht te ontnemen om dieren te houden. In Engeland¹ waar deze mogelijkheid al sinds 1911 bestaat is het zelfs mogelijk om mensen levenslang te verbieden nog dieren in bezit te hebben. Ook in Frankrijk² is het, sinds 1999, mogelijk om mensen tot levenslang te verbieden dieren te houden. In vergelijking met andere Europese landen lijkt dit initiatief, dat verzoekt om de bestaande proeftijd te verhogen van drie naar maximaal tien jaar, niet onredelijk of buitensporig.

7. Richtlijn van het OM inzake het eisen van het houdverbod als bijzondere voorwaarde

Om het wetsvoorstel van waarde te laten zijn in de strijd tegen dierenmishandeling is het noodzakelijk dat het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie een richtlijn opstelt voor het strafvorderingsbeleid met betrekking tot dierenmishandeling. In deze richtlijn moet worden aangegeven dat de strafeis tegen een persoon die zich schuldig heeft gemaakt aan zulke strafbare feiten, en bij wie de kans aannemelijk moet worden geacht dat hij/zij in herhaling zal vervallen, voor een deel kan bestaan uit het eisen van een voorwaardelijke straf, met als voorwaarde een verbod op het houden van dieren.

8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

De voorgestelde wijziging geeft de rechter de bevoegdheid om bij veroordeling tot een (deels) voorwaardelijke straf wegens «een misdrijf dat de gezondheid of het welzijn van één of meer dieren benadeelt» een proeftijd van ten hoogste tien jaren vast te stellen, indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom zo een misdrijf zal begaan.

Voor dit wetsvoorstel wordt onder zo een misdrijf verstaan: de strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 36, eerste lid, 37, 40, 43 en 61, eerste lid, van de GWWD. Ook het strafbare feit bedoeld in artikel 350, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht valt in het algemeen onder dit criterium. Onderscheid moet hier worden gemaakt tussen de verschillende strafbare handelingen. Voorzover de dader het dier heeft gedood, beschadigd of onbruikbaar gemaakt, is per definitie sprake van benadeling van de gezondheid of het welzijn van het dier. Dat zal voor het wegmaken van een dier doorgaans niet zonder meer gelden. Deze strafbare handeling kan heel goed plaatsvinden zonder dat van enige benadeling van de gezondheid of het welzijn sprake is.

Onderdeel B

De motieven voor de voorgestelde strafverhoging zijn hiervoor onder 4.2 toegelicht.

¹ 1954 Protection of Animals (Amendment) Act (GB): Where a person has been convicted under the Protection of Animals Act 1911 of an offence of cruelty to any animal the court by which he is convicted may, if it thinks fit, in addition to or in substitution for any other punishment, order him to be disqualified, for such period as it thinks fit, for having custody of any animal or any animal of a kind specified in the order.

² Partie Législative (Wetboek van Strafrecht) art. 521-1 (F): A titre de peine complémentaire, le tribunal peut interdire la détention d'un animal, à titre définitif ou non. (bijkomend kan het Hof het houden van een dier definitief of voor een bepaalde periode verbieden.)

Artikel II

Het komt de indiener verstandig voor de werking van dit voorstel met betrekking tot het opleggen van bijzondere voorwaarden bij misdrijven welke gericht zijn tegen of gevaar veroorzaken voor de gezondheid of het welzijn van één of meer dieren, binnen vijf jaar te evalueren.

Eerdmans
Wolfsen