

Vergaderjaar 2011–2012

30 511

Voorstel van wet van de leden Ormel en Van Dekken 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

F HERDRUK ¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 juni 2012

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie² hebben op 13 juni 2012 de memorie van antwoord ontvangen van de initiatiefnemers van het voorstel van wet 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 (**30 511**).

Naar aanleiding daarvan heeft zij de minister van Veiligheid en Justitie op 22 juni 2012 een brief gestuurd.

De minister heeft op 28 juni 2012 gereageerd.

De minister brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Kim van Dooren

¹ In verband met foutieve benaming van het stuk

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), (*voorzitter*), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Ester (CU) en Swagerman (VVD).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Den Haag, 22 juni 2012

De leden van de commissie voor Veiligheid en Justitie (V&J) hebben op 13 juni 2012 de memorie van antwoord ontvangen van de initiatiefnemers van het voorstel van wet 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 (**30 511**).

De initiatiefnemers, de leden Ormel en Van Dekken, zullen beiden na de verkiezingen van 12 september 2012 niet in de Tweede Kamer terugkeren, en hebben verzocht de behandeling van het wetsvoorstel voor die tijd af te ronden. In het voorlopig verslag van deze commissie d.d. 29 juni 2010 zijn echter ook een aantal vragen aan de regering gesteld. Tot op heden is geen reactie ontvangen op deze vragen, waardoor de commissie niet in de gelegenheid is te besluiten omtrent de wijze van verdere behandeling van het wetsvoorstel. De commissie verzoekt de regering daarom zo spoedig mogelijk, uiterlijk 6 juli 2012, te reageren op de vragen gesteld in het voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
A. Broekers-Knol

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2012

In het voorlopig verslag stelden de leden van de **CDA**-fractie en van de **PvdA**-fractie ook vragen aan de regering. Graag verwijs ik deze leden allereerst naar de memorie van antwoord van de initiatiefnemers. In aanvulling daarop breng ik nog de volgende punten onder hun aandacht.

1. Bij de behandeling van het initiatiefvoorstel in de Tweede Kamer is een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht voorstellen te doen voor wetswijziging die het mogelijk maken om een houdverbod als zelfstandige straf of maatregel op te leggen bij herhaaldelijk overtreeden van de wetgeving tegen dierenmishandeling. Tijdens de plenaire behandeling van het initiatiefvoorstel in de Tweede Kamer heeft de toenmalige Minister van Justitie deze motie omarmd en opgevat als een ondersteuning van het voornemen om op basis van een rechtsvergelijkend onderzoek te komen tot een rechterlijke maatregel ter voorkoming van recidive, waarvan een verbod op het houden van dieren deel zou kunnen uitmaken. Het rechtsvergelijkende onderzoek is inmiddels verricht en is, voorzien van een beleidsreactie, aan de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstukken II 2011/12, 29 279, nr. 132). In deze beleidsreactie heb ik op basis van het verrichte onderzoek aangegeven een generieke vrijheidsbeperkende maatregel uit te werken. Een verbod op het houden van dieren zou van een dergelijke maatregel deel uit kunnen maken. In de beleidsreactie is aangegeven dat een aandachtspunt bij de uitwerking van de maatregel onder meer is welke rechtsgevolgen er worden verbonden aan het niet-naleven van de maatregel.

2. De leden van de **CDA**-fractie deden in het voorlopig verslag een alternatief voorstel. Dat voorstel komt erop neer dat een bewezenverklaring van dierenmishandeling door de strafrechter een vergunningsplicht activeert. Houdt betrokkene vervolgens toch dieren zonder een vergunning of zonder aan de vergunningsvoorwaarden te hebben voldaan, dan kan hij daarvoor worden vervolgd en kunnen de dieren in beslag worden genomen. De vergunningsplicht wordt in dit alternatieve voorstel reeds door een bewezenverklaring van dierenmishandeling geactiveerd, waardoor deze plicht niet alleen komt te rusten op personen die daarvoor zijn veroordeeld, maar ook op personen die wegens ontoerekeningsvatbaarheid zijn ontslagen van alle rechtsvervolging. De leden van de **CDA**-fractie wilden ook mijn oordeel over dit alternatieve voorstel vernemen. Gelet op de positie die de regering bij de parlementaire behandeling van initiatiefvoorstellen van wet inneemt, wil ik in aanvulling op de memorie van antwoord van de initiatiefnemers slechts een enkele opmerkingen over dit alternatieve voorstel maken. Bepalend voor de vraag of een vergunningsplicht met betrekking tot dieren bestaat is (het bestuursrechtelijke deel van) de dierenwelzijnswetgeving. Een vergunningsplicht koppelen aan een bewezenverklaring van dierenmishandeling door de strafrechter zou dit uitgangspunt doorbreken. Op basis van een strafrechtelijke beslissingen in individuele gevallen zouden bestuursrechtelijke vergunningsverplichtingen in het leven worden geroepen. Een dergelijk systeem zou neerkomen op een oneigenlijke vermenging van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke elementen en zou het risico in zich bergen van een gecompliceerde uitvoering. Een vergunningsplicht veronderstelt daarenboven juist het mogen houden van dieren. Met een houdverbod wordt beoogd dit te voorkomen. De eventuele voorschriften die desalniettemin aan een vergunning zouden kunnen worden verbonden, kunnen ook door de rechter worden opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling in gevallen waarin de veroordeelde naar het oordeel van de rechter wel in staat moet worden geacht dieren naar behoren te houden. In dit licht heeft

een vergunning dus geen feitelijke meerwaarde. Dit doet er niet aan af dat ik, zoals ik hierboven onder 1 heb aangegeven, bij de uitwerking van een generieke vrijheidsbeperkende maatregel aan de rechtsgevolgen van het niet-naleven van die maatregel nadere aandacht zal schenken. Voor zover het alternatieve voorstel is ingegeven door de wens om een houdverbod ook aan ontoerekeningsvatbare personen te kunnen opleggen – het initiatiefvoorstel voorziet daar niet in, omdat het houdverbod daarin is vormgegeven als een voorwaarde bij een voorwaardelijke *veroordeling* - veroorloof ik mij de vraag te stellen wat daarvan de toegevoegde waarde zou zijn. Betwijfeld kan worden of personen wie de dierenmishandeling wegens een gebrekkige ontwikkeling of een ziekelijke stoornis van de geestvermogens niet kan worden toegerekend, en daarom worden ontslagen van alle rechtsvervolging, wel in staat zullen zijn zich te houden aan het verbod. Bij ontoerekeningsvatbare personen die zichzelf ernstig verwaarlozen, welk lot dan ook vaak hun dieren treft, is plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis nog een mogelijkheid. In dat geval wordt het voor hen feitelijk onmogelijk zelfstandig dieren te houden. Bij verminderd toerekeningsvatbare personen is oplegging van een houdverbod als voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling overigens wel mogelijk. Voor zover het alternatieve voorstel is ingegeven door de wens om dieren die bij personen met een houdverbod worden aangetroffen, in beslag te kunnen nemen, breng ik het volgende naar voren. Strafvorderlijke inbeslagname van dieren is alleen mogelijk in geval van een strafbaar feit. Dieren houden in weerwil van het in het initiatiefvoorstel verruimde houdverbod is, als deze dieren niet worden mishandeld, niet strafbaar. Inbeslagname is dan dus niet mogelijk, tenzij deze dieren zijn mishandeld, in welk geval van een strafbaar feit sprake is. Ik wil in dit verband wijzen op de mogelijkheid dat personen met een houdverbod die toch weer dieren houden, kunnen worden gestimuleerd om deze vrijwillig af te staan, bijvoorbeeld door de tenuitvoerlegging van alleen een deel van de voorwaardelijk opgelegde straf te vorderen of door te volstaan met het vorderen van verlenging van de proeftijd. 3. De leden van de **PvdA**-fractie stelden in het voorlopig verslag enkele vragen over de handhaving van het houdverbod. Zij vroegen of de regering nog eens aan kan geven bij welke instanties het toezicht op het dierenwelzijn en de controle op dierenmishandeling berust. Na vaststelling van het voorlopig verslag betreffende dit wetsvoorstel is met de bij het toezicht op en de opsporing van dierenmishandeling betrokken instanties het convenant samenwerking dierenhandhaving afgesloten, dat ik op 24 oktober 2011, mede namens de Staatsecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, aan de Tweede Kamer heb toegezonden. In dit convenant zijn de verantwoordelijkheden tussen de verschillende instanties beschreven. Deze komen er in grote lijnen op neer dat meldingen over noodhulp bij het meldnummer 144 in eerste instantie door de politie worden behandeld. Meldingen die niet over noodhulp gaan worden door de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA), de Landelijke Inspectie Dierenbescherming (LID) of de politie behandeld. De NVWA richt zich daarbij primair op landbouwhuisdieren en de LID op gezelschapsdieren. Het meldnummer 144 is vanaf 15 november 2011 operationeel. Tot 1 juni van dit jaar zijn er ruim 27 000 meldingen binnengekomen waarop actie is ondernomen. Bij elke melding wordt beoordeeld op welke wijze er dient te worden opgetreden. Dat kan zijn door bestuursrechtelijk of strafrechtelijk handhavend optreden, maar ook door het inschakelen van een dierenambulancé of door het geven van voorlichting. Naast optreden op basis van meldingen wordt er door de opsporingsinstanties ook opgetreden indien op straat of bij controles wordt geconstateerd dat er sprake is van dierenmishandeling. De aan het woord zijnde leden vroegen voorts hoe de controle verloopt als eenmaal een strafrechtelijk houdverbod is opgelegd. Indien de veroordeelde aan wie een houdverbod is opgelegd toch weer dieren gaat houden, zal hij dat veelal niet in het openbaar doen.

Om daartegen te kunnen optreden, zullen de opsporingsinstanties veelal afhankelijk zijn van meldingen van burgers. De opsporingsinstanties zetten in ieder geval niet een deel van hun – niet onbegrensde – capaciteit in om, zonder dat er signalen zijn, periodiek te controleren of de veroordeelde zich aan het opgelegde houdverbod houdt. Als deze toch een dier houdt en dat wordt geconstateerd, dan zal het Openbaar Ministerie aan de rechter vragen om tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk opgelegde deel van de straf. De rechter beslist dan of dat ten uitvoer moet worden gelegd.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten