

Vergaderjaar 2020–2021

35 892

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet dieren met het oog op de versterking en aanvulling van het instrumentarium ten behoeve van de opsporing, vervolging en bestuursrechtelijke sanctionering van dierenmishandeling, dierverwaarlozing en overtreding van bepalingen inzake dierenwelzijn, diergezondheid en het aanhitsen van dieren (Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 3 maart 2021 en het nader rapport d.d. 12 juli 2021, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 december 2020, nr. 2020002618, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 maart 2021, nr. W16.20.0487/II, bied ik U hierbij aan.

Hieronder ga ik, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in op de door de Afdeling gemaakte opmerkingen (die cursief zijn weergegeven).

Bij Kabinetsmissive van 18 december 2020, no. 2020002618, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet dieren met het oog op de versterking en aanvulling van het instrumentarium ten behoeve van de opsporing, vervolging en bestuursrechtelijke sanctionering van dierenmishandeling, dierverwaarlozing en overtreding van bepalingen inzake

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

dierenwelzijn, dierengezondheid en het aanhitsen van dieren (Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe het handhavingsinstrumentarium in dierenwelzijnszaken aan te vullen en te versterken. Daartoe voorziet het voorstel in een uitbreiding van de mogelijkheden om een houdverbod op te leggen en in de strafbaarstelling als misdrijf van het aanhitsen van een dier. Daarnaast worden onder meer enkele bestuursrechtelijke maatregelen geïntroduceerd of verruimd.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de uitbreiding van de mogelijkheden om een houdverbod op te leggen en over de maximale duur van het houdverbod en het gebiedsverbod. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inhoud van het voorstel; het houdverbod

Op grond van de huidige wetgeving kan de rechter een verbod om (bepaalde) dieren te houden als bijzondere voorwaarde verbinden aan een voorwaardelijke veroordeling. Sinds 2012 bedraagt de maximale proeftijd in deze situatie tien jaar.² In het voorstel krijgt de rechter in de eerste plaats de mogelijkheid om ook in dierenwelzijnszaken te bepalen dat de voorwaarden die zijn verbonden aan een voorwaardelijke veroordeling (bijvoorbeeld een houdverbod) dadelijk uitvoerbaar zijn, zodat toezicht op de naleving van de voorwaarden al mogelijk is voorafgaand aan de onherroepelijke veroordeling.³

In de tweede plaats krijgt de officier van justitie in het wetsvoorstel de mogelijkheid om voorafgaande aan de berechting een gedragsaanwijzing te geven die inhoudt dat de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan tot aan de zitting geen of minder dieren mag houden. Het ligt voor de hand dat de officier van justitie ter zitting vervolgens een voorwaardelijke straf met een bijzondere voorwaarde dan wel een zelfstandige maatregel met dezelfde inhoud als de gedragsaanwijzing zal vorderen. Gelet op de mogelijkheid van dadelijke uitvoerbaarheid is de aansluitende voortzetting van het houdverbod dan verzekerd vanaf het moment van het begaan van de feiten tot en met de fase van de tenuitvoerlegging.⁴

Het voorstel introduceert in de derde plaats de mogelijkheid voor de rechter om een houdverbod op te leggen als zelfstandige maatregel, ter voorkoming van nieuw dierenleed en ter beveiliging van de maatschappij. In aanvulling op het houdverbod kan ook een gebiedsverbod worden opgelegd. De maximale termijn waarvoor de maatregel kan worden opgelegd is tien jaar. Ook hier is weer een voorziening getroffen voor de dadelijke uitvoerbaarheid.⁵ Voordeel van een houdverbod als zelfstandige maatregel is dat dit verbod niet komt te vervallen als het wordt overtreden.⁶ Dat is anders als het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf is opgelegd; overtreding leidt dan immers tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf en daarmee tot het vervallen van de gestelde voorwaarden.

² Zie artikel 14b, derde lid, Sr.

³ Zie het voorgestelde artikel 14e, tweede lid, Sr.

⁴ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5.

⁵ Zie het voorgestelde artikel 8.11a Wet dieren.

⁶ Zie het voorgestelde artikel 8.11a, zevende lid, Wet dieren.

2. Het houdverbod als bijzondere voorwaarde; dadelijke uitvoerbaarheid

Gelet op het slot van punt 1 merkt de Afdeling op dat bij het opleggen van een houdverbod als sanctie de modaliteit van de zelfstandige vrijheidsberkende maatregel in de praktijk de voorkeur zal verdienen. Deze maatregel blijft immers doorlopen als het verbod wordt overtreden. Voor het overige is de nieuwe maatregel, ook gezien de maximale duur daarvan en de mogelijkheid van dadelijke uitvoerbaarheid, sterk vergelijkbaar met de bestaande modaliteit van de bijzondere voorwaarde. Toepassing van een houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf ligt na introductie van deze maatregel dan ook niet meer voor de hand.⁷

Het houdverbod wordt in artikel 14c Sr niet afzonderlijk genoemd als bijzondere voorwaarde, maar valt onder de ruimere categorie «andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende».⁸ In zoverre kan deze specifieke modaliteit dan ook niet uit dat artikel worden geschrapt. In het licht van het voorgaande rijst echter wel de vraag naar de toegevoegde waarde van de thans voorgestelde mogelijkheid van dadelijke uitvoerbaarheid van een houdverbod als bijzondere voorwaarde. Bovendien wordt door de dadelijke uitvoerbaarheid een uitzondering gemaakt op het uitgangspunt dat een beslissing niet ten uitvoer wordt gelegd zolang daartegen nog een rechtsmiddel openstaat.⁹ Gelet op de onschuldpresumptie is terughoudendheid geboden bij het maken van dergelijke uitzonderingen.¹⁰

De toelichting wijst in dit verband op de psychosociale problematiek die vaak aan de orde is bij plegers van dierenmishandeling en dierverwaarlozing en het daarmee samenhangende hoge recidiverisico. Het is daarom belangrijk dat toezicht en handhaving meteen na de uitspraak mogelijk worden.¹¹

De Afdeling acht deze argumenten op zichzelf overtuigend, maar wijst erop dat in gevallen waarin dadelijke uitvoerbaarheid aan de orde is op grond van het voorstel de zelfstandige maatregel kan worden toegepast. Bovendien wordt met de voorgestelde wijziging ook de dadelijke tenuitvoerlegging van andere voorwaarden dan een houdverbod (of een gebiedsverbod) mogelijk, bijvoorbeeld deelname aan cursussen of gedragsinterventies. De toelichting merkt in dit verband slechts op dat begeleiding en hulpverlening effectiever zullen zijn naarmate daarmee eerder kan worden gestart.¹² De noodzaak van dadelijke uitvoerbaarheid van deze voorwaarden kan met die algemene stelling echter niet dragend worden gemotiveerd, mede gelet op de bezwaren die in het licht van de onschuldpresumptie verbonden zijn aan de tenuitvoerlegging van beslissingen die nog niet onherroepelijk zijn.

Evenmin blijkt uit de toelichting of de bestaande mogelijkheid om in dierenwelszijnszaken een proeftijd van tien jaren aan een bijzondere voorwaarde (in het bijzonder een houdverbod) te verbinden in de toekomst nog praktische betekenis zal hebben. Blijkens de wetsgeschiedenis werd deze langere proeftijd ingevoerd om de effectiviteit van het houdverbod als bijzondere voorwaarde te vergroten. Daarbij werd gewezen op de destijds ontbrekende mogelijkheid van het opleggen van

⁷ Zie ook het advies van het OM d.d. 28 november 2018, p. 7–8.

⁸ Zie artikel 14c, tweede lid, sub 14°, Sr.

⁹ Artikel 6:16 Sv.

¹⁰ Zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak d.d. 21 november 2018, p. 2–3.

¹¹ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.

¹² Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.

een houdverbod van dieren als aparte straf of maatregel.¹³ Indien de toegevoegde waarde van dadelijke uitvoerbaarheid en een verlengde proeftijd bij een voorwaardelijke straf in dierenwelzijnszaken niet dragend kan worden gemotiveerd, adviseert de Afdeling deze respectievelijk uit het voorstel en uit de wet te schrappen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

Met de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) ben ik van mening dat het de voorkeur verdient dat – indien dit wetsvoorstel wordt aanvaard en in werking treedt – een houdverbod als zelfstandige maatregel wordt opgelegd in die gevallen waarin wordt overwogen om een houdverbod uitvoerbaar bij voorraad te verklaren. Gelet hierop is, in navolging van het advies van de Afdeling, afgezien van de wijziging die ertoe strekt dat (ook) bijzondere voorwaarden in dierenwelzijnszaken door de rechter uitvoerbaar bij voorraad kunnen worden verklaard.

Omdat het in de rede ligt dat in ernstige dierenwelzijnszaken het houdverbod als zelfstandige maatregel wordt opgelegd, is ook het advies van de Afdeling met betrekking tot de verlengde proeftijd in dierenwelzijnszaken opgevolgd. Dit heeft geleid tot wijziging van artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel, waarin wordt voorgesteld om artikel 14b, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) te laten vervallen. Hierdoor blijft de mogelijkheid om een houdverbod als bijzondere voorwaarde op te kunnen leggen gehandhaafd, maar geldt de reguliere maximale proeftijd van bijzondere voorwaarden van drie jaar (artikel 14b, tweede lid, Sr). Op de voorgestelde maximale duur van het zelfstandige houdverbod wordt later in dit nader rapport nader ingegaan.

Naar aanleiding van bovenstaande punten zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting gewijzigd.

3. Maximale duur van het houdverbod en het gebiedsverbod

Verschillende geconsulteerde organisaties hebben kanttekeningen geplaatst bij de maximale duur van de nieuwe zelfstandige maatregel in de Wet dieren, die voor een periode van tien jaren kan worden opgelegd. Daarbij wordt onder meer gewezen op de verdubbeling ten opzichte van de termijn van vijf jaren die geldt voor de bestaande vrijheidsbeperkende maatregel van artikel 38v Sr.

Overtredingen van maatregelen die zijn gericht op de gezondheid en het welzijn van dieren zouden aldus strenger kunnen worden aangepakt en bestraft dan soortgelijke overtredingen in de richting van een medemens.¹⁴ In de praktijk wordt bij het opleggen van een houdverbod als bijzondere voorwaarde bovendien zelden een langere proeftijd dan drie jaar vastgesteld. In de toelichting wordt benadrukt dat het gaat om een maximale termijn en dat de rechter in een concreet geval steeds zal afwegen of de duur van de maatregel proportioneel is.¹⁵

¹³ Kamerstukken II 2005/06, 30 511, nr. 3, p. 4–5.

¹⁴ Advies NVvR d.d. 17 december 2018. Zie ook het advies van de Rvdr d.d. 21 november 2018, p. 6; het advies van de NOvA d.d. 15 november 2018, p. 7; en het advies van het OM d.d. 28 november 2018, p. 10.

¹⁵ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7.

De Afdeling wijst erop dat de proportionaliteit in het bijzonder aandacht verdient in gevallen waarin een gebiedsverbod wordt opgelegd, nu deze maatregel een ingrijpende beperking van de bewegingsvrijheid kan meebrengen. Zo wordt in de toelichting gewezen op de mogelijkheid dat het de verdachte wordt verboden om zich op te houden in de buurt van (bijvoorbeeld) bepaalde boerderijen, stallen of weides waar dieren worden gehouden.¹⁶ Onduidelijk is waarom is gekozen voor de termijn van tien jaar.

De Afdeling adviseert de maximale duur van de maatregel te beperken tot vijf jaar, dan wel de noodzaak en de proportionaliteit van de voorgestelde termijn van tien jaar in de toelichting overtuigend te motiveren.

Bij het bepalen van de maximale duur van het zelfstandige houdverbod is aansluiting gezocht bij de thans geldende maximale duur van tien jaar indien het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf wordt opgelegd (artikel 14b, derde lid, Sr). Indien voor een kortere duur zou zijn gekozen, zou zich de onwenselijke situatie hebben voorgedaan dat een zelfstandig houdverbod voor een minder lange duur kan worden opgelegd dan thans mogelijk is indien dat houdverbod zou zijn opgelegd als bijzondere voorwaarde. Dit zou ook niet wenselijk zijn, omdat het in ernstige dierenwelzijnszaken voor de hand ligt om een houdverbod als zelfstandige maatregel in plaats van als bijzondere voorwaarde op te leggen. In zaken waarin betrokkene klaarblijkelijk niet in staat moet worden geacht om op een verantwoorde manier dieren te houden, is het van groot belang dat een gepaste maatregel kan worden opgelegd ter voorkoming van nieuw dierenleed. Door aan te sluiten bij de huidige maximale duur van tien jaar, wordt dit – in combinatie met de mogelijkheid van dadelijke uitvoerbaarheid – ook in de meest ernstige dierenwelzijnszaken op een adequate manier gewaarborgd.

Bij het bepalen van de duur van een houdverbod dient de rechter evenwel alle relevante omstandigheden mee te wegen bij de beoordeling of – en zo ja, op welke wijze – een zelfstandig houdverbod in een individueel geval dient te worden opgelegd. De inhoud en duur van het houdverbod dienen daarbij proportioneel te zijn ten opzichte van het belang van het voorkomen van nieuw dierenleed. In het kader van de proportionaliteitsafweging zal de rechter telkens nagaan – zeker indien het houdverbod tevens een gebiedsverbod inhoudt – of een houdverbod met beperkte(re) omvang en/of duur kan volstaan. Paragraaf 6 van de memorie van toelichting is op bovengenoemde punten aangevuld.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele ondergeschikte redactionele en technische wijzigingen aan te brengen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

¹⁶ Toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7.

Ik moge u hierbij, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus