

Vissers niet meer controleren...

Het antwoord in Blauw heeft in het land veel onrust en verwarring gegeven.

Onder deze kop verscheen in het politievakblad **Blauw-Opsporing** 3 december 2011 – nummer 23 een antwoord op een vraag met betrekking tot het controleren van vissers op grond van artikel 55 Visserijwet 1963.

Het antwoord in Blauw

In het antwoord werd door een docent van de Politieacademie verwoord dat de politie niet is aangewezen als toezichthouder voor de Visserijwet 1963 en daarom niet bevoegd is om als toezichthouder op te treden. De politie is belast met opsporing van strafbare feiten en heeft daarvoor algemene en bijzondere bevoegdheden. Het antwoord werd onderbouwd met passages uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel van 1 januari 2007.

Verwarring

Dit antwoord in Blauw heeft in het land veel onrust en verwarring gegeven. Ook binnen de Politieacademie wordt er verschillend over gedacht. Verschillende collega's hebben ondergetekende benaderd met de vraag om uitleg. Ook de jurist van Sportvisserij Nederland deelt het standpunt van de docent van de Politieacademie niet en heeft gereageerd op het artikel in Blauw.



Ik heb contact gehad met de schrijver van het antwoord in Blauw. We hebben afgesproken dat we de wetgever zouden vragen om toelichting. Dat verzoek is via een contactpersoon, die werkzaam is bij de NVWA, uitgezet bij het Ministerie van EL&I. Het Ministerie heeft geantwoord dat er een

reactie zal volgen, maar omdat we die nog steeds niet hebben leek het de redactie goed om een kort tussenbericht te plaatsen in dit vakblad. Er komt dus nog een vervolg op. Ik beperk me in dit artikel tot een enkele opmerking.

De aangewezen toezichthouders

Bij het Besluit aanwijzing toezichthouders Visserijwet 1963 gaf de toenmalige Minister onderstaande toelichting: 'Op 1 januari 2007 treedt de Wet van 6 september 2006 tot wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met het vervallen van de Organisatie ter verbetering van de binnenvisserij en de sportvisakte alsmede enkele andere wijzigingen van deze wet (Stb. 2006, 476) in werking. Met deze wijziging wordt in de

Publicatie in D&M 2012/1. D&M wacht nog steeds op antwoord daarom tussenbericht in dit nummer.



Visserijwet 1963 onder meer een nieuw artikel 54a ingevoegd. Artikel 54a geeft een expliciete basis voor het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde regels. Het onderhavige besluit wijst de ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht. Dit zijn de ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Ze beschikken bij de uitvoering van het toezicht over de bevoegdheden die zijn neergelegd in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht.' Tot zover de minister. Politieambtenaren zijn niet als toezichthouder aangewezen op grond van het Besluit aanwijzing toezichthouders Visserijwet 1963, dat zijn de ambtenaren van de NVWA (Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit – voorheen AID) en de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake de Douane. Zie artikel 1 van genoemd besluit: 'Als ambtenaren belast met het toezicht op de naleving als bedoeld in artikel 54a, eerste lid, van de Visserijwet worden aangewezen: de ambtenaren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane.'

De Algemene Wet Bestuursrecht

Artikel 5:11 Algemene wet bestuursrecht: 'Onder toezichthouder wordt verstaan: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.' Een politieambtenaar kan alleen als toezichthouder optreden in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (bevoegdheden toezichthouder) wanneer een formele wet de politieambtenaar als toezichthouder aanwijst, en anders niet! Ook de algemene taakomschrijving op basis van artikel 2 Politiewet 1993 kan niet worden beschouwd als een wettelijk voorschrift in de zin van artikel 5:11 Algemene wet bestuursrecht. Artikel 2 Politiewet 1993 geeft een algemene omschrijving van de politietoelating. Evenmin regelt artikel 2 Politiewet 1993 dat politieambtenaren belast zijn met opsporing van strafbare feiten. Dat wordt geregeld in artikel 141 Wetboek van Strafvordering.

Een en ander blijkt duidelijk uit stukken van de Tweede Kamer tijdens behandeling van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1995. De wetgever heeft hier destijds nadrukkelijk bij stilgestaan.

Artikel 55 Visserijwet 1963

Het is natuurlijk de vraag of een en ander als een 'blauwdruk' gelegd kan worden over artikel 55 Visserijwet 1963. Is er bijvoorbeeld in artikel 55 Visserijwet 1963 sprake van 'bestuurlijke wetgeving' en hoe moet dan het woord 'opsporingsambtenaar' geïnterpreteerd worden, want het staat er sinds 1963 tenslotte toch gewoon zo en voor zover we



weten heeft een rechter hier nooit een uitspraak over gedaan?

Eerst de wettekst maar eens lezen:

Lid 1: Ieder, die de visserij uitoefent of pleegt uit te oefenen, is verplicht op eerste vordering van een opsporingsambtenaar:

- deze ambtenaar in de gelegenheid te stellen zijn vaartuij te betreden;
- ter inzage af te geven de op grond van het bepaalde bij of krachtens deze wet voor de uitoefening van de visserij vereiste akten, vergunningen, schriftelijke toestemmingen, huurovereenkomsten en andere bescheiden, waarvan inzage naar het redelijk oordeel van deze ambtenaar voor de vervulling van zijn taak nodig is;
- uitstaand vistuig te lichten;
- gesloten viskaren te openen;
- anderszins de medewerking te verlenen, welke deze ambtenaar voor de vervulling van zijn taak behoeft.

Lid 2. Overtreding van het bij het vorige lid bepaalde wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de tweede categorie.

Lid 3. De feiten strafbaar gesteld bij dit artikel worden als overtreding beschouwd.

Wat bedoelt de wetgever?

Wat staat er nu precies in lid 1 onder b bijvoorbeeld?

Er staat niet dat iedere opsporingsambtenaar ter controle allerlei bescheiden mag vorderen. Er staat ook niet dat dit voorbehouden is aan de toezichthouder. Het woord 'toezicht' lezen we daar niet. Het accent ligt bij 'ieder, die de visserij uitoefent of pleegt uit te oefenen, is verplicht' Dus een ieder, die vist. Of hij of zij met een hengel aan de slootkant staat, of de electrovisserij uitoefent, of een aalruik

Politieambtenaren zijn niet als toezichthouder aangewezen op grond van het Besluit aanwijzing toezichthouders Visserijwet 1963.

Ieder, die de visserij uitoefent is verplicht op eerste vordering van een opsporingsambtenaar het vistuig te lichten.





De wetgever legt de verantwoordelijkheid neer bij 'ieder die vist'.

Ben ik bezig met toezicht of met opsporing?
(foto: A. Groot Roessink)

zet of de zegen trekt of op een boomkorkotter helpt met de netten binnenhalen enz. *Een ieder die de visserij uitoefent of pleegt uit te oefenen, is verplicht om ...* Je zou kunnen zeggen: De wetgever legt de verantwoordelijkheid neer bij 'ieder die vist'. Die moet iets doen op eerste vordering van een opsporingsambtenaar en wanneer het niet wordt gedaan is de visser strafbaar. Geen woord 'Spaans', denkt menig lezer! En dan komt natuurlijk waar het om gaat! 'Op eerste vordering van een opsporingsambtenaar...' Wie dat voor de Visserijwet 1963 zijn staat in artikel 59: 'Met het opsporen van de feiten, strafbaar gesteld bij de artikelen 55, tweede lid, 56 en 61, derde lid, zijn, behalve de bij artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen personen, belast de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane en de door Onze Minister aangewezen ambtenaren.' De wetgever noemt de feiten uit artikel 55 lid 2 'strafbare feiten'. Er wordt niet over bevoegdheden, dwangmiddelen, toezicht gesproken, nee, 'het opsporen van de feiten, strafbaar gesteld bij de artikelen 55, tweede lid, 56 en 61, derde lid...' Onder andere ambtenaren die genoemd zijn in artikel 141 Wetboek van Strafvordering. Dus, nogmaals: niet doen wat er staat in artikel 55 lid 1 is op grond van artikel 55 lid 2 een strafbaar feit. Waarvan akte.

Opsporing en toezicht

Opsporingsambtenaren houden zich bezig met opsporing van strafbare feiten en niet met toezicht. Dat doen toezichthouders. Toezicht en opsporing zijn twee verschillende rechtsgebieden met eigen handhavingsinstrumenten. Toezicht houdt controle in. Er is nog geen sprake van een strafbaar feit en de toezichthouder gebruikt de bevoegdheden van de Algemene wet bestuursrecht om zijn werk te doen: Controleren of er strafbare feiten worden gepleegd. En opsporingsambtenaren zijn belast met

het opsporen van strafbare feiten. Zo begint immers artikel 141 Wetboek van Strafvordering. Er is dan wel sprake van een verdachte en een vermoedelijk gepleegd strafbaar feit. De opsporingsambtenaar maakt gebruik van bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering en van bevoegdheden uit bijzondere wetten, zoals bijvoorbeeld de Visserijwet 1963. Iedere toezichthouder cq handhaver, politieagent, buitengewoon opsporingsambtenaar of wie dan ook moet zich altijd afvragen: Ben ik bezig met toezicht of met opsporing? Met andere woorden: Is er sprake van een verdachte (27 Sv) of niet? Welke bevoegdheden staan mij ten dienste?

In 2012?

Hoe ziet de wetgever dit dan in artikel 55 Visserijwet 1963 anno 2012? Waarom begint hoofdstuk VI van de Visserijwet 1963 (Bestuurlijke maatregelen en toezichts-, dwang- en strafbepalingen) met toezicht in artikel 54a, vervolgens met opsporingsambtenaren in artikel 59 en met opsporingsbevoegdheden in de daarop volgende artikelen 60 t/m 62 Visserijwet 1963? Naar de letter van de wet moet ieder die de visserij uitoefent iets doen, maar of dit nog steeds is naar de geest van de wet wanneer het gaat om de scheiding van toezicht en opsporing is de vraag die aan de wetgever is gesteld. Uiteindelijk is de rechter de aangewezen persoon om uit te spreken of de wet overtreden is of niet.

Jurisprudentie

In het kader van dit onderwerp heeft de Rechtbank te Amsterdam in 2007 een interessant vonnis gewezen. Zie LJN: BA9602, Rechtbank Amsterdam, 13/994289-06. Ik citeer hieronder een gedeelte uit het vonnis. U kunt de uitspraak vinden op www.rechtspraak.nl

De economische politierechter overweegt dienaangaande als volgt

Uit het dossier blijkt dat de vordering tot het stoppen van de [naam vaartuig] is gedaan op basis van artikel 26 WED (de economische politierechter begrijpt: artikel 23 WED). Het is vaste jurisprudentie dat de bevoegdheden van artikel 23 WED rechtens kunnen worden uitgeoefend zodra er sprake is van aanwijzingen dat de in de artikelen 1 en 1a WED opgenomen wettelijke bepalingen zijn of worden overtreden. Van het bestaan van een dergelijke aanwijzing dat de visserijwetgeving is overtreden voorafgaande aan het doen van de vordering, blijkt in het onderhavige geval echter niet. De enkele constatering van de opsporingsambtenaren dat de [naam vaartuig] kennelijk vissende was geweest, levert die aanwijzing niet op, ook niet indien ervan moet worden uitgegaan dat de opsporingsambtenaren ervan op de hoogte waren dat de eigenaar



van de [naam vaartuig] eerder de visserijregelgeving had overtreden. Hieruit volgt dat de vordering zoals die door de opsporingsambtenaren is gedaan niet rechtmatig was en niet noopte tot medewerking van verdachte. De verdachte dient mitsdien van het onder 1 ten laste gelegde te worden vrijgesproken. Gelet hierop behoeft het verweer van de raadsman betreffende de niet-inachtneming van de beschikking herkenning en stoptekens visserij-inspectie ter zee van 21 maart 1989 geen bespreking.

Met de raadsman is de economische politierechter voorts van oordeel dat de opsporingsambtenaren, alvorens de [naam vaartuig] te betreden, toegang tot het vaartuig hadden dienen te verzoeken of te vorderen. Aangezien zij dit hebben nagelaten, is er sprake van een (onherstelbaar) vormverzuim. Dit verzuim leverde echter een zeer beperkte inbreuk op de rechten van verdachte op, waarbij mede van belang is dat de opsporingsambtenaren op basis van artikel 55 Visserijwet 1963 in het kader van toezicht op de naleving van de visserijwetgeving de bevoegdheid hadden tot het vorderen van toegang tot het voertuig, aan welke vordering verdachte had moeten voldoen. Gelet hierop volstaat de economische politierechter met de vaststelling dat een onherstelbaar vormverzuim is begaan.

Resumé

Deze laatste passage van het vonnis van de Rechtbank Amsterdam maakt duidelijk dat de rechtbank

de strekking van artikel 55 Visserijwet 1963 ziet als een 'controlebevoegdheid', terwijl de rechtbank in dit vonnis ook heeft uitgesproken dat voor het aanwenden van de bevoegdheid op grond van de Wet economische delicten een verdenking van een economisch delict nodig is. Dus een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. De Wet op de economische delicten geeft geen controlebevoegdheden. In deze casus ontbrak zo'n verdenking en had er geen gebruik gemaakt mogen worden van de bevoegdheid van de Wet op de economische delicten. Wel had er gebruik gemaakt kunnen worden van artikel 55 Visserijwet 1963. Dat is het opmerkelijke in dit vonnis!

De rechter moet het o.a. doen met de wettelijke tekst en raadpleegt vanzelf ook de bedoeling van de wetgever. Wanneer de wetgever van mening is dat opsporingsambtenaren anno 2012 in het kader van toezicht op de naleving van de visserijwetgeving geen gebruik moeten maken van artikel 55 Visserijwet 1963, zou het voor de duidelijkheid beter zijn om de wet te wijzigen. Nu is het, gezien de verschillende meningen, niet duidelijk. Het woord is aan de wetgever.

Met dank aan Otto Terol van de NVWA, die me ondersteunde met zijn kennis van deze materie.

Henri Madern, Politie Hollands Midden,
Tel.06-55823185
henri.madern@hollands-midden.politie.nl

De opsporingsambtenaren, hadden indien zij een vaartuig willen betreden toegang tot het vaartuig moeten verzoeken of vorderen.

