

Vergaderjaar 1999–2000

26 892

Voorstel van wet van de leden Atsma en Rosenmöller tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht met het oog op het tegengaan van wederrechtelijke verspreiding van tenaamgestelde toegangskarten voor voetbalwedstrijden (strafbaarstelling zwarte handel in voetbalkaartjes)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 3 februari 2000

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen genoegzaam zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De vaste commissie voor Justitie heeft met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie delen met de indieners de bedoelingen die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen, maar vragen zich af of het gekozen instrument, te weten strafbaarstelling, het meest geëigende is. Deze scepsis wordt bevestigd door het advies ter zake van de Raad van State, die betwijfelt of dit wetsvoorstel een wezenlijke bijdrage levert aan de handhaving van de openbare orde en veiligheid.

De leden van de PvdA-fractie betwijfelen de preventieve werking van dit wetsvoorstel, ook al omdat duidelijk is – zie ook het advies van de Raad van State – dat handhaving van een dergelijke strafbepaling een illusie lijkt te zijn. Deze leden beperken zich dan ook tot slechts een enkele vraag, namelijk of de indieners willen overwegen het onderhavige voorstel in te trekken.

De leden van de D66-fractie memoreren dat zij tijdens het algemeen overleg op 12 oktober 1999 hebben aangegeven vooralsnog de nadelen van een wettelijke regeling op dit terrein groter te vinden dan de voordelen. Teneinde tot een definitief oordeel te komen stellen zij hieronder de initiatiefnemers een aantal vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie staan in beginsel positief tegenover het voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Desalniettemin hebben zij nog wel een aantal vragen bij de verschillende onderdelen. Deze komen hieronder aan de orde.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GL), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O.P.G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GL), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Brood (VVD).
Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GL), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GL), De Vries (VVD), Van Walssem (D66), Eurlings (CDA) en Kamp (VVD).

De leden van de SP-fractie delen mee dat zij zijn niet overtuigd van de noodzaak van een dergelijke wijziging van het Wetboek van Strafrecht.

De leden van de SGP-fractie kunnen het op zichzelf beschouwd ten zeerste waarderen dat de indieners een poging hebben willen ondernemen om aan de reeds genomen of nog in ontwikkeling zijnde maatregelen, die erop gericht zijn wanordelijkheden bij voetbalwedstrijden – en in eerste instantie bij het zogenoemde EK 2000 – te voorkomen, nog een initiatief toe te voegen. Het moge bekend zijn dat de leden van genoemde fractie geen voorstander zijn geweest van het besluit om het EK 2000 deels ook in Nederland te laten plaatsvinden, mede vanwege de te verwachten openbare orde- en andere problemen en de in hun ogen buitensporige inspanning die dientengevolge van het politie- en justitieapparaat zal worden gevegd. Zij stellen de vraag of de indieners, naarmate het zicht op de omvangrijke noodzakelijke voorbereiding toeneemt alsmede het zicht op de risico's, het standpunt van deze leden niet delen dan wel op z'n minst gaandeweg daar meer begrip voor op kunnen brengen. En hoe zouden de indieners deze vraag beantwoorden indien hun voorstel niet door de Staten-Generaal zou worden aanvaard? Zou alsdan niet een essentieel onmisbaar bestanddeel van het noodzakelijke complex van veiligheidsvoorzieningen ontbreken?

2. Korte voorgeschiedenis

De leden van de D66-fractie constateren dat de initiatiefnemers naar de gang van zaken rond het WK Voetbal in Frankrijk in 1998 verwijzen. Zij stellen de bewering van het toenmalige organisatiecomité dat de kaartverkoop goed was georganiseerd en dat het vrijwel onmogelijk zou zijn kaarten op de zwarte markt te krijgen tegenover de in de «Evaluatie internationale politie-samenwerking WK Voetbal 1998 Frankrijk» geconstateerde «chaos rond de kaartenverkoop». Verwachten de initiatiefnemers ook chaos rond de verkoop van kaarten voor het EK2000? Ligt de oorzaak van de chaos in Frankrijk niet in de eerste plaats in een gebrekkige organisatie en maakt het niet een groot verschil dat bij het EK2000 de nationale voetbalbonden het voortouw hebben? Zijn de initiatiefnemers van mening dat strafbaarstelling, zoals zij die voorstellen, in Frankrijk de chaos had kunnen voorkomen?

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de opmerkingen van zowel de indieners als van de regering dat wantoestanden, zoals de kaartverkoop bij het laatste WK in Frankrijk, dienen te worden voorkomen. De wijze waarop dit dient te geschieden, is onderwerp geweest van verschillende overleggen met de regering. Gewezen werd door de regering met name op het feit dat het op naam verstrekken van de voetbalkaartjes alsmede de wijze van controleren (verschillende controles rond het stadion en het zich kunnen legitimeren) waarborgen voor een ordentelijk verloop van het toernooi moet garanderen. Betekent deze werkwijze, zo vragen de leden van de VVD-fractie, dat het onmogelijk is om met een kaartje dat op naam van een andere persoon staat het stadion binnen te komen? Daarnaast vragen deze leden zich af welke mogelijkheden er bestaan om een kaartje in te leveren of over te dragen aan een andere persoon ingeval van bijvoorbeeld ziekte of andere omstandigheden. Zijn de indieners van mening dat er een mogelijkheid zou moeten kunnen bestaan om kaartjes via een officieel kanaal over te dragen zodat vermenging van ongewenste supportersgroepen kan worden voorkomen? Is men overigens verplicht

om zich te kunnen legitimeren als daarom wordt gevraagd en wie mag een dergelijk vraag stellen, zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af. Deze leden vragen op welke wijze de werkwijze van het Nederlands-Belgische organisatiecomité Euro 2000 aan de deelnemende landen en met name aan de supporters wordt gecommuniceerd. Immers, indien nadrukkelijk in Tv-spots en krantenartikelen wordt gewezen dat men alleen toegang heeft tot het stadion als de naam op het kaartje correspondeert met de persoon die het kaartje in bezit heeft, dan zal grootschalige zwarthandel toch veel minder voorkomen? Wat is het beleid inzake de communicatie hierover?

Hieraan gekoppeld is de vraag hoe wordt opgetreden bij de grenzen richting supporters. Als voorbeeld willen de leden van de VVD-fractie de wedstrijd Duitsland-Nederland in Gelsenkirchen aanhalen waar de Duitse politie voertuigen achter de grens controleerde en personen die geen kaartje hadden en vermoedelijk op weg waren naar de wedstrijd terugstuurde. Wordt een dergelijke werkwijze opnieuw toegepast en kunnen hiermee verwachte openbare orde problemen met die supporters die op de bonnefooi zijn gereisd tot een minimum worden beperkt? Welke organisaties hebben de indieners gehoord bij de totstandkoming van hun voorstel? Wat was hun reactie? (OM; Raad van Hoofdcommissarissen; Stichting Euro 2000; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties etc).

Waarom hebben de indieners niet gekozen om hun maatregelen in te bedden in een breder systeem van maatregelen voor de handhaving van de openbare orde? Kunnen zij ingaan op dit alternatief dat de betrokken bewindspersonen in hun brief van 5 oktober 1999 (kamerstuk 26 227, nr. 10), zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Ten aanzien van de opsporing van zwarthandel vragen de leden van de CDA-fractie de indieners of de organisatoren hierin een rol kunnen spelen. De leden kunnen zich voorstellen dat politie en justitie niet voldoende capaciteit hebben om diepgaand onderzoek te kunnen doen. Maar delen de indieners de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat zwarte handel vermoedelijk eerder bekend zal worden bij organisatoren, die vervolgens justitie inlichten? Deze leden wijzen erop dat blijkens het eerder genoemde artikel in de Volkskrant al bekend is dat bepaalde bedrijven zwart kaartjes aanbieden.

De leden van de fractie van D66 constateren dat de initiatiefnemers het niet onbelangrijk vinden dat de consumenten beschermd worden tegen de aankoop van ongeldige toegangskarten. In de artikelsgewijze toelichting staat bij artikel I dat wordt beoogd «tegen te gaan dat burgers in de verleiding worden gebracht om tegen hoge prijs een kaartje te bemachtigen dat niettemin geen recht geeft op toegang tot het stadion.» Deze leden vragen de initiatiefnemers of het niet voor de hand ligt te redeneren dat dat effect niet bereikt wordt door de verkoper strafbaar te stellen (dit heeft immers geen gevolg voor de koper) maar door de tenaamstelling van het kaartje, gecombineerd met gerichte communicatie naar «voetbalconsumenten» over de ongeldigheid van een kaartje zonder goede tenaamstelling en de steekproefsgewijze controle op twee plaatsen die iedereen kan treffen, zodat men met het «zwarte» kaartje het stadion niet inkomt. Mondige consumenten moeten hun eigen conclusies trekken uit het feit dat met zwarte kaartjes, hoe duur daar ook voor is betaald, geen garantie bestaat tot toegang tot het stadion.

Voor de leden van de GroenLinks-fractie dient bij de voorbereiding op het EK 2000 preventie van geweld en van verstoringen van de openbare orde centraal te staan. Het EK 2000 dient een veilig feest te zijn en niet het toneel te worden van elkaar bestrijdende supportersgroepen. Dit betekent dat het handelen van de verantwoordelijke autoriteiten zo veel mogelijk

gericht dient te zijn op het voorkomen van het ontstaan van bedreigende situaties door preventies, in plaats van het repressief interveniëren in al ontstane bedreigende situaties.

Het belangrijkste argument van de indieners van het wetsvoorstel is gelegen in de preventieve werking die de strafbaarstelling van de zwarte handel in voetbalkaartjes kan hebben. Door de zwarte handel strafbaar te stellen, kan deze, weken voordat het toernooi daadwerkelijk plaatsvindt, worden aangepakt. De leden van de fractie van GroenLinks steunen de indieners in de redenering dat het niet wenselijk – en mogelijk zelfs risicovol – is om de aanpak van de zwarte handel te concentreren bij de entree van de stadions, als daar blijkt dat supporters met illegaal verkregen kaartjes zich toegang proberen te verschaffen. Deze leden zijn van mening dat de steekproefsgewijze controle die de regering zich voorstelt aan de stadionpoorten het «relrisico» van bepaalde wedstrijden mogelijk verder verhoogt. Zij vinden ook dat de indieners de recente geschiedenis aan hun zijde vinden, waar de wereldkampioenschappen voetbal in Frankrijk hebben geleerd dat onvoldoende preventieve maatregelen rond de kaartverkoop ertoe hebben geleid dat groepen supporters van beide partijen door elkaar heen zitten, wat de kans op onlusten aanzienlijk vergroot.

Ook delen de leden van de fractie van GroenLinks het standpunt dat de strafbaarstelling, als een stok achter de deur, de kans op een afwijzing van een civiele vordering verkleint waarmee de civielrechtelijke handhaving is gediend. Dit is in overeenstemming met de algemene eis dat het strafrecht slechts als ultimum remedium dient te worden ingezet.

Wel wensen de leden van de GroenLinks-fractie hier de opmerking te maken dat zij vinden dat in het algemeen terughoudend dient te worden omgegaan met nieuwe strafbaarstellingen. Aangezien het strafrecht ultimum remedium is dient het niet te worden aangewend als instrument ter ordening van het maatschappelijke of economische verkeer. Deze strafbaarstelling vindt naar de mening van deze leden haar rechtvaardiging dan ook enkel in het argument van de handhaving van de openbare orde en de preventie van geweld. Of zoals de regering het verwoordt: het niet afdoende controleren van de grootschalige verkoop kan tot gevolg hebben dat «onacceptabele inbreuken worden gepleegd op de door de overheid te handhaven openbare orde en veiligheid». Deze strafbaarstelling past bij de – door de leden van de GroenLinks-fractie belangrijk gevonden – functies van speciale en generale preventie van het strafrecht. Hieruit volgt evenwel logisch dat zij geen voorstander zouden zijn van een bredere strafbaarstelling van de zwarte handel in kaartjes. Dan zou namelijk het argument van de openbare orde en de veiligheid verlaten moeten worden ten gunste van cultuur- en prijseconomisch beleid en hierop dient het strafrecht niet toe te zien. Dit betekent dat zij ook weinig voelen voor het bijkomende argument van de indieners dat de strafbaarstelling van de zwarte handel in voetbalkaartjes bijdraagt aan de maximale bereikbaarheid van het toernooi tegen een redelijke prijs voor zoveel mogelijk toeschouwers. Ondanks dat dit argument een grote rol hoort te spelen in de voorbereidingen van de overheid op het toernooi, dient rechtvaardigheid niet middels het strafrecht te worden bereikt.

De leden van de SP-fractie lezen in dit voorstel dat indieners hiermee een bijdrage willen leveren om ongeregelde heden tijdens het EK 2000 tegen te gaan. De handhaving van de openbare orde is ermee gediend supportersgroepen te scheiden en een gezicht te geven. Een middel dat hierbij gebruikt zal gaan worden is het op naam uitgeven van entreekaarten. De indieners zijn van mening dat door middel van het strafbaar stellen van de wederrechtelijke handel van deze kaarten een instrument ontstaat dat de ordehandhaving vervolgens ten goede komt. De indieners doelen blijkens de memorie van toelichting met name op het EK 2000, maar achten het ook bruikbaar voor (risico) wedstrijden buiten het EK waarbij kaarten op

naam worden uitgegeven. De leden van de SP-fractie hebben ernstige twijfel over de effectiviteit van een degelijke benadering. Het feit dat kaarten op naam worden verkocht en dat hierbij controlemechanismen zijn ingebed door de Stichting Euro 2000 is in de ogen van deze leden een voldoende waarborg om er van uit te gaan dat het relrisico wordt beperkt. De leden van de SP-fractie vragen de indieners of zij niet van mening zijn dat dit voorstel in voorgestelde vorm te veel kan worden gezien als gelegenheidswetgeving.

De leden van de fracties van RPF en GPV merken op dat het strafrecht ook voor de indieners een ultimum remedium is. Eerst zijn andere handhavinginstrumenten aan de orde, waarbij in het bijzonder valt te denken aan de eigen verantwoordelijkheid van de organisatoren van evenementen. Als bepaalde handelingen strafbaar worden gesteld, dan zal dat, gelet op bovenvermelde uitgangspunten ook zeer gemotiveerd moeten gebeuren. De indieners verwoorden hun motie als volgt: het wetsvoorstel draagt bij aan de handhaving van de openbare orde en veiligheid tijdens het EK 2000; de handhaving van de openbaren orde en veiligheid is bij uitstek een overheidstaak. De leden, hier aan het woord, vragen de indieners of dit niet een cirkelredenering is en of niet uitdrukkelijker zou moeten worden aangetoond dat, vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid voor handhaving van de openbare orde en veiligheid, de voorgestelde aanvulling op het wetboek van strafrecht onontkoombaar is. Er zijn immers andere mogelijkheden denkbaar om de openbare orde tijdens en om voetbalwedstrijden te handhaven. De vraag is waarom juist deze, min of meer ongebruikelijke maatregel wordt gekozen – ongebruikelijk, omdat bij andere sporten of evenementen strafbaarstelling van zwarte handel vooralsnog niet aan de orde is.

Althans voor het moment plaatsen de indieners hun voorstel vrijwel geheel in het kader van de EK 2000, al maakt de tekst van de wet het ook mogelijk om tegen zwarte handel in kaartjes op te treden rond andere voetbalwedstrijden. Een en ander geeft de leden van de fracties van de RPF en het GPV aanleiding tot de vraag of de indieners dit wetsvoorstel ook aan de Kamer hadden voorgelegd los van de concrete aanleiding van de EK 2000. In het verlengde daarvan stellen zij de vraag hoe relevant de wetswijziging nog zal zijn na verloop van de EK 2000. Zal het voorstel in de beleving van de indieners dan nog steeds meer zijn dan een dode letter?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV kunnen zich voorstellen dat het wetsvoorstel een rol speelt in de voorverkoop rond de eerste ronde van het EK. Van de daaropvolgende ronden zijn de deelnemers en dus ook de toeschouwers nog niet bekend. De termijnen zijn ook kort. Welke rol kan het wetsvoorstel redelijkerwijs in deze situatie spelen?

Ingaande op het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zoals deze zijn voorgelegd, leggen de leden van de SGP-fractie de indieners de vraag voor of zij niet het standpunt van deze leden delen dat hun voorstel de kenmerken van het fenomeen gelegenheidswetgeving in zich draagt. Dit standpunt wordt deze leden in de eerste plaats ingegeven door de korte tijd die voor de behandeling van het voorstel aan de Staten-Generaal is toegemeten, gegeven het feit – zie memorie van toelichting op blz. 4 – dat het voorstel op 1 april a.s. in werking zou moeten treden, en anderzijds het feit dat de advisering door de Raad van State eerst enkele dagen geleden is afgerond. Zijn de indieners niet van mening dat een inhoudelijke wijziging/aanvulling van ons Wetboek van Strafrecht om zorgvuldig beraad over ontvangen adviezen en bovendien om advisering van de zijde van politie en justitie vraagt, nog afgezien van de mogelijkheid van een beschouwing van de zijde van de strafrechtswetenschap?

De leden van de SGP-fractie is voorts uit de memorie van toelichting niet duidelijk geworden wat als het (voornaamste) oogmerk van de strafbaar-

stelling van zwarte handel in voetbalkaartjes moet worden gezien. Is dat (primair) «de gewenste bereikbaarheid van het toernooi tegen een redelijke prijs» dan wel «de handhaving van de openbare orde en veiligheid bij het EK 2000»? Wat wordt in dit verband bedoeld met de term «invalshoek»?

Deze leden plaatsen, met de Raad van State, grote vraagtekens bij de bewijsbaarheid van illegale handel, maar eveneens bij de mogelijkheden van een effectief opsporingsbeleid. De vraag is dan ook of de indieners de effectiviteit van hun voorstel niet vooral (of uitsluitend) doen steunen op de door hen verwachte preventieve effecten van de voorgestelde strafbepalingen. Is niet reeds (te) vaak gebleken dat nieuw geïntroduceerde strafbepalingen, waaraan geen helder en geaccordeerd handhavingconcept ten grondslag lag, in de praktijk een (vrijwel) loos gebaar bleken?

3.2 Reikwijdte strafbaarstelling

De leden van de VVD-fractie merken op dat de indieners hebben gekozen voor een strafbepaling voor de handel in zwarte kaartjes. De kopers van zwarte kaartjes worden strafbaar gesteld. Kunnen de indieners nog eens uiteenzetten wat de reden is dat de kopers niet strafbaar worden gesteld, immers de koper neemt een verantwoordelijkheid om een zwart kaartje met een andere naam te kopen, zo stellen deze leden en handelt dus eveneens in strijd.

De indieners menen dat het wetsvoorstel een effectief handvat geeft voor wedstrijden die pas enkele dagen van tevoren bekend zijn. De leden van de VVD-fractie willen hier graag een verheldering waarom dit wetsvoorstel effectief zal zijn. Immers, de verkoop van de voetbalkaarten vindt toch plaats via de aangesloten voetbalbonden, worden op naam gesteld en de tijd voor bureaus om te handelen in zwarte kaarten is dan toch zeer kort? Zonder uitdrukkelijk te vermelden dat het voorgestelde strafbare feit een misdrijf dan wel een overtreding is, wordt de bepaling ondergebracht bij de misdrijven. Kunnen de indieners aangeven waarom zij van mening zijn dat het hier moet gaan om een misdrijf en wat de gevolgen zijn van deze keus voor bijvoorbeeld de inzetbaarheid van opsporingsbevoegdheden, justitiële dwangmiddelen enz?

Zowel de Raad van State als de regering hebben gewezen op de problemen rond de handhaving van de voorgestelde bepalingen. Kunnen de initiatiefnemers, zo vragen de leden van de fractie van D66, aangeven of het zwaartepunt naar hun mening ligt bij de veronderstelde preventieve werking van hun voorstel of bij de daadwerkelijke sanctionering in voorkomende gevallen?

De initiatiefnemers stellen dat zij minder pessimistisch zijn over de bewijsbaarheid dan de Raad van State omdat de commerciële bureaus communicatietechnieken moeten aanwenden die voor elke geïnteresseerde burger toegankelijk zijn. De leden van de fractie van D66 vragen de initiatiefnemers of de handel via buitenlandse internetsites die zeer toegankelijk zijn niet tevens grote opsporingsproblemen met zich meebrengen. Kunnen de initiatiefnemers aangeven hoe zij denken de zwarte handel in kaartjes via internet aan te pakken? Is de Nederlandse wetgeving van toepassing op de recent gesignaleerde handel via internetsites uit de Verenigde Staten? Volgt uit het wetsvoorstel dat een krant waarin een advertentie voor «zwarte» kaartjes staat medeplichtig kan zijn? De leden van de fractie van D66 vinden dat de initiatiefnemers het karakter van de controle op toegangskarten «aan de poort» te kort doen als zij stellen dat het daarbij gaat om het «enkel en alleen hanteren van steekproefsgewijze kaartcontrole». De initiatiefnemers gaan daarmee voorbij aan een essentieel karakter van die controle, namelijk dat het gaat om een gerichte, selectieve steekproefsgewijze controle op grond van politieke informatie. De bedoeling is dat de controle verder plaatsvindt zowel bij de

«controleperimeter» als bij het stadion. Vinden de initiatiefnemers het niet van belang dat iedereen de kans loopt te worden gecontroleerd en dat die kans groter is naarmate men tot een risicogroep behoort?

Kunnen de initiatiefnemers hun verwachting dat «met de criminalisering van zwarthandelaren ook een aanzienlijk aantal potentiële kopers zal worden afgeschrikt» onderbouwen?

De leden van de fractie van D66 vragen de initiatiefnemers of niet het risico bestaat dat, wanneer de zwarte handel in kaartjes strafbaar wordt gesteld, de organisator de toegangscontrole versoepelt vanuit de gedachte dat de overheid er met behulp van het strafrecht wel voor zorgen dat er geen zwarte kaartjes meer in omloop zijn.

De leden van de SGP-fractie begrijpen verder niet goed welke overwegingen ten grondslag liggen aan de nadrukkelijke verzekering in de memorie van toelichting dat het strafrechtelijk verbod zich niet richt tegen de kopers van doorverkochte kaartjes. Kan deze mededeling worden verduidelijkt? Waarom wensen de indieners de kopers «buiten schot» te houden? Kunnen zij voorts mededelen of zodanige kopers, als niet een expliciete uitzondering in de wet wordt geschapen, niet onder één van de algemene strafbepalingen kunnen vallen?

3.3 Verhouding tot de civielrechtelijke handhaving

Het is de leden van de VVD-fractie nog niet duidelijk hoe de civielrechtelijke positie is van de wederverkoper en de tussenhandelaar in tenaamgestelde voetbalkaartjes. Onder welke omstandigheden kan in de civielrechtelijke verhouding worden gesproken van een wanprestatie van de zijde van de consument ten opzichte van de oorspronkelijke verkoper, die een ter naam gesteld toegangsbewijs heeft gekocht en dit vervolgens weer doorverkoopt? Hoe ligt deze verhouding in de internationale context? Is de vraag naar een eventuele wanprestatie dan wel onrechtmatige daad wel van belang uit oogpunt van de openbare orde nu de stichting Euro2000 in ieder geval gerechtigd is personen de toegang te weigeren tot het stadion indien hij een kaartje bezit dat ter naam is gesteld van een ander. Want is de werking ten behoeve van de openbare orde zoals het voorstel beoogt niet op gelijke wijze, maar dan goedkoper, zonder wetswijziging en met minder beslag op politie en justitie ook te bereiken indien de organisator zeer helder uitdraagt dat naast een geldig toegangsbewijs een geldige legitimatie vereist is voor toegang tot de wedstrijd? Blijkens de memorie van toelichting en de brief van de betrokken bewindspersonen van 5 oktober 1999 (kamerstuk 26 227, nr. 10) is het in ieder geval onduidelijk of de zwarthandel in voetbalkaartjes in civielrechtelijke zin onrechtmatig is. Mocht de rechter beoordelen dat dit niet het geval is, kan dan nog wel worden bewezen dat er sprake is van een wederrechtelijke handeling? Achten de indieners het waarschijnlijk dat in het geval de stichting Euro2000 een onrechtmatige daadsactie inzet tegen de zwarthandelaren, nu wel aantoonbare schade kan worden bewezen? Waarop baseren zij deze verwachting?

De leden van de CDA-fractie hebben de sterke indruk dat de ook door de regering verwachte zwarte handel in EK 2000-voetbalkaarten aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de openbare orde en veiligheid onder meer vanwege de noodzaak van supportersscheiding. Is dit voorstel niet een extra bijdrage aan het totaalpakket van veiligheidsmaatregelen voor – in eerste instantie – de EK 2000? De leden van de CDA-fractie vragen de indieners, gelet op het advies van de Raad van State, nader te motiveren waarom naar hun mening het civiel recht in dit kader onvoldoende soelaas zou bieden. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie de indieners aan te geven wat de meerwaarde is van dit voorstel ten opzichte van de Algemene plaatselijke verordening.

Overigens onderstrepen de aan het woord zijnde leden dat de stelling van zowel regering als indieners dit voorstel sowieso een preventieve werking heeft.

3.4 Strafbaarstelling zwarte handel voetbalkaarten in België en andere landen

Een punt van zorg vinden de leden van de VVD-fractie dat er veel landen zijn die de handel in zwarte kaartjes niet strafbaar stellen. Dat houdt naar de mening van deze leden in dat bij een eventueel strafrechtelijk verbod in Nederland de handelaren kunnen uitwijken naar landen waar geen strafrechtelijke vervolging geldt. Wat is de reactie van de indieners hierop?

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners nader in te gaan op de regeling ten aanzien van de zwarthandel in België. Met name vragen deze leden de indieners aan te geven wat de consequenties zouden zijn wanneer zwarthandel alleen in België via het strafrecht kan worden aangepakt. Zou dit tot gevolg hebben dat zwarthandelaren zich eenzijdig op de Nederlandse markt gaan richten? Komt de strafbedreiging in het hier aan de orde zijnde voorstel overeen met die in België?

De leden van de D66-fractie merken op dat het feit dat België strafbaarstelling kent van zwarte handel in kaartjes, nu België en Nederland gezamenlijk Euro2000 organiseren, als argument wordt genoemd om ook voor Nederland een dergelijke bepaling in te stellen. Zien de initiatiefnemers, zo vragen deze leden, het dan niet als een bezwaar dat de Belgische wet verdergaat dan het initiatiefvoorstel omdat in België ook vormen van niet-bedrijfsmatig verkopen strafbaar gesteld is?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de toelichting op de buitenlandse wetgeving waarin de zwarte handel in voetbalkaarten strafbaar is gesteld. In België is een dergelijke wetgeving al sinds 21 december 1998 in werking. In een aantal andere landen bestaat ook vergelijkbare wetgeving. Deze leden menen dat bijvoorbeeld op grond van de Belgische wetgeving een evaluatie mogelijk moet zijn. Is er daadwerkelijk sprake van een meetbare afname van het relrisico bij voetbalwedstrijden in België? Graag vernemen de leden van de indieners wat de Belgische bevindingen zijn.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de mededeling van de indieners dat België sinds 21 december 1998 een zogenaamde Voetbalwet kent. Deze leden stellen het bijzonder op prijs van de indieners te mogen vernemen welke ervaringen intussen in België met de toepassing van genoemde wet zijn opgedaan.

4. Evaluatie

De indieners hebben overwogen om met dit voorstel ook andere vormen van zwarte handel aan te pakken. Meer tijd en verdieping is volgens de indieners noodzakelijk om het voorliggende wetsvoorstel uit te breiden. De leden van de VVD-fractie vragen of het daarom niet verstandig zou zijn om een horizonbepaling in de wet op te nemen omdat zij van mening zijn dat de handel in zwarte kaartjes niet beperkt moet blijven tot het EK 2000. Zij overwegen op dit punt een amendement in te dienen en vragen een reactie van de indieners.

Ten aanzien van een eventuele verbreding van strafbaarstelling vragen de leden van de CDA-fractie zich af of de indieners hier «eerste gedachten» over hebben. Naast het reguliere voetbalseizoen noemen zij in dit kader de gang van zaken rond de oorspronkelijke geplande oudejaarsconference

van Youp van 't Hek. Is de uitspraak van Youp van 't Hek – dat hem geen civielrechtelijke mogelijkheden open staan om iets te doen tegen grote bonafide zwarthandelaren – waar? Waarom? Kunnen de indieners zich met de leden van de CDA-fractie voorstellen dat in dat geval strafbaarstelling van dit type evenementen het overwegen waard is?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV constateren dat de indieners hun voorstel tot nu toe bewust tot het voetbal hebben beperkt. Zwarte handel in kaartjes rond andere evenementen wordt (vooralsnog) buiten de strafwet gehouden. Zij vinden dit voorwerp van overleg tijdens een komende evaluatie van de wet. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen om een nadere toelichting van deze keuze. Ook bij andere grootschalige evenementen kan sprake zijn van in het licht van de handhaving van de openbare orde hinderlijke zwarte handel. Bijvoorbeeld rond popconcerten, maar zelfs valt te denken aan het incident rond de oudejaarsconference van Youp van 't Hek. Nu het wetsvoorstel is beperkt tot het voetbal, zou het merkwaardige gevolg kunnen ontstaan dat een en dezelfde handeling rond een voetbal-evenement wel strafbaar wordt gesteld en rond een schaatsevenement of een popconcert (dat misschien ook wel in een voetbalstadion wordt georganiseerd) niet. Geeft dit geen problemen rond vraagstukken als kenbaarheid van de wet?

De leden van de SGP-fractie achten het een zwak punt van het voorstel dat mogelijk eerst achteraf – na evaluatie – duidelijk zal kunnen worden of de opzet van het voorstel verbreed zou kunnen moeten worden tot bestrijding van zwarte handel in kaarten voor culturele en andere evenementen, eveneens in het belang van de openbare orde en veiligheid. Zelfs, zo blijkt uit de toelichting is thans nog niet duidelijk of het voorgelegde voorstel een bruikbaar instrument is om de openbare orde en veiligheid te handhaven rond (risico)wedstrijden van het betaalde voetbal en vertegenwoordigende elftallen in het reguliere seizoen. Beide onzekerheden vormen voor deze leden mede een argument om, zoals zij hiervóór deden, van gelegenheidswetgeving te spreken.

5. Overig

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting in de inleiding wordt gesproken over: «dit evenement is na de Olympische Spelen en het Wereldkampioenschap voetbal het op twee na grootste sportevenement ter wereld». Deze leden stellen voor om de tekst «het op twee na» te schrappen aangezien uit de tekst al blijkt dat de Olympische Spelen en het Wereldkampioenschap voetbal grotere evenementen zijn.

6. Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Artikel 337a

Uit het bestanddeel «opzettelijk» begrijpen de leden van de VVD-fractie dat er een dolueus delict wordt voorgesteld. Met géén woord wordt in de toelichting gesproken over de betekenis van dit element. Waarop moet bijvoorbeeld de opzet gericht zijn bij hij die opzettelijk voetbal kaartjes aflevert (eerste lid)? Is het koeriersbedrijf dat voetbalkaartjes van een bekend handelskantoor bezorgt strafbaar? Hoe zit het met de gewone postbode? Dit zal toch niet de bedoeling zijn van het voorstel? Ten aanzien van het tweede lid geldt dat, nu gekozen is het bestanddeel «opzettelijk» voor de zinsnede van de aanranding van de openbare orde te plaatsen, de gedraging van de verdachte eveneens willens en wetens

moet zijn gericht op de gevolgen voor de openbare orde. De verkoper van een kaartje kan dus alleen worden bestraft overeenkomstig het tweede lid als zijn opzet gericht was op een verstoring van de openbare orde. Voor zover dit al voorkomt geldt in de eerste plaats dat dit natuurlijk zeer moeilijk te bewijzen valt. Maar daarnaast geldt ook nog eens dat in de regel de opzet zal zijn gericht op geldelijke winst en helemaal niet op een openbare ordeverstoring (vgl. Belgisch bestanddeel «met winstogmerk»). De leden van de VVD-fractie zouden hier graag een verduidelijking zien. Het voorstel spreekt van «opzettelijk en wederrechtelijk». Mag uit het opnemen van het woord «en» worden afgeleid dat een nevenschikking van beide bestanddelen is beoogd of ziet de opzet ook op de wederrechtelijkheid? Met andere woorden is het bestanddeel wederrechtelijk geobjektiveerd of niet? Wat zijn de gevolgen van de gemaakte keuze voor de bewijsbaarheid van het voorstel?

Is het voorstel in zijn huidige vorm nog van enige waarde nu commerciële bureaus gemakkelijk onder de strafbaarstelling kunnen uitkomen door hun activiteiten te verplaatsen van het kopen en doorverkopen van kaartjes naar het tegen vergoeding bemiddelen bij particuliere koop en verkoop?

Wordt, met het opnemen van het bestanddeel «wederrechtelijk», de bewijslast voor het OM niet zodanig verzwakt dat de bewijsbaarheid van het delict onnodig negatief wordt beïnvloed? Immers, het OM zal nu moeten aantonen dat enige rechtvaardigingsgrond ontbreekt. Een negatieve bewijspositie die moeilijk te realiseren valt.

Is het opportuun dezelfde strafbedreiging in te stellen nu in het tweede lid niet het bestanddeel «in de uitoefening van een beroep of bedrijf» is opgenomen, zo vragen de leden van de VVD-fractie? Het gaat hier toch om een gedraging met een wezenlijk ander karakter dan die uit het eerste lid? Hoe komen de indieners überhaupt tot de gekozen strafbedreiging? Enige toelichting hierop van hun kant lijkt deze leden toch wel gewenst.

De leden behorende tot de CDA-fractie vragen de indieners aan te geven waarom hun voorstel zich beperkt tot «tenaamgestelde» voetbalkaarten. Bij kaartcontrole kunnen deze leden zich hier veel bij voorstellen, maar bij strafbaarstelling en opsporing van zwarte handel lijkt één en ander minder noodzakelijk. Kunnen de indieners hier een reactie op geven? Hoe verhoudt de tenaamstelling zich tot strafbaarstelling van voetbalkaarten in het reguliere voetbalseizoen 2000–2001?

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de indieners in de memorie van toelichting stellen dat het eerste lid van het voorgestelde artikel 337a toeziet op de «min of meer reguliere, doorgaans commerciële zwarte handel». Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de indieners wensen dat het wetsvoorstel een bredere werking heeft dan het tegengaan van de zwarte handel met een commercieel oogmerk. Deze leden verzoeken om een nadere afbakening – zo mogelijk aan de hand van voorbeelden – van de reikwijdte van het initiatiefvoorstel. In de memorie van toelichting wordt ook opgemerkt dat degene die aan een bekende een overtollig kaartje verkoopt «in beginsel» niet strafwaardig is. Zijn de indieners met de leden van de GroenLinks-fractie van mening dat op dit beginsel geen uitzonderingen dienen te worden gemaakt? Graag zouden de leden van de fractie van GroenLinks ook een toelichting zien op de gekozen strafbedreigingen.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 337a breidt de strafbaarheid van zwarte handel uit. Het ontbreken van een beroep of bedrijf hoeft hier geen beletsel te vormen voor strafbaarstelling indien er gevaar is voor het ordentelijke verloop van een voetbalwedstrijd dan wel voor aanranding van de openbare orde. Ook op dit punt hebben de leden van de GroenLinks-fractie behoefte aan een toelichting. Wanneer is er volgens de indieners sprake van «gevaar» en «aanranding», dat strafbaarstelling van

zwarte handel is gerechtvaardigd? Ook hier zouden zij de reikwijdte van het voorstel graag aan de hand van voorbeelden willen zien toegelicht.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het handhaven van de voorgestelde strafbepaling niet eenvoudig zal zijn. Het is te verwachten dat de handel zich zal uitbreiden naar slecht te traceren circuits. Naar inschatting van onder andere de Raad van State zullen niet alle kaartjes in het buitenland op naam van de koper worden afgegeven. Hierdoor is het de vraag in hoeverre de zwarte handel in kaarten in verband kan worden gebracht met de in artikel 337a, tweede lid, voorgestelde causale relatie tussen deze zwarte handel en het gevaar voor aanranding van de openbare orde. Dit zal nauwelijks te bewijzen zijn, laat staan te controleren of te registreren. Wat is de visie van de indieners hierop?

De leden van de SP-fractie vragen de indieners of zij de mening toegedaan zijn dat de persoon die wederrechtelijk kaartjes doorverkoopt (op grond van artikel 337a, tweede lid) feitelijk verantwoordelijk kan worden gesteld voor het schenden van de openbare orde tijdens de wedstrijd. Is diegene die traceerbaar zwart kaartjes verkoopt daardoor verantwoordelijk voor eventuele rellen in de ogen van de indieners? Hoe zien de indieners de relatie tussen het door tijd gescheiden zwart doorverkopen van kaartjes en het ontstaan van ordeverstoringen? Achten de indieners de mogelijkheid van «détournement de pouvoir» niet waarschijnlijk? De leden van de SP-fractie lezen in het voorstel dat de indieners doelen op het aanpakken van de handelaren en hun verkoop en niet op de incidentele doorverkoop van één of enkele kaartjes in de privé-sfeer. Achten de indieners gelet de veronderstelde organisatie van bepaalde supportersgroepen dit dan niet een te groot «lek»? Het is heel wel denkbaar dat door ruil/ onderlinge verkoop individuele supportersgroepen er in slagen kaarten te bemachtigen voor andere vakken dan het eigen vak. De voorgestelde wet levert dan geen bijdrage in de ordehandhaving. Wat is de visie van de indieners op deze constatering?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen om een nadere beschouwing van de indieners over het verschijnsel zwarte handel als zodanig. Achten de indieners zwarte handel in kaartjes in beginsel ook een strafbare handeling indien het gaat om kaartjes die niet op naam zijn gesteld? Is het een criminele handeling om een voetbalkaartje te kopen en vervolgens, duurder, door te verkopen? Zo ja, wat is het verschil met de handel in aandelen, die eveneens worden gekocht en, op enig moment, liefst duurder verkocht? Deze leden stellen deze vraag, tegen de achtergrond van het volgende. De strafbaarstelling in het eerste lid van artikel 337a, wordt beperkt tot bedrijfsmatige handel. Doorverkopen als privépersoon is mogelijk. De leden van de fracties van de RPF en het GPV gaan er van uit dat dit de facto betekent dat bij controle bij de stadions de toeschouwers zelf niet met deze wet worden geconfronteerd. Met andere woorden, de toeschouwer die een andere naam draagt dan de naam die op zijn kaart staat vermeld, pleegt geen strafbare handeling. Is dit juist? Echter, als het op een kaart van een ander een voetbalstadion binnengaan als zodanig geen strafbare handeling is (wat de leden van de fracties van de RPF en het GPV zich goed kunnen voorstellen, omdat de toelating tot het stadion geen overheidstaak is maar een zaak van de organisatie), waarin is dan de rechtvaardiging gelegen om de handel in te naam gestelde kaarten wel strafbaar te stellen? De leden van de fracties van de RPF en het GPV kunnen zich, gelet daarop, voorstellen dat het tegengaan van handel in tenaamgestelde kaartjes tegengegaan zou kunnen worden door identiteitscontroles bij de stadions. De toeschouwers kan dat in een publiciteitscampagne worden gemeld, zodat kan worden voorkomen dat toeschouwers zonder kaartjes zich massaal melden. Graag ontvangen deze leden de visie van de indieners op deze mogelijkheid.

Het moet gaan om kaartjes die zijn tenaamgesteld. Daarvan geldt dat het begrip tenaamgesteld ruim moet worden uitgelegd: er moet een relatie te leggen zijn met de koper. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of een en ander niet leidt tot handhavingproblemen. Kaarten kunnen immers te goeder trouw zijn doorverkocht of gegeven aan vrienden en kennissen. Wellicht bestelt één persoon meerdere kaarten voor een gehele groep.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen wat het tweede lid van de voorgestelde bepaling toevoegt aan de bestrijding van straat-handel die nu al mogelijk is op grond van de APV.

ARTIKEL II

De indieners hebben gekozen voor een evaluatiebepaling. Waarom is afgezien van een expiratiedatum, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie?

ARTIKEL III

De leden van de VVD-fractie vragen wat nog kan worden verwacht van het psychologisch effect dat het voorstel beoogt, nu het tijdstip van inwerkingtreding is gesteld op 1 april, één maand voor werkelijke uitgifte van de kaartjes. Wat is de strafbaarheid van de overeenkomsten tot koop en wederverkoop die reeds zijn gesloten voor inwerkingtreding maar waarvan alleen nog de levering plaatsvindt na inwerkingtreding?

Hebben de indieners kennisgenomen van het artikel in de Volkskrant van 25 januari 2000, zo vragen de leden van de CDA-fractie? Komt het wetsvoorstel tijdig genoeg, gelet op het feit dat nu reeds op grote schaal kaartjes worden aangeboden (zie De Volkskrant van 25 januari 2000)?

De voorzitter van de commissie,
Van Heemst

De griffier voor dit verslag,
Nava