
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 de wederrechtelijke verspreiding van tenaamgestelde toegangskaarten voor voetbalwedstrijden (strafbaarstelling zwarte handel in voetbalkaartjes)**A****ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 7 januari 2000 en de reactie van de indieners d.d. 19 januari 2000, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 24 november 1999, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting van de leden Atsma en Rosenmöller tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht met het oog op het tegengaan van de wederrechtelijke verspreiding van tenaamgestelde toegangskaarten voor voetbalwedstrijden (strafbaarstelling zwarte handel in voetbalkaartjes).

Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het wetsvoorstel beoogt te voorzien in de strafrechtelijke aanpak, onder bepaalde voorwaarden, van wederrechtelijke handel in en verspreiding van voetbalkaartjes. Zoals ook in de toelichting op het voorgestelde artikel 337a van het Wetboek van Strafrecht wordt uiteengezet duidt de term «wederrechtelijk» in dat artikel op het ontbreken van de toestemming van de organisator van de voetbalwedstrijd; dat de kaartjes zonder die toestemming niet van eigenaar mogen wisselen, moet uitdrukkelijk blijken uit kenbare voorschriften, gesteld door de organisator.

Hoewel dergelijke voorschriften een civielrechtelijk karakter hebben menen de indieners van het wetsvoorstel dat de voorgestelde strafbepaling in dit geval gerechtvaardigd is. Zij voeren aan dat gevreesd moet worden voor grootschalige zwarte handel in voetbalkaartjes voor het EK 2000, die er naar alle waarschijnlijkheid toe zal leiden, dat niet kan worden voldaan aan één van de kernvoorwaarden voor een effectieve handhaving van de openbare orde en veiligheid bij dit evenement, te weten het zo volledig mogelijk scheiden en «ontanonimiseren» van supportergroepen.

De Raad is van oordeel dat moet worden betwijfeld of met het wetsvoorstel een wezenlijke bijdrage kan worden geleverd aan het voldoen aan die kernvoorwaarde.

Handhaving van de strafbepaling zal moeilijk zijn. Door het gebruik maken van tussenpersonen kan het bedrijfsmatig handelen in kaartjes, als in het eerste lid omschreven, gemakkelijk worden verhuld. Ook kan de handel zich gaan verplaatsen naar moeilijk traceerbare circuits. Te denken valt in dit verband bijvoorbeeld aan het gebruikmaken van postbusadressen in het buitenland. Voorts moet gevreesd worden dat ten aanzien van die kaartjes, waarbij het op naam stellen van één bepaald persoon op problemen zal stuiten – bijvoorbeeld

de kaartjes die uitgeleverd worden via de nationale voetbalbonden in het buitenland – het bewijs dat sprake is van «tenaamgestelde» toegangskaarten op aanzienlijke problemen zal kunnen stuiten, ook indien – zoals de toelichting voorstaat – het bestanddeel «tenaamgesteld» ruim zal worden uitgelegd, in die zin dat daaronder ook moeten worden begrepen gegevens die herleidbaar zijn tot een bepaald persoon. Tenslotte zal ook de in het tweede lid van het voorgestelde artikel vervatte eis dat van de zwarte handel gevaar voor een ordentelijk verloop van de voetbalwedstrijd dan wel voor aanranding van de openbare orde te duchten is veelal niet gemakkelijk te bewijzen zijn. Overigens hebben de verantwoordelijke bewindslieden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal¹ laten weten dat van politie en justitie geen extra inzet van capaciteit voor grootschalige handhaving van een verbod in zwarte handel kan worden verwacht, naast de reeds te leveren inspanningen die vooral op het terrein van de openbare orde zullen liggen.

1. De Raad stelt dat moet worden betwijfeld of het wetsvoorstel een wezenlijke bijdrage kan leveren aan het voldoen aan de kernvoorwaarde voor een effectieve handhaving van de openbare orde en veiligheid bij het EK 2000, te weten het zo volledig mogelijk scheiden en «ontanonimiseren» van supportersgroepen. De Raad twijfelt hieraan omdat ze verwacht dat de handhaving moeilijk te realiseren is, onder meer omdat een aantal bestanddelen lastig te bewijzen zal zijn. Ze verwijst naar het bedrijfsmatig handelen, de tenaamstelling van de toegangskaarten en de eis van het tweede lid dat van de zwarte handel gevaar voor een ordentelijk verloop van de voetbalwedstrijd dan wel voor aanranding van de openbare orde is te duchten.

De indieners zijn zich ervan bewust dat hun initiatiefwetsvoorstel alleen niet zal kunnen garanderen dat supportersgroepen gescheiden en identificeerbaar zullen blijven. Wel verwachten zij dat hun voorstel een extra bijdrage levert aan deze doelstelling. De ook door het kabinet gevreesde omvangrijke zwarte handel in (tenaamgestelde) kaarten frustreert immers een gecontroleerde gang van zaken rond supportersgroepen. Dit zou de handhaving van de openbare orde en veiligheid tijdens het EK2000 aanzienlijk bemoeilijken. Het Wereldkampioenschap voetbal Frankrijk in 1998 heeft geleerd dat de chaos rond de kaartenverkoop ertoe kan leiden dat groepen supporters van beide partijen door elkaar heen zitten, hetgeen de kans op onlusten binnen het stadion aanzienlijk vergroot. Volledigheidshalve verwijzen de indieners in dit kader naar de evaluatie van WK1998 door het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme². De indieners zouden voorts willen benadrukken dat met onderhavig voorstel eerst enkele weken voorafgaande aan het toernooi – dat wil zeggen vanaf het moment van feitelijke uitgifte van de voetbalkaartjes – tot een aanpak van zwarte handel wordt gekomen.

Daarnaast heeft zwarte handel in voetbalkaarten tot gevolg dat veel mensen zich zonder of met een ongeldig (en vaak duur betaald) kaartje tevergeefs naar de stadions begeven, hetgeen frustraties en dus risico's voor grootschalige ordeverstoringen («relrisico») oplevert. Volgens de indieners zal strafbaarstelling van zwarte handel in voetbalkaarten in elk geval – dus nog afgezien van feitelijke mogelijkheden om zwarte handel aan te pakken – een belangrijke preventieve werking hebben en een aanzuigende werking mitigeren. Ook de regering heeft in een eerder stadium een relatie gelegd tussen het ticketbeleid en de openbare orde. Bovendien spreekt zij de verwachting uit dat een gecontroleerde kaartverkoop de politie-inzet tijdens het EK zal beperken³. Tenslotte benadrukken de indieners dat een ongebreidelde zwarte handel de handhaving van een stadionverbod voor supporters – die al eerder in de fout zijn gegaan – praktisch onmogelijk maakt.

De indieners beseffen dat de strafbaarstelling de commerciële bureaus ertoe zal brengen het bedrijfsmatig handelen trachten te verhullen. Zij wijzen er echter op dat strafbaarstelling van een bepaalde handeling altijd het risico van het ontstaan van een grijs circuit in zich draagt. Zij zijn echter minder pessimistisch dan de Raad over de bewijsbaarheid van de commerciële verkoop. De bureaus zullen immers, teneinde hun winstoogmerk te verwezenlijken, potentiële kopers moeten bereiken. Daartoe zullen zij communicatietechnieken moeten aanwenden die voor elke geïnteresseerde burger toegankelijk zijn. Men kan denken aan advertenties via kranten, internet of andere

¹ Het betreft de brieven van de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 5 en 11 oktober 1999 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 227, nr. 10 en nr. 16).

² Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme, Evaluatie internationale politiesamenwerking Wereldkampioenschap voetbal 1998 Frankrijk, oktober 1998.

³ Kamerstukken II 1998–1999, 26 227, nr. 1, p. 6–7.

media, die voor het opsporingsapparaat aanleiding kunnen zijn om de aanbieders te traceren, zodat commerciële handel kan worden vastgesteld. Ook kan met het onderhavige voorstel adverteren met «zwarte kaarten» worden tegengegaan. Over tussenpersonen, die bedrijfsmatig handelen volgens de Raad gemakkelijk zouden kunnen verhullen, merken de indieners op dat deze – in lijn met dit voorstel – zouden kunnen worden aangetroffen met aanzienlijke inkomsten en/of meerdere voetbal kaarten «ten verkoop in voorraad». In dit kader verwijzen de indieners voorts naar een brief van de minister van Justitie, waarin uiteengezet wordt dat het strafrechtelijke aansprakelijk stellen van tussenpersonen in bepaalde gevallen zeer wel mogelijk is¹. Ten aanzien van de postadressen in het buitenland wijzen de indieners erop dat in een groot aantal deelnemende landen zwarte handel eveneens in enige vorm strafbaar gesteld is. Voorts wijzen de indieners op de artikelen 250, 360a en 417 Wetboek van Strafrecht, waarin het bestanddeel «in de uitoefening van een beroep of bedrijf» reeds voorkomt.

Met betrekking tot de bewijsbaarheid van de tenaamstelling van de toegangskaarten, wijzen de indieners op de verantwoordelijkheid van de verkopende instantie, tevens organisator van het EK. Deze organisatie, de Stichting Euro2000, is de verplichting van een identificeerbare tenaamstelling van de kaartjes aangegaan. Ten aanzien van de tickets die in drie afzonderlijke tranches uitgegeven worden via de nationale bonden in het buitenland is tussen België, Nederland en UEFA/EURO2000 afgesproken dat de betrokken bond lijsten met de namen levert voor wie de tickets bestemd zijn. Na elk van de drie tranches en vóór het ter beschikking stellen van de volgende tranche moet de betreffende lijst door de buitenlandse bond geleverd zijn. Strafbarestelling van doorverkoop van de toegangskaarten – door de toegang tot de wedstrijd te weigeren vanwege een op een andere naam gesteld toegangsbevijs – vormt het sluitstuk van deze verplichting. Slechts de combinatie van kaartcontrole en bestrijding van zwarte handel zal volgens de indieners kunnen leiden tot een scheiding van de supportersgroepen alsmede tot het voorkomen van anonimiteit en van de komst van een grote groep bezitters van een ongeldig kaartje. Zoals in de memorie en verderop in deze reactie zal worden betoogd, leidt het enkel en alleen hanteren van (steekproefsgewijze) kaartcontrole volgens de indieners tot aanzienlijke relrisico's aan de poorten van de stadions.

Het tweede lid ziet op diegenen die niet (primair) tot zwarte handel in dan wel verspreiding van voetbalkaarten over gaan om winst te behalen, maar om daarmee de nagestreefde supportersscheiding te doorbreken, zodat daar een gevaar voor een ordentelijk verloop van die voetbalwedstrijd van uitgaat. Dit zullen doorgaans «relbeluste» supporters betreffen die de kaartverdeling over de verschillende supportersgroepen of de indeling over de verschillende vakken willen beïnvloeden. Het Binationaal Politieel Informatiecentrum (BIPC) zou een rol kunnen spelen bij het vergaren van bevijs. Het BIPC brengt immers onder andere voorbereidingen van supportersgroepen – die een «reltraditie» hebben dan wel «relbelust» zouden kunnen zijn – in kaart. De indieners zouden zich een situatie kunnen voorstellen dat, als onderdeel van breder recherche-onderzoek naar de activiteiten van georganiseerde hooligans, gestuit wordt op een persoon die fungeert als verdeelstation van voetbalkaarten. Met het tweede lid van artikel 337a zou een dergelijk persoon aangepakt kunnen worden om zo doende geplande activiteiten te kunnen frustreren. Indien de doorverkoop dient om een stadionverbod te ontduiken, is in elk geval aan de eis van het tweede lid voldaan. Het stadionverbod is immers een expliciete methode om een ordentelijk verloop van een voetbalwedstrijd en de handhaving van de openbare orde mee te garanderen. Tenslotte is in het tweede lid het bestanddeel «indien daarvan gevaar () aanranding van de openbare orde te duchten is» geobjectiveerd, dus daarop hoeft de opzet van de verdachte niet gericht te zijn. Wel dient de rechter overtuigd te zijn van het feit dat één van de risico's door de verspreiding ontstaan is.

Het argument van de Raad dat de verantwoordelijke bewindslieden hebben laten weten dat van politie en justitie geen extra inzet van capaciteit voor grootschalige handhaving van een verbod in zwarte handel kan worden verwacht, achten de indieners niet overtuigend. Zij zijn van mening dat de handhaving van het verbod niet zozeer een extra inspanning vergt, als wel een

¹ Kamerstukken II 1998–1999, 25 880, nr. 7, p. 6–7.

andere inzet van de capaciteit van politie en justitie. De indieners onderschrijven de hierboven aangehaalde stelling van de regering dat een gecontroleerde verkoop zal betekenen dat de politie-inzet tijdens het EK beperkt kan blijven. Voorts herhalen de indieners in dit kader hun stelling dat met de invoering van dit wetsvoorstel ook politiecapaciteit kan worden bespaard. Zonder het onderhavige voorstel wordt de zwarte handel immers aangepakt door mensen aan de poort de toegang te ontzeggen, omdat zij een niet op hun eigen naam gesteld en dus ongeldig ticket hebben. Hierdoor ontstane frustratie leidt tot relisico, waarvoor veel politiecapaciteit preventief zal moeten worden ingezet. Bestrijding van zwarte handel op basis van onderhavig voorstel in een voorfase vermindert dergelijk relisico, omdat het probleem eerder wordt aangepakt.

Nu het voorstel slechts ziet op zwarte verkoop en niet op (potentiële) kopers, mag verwacht worden dat het traceren en aanpakken van handelaren, die tenslotte in de openbaarheid moeten treden om handel te kunnen drijven, slechts een beperkte politiecapaciteit zal hoeven te kosten. Met name de commerciële handelaren, waar het eerste lid op doelt, die zich met groot-schalige doorverkoop bezig houden, zullen niet moeilijk aan te pakken zijn. De indieners achten dus een beperkte politie-inzet op deze activiteit verstandig om het achteraf met veel politie- en OM-capaciteit opsporen en vervolgen van schenders van de openbare orde zoveel mogelijk te beperken. De bedoeling is immers een veilig en feestelijk verloop van het EK 2000. Bovendien betekent inzet in een eerder stadium meer garantie voor «de gewenste bereikbaarheid van het toernooi tegen een redelijke prijs voor zoveel mogelijk toeschouwers»¹. De handhaafbaarheid van een verbod zal altijd afhankelijk zijn van de bereidheid tot inzet van capaciteit van politie en justitie, en derhalve van de prioriteitsstelling van de verantwoordelijke bewindslieden. Dat zegt echter niets over de handhaafbaarheid als zodanig. Nu de voorgestelde strafbaarstelling, naast EK2000, evenzeer betrekking heeft op verder in de toekomst liggende voetbalwedstrijden is een prioriteitsstelling van de huidige bewindslieden niet relevant voor de mogelijke handhaving in de toekomst.

2. De vergelijking met de situatie in België waarnaar de indieners van het wetsvoorstel hebben verwezen gaat niet op. In België is de desbetreffende strafbepaling tegen zwarte handel in voetbalkaartjes geen op zichzelf staande bepaling doch maakt deze deel uit van een wet waarin ook de (bijzondere) verplichtingen van organisatoren van (inter)nationale voetbalwedstrijden en de overkoepelende sportbond, onder andere ten aanzien van het uitgiftesysteem van toegangskaarten, worden geregeld, alsook de taken en bevoegdheden van de stewards.

2. De indieners hebben er goede nota van genomen dat de Raad van mening is dat de vergelijking met de situatie in België in zijn geheel niet opgaat omdat de betreffende strafbepaling is ingebed in een wet waarin ook verplichtingen ten aanzien van organisatoren en aanverwante artikelen zijn opgenomen. De indieners wijzen erop dat de strafbaarstelling als zodanig ten principale onafhankelijk is van de wettelijke inbedding. Ook in Nederland bestaan duidelijke afspraken met de organisatoren, die een verplichting hebben ten aanzien van een gecontroleerde verkoop en de bewaking van de orde in en rond de stadions. Volledigheidshalve wijzen de indieners er voorts op dat dit voorstel evenals de Belgische Voetbalwet ziet op andere wedstrijden, dus ook na de EK2000. Aanneming van dit wetsvoorstel zal niet een eenzijdige verantwoordelijkheid van de regering in deze veroorzaken. Juist omdat onder andere de tenaamstelling van de toegangskaarten een verantwoordelijkheid is van de organisator, zal slechts een gezamenlijke inspanning van organisator en politie en justitie kunnen leiden tot een geordend verloop van de wedstrijden en de handhaving van de openbare orde. Ten aanzien van een eventuele mogelijke schending van de gemaakte afspraken door de Stichting Euro2000 staat de overheid civielrechtelijke mogelijkheden ter beschikking. Bovendien is het naar de mening van de indieners van groot belang in dit kader te benadrukken dat het EK2000 samen met België wordt georganiseerd.

¹ Antwoorden op schriftelijke vragen, Aanhangsel van de Handelingen II 1998–1999, nr. 2027.

3. Indien de indieners hun voorstel handhaven merkt de Raad tenslotte nog het volgende op. In de artikelsgewijze toelichting onder I wordt een uitleg gegeven van het begrip «wederrechtelijk» in beide leden van het voorgestelde

artikel 337a. Volgens de toelichting duidt de term «wederrechtelijk» op het ontbreken van de benodigde toestemming van de organisator van de voetbalwedstrijd. De Raad is evenwel van mening dat het in dit verband niet gaat om de toestemming van de organisator van de wedstrijd, maar om de toestemming van de instantie die de toegangsbewijzen verkoopt; die roept immers de civielrechtelijke verplichting in het leven. Die instantie is naar de Raad aanneemt de Stichting Euro 2000. De Raad adviseert dit in de toelichting te verduidelijken en in samenhang daarmee in de wettekst tot uitdrukking te brengen dat de term «wederrechtelijk» duidt op het ontbreken van toestemming van de kaartverkopende instantie.

3. Voorts merkt de Raad nog op dat de toestemming, zonder welke de handel wederrechtelijk is, moet zijn verkregen van de instantie die de toegangsbewijzen verkoopt, omdat deze immers de civielrechtelijke verplichting in het leven roept. De indieners merken op dat in dit geval de organisator van de wedstrijd, de Stichting Euro2000, tevens de toegangsbewijzen verkoopt. Omdat dit wetsvoorstel ook betrekking heeft op toekomstige wedstrijden nemen de indieners graag het advies over van de Raad en zullen daartoe de memorie van toelichting verduidelijken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Atsma
Rosenmöller