

University of Groningen

Case note: ECLI:NL:HR:2016:614

Brouwer, J.G.; Wierenga, A.J.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Brouwer, J. G., & Wierenga, A. J., (2016). *Case note: ECLI:NL:HR:2016:614: AB 2016/218*, Nr. ECLI:NL:HR:2016:614, apr 12, 2016. (Administratiefrechtelijke Beslissingen (AB); Vol. 2016, afl. 26, Nr. 218).

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Ne bis in idem bij bestrijding voetbalvandalisme.

HR 12-04-2016, ECLI:NL:HR:2016:614, m.nt. J.G. Brouwer en A.J. Wierenga

Instantie	Hoge Raad (Strafkamer)
Datum	12 april 2016
Magistraten	Mrs. A.J.A. van Dorst, J. de Hullu, H.A.G. Splinter-van Kan, Y. Buruma. E.S.G.N.A.I. van de Griend
Zaaknummer	15/00646
Noot	J.G. Brouwer en A.J. Wierenga
Folio weergave	Download gedrukte versie (PDF)
Vakgebied(en)	Materieel strafrecht / Algemeen Internationaal belastingrecht / Algemeen Bijzonder strafrecht / Openbare orde Internationaal publiekrecht / Mensenrechten
Brondocumenten	ECLI:NL:HR:2016:614, Uitspraak, Hoge Raad (Strafkamer), 12-04-2016; ECLI:NL:PHR:2016:206, Conclusie, Hoge Raad (Advocaat-Generaal), 16-02-2016;
Wetgeving	Art. 6 EVRM

Essentie

Ne bis in idem bij bestrijding voetbalvandalisme.

Samenvatting

In cassatie kan ervan worden uitgegaan dat het opleggen van een stadionverbod door de KNVB en het verbeuren van een geldboete aan de KNVB steunen op de standaardvoorwaarden die van toepassing zijn op de bij de koop van een toegangs- of seizoenskaart gesloten civielrechtelijke overeenkomst. Het opleggen van een stadionverbod en/of het verbeuren van de geldboete zijn slechts mogelijk ten aanzien van de koper van een toegangs- of seizoenskaart en louter ter zake van het — kort gezegd — in het kader van een voetbalwedstrijd niet-naleven van die voorwaarden, ook al kan de verdenking van het begaan zijn van een strafbaar feit wel de aanleiding vormen voor het opleggen aan hem van een stadionverbod en/of het verbeuren door hem van een geldboete. Voorts wordt een persoon aan wie door de KNVB een stadionverbod is opgelegd slechts beperkt in zijn bewegingsvrijheid gehinderd en is aan het verbeuren van een geldboete rechtens geen vervangende hechtenis verbonden. Gelet hierop

kan de toepassing van deze maatregelen door de KNVB niet worden aangemerkt als een 'criminal charge' als bedoeld in art. 6 EVRM (vgl. de criteria genoemd in EHRM 8 juni 1976, nr. 5370/72, Engel tegen Nederland, NJ 1978/223). Het oordeel van het Hof dat erop neerkomt dat het Openbaar Ministerie het recht tot strafvervolgning van de verdachte niet verliest door de enkele omstandigheid dat in verband met hetzelfde feit een stadionverbod is opgelegd en een geldboete is verbeurd, is dus juist.

Partij(en)

Arrest op het beroep in cassatie tegen een arrest van het Gerechtshof Den Haag van 29 januari 2015, nr. 22/000443-14, in de strafzaak tegen verdachte.

Uitspraak

Geding in cassatie

Het beroep is ingesteld door de verdachte. Namens deze heeft G. Spong, advocaat te Amsterdam, bij schriftuur middelen van cassatie voorgesteld. De schriftuur is aan dit arrest gehecht en maakt daarvan deel uit.

De Advocaat-Generaal A.J. Machielse heeft geconcludeerd tot verwerping van het beroep.

De raadsman heeft daarop schriftelijk gereageerd.

Beoordeling van het eerste middel

2.1.

Het middel behelst de klacht dat het Hof ten onrechte, althans onvoldoende gemotiveerd, het verweer heeft verworpen dat het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk dient te worden verklaard in de vervolging wegens strijd met het ne bis in idem-beginsel nu in verband met het tenlastegelegde reeds door de KNVB (verlengingen van) een stadionverbod zijn opgelegd en aan de KNVB geldboetes zijn verbeurd.

2.2.1.

Aan de verdachte is tenlastegelegd dat:

- “1. hij op of omstreeks 26 september 2013 te Rotterdam wederrechtelijk is binnengedrongen in een besloten lokaal gelegen op/aan het Van Zandvlietplein 1 / Olympiaweg (de Kuip, derde sector) en in gebruik bij Feyenoord Rotterdam, althans bij een ander of anderen dan bij verdachte, welk binnendringen daarin bestond dat hij, verdachte, toen aldaar opzettelijk voornoemd lokaal is binnengegaan, althans daar heeft vertoefd, terwijl aan hem, verdachte door of namens rechthebbende de toegang tot voornoemd lokaal (schriftelijk) was ontzegd 1,5 jaar, van 22 september 2013 tot en met 22 maart 2015;
2. hij op of omstreeks 29 september 2013 te Rotterdam wederrechtelijk is binnengedrongen in een besloten lokaal gelegen op/aan het Van Zandvlietplein 1 / Olympiaweg (de Kuip, derde sector)

en in gebruik bij Feyenoord Rotterdam, althans bij een ander of anderen dan bij verdachte, welk binnendringen daarin bestond dat hij, verdachte, toen aldaar opzettelijk voornoemd lokaal is binnengegaan, althans daar heeft vertoefd, terwijl aan hem, verdachte door of namens rechthebbende de toegang tot voornoemd lokaal (schriftelijk) was ontzegd 1,5 jaar, van 22 september 2013 tot en met 22 maart 2015;

3. hij op of omstreeks 30 oktober 2013 te Rotterdam wederrechtelijk is binnengedrongen in een besloten lokaal gelegen op/aan het Van Zandvlietplein 1 / Olympiaweg (de Kuip, derde sector) en in gebruik bij Feyenoord Rotterdam, althans bij een ander of anderen dan bij verdachte, welk binnendringen daarin bestond dat hij, verdachte, toen aldaar opzettelijk voornoemd lokaal is binnengegaan, althans daar heeft vertoefd, terwijl aan hem verdachte door of namens rechthebbende de toegang tot voornoemd lokaal (schriftelijk) was ontzegd 1,5 jaar, van 22 september 2013 tot en met 22 maart 2015.”

2.2.2.

Het Hof heeft het in het middel bedoelde verweer als volgt samengevat en verworpen:

“De raadsman van de verdachte heeft ter terechtzitting in hoger beroep primair betoogd dat het openbaar ministerie niet ontvankelijk dient te worden verklaard nu de strafrechtelijke vervolging in strijd is met het ‘ne bis in idem’ beginsel.

In de (inmiddels onherroepelijke) procedure van de KNVB, is het oorspronkelijke stadionverbod van de verdachte verlengd en zijn hem (aanzienlijke) geldboetes opgelegd. Deze procedure is — aldus de raadsman — gelijk te stellen aan een ‘criminal charge’ in de zin van artikel 6 eerste lid van het EVRM. In zijn verweer — zoals nader omschreven in zijn pleitnota — heeft de raadsman in het bijzonder verwezen naar de recente jurisprudentie onder andere van dit Hof in de zogenaamde ‘Alcoholslot’ zaken.

Subsidiair heeft de raadsman betoogd dat het beginsel van redelijke en billijke belangenafweging is geschonden, in die zin dat niet van een door de Aanwijzing bestrijding van voetbalvandalisme en - geweld vereiste, belangenafweging met betrekking tot de vervolging van de verdachte kan blijken.

Feiten

Het hof stelt allereerst op grond van de stukken (daaronder het op verzoek van de verdediging door de advocaat-generaal aan het dossier toegevoegde Convenant Betaald Voetbal Feyenoord seizoen 2012-2013 en het Actieplan Seizoen 2012-2013 Gemeente Rotterdam BVO Feyenoord), het verhandelde ter terechtzitting in hoger beroep en de aan de pleitnota gehechte Beslissing commissie stadionverboden d.d. 28 januari 2014 van de KNVB het volgende vast.

Aan de verdachte zijn eerder in 2013 door de KNVB een boete en een stadionverbod opgelegd vanwege het afsteken van een rookpot tijdens de wedstrijd Ajax-Feyenoord.

Het stadionverbod is aan verdachte bij deurwaardersexploot op 20 september 2013 aangezegd. Dit stadionverbod betreft de periode 22 september 2013 tot 22 maart 2015.

In het onderdeel ‘C. Inhoud stadionverbod’ is opgenomen de mededeling dat het wederrechtelijk binnendringen in en/of vertoeven op de in artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht aangegeven plaatsen rechtens is gekwalificeerd als een misdrijf waarop een gevangenisstraf van zes maanden als sanctie staat.

De verdachte heeft op de terechtzitting in hoger beroep van de strafzaak erkend dat hij — ondanks dat hij wetenschap had van het hem opgelegde stadionverbod — toch dit verbod tot drie keer toe heeft

overtreden.

Door het Openbaar Ministerie zijn aan de KNVB de relevante strafvorderlijke gegevens verstrekt.

De strafrechtelijke procedure is gebaseerd op diezelfde gegevens.

Naar aanleiding van deze drie verbodsovertredingen heeft de KNVB het aan de verdachte opgelegde stadionverbod (driemaal) verlengd en ook drie boetes opgelegd.

De verdachte is op 23 januari 2014 door de politierechter veroordeeld wegens lokaalvredebreuk meermalen gepleegd. Bij beslissing op beroep van

28 januari 2014 heeft de KNVB het oorspronkelijke boetebedrag gematigd tot een bedrag van € 2700 waarvan € 1350 voorwaardelijk en ook het stadionverbod is in die zin gematigd dat het laatste deel daarvan (de periode vanaf 22 september 2019 tot 22 maart 2024) voorwaardelijk is opgelegd.

Beoordeling van het primaire verweer: vervolging is in strijd met het 'ne bis in idem' beginsel

Allereerst stelt het hof op grond van de stukken vast dat de geldboete en het stadionverbod die door de KNVB aan de verdachte zijn opgelegd, voortvloeien uit een civielrechtelijke overeenkomst tussen de KNVB en de verdachte. Deze maatregelen zijn opgelegd voor wangedrag waarbij van het aanwezig hebben en afsteken van vuurwerk (een rookpot) sprake was. Naar het oordeel van het hof is — anders dan door de verdediging bepleit — de KNVB geen zelfstandig bestuursorgaan zodat enige door de KNVB opgelegde maatregel niet om die reden een administratiefrechtelijke maatregel is of kan zijn. Dat de KNVB deel uitmaakt van een overlegstructuur waarbinnen ook de gemeente Rotterdam en het openbaar ministerie deelnemen, maakt dat niet anders.

Uit het voornoemde Convenant en het Actieplan blijkt daarenboven dat de oplegging van civielrechtelijke-, bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregelen aan zich misdragende supporters conform een 'sanctiemenukaart' plaatsvindt, waarbij bij wangedrag eerst door de KNVB maatregelen worden beproefd. Zowel de civielrechtelijke sanctie als de strafrechtelijke sanctie maken onderdeel uit van het sanctiepakket voor voetbal gerelateerd wangedrag.

Het hof overweegt vervolgens dat waar het de vraag betreft of de maatregelen die door de KNVB aan de verdachte zijn opgelegd als een 'criminal charge' in de zin van artikel 6, eerste lid van het EVRM zijn aan te merken, in beginsel de volgende zogenaamde Engel-criteria (EHRM, Engel tegen Nederland, 8 juni 1976, *NJ* 1978/223) moeten worden aangelegd:

- I. Is de handhaving van de overtreden norm als strafrechtelijk aan te merken naar geldend recht?
- II. Wat is de aard van het verweten handelen?
- III. Wat is de aard en zwaarte van de maatregel die met de overtreding wordt geriskeerd?

Gelet op hetgeen hierboven reeds is overwogen is het antwoord op de eerste vraag ontkennend.

Hetgeen door de verdediging overigens is betoogd voor wat betreft de twee parallelle procedures waarvan sprake was in de zaak *Lucky Dev tegen Zweden* (EVRM 27 november 2014, 7356/10) gaat niet op nu het in die zaak — anders dan in de onderhavige — wel twee publiekrechtelijke procedures betrof.

Bovendien wordt in de KNVB procedure wel degelijk rekening wordt gehouden met de uitkomsten van de strafrechtelijke procedure. Immers uit paragraaf 2.8 (onderdeel Informatieverstrekking, Civielrechtelijke uitsluiting door de KNVB; informatieverstrekking door OM) van de Aanwijzing bestrijding van voetbalvandalisme en -geweld volgt dat bij vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging door de KNVB alsnog de civielrechtelijke maatregelen bij exploit worden ingetrokken.

Het hof komt niet toe aan de overige vragen.

Dit nu het tot niet-ontvankelijkverklaring strekkende verweer dat op grond van het ne bis in idem-beginsel de strafvorderlijke vervolging wordt geblokkeerd na oplegging van sancties door de KNVB, hoe dan ook niet kan slagen.

Immers, zelfs indien — bij wijze van hypothese — bij de oplegging door de KNVB van de civielrechtelijke maatregelen van een stadionverbod en een boete sprake zou zijn van sanctionering die zou kunnen worden beschouwd als 'determination of a criminal charge' in de zin van artikel 6 EVRM, en indien ook zou worden aangenomen dat het — materieel toetsend — gaat om hetzelfde feit (een 'idem') nu het in beide trajecten handelt om de bestraffing van de ongewenste aanwezigheid in het voetbalstadion ter preventie van nieuwe overtredingen, dan nog rijst vervolgens de vraag of een strafvervolging wegens 'lokaalvredebreuk' die daarna wordt ingesteld als een nieuwe vervolging (als een 'bis') moet worden aangemerkt.

Anders dan de verdediging onder verwijzing naar jurisprudentie heeft betoogd, dient deze laatste vraag naar het oordeel van het hof ontkennend te worden beantwoord, nu gelet op de jurisprudentie van het EHRM — daaronder de zaak *Nilsson tegen Zweden* (EHRM 13 december 2005, 73661/01 en nader geduid in de zaak *Nykänen tegen Finland*, EHRM 20 mei 2014, 11828/11) — zich in deze de situatie voordoet zoals in die jurisprudentie bedoeld, te weten de situatie waarbij voldoende verband zit ('a sufficiently close connection between them, in substance and in time') tussen civielrechtelijke sanctionering en strafrechtelijke vervolging.

Van een schending van het 'ne bis in idem' beginsel is derhalve geen sprake. Het primaire verweer strekkende tot niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie wordt verworpen."

2.3.1.

In cassatie kan ervan worden uitgegaan dat het opleggen van een stadionverbod door de KNVB en het verbeuren van een geldboete aan de KNVB steunen op de standaardvoorwaarden die van toepassing zijn op de bij de koop van een toegangs- of seizoenskaart gesloten civielrechtelijke overeenkomst. Het opleggen van een stadionverbod en/of het verbeuren van de geldboete zijn slechts mogelijk ten aanzien van de koper van een toegangs- of seizoenskaart en louter ter zake van het — kort gezegd — in het kader van een voetbalwedstrijd niet-naleven van die voorwaarden, ook al kan de verdenking van het begaan zijn van een strafbaar feit wel de aanleiding vormen voor het opleggen aan hem van een stadionverbod en/of het verbeuren door hem van een geldboete. Voorts wordt een persoon aan wie door de KNVB een stadionverbod is opgelegd slechts beperkt in zijn bewegingsvrijheid gehinderd en is aan het verbeuren van een geldboete rechtens geen vervangende hechtenis verbonden. Gelet hierop kan de toepassing van deze maatregelen door de KNVB niet worden aangemerkt als een 'criminal charge' als bedoeld in art. 6 EVRM (vgl. de criteria genoemd in EHRM 8 juni 1976, nr. 5370/72, *Engel tegen Nederland*, NJ 1978/223).

2.3.2.

Het oordeel van het Hof dat erop neerkomt dat het Openbaar Ministerie het recht tot strafvervolging van de verdachte niet verliest door de enkele omstandigheid dat in verband met dezelfde feiten een verlenging van het stadionverbod is opgelegd en geldboetes zijn verbeurd, is dus juist.

2.4.

Het middel faalt.

Beoordeling van de overige middelen

De middelen kunnen niet tot cassatie leiden. Dit behoeft, gezien art. 81, eerste lid, RO, geen nadere motivering nu de middelen niet nopen tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling.

Beslissing

De Hoge Raad verwerpt het beroep.

Noot

Auteur: J.G. Brouwer en A.J. Wierenga^[1]

Zie noot onder *AB* 2016/219

Voetnoten

^[1]

Mr. A.J. Wierenga is docent/onderzoeker aan de RuG.