

ANNOTATIE

Ne bis in idem na stadionverbod KNVB

mr. J.H.J. Verbaan

Annotatie bij Hoge Raad, 12-04-2016, ECLI:NL:HR:2016:614 (SR-2016-0181)

De verdediging klaagt namens verdachte, ten aanzien van wie lokaalvredebreuk door het betreden van stadion De Kuip is bewezenverklaard, 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 een stadionverbod is opgelegd en aan de KNVB geldboetes zijn verbeurd. Het hof overweegt ten aanzien van het eerste verweer dat het allereerst vaststelt 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 en dat deze maatregelen zijn opgelegd voor wangedrag waarbij sprake was van het aanwezig hebben en afsteken van vuurwerk. Het hof oordeelt dat – anders dan door de verdediging bepleit – de KNVB geen zelfstandig bestuursorgaan is 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. Het hof overweegt dat uit het Convenant en het Actieplan daarenboven blijkt 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 als de strafrechtelijke sanctie maken onderdeel uit van het sanctiepakket voor voetbalgerelateerd wangedrag. Vervolgens overweegt het hof 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 lid 1 EVRM zijn aan te merken, in beginsel de volgende zogenaamde Engel-criteria (EHRM 8 juni 1976, *NJ* 1978/223 (*Engel tegen Nederland*)) 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? Het hof oordeelt dat het antwoord op de eerste vraag ontkennend is en oordeelt overigens dat hetgeen door de verdediging is betoogd voor wat betreft de twee parallelle procedures waarvan sprake was in de zaak *Lucky Dev tegen Zweden* (EHRM 27 november 2014, 7356/10) niet opgaat, nu het in die zaak wel twee publiekrechtelijke procedures betrof. Het hof overweegt dat in de KNVB-procedure bovendien wel degelijk rekening wordt gehouden met de uitkomsten van de strafrechtelijke procedure. Uit paragraaf 2.8 van de Aanwijzing bestrijding van voetbalvandalisme en -geweld volgt immers dat bij vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging door de KNVB alsnog de civielrechtelijke maatregelen bij exploit worden ingetrokken. Het hof overweegt dat het 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, niet toekomt aan de overige vragen. Het hof overweegt daartoe dat 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 vervolgens de vraag rijst of een strafvervolging wegens lokaalvredebreuk die daarna wordt ingesteld als een nieuwe vervolging moet worden aangemerkt. Het hof oordeelt dat anders dan de verdediging onder verwijzing naar jurisprudentie heeft betoogd, deze laatste vraag ontkennend dient 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. De Hoge Raad overweegt dat ervan kan 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 artikel 6 EVRM (vgl. EHRM-zaak *Engel tegen Nederland*). De Hoge Raad oordeelt dat het oordeel van het hof dat het Openbaar Ministerie het recht tot strafvervolgning 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, dus juist is. Zie ook SR 2016-0179 en SR 2016-0180.