

Advies

Wetsvoorstel betreffende de veiligheid in recreatiedomeinen (56-0173)

25 november 2024

De Orde van Vlaamse Balies (OVB) staat kritisch tegenover de groeiende trend naar meer bestuurlijke handhaving, naar een meer gewapend bestuur dat over ruime discretionaire bevoegdheden beschikt en dat dikwijls zwakkere groepen in de samenleving viseert. Een systeem waarbij onwenselijk gedrag wordt beteugeld door lokale besturen in plaats van de strafrechter kan op termijn een gevaar vormen voor de rechtsstaat. Wat volgt is een artikelsgewijze commentaar bij voorliggende tekst.

Art. 2

1. In tegenstelling tot het eerdere wetsvoorstel nr. 55-2827 van dezelfde strekking, dat de OVB eveneens becommentarieerde, bevat de huidige tekst wel een noodzakelijke (poging tot) definitie van “recreatiedomein”.

Het ruimtelijk toepassingsgebied van de wet en derhalve de sancties blijven evenwel erg vaag door de delegatie van de afbakening ervan aan de Koning.

Dit wordt versterkt door de ruime maximale perimeter van 1 km vanaf de omsluiting van het recreatiedomein. Zoals voor wel meer artikelen in het wetsvoorstel wordt de Wet van 21 december 1998 ‘betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden’ (hierna ‘de Voetbalwet’) als inspiratie gebruikt. In tegenstelling tot bij voetbalstadia waar hooliganisme zich vaak verspreidt tot de omliggende woonwijk, is er van noemenswaardige conflicten in de ruime omtrek van recreatiedomeinen geen sprake. Al zeker niet in een omtrek van 1 km, wat in heel wat gevallen een stuk groter is dan de omvang van het domein zelf. De keuze voor deze perimeter wordt bovendien niet beargumenteerd in de memorie van toelichting. **Een meer redelijke afbakening zou in deze de parking van het recreatiedomein kunnen zijn.** Thans lijkt het gebruik van de perimeter echter zonder afdoende rechtvaardiging gekopieerd uit de Voetbalwet.

2. Het artikel biedt alleen definities van het administratief en het gerechtelijk domeinverbod, waaronder ook het administratief en het gerechtelijk perimeterverbod vallen. Het perimeterverbod maakt dus niet het voorwerp uit van een afzonderlijke definitie. Dat geeft aanleiding tot verwarring. Nu eens vermeldt het dispositief alleen domeinverbod, dan weer in samenhang met perimeterverbod. **Dat doet de vraag rijzen of op de plaatsen waar het dispositief alleen spreekt over domeinverbod, dat begrip in de ruime zin (met inbegrip van het perimeterverbod) of in de enge zin (met uitsluiting van het perimeterverbod) moet worden begrepen.**

Zo is het onduidelijk of een onmiddellijk domeinverbod als beveiligingsmaatregel onder artikel 32 van het wetsvoorstel een perimeterverbod kan omvatten. Artikel 44 van de Voetbalwet over het onmiddellijk stadionverbod als beveiligingsmaatregel, dat de inspiratiebron is voor artikel 32, laat dat alvast niet toe.

Art. 3

1. Ten behoeve van de rechtszekerheid acht de OVB het wenselijk dat **het huishoudelijk reglement bepaalt welke gedragingen bestraft kunnen worden en welke de gevolgen van deze gedragingen (kunnen) zijn.**

Art. 5-6

1. De sanctioneerbare feiten omschreven in deze artikelen zijn te open voor interpretatie en bestrijken en te groot toepassingsgebied om proportioneel geacht te kunnen worden. Het betreft het gooien of schieten van voorwerpen zonder dat hiervoor enig doelwit beoogd dient te worden en zonder de vereiste dat het projectiel daadwerkelijk een persoon of een goed raakt, laat staan schade toebrengt.

De bepaling neemt artikel 20 van de Voetbalwet over, maar zoals ook elders in het wetsvoorstel is een identieke benadering niet geschikt. In voetbalstadions en omringende straten wordt men in de regel al niet geacht met dingen te gooien; in een recreatiedomein of een park maakt dat doorgaans deel uit van de doorsnee activiteiten. Het gebruik van de term “zonder gerechtvaardigde reden” lijkt daarom onvoldoende waarborgen te bieden omdat de mogelijkheid tot het gooien van voorwerpen net als in de Voetbalwet een uitzonderlijk karakter krijgt. **Beter zou daarom zijn om in het kader van de recreatiedomeinen te werken met een moreel bestanddeel zoals algemeen opzet en/of ernstig gebrek aan voorzorg/voorzichtigheid.**

Art. 7

1. Onder onrechtmatig betreden van een recreatiedomein verstaat artikel 7, lid 2, 2° *“het betreden van de perimeter in overtreding van een administratief of gerechtelijk perimeterverbod, behoudens gerechtvaardigde reden waaruit het geoorloofde karakter om zich in de perimeter te bevinden blijkt, en in dit laatste geval met uitzondering van elke plaats in de perimeter waar de betrokkene zich niet zou hebben bevonden mocht het recreatiedomein open zijn.”* Deze bepaling gaat terug op het gelijklopende artikel 24, lid 3 van de Voetbalwet.

Ondanks het eerdere advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij het wetsvoorstel ‘betreffende de veiligheid in recreatiedomeinen’ (*Parl.St. Kamer 2023-2024, nr. 3434/002, 9*) lichten het dispositief noch de memorie van toelichting toe wat onder de onderstreepte zinsnede moet worden begrepen.

Ook de toelichting bij artikel 24, lid 3 van de Voetbalwet brengt weinig opheldering. Als die toelichting wordt vertaald naar de context voor recreatiedomeinen, dan zou dat betekenen dat een persoon zich in de perimeter mag bevinden omdat hij er bijvoorbeeld woont of er een familielid bezoekt, handelingen uitvoert of evenementen bijwoont die niets met het recreatiedomein te maken hebben, enz. Hij mag zich op dat moment niet op een plaats bevinden waar hij niet zou zijn geweest mocht het recreatiedomein open zijn geweest. Kortom, mocht het recreatiedomein niet open zijn geweest, zou de betrokkene zich op dat moment ook in perimeter hebben bevonden of op die plaats in de perimeter (*Parl.St. Kamer 2006-2007, nr. 2873/001, 22*). Dat komt echter neer op een loutere parafrasering van de huidige tekst.

De onderstreepte zinsnede is dus niet alleen onduidelijk, maar lijkt ook dubbelop met het criterium van de ‘gerechtvaardigde reden’: als de betrokkene zich bevindt op een plaats in de perimeter waar hij zich niet zou hebben bevonden mocht het recreatiedomein open zijn, dan heeft hij geen gerechtvaardigde reden om daar te zijn.

De zinsnede wordt om die redenen beter geschrapt. Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 12, § 1, derde lid.

2. Om in overeenstemming te zijn met de Franstalige versie van de tekst, moeten in het eerste lid de woorden **“of er zich bevindt”** worden **geschrapt**.

Art. 12

1. Dit artikel bevat de mogelijke sancties voor meerderjarige overtreders. De hoogte van de administratieve geldboete (250 tot 5.000 euro) en de duur van het administratief domeinverbod (3 maanden tot 10 jaar) zijn identiek aan de sancties vermeld in de Voetbalwet. Opnieuw mist de OVB een concrete, contextuele benadering geschikt voor de beoogde doelstellingen. In vergelijking met een toegangsverbod tot voetbalstadions is het niet mogen betreden van recreatiedomeinen, parken,

natuurgebieden, ... gedurende x aantal maanden of jaren een aanzienlijk grotere inperking van de vrijheid van verplaatsing, zoals verankerd in artikel 12, eerste lid van de Grondwet, artikel 2 van het Vierde Aanvullende Protocol bij het EVRM en artikel 12 van het BUPO-verdrag. Het domein- en perimeteerverbod zijn volgens de memorie van toelichting immers sancties die nationaal worden opgelegd teneinde verplaatsingseffecten te vermijden. **Een dergelijke beperking is slechts toegelaten als ze beantwoordt aan de proportionaliteitsvereiste. Door evenwel geen rekening te houden met de impact van de beperking in verhouding tot de Voetbalwet, voldoet de maatregel niet aan die vereiste.**

Naast een verenging van de sanctievork voor het administratief domein- en perimeteerverbod, zou aan de bevoegde ambtenaar, aan de politierechter en de jeugdrechter als beroepsinstanties, en de politieambtenaar zoals bedoeld in artikel 32 van het wetsvoorstel **de mogelijkheid moeten worden gegeven om de omvang van het administratief domein- en perimeteerverbod en het domeinverbod als beveiligingsmaatregel te bepalen. Ook de strafrechter moet over die mogelijkheid beschikken met betrekking tot het gerechtelijk domeinverbod.**

2. Paragraaf 2 van deze bepaling verhoogt de minimumsanctie in gevallen waarbij er sprake is van het aanzetten tot slagen en verwondingen, haat of woede, dan wel het plegen van daden van fysiek geweld tegen leden van de orde- en hulpdiensten (resp. 2° en 3°), het plegen van daden van fysiek geweld tegen andere personen (4°) of het plegen van daden van racisme of xenofobie (5°). Er moet evenwel telkens sprake zijn van een gelijktijdige overtreding van de artikelen 10 en 11 van het wetsvoorstel in verband met het aanzetten tot slagen en verwondingen, haat of woede in het recreatiedomein of in de perimeteer tegen één of meerdere personen.

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in zijn advies bij het wetsvoorstel 'betreffende de veiligheid in recreatiedomeinen' (*Parl.St. Kamer 2023-2024, nr. 3434/002, 10*) heeft opgemerkt, gaat het in de gevallen 3° tot en met 5° om wezenlijk andere feiten dan die geïllustreerd in artikelen 10 en 11. De OVB voegt daaraan toe dat de benadering van de auteurs van het wetsvoorstel ertoe leidt dat als er geen sprake is van een gelijktijdige overtreding van artikelen 10 en 11, de betrokkenen in weerwil van de vermoedelijke bedoeling van de indieners van het wetsvoorstel aan het toepassingsgebied van het wetsvoorstel ontsnappen. Het is immers niet omdat een persoon daden van fysiek geweld pleegt ten aanzien van een lid van de orde- of hulpdiensten of een andere bezoeker van het recreatiedomein, dat hij daarom aanzet tot slagen en verwondingen. In wezen beogen de indieners van het wetsvoorstel in punten 3° tot en met 5° nieuwe inbreuken in te voeren naast die vermeld in artikelen 5 tot en met 11. **Zoals de Raad van State heeft gesuggereerd, is het daarom beter om het plegen van daden van fysiek geweld als een afzonderlijke inbreukcategorie te sanctioneren. Die benadering kan worden gevolgd voor punt 5° over daden van racisme en xenofobie, maar de wetgever kan er in dit geval ook voor opteren om te bepalen dat de minimumsanctie wordt verhoogd wanneer de inbreuk is "ingegeven" door racisme of xenofobie.**

Art. 13

1. Voor minderjarigen boven de leeftijd van 14 jaar ligt de maximale duur van het domeinverbod op 5 jaar. Hoewel dit lager is dan bij de Voetbalwet (10 jaar), is ook hier de context en de impact belangrijk. In tegenstelling tot voetbalstadions trekken recreatiedomeinen immers vooral families aan en zijn zo in het bijzonder gericht op de jeugd. **Als een 15-jarige een domeinverbod opgelegd krijgt, is de kans reëel dat hij als minderjarige nooit meer een recreatiedomein mag bezoeken. Een maximale termijn van 5 jaar is dus nog steeds erg hoog.**

Om dezelfde reden heeft de onmogelijkheid tot het opleggen van een geldelijke sanctie door afwezigheid van eigen inkomsten een zwaardere impact dan in de context van de Voetbalwet. Minderjarigen, de belangrijkste doelgroep, zullen in tegenstelling tot meerderjarige overtreders sowieso een domeinverbod krijgen.

2. Nog ten gevolge hiervan kan een strafrechtelijke veroordeling door de jeugdrechter paradoxaal genoeg aantrekkelijker zijn dan het krijgen van een administratieve sanctie. In tegenstelling tot de door de Koning aangewezen ambtenaar bevat de toolbox van de jeugdrechter volgens het decreet van 26

april 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht (hierna 'Jeugddelinquentiedecreet') immers niet enkel repressieve maatregelen. De jeugdrechtbank kan bv. ook een herstelrechtelijk aanbod doen, berispen of een positief project opleggen. Deze waaier aan mogelijkheden ligt bovendien meer in lijn met Algemene Commentaar nr. 24 van het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind in het kinderrechtenstelsel en de opmerkingen en aanbevelingen van datzelfde Comité in het licht van de rapporteringsverplichtingen van België bij het Kinderrechtenverdrag (CRC/C/BEL/CO/5-6 (2019) en CRC/C/BEL/CO/3-4 (2010)).

Art. 17

1. De inhoud van deze bepaling strookt niet met de memorie van toelichting. Dit artikel bepaalt dat de door de Koning aangeduide ambtenaar slechts "na afloop" van de termijn van 30 dagen waarover de betrokkenen beschikt om zijn verweermiddelen uiteen te zetten, zoals bedoeld in artikel 16, § 1, tweede lid, 2°, een sanctie kan opleggen. Desondanks stelt de memorie van toelichting dat de ambtenaar daar al sneller toe zou kunnen overgaan als de procureur des Konings aangeeft niet te zullen vervolgen én de betrokkene aangeeft zich niet te zullen verdedigen. Die bedoeling van de indieners wordt momenteel niet weerspiegeld in de tekst van artikel 17.

Art. 18

1. Het beroep tegen een administratieve sanctie heeft onder dit wetsvoorstel schorsende werking. Ook dit is duidelijk overgenomen uit artikel 28 van de Voetbalwet. Die regeling uit de Voetbalwet dateert uit een periode waarin werd aangenomen dat een beroep tegen bestuurlijke sancties schorsend moest zijn, in het licht van de vereiste van een beroep in volle rechtsmacht (artikel 6 EVRM). Uit de huidige rechtspraak van het EHRM blijkt evenwel dat een dergelijk schorsende werking in beginsel niet nodig is (bv. EHRM 23 juli 2002, 34619/97, *Janosevic t. Zweden*, overw. 106 e.v.). Dat er alsnog in een dergelijke schorsende werking wordt voorzien in het kader van de handhaving van de veiligheid binnen recreatiedomeinen, is uiteraard voordelig voor de burger die bestuurlijk zou worden gesanctioneerd onder dit wetsvoorstel, maar doet wel afbreuk aan de eenvormige rechtsbescherming van de burger tegen bestuurlijk optreden in het algemeen. **In het bestuursrecht geldt immers als regel dat het louter instellen van een beroep tegen een bestuurlijke beslissing geen schorsende werking heeft, ook niet wanneer het gaat om een bestuurlijke handhavingsbeslissing.** Die regel wordt nog het beste geïllustreerd door het feit dat van een beroep tegen een plaatsverbod, opgelegd door de burgemeester op grond van artikel 134sexies van de Nieuwe Gemeentewet en dat verwant is aan het stadion- en het domeinverbod, ook geen schorsende werking uitgaat.

Art. 19

1. Volgens artikel 19, lid 1 moet de bestuurlijke sanctie (geldboete, domeinverbod en/of perimeterverbod) in verhouding staan tot "de eventuele herhaling". Strikt genomen wijkt dit af van de standaard evenredigheidstoets, zoals die in de regel invulling krijgt in de rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de bestraffende bestuurlijke handhaving. Overeenkomstig die rechtspraak moet de bestuurlijke sanctie in de regel in verhouding staan tot (de ernst van) de feiten, waarbij dan rekening kan worden gehouden met (o.a.) het feit dat het niet gaat om een eenmalig feit, maar een herhaling. Ook andere factoren komen in aanmerking. **Vanuit die optiek geeft deze bepaling uit het wetsvoorstel een te beperkte invulling aan het evenredigheidsbeginsel.**

In artikel 19, lid 3 wordt overigens – in geval van samenlopende bestuurlijke inbreuken – een andere invulling gegeven aan het evenredigheidsbeginsel, waarbij er wél wordt verwezen naar de ernst van (het geheel van) de feiten. Die verschillende invulling van het evenredigheidsbeginsel komt de duidelijkheid en daarmee de rechtszekerheid niet ten goede.

2. Nog afgezien van het gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandstalige en de Franstalige versie van artikel 19, lid 2 en 3, is de strekking van die bepalingen niet duidelijk. In de lezing van de OVB, hebben beide leden betrekking op het geval van samenlopende bestuurlijke inbreuken, omdat lid 3, dat bepaalt – of beter gezegd: zou moeten bepalen – dat de administratieve sanctie enkel kan bestaan uit een administratief domeinverbod “en” een administratief perimeterverbod, of één van die straffen alleen, anders tegenstrijdig zou zijn met lid 1, dat aan die sanctiemogelijkheden nog de administratieve geldboete toevoegt. Als die zienswijze klopt, moet dat duidelijker worden aangegeven door het artikel op te delen in paragrafen en beide leden in één enkele paragraaf onder te brengen. Dat heeft uiteraard wel tot gevolg dat er bij samenlopende bestuurlijke inbreuken geen administratieve geldboete kan worden opgelegd, wat vermoedelijk niet de bedoeling is van de indieners.

Art. 20

1. Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in zijn advies bij het wetsvoorstel ‘betreffende de veiligheid in recreatiedomeinen’ (*Parl.St. Kamer 2023-2024, nr. 3434/002, 11*) heeft opgemerkt, **moet in lid 1 eveneens verwezen worden naar artikel 12, § 2, 3° tot en met 5° van het wetsvoorstel.**

De indieners moeten nagaan of diezelfde opmerking niet geldt voor andere artikelen in het wetsvoorstel waarin alleen naar artikelen 5 tot en met 11 wordt verwezen. Dat is minstens het geval voor de artikelen 13, 17, 19 en 32 van het wetsvoorstel.

2. Het eerste lid bepaalt dat de beslissing bij een ter post aangetekende brief aan de overtreder ter kennis wordt gegeven en, “bij schending van de artikelen 5 tot 11”, aan de procureur des Konings. Het is de OVB niet duidelijk waarom dit enkel “**bij schending**” moet gebeuren, aangezien er steeds sprake zal moeten zijn van een schending van de artikelen 5 tot *en met* 11 om er straf- of bestuursrechtelijke gevolgen aan te verbinden onder dit wetsvoorstel.

3. De OVB stelt vast dat het wetsvoorstel **nalatigheidsinteressen** introduceert bij niet-betaling van de administratieve geldboete binnen de vooropgestelde termijn. Dit wordt noch in de Voetbalwet, noch in de GAS-wet voorzien. De OVB vraagt zich af waarom deze afwijking nodig is.

Art. 23

1. Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in zijn advies bij het wetsvoorstel ‘betreffende de veiligheid in recreatiedomeinen’ (*Parl.St. Kamer 2023-2024, nr. 3434/002, 13*) heeft gevraagd, wordt best de strekking van de zinsnede “**de mogelijke beroepsprocedures niet inbegrepen**” toegelicht, althans voor zover die zinsnede nut heeft. In de memorie van toelichting wordt namelijk geen gewag gemaakt van de impact van de beroepsprocedures op de verjaring van de administratieve vordering. Dat lijkt de logica zelve, omdat de administratieve procedure uiteraard eerst moet worden doorlopen, alvorens er beroep kan worden aangetekend. Dat beroep is bovendien geen vernietigingsberoep, dat in principe bij vernietiging van de beslissing leidt tot een nieuwe volledige beslissingstermijn, maar een beroep in volle rechtsmacht bij de politie- of jeugdrechter, die op eigen gezag overgaat tot definitieve sanctietoemeting.

Art. 28

1. In lijn met het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij het wetsvoorstel ‘betreffende de veiligheid in recreatiedomeinen’ (*Parl.St. Kamer 2023-2024, nr. 3434/002, 9*) moeten ook in dit artikel de woorden “**omwille van het bezoek aan een recreatiedomein**” worden **geschrapt**. Het begrip “omwille van” drukt een doel uit. Het zal echter geen sinecure zijn om vast te stellen dat de misdrijven gepleegd zijn met het oog op een bezoek aan een recreatiedomein. Dat ligt waarschijnlijk ook niet in de bedoeling van de indieners van het wetsvoorstel. Bovendien valt die zinsnede moeilijk te verdedigen vanuit het grondwettelijk gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel. In de hypothese dat de procureur des Konings zelf tot strafvervolgung wenst over te gaan, kan de strafrechter immers slechts een gerechtelijk domeinverbod opleggen als het misdrijf is gepleegd met het oog op het bezoek van een

recreatiedomein. Als de procureur des Konings daarentegen afziet van strafvervolging en de feiten bestuurlijk worden gesanctioneerd, dan volstaat het volgens artikelen 5 tot en met 12 van het wetsvoorstel dat de feiten gepleegd zijn in (de perimeter van) een recreatiedomein.

2. Het artikel geeft de rechter de bevoegdheid om een **gerechtelijk domeinverbod** uit te spreken in geval van een veroordeling voor een misdrijf. De OVB vraagt zich af of dergelijke nieuwe gerechtelijke sancties niet uitdrukkelijk in het Strafwetboek en het Jeugddelinquentiedecreet moeten worden ingeschreven.

Art. 31

1. Deze bepaling laat de bevoegde ambtenaar toe om geheel of gedeeltelijk uitstel te verlenen voor te tenuitvoerlegging van de betaling van de administratieve geldboete. Daarentegen heeft de politierechter als beroepsinstantie met volle rechtsmacht die mogelijkheid niet bij gebrek aan specifieke grondslag (zie ook: Cass. 7 februari 2008, C.05.0233.N). Overigens heeft het Grondwettelijk Hof al meermaals geoordeeld dat wanneer de dader voor eenzelfde feit op een alternatieve wijze kan worden bestraft, dat wil zeggen wanneer hij, voor dezelfde feiten, ofwel voor de strafrechter moet verschijnen, ofwel een administratieve geldboete opgelegd krijgt waartegen hij beroep kan indienen bij een rechtbank, er in beginsel een parallellisme moet bestaan tussen de maatregelen tot individualisering van de sanctie: wanneer, voor dezelfde feiten, de strafrechter uitstel kan toekennen op basis van de wet van 29 juni 1964, moet de rechtbank waarbij het beroep tegen de beslissing om een administratieve geldboete op te leggen, aanhangig is gemaakt, in beginsel beschikken over dezelfde mogelijkheden om de straf te individualiseren (GwH 23 april 2020, nr. 56/2020). Als het desondanks de bedoeling is van de indieners om de politierechter als beroepsinstantie geen mogelijkheid te bieden om uitstel te verlenen, moet dat verschil in behandeling verantwoord worden.

Art. 32

1. De mogelijkheid om onmiddellijk een domeinverbod als beveiligingsmaatregel op te leggen is duidelijk overgenomen uit artikel 44 van de Voetbalwet, dat handelt over het onmiddellijk stadionverbod als beveiligingsmaatregel.

Er geldt echter een belangrijk verschil. In tegenstelling tot artikel 44 van de Voetbalwet, voorziet artikel 32 niet in een bevestiging van het domeinverbod binnen een termijn van 14 dagen door de ambtenaar die bevoegd is om het domeinverbod (en/of een geldboete) op te leggen als bestuurlijke sanctie, bij gebreke waarvan de maatregel vervalft. Dat is het gevolg van het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij het wetsvoorstel 'betreffende de veiligheid in recreatiedomeinen' (*Parl. St. Kamer* 2023-2024, nr. 3434/002, 13-14). Nochtans kan deze voorwaarde van belang zijn in het licht van de rechtsbescherming van de burger en om misbruiken in het overheidsoptreden te vermijden. Naar aanleiding van een prejudiciële vraag over het onmiddellijk stadionverbod oordeelde het Arbitragehof dat het onmiddellijk stadionverbod weliswaar geen straf is in de zin van art. 6 EVRM, omdat dat primair gericht is op de veiligheid. De noodzaak om meteen op te treden, kan verantwoorden dat de bevoegde overheid een dergelijk onmiddellijk stadionverbod oplegt, zonder dat de procedurele waarborgen zoals die voortvloeien uit art. 6 EVRM daarop van toepassing zijn, anders dan bij het stadionverbod (en de geldboete) als bestuurlijke sanctie die wel straffen zijn in de zin van art. 6 EVRM. Tegelijk wees het Arbitragehof op een aantal waarborgen waarin is voorzien in de Voetbalwet, waaronder het feit dat het onmiddellijk stadionverbod onmiddellijk vervalft indien het niet binnen 14 dagen wordt bevestigd door de bevoegde (sanctionerend) ambtenaar. Het Hof oordeelde dat er onder die omstandigheden geen sprake was van een schending van artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6(1) EVRM (Arbitragehof 5 december 2002, 175/2002).

Met andere woorden, in plaats van de bevestigingsregeling zonder meer af te schaffen, zoals één van de suggesties van de Raad van State luidde, zouden de indieners van het wetsvoorstel beter gevraagd kunnen worden om te geven aan zijn andere suggestie en **nagaan aan welke andere overheid die bevestiging kan worden toevertrouwd om geen afbreuk te doen aan de objectieve onpartijdigheid van de ambtenaar die zich moet uitspreken over het opleggen van een bestuurlijke sanctie.**

Die bevestiging geldt overeenkomstig artikel 44 van de Voetbalwet trouwens ook ten aanzien van de minderjarige overtreder: de bevestiging van de beslissing om aan de minderjarige een onmiddellijk stadionverbod op te leggen wordt eveneens verzonden aan zijn of haar vader en moeder, de voogden of de personen die het gezag over hem of haar uitoefenen. Hoewel het (onmiddellijk) domeinverbod ook is voorzien ten aanzien van minderjarigen, heeft artikel 32 geen dergelijke, bijkomende waarborg opgenomen.

2. Bovendien is deze bepaling opnieuw een voorbeeld waar het wetsvoorstel de specifieke context onvoldoende in acht neemt. Een beveiligingsmaatregel die in het kader van de Voetbalwet na 14 dagen bevestigd moet worden, betekent in de praktijk dat de overtreder normaal slechts 2 voetbalwedstrijden zal moeten missen. Dat is echter niet het geval bij recreatiedomeinen. De overtreder zal effectief 14 dagen (of op basis van het huidige wetsvoorstel zonder bevestiging tot zelfs 3 maanden) geen enkel recreatiedomein kunnen bezoeken.

De OVB argumenteert dat de **proportionaliteit zoek** is, ook in vergelijking met maatregelen die in het strafrecht kunnen worden genomen voorafgaand aan de eigenlijke veroordeling. Ter vergelijking: bij een positieve alcoholtest kan een rijbewijs maar 15 dagen worden ingetrokken door de politie. Daarna is het desgevallend wachten op het verdict van de politierechter. Of nog: iemand die bij een stevige caféruzie betrokken is en zich voor de rechter zal moeten verantwoorden voor slagen en verwondingen verbiedt men ook niet op voorhand de toegang tot eender welk café in België.

3. Mede rekening houdend met de lange periode waarvoor de beveiligingsmaatregel kan worden opgelegd op basis van de huidige tekst, de eerder vermelde impact op de fundamentele rechten van de overtreder en naar analogie met de regeling van de voorhechtenis in het strafrecht, **stelt de OVB voor om de tijd waaraan men aan de beveiligingsmaatregel onderworpen is in mindering te brengen van het administratief of gerechtelijk domeinverbod dat eventueel volgt.**

4. Zoals reeds vermeld in punt 2 bij artikel 2, is het onder artikel 32 **niet duidelijk of een onmiddellijk domeinverbod als beveiligingsmaatregel ook een perimeterverbod kan bevatten.** Onder artikel 44 van de Voetbalwet is dat alvast niet het geval.

Art. 33

1. Wat de gegevensbeschermingsaspecten van het wetsvoorstel betreft, raadt de OVB aan om het **advies van de gegevensbeschermingsautoriteit** in te winnen.

Art. 34

1. In tegenstelling tot hoofdstuk 2 en artikelen 12, § 3 en 19, lid 3 van het wetsvoorstel maakt artikel 34 geen onderscheid tussen een **waarschuwing**, een administratieve geldboete, een administratief of gerechtelijk domeinverbod en een domeinverbod als beveiligingsmaatregel. In § 2 wordt immers naar al deze maatregelen verwezen als **sancties**. Hierover wordt best duidelijkheid gecreëerd, want die kwalificatie heeft belangrijke juridische gevolgen. Als bestuurlijke sanctie gaat het in de regel immers om een 'straf' in de zin van artikel 6 EVRM, waardoor de waarschuwing moet omringd zijn met de daaruit voortvloeiende waarborgen, wat mogelijk niet de bedoeling was van de indieners.

2. Artikel 34, § 5 bepaalt dat, voor de controle op de naleving van het domeinverbod (zowel administratief als gerechtelijk maar ook als beveiligingsmaatregel), de uitbater en de veiligheidsverantwoordelijke van het recreatiedomein toegang hebben tot de persoonsgegevens opgenomen in een register met het oog op het bekomen van een *'hit/no hit'*-resultaat (naargelang er al dan niet een domeinverbod is opgelegd).

Bovendien kunnen de uitbater en de veiligheidsverantwoordelijke die toegang tot het register delegeren aan elke “schriftelijk bij naam aangewezen persoon” die betrokken is bij de toegangscontrole.

De OVB vraagt zich af hoe die controle in de praktijk zal werken. Ofwel worden alle bezoekers die zich aandienen bij de toegang gecontroleerd zodat er sprake is van een systematische ‘hit/no hit’-controle, ofwel niet. Het eerste geval lijkt **onwerkbaar in de praktijk**, omdat niet elk recreatiedomein beschikt over een toegangscontrole (bv. openbare parken) of over voldoende middelen om een toegangscontrole van die omvang te ondersteunen. Het tweede geval doet dan weer vragen rijzen in het licht van het **gelijkheidsbeginsel**: als niet iedereen systematisch wordt gecontroleerd, dan moet er een verantwoorde selectie worden gemaakt in de te controleren bezoekers. Op basis waarvan zal die selectie gebeuren?

Conclusie

De OVB is geen voorstander van dit wetsvoorstel in zijn huidige versie en meent dat het grondig moet worden herwerkt. Daarbij kunnen de indieners de volgende algemene aandachtspunten meenemen, zoals die blijken uit de voorgaande artikelsgewijze bespreking:

- / De Voetbalwet beoogt de veiligheid binnen een specifieke en beperkte context te garanderen. Haar bepalingen kunnen dus niet zonder meer worden overgezet naar recreatiedomeinen, die meer verscheiden zijn van aard en bovendien een ruimer gebied beslaan. Dat verdient dus een aangepaste benadering, die zich moet vertalen in eigen inbreukomschrijvingen en sancties om zo tegemoet te komen aan het evenredigheidsvereiste. In dat kader mogen de belangen van minderjarigen, de voornaamste doelgroep van dit wetsvoorstel, niet uit het oog worden verloren.
- / Er moet voor worden gewaakt dat het wetsvoorstel past binnen de algemene principes van het strafrecht en het bestuurlijk handhavingsrecht.
- / Bij de herwerking van het wetsvoorstel moeten de indieners niet alleen rekening houden met de overige opmerkingen in het eerdere advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij het wetsvoorstel ‘betreffende de veiligheid in recreatiedomeinen’ (*Parl. St. Kamer 2023-2024*, nr. 3434/002), maar moeten ze ook de achterhaalde kruisverwijzingen in de wettekst en vooral de memorie van toelichting rechtzetten, en de overeenstemming tussen de Nederlands- en de Franstalige versie nakijken.

