

2

Tuchtrecht in de sport

Moet de overheidsrechter wel op de reservebank blijven zitten?

Mr. M.I. van Dijk¹

1. Inleiding

De belangen in de sport, vaak 'de belangrijkste bijzaak van het leven'² genoemd, worden steeds groter. Dit wordt mede veroorzaakt door een toenemende commercialisering en globalisering. Tegelijkertijd is een regelmatig in de sport gehoorde kwinkslag dat 'het recht aan de stadionpoort eindigt'.³ Het tegendeel is waar. Sportzaken – en dus ook sporttuchtzaken – trekken in toenemende mate media-aandacht en zijn uitermate publiciteitsgevoelig. Technologische ontwikkelingen zoals de VAR⁴ in het betaald voetbal, de videoscheidsrechter bij hockey en de TMO⁵ in het (professionele) rugby dragen hieraan bij en zorgen ervoor dat vrijwel geen overtreding op het speelveld ongezien en onbestraft blijft.

Tot het domein van het tuchtrecht in de sport⁶ behoren, naast deze overtredingen tijdens sportwedstrijden, ook dopingzaken, match-fixing, misdragingen van derden (te denken valt aan wanordelijkheden als rellen, het afsteken en/of gooien van vuurwerk en het scanderen van discriminerende leuzen) en integriteitskwesaties. Kortom, alle gedragingen die de sport in diskrediet (kunnen) brengen.⁷ In deze bijdrage wordt besproken wat het sporttuchtrecht is, zowel in nationaal als internationaal perspectief, alsmede wat de rol van de overheidsrechter in het sporttuchtrecht is. In 2017 verscheen van mijn hand een bijdrage over de rol en betekenis van het private sporttuchtrecht in het tijdschrift *RegelMaat*.⁸ Inmiddels zijn er vijf jaar verstreken en is het sporttuchtrecht enorm in ontwikkeling. Het is daarom tijd om opnieuw de balans op te maken.

2. Opfrissing sporttuchtrecht

Alle Nederlandse sportbonden en alle daarbij aangesloten lokale sportclubs zijn rechtspersoonlijkheid bezittende verenigingen. Sportbonden vervullen een centrale rol in de private regulering van sport.⁹ Zij stellen zelf de sport- en spelregels vast, alsmede de toernooi-, competitie- en/of wedstrijdreglementen, de selectiecriteria en de regels tot handhaving daarvan.¹⁰

De vrijheid voor sportbonden om dergelijke regels vast te stellen vloeit voort uit het feit dat de organisatie van de wedstrijd sport zich in

1 Mr. M.I. (Michiel) van Dijk is ruim 28 jaar advocaat en verbonden als advocaat-partner aan CMS. Hij is gespecialiseerd in sport- en arbeidsrecht. Michiel heeft veel ervaring in (inter)nationale sportprocedures en met name in dopingprocedures. Van 2006 tot 2014 was hij voorzitter van de Auditcommissie Doping NOC*NSF. Voor zijn werkzaamheden ontving hij in 2014 de Erepenning NOC*NSF. Daarnaast heeft Michiel diverse andere nevenfuncties, waaronder bij Rugby Europe, het ISR en stichting Sport Helpt. Michiel is voormalig rugbyinternational en was actief marathonloper. Speciale dank gaat uit naar mr. M.E. (Mara) Pouw voor haar bijdrage aan de totstandkoming van dit artikel.

2 S. Meeuwssen, *Kritiek van de Sportieve Rede* (diss. Brussels VU), Brussel: VUBPRESS 2020, p. 5.

3 D. Dedeker, *The War on Doping: over korfbal-ethiek en mensenrechten*, Gent: Larcier 2010, p. 5.

4 Video Assistant Referee, art. 26-28 Reglement Wedstrijden Betaald Voetbal KNVB.

5 Television Match Official, Law 6 art. 15 en 16 World Rugby Laws 2021.

6 Hierna ook wel te noemen: 'sporttuchtrecht'.

7 H.T. van Staveren, *Sport en Recht*, Nieuwegein: Arko Sports Media 2007, voorwoord.

8 M.I. van Dijk, 'Sporttuchtrecht 2.0', *RegelMaat* 2017/2, p. 91-104.

9 P. Verbruggen, 'Sportbonden voor de rechter: Een systematische jurisprudentieanalyse naar de rechterlijke toetsing van regulerend handelen door sportbonden', *AA* 2021/9, p. 827.

10 S.F.H. Jellinghaus & G.A. Hahn, 'Sportrecht en de organisatiestructuur van sport', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita sportrecht*, 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 22.

Nederland historisch gezien heeft ontwikkeld via het verenigingsrecht als bedoeld in Boek 2 van het BW. Het verenigingsrecht en de verenigingsvorm bieden een grote mate van vrijheid om de lidmaatschapsrechten en -plichten zelf in te vullen. Ook grondwettelijk bestaat er vrijheid van inrichting van de vereniging.¹¹ In art. 2:27 lid 4 BW is tevens bepaald dat de vereniging de vrijheid heeft een tuchtregeling in statuten of reglementen op te nemen. Deze vrijheid van vereniging is echter niet onbeperkt of onbegrensd maar is aan een aantal wettelijke nationale en internationale regels gebonden.

Het (verenigings)tuchtrecht wordt derhalve ingezet om ongewenst gedrag binnen de sport te bestraffen en kan daarom worden beschouwd als 'het corrigeren van ongewenst groepsgegedrag'. In dit kader kan 'de groep' worden gezien als de leden en aangeslotenen bij de vereniging. De leden van de vereniging zijn aan de interne regels, dus ook aan de tuchtregels, van de vereniging gebonden. De vrijheid die het verenigingsrecht biedt brengt echter niet met zich mee dat ieder tuchtrecht van de vereniging acceptabel is. Naast de regels van openbare orde en goede zeden¹² wordt aan een vereniging de eis gesteld rekening te houden met de beginselen van behoorlijke rechtspleging.¹³

Het verenigingstuchtrecht heeft een eigen positie in het rechtsstelsel. Hoewel de basis civielrechtelijk is, bevindt dit tuchtrecht zich tussen het strafrecht, bestuursrecht en civiel recht.¹⁴ Het sporttuchtrecht kan worden getypeerd als verenigingstuchtrecht, waaraan de sporter of een andere betrokkene is gebonden op grond van het lidmaatschap van de vereniging.

¹⁵ In de praktijk komt het wel voor dat bijvoorbeeld een trainer krachtens overeenkomst werkzaamheden verricht, maar geen lid is van de vereniging. Het tuchtrecht geldt dan niet. De vereniging heeft er dan op toe te zien dat het tuchtrecht op een andere manier gaat gelden, bijvoorbeeld door dit expliciet in de overeenkomst op te nemen of via een licentie.

Naarmate de op te leggen sancties zwaarder zijn, denk aan jarenlange uitsluiting van deelname aan sportwedstrijden bij dopingzaken – hetgeen veelal einde (top)sportcarrière betekent – verschuift het sporttuchtrecht richting het strafrecht. In dat geval worden er ook zwaardere procedurele eisen en waarborgen gesteld aan een (sport)tuchtprocedure. Toch maakt het tuchtrecht, ondanks dat het tuchtrechtelijke proces qua kenmerken gelijkenissen vertoont met het strafproces en de 'verdachte' dit veelal ook zo ervaart, strikt genomen uiteraard onderdeel uit van het civiele recht.¹⁶ Zodoende zijn strafrechtelijke beginselen niet van toepassing op tuchtrechtelijke procedures, althans niet direct. Het gevolg is dat de sporttuchtrechter aan minder formaliteiten is gebonden tijdens de behandeling van een sporttuchtaak. Zo is het negatief wettelijk bewijsstelsel, zoals dat in het strafrecht geldt, niet van toepassing binnen het sporttuchtrecht. Dat betekent dat de tuchtrechter binnen de sport niet gebonden is aan wettelijke bewijsmiddelen en/of beginselen, zodat tot veroordeling kan worden overgegaan op basis van één getuige.¹⁷ Bovendien geldt de cautie niet, geldt de onschuldpresumptie niet en is het mogelijk dat een sporter voor hetzelfde wangedrag cumulatief straffen opgelegd krijgt van de club, nationale bond en internationale federatie. Er geldt formeel geen zogenaamde 'ne bis in idem'-bepaling als be-

11 Art. 8 en 11 Gw, zie ook: S.F.H. Jellinghaus & G.A. Hahn, 'Sportrecht en de organisatiestructuur van sport', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita sportrecht*, 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 19-23.

12 Art. 8 Gw.

13 D.M. Koolgaard, 'Geschiedbeslechting en tuchtrecht in de sport', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita sportrecht*, 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 92.

14 Idem, p. 55.

15 Of via een overeenkomst of een licentie. Gelet op het thema van dit artikel wordt verder niet ingegaan op de verschillende mogelijkheden van binding aan statuten en reglementen en de doorwerking via het (getrapte) lidmaatschap.

16 D. Schwartz & G.A. Hahn, 'Een introductie tot het tuchtrechtelijk proces in het waterpolo', *TvS&R* 2020/2-1, p. 15.

17 H. de Doelder, 'Sporttuchtrecht', *AA* (45), 1996, afl. 7/8, p. 490.

doeld in art. 68 lid 1 Sr.¹⁸ Er bestaat wel internationale sportrechtspraak waar is bepaald dat er geen dubbele bestraffing aan de orde kan zijn.¹⁹

Voor al in dopingprocedures ervaren van dopinggebruik verdachte sporters dat zij als het ware vogelvrij zijn verklaard. Het uitgangspunt in dopingprocedures is de zogenaamde *strict-liability*.²⁰ Dit is een verregaande risicoaansprakelijkheid die in de praktijk ertoe leidt dat de sporter de eigen onschuld dient te bewijzen. Dit uitgangspunt is logisch als er daadwerkelijk een verboden middel in het bloed of urine van een sporter wordt aangetroffen maar minder logisch bij een vermoeden van (bloed)dopinggebruik op basis van schommelingen in bloedwaarden, zoals kan blijken uit het zogenaamde dopingpaspoort.²¹ In die laatste situatie wordt namelijk feitelijk geen doping aangetroffen en wordt de aanneme gedaan dat de betreffende schommelingen moeten zijn veroorzaakt door het gebruik van (bloed)doping, tenzij de sporter kortgezegd (zelf) anders aantoont. Deze sporter bevindt zich daarmee in een zeer moeilijke en kwetsbare positie, niet alleen procedureel maar ook financieel.²²

Het sporttuchtrecht hangt nauw samen met het bijzondere karakter van de sport.²³ Sport-specifieke kennis is vereist om de meeste sport- en spelsituaties te kunnen begrijpen en interpreteren. Specialistische kennis is vereist in bijvoorbeeld dopingprocedures en bij seksuele-intimidatiezaken. Dit geldt overigens niet alleen in de top- en professioneel beoefende sport, maar ook in de amateur- en breedtesport. Gelet op al deze aspecten blijft de zelfregulering van en binnen het sporttuchtrecht een absolute noodzaak.

3. Sporttuchtrecht en de civiele rechter

Het uitgangspunt is dat de berechting van sportief wangedrag door de tuchtrechter plaatsvindt, derhalve binnen de kaders van het private verenigings(tucht)recht. Slechts in uitzonderlijke gevallen komt dan (ook) de overheidsrechter in beeld. Te denken valt aan een civiele schadevergoeding²⁴ of een strafrechtelijke veroordeling.^{25 26} Sportbonden zijn machtige spelers binnen de sportwereld. Zij bepalen niet alleen de regels maar zijn tevens verantwoordelijk voor de organisatie, het bestuur en het beleid van de sport op nationaal niveau, doorgaans in afstemming met het NOC*NSF en met de internationale bond, waarbij de nationale bond op haar beurt is aangesloten. Gelet op de bijzondere en hiërarchische organisatie van de geor-

18 Zie noot 14.

19 Zie bijvoorbeeld CAS 2011/O/2422 (*United States Olympic Committee (USOC) v. International Olympic Committee (IOC)*).

20 Regel die bepaalt dat het niet nodig is dat opzet, schuld, nalatigheid of bewust gebruik door de sporter moet worden aangetoond om te spreken van een overtreding van de antidopingregel, p. 141 WADA Code 2015 appendix 1.

21 *Athlete Biological Passport* (ABP) is het programma en de methode voor het verzamelen en vergelijken van gegevens met betrekking tot het hematologisch profiel van de atleet, p. 132 WADA Code 2015 appendix 1 en art. 1.1 ABP Operating Guidelines.

22 Het NOC*NSF heeft naar aanleiding van twee dopingzaken van Nederlandse topsporters, die uiteindelijk werden vrijgesproken, een fonds in het leven geroepen om onder condities Nederlandse topsporters financieel te steunen in o.a. dopingprocedures: de Regeling Bijdrage in Kosten rechtskundige hulp voor Topsporters ten behoeve van Doping- en Matchfixingzaken, te raadplegen via: <https://nocnsf.nl/topsport/voor->

[topsporters/teamnl-bijdrageregeleing-doping-en-matchfixingzaken](https://nocnsf.nl/topsport/voor-).

23 M. Olfers, 'Sport en recht in perspectief', AA 2011/6, p. 479-483.

24 Hier komt de zogenaamde sport- en speldoctrine in beeld: het deelnemen aan sportwedstrijden betekent de risicoaanvaarding op (sport)letsel. Zie PHR 15 januari 2021, ECLI:NL:PHR:2021:40.

25 Bekend voorbeeld is HR 22 april 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB7087 en meer recent HR 25 september 2018, ECLI:NL:HR:2018:1769.

26 Incidenteel botst het strafrecht met het tuchtrecht. In het algemeen valt waar te nemen dat het strafrecht 'voor' gaat, maar de afwikkeling van strafzaken gaat meestal trager dan het tuchtrecht. Waar een sporter dan tuchtrechtelijk, als lid van de vereniging, geacht wordt 'mee te werken' en vragen te beantwoorden (cautie geldt niet) kan zich dat later tegen de sporter keren in een strafzaak (cautie geldt wel).

ganiseerde wedstrijdssport, kan het regulerend handelen van sportbonden de sportieve en financiële belangen van sporters, begeleiders en andere betrokkenen zeer hard raken.²⁷ Sporters doen daarom met regelmaat toch een beroep op de burgerlijke rechter om het regulerend handelen van de sportbond te toetsen en/of besluiten van die bond, daaronder begrepen die van tuchtorganen, aan te vechten.²⁸ Binnen het kader van dit artikel wordt uitsluitend ingezoomd op de rol van de civiele rechter bij sporttuchtzaken. In dat verband valt waar te nemen dat er vrijwel geen uitspraken bestaan over de juridische kwalificatie van tuchtrechtelijke beslissingen.²⁹ De reden hiervan is gelegen in het feit dat er vooral voorlopige voorzieningen worden gevorderd om de uitvoering van de tuchtrechtelijke voorziening op te schorten of een verbod tot uitvoering hiervan, en er derhalve geen vorderingen worden ingesteld die zich tot het besluit zelf richten (een dergelijke vordering leent zich nu eenmaal ook niet voor kort geding). Verder valt waar te nemen dat tuchtrechtelijke beslissingen door de civiele kortgedingrechter slechts marginaal³⁰ en terughoudend worden getoetst. De rechter zal dus niet op de stoel van het tuchtrechtelijk orgaan gaan zitten en toetst niet inhoudelijk. Dat betekent dat de civiele rechter zich zal beperken tot de formaliteiten en zal nagaan of de bevoegde tuchtrechter of tuchtcommissie een besluit in alle redelijkheid had mogen nemen. Daarbij moet de rechter uiteraard wel alle betrokken belangen meewegen. Een voorbeeld van deze marginale toetsing is een recente uitspraak³¹ van de voorzieningen-

rechter Midden-Nederland tussen de Utrechtse amateurvoetbalvereniging sva Papendorp en de KNVB. De KNVB heeft in 2020 het lidmaatschap van de voetbalvereniging opgezegd, na een reeks van misstanden en wanordelijkheden waar spelers en/of supporters van de voetbalclub bij betrokken zijn geweest. De KNVB had er geen vertrouwen meer in dat bij toekomstige wedstrijden de orde gehandhaafd zou kunnen worden. De club stelde zich op het standpunt dat dit besluit nietig, althans vernietigbaar was op de voet van art. 2:14 en 2:15 BW alsmede strijdig is met de redelijkheid en billijkheid als bedoeld in art. 7:904 lid 1 BW. Papendorp vorderde, kort gezegd, de opschorting van het besluit totdat de bodemrechter anders heeft beslist.

De vorderingen zijn door de voorzieningenrechter afgewezen. De voorzieningenrechter overweegt daarbij:

‘(r.o. 4.12.) Bij deze toetsing geldt echter wel het uitgangspunt dat de rechter niet op de stoel moet gaan zitten van het orgaan van de rechtspersoon dat het betreffende besluit heeft genomen (vgl. HR 12 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ9145). Een vereniging heeft binnen de grenzen van de wet en statuten bij het nemen van haar besluiten een vrijheid, die meebrengt dat door de vereniging genomen maatregelen slechts jegens het betrokken lid ontoelaatbaar zijn, indien de vereniging in de gegeven omstandigheden, waaronder de door haar behartigde belangen, jegens het betrokken lid in redelijkheid niet tot een zodanige maatregel had kunnen komen (HR 2 december 1983, NJ 1984, 583). Dit betekent dat de inhoud van het besluit, voor zover qua inhoud of totstandkoming niet in strijd met de wet of de statuten, slechts marginaal wordt getoetst.’

Deze uitspraak sluit volledig aan bij een reeks van eerdere uitspraken van veelal dezelfde rechtbank. Incidenteel kijkt de voorzieningenrechter toch naar niet-formele aspecten. Een voorbeeld daarvan is een oude zaak uit 1991 naar aanleiding van de bekerfinale tussen Feyenoord en F.C. Den Bosch.³² Na een reeks van incidenten tijdens de wedstrijd her-

27 P. Verbruggen, ‘Sportbonden voor de rechter: Een systematische jurisprudentieanalyse naar de rechterlijke toetsing van regulerend handelen door sportbonden’, AA 2021/9, p. 827.

28 Idem, p. 827-828.

29 Gelijk als Van Staveren constateerde, zie H.T. van Staveren, *Sport en Recht*, Nieuwegein: Arko Sports Media 2007, p. 181.

30 C.H.C. Overes, T.J. van der Ploeg & W.J.M. van Veen, *Van vereniging en stichting, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij*, Deventer: Kluwer 2013.

31 Rb. Midden-Nederland (vzr.) 27 maart 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1083.

32 Rb. Utrecht 24 juni 1991, ECLI:NL:RBUTR:1991:AL:1984.

vatte de scheidsrechter de wedstrijd waar F.C. Den Bosch, die de wedstrijd uiteindelijk verloor, het niet mee eens was. F.C. Den Bosch vorderde in kort geding het (deels) overspelen van de wedstrijd en de rechter wees de vordering toe. Veel later erkende de rechter dat de uitspraak niet 'goed' was. Letterlijk zei hij: *'Je moet er toch niet aan denken dat de rechter zich met de voetballerij moet gaan bezig houden... daar is de scheidsrechter voor.'*³³ In hoger beroep ging het vonnis overigens onderuit. Samenvattend oordeelde het hof dat de sportspecifieke regels door de kortgedingrechter onvoldoende waren gerespecteerd.³⁴

In de praktijk valt waar te nemen dat de scheiding tussen de marginale en een inhoudelijke toetsing wat vloeibaar lijkt te worden. Anders gezegd: tijdens de procedure en tijdens het verhandelde ter zitting (en wellicht dus ook tijdens het raadkamerproces?) worden ook in toenemende mate inhoudelijke aspecten ter tafel gebracht, althans toont de rechter de nodige interesse en aandacht voor de materiële aspecten. Hierbij bestaat dan ook de kans dat de rechter in zekere mate toch op de stoel gaat zitten van het orgaan dat het aangevallen besluit heeft genomen. Dat kan een tuchtorgaan zijn, maar bijvoorbeeld ook een selectiecommissie of een bondscoach.

Een voorbeeld hiervan is een recente zaak³⁵ tussen een (3x3) basketbalspeler tegen de Nederlandse Basketbal Bond (NBB). De inzet van de procedure was de deelname aan de Olympische Spelen in Tokyo. De bondscoach had besloten dat de speler niet tot de kernselectie behoorde die naar de spelen zou afreizen (hij was als reserve aangewezen). De speler vocht dit besluit op formele én op materiële gronden aan bij, vreemd genoeg maar reglementair correct, eerst de tuchtcommissie en vervolgens de commissie van beroep van de NBB. Dit was vreemd omdat de situatie feitelijk niets te maken heeft met het bestraf-

fen van wangedrag. Nadat beide tuchtorganen de vorderingen goed gemotiveerd hadden afwezen, startte de speler een voorlopige voorzieningenprocedure bij de civiele rechter. De feitelijke inzet van de procedure betrof het in de ogen van de speler onjuiste besluit van de bondscoach. In zoverre was deze stelling uniek omdat in de sportrechtspraktijk eigenlijk al jaren een besluit van een (bonds)coach bij het samenstellen van het team als onaanvaardbaar wordt beschouwd. I.c. diende het besluit juridisch te worden getoetst naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid als bedoeld in art. 7:904 lid 1 BW. Bij deze toetsing speelden de schriftelijke selectieregels van de bond een cruciale rol en met name de inhoudelijke motivering en invulling door de bond van deze regels. Hieruit kan derhalve een meer dan marginale beoordeling door de rechter worden afgeleid. Uiteindelijk oordeelt de rechter alles afwegende wel: '(r.o. 3.23.) *Het is niet aan de voorzieningenrechter om op de stoel van de bondscoach te gaan zitten. De voorzieningenrechter mag alleen marginaal toetsen of de bondscoach in alle redelijkheid en billijkheid tot zijn beslissing kon komen.*' De vorderingen van de speler worden dan ook integraal afgewezen.

Gelijk aan de zaak van de eerdergenoemde basketbalspeler werd een situatie die een topzwemster betrof, die in december 2020 een olympische kwalificatiewedstrijd noodgedwongen diende te missen vanwege een corona-quarantaineplicht en zich daardoor niet kon kwalificeren voor deelname aan de Olympische Spelen in Tokyo, eveneens door een tuchtcommissie behandeld van in dit geval de KNZB.³⁶ Dit was reglementair volledig juist, maar van een tuchtvergriep was geen sprake. Dit was anders geweest, als de zwemster bijvoorbeeld de quarantaineplicht had geschonden, maar daarvan was nadrukkelijk geen sprake.

De schaatsbond (Koninklijke Nederlandsche Schaatsenrijders Bond (KNSB)) heeft een zeer

33 www.nrc.nl/nieuws/2016/09/16/over-een-fout-vonnis-moet-je-niet-blijven-tobben-4015986-a1521957

34 Hof Amsterdam 1 augustus 1991, rolnr. 773/91 SKG.

35 Rb. Midden-Nederland (vzr.) 12 juli 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:3164.

36 TU 2020-002, te raadplegen via: https://www.knzb.nl/vereniging__wedstrijdsport/wedstrijdsport/algemene_wedstrijdzaken/tucht__beroeps__en_protestzaken/tuchtzaken

helder systeem waarin een duidelijke scheiding is gemaakt tussen tuchtzaken (die worden voorgelegd aan de tuchtcommissie en in hoger beroep aan de commissie van beroep) en geschillen (die worden voorgelegd aan de geschillencommissie, die in de praktijk tevens als commissie van beroep functioneert in tuchtzaken).³⁷ De geschillencommissie is bevoegd, met uitsluiting van de burgerlijke rechter³⁸, als een van beide partijen (de schaatsbond, een orgaan daarvan, een lid en/of aangeslotene) verklaart dat sprake is van een geschil.³⁹ Daarnaast wordt in een enkel geval (ook) reglementair bepaald of en wanneer de geschillencommissie bevoegd is. Dit is bijvoorbeeld expliciet bepaald in het selectiereglement dat ziet op deelname aan de Olympische Winterspelen.⁴⁰ Gelet op de grote prestatiedichtheid en het hoge prestatieniveau van de Nederlandse langebaanschaatsers en -schaatssters, wordt er een olympisch kwalificatietoernooi (OKT) georganiseerd waar de zogenaamde selectievolgorde wordt bepaald. Via de zogeheten aanwijsplekken kunnen bij calamiteiten of onvoorziene omstandigheden andere schaatsers worden aangewezen dan de selectievolgorde heeft bepaald. De gebruikmaking van de aanwijsplek (of juist het niet-gebruikmaken daarvan) vormt vaak de aanleiding voor een geschil.⁴¹ De geschillencommissie oordeelt en beslist als goede mannen naar billijkheid. In de praktijk komt deze toets neer op dezelfde marginale toets naar

redelijkheid die de civiele rechter in voorlopige voorzieningenprocedures hanteert, dus nadrukkelijk zonder dat de geschillencommissie op de stoel van de selectiecommissie moet en mag gaan zitten.

De blijvende toename van belangstelling voor (top)sport en de steeds groter wordende financiële belangen in de sport leiden tot steeds meer juridische conflicten en tot procedures die veel media-aandacht krijgen.⁴² Soms wordt er bewust en direct gekozen voor de rechtsgang naar de civiele (voorlopige voorzieningen)rechter, in plaats van eerst uitputtend gebruik te maken van het interne tuchtrecht. Dat dit niet risicool is, blijkt uit diverse uitspraken.⁴³ Bovendien bestaat de reële kans dat de civiele rechter geen of minder sportspecifieke kennis heeft en daardoor de *sense of urgency* mist. Er zijn meer voordelen die een goedwerkend tuchtsysteem biedt: het tempo dat bij de tuchtrechter in de regel hoger ligt dan bij de civiele rechter en er zijn minder kosten aan verbonden (geen griffierecht, deurwaarderskosten, proceskostenveroordelingen, etc.). Daarnaast is de acceptatiebereidheid onder sporters groter bij berechting via het eigen tuchtrechtsysteem dan via de publieke rechter. De conclusie blijft dat bij een goed functionerend sporttuchtsysteem de civiele rechter zo min mogelijk dient in te grijpen, mits dit systeem met alle waarborgen omkleed blijft.

4. De rol van de aanklager in het nationale sporttuchtrecht

Het sporttuchtrecht kenmerkt zich door een grote verscheidenheid aan regels die overigens per sportbond en per lokale vereniging enorm kunnen verschillen. Naast statuten, reglementen en (bestuurs)besluiten gelden veelal specifieke tuchtreglementen. Deze tuchtreglementen bepalen de formaliteiten bij een tuchtprocedure en/of hoger beroepsprocedure.

37 In het Reglement op de Bondsrechtspraak wordt in hoofdstuk II gesproken van Tuchtrechtspraak en in hoofdstuk III specifiek van Berechting en geschillen.

38 De uitspraak van de geschillencommissie geschiedt in de vorm van een bindend advies ex art. 7:900 BW.

39 Art. 27 lid 1 en lid 2 statuten KNSB.

40 Artikel 5 Interne selectieprocedure langebaanschaatsen voor de Olympische Spelen Beijing 2022.

41 Zie: <https://www.rtlnieuws.nl/sport/algemeen/artikel/2168646/romme-kaart-incident-nauta-aan-bij-knsb>, <https://knsb.nl/nieuws/geschillencommissie-knsb-wijst-vordering-verweij-ntab-mulder-af> en <https://www.ad.nl/schaatsen/nuis-gewoon-naar-wk-afstanden-eis-verweij-ntab-en-mulder-afgevoerd-afe2ccbe>

42 M.I. van Dijk, 'Sporttuchtrecht 2.0', *RegelMaat* 2017/2, p. 91.

43 Rb. Arnhem 12 augustus 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:4504 (*Yuri van Gelder/NOC*NSF*) en Rb. Midden-Nederland 10 juni 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:3107 (*FC Twente/KNVB*).

re, maar bepalen bijvoorbeeld ook de procesgang ter zitting en de op te leggen sancties.⁴⁴ Dit geldt overigens niet voor de dopingreglementen van de topsportbonden⁴⁵, die zonder uitzondering inhoudelijk en ongewijzigd zijn afgeleid van het Nationaal Dopingreglement (NDR⁴⁶), een één-op-één kopie c.q. vertaling van de mondiale World Anti-Doping Code (WADC).⁴⁷

Mede om de tuchtrechtspraak in de sport te centraliseren en om meer uniformiteit aan te brengen is in 2003 in Nederland de Stichting Instituut Sportrechtspraak (ISR) opgericht. Het ISR is daarmee het centrale tuchtrecht instituut voor de Nederlandse sportbonden en spreekt recht in naam van, ten behoeve van en voor rekening en risico van de aangesloten sportbond of -organisatie. Op dit moment zijn bij het ISR 74 sportorganisaties aangesloten, 71 door NOC*NSF erkende nationale (top) sportbonden en drie andere sportorganisaties. De aangesloten sportbonden en/of organisaties hebben in de statuten het ISR benoemd als (tucht)rechtsprekend orgaan. Daarnaast wordt een overeenkomst met het ISR gesloten waarin specifiek is bepaald voor welke onderdelen de aansluiting bij het ISR geldt (dit kan zijn: algemeen tuchtrecht, doping⁴⁸, matchfixing, seksuele intimidatie en/of geschillenbeslechting). In de praktijk wordt gewerkt met vaste kamers. De tuchtrechters kunnen zich op deze wijze als het ware specialiseren in do-

pingzaken, seksuele-intimidatiezaken enzovoort. Mede door deze werkwijze heeft het ISR zich de afgelopen jaren sterk ontwikkeld tot een kennisinstituut op het gebied van (sport)tuchtrecht.⁴⁹

Sinds 2017 faciliteert het ISR een poule van aanklagers die wordt ingezet in de navolgende kwesties: seksuele intimidatie, matchfixing en doping.⁵⁰ Deze aanklagers zijn juristen met aantoonbare affiniteit met de sport. Het bestuur van het ISR bepaalt het aantal aanklagers dat verbonden is aan het ISR en benoemt een aanklager op persoonlijke titel steeds voor een periode van maximaal drie jaar. De aanklager is dus een aanklager 'van' het ISR maar heeft wel diverse bevoegdheden namens de betreffende sportbond. De aanklager onderzoekt een melding (of verwijst deze door naar de onderzoekscommissie), stelt het dossier samen, start de procedure bij de tuchtcommissie, seponereert of doet de zaak zelf af. Ook kan de aanklager in beroep gaan bij de beroepscommissie. Ondanks dat de aanklager gelieerd is aan het ISR werkt de aanklager strikt gescheiden en onafhankelijk van de overige organen binnen het ISR, zoals de tucht- en beroepskamers. Los van het ISR kunnen sportbonden er natuurlijk zelf ook voor kiezen met een aanklager te werken, waartoe uiteraard een statutaire borging noodzakelijk is.

De aanwezigheid van een aanklager zorgt in de praktijk tijdens een mondelinge behandeling van een tuchtzaak voor meer balans.⁵¹ Dit komt vooral tot uiting bij het formuleren van de aanklacht, de aanlevering van het bewijs, het vorderen van de straf en de motivering daarvan. De rol van de verschillende betrokkenen is duidelijker en het debat tussen de partijen wordt zuiverder en soms scherper gevoerd. Het bezwaar is dat de gang van zaken wel op een mondelinge behandeling in een strafzaak kan gaan lijken. Het is dan aan de

44 D.M. Koolaard, 'Geschillenbeslechting en tuchtrecht in de sport', in: S.F.H. Jellingshaus (red.), *Capita sportrecht*, 's- Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 91-92.

45 Dat wil zeggen: alle Nederlandse sportbonden met één of meer topsportdisciplines, te bepalen door NOC*NSF.

46 <https://www.dopingautoriteit.nl/juridisch/nationaal dopingreglement>

47 <https://www.wada-ama.org/en/resources/the-code/world-anti-doping-code>

48 Sinds de herziene WAD-Code van 2021 en de daaruit voortvloeiende nieuwe eisen en waarborgen inzake de tuchtrechtelijke behandeling komt het erop neer dat alle tuchtrechtelijke geschillen in dopingzaken behandeld moeten worden buiten de Dopingautoriteit en de bonden zelf, lees: behandeld moeten worden door, in Nederland, het ISR.

49 Zie site ISR: <https://www.isr.nl/>

50 Idem.

51 Zie ook H. de Doelder, 'Sporttuchtrecht', AA (45), 1996, afl. 7/8, p. 488. De Doelder verwijst hier naar een citaat van de Duitse rechtsgeleerde G. Radbuch: 'Wer einen Ankläger zum Richter hat, braucht Gott zum Advocaten' over het samenvallen van de functies van aanklager en rechter.

tuchtrechter (althans, aan de voorzitter van de betreffende commissie) om goed voor ogen te houden dat sprake is van een behandeling van een sporttuchtzaak binnen het verenigingsrecht en nadrukkelijk niet van een strafzaak. Binnen de KNVB wordt al jaren gewerkt met een aanklager, zowel in het amateur- als in het betaald voetbal.⁵² De aanklagers betaald voetbal zijn zonder uitzondering in het dagelijks leven officier van justitie, met een grote mate van affiniteit met voetbal. De aanklager van dienst beoordeelt direct rode kaarten en doet schikkingsvoorstellen, daarnaast kan hij een vooronderzoek starten bij een door de scheidsrechter gemiste overtreding⁵³ of bij door supporters veroorzaakte wanordelijkheden. Tijdens dit vooronderzoek vraagt de aanklager dan verklaringen op van de direct betrokkenen (speler, tegenstander en/of club), waarna een sepot of schikkingsvoorstel volgt. Als het voorstel niet wordt geaccepteerd, komt de zaak op zitting. Het is staand beleid van de aanklagers dat de vordering ter zitting dan hoger is dan het gedane schikkingsvoorstel. Dit systeem werkt in de praktijk uitermate goed, efficiënt en doeltreffend. Oók de ervaringen bij het ISR en bij andere bonden⁵⁴ die met een aanklager werken zijn, voor zover bekend, goed en constructief. In internationaal verband valt echter waar te nemen dat niet of nauwelijks met een aanklager wordt gewerkt. De internationale federatie blijft daar in de regel de aanklagende partij in tuchtzaken.⁵⁵ De bijzondere verenigingsrechtelijke inrichting van de georganiseerde sport in Nederland kan dit verschil wellicht verklaren.

5. Internationaal sporttuchtrecht

Vanwege de mondiale organisatiestructuur van de georganiseerde sport werken tal van internationale regels door op nationaal niveau en vervolgens op lokaal niveau. Een voorbeeld daarvan is de eerdergenoemde World Anti-Doping Code die wereldwijd geldt voor iedere atleet, professional of amateur en voor jong of oud. Op deze wijze wordt een internationaal 'level playing field' gecreëerd, dat zou worden verstoord wanneer regels in verschillende landen op verschillende manieren worden uitgelegd en atleten verschillend worden berecht.⁵⁶

Om dit gelijke speelveld te waarborgen is het noodzakelijk dat internationale tuchtzaken en -geschillen uiteindelijk zoveel mogelijk door dezelfde instantie worden berecht. In dat verband is in 1984 door het Internationaal Olympisch Comité (IOC) daarom het internationaal hof van sportarbitrage opgericht: *Court of Arbitration for Sport* (CAS).⁵⁷ Het CAS is een volstrekt onafhankelijk tribunaal voor het beslechten van geschillen en tuchtzaken op het gebied van sport. Het CAS is gevestigd te Lausanne, met nevenzittingslocaties in New York en Sydney en met ad hoc-locaties in het gastland waar de Olympische Spelen en de *commonwealth games* plaatsvinden.

Het CAS is als internationaal sporttribunaal niet alleen (opgericht en) erkend door het IOC maar is tevens erkend door de internationale federaties en de nationale olympische comités, zoals in Nederland het NOC*NSF, maar tevens door de staten zelf. Dit is uniek. De erkenning door staten is opmerkelijk aangezien sommige landen, waaronder bijvoorbeeld de Verenigde Staten, in het algemeen uiterst terughoudend zijn met betrekking tot het laten berechten van Amerikanen door buitenlanders in forums, terwijl het CAS dat toch ontegenzeggelijk doet.⁵⁸ Door het CAS

52 D. Schwartz & G.A. Hahn, 'Een introductie tot het tuchtrechtelijk proces in het waterpolo', *TvS&R* 2020/2-1, p. 11.

53 Art. 10 van het Reglement Tuchtrechtspraak Betaald Voetbal en art. 17 Reglement Tuchtrechtspraak Amateurvoetbal.

54 Onder andere de KNLTB, KNZB, KNGU en KNRB.

55 M. Reeb, 'The Role and Functions of the Court of Arbitration for Sport (CAS)', in: I.S. Blackshaw, R.C.R. Siekmann & J. Soek (red.), *The Court of Arbitration for Sport 1984-2004*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2006, p. 31.

56 D.M. Koolaard, 'Geschilbeslechting en tuchtrecht in de sport', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita sportrecht*, 's-Hertogenbosch: Gompel & Svacina 2021, p. 65.

57 In het Frans: Tribunal Arbitral du Sport (TAS).

58 D.M. Koolaard, 'Geschilbeslechting en tuchtrecht in de sport', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita sportrecht*, 's-Hertogenbosch: Gompel & Svacina 2021, p. 61 en M.I. van Dijk, 'Ameri-

aan te wijzen als beroepsinstantie kunnen sportbonden de invloed van de civiele rechter zoveel mogelijk buiten de deur houden, met de beoogde uniformering van geschilbeslechting in de sport tot gevolg.⁵⁹

Gelet op het tuchtrechtelijk karakter van dit artikel is relevant dat het CAS vooral in beeld kan komen als de tuchtrechtelijke opperrechter. Anders dan bijvoorbeeld de (Nederlandse) Hoge Raad, is kenmerkend dat bij het CAS geen sprake is van louter toetsing aan het recht, maar dat sprake is van *de novo*-toetsing.⁶⁰ Dit betekent dat de beslissing op alle merites wordt beoordeeld, dat nieuwe feiten kunnen worden aangedragen en dat de zaak in alle aspecten opnieuw wordt beoordeeld en belicht (en dus niet marginaal, maar zowel formeel als materieel).

Het voeren van een procedure bij het CAS vereist een grote mate van kennis van de procesregels die op een procedure van toepassing zijn. Deze regels staan vermeld in de zogenaamde CAS-code.⁶¹ In de praktijk valt waar te nemen dat in veel procedures de partijen een in CAS-procedures gespecialiseerde advocaat inschakelen. Dat kan een Zwitserse advocaat zijn, maar dat hoeft natuurlijk niet. Deze gang van zaken kan worden vergeleken met het oude procureurschap zoals dat tot 1 september 2008 in Nederland bij rechtbankprocedures aan de orde was.

Opvallend is het feit dat partijen bij een procedure bij het CAS zelf een arbiter moeten aanwijzen uit de gepubliceerde lijst van CAS-arbiters. Het is relevant om te weten dat partijen aldus enige invloed op het proces kunnen uitoefenen. Het is namelijk goed mogelijk om de zaken waar een arbiter eerder bij betrokken was op te zoeken en zo te bepalen of deze arbiter in een bepaalde situatie 'rekkelijk' is, of bijvoorbeeld juist streng en formeel is, in die

zin dat het van een aantal arbiters binnen bepaalde disciplines bekend is dat zij een zekere lijn aanhouden in bepaalde zaken die bij het CAS dienen. Om partijdigheid en afhankelijkheid van arbiters tegen te gaan, hebben partijen de mogelijkheid om de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van een arbiter te *challengen*.⁶²

Het uitgangspunt is dat de zaken door een meervoudig panel van drie arbiters wordt behandeld. De beide partijen wijzen dan één arbiter aan en het CAS wijst de voorzitter aan. Soms geven partijen er de voorkeur aan dat de procedure door één arbiter wordt afgedaan (de zogenaamde *sole arbitrator*), in welk geval beide partijen dat expliciet moeten aangeven en het CAS dan bepaalt wie deze arbiter wordt. De kosten van deze laatste procedure zijn in het algemeen minder dan bij een meervoudig panel.⁶³

Het uitgangspunt is dat in elke procedure een zitting plaatsvindt, tenzij partijen of het CAS aangeven geen zitting op prijs te stellen. Als er een zitting plaatsvindt, is het uitgangspunt dat deze fysiek plaatsvindt in Lausanne. De feitelijke gang van zaken tijdens een mondelinge behandeling verloopt in de regel ook anders dan bij de mondelinge behandeling van de gemiddelde tuchtzaak in Nederland. Er wordt in het Engels (of Frans) gepleit, en bij voorkeur zonder tolk. De behandeling start met een zogenaamd *openingsstatement*; zodra het dossier is vastgesteld mogen geen nieuwe stukken meer worden ingebracht, net zomin als een pleitnota; getuigen en deskundigen worden door (de advocaten van) partijen bevraagd en uitgehoord, met veelal een *cross examination* zoals bekend van Angelsaksische procedures. De behandeling eindigt met een *closing statement*.

De omloopsnelheid van nationale tuchtzaken is in de regel hoog, maar bij het CAS is daar geen peil op te trekken. Soms kan het maanden duren voordat de uitspraak volgt. Dit kan bijvoorbeeld te maken hebben met de moeilijkheidsgraad van een procedure. Anders dan

kanse Anti-Dopingwet schiet doel voorbij?!, 9 december 2020 (te raadplegen via: <https://www.sportknowhow.nl/achtergronden/sport-en-recht/item/125063/amerikaanse-anti-dopingwet-schiet-doel-voorbij->).

59 Zie noot 56.

60 F.M. de Weger, 'De procedure voor het internationale sportarbitragehof CAS', *TvS&R* 2018-4, p. 13.

61 <https://www.tas-cas.org/en/arbitration/code-procedural-rules.html>

62 Art. R34 CAS Code.

63 Hier bestaan echter uitzonderingen op in dopingzaken.

bij het ISR waar in dopingprocedures vrijwel altijd een (sport)arts of medicus onderdeel van de betreffende kamer is, is dat bij het CAS niet het geval. Als er bij een dopingprocedure dan medische aspecten een rol blijken te spelen, kan dat tot aanzienlijke vertraging leiden, zeker als de beide partijen eigen deskundigen opvoeren die het niet eens zijn. Vermeld moet ook worden dat de schriftelijke uitspraken van het CAS zeer uitgebreid zijn, meestal tientallen pagina's, hetgeen aanzienlijk vaart vermindert.

Als het CAS uitspraak heeft gedaan, is de enige mogelijkheid om de uitspraak aan te vechten via de vernietigingsprocedure voor het Zwitserse Federale Hof. In dit kader is de recente zaak van de Chinese zwemmer Sun Yang een goed voorbeeld.⁶⁴ Het CAS had Sun Yang aanvankelijk een schorsing opgelegd voor acht jaar omdat hij in 2018 zou hebben geweigerd om mee te werken aan een dopingcontrole. Zijn begeleidingsstaf zou zelfs bloedstalen met een hamer hebben vernietigd. Sun Yang maakte vervolgens bezwaar bij het Zwitserse Federale Hof tegen de gang van zaken tijdens de mondelinge behandeling en met name tegen de voorzitter van het panel, omdat deze voorzitter in het openbaar (op Twitter) anti-Chinese uitspraken zou hebben gedaan. Het Zwitserse Federale Hof vernietigde uiteindelijk de uitspraak van het CAS, als gevolg waarvan de zaak werd terugverwezen en het CAS de zaak diende te heropenen. Op 22 juni 2021 legde het CAS, met drie nieuwe arbiters, aan Sun Yang een schorsing op van vier jaar en drie maanden. Dit is een aanzienlijke verkorting ten opzichte van de eerder opgelegde acht jaar.

6. Slot

Uit het voorgaande volgt dat het sporttuchtrecht een uitermate dynamisch rechtsgebied is. Procedures kunnen nationaal, per bond of

vereniging, en internationaal erg verschillen. Dit wordt veroorzaakt door de ruimte die het verenigingsrecht biedt. Hoewel internationaal, via het CAS, en nationaal, via het ISR, steeds meer transparantie en richting ontstaat, kan de procesgang per zaak en per vereniging enorm verschillen. Verdieping in de specifieke situatie blijft essentieel.

Voetbal is oorlog, wordt wel gezegd. Gelukkig geldt dat niet voor het sporttuchtrecht in Nederland. Hoewel de belangen groter worden en er steeds meer media-aandacht ontstaat voor sport(tucht)zaken zijn er voldoende waarborgen, zodat er bijna altijd een *level playing field* is voor de procespartijen. Er ligt wel een gevaar om de hoek, nu de verschuiving van het sporttuchtrecht – met een verenigingsrechtelijke basis – richting het strafrecht zich blijft doorzetten, gelet op de steeds zwaardere sancties die opgelegd worden (denk aan dopingzaken). De strafrechtelijke invalshoek binnen het sporttuchtrecht blijft daarom nog steeds belangrijk.⁶⁵

Betekent dit dat de rol van de overheidsrechter moet toenemen? Het antwoord is nee. De autonomie van de sport, met haar eigen positie in de maatschappij en haar zeden en gebruiken, dient zoveel mogelijk gerespecteerd te worden. Dit past ook volledig binnen het uitgangspunt van zelfregulering binnen het verenigingsrecht en binnen 'de kracht van de sport'.

Is alles dan momenteel al perfect gereguleerd? Nee, net als in de sport is er altijd ruimte voor verbetering. De rechtspositie van sporters in dopingprocedures kan onder de loep genomen worden. Een verbod op samenloop van sancties in sporttuchtzaken zou aan de orde moeten komen. De toekomst zal uitwijzen of het sporttuchtrecht zich blijft ontwikkelen. Wordt derhalve vervolgd.

Mr. M.I. (Michiel) van Dijk
Advocaat-partner bij CMS. Hij is gespecialiseerd in sport- en arbeidsrecht.

64 CAS 26 juli 2019, CAS 2019/A/6148 en CAS 22 juni 2021, CAS 2019/A/6148 (*World Anti-Doping Agency v. Sun Yang & Fédération Internationale de Natation*). Zie ook: <https://www.ad.nl/andere-sporten/achtjarige-dopingschorsing-zwemmer-sun-yang-door-zwitserse-rechtbank-opgeheven~a3f7fa81>

65 H. de Doelder, 'Sporttuchtrecht', AA (45), 1996, afl. 7/8, p. 492.