

Aan: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Van: Instituut Sportrechtspraak (ISR)

Betreft: Reactie op wetsvoorstel Integere Sport

Geachte vertegenwoordigers van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Hierbij reageren wij, het Instituut Sportrechtspraak (ISR), graag op het wetsvoorstel integere sport. Het ISR juicht het toe dat er met deze wet een centraal meldpunt in de sport ontstaat. Door centralisatie van een aantal taken ontstaat expertise en efficiëntie in het adequaat behandelen van dergelijke zaken. Bij het analyseren van het wetsvoorstel constateren wij echter dat dit voorstel nog niet geheel voldragen is.

Bij de beoordeling van dit wetsvoorstel hebben wij de expertise benut van een brede groep betrokkenen bij het proces van de behandeling van dergelijke casuïstiek: aanklagers, onderzoekers, casemanagers en (tucht)rechters. In deze reactie gaan wij op een aantal aspecten nader inhoudelijk in.

Structuurwijziging

De kennis en ervaring die hebben bijgedragen aan deze reactie ligt in het feit dat het ISR invulling geeft aan de tuchtrechtelijke behandeling van integriteitsschendingen voor -inmiddels 88- nationale sportorganisaties. Zij doet dat door tuchtaangiftes (in de volksmond 'meldingen') te laten beoordelen door aanklagers, objectief tuchtrechtelijk onderzoek te doen en door onafhankelijke tuchtcolleges een vonnis te laten vellen over deze kwesties. Deze structuur is ontstaan, mede op grond van het advies van de Commissie de Vries (2017), waarin de noodzaak werd beschreven om een aanklager te positioneren in het sporttuchtrecht om zelfstandig een zaak te kunnen opnemen. Dit moest een oplossing bieden voor de situatie dat er nauwelijks opvolging werd gegeven aan integriteitsschendingen. De invoering vanaf 2019 van onder andere de aanklager en een meldplicht bij seksuele intimidatie in de sport, heeft daar verandering in gebracht. Inmiddels werkt deze tuchtrechtelijke route en is onafhankelijke beoordeling van meldingen gewaarborgd. Keerzijde is dat bepaalde zaken wellicht onnodig in het tuchtrecht -en het daarmee gepaard gaande tuchtrechtelijk onderzoek- belanden. Andere opvolgingsroutes -waar passend- worden vanuit het ISR toegejuicht. Dit mag echter dit niet ten koste te gaan van de onafhankelijkheid en objectiviteit van het beoordelen en opvolgen van meldingen. Een ieder die betrokken raakt bij een dergelijke casus heeft recht op een eerlijke behandeling.

Hoewel de voorgenomen structuurwijziging die uit deze wet voortvloeit een impact kan hebben op de organisatie van het ISR, is onze reactie vooral gericht op het maatschappelijk belang van een sociaal veilige en eerlijke sport. In een optimale samenwerking tussen alle betrokken partijen, én met inachtneming van alle rechten en plichten van betrokkenen, is ons streven om een zo plezierig mogelijke sportbeleving mogelijk te maken voor iedereen.

Concretisering

Veel -fundamentele- principes en processen worden overgelaten aan onderliggende regelgeving en samenwerkingsafspraken. Dat doet geen recht aan dit zo belangrijke onderwerp. Wij pleiten ervoor om in deze conceptwet meer concretisering aan te brengen zodat rechtsbeginselen, rechten en plichten van betrokken partijen en de te volgen processen meer duidelijk zijn.

De beperkte uitwerking maakt het ons ook moeilijk om zeer inhoudelijk commentaar te geven op dit wetsvoorstel. Met name een uitvoeringstoets wordt belemmerd door het nog ontbreken van de concrete processen en afspraken.

Onze eerste aanbeveling is om dit concept naar een volgende fase te brengen door met de betrokken partijen scenario's door te nemen en de routekaart(en) in te vullen met het meest voorkomende verloop in de casuïstiek. Daarbij is het doel om tot een voldragen en concreet wetsvoorstel te komen dat voor een meer gedetailleerde uitwerking in onderliggende regelgeving, houvast en richting geeft. Het ISR wil daar als ketenpartner graag aan bijdragen.

Voorkomen van secundaire victimisatie

In de memorie van toelichting wordt het voorkomen van secundaire victimisatie als één van de belangrijkste redenen genoemd voor het verleggen van het onderzoek naar het ISN. Dit met de aanname dat het voorkomt dat het slachtoffer meer dan eens moet vertellen over de gebeurtenissen. Hoezeer wij ook begrijpen dat dit zoveel mogelijk voorkomen dient te worden, willen we benadrukken dat deze wet daar geen volledige oplossing voor gaat bieden. In de praktijk zal het vaak zijn dat er ook na een eerste verklaring, opgenomen door het ISN, aanvullende vragen gesteld moeten worden vanuit een tuchtrechtelijk perspectief: Een aanklager, tuchtcommissie of de verdediging van de beschuldigde, kan het vermeende slachtoffer opnieuw willen horen om tot een gewogen oordeel te kunnen komen, ofwel om zijn of haar verdediging te kunnen voeren. Overigens zal een dergelijk proces van het meermaals moeten vertellen van gebeurtenissen zich ook voordoen in andere opvolgingsroutes zoals arbeidsrecht, strafrecht of herstelbemiddeling.

Definitie 'onderzoek'

De memorie van toelichting spreekt over het feitenonderzoek door ISN -dat "fundamenteel verschilt van een straf- en tuchtrechtelijk onderzoek". De uitleg welke daarop volgt geeft geen helder beeld van die gestelde verschillen. Onze aanbeveling is om hier te beschrijven wat straf- en tuchtonderzoek behelst en hoe dat dan feitelijk verschilt van het onderzoek dat ISN zal gaan doen. Juist ook omdat de suggestie wordt gewekt dat het wetsvoorstel bijdraagt aan het voorkomen van secundaire victimisatie.

In het concept wetsvoorstel staat dat ISN een melding onderzoekt om te bepalen of de desbetreffende gedraging een integriteitsschending in de sport is. Ook de aanklager in het sporttuchtrecht beoordeelt de zaak; als er geen sprake is van een voldoende aannemelijke integriteitsschending, volgt een sepot, als dat wel voldoende aannemelijk is, een schikkingsvoorstel of een aangifte bij de tuchtcommissie.

Het ISN onderzoek lijkt in dit concept wetsvoorstel een uitvoerig onderzoek wat grote overlap vertoont met straf-, arbeids- en tuchtrechtelijk onderzoek. De kans is daarom aanwezig dat het onderzoek van het ISN een dergelijk vervolgonderzoek frustreert. Bovendien kan een dermate uitvoerig onderzoek ook andere opvolgingsroutes in de weg staan. Als door het ISN al is vastgesteld of er sprake is van een integriteitsschending, kan dat de bereidheid van één of meerdere partijen om deel te nemen aan mediation of een andere vorm van herstelbemiddeling doen afnemen. Kortom, een te uitgebreid onderzoek door het ISN kan negatieve implicaties hebben op de opvolgingsroute.

Daarnaast strookt de in artikel 4.2 genoemde “onderzoeksopdracht”, niet met de overwegingen in de memorie van toelichting. Hier worden herhaaldelijk de autonomie van de sportorganisatie benoemd én dat ISN geen waardeoordeel geeft.

Eveneens lijkt de geschetste route te conflicteren met het zo vroeg mogelijk betrekken van het bevoegde tuchtorgaan. In de huidige praktijk van een tuchtrechtelijk onderzoek is een proces soms al halverwege voordat er duidelijkheid is over het vervolg van behandelen. De betrokkenheid van het tuchtorgaan impliceert dat dit leidt tot een tuchtrechtelijk onderzoek. Kortom, de ‘route’ die in dergelijke processen wordt bewandeld, is op dit onderdeel nog niet duidelijk.

Op dit punt sluiten wij daarom aan bij het briefadvies van de Nederlandse Sportraad van 23 oktober j.l., om het onderzoek te beperken tot een triage-onderzoek -en dat goed te laten aansluiten op het eventueel straf- en/of tuchtrechtelijk onderzoek.

Beoordeling van feiten

In de huidige tuchtrechtelijke structuur is de aanklager vanaf het moment dat een zaak wordt aangegeven, betrokken bij het vervolgetraject. De rol van de aanklager in de sport is relatief nieuw en de meeste sportbonden hebben hier nog maar 3-4 jaar ervaring mee. In de aanbevelingen van de Commissie de Vries wordt de aanklager essentieel geacht in de onafhankelijke beoordeling en opvolging van meldingen. Met de voorgestelde structuur, wordt de rol van de aanklager inhoudelijk beperkt tot een doorgeefluik naar een tuchtcommissie en niet meer de bevoegde persoon die het zorgvuldige onderzoek bewaakt, maar vaak ook een snelle afdoening kan stimuleren door bijvoorbeeld een strafaanvaardingsvoorstel (schikking) aan beschuldigde te doen.

Feitenonderzoek moet voldoen aan scherpe criteria omdat het ook blijkens dit concept wetsvoorstel gebruikt kan worden als tuchtrechtelijk onderzoek. Er zijn geen waarborgen hiervoor beschreven, noch specifieke bevoegdheden gedefinieerd of bezwaarprocedures opgesteld. Dat is in de huidige structuur van het tuchtrechtelijk onderzoek wel het geval. Indien dit in onderliggende protocollen beschreven wordt, adviseren wij daarvoor meer concrete kaders in deze wet op te nemen. Maar, zoals hierboven aangegeven, de oplossing die in onze ogen het beste werkt is het duidelijk afbakenen en definiëren van het soort onderzoek én het optimaliseren van de samenwerking tussen de organisaties die verantwoordelijk zijn voor deze onderzoeken.

Opvolgingsadvies aan de bond

In tegenstelling tot de opmerkingen in het wetsvoorstel over het vroegtijdig betrekken van de aanklager (beschreven als het ‘bevoegd tuchtorgaan’), wordt het opvolgingsadvies aan de sportorganisatie gedaan. Hier is het niet duidelijk of daar (ook) de aanklager onder bedoeld wordt. Verheldering is hier op zijn plaats door een onderscheid te maken tussen advies over tuchtrechtelijke opvolging enerzijds en alternatieve opvolgingsroutes anderzijds.

Het is in onze ogen een gemiste kans om hier niet meer garanties in te bouwen voor een correcte opvolging van het advies van ISN. Dit ook weer in lijn met aanbevelingen uit het rapport van de Commissie de Vries om -ook sportorganisaties die niet de capaciteit hebben om invulling aan het advies te geven, te ontzorgen met de inzet van de aanklager.

Positie betrokkenen bij een casus

Uit het wetsvoorstel komt niet goed naar voren wat de positie is van betrokkenen bij de behandeling van een integriteitskwestie. Welke rechten (en plichten) hebben slachtoffers, beschuldigen en andere belanghebbenden in het proces bij ISN?

Zij dienen allen mee te werken aan de behandeling van de casus door ISN, met dreiging van een last onder dwangsom. Geldt dat dan ook voor de beschuldigde die daarmee mogelijkwijs aan zijn/haar eigen veroordeling moet meewerken? In artikel 6.6 lid 5 wordt uitsluitend gesproken van strafrechtelijke veroordeling. Gezien de impact dat het tuchtrecht kan hebben, is het voor te stellen dat het 'nemo tenetur beginsel' geen recht wordt gedaan als dit in dit voorstel gehandhaafd blijft. Ons advies is om dit aan te passen.

Overigens kan de last onder dwangsom ook worden opgelegd aan (vertegenwoordigers van) een sportorganisatie bij het niet opvolgen van informatieverzoeken of aanwijzingen. Er wordt niet gesproken over een dergelijk dwangmiddel bij het niet opvolgen van het opvolgingsadvies. Hieruit volgt een risico dat een sportorganisatie of sportinstelling herhaaldelijk opvolgingsadviezen negeert, in verband met conflicterende belangen, of simpelweg vanwege capaciteit en slagkracht. Dat risico bestaat en wordt niet beteugeld door ondersteuning, pressiemiddelen of sancties. Dit kan consistentie en een gelijke behandeling van casuïstiek in de weg staan.

Rechten van het slachtoffer

Het sporttuchtrecht is in de afgelopen tien jaar snel ontwikkeld en deels 'gejuridiseerd'. Besluiten (maatregelen en sancties) die in het tuchtrecht worden genomen, hebben vaak verstrekkende gevolgen voor betrokkenen. Vooral om die redenen moeten zowel besluiten als het besluitvormingsproces, voldoen aan de fundamentele rechtsbeginselen. In het wetsvoorstel is dat niet duidelijk. Het slachtoffer doet een melding, maar heeft (blijkbaar), behoudens het feit dat hij geen hinder mag ondervinden door benadeling, geen of weinig positie in het vervolg van het proces.

Het wetsvoorstel beschrijft in artikel 4.7 de mogelijkheid tot herbeoordeling van een 'buiten behandeling stelling' van een melding. Daarbij kunnen belanghebbenden eenmaal het verzoek doen om dit besluit te heroverwegen. Er wordt niet beschreven wie dit verzoek vervolgens behandelt. Het lijkt alsof ISN vervolgens zelf oordeelt over hun eerder genomen besluit. De bekende 'slager en het eigen vlees' ligt hier op de loer. Ons advies is om dit op een andere manier in te richten. Het wetsvoorstel voorziet wél in een Beoordelingscommissie dopingzaken als beroepsinstantie voor besluiten van de Dopingautoriteit. Voor andere vormen van integriteitsschendingen is onduidelijk hoe in tweede aanleg juridische toetsing en rechtsbescherming geborgd wordt binnen het -bestuursrechtelijke- ISN regime.

Ook lijkt het niet mogelijk voor belanghebbenden om bezwaar te maken tegen de inhoud van het opvolgingsadvies. Indien een slachtoffer het niet eens is met dit advies, welke mogelijkheden heeft een slachtoffer dan om daar bezwaar tegen te maken? Dit is in het bestaande tuchtrecht wel ingeregeld met een beroepsmogelijkheid tegen besluiten die door de aanklager worden genomen (sepot en schikkingen). Als dergelijke casuïstiek in de keten niet bij het bevoegd tuchtorgaan terecht komt, wordt de toegang tot het recht hier zeer door beperkt. Ons advies is om hier wel invulling aan te geven om daarmee recht te doen aan de positie van belanghebbenden in relatie tot een casusbehandeling door ISN.

Deelname tuchtrechtelijke procedures

Volgens artikel 2.14 is het ISN bevoegd tot het deelnemen aan tuchtrechtelijke procedures. Dit bevreedt ons, zeker in het licht dat ISN een opvolgingsadvies geeft aan een sportorganisatie, maar dan weer 'terugkeert' in een tuchtrechtelijk proces.

In het licht van deelname aan dopingzaken, is dat enigszins begrijpelijk omdat de dopingautoriteit onderdeel wordt van ISN, en ook nu al conform de WADcode deze positie kent. Voor overige casuïstiek is het ons onduidelijk wat de positie van ISN in een dergelijke behandeling is. In de huidige structuur in het tuchtrecht, zijn de procespartijen de aanklager en de (verdediging van) de beschuldigde. Onderzoekers kunnen ook niet als getuige worden opgeroepen bij een tuchtrechtelijke behandeling, de aanklager is immers verantwoordelijk voor het tuchtrechtelijke onderzoek. Het is onduidelijk wat hiermee wordt beoogd en dit lijkt in contradictie met de opmerking in de memorie van toelichting (paragraaf 7.5.1) dat "sportverenigingen in beginsel autonomie hebben in het inrichten van een tuchtrechtelijke procedure". Hier ontstaat risico op rolvermenging en perceptie van sturende invloed op tuchtrechtelijke uitkomsten.

Tot slot geven wij u een aantal algemene overwegingen mee:

Rol en positionering van het ISR

In het conceptwetsvoorstel lijkt het werk van het ISR deels over te nemen of in te kaderen binnen ISN. Dit roept vragen op over overlap, nieuwe bevoegdheidsverdelingen en mogelijk verlies van specialistische kennis en ervaring die het ISR heeft opgebouwd in de afgelopen decennia van sporttuchtrecht. Het risico bestaat dat de ervaring en onafhankelijkheid van het ISR onvoldoende worden benut. In de memorie van toelichting wordt kort aandacht besteed aan de nog uit te werken wijze waarop het CVSNI wordt ondergebracht bij het ISN, met daarbij onder meer aandacht naar de arbeidsrechtelijke positie van medewerkers van het CVSNI. De arbeidsrechtelijke positie van medewerkers van het ISR ten gevolge van de herziene rol en positionering van het ISR is niet belicht. Indien deze wet daar gevolg voor heeft, verwachten wij daar ook aandacht voor in de toelichting.

Expertise en kwaliteit

Het ISR heeft specifieke expertise opgebouwd in het vertalen van integriteitsmeldingen naar tuchtrechtelijk bewijs en dossiervorming. Als ISN de primaire onderzoeksfunctie overneemt, moet die expertise migreren of wordt dubbelcapaciteit opgebouwd, met risico op verlies van contextkennis die nodig is voor reglementair bewijs, proportionaliteit en passende kwalificatie van feiten die vallen onder de sportreglementen.

Doorlooptijden en casusregie

Centralisatie kan doorlooptijden verkorten door uniforme intake en triage; tegelijk voegt de verplichte afwegingsstap (ISN onderzoekt zelf of de sportorganisatie het kan opvolgen) een extra schakel toe die bij onduidelijke criteria vertraging veroorzaakt. Ook de gevraagde zienswijze van een sportorganisatie brengt een (veel) langere doorlooptijd mee in de casuïstiekbehandeling.

Het ISR is positief over de ambitie van deze wet, maar acht grotere concretisering noodzakelijk om de uitvoering rechtvaardig, werkbaar en effectief te maken.

Wij denken graag mee over het vormgeven van een duidelijke routekaart en realistische scenario's, zodat de Wet integere sport echt gaat bijdragen aan een sociaal veilige en integere sportpraktijk.