

Strafbare sportmanipulatie

Verkennd onderzoek naar strafrechtelijke aansprakelijkheid
voor sportmanipulatie (matchfixing) onder huidig Nederlands strafrecht
naar aanleiding van twee buitenlandse strafzaken

prof. mr. dr. K. Lindenberg



rijksuniversiteit
 groningen

Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
Foto kapt: OpenAI.

Woord vooraf

Dit rapport bevat de neerslag van verkennend onderzoek naar de strafbaarheid van matchfixing onder Nederlands strafrecht aan de hand van twee concrete buitenlandse matchfixingszaken die in de betreffende landen tot veroordelingen hebben geleid: een Tsjechische voetbalzaak en een Belgische tenniszaak. Kort gezegd staat de vraag centraal of aan de hand van de feiten en succesvolle afloop van de twee buitenlandse strafzaken, vergelijkenderwijs bepaalde kwetsbaarheden in het Nederlands strafrecht kunnen worden aangewezen en zo ja, hoe deze zouden kunnen worden weggenomen. Dit onderzoek bestaat aldus uit twee casestudies die als aanvulling dienen op het rapport ‘Sportmanipulatie’ van het Wetenschappelijk Bureau van het openbaar ministerie (2020). Het onderzoek is verricht in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid, dat de buitenlandse uitspraken heeft aangeleverd in samenwerking met het Nationaal Platform Matchfixing, waarbij ook het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is betrokken, alsmede het openbaar ministerie, de politie, de FIOD, de Kansspelautoriteit en andere organisaties waaronder NOC*NSF, de KNVB en de KNLTB. In dat verband dank ik alle betrokkenen bij de ministeries en het platform, in het bijzonder drs. G.L. op ‘t Ende, mr. R.S. van der Beek, drs. S.J. Scheeringa, drs. R. Schumacher (KNLTB), mr. L. de Koning (KNLTB), mr. Ann Lukowiak (Federaal Parket België) en dr. Louis Vandercruysse (Universiteit Gent; Stibbe). Het onderzoek werd afgerond in mei 2025.

Kai Lindenberg.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Hoofdstuk 1	
Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Achtergrond: internationale ontwikkelingen	8
1.3 Onderzoeksopzet	9
Hoofdstuk 2	
De Tsjechische voetbalzaak	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Het strafrechtelijk kader: corruptiedelicten	14
2.3 De uitspraken in de zaak-J	17
2.3.1 <i>Inleiding</i>	<i>17</i>
2.3.2 <i>De uitspraken</i>	<i>18</i>
2.4 Conclusie	22
Hoofdstuk 3	
De Belgische tenniszaak	23
3.1 Inleiding; de Maestro-zaak	23
3.2 Oplichting	26
3.3 Gokken met rechtstreekse invloed op het resultaat	28
3.4 Private omkoping	29
3.4.1 <i>Inleiding</i>	<i>29</i>
3.4.2 <i>Kwetsbaarheden</i>	<i>30</i>
3.4.3 <i>Aangedragen oplossingen</i>	<i>32</i>
3.5 Conclusie	36

Hoofdstuk 4

Nederlands strafrecht 37

4.1 Inleiding 37

4.2 Niet-ambtelijke omkoping (artikel 328ter Sr) 38

4.2.1 Inleiding 38

4.2.2 De hoedanigheid van de omgekochte en handelen 'in strijd met zijn plicht' 39

4.2.3 Tussenconclusie 44

4.2.4 Vergelijking met Tsjechië en België 44

4.2.5 Vergelijking met de Macolin Conventie en UNODC/IOC model-strafbaarstellingen 45

4.3 Oplichting (artikel 326 Sr) 48

4.4 Conclusie 49

Hoofdstuk 5

Conclusies 52

Literatuur 57

Samenvatting

In **hoofdstuk 1** wordt de aanleiding, achtergrond en opzet van dit onderzoek besproken. In 2021 is door Kamerleden Van der Laan en Bikker een motie ingediend over de bestrijding van wedstrijdmanipulatie.¹ Kort gezegd wordt daarin opgeroepen de slagkracht van de Nederlandse strafwetgeving voor de bestrijding van matchfixing uitvoeriger door te lichten. Voor een belangrijk deel vinden de inspanningen ter uitvoering van deze motie plaats in het samenwerkingsverband Nationaal Platform Matchfixing. Dat betreft een overlegorgaan tussen, onder meer, het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het openbaar ministerie (OM), de politie, de FIOD, de Kansspelautoriteit (KSA) en de sportbonden, waaronder NOC*NSF, de KNVB en de KNLTB. In het kader van dat overlegorgaan zijn eerdere onderzoeken bestudeerd en gesprekken gevoerd met experts in binnen- en buitenland. Een van de relevante onderzoeken is een intern rapport van het Wetenschappelijk Bureau van het openbaar ministerie (WBOM) uit 2020.² In dat rapport wordt tot de conclusie gekomen dat het Nederlandse strafrecht in het kader van de bestrijding van matchfixing weliswaar enige lacunes bevat, maar dat in de strafrechtstelsels van de bestudeerde buitenlandse landen, waaronder landen met nieuwe specifieke strafbaarstellingen van matchfixing, niet onmiddellijk een meerwaarde te ontwaren is ten opzichte van het huidige Nederlands stelsel.

Bij veel betrokkenen blijft evenwel de vraag rijzen in hoeverre de huidige strafbaarstellingen toch belangrijke kwetsbaarheden bevatten, gezien vanuit het gehele spectrum van schadelijke en strafwaardige sportmanipulatie. Om hierover meer helderheid te krijgen is onder meer afgesproken deze leemten specifieker te laten onderzoeken aan de hand van twee concrete strafzaken die zich ter zake van sportmanipulatie in het buitenland hebben voorgedaan: een Tsjechische casus waarin voetballer David J. als verdachte figureert en een Belgische casus over een Armeens-Belgische bende die tennissers omkocht voor de beïnvloeding van tenniswedstrijden en daarmee veel gokwinsten opstreek. In beide gevallen leidden de strafzaken tot veroordelingen. Dat lokt de vraag uit of de onderliggende feiten ook in Nederland tot veroordeling zouden hebben geleid en zo niet, wat daarvan de oorzaak zou kunnen zijn. Dit rapport dient ter beantwoording van deze vraag. De vraag is gesplitst in de volgende deelvragen:

1. Zijn aan de hand van de aangedragen Tsjechische en Belgische strafzaken kwetsbaarheden aan te wijzen in de reikwijdte van het huidige Nederlands strafrecht in gevallen van (vergelijkbare) sportmanipulatie?
2. Zo ja, hoe zouden deze kwetsbaarheden kunnen worden weggenomen?

¹ *Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XVI, nr. 148.*

² WBOM 2020.

In **hoofdstuk 2** wordt de Tsjechische voetbalzaak geanalyseerd. In die zaak is voetballer David J. in verband gebracht met het accepteren van een aanbod om tegen vergoeding voetbalwedstrijden te manipuleren alsook met het aanbieden van een vergoeding aan anderen ten behoeve van het door hen laten manipuleren van voetbalwedstrijden. Deze gedragingen werden bewezen geacht en dat leidde tot een veroordeling voor zowel passieve omkoping (de rol van omgekochte) als actieve omkoping (de rol van omkoper). Scharnierpunt in deze veroordeling was het strafrechtelijk bestanddeel (in Engelse termen) 'matters of general interest'; voor de toepasselijkheid van omkoping in dit verband is in Tsjechië nodig dat het met de omkoping beoogde gedrag in verband staat met 'matters of general interest'.³ Het Tsjechische Hooggerechtshof heeft bepaald dat daarvan in de sportcontext al snel sprake kan zijn vanwege de geaggregeerde maatschappelijke en financiële belangen die met sport zijn gemoeid. Het lijkt geen twijfel dat een voetbalwedstrijd van hoog niveau in dit verband onder 'matters of general interest' wordt geschaard. Onduidelijk blijft evenwel of wedstrijden in een bepaalde populaire sport, zoals voetbal, integraal als 'matters of general interest' kunnen worden beschouwd, of dat die status toch concreet afhangt van het wedstrijdniveau. In het verlengde daarvan is onduidelijk in hoeverre wedstrijden van niet-populaire sporten onder 'matters of general interest' kunnen vallen. Dat sport over de gehele linie onder 'matters of general interest' valt, lijkt nog steeds tot de mogelijkheden te behoren, maar kan vooralsnog niet uit de rechtspraak van het Hooggerechtshof worden afgeleid. De strafbaarheid van matchfixing is daarmee in Tsjechië op belangrijke onderdelen nog ongewis.

In **hoofdstuk 3** staat de Belgische tenniszaak centraal (de 'Maestro-zaak'). Deze betreft een zeer omvangrijke gokgerelateerde matchfixingszaak met 28 verdachten, waaronder ook tennissers. De verdachten zijn in wisselende samenstelling vervolgd en veroordeeld voor, in totaal, zes strafbare feiten. Die feiten waren in algemene zin allemaal gokgerelateerd. Het ging kort gezegd om het medeplegen van oplichting (het oplichten van de gokinstellingen), het gokken terwijl men invloed kan hebben op het resultaat (strafbaar gesteld in de Belgische kansspelwetgeving), bepaalde valsheidsdelicten, deelneming aan een criminele organisatie en witwassen. Voor het onderhavige rapport zijn met name de eerste twee feiten interessant, omdat deze direct in verband staan met de wedstrijdmanipulatie (de gedragingen staan in verband met matchfixing en de strafbaarheid is niet zonder meer afhankelijk van indicaties voor grondfeiten zoals dat het geval is bij deelneming aan een criminele organisatie en witwassen). In het kader van oplichting en de overtreding van de kansspelwetgeving valt op dat in beide gevallen per saldo niet alleen het bewijs nodig is van gedragingen in de goksfeer, maar ook het bewijs van de wedstrijdmanipulaties.⁴ In de context van matchfixing maakt dat de bewijslast bij deze delicten dus relatief zwaar. Dat het in dit geval tot veel veroordelingen is gekomen, kan worden toegeschreven aan het zeer omvangrijke opsporingsonderzoek (inclusief veel internationale rechtshulp), waarin ook de nodige bekentenissen zijn afgelegd.

Opvallend is dat het Belgische openbaar ministerie ervoor heeft gekozen om in de tenniszaak aan geen van de verdachten het verwijt van private omkoping te maken, terwijl in België voor de strafbaarheid van matchfixing toch vooral naar de strafbaarstelling

³ Zie paragraaf 2.2 en 2.3.

⁴ Zie paragraaf 3.2 en 3.3.

van private omkoping wordt gewezen. De reden voor het weglaten van dit verwijt moet worden gezocht in de zeer kwetsbaar geachte reikwijdte van private omkoping in België, in de context van matchfixing. De benodigde hoedanigheid is beperkt geformuleerd, vergelijkbaar met de strafbaarstelling van private omkoping in Nederland; kort gezegd moet de omgekochte in dienstbetrekking werkzaam zijn of 'lasthebber' kunnen worden genoemd. In België worden de mogelijkheden van extensieve interpretatie van 'lasthebber' beperkt geacht. Daarbij komt dat in België nog geen afstand is gedaan van de voorwaarde bij private omkoping dat het betreffende contact tussen de omkoper en omgekochte door de omgekochte is verzwegen tegenover zijn werkgever of lastgever.⁵ Die voorwaarde is in Nederland in 2015 komen te vervallen.

Vanwege deze in België gevoelde beperkingen in de reikwijdte van de strafbaarstelling van private omkoping voor adequate bestrijding van matchfixing, zijn vanuit de wetenschap voorstellen gedaan voor wetswijziging.⁶ Dat betreft twee alternatieven: een verruiming van de strafbaarstelling van private omkoping en het introduceren van een aparte strafbaarstelling van matchfixing. Het Belgisch federaal parket heeft laten weten voorstander te zijn van dit laatste. Het is nog niet bekend of de wetgever met die voorstellen aan de slag wil in het kader van een (in grote lijnen reeds aangenomen) nieuw Belgisch Strafwetboek.

In **hoofdstuk 4** wordt gekeken naar onderdelen van het Nederlands strafrecht die in beeld komen als mogelijke kwetsbaarheden in het kader van de bevindingen uit de analyse van de twee buitenlandse strafzaken. Hierbij kan worden opgemerkt dat de bestudering van de buitenlandse strafzaken allereerst vooral kwetsbaarheden in die buitenlandse stelsels zelf heeft blootgelegd. In zowel Tsjechië als België is duidelijk dat de strafrechtelijke aanpak van matchfixing in de kern moet worden gevonden in de strafbaarstelling van omkoping, maar dat de strekking daarvan onzeker is. Tsjechië worstelt met een wetsterm in de strafbaarstelling van omkoping die onder invloed staat van de populariteit van de sport en van financiële belangen. Deze Tsjechische strafbaarstelling is in theorie in staat alle vormen van wedstrijdmanipulatie te omvatten (wanneer elke sport en elk niveau daarin als 'matters of general interest' zouden worden beschouwd). Maar de grenzen van die strafbaarstelling zijn nog niet uitgekristalliseerd in de rechtspraak. In België is de reikwijdte van de eigen strafbaarstelling van omkoping niet alleen onzeker, maar vermoedelijk ook structureel te beperkt.

Voor Nederland levert het materiële strafrecht van deze landen dus geen richtinggevende informatie op. Wel bevestigt de Belgische tenniszaak de moeilijkheid van het bestrijden van gokgerelateerde matchfixing met strafbaarstellingen die aanknopen bij het gokken zelf. Ook in Nederland is de strafbaarstelling van oplichting (artikel 326 Sr) daarvoor het meest aangewezen en tevens materieelrechtelijk geschikt, zoals reeds is gebleken uit het WBOM-onderzoek.⁷ De moeilijkheid is evenwel gelegen in de bewijsbaarheid in de onderhavige context. Het bewijs van oplichting vraagt tevens om bewijs in de sfeer van de wedstrijdmanipulatie. Opvallend is dat in België voorts strafbaar is gesteld het deelnemen aan een kansspel terwijl de deelnemer rechtstreekse invloed kan uitoefenen

⁵ Zie paragraaf 3.4.2.

⁶ Zie paragraaf 3.4.3.

⁷ Zie hierover paragraaf 4.3 en WBOM 2020, p. 17-24.

op het resultaat. In de Belgische tenniszaak heeft de rechter de ‘rechtstreekse invloed’ zeer ruim uitgelegd en niet alleen aanwezig geacht bij de gokkende *fixers* van de tenniswedstrijden, maar ook bij personen die louter informatie over de gemanipuleerde wedstrijden kregen aangereikt en met deze informatie hebben gegokt.⁸ Feitelijk werd deze strafbaarstelling dus uitgelegd als het gokken met voorkennis van wedstrijdmanipulatie. Het is de vraag of een dergelijke strafbaarstelling, die in Nederland ontbreekt, ook voor Nederland meerwaarde zou hebben. Als daadwerkelijke rechtstreekse invloed wordt geëist, zal het benodigde bewijs niet ver af liggen van het bewijs dat nodig is voor (het medeplegen van) voltooide oplichting. Als alleen gokken met voorkennis van de wedstrijdmanipulatie strafbaar wordt gesteld, hangt het waarschijnlijk af van de bewoordingen van die strafbaarstelling of minder bewijs nodig is dan dat voor poging tot oplichting. In ieder geval zal dit geen panacee zijn voor de bestrijding van matchfixing in het algemeen.

Wat matchfixing in enge zin betreft – het contact met de betrokkene in de sport over de toekomstige wedstrijdbeïnvloeding – komt het voor de bestrijding daarvan in Nederland hoofdzakelijk aan op de strekking van niet-ambtelijke (private) omkoping als omschreven in artikel 328ter Sr. Indirect bevestigt de Belgische tenniszaak een materieel-rechtelijke kwetsbaarheid in dat artikel. Die kwetsbaarheid is in het eerdere WBOM-onderzoek reeds uitvoerig naar voren gekomen. Artikel 328ter Sr is een erg ruim delict wat de geformuleerde gedragingen betreft, maar heeft één potentiële *bottleneck*: de hoedanigheid van de omgekochte, die bij zowel actieve als passieve private omkoping van belang is.⁹ Vereist is dat de omgekochte, kort gezegd, in dienstbetrekking werkzaam is of ‘lasthebber’ kan worden genoemd. In het WBOM-onderzoek is tot de conclusie gekomen dat “juridische lenigheid” nodig is om sporters en andere betrokkenen die in dat verband niet in dienstbetrekking werken, als ‘lasthebber’ te beschouwen in de zin van artikel 328ter Sr.¹⁰ Uit de analyse in hoofdstuk 4 blijkt dat deze typering kan worden gerelativeerd, in zoverre dat geen oneigenlijke interpretatie nodig is. De wetsgeschiedenis en rechtspraak bieden de nodige ruimte voor extensieve interpretatie van het begrip ‘lasthebber’. Die extensieve interpretatie zou kunnen behelzen dat de betrokkene die contractueel aan gedragsregels is gebonden, ‘lasthebber’ is ter zake van die gedragsregels. Bij deze interpretatie zijn alle betrokkenen die zich in de sportsector contractueel hebben verbonden aan gedragsregels in relatie tot matchfixing, ‘lasthebber’ in de zin van artikel 328ter Sr. Dat zorgt er tevens voor dat de betrokkene handelt ‘in strijd met zijn plicht’ – eveneens een bestanddeel in artikel 328ter Sr – ingeval hij tot uitvoering van wedstrijdmanipulatie zou overgaan.

Omdat deze lezing van artikel 328ter Sr de bedoeling van de wetgever niet doorkruist en daarbij in belangrijke opzichten zelfs goed aansluit, wordt in dit rapport ervan uitgegaan dat deze lezing als reële mogelijkheid moet worden beschouwd en vooralsnog als uitgangspunt kan worden genomen. Daarmee kan niet tot de conclusie worden gekomen dat artikel 328ter Sr op dit moment evidente structurele gebreken vertoont voor de bestrijding van matchfixing.

⁸ Paragraaf 3.3.

⁹ Zie paragraaf 4.2.2.

¹⁰ WBOM 2020, p. 14.

In **hoofdstuk 5** worden deze conclusies herhaald en wordt daarbij in het bijzonder het volgende overwogen.

Wanneer contractuele afspraken over gedragsnormen iemand ter zake van die normen ‘lasthebber’ kunnen maken in de zin van artikel 328ter Sr, wordt de concrete mate van strafbaarheid van matchfixing in enge zin niet zozeer bepaald door artikel 328ter Sr zelf, maar door de mate waarin de sportorganisaties (clubs, bonden, toernooiorganisatoren e.d.) de relevante gedragsnorm onderdeel hebben gemaakt van hun contractuele relaties. Zij doen er dus goed aan die gedragsnormen te verwerken in contractuele voorwaarden voor lidmaatschap en wedstrijddeelname, en bovendien vast te leggen met andere betrokkenen dan de sporters zelf. Deze private inspanningen voor de bestrijding van corruptie in de sector passen overigens goed bij de publiek-private *governance* in dit verband, waarbij gedragsregels de strafbaarheid van private omkoping faciliteren. Daarnaast bepaalt de schaal waarop matchfixing intern is gereguleerd de schaal waarop zelfstandig tuchtrechtelijk kan worden opgetreden. Het lijkt in zoverre voor de hand te liggen dat de sportsector werk blijft maken van het binden van betrokkenen aan contractuele gedragsnormen met betrekking tot matchfixing, ook wanneer een aparte strafbaarstelling van matchfixing zou worden geïntroduceerd die niet afhankelijk is van de precieze contractuele afspraken. In hoofdstuk 4 zijn voorbeelden besproken van de contractuele afspraken binnen de KNLTB.¹¹ De reglementen van de KNLTB lijken tot gevolg te hebben dat het lastig is, zo niet onmogelijk, om in Nederland aan betekenisvolle tenniswedstrijden mee te doen zonder dat men gebonden is aan de gedragscodes ter zake van matchfixing. Bij de onderhavige interpretatie van artikel 328ter Sr werkt dat door in de voorfase: voorafgaand contact met deze spelers ten behoeve van wedstrijdmanipulatie, is contact met een ‘lasthebber’ in de zin van artikel 328ter Sr.

Een resterende kwetsbaarheid van de besproken status quo in het kader van artikel 328ter Sr is vanzelfsprekend het feit dat de toepasselijkheid van dit artikel afhankelijk is van contractsvoorwaarden in de private sector. Dat brengt mogelijke nadelen mee. Ten eerste zullen die contractsvoorwaarden – met de besproken gedragsnormen – onderdeel zijn van de bewijslast. Dat hoeft in de meeste gevallen geen hoge drempel op te werpen, maar die bewijslast bestaat niet bij bepalingen die matchfixing als zodanig strafbaar stellen, zoals de model-strafbaarstellingen die door het *United Nations Office on Drugs and Crime* en het Internationaal Olympisch Comité zijn aangereikt als handvat voor nationale wetgevers.¹² Ten tweede heeft de Nederlandse overheid hier niet zelf direct controle over toekomstige naleving van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de manipulatie van sportwedstrijden, ook wel de Macolin Conventie genoemd (Nederland heeft dit verdrag nog niet geratificeerd).¹³ De mate van naleving wordt bepaald door de mate waarin de sportsector de besproken gedragsnormen contractueel van toepassing heeft verklaard. Ten slotte zou de huidige status quo een nadeel kunnen hebben bij bepaalde gevallen van internationale samenwerking in het kader van de matchfixingszaken. Ingeval toetsing van dubbele strafbaarheid een voorwaarde is voor het verlenen van rechtshulp, zou de onderliggende contractseis in de context van artikel 328ter Sr hinderlijk kunnen zijn, al wordt ingeschat dat deze hinder zich niet snel zal verwezenlijken.

¹¹ Paragraaf 4.2.2.

¹² Vgl. paragraaf 4.2.5.

¹³ Zie over de Macolin Conventie paragraaf 1.3 en 4.2.5.

Tot nu toe bestaat nog geen informatieve jurisprudentie over de toepassing van artikel 328ter Sr in matchfixingszaken en meldt het Nationaal Platform Matchfixing bovendien dat zich weinig concrete matchfixingszaken aandienen. Tegen de achtergrond van de veronderstelde ruime interpretatie van artikel 328ter Sr, zou het begrijpelijk zijn wanneer de wetgever wacht op de uitkomst van nieuwe strafzaken. Als de onderhavige interpretatie van artikel 328ter Sr wordt bevestigd en daarnaast blijkt dat de contractuele dekking van verbodsnormen ter zake van matchfixing zich goed (door)ontwikkelt in de sport, lijkt er weinig aanleiding voor een wetswijziging. Wanneer de wetgever de hiermee gepaard gaande toetsperiode daarentegen onwenselijk vindt of de besproken nadelen van de onderhavige interpretatie zelfstandig zwaar vindt wegen, dan ligt een wetswijziging nu al voor de hand. Die wijziging kan worden gezocht in een aanpassing van artikel 328ter Sr of in de introductie van een aparte strafbaarstelling van matchfixing. Voor de eerste variant kan inspiratie worden geput uit het Belgische voorstel voor een wijziging van de strafbaarstelling van private omkoping aldaar.¹⁴ Voor de tweede variant kan onder meer worden gekeken naar het Belgische voorstel voor aparte strafbaarstelling en naar de model-strafbaarstellingen van UNODC/IOC.¹⁵

¹⁴ Paragraaf 3.4.3.

¹⁵ Zie paragraaf 3.4.3 en 4.2.5 en voorts voor meer vergelijkende inzichten: KEA European Affairs 2012, UNODC & IOC 2013, UNODC & IOC 2016a, UNODC & IOC 2016b, WBOM 2020, Vandercruysse, Vermeersch & Vander Beken 2022, UNODC, Interpol & IOC 2023, Vandercruysse 2024 en De Keyzer 2025.

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2021 is door Kamerleden Van der Laan en Bikker een motie ingediend over de bestrijding van wedstrijdmanipulatie.¹ Kort gezegd wordt de regering daarin opgeroepen de slagkracht van de Nederlandse strafwetgeving voor de bestrijding van matchfixing nader onder de loep te nemen. Voor een belangrijk deel vinden de inspanningen ter uitvoering van deze motie plaats in het samenwerkingsverband Nationaal Platform Matchfixing. Dat betreft een overlegorgaan tussen, onder meer, het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het openbaar ministerie (OM), de politie, de FIOD, de Kansspelautoriteit (KSA) en de sportbonden, waaronder NOC*NSF, de KNVB en de KNLTB.² In het kader van dat overlegorgaan zijn eerdere onderzoeken bestudeerd en gesprekken gevoerd met experts in binnen- en buitenland. Een van de relevante onderzoeken is een intern rapport van het Wetenschappelijk Bureau van het openbaar ministerie (WBOM) uit 2020.³ In dat rapport wordt tot de conclusie gekomen dat het Nederlandse strafrecht in het kader van de bestrijding van matchfixing weliswaar enige lacunes bevat, maar dat in de strafrechtstelsels van de bestudeerde buitenlandse landen, waaronder landen met nieuwe specifieke strafbaarstellingen van matchfixing, niet onmiddellijk een meerwaarde te ontwaren is ten opzichte van het huidige Nederlands stelsel.

Binnen het Nationaal Platform Matchfixing is onomstreden dat de huidige Nederlandse strafbaarstellingen in staat zijn bepaalde gevallen van sportmanipulatie op te vangen. Evenwel blijft bij partijen de vraag rijzen in hoeverre de huidige strafbaarstellingen toch belangrijke kwetsbaarheden bevatten, gezien vanuit het gehele spectrum van schadelijke en strafwaardige sportmanipulatie. Om hierover meer helderheid te krijgen is onder meer afgesproken deze leemten specifiek te laten onderzoeken aan de hand van twee concrete strafzaken die zich ter zake van sportmanipulatie in het buitenland hebben voorgedaan: een Tsjechische casus waarin voetballer David J. als verdachte figureert en

¹ *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925 XVI, nr. 148.

² De kiem van deze samenwerking die reeds in 2014 vorm heeft gekregen, kan worden aangewezen in de adviezen uit het rapport van Spapens & Olfers uit 2013 (Spapens & Olfers 2013). Daarnaast heeft ook de totstandkoming, in 2014, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de manipulatie van sportwedstrijden een aanjagend effect gehad. Dit verdrag schrijft de oprichting en coördinerende functie van een dergelijk platform voor (artikel 13; vgl. De Keyzer 2025, p. 265 e.v.). Zoals dadelijk wordt besproken, heeft Nederland dit verdrag nog niet geratificeerd. Maar met het bestaan van het platform kan in ieder geval worden vastgesteld dat Nederland in dit opzicht reeds verdragsconform handelt (vgl. *Kamerstukken II* 2019/20, 35437, nr. 7, p. 33). De publiek-private samenwerking gaat overigens verder dan alleen het Nationaal Platform Matchfixing. Die daarover nader Andersson Elffers Felix 2023, p. 15 e.v.

³ WBOM 2020.

een Belgische casus over een Armeens-Belgische bende die tenniswedstrijden beïnvloedde en daarmee veel gokwinsten opstreek. In beide gevallen leidden de strafzaken tot veroordelingen. Dat lokt de vraag uit of de onderliggende feiten ook in Nederland tot veroordeling zouden hebben geleid en zo niet, wat daarvan de oorzaak zou kunnen zijn. Dit rapport dient ter beantwoording van die vraag. In paragraaf 1.3 wordt nader ingegaan op de opzet en structuur van het onderzoek.

1.2 Achtergrond: internationale ontwikkelingen

Matchfixing wordt veelal beschouwd als bijzondere vorm van corruptie en omkoping. Dat valt goed te begrijpen vanuit het archetype van matchfixing, waarin de omkoper een sporter benadert om deze tegen beloning invloed te laten uitoefenen op het verloop of resultaat van een wedstrijd. Met de kennis van die wedstrijdbeïnvloeding kan de omkoper vervolgens grote gokwinsten behalen (zogenoemde gokgerelateerde matchfixing). Vanwege het grote potentieel van dit verdienmodel, wordt matchfixing gezien als een van de grootste bedreigingen van de hedendaagse sport.⁴ De inherente relatie tussen matchfixing en corruptie brengt mee dat de internationale instrumenten ter zake van corruptie relevant zijn. Te wijzen valt op het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (Raad van Europa), en EU Kaderbesluit 2003/568/JBZ inzake de bestrijding van corruptie in de privésector. Deze instrumenten bevatten geen specifieke bepalingen inzake matchfixing, maar wel verplichtingen in het kader van zogenoemde private omkoping, welk kader in beginsel goed past bij de zojuist geschetste *fix* tussen omkoper en sporter. Om matchfixing nog beter te kunnen bestrijden is binnen de Raad van Europa in 2014 nog een apart anti-matchfixingsverdrag tot stand gekomen: het Verdrag van de Raad van Europa inzake de manipulatie van sportwedstrijden, ook wel de Macolin Conventie genoemd. Dit verdrag is op 1 september 2019 in werking getreden nadat voldoende ratificaties waren gerealiseerd.⁵ Nederland heeft het nog niet geratificeerd, waardoor ons land nog niet aan het verdrag is gebonden.⁶ Hoewel de genoemde internationale instrumenten, waaronder de Macolin Conventie, geen direct onderdeel zijn van de onderzoeksvragen in dit rapport, gaan die vragen wel over de reikwijdte van Nederlands strafrecht. Die reikwijdte kan mede onder invloed staan van de internationale verplichtingen door de mogelijkheid van, of noodzaak voor, een delictsinterpretatie die zich zo veel mogelijk voegt naar de inhoud van die verplichtingen (verdrags- of unierechtconforme interpretatie). In de analyse van het Nederlandse strafrecht naar aanleiding de buitenlandse strafzaken wordt hiermee rekening gehouden.

⁴ Vgl. de uitspraken van het Belgisch Federaal Parket op www.om-mp.be/nl/artikel/manipulatie-van-sportwedstrijden-grootste-bedreiging-van-hedendaagse-sport.

⁵ De Macolin Conventie is inmiddels geratificeerd en in werking getreden in België, Frankrijk, Griekenland, IJsland, Italië, Litouwen, Moldavië, Noorwegen, Oekraïne, Portugal, Servië, Spanje, Zweden en Zwitserland. Zie voor een analyse van de Conventie en de andere genoemde instrumenten in verband met matchfixing Vandercruysse, Vermeersch & Vander Beken 2022.

⁶ Nederland heeft het ratificatieproces uitgesteld in verband met unierechtelijke kwesties die op EU-niveau worden besproken. Er bestaat discussie over de vraag in hoeverre de Macolin Conventie spanning oplevert met unierechtelijke rechten en plichten. Zie o.a. *Kamerstukken II* 2018/19, 30234, nr. 214, p. 5 en *Kamerstukken II* 2019/20, 35437, nr. 7, p. 33, en voorts De Keyzer 2025, p. 262-263.

Daarbij zal volledigheidshalve ook worden getoetst aan de Macolin Conventie, omdat voorzienbaar is dat Nederland deze uiteindelijk zal ratificeren.

Voorts verdient vermelding dat wereldwijd veel onderzoek plaatsvindt naar matchfixing en matchfixingsgerelateerde kwesties, en dat het corpus aan beschikbare literatuur inmiddels zeer omvangrijk is. Dat betreft veel sociaalwetenschappelijke studies, alsook studies die zich richten op bijzondere aandachtspunten, zoals kansspelregelgeving en de arbeidsrechtelijke positie van sporters. In de strafrechtelijke context is van belang dat de EU en later het *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) samen met het Internationaal Olympisch Comité (IOC) grote vergelijkende studies hebben laten uitvoeren naar de strafrechtelijke bestrijding van matchfixing in verschillende landen (2012 respectievelijk 2013 en 2016).⁷ Daaruit komt naar voren dat landen de strafrechtelijke bestrijding van matchfixing verschillend inrichten en dat materieelrechtelijk twee hoofdcategoryën kunnen worden onderscheiden: landen die gebruikmaken van commune strafbepalingen inzake corruptie, fraude en aanverwante delictsomschrijvingen, en landen die zijn overgegaan tot de invoering van een aparte strafbaarstelling van matchfixing. Het UNODC en IOC hebben naar aanleiding van die studie ook model-strafbaarstellingen ontworpen die landen kunnen helpen bij toekomstige legislatieve keuzes⁸ en voorts, samen met Interpol, rapporten gepubliceerd die handvatten bieden voor de opsporing van matchfixing.⁹ Bij de bespreking van het Nederlands strafrecht zal kort aandacht worden geschonken aan de genoemde model-strafbepalingen (paragraaf 4.2.5). In de literatuur wordt overigens opgemerkt dat er nog weinig bewijs is dat aparte strafbaarstellingen effectiever zijn dan het gebruik van meer generieke strafbepalingen.¹⁰

1.3 Onderzoekopzet

Zoals gezegd ligt de directe aanleiding voor dit onderzoek in twee buitenlandse strafzaken die binnen het Nationaal Platform Matchfixing zijn opgevallen: een Tsjechische voetbalzaak en een Belgische tenniszaak, die allebei tot veroordelende uitspraken leidden. Tegen deze achtergrond staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Zijn aan de hand van de aangedragen Tsjechische en Belgische strafzaken kwetsbaarheden aan te wijzen in de reikwijdte van het huidig Nederlands strafrecht in gevallen van (vergelijkbare) sportmanipulatie?
2. Zo ja, hoe zouden deze kwetsbaarheden kunnen worden weggenomen?

Gezien de complexiteit van het fenomeen matchfixing en de uiteenlopende typen strafbaarstellingen die wereldwijd worden gebruikt, is de schaal van dit onderzoek dus beperkt. Het betreft in de kern twee *casestudies*, waarvan de belangrijkste context wordt geprojecteerd op Nederlands strafrecht. In het licht van het eerdere WBOM-onderzoek

⁷ Zie KEA European Affairs 2012, UNODC & IOC 2013 en UNODC & IOC 2016a.

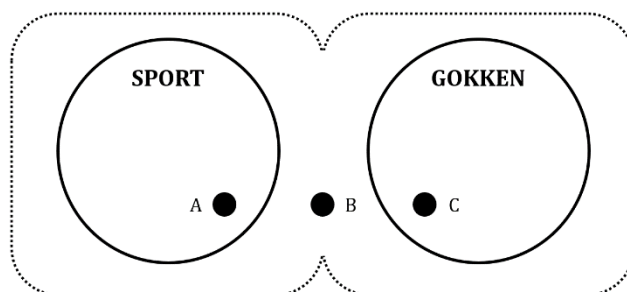
⁸ UNODC & IOC 2016b.

⁹ UNODC, Interpol & IOC 2023.

¹⁰ Zie onder meer WBOM 2020 (p. 46 e.v.), Bakker 2022 (paragraaf 4) en Vandercruysse, Vermeersch & Vander Beken 2022.

wordt daarbij een onnodige herhaling van zetten vermeden; ten aanzien van Nederlands strafrecht wordt selectief ingezoomd op de meest kwetsbaar geachte onderdelen en wordt voortgebouwd op wat in dat onderzoek al solide uiteen is gezet.

Ook wordt het fenomeen matchfixing in dit rapport niet benaderd in termen van verschillende stadia, maar vooral gezien vanuit de vraag wat uit een opsporingsonderzoek kan blijken, waarbij in het bijzonder wordt geanticipeerd op de bevindingen met betrekking tot de buitenlandse strafzaken en op de relevante strafbaarstellingen. In grote lijnen komt het neer op het onderscheid en de eventuele samenhang tussen twee sferen: die van de sport en die van het gokken. Dit is weergegeven in figuur 1. Het hart van typische matchfixing ligt in het contact tussen een betrokkene bij de sport (A) en een derde (B). Daarbij wordt overeengekomen dat A invloed zal uitoefenen op het verloop of resultaat van de betreffende wedstrijd. In de verwachting dat de wedstrijdbeïnvloeding zal plaatsvinden, kan B zijn kennis inzetten bij een gokinstelling (C).



Figuur 1. Vereenvoudigde weergave van twee matchfixingssferen: sport en gokken.

Het contact tussen A en B betreft de sportsfeer (S-AB), het contact tussen B en C de gok-sfeer (G-BC). Strafrechtelijk is duidelijk dat de positie van S-AB door nationale stelsels doorgaans anders wordt geduid dan die van G-BC. Afhankelijk van de aard van het contact in S-AB kan sprake zijn van bijvoorbeeld corruptie, fraude, dwang of bedreiging naar nationaal strafrecht. Zoals is besproken is er tevens een groeiend aantal landen dat voor gevallen van S-AB een aparte strafbaarstelling ter zake van matchfixing heeft gemaakt. Hoewel gokgerelateerde matchfixing het grootste verdienpotentieel heeft, is S-AB ook zonder (intentie van) G-BC denkbaar. Deze meer op zichzelf staande matchfixing kan in verband staan met zuiver 'sportieve' doeleinden (promotie naar een hogere klasse) of tevens met verder gelegen financiële doeleinden (delen in de uitkering van toernooiwinsten of van promotiebonussen).¹¹

Bij G-BC is geïsoleerd beschouwd iets anders aan de hand. In directe zin poogt B de gokinstelling te benadelen, althans zichzelf te bevoordelen, door te gokken met de voorkennis van de wedstrijdbeïnvloeding. Strafrechtelijk zou de gokinstelling kunnen worden beschermd door bepaalde vermogensdelicten, zoals oplichting. Daarnaast kan ook nationale gokregelgeving van toepassing zijn, omdat met voorkennis of met invloed op het resultaat wordt gegokt en dat in de regelgeving kan zijn gesanctioneerd. Belangrijk is dat S-AB wel los gezien kan worden van G-BC, maar niet andersom: G-BC veronderstelt een

¹¹ Vgl. De Keyser 2025, p. 250.

vorm van S-AB.¹² Het is evident dat dit ook voor opsporing en vervolging de nodige gevolgen heeft. Dat wil zeggen: het te achterhalen feitencomplex zal voor het hardmaken van G-BC dikwijls ook de feiten van S-AB betreffen.

Materieelrechtelijk ligt voor een nationaal stelstel in ieder geval de hoofdvraag voor, in hoeverre delictomschrijvingen in dat stelsel de typische vormen van S-AB en G-BC omvatten. Vanzelfsprekend kunnen zich daarbij ook varianten voordoen. Bij betrokkene B kan sprake zijn van een gok- of matchfixingssyndicaat, of in ieder geval van een groep samenwerkende betrokkenen. 'B' staat in dat geval voor een groep van personen of een organisatie. Voorts kan afhankelijk van de situatie ook A zodanig betrokken zijn bij G-BC, dat de uitdrukking G-ABC in die gevallen beter past. Bij dergelijke samenwerkingsverbanden komt ook de nationale strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in beeld. Bij een vermoeden van S-AB of van G-(A)BC waarbij onverklaarbaar vermogen wordt aangetroffen, kan eveneens een verdenking wegens witwassen ontstaan. Ten slotte is vanzelfsprekend van belang dat stelselspecifieke materieelrechtelijke eisen ervoor kunnen zorgen dat alleen bepaalde varianten strafbaar zijn. Theoretisch kan een omslagpunt bijvoorbeeld liggen in de hoedanigheid van A (teamsporter, individuele sporter of scheidsrechter?; amateur- of professionele sporter?) of in de aard of doelstelling van de prestatie (beïnvloeding van het verloop (spotfix) of beïnvloeding van het resultaat (matchfix)?; sportieve doelstelling of geldelijke doelstelling?). In de betreffende hoofdstukken wordt teruggekomen op het perspectief van figuur 1 en worden de bevindingen daarmee in verband gebracht.

In hoofdstuk 2 wordt de Tsjechische voetbalzaak besproken en in hoofdstuk 3 de Belgische tenniszaak. Dat betreft telkens een analyse van de voor Nederland meest interessante feiten en juridische scharnierpunten. In het kader van onderzoeksmethoden en verantwoording kan over die analyses het volgende worden gemeld.

Voor de analyse van de zaken is gebruikgemaakt van kopieën van de betreffende uitspraken, welke kopieën via het Nationaal Platform Matchfixing zijn aangeleverd (de zaken zijn voor zover bekend niet gepubliceerd). De gebruikte bronnen zijn evenwel niet-geanonimiseerde rechtelijke uitspraken. Voor het anonimiseren ten behoeve van publicatie als bijlage bij dit rapport waren de uitspraken te omvangrijk (het Belgische vonnis telt 102 pagina's), terwijl aanvullend ook rekening zou moeten worden gehouden met buitenlandse regelgeving over het openbaren van strafrechtelijke uitspraken. Vanwege deze omstandigheid wordt bij de bespreking van de uitspraken zo nodig uitvoerig geciteerd uit de overwegingen van de strafrechter, zodat de kerninformatie alsnog uit de primaire bron kan worden ingezien. Wat de anonimisering betreft valt voor beide zaken op dat de (hoofd)verdachten in de nieuwsberichten over die zaken in Tsjechië respectievelijk België, met naam en toenaam worden genoemd. In dit rapport is ervoor gekozen dat niet te doen. Bij de Tsjechische zaak wordt volstaan met de aanduiding "David J." en voor

¹² Iets anders is dat criminele organisaties zich ook kunnen bezighouden met het verspreiden of opdringen van informatie over 'gefixte' wedstrijden, terwijl die wedstrijden niet zijn beïnvloed en het de organisatie te doen is om het genereren van winsten door de verspreiding van valse informatie. Zie daarover bijvoorbeeld de Kamervragen van Van Nispen, Kuik en Bikker, met antwoorden, in *Aanhangsel Handelingen II* 2023/24, nr. 265.

de Belgische zaak wordt doorgaans korthedshalve verwezen naar de bijnaam van de hoofdverdachte: Maestro.

Ten aanzien van de Tsjechische uitspraak moet worden aangetekend dat deze in zowel het Tsjechisch als het Engels is aangeleverd, maar dat geen zekerheid kon worden verkregen over de vraag of de Engelse vertaling gewaarmerkt was. Voor de juridische analyse is de Engelse vertaling naast enkele aanvullend gegenereerde vertalingen gelegd (vanuit het Tsjechisch origineel, met behulp van onder meer een DeepL-licentie) en zijn geen bijzondere afwijkingen geconstateerd. Daarbij is ook gelet op Engelstalige landenrapportages van Tsjechië zelf, ten aanzien van strafbepalingen waarover de strafrechter zich in de voetbalzaak uitlaat. Die komen ook in de analyse zelf ter sprake. Voorts is daar waar het woordgebruik in de uitspraak vermoedelijk wel zeer nauw luistert, ook de Tsjechische tekst weergegeven. Al deze bijzonderheden kunnen overigens in zoverre worden gerelativeerd, dat alle bronnen erop wijzen dat de betreffende strafbaarstelling in de onderhavige context scharniert op één belangrijk bestanddeel, dat ook uitvoerig is toegelicht door Tsjechië zelf in de genoemde landenrapportages.

Waar de Tsjechische uitspraak alleen de verdachte David J. betreft en alleen één delictstype (corruptie), is de Belgische zaak veel omvangrijker: het vonnis betreft 28 verdachten en in totaal zes verschillende strafbare feiten. Zoals in hoofdstuk 3 wordt toegelicht, is bij de nadere analyse een selectie gemaakt van de voor Nederland meest relevante feiten, delicten en bijbehorende beoordelingen. Voor de duiding van de Belgische status quo bij de bestrijding van matchfixing zijn voorts gesprekken gevoerd met dr. Louis Vandercruysse, onderzoeker bij de Universiteit Gent in het project 'Prevention of Fraud in Sports' (PrOFS) en gespecialiseerd in de juridische context van matchfixing, en met mr. Ann Lukowiak, magistraat bij het Belgische Federaal Parket en in die hoedanigheid betrokken bij de Belgische tenniszaak. Wat de onherroepelijkheid van de tenniszaak betreft, meldde mr. Lukowiak dat door enkele verdachten hoger beroep is ingesteld en dat de uitspraak van de appelrechter in juni 2025 wordt verwacht, derhalve na voltooiing van dit rapport.

In hoofdstuk 4 wordt het Nederlands strafrecht besproken in het licht van de geconstateerde bijzonderheden in hoofdstuk 2 en 3. De aard van de voorliggende onderzoeksvragen brengt mee dat die vragen vooral in dit hoofdstuk beantwoording krijgen. De analyse concentreert zich daarbij op de delicten niet-ambtelijke corruptie (artikel 328ter Sr) en, in beperkter opzicht, oplichting (artikel 326 Sr). Zoals gezegd wordt in de context van corruptie ook aandacht besteed aan de Macolin Conventie en aan de model-strafbaarstellingen van UNODC/IOC. In hoofdstuk 5 wordt het onderzoek afgesloten met de belangrijkste conclusies.

Hoofdstuk 2

De Tsjechische voetbalzaak

2.1 Inleiding

Tsjechië heeft een broze reputatie als het op corruptie aankomt. In de internationale *Corruption Perceptions Index*, waarbij een hoge score een hoge corruptiebestendigheid weergeeft, zweeft het land al enige tijd rond de vijftigste plek.¹ Vooral op internationale lijsten van matchfixing en verdachte sportwedstrijden valt het land negatief op.

Tegelijk ontplooit het land veel initiatieven ter verbetering.² In een recent Tsjechisch onderzoek naar corruptie, verricht in opdracht van de Tsjechische centrale overheid, wordt corruptie in de sport als belangrijk aandachtspunt gesignaleerd. Die signalering wordt mede gevoed door terugkerende corruptieschandalen in de sportsector, waaronder de omkoping van scheidsrechters en coaches, en corruptie in het kader van sportsubsidies.³ In het bijzonder corruptie in de vorm van sportmanipulatie blijft een hardnekkig probleem, zo volgt ook uit de interviews met betrokkenen in de sportsector.⁴

Dat Tsjechië terugkerende matchfixingsschandalen kent, verklaart wellicht de omstandigheid dat de in dit hoofdstuk nader te bespreken Tsjechische voetbalzaak tegen de voetballer David J. – kortweg aangeduid als de zaak-J – in het genoemde corruptieonderzoek niet wordt genoemd. De indruk ontstaat dat die zaak, waarvan de verweten feiten dateren uit 2012, inmiddels ‘gewoon’ één in de reeks schandalen is die het land inmiddels

¹ Een jaarlijkse lijst die wordt verzorgd door Transparency International; zie www.transparency.org. Nederland staat vrij stabiel in de top tien. Zie over Tsjechië ook de binnenlandse analyse in het rapport van Bašná, Bureš, Fadrný & Pospíšilová 2023, par. 3.2. De betrouwbaarheid van de *Corruption Perceptions Index* is recentelijk positief beoordeeld in Hamilton & Hammer 2018. Niettemin verdient vermelding dat Hessert & Ling Goh zich afvragen hoe het kan zijn dat Singapore steevast erg hoog scoort in de *Corruption Perceptions Index* (vaak in de top 3), terwijl dat land tegelijkertijd wordt gezien als ‘the academy of match-fixers’ en standplaats is geweest van ‘the world’s most notorious match-fixing syndicate’. Ze achten het vreemd dat de prevalentie van matchfixing kennelijk zo weinig invloed heeft op de genoemde index en verwachten dat Singapore lager had gescoord bij een hogere significantie van matchfixing in de index. Zie Hessert & Ling Goh 2022, p. 286–287.

² Zie de informatie daarover op korupce.cz (Ministerie van Justitie, Tsjechië). Zie voorts onder meer het OECD-rapport ‘Implementing the OECD Anti-Bribery Convention - Phase 4 - Follow-up Report Czech Republic, 2019, Two-Year Follow-Up, Updated 2021’, beschikbaar op https://www.oecd.org/con-tent/dam/oecd/en/publications/reports/2021/12/implementing-the-oecd-anti-bribery-convention-phase-4-follow-up-report-addendum-czech-republic_bc8dd60c/c8c4ab84-en.pdf.

³ Bašná, Bureš, Fadrný & Pospíšilová 2023, p. 46.

⁴ Bašná, Bureš, Fadrný & Pospíšilová 2023, par. 5.2.5. Zie ook de sectoranalyse door Tsjechische ministeries uit 2017, specifiek gericht op gokken en matchfixing: ‘Sektorová analýza zaměřená na problematiku nezákonného ovlivňování sportovních výsledků a s tím související korupci ve sportovním prostředí’ (‘Sectoranalyse gericht op het beïnvloeden van sportresultaten en de daarmee samenhangende corruptie in de sportomgeving’ (beschikbaar op https://vlada.gov.cz/assets/urad-vlady/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-na-zadost/Priloha_1_Analyza.pdf).

kent. In beginsel zou de verwachting kunnen bestaan dat de zaak-J toch nog steeds de aandacht trekt, omdat de uitspraken in het strafproces pas in 2018 (rechtbank) en 2019 (hoger beroep) zijn geweest, en in beide instanties tot een veroordeling is gekomen. Evenwel heeft Tsjechië geen aanleiding om met dezelfde interesse als Nederland, het functioneren van nationaal materieel strafrecht ter zake van matchfixing te monitoren. Dat zal dadelijk blijken, bij de bespreking van de reikwijdte van de betreffende corruptie-delicten. Uit die reikwijdte kan worden afgeleid dat het Tsjechische materiële strafrecht betrekkelijk goed lijkt ingericht om veelvoorkomende matchfixing in populaire sporten te bestrijden. De praktische kwetsbaarheid in de bestrijding van matchfixing lijkt vooral te bestaan in het signaleren en bewijzen van concrete zaken.⁵

2.2 Het strafrechtelijk kader

Voordat de oordelen van de gerechten in de zaak-J worden besproken, is het van belang de relevante strafrechtelijke bepalingen voor het voetlicht te brengen in verband met de bijzondere strekking daarvan. Het gaat om twee bepalingen inzake corruptie: artikel 331 (passieve omkoping) en artikel 332 (actieve omkoping) van het Tsjechisch Wetboek van Strafrecht (hierna ook TWvSr). De Engelse vertaling daarvan is hieronder opgenomen. Het betreft een recente vertaling die door Tsjechië aan de VN (UNODC) in een zelfrapportage is gegeven.⁶

Vooraf zij opgemerkt dat beide delictsomschrijvingen zich richten op zowel publieke als private omkoping, wat wordt uitgedrukt door het onderscheid tussen gedragingen ‘in relation to procuring matters of general interest’ (publiek) en gedragingen ‘in relation to conducting own business or business of another person’ (privaat). De strekking van ‘matters of general interest’, en daarmee de strekking van publieke omkoping, is in het onderhavige kader van essentiële betekenis, zoals hierna aan de orde komt.

Section 331 (Accepting Bribes)

- (1) Whoever himself or through another person accepts a bribe or a promise of a bribe for himself or for another in relation to procuring matters of general interest, or whoever himself or through another person accepts a bribe or a promise of a bribe for himself or for another in relation to conducting own business or business of another person, will be sentenced to imprisonment for up to four years or to prohibition of certain activity.
- (2) Whoever, under the circumstances referred to in sub-section (1) requests a bribe, will be sentenced to imprisonment for six months to five years.

⁵ Uit het genoemde onderzoeksrapport komt tevens naar voren dat de ‘cultuur’ een rol speelt, in zoverre dat vormen van corruptie niet echt serieus lijken te worden genomen door (delen van) de bevolking, dat de relativisering van sportmanipulatie ook aan jeugdspelers wordt overgedragen en ten slotte dat het rapport ook een trend signaleert in de omkoping van sportcoaches door ouders, ten behoeve van de progressie van hun kinderen, en dat die betrokkenen dus kennelijk geen hoge drempel ervaren ten opzichte van omkoping. Zie Bašná, Bureš, Fadrný & Pospíšilová 2023, par. 5.2.

⁶ Zie www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2021-June-14-18/Contributions/Czech_Republic_EN.pdf. De vertaling komt overeen met andere beschikbare vertalingen in het Engels. Overigens wordt volledigheidshalve opgemerkt dat de uitspraken in de zaak-J betrekking hadden op een ietwat andere redactie van artikel 332 dan de huidige redactie, maar voor deze zaak zijn die wijzigingen niet relevant. Zie over die wijzigingen de overheidsinformatie op <https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=38551>.

- (3) An offender will be sentenced to imprisonment for three to ten years or to confiscation of assets, if he
 - a) commits the act referred to in sub-section (1) or (2) with the intention to gain substantial profit for himself or for another, or
 - b) commits such an act as a public official.
- (4) An offender will be sentenced to imprisonment for five to twelve years, if he
 - a) commits the act referred to in sub-section (1) or (2) with the intention to gain extensive profit for himself or for another, or
 - b) commits such an act as a public official with the intention to gain substantial profit for himself or for another.

Section 332 (Bribery)

- (1) Whoever himself or through another person provides, offers or promises a bribe to another person or for another person in relation to procuring matters of general interest, or whoever himself or through another person provides, offers or promises a bribe to another person or for another person in relation to conducting own business or business of another, will be sentenced to imprisonment for up to two years or to a pecuniary penalty.
- (2) An offender will be sentenced to imprisonment for one year to six years, to confiscation of assets or to a pecuniary penalty, if he
 - a) commits the act referred to in sub-section (1) with the intention to gain substantial profit for himself or for another, or to cause substantial damage to another person, or another especially serious consequence, or
 - b) commits such an act against a public official.

Zoals gezegd wordt de strekking van publieke omkoping voor een belangrijk deel bepaald door de reikwijdte van ‘matters of general interest’. In de genoemde VN-zelfrapportage van Tsjechië wordt ingegaan op rechtspraak van het Tsjechisch Hooggerechtshof over dit bestanddeel in artikel 331 en 332 TWvSr. De relevante tekstfragmenten van die inventarisatie worden hieronder weergegeven.⁷ Daarin wordt duidelijk dat het bestanddeel ruim wordt geïnterpreteerd en dat het Hooggerechtshof zich enkele jaren vóór de zaak-J al heeft uitgelaten over de relatie tussen voetbal, matchfixing en ‘matters of general interest’.

“The procurement of general interest matters shall include not only the decision-making of public (administration) bodies but also other activities in the satisfaction of citizens’ and legal entities’ interests in the sphere of material, social, cultural or other needs (Decision No. 16/1988 of the D&S Collection, page 76).”

“The procurement of a general interest matter shall include not only the decision-making, but also other activities directly related to the fulfilment of tasks relating to general interest matters, such as the preparation of documents for the issuance of a decision – for the conclusion of a contract in the given case - etc. The relation between the acceptance of a bribe and the procurement of a general interest matter shall exist provided that the bribe relates to an activity falling within the procurement of the general interest matter (Decision No. 1/1978 of the D&S Collection).”

“Based on these deliberations and legal conclusions, the Supreme Court found that football matches needed to be perceived as matters of the whole society and, thus, with regard to the role played by football and football matches in a major part of the society, it was necessary to ensure their correct

⁷ Zie www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2021-June-14-18/Contributions/Czech_Republic_EN.pdf, p. 18-21. Zoals hierna blijkt, verwijst ook de feitenrechter in de zaak-J naar de genoemde rechtspraak.

and proper operation in order to avoid the intentional influencing and manipulation of results of matches, in particular, of the prime competitions in which many entities for which influenced results could constitute adverse financial impacts were economically interested. The activity of persons moving in the football environment and knowingly influencing match results would need to be considered as activity serving “general interest” within the meaning of Sections 160 and 161 of the Criminal Code (now Sections 331 and 332 of the Criminal Code) and such conduct would need to be considered as a business activity within the meaning of Article 7 of the Criminal Convention (Resolution of the Supreme Court No. 7 Tdo 932/2009 of 14 October 2009; www.nsoud.cz).”

“If society tolerated the influencing of football matches by offering bribes to referees and the results did not depend on the skills of players, the stated sporting activity would be negated completely. Concurrently, it needs to be emphasized that organized performance-based sport, including football, is undoubtedly significant to a major part of people in the society, whether they concern sportsmen themselves, sports officials, or the large number of sports fans. Legal entities (state, sports clubs, municipalities, etc.) and individual natural persons spend a huge amount of money on sports. Sports matches are often the subjects of commercial utilization, for example, payment of entry fees, sports broadcasting through television or radio, advertising purposes, operation of betting offices, etc. (Resolution of the Supreme Court No. 6 Tdo 1297/2007 of 29 November 2007; www.nsoud.cz).”

“The anti-bribery legislation needs to be considered pursuant to Division Three of Chapter II of the special part of the Criminal Code as a whole. The Criminal Code regulates both the acceptance of a bribe and bribery. The procurement of general interest matters is the basic prerequisite for meeting the factual elements of these crimes. However, the claimant goes even further in its argumentation aimed at quashing the contested provision and claims that, in his/her entrepreneurial activity performed on the basis of a business licence and the concluded business contract, an entrepreneur cannot procure “general interest” matters at all, by which the claimant separates the private and the public aspects into two isolated spheres and omits the fact that the Code does not restrict a bribe only to the direct procurement of general interest matters, but relates this concept to activities carried out in connection to the procurement of a general interest matter (Award of the Constitutional Court No. 123/12 of the Collection of Awards and Resolutions, file number Pl. 6/1998, of 14 October 2008).”

Activiteiten die de voetbalsport beïnvloeden worden dus in beginsel aangemerkt als activiteiten ‘in relation to the procurement of matters of general interest’. Dat ligt in directe zin hieraan, dat het Hooggerechtshof van mening is dat “football matches” moeten worden gezien als “matters of the whole society” (zie het arrest uit 2009). In de arresten uit 2007 en 2009 is daarvoor de nadere motivering te vinden. In die arresten worden overwegingen gegeven die algemeen van aard zijn en ook kunnen worden geprojecteerd op andere sporten. Zo wordt overwogen dat “sporting activity would be negated completely” als beïnvloeding van voetbalwedstrijden door omkoping zou worden getolereerd en als wedstrijduitslagen niet zouden worden bepaald door vaardigheden. Het Hooggerechtshof voegt daar vervolgens aan toe: “(...) organized performance-based sport, including football, is undoubtedly significant to a major part of people in the society, whether they concern sportsmen themselves, sports officials, or the large number of sports fans”. Ten slotte benadrukt het Hof dat rechtspersonen en natuurlijke personen veel geld besteden aan sport en dat sportwedstrijden vaak van groot commercieel belang zijn, bijvoorbeeld in de context van toegangsprijzen, uitzendingen, reclamegelden en gokspelen. Hieruit lijkt dus te kunnen worden afgeleid dat ook andere populaire sporten zullen worden gerekend tot ‘matters of general interest’, omdat de verwachting is dat dezelfde argumenten daarop van toepassing zijn.

Wat uit de weergegeven arresten niet goed blijkt, is de toepasselijkheid van de overwegingen van het Hooggerechtshof bij minder populaire sporten waarin de financiële en maatschappelijke belangen veel beperkter zijn en niet zijn verweven met de “whole society”. Anders gezegd: onduidelijk blijft of het Hooggerechtshof alleen sporten die zelf voldoen aan de afzonderlijke genoemde kenmerken tot ‘matters of general interest’ rekent. De overwegingen van het Hof zouden immers in die beperkte zin kunnen worden verstaan, maar zij laten eveneens ruimte voor de slotsom dat ‘sport’ in het algemeen, dus willekeurig welke sport, per saldo ‘matters of general interest’ raakt. Voor de zaak-J, een voetbalzaak, maakt dat niet uit, maar wel voor de algemene reikwijdte van de strafbaarheid van matchfixing naar Tsjechisch recht. Voor zover kon worden nagegaan is de bedoelde rechtsvraag in Tsjechië nog niet beantwoord.

Een andere vraag die hiermee verband houdt, is de vraag of de constatering van het Hooggerechtshof dat “football matches” moeten worden gezien als “matters of the whole society” en dat de voetbalsport op grond van de gegeven argumentatie ‘matters of general interest’ omvat, ook meebrengt dat het niveau van de sporters, teams en wedstrijden er niet toe doet. Behoort, met andere woorden, een voetbalderby in een lage klasse met een handvol toeschouwers ook tot ‘matters of general interest’? Voor zover bekend heeft het Hooggerechtshof zich ook over deze rechtsvraag nog niet specifiek uitgelaten. De vraag wordt niettemin door de verdediging van David J. in zijn hoger beroep opgeworpen en komt dadelijk nader aan de orde.

Er zijn nog enkele andere kenmerken van artikel 331 en 332 TWvSr die voor de zaak-J relevant zijn, zoals het feit dat alleen al het accepteren of doen van een belofte van geld, in dit kader strafrechtelijke aansprakelijkheid oplevert. Anders dan het complexe bestanddeel ‘matters of general interest’ zijn dit vrij eenduidige kenmerken die bovendien minder interessant zijn in relatie tot het Nederlands strafrecht (zie paragraaf 4.2). Ze laten zich goed bespreken naar aanleiding van de uitspraken zelf. De bedoelde kenmerken worden door het gerechtshof benoemd en komen in de nu volgende analyse van de strafzaak dus vanzelf aan bod.

2.3 De uitspraken in de zaak-J

2.3.1 Inleiding

In 2013 kwam naar buiten dat in Tsjechië een opsporingsonderzoek liep naar grootschalige gokgerelateerde matchfixing in het voetbal. Bij de Tsjechische voetbalclub FK Teblice viel op dat de destijds 21-jarige verdediger David J. een training miste. Later zou blijken dat hij op dat moment door de politie werd verhoord en, naast vijftien andere personen, zou worden vervolgd wegens corruptie op grond van vermeende betrokkenheid bij de ontdekte matchfixing.⁸

⁸ Zie onder meer english.radio.cz/twelve-footballers-charged-match-fixing-scandal-8543016; www.idnes.cz/fotbal/domaci-souteze/sazkarska-afra-v-ceskem-fotbale-seznam-obvinenych.A131004_163233_fot_dsouteze_min. Ook in het dadelijk te bespreken arrest van het gerechtshof in de zaak-J wordt kort ingegaan op het schandaal zelf en de daarbij betrokken personen. Een aantal van de verdachten zijn in Slowakije berecht en veroordeeld.

De uitspraak in eerste aanleg liet lang op zich wachten. David J. werd pas op 1 september 2018 door de rechtbank in Strakonice veroordeeld. Ruim een jaar later, op 26 november 2019 volgde de uitspraak in hoger beroep bij het gerechtshof in České Budějovice, welk hoger beroep door David J. zelf was ingesteld. In de volgende bespreking staat (de Engelse vertaling van) het arrest in hoger beroep centraal.⁹ De omvang van hoger beroep in Tsjechië is evenwel iets anders dan in ons land en beperkt zich grotendeels tot het beoordelen van aangevoerde schendingen van recht en verzuim van vormen in eerste aanleg.¹⁰ Het gerechtshof neemt de uitspraak van de rechtbank aldus als vertrekpunt en komt bij een bevestigend arrest, zoals in dit geval, soms tot de enkele constatering dat met het oordeel in eerste aanleg niets mis is en soms tot een aanvulling op het oordeel van rechtbank. In zoverre zijn beide uitspraken relevant en wordt in dit onderzoek gesproken over het meervoud ‘uitspraken’ in de zaak-J.

2.3.2 De uitspraken

In eerste aanleg wordt David J. veroordeeld ter zake van éénmaal passieve omkoping (artikel 331 TWvSr) en driemaal het medeplegen van actieve omkoping (artikel 332 TWvSr). Er wordt een gevangenisstraf opgelegd voor de duur een jaar, geheel voorwaardelijk met een proeftijd van anderhalf jaar. Dat betreft in dit geval tevens de minimumstraf. Vanwege de aangenomen toepasselijkheid van artikel 332 lid 2 onder a TWvSr – dat het ging om een “substantial profit” – ligt de op te leggen gevangenisstraf tussen één en zes jaar, maar deze mag wel geheel voorwaardelijk worden opgelegd.

De passieve omkoping bestond hieruit, dat hij was benaderd om 7000 euro aan te nemen “while being aware that this bribe is being offered to the players for influencing the football match in the Junior Football League” tussen FK Teblice en een ander team, “specifically for ensuring that 4 or more goals would be scored during the match”. De wedstrijd zelf ging niet door omdat een gokinstantie alarm had geslagen op grond van verdacht gokgedrag in relatie tot de wedstrijd. Zoals de eerder weergegeven delictsomschrijving van artikel 331 TWvSr laat zien, is dit laatste evenwel niet relevant; doorslaggevend is of sprake is van het aanvaarden van de “bribe” of “promise of a bribe” en dat dit “in relation to procuring matters of general interest” plaatsvindt.

In hoger beroep wordt namens David J. erover geklaagd dat de rechtbank tot een bewezenverklaring is gekomen van de aanvaarding van het aanbod (“accepting” the bribe

⁹ Zie over methodologische aspecten van het gebruik van het arrest, de opmerkingen daarover in paragraaf 1.3.

¹⁰ Vgl. Karabec, Vlach, Hulmáková e.a. 2017, p. 77. Het gerechtshof in de zaak-J verwoordt dit als volgt (in de Engelse vertaling): “Pursuant to Section 254(1) of the Criminal Code, unless the court of appeal rejects or refuses an appeal pursuant to Section 253 of the Criminal Code, the Court of Appeal reviews the lawfulness and justification of those separable statements of the verdict against which the appeal is filed, and reviews the accuracy of the procedure applied in the proceedings prior to the issue of the relevant statements with regard to the objected errors. The court of appeal only takes into account any errors not objected to in the appeal if they have any impact on the accuracy of the statements against which the appeal is filed. (...) If an eligible person files an appeal against a statement of guilt, the court of appeal acting pursuant to Section 254(3) of the Criminal Code also reviews the statement of guilt in relation to the errors objected to and any other statements based on the statement of guilt, regardless of whether an appeal against these statements has been filed.”

or promise of a bribe). Volgens de verdediging zou de verdachte het aanbod juist hebben afgeslagen.

Het gerechtshof constateert geen gebreken in het oordeel en de motivering van de rechtbank op dit punt. Algemeen overweegt het gerechtshof:

“The crime referred to above is one of the so-called prematurely accomplished delicts because the characteristic “has a bribe promised” is a form of preparation deemed by the legislator to be an accomplished crime in view of the significant harm to the society arising from this behaviour. This characteristic of the objective aspect of the criminal delict is accomplished through the offender’s actions if the offender does not reject the offer and agrees with the offer explicitly or implicitly. The fact whether the offender has actually accepted the bribe is irrelevant because even the acceptance of a promise is sanctionable.”¹¹

Het gerechtshof is niet onder de indruk van de stelling dat de verdachte het aanbod zou hebben afgeslagen en verwijst daarbij naar het gebruikte bewijs. Uit opnames die onderdeel uitmaken van het dossier, blijkt dat de verdachte tijdens een gesprek met de actieve omkoper “first informs the calling person (...) that only himself and the player [K.] will influence the match and later reassures [the calling person] that he “will see a clear one, just make sure you have the 7,000 Es””.¹²

De verdediging klaagt in hoger beroep voorts over de bewezenverklaring van het bestanddeel “matters of general interest” bij zowel de passieve als actieve omkoming, in het bijzonder bij de passieve omkoping waar de bewezenverklaring verwijst naar de “Junior Football League”. Aangevoerd wordt dat “the assessed cases did not involve a premium football competition, and the matches that were to be manipulated with participation of the accused according to the prosecution could not have had any impact on the public sphere”.

Het gerechtshof verwierpt ook deze klachten. Daartoe verwijst het uitgebreid naar de rechtspraak van het Hooggerechtshof, zoals die in paragraaf 2.2 is weergegeven. Maar interessant is dat het gerechtshof ook een meer specifieke, eigen visie op ‘matters of general interest’ geeft. Zoals dadelijk blijkt, biedt die visie het hof een concrete grondslag om afwijzend te reageren op de deelklacht dat de betreffende wedstrijden van te gering niveau waren om van ‘general interest’ te zijn. Het gaat om de volgende overwegingen, waarbij erop zij gewezen dat het tot nu toe gehanteerde begrip ‘matters of general interest’ in de Engelse vertaling van het arrest wordt omschreven als ‘affairs of public interest’:

“As the term “dealing with affairs of public interest” is not defined expressly in law, specification of what is included under this term is left to the case law, which is the basis of the basic criteria described above (for example Decision No. 17/1978, No. 16/1988 Coll. Dec.) or the legal theory, according to which “dealing with affairs of public interest” includes, for example, performance of tasks whose due and unbiased completion is in the interest of generally the whole society. Therefore, the

¹¹ Deze redenering is ook terug te vinden in een recent arrest van het Tsjechisch Hooggerechtshof van 9 januari 2019, 7 Tdo 1585/2018, beschikbaar op kraken.slv.cz/7Tdo1585/2018.

¹² Hoewel uit deze opname de aanvaarding van het aanbod kan worden afgeleid en dit aldus bewijs oplevert van “accepting a promise of a bribe”, valt op dat in de bewezenverklaring zelf het bestanddeel “accepting” – wat per saldo de kern van het verwijt betreft – ontbreekt. Omdat dit evenwel niet een vraagstuk van materieel recht raakt, maar van (correcte toepassing van) procesrecht, is de vraag of dit bij het Hooggerechtshof tot cassatie zou kunnen leiden voor dit onderzoek niet interessant.

term refers especially to activities in state and self-government affairs, but also satisfaction of generally important economic, medical, social and other needs of major significance (see Novotný, O. et al. *Trestní právo hmotné*, Part II, Special Section, revised issue. Prague: ASPI Publishing, 2004, p. 250)."

"When assessing the question whether the discussed actions constitute a bribe the accused promised, provided, accepted or had promised in relation to "dealing with affairs of public interest", it is necessary to apply the principles referred to above and the affairs associated with organisation and operation of football competitions cannot be simplified by the statement that the organising entity is a voluntary association whose activities and organisation should be exempt from the state's interventions. In this context, it is necessary to recognise the importance of football and the role football plays in the society. Most importantly, it is necessary to remember that while football is a sports discipline, it plays a much more significant role. One cannot disregard the fact that football is of major significance in organising international competitions culminating in Olympic games, which in addition to the greatest global sports competition between nations and states are also a major source of financial and economic revenue reaching beyond the borders of individual states and continents. In this context, it is very fitting to mention that not only marketing and commercial companies are interested in organising and holding football competitions, as betting companies play a major role and contribute to other activities in various sports disciplines, including football. This interconnection between sport and economic relationships therefore cannot be overlooked and it is therefore very important to focus on correctness and fairness of all competitions because their results are reflected in the selection of individual clubs in European, as well as global competitions and rankings of football teams. It is therefore necessary to remember all these aspects when interpreting the term "dealing with affairs of public interest" and perceive football in its social role, as additional activities important for the society are derived from it. Rather than being a matter of interest for several individuals or a small group of people, these matters are the interest of the entire society (regarding this compare the Decision of the Supreme Court of the CR, Ref. No. 7 Tdo 1057/2008)."

Het gerechtshof lijkt het begrip 'matters of general interest' (of 'affairs of public interest') iets ruimer te benaderen dan het Hooggerechtshof dat doet in de behandelde cassatierechtspraak. Op basis van de gepresenteerde factoren overweegt het hof: "This interconnection between sport and economic relationships therefore cannot be overlooked and it is therefore very important to focus on correctness and fairness of all competitions (...)." Daarna wordt in het arrest, na de zojuist opgenomen citaten, nog concreet gewezen op de omstandigheid dat in de onderhavige matchfixingszaak in haar volle omvang, "the interconnection between football competitions and betting companies was abused to gain unjust enrichment for a group of individuals". Dat bevestigt volgens het hof dat de betrokkenen "violated the affairs of public interest". Ten slotte komt het hof uitdrukkelijk terug op de deelklacht dat dat de betreffende wedstrijden van te gering niveau waren om tot 'matters of general interest' gerekend te worden:

"For the sake of completeness, it should also be mentioned in response to the objections of the appealing party that the conclusions referred to above have an impact not only on top competitions, but also on competitions at lower levels where matches are subject of this assessment because these are also related to the financial interests of a specific group of individuals, notwithstanding the fans of the relevant teams, who anticipate the matches to be played according to fair play rules."

Het voorgaande wekt de indruk dat volgens de rechtsopvatting van het hof, alle wedstrijden in de voetbalsport 'matters of general interest' zijn in het kader van artikel 331 en 332 TWvS, in ieder geval voor zover kan worden beargumenteerd dat met het

plaatsvinden van dergelijke wedstrijden financiële belangen zijn gemoeid. Hoe die belangen moeten worden gewogen blijkt overigens niet, maar het hof lijkt de drempel niet erg hoog te willen plaatsen. Opvallend is ten slotte dat het belang van toeschouwers dat wedstrijden eerlijk verlopen, weliswaar wordt genoemd en daarmee wordt erkend, maar onduidelijk blijft of het hof dat binnen of buiten de juridische redenering plaatst. De uitdrukking “notwithstanding” (“ponecháme-li stranou” in de originele Tsjechische tekst) laat ruimte voor beide opvattingen (vergelijk het subtiële verschil tussen “afgezien van” en “nog afgezien van”). Hoe dan ook is het evident dat inbreuken op ‘fair play’ in de ogen van het hof altijd van belang zijn als zij schade toebrengen aan financiële belangen (zie zojuist: “This interconnection between sport and economic relationships therefore cannot be overlooked and it is therefore very important to focus on correctness and fairness of all competitions.”). Bij betalende toeschouwers zal dat verband snel te maken zijn.

Zoals gezegd werd de verdachte David J. in eerste aanleg niet alleen veroordeeld wegens passieve omkoping (artikel 331 TWvSr), maar ook wegens het driemaal medeplegen van actieve omkoping (artikel 332 TWvSr). De klacht van de verdediging dat ook bij deze actieve omkoping geen sprake was van ‘matters of general interest’ is door het hof geïntegreerd besproken en afgewezen op grond van de zojuist behandelde overwegingen. Daarnaast komt de verdediging in dit verband op tegen het bewijsoordeel van de rechtbank dat het opzet van de verdachte gericht was op het omkopen van anderen. Ook die klacht verwerpt het hof, onder verwijzing naar verschillende bewijsmiddelen in het dossier. Het hof wijst daarbij allereerst op het georganiseerde verband dat uit het geheel van de telecommunicatie in het strafdossier blijkt:

“In the case of the accused (...), who was excluded from the joint proceedings held under the group criminal case, the sentencing verdict relies in particular on the record of his telecommunication contact with persons involved in manipulating football matches. Once the reader becomes familiar with the way in which the individuals involved communicated with each other and the nicknames they used to refer to specific individuals, the course of the recorded communication by phone provides information indicating beyond any doubt that the participants of the telecommunication contact are arranging to influence specific football matches for a reward promised to the players in these matches.”

Daarnaast verwijst het naar verklaringen van getuigen en medeverdachten dat de verdachte David J. inderdaad betrokken zou zijn bij matchfixing, en naar een verklaring van David J. zelf in het vooronderzoek, waarin hij zijn betrokkenheid op onderdelen bevestigt.

Het gerechtshof laat het oordeel van de rechtbank dus in stand. Zoals gezegd had de rechtbank David J. veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van een jaar. Het gerechtshof ziet daarin geen gebreken. Van “substantial profit”, de strafverzwarringsgrond in artikel 332 lid 2 onder a TWvSr, is ook volgens het hof sprake omdat met de actieve omkoping meer dan het grensbedrag van CSK 500.000 gemoeid was (destijds ca. 21.000 euro, thans ca. 20.000 euro). Daarbij benadrukt het hof nogmaals dat het in de context van de corruptiebepalingen niet alleen gaat om daadwerkelijke betalingen, maar ook om “promises” van betalingen. Het hof laat zich ten slotte nog ontvallen dat de rechtbank “opted for very moderate punishment, especially in a situation where the accused failed

to express any remorse with regard to his contribution to corrupt behaviour as he denies this to have been intentional”.¹³

2.4 Conclusie

Uit de bespreking van de zaak-J tegen de achtergrond van de Tsjechische corruptiedelicten is gebleken dat die delicten in belangrijke mate van toepassing kunnen zijn op gevallen van veelvoorkomende matchfixing. Dat ligt ten eerste hieraan, dat de corruptiedelicten zelf (ook) de voorfase van daadwerkelijke omkoping strafbaar stellen, in zoverre dat reeds het accepteren van een belofte van beloning (passieve omkoping) en het doen van die belofte (actieve omkoping) strafbaar is. Daarbij is niet relevant of het gekomen is, of kon komen, tot de uitvoering van de gedragingen die de aanleiding vormen voor de belofte. Ten tweede is een vloeiende overgang zichtbaar tussen publieke omkoping, met het kernbegrip ‘matters of general interest’, en private omkoming. Ook gedragingen in op het eerste oog zuiver private sectoren kunnen publieke omkoping opleveren als daarbij ‘matters of general interest’ op het spel staan. De rechtspraak laat zien dat, algemeen gesproken, sport betrekking heeft op ‘matters of general interest’. Op grond van welke criteria precies moet worden beoordeeld welke sportwedstrijden wel en welke niet tot die sfeer kunnen worden gerekend, is nog niet duidelijk. Niettemin staat vast dat de verwevenheid van financiële belangen met de sport een belangrijke grondslag vormt voor de conclusie dat sprake kan zijn van ‘matters of general interest’. Daardoor ontstaat de indruk dat die kwalificatie van toepassing is zodra kan worden gezegd dat op het geaggregeerde niveau van alle personen en instanties die zijn betrokken bij dergelijke wedstrijden, financiële belangen op het spel staan. Op een schaal van lage naar hoge competities lijkt de grens in dat geval niet hoog te worden geplaatst.

¹³ Volledigheidshalve zij hier vermeld dat voorwaardelijk veroordelingen bij corruptie zeer regelmatig lijken voor te komen in Tsjechië. Zie daarvoor het OECD-rapport *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention - Phase 4 - Follow-up Report Czech Republic, 2019, Two-Year Follow-Up, Updated 2021*, beschikbaar op https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/12/implementing-the-oecd-anti-bribery-convention-phase-4-follow-up-report-addendum-czech-republic_bc8dd60c/c8c4ab84-en.pdf.

Hoofdstuk 3

De Belgische tenniszaak

3.1 Inleiding; de Maestro-zaak

België scoort relatief stabiel op de eerdergenoemde internationale *Corruption Perceptions Index*. Het land schommelt de laatste jaren tussen de vijftiende en twintigste plaats op die wereldranglijst, waarbij een hoge score een hoge corruptiebestendigheid weergeeft.¹ Wel wordt België, net als Tsjechië, van tijd tot tijd opgeschrikt door matchfixingschandalen.² Geruchtmakend is onder meer de voetbalzaak-Ye, die draaide om een feitencomplex van circa twintig jaar geleden, met meer dan dertig verdachten, maar waarvan de strafzaken pas in 2014 (eerste aanleg) en 2015 (hoger beroep) plaatsvonden.³ Van recentere datum is de voetbalzaak die bekendstaat onder de namen *Operatie Propere Handen* en *Operation Zero*. De feiten zouden hebben plaatsgevonden in het speelseizoen 2017-2018, maar de zaak met bijna zestig verdachten wacht op dit moment nog op berechting in eerste aanleg.⁴ Ten slotte kan worden gewezen op de zogenoemde Maestro-zaak, een schandaal in de Belgische tenniswereld met internationale vertakkingen, zoals die overigens ook in hoge mate aanwezig waren in de genoemde voetbalzaken. In de Maestro-zaak deed de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen op 30 juni 2023 uitspraak tegen 28 verdachten. Dit vonnis staat hieronder centraal.⁵ ‘Maestro’ verwijst naar de bijnaam van de hoofdverdachte, maar de zaak wordt ook wel die van de Armeens-Belgische bende genoemd vanwege het georganiseerd verband tussen de betrokkenen, van wie een groot aantal de Armeense nationaliteit hebben.⁶

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de onderdelen van Belgisch materieel strafrecht die in het vonnis tegen de verdachten in de Maestro-zaak van bijzondere betekenis zijn geweest.⁷ Aan die betekenis wordt inhoud gegeven door rekening te houden met de

¹ Zie www.transparency.org en voorts de eerste voetnoot van het vorige hoofdstuk.

² Een beknopt overzicht wordt geboden in De Keyzer 2025, p. 245-248.

³ Zie hierover onder meer Vanwersch & Hardyns 2023. De zaak kwam naar verluidt aan het rollen door onderzoek van het VRT-programma *Panorama*. Zie over het hoger beroep o.a. <https://nos.nl/artikel/2075955-straffen-belgische-matchfixingzaak-flink-verhoogd>.

⁴ Zie o.a. <https://www.hln.be/belgisch-voetbal/zes-jaar-na-propere-handen-is-een-uitspraak-nog-lang-niet-in-zicht~ab6850d0/>. Vgl. voorts De Keyzer 2025, 247-248.

⁵ Zie paragraaf 1.3 voor details over (het gebruik van) het vonnis.

⁶ Voor een beeldrapportage over de strafzaak, zie www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/04/25/proces-match-fixing-tennis-oudenaarde/.

⁷ Volledigheidshalve zij vermeld dat in België inmiddels een nieuwe Strafwetboek is aangenomen. Zie voor de bijzondere misdrijven www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/2024/02/29/2024002088/staatsblad. Het is nog niet in werking getreden. Op basis van de publicatiegegevens en navraag bij Belgische collega's, is niet het vermoeden gerezen dat in de voor dit hoofdstuk relevante misdrijven fundamentele wijzigingen plaatsvinden. Sterker nog: menigeen is verbaasd dat niet is voorzien in de nodige

vormgeving van Nederlands materieel strafrecht.⁸ Er vindt dus een selectie plaats op grond van de verwachte relevantie voor Nederland. Deze selectie laat zich het beste bespreken aan de hand van een kort overzicht van de door de rechtbank vastgestelde feiten.

De zaak komt aan het rollen door signaleringen van de Belgische Kansspelcommissie, mede op aangeven van enkele gokinstellingen. Door bepaalde gokkers werden grote winsten gemaakt met betrekking tot specifieke aspecten van tenniswedstrijden, bijvoorbeeld tussenstanden, waarbij ook naar voren kwam dat dikwijls met verschillende accounts via hetzelfde IP-adres werd gegokt. Uiteindelijk wordt duidelijk, mede aan de hand van intensieve rechtshulp van andere landen zoals de Verenigde Staten, Duitsland, Engeland, Frankrijk, Egypte en Nederland, dat sprake is geweest van grootschalige gokgerelateerde wedstrijdmanipulatie en dat ruwweg drie categorieën verdachten zijn te onderscheiden: de organisatoren van de wedstrijdmanipulaties (waaronder ‘Maestro’), de tennissers zelf en ten slotte een grote groep geldezels die hun bankrekening of gegevens beschikbaar stelden voor zowel geldoverdrachten als het gokken. De schaal van de betrokkenen wordt vele malen groter ingeschat dat de 28 verdachten die uiteindelijk terechtstaan. Het vermoeden bestaat dat meer dan 180 spelers waren betrokken en dat meer dan 375 wedstrijden zijn gemanipuleerd.⁹

In de strafzaak komt het tot veroordelingen op grond van zes te onderscheiden strafbare feiten.¹⁰ Allereerst wordt een deel van de verdachten – organisatoren en tennissers – veroordeeld ter zake van het medeplegen van oplichting (artikel 496 van het Belgisch Strafwetboek, hierna ook BSw). Het gaat dan om het oplichten van de gokinstellingen door, kort gezegd, het opstrijken van gemanipuleerde gokwinsten door het gebruik van bedrieglijke middelen. Voorts is een aantal van de organisatoren veroordeeld voor het overtreden van artikel 4 van de Belgische Kansspelwet, waarin strafbaar wordt gesteld het deelnemen aan een kansspel indien de betrokkene rechtstreekse invloed kan hebben op het resultaat daarvan. Daarnaast is een deel van de verdachten (enkele organisatoren en geldezels) veroordeeld voor twee valsheidsdelicten: valsheid in geschrifte (artikel 193, 196, 213 jo. 214 BSw) en valsheid in informatica (artikel 193 jo. 210bis BSw). In de kern zijn deze feiten verwezenlijkt door het verkrijgen van goktickets (reçu’s uit gokterminals) respectievelijk door het invoeren van gegevens in een informaticasysteem, waarbij in beide gevallen sprake was van valsheid (de verholen omstandigheid dat het resultaat van het kansspel was gemanipuleerd dan wel de verholen omstandigheid dat de identiteitsgegevens niet juist waren). Ten slotte gaat het om twee strafbare feiten die samenhangen met het voorgaande: deelneming aan een criminele organisatie (artikel 322 e.v. BSw) en witwassen (artikel 505 BSw). Waar het bewijs dat toeliet, is ten aanzien van

wijziging van de kwetsbaar geachte strafbaarstelling van private omkoping in dit verband (zie paragraaf 3.4.3).

⁸ Zie hierover ook de opmerkingen in paragraaf 1.3.

⁹ Voor enkele nieuwsberichten over de zaak, zie www.knack.be/sport/andere-sporten/tennis/match-fixing-in-het-tennis-182-spelers-375-vervalste-matchen-en-28-beklaagden/ en <https://www.hbvl.be/sport/tennis/vijf-jaar-cel-voor-maestro-die-tenniswedstrijden-vervalste-meer-dan-95-miljoen-euro-gokwinsten-verbeurd-verklaard/26172653.html>.

¹⁰ Voor de hierboven korthedshalve als organisatoren aangeduide verdachten zijn gevangenisstraffen opgelegd, variërend van enkele maanden tot vijf jaar voor hoofdverdachte Maestro. Ook werd meer dan 9 miljoen euro verbeurdverklaard. De tennissers werden veroordeeld zonder strafoplegging.

bepaalde verdachten, ook tennissers, bewezen verklaard dat zij hebben deelgenomen aan een organisatie die het plegen van misdrijven tot oogmerk heeft. Het witwassen heeft vanzelfsprekend te maken met de gokwinsten, die onder deze omstandigheden evident van misdrijf afkomstig kunnen worden geacht.

De onderstaande bespreking beperkt zich in beginsel tot twee delicten: oplichting (artikel 496 BSw; paragraaf 3.2) en artikel 4 van de Belgische Kansspelwet (paragraaf 3.3). De reden voor deze selectie ligt om te beginnen in de schaal van de zaak en van het bewijs. Het onderzoek en bijgevolg het strafdossier zijn zo omvangrijk en gedetailleerd, dat vermoedelijk elk strafrechtstelsel de feiten had kunnen verbinden aan één of meer delictsomschrijvingen. Meer inhoudelijk is de constatering dat deelneming aan een criminele organisatie en witwassen veronderstellen dat andere, daaraan verbonden strafbare feiten kunnen worden gelokaliseerd, ook al is dat in doorgaans meer abstracte zin (bij deelneming aan een criminele organisatie in het daarvoor vereiste oogmerk, en bij witwassen in de vaak op rechtsvermoedens gebaseerde conclusie dat geld afkomstig is van misdrijf). In die zin verschilt het Belgische strafrecht niet van het Nederlandse en wordt de vraag verlegd naar indicaties voor of toepasselijkheid van die andere misdrijven, zoals hier onder meer het medeplegen van oplichting. Wat de valsheidsdelicten betreft, kan de conclusie luiden dat de factoren die de valsheid bepalen, hetzij dezelfde factoren zijn die de misdelen bij oplichting van inhoud voorzien, hetzij factoren betreffen die geheel losstaan van de matchfixingscontext (identiteitsfraude). Per saldo is het oplichtingsdelict in deze context interessanter, omdat de veroordeling van de sporters zelf rust op het medeplegen van dit delict (het aanvullend deelnemen aan een criminele organisatie is daarvan een afgeleide). Ten slotte verdient artikel 4 van de Belgische Kansspelwet aandacht, omdat de Nederlandse kansspelwetgeving deze strafrechtelijke aansprakelijkheid van de gokker niet kent (zie de bespreking aldaar, paragraaf 4.3).

Over de Belgische strafbaarheid van matchfixing en van daaraan deelnemende sporters in het bijzonder, moet nog het volgende worden opgemerkt. Voor deze strafbaarheid wordt in België doorgaans gewezen op de zogenoemde private omkoping zoals omschreven in artikel 504*bis* BSw. Het valt op dat deze bepaling in de Maestro-zaak niet is gebruikt. Dat houdt verband met het standpunt dat zowel in de literatuur als door het Belgisch federaal parket wordt ingenomen, dat de delictsomschrijving van private omkoping de nodige kwetsbaarheden kent in het kader van de bestrijding van matchfixing.¹¹ Interessant is dat een deel van die kwetsbaarheid vergelijkbaar is met een Nederlandse kwetsbaarheid, gelegen in het gemeenschappelijk bestanddeel 'lasthebber' (zie voor Nederland paragraaf 4.2.2). De Belgische kwetsbaarheid is evenwel nog groter, omdat private omkoping daar een minder ruime strekking heeft dan bij ons. Omdat in België aandacht is besteed aan de kwetsbaarheid die Nederland met België gemeen heeft, en daarvoor oplossingen zijn voorgesteld in de wetenschap, wordt in paragraaf 3.4

¹¹ In paragraaf 3.4 wordt hierop nader ingegaan. Voor het standpunt van het federaal parket, zie www.om-mp.be/nl/artikel/manipulatie-van-sportwedstrijden-grootste-bedreiging-van-heden-daagse-sport. Ook heeft federaal magistraat mr. Lukowiak, betrokken bij de Belgische tenniszaak, ten behoeve van deze rapportage bevestigd dat de kwetsbaarheden in artikel 504*bis* BSw eraan hebben bijgedragen dat het OM in de tenniszaak niet (tevens) voor dit anker is gaan liggen.

volledigheidshalve nog ingegaan op de hoofdpunten van dat vraagstuk, ook al vloeit die behandeling niet direct voort uit de Belgische tenniszaak.

3.2 Oplichting

Zoals gezegd is oplichting strafbaar gesteld in artikel 496 BSw. De kern van die bepaling luidt thans als volgt:

“Hij die, met bedrieglijk opzet, beoogt een onrechtmatig economisch voordeel voor zichzelf of voor een ander te verwerven, hetzij door gebruik te maken van valse namen of valse hoedanigheden, hetzij door listige kunstgrepen aan te wenden om te doen geloven aan het bestaan van valse ondernemingen, van een denkbeeldige macht of van een denkbeeldig krediet, om een goede afloop, een ongeval of enige andere hersenschimmige gebeurtenis te doen verwachten of te doen vrezen of om op andere wijze misbruik te maken van het vertrouwen of van de lichtgelovigheid, wordt gestraft met gevangenisstraf van een maand tot vijf jaar en met geldboete van zesentwintig euro tot drieduizend euro.”¹²

In de tenlasteleggingen in de Maestro-zaak was dit verwijt, naast het kwalificatieve deel, beknopt feitelijk uitgewerkt met de zinsnede: “(...) namelijk het verwerven van onterechte gokwinsten ingevolge gemanipuleerde tenniswedstrijden en andere sportwedstrijden ten aanzien van verschillende gokinstellingen”.

Ten aanzien van hoofdverdachte Maestro komt de rechtbank tot een bewezenverklaring met de volgende motivering:

“De rechtbank stelt vast dat de 1^{ste} beklaagde gokte op wedstrijden via gokwebsites. Het enige doel dat hij met het vervalsen van de wedstrijden had, was om aanzienlijke winsten te boeken ten nadele van de gokkantoren en de eerlijke klanten van die kantoren. Er werden op onrechtmatige manier gelden van de gokkantoren of gelden die naar andere spelers zouden gegaan zijn bij een eerlijk verlopen wedstrijd toegeëigend. Hij maakte daarbij gebruik van listige kunstgrepen als bedrieglijk middel, door te gokken op wedstrijden die hij liet vervalsen. Die listige kunstgrepen waren misleidend omdat men misbruik maakte van het vertrouwen van de gokkantoren en andere spelers in het eerlijk verloop van de wedstrijden. Het gokken op die vervalste wedstrijden kan worden gezien als de vereiste materiële daad. Ten slotte is er een causaal verband tussen het vervalsen van de wedstrijden als bedrieglijk middel en de afgifte van de gelden door de gokkantoren. Zonder het vervalsen van de wedstrijden zou de 1^{ste} beklaagde in deze zaak immers zijn weddenschappen niet steeds gewonnen hebben. De afgifte of de aflevering bestaat erin dat de gokkantoren de 1^{ste} beklaagde zijn winsten moesten uitkeren.”

Deze motivering wordt vervolgens ook ten grondslag gelegd aan de bewezenverklaring bij andere verdachten die op de wedstrijden hebben gegokt terwijl zij wisten dat de wedstrijden gemanipuleerd waren. Zoals eerder aangegeven, wordt aan de tennissers, die meer op afstand stonden van het gokken, het medeplegen (artikel 66 Swb) van deze oplichting verweten en acht de rechtbank dit medeplegen ook bewezen. Daartoe overweegt de rechtbank in het bijzonder:

¹² Dit betreft de tekst van de wet na wetwijziging in 2023 (W 2023-07-12/10, art. 16, 153, ter uitvoering van Richtlijn 2019/713/EU; inwerkingtreding op 18 september 2023; zie daarvoor nader www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/article.pl?language=nl&lg_txt=n&cn_search=2023071210). De wijzigingen hebben het delict ruimer gemaakt en aldus geen invloed op de factoren die de rechtbank doorslaggevend heeft geacht. Vgl. De Keyser 2025, p. 282 e.v.

“Met betrekking tot [zeven verdachten] stelt de rechtbank vast dat zij tenniswedstrijden hebben vervalst. De rechtbank is van oordeel dat zij willens en wetens en met opzet hebben deelgenomen aan de oplichting die erin bestond met voorkennis te gokken op gemanipuleerde tenniswedstrijden in verschillende gokinstellingen. Hun deelneming aan dit misdrijf was dermate essentieel. In het geval zij hun tenniswedstrijden niet hadden vervalst, kon er niet gegokt worden op de door de criminele organisatie bedoelde wijze om de wederrechtelijke winsten te genereren. De vaststelling dat zij met gokkers geen enkel contact hadden of de gokwinsten van de gokinstellingen niet ontvingen, doet hieraan geen afbreuk. Door het feit dat de tennisspelers geld kregen voor het vervalsen, wisten zij maar al te goed dat zij hun wedstrijden vervalsten zodat er op gegokt kon worden.

De rechtbank besluit dan ook dat deze [verdachten] zich schuldig maakten als mededaders overeenkomstig artikel 66 3^e Sw., aan feiten van oplichting (...).”

Wat betreft de bewezenverklaring van oplichting door listige kunstgrepen, lijkt de rechtbank hier geen verrassend ruime interpretatie te hanteren en datzelfde geldt voor het medeplegen. In de literatuur wordt op grond van de Belgische jurisprudentie bevestigd dat het oplichtingsdelict een zeer ruime invulling heeft gekregen.¹³ Wel is dogmatisch interessant dat – hoe omvangrijk de wedstrijdmanipulatie ook is – de ‘aanwending’ van die manipulatie richting de gokinstellingen uit niet veel meer bestaat dan het verzwijgen ervan. Dat in dit verzwijgen toch de aanwending van alle achterliggende manipulatie is gelegen, heeft te maken met het uitgangspunt dat de gokinstelling het vertrouwen heeft en mag hebben dat van die manipulatie geen sprake is, en dat de gokinstelling stellig niet tot de overeenkomst en afgifte was overgegaan als zij van die manipulatie op de hoogte zou zijn geweest.¹⁴ Er zijn in de Belgische cassatierechtspraak veel voorbeelden aan te wijzen waarin de in stand gelaten oplichting scharniert op vergelijkbare uitgangspunten.¹⁵

Met deze vaststellingen volsta ik hier omdat, zoals in paragraaf 4.3 aan de orde komt, het oplichtingsdelict in Nederland eveneens (vergelijkbaar) ruim wordt geïnterpreteerd. Niettemin biedt de Maestro-zaak een concreet voorbeeld waarin deze ruime interpretatie ook succesvolle toepassing heeft gekregen bij gokgerelateerde matchfixing. Voorts past hier als voor de hand liggende relativering dat succesvol gebruik van de strafbaarstelling van (het medeplegen van) oplichting, bewijsmiddelen vereist die de manipulatieve afspraken met de sporters, de daaropvolgende wedstrijdmanipulatie en de relatie tot de gokuitkeringen voldoende in kaart brengen. Ook wanneer kan worden teruggevallen op schakelbewijs en poging tot oplichting zal het verzamelen van dit bewijs in de regel niet eenvoudig zijn.

¹³ Zie o.a. De Nauw & Deruyck 2020, p. 507-517 en Spriet & Waeterinck, p. 260 e.v. Zie in het bijzonder voor oplichting in het kader van matchfixing: Vandercruysse 2024, p. 49-50.

¹⁴ Vandercruysse bespreekt een eerdere ongepubliceerde rechtszaak met betrekking tot gokgerelateerde matchfixing in het voetbal, waarbij opvalt dat bepaalde sporters in eerste aanleg nog werden vrijgesproken van het medeplegen van oplichting, omdat het zij het vereiste opzet niet zouden hebben gehad. In hoger beroep kwam de rechter evenwel tot een veroordeling, waarbij de indruk ontstaat dat de beroepsrechter uitgaat van ruimere ervaringsregels in dit kader, in zoverre dat sporters die zich inlaten met dergelijke manipulatie in beginsel heel goed zullen weten waarvoor die manipulatie uiteindelijk dient. Zie Vandercruysse 2024, p. 49-50. Overigens wordt op deze zaak ook ingegaan in de zeer lezenswaardige ‘masterproef’ van A. Degryse (Degryse 2020, p. 51-52).

¹⁵ Zie De Nauw & Deruyck 2020, p. 513-516.

3.3 Gokken met rechtstreekse invloed op het resultaat

In 2011 is aan de Belgische Kansspelwet een reeks bepalingen toegevoegd, waaronder het huidige artikel 4, derde lid, dat luidt: “Het is eenieder verboden deel te nemen aan enig kansspel indien de betrokkene een rechtstreekse invloed kan hebben op het resultaat ervan.”¹⁶ De wetgever gaf daarbij de volgende toelichting:

“Ook diegene die een «rechtstreekse» invloed kunnen uitoefenen op het resultaat van een kansspel zullen in de toekomst kunnen worden bestraft. Dit blijkt uit de omkoopschandalen in het verleden. Het verbod is beperkt tot diegenen die een «rechtstreekse» invloed hebben. Een hondenafrichter en een paardeneigenaar hebben normalerwijze geen rechtstreekse invloed op het resultaat van de wedstrijd, tenzij zij bijvoorbeeld hun dieren doping hebben toegediend. Een jockey heeft wel rechtstreekse invloed op het resultaat van de wedstrijd omdat hij redelijkerwijze het dier zelf manipuleert. Ook buiten de dierensporten kan men deze redenering doortrekken. Zo heeft een voetbaltrainer rechtstreekse invloed op het wedstrijdverloop van de match want hij beslist uiteindelijk welke spelers hij op het veld plaatst.”¹⁷

Omkopingsschandalen hebben dus kennelijk bijgedragen aan de invoering van deze strafbaarstelling.¹⁸ Het wordt ook duidelijk niet beschouwd als bagatel: tot voor kort waren op overtreding van deze bepaling gevangenisstraffen van zes maanden tot vijf jaren verbonden. In 2024 is de mogelijkheid tot het opleggen van gevangenisstraffen vervallen en zijn de geldboetes verhoogd, mede omdat was gebleken dat de meeste overtredingen van de Belgische Kansspelwet door rechtspersonen en vergunninghouders worden begaan.¹⁹ Thans is op te leggen boete is voor overtreding van artikel 4 lid 3 Kansspelwet vastgesteld op een bedrag van 26 euro tot maximaal 120.000 euro (artikel 63 Kansspelwet).

In de Maestro-zaak zijn zes verdachten, waaronder hoofdverdachte Maestro zelf, veroordeeld voor het overtreden van artikel 4 lid 3 van de Kansspelwet. Daarbij valt op dat het hier gaat om individuele overtredingen (geen deelneming) en dat de rechtbank in haar bewijsoverwegingen beschrijft hoe de hoofdverdachte de andere verdachten op de hoogte bracht van de gerealiseerde manipulaties, ten behoeve van het gokken. De in strikte zin indirecte invloed van de hoofdverdachte op het resultaat (via de sporters) en de nog verder gelegen relatie tussen de medeverdachten en de sporters, zijn dus kennelijk voor iedere verdachte afzonderlijk aangemerkt als individuele eigenschap van het

¹⁶ Wet tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen (W 2010-01-10/12, art. 25, 008; inwerkingtreding op 1 januari 2011), zie: www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/article.pl?language=nl&lg_txt=n&cn_search=2010011012.

¹⁷ *Parl.St.* Kamer 2008-09, 52 1992/001, p. 18-19, beschikbaar op www.dekamer.be/FLWB/pdf/52/1992/52k1992001.pdf.

¹⁸ Zie daarover ook Vandercruysse 2024, p. 51 en Degryse 2020, p. 54 e.v.

¹⁹ Het gaat om de Wet tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers en houdende diverse bepalingen inzake de kansspelen (in werkingtreding op 1 juni 2024). Zie de toelichting op het daarbij gewijzigde artikel 63 Kansspelwet: www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3956/55K3956001.pdf (p. 42). Interessant is overigens dat bij diezelfde wetswijziging ook het huidige artikel 4 lid 4 Kansspelwet is toegevoegd, waarin kort gezegd strafbaar is gesteld het gebruikmaken van andermans persoonsgegevens bij deelneming aan kansspelen alsook het ter beschikking stellen van persoonsgegevens aan een ander, wetende dat een ander daarmee onder een valse naam zal deelnemen aan kansspelen.

‘kunnen hebben van rechtstreekse invloed’ als bedoeld in artikel 4, lid 3 Kansspelwet. Daarmee kan worden gezegd dat de rechtbank dit bestanddeel betrekkelijk ruim uitlegt. Handelen met voorkennis levert immers nog niet handelen met de mogelijkheid van rechtstreekse invloed op.²⁰ Indirecte invloed als vorm van mogelijke rechtstreekse invloed lijkt door de wetgever in het algemeen wel te zijn voorzien, gegeven het voorbeeld van de voetbaltrainer die kiest welke spelers hij inzet. Maar met name ten aanzien van de medeverdachten in de Maestro-zaak, over wie de rechtbank in dit kader slechts vaststelt dat zij informatie ontvingen van de hoofdverdachte, lijkt het ‘kunnen hebben van rechtstreekse invloed’ ook tegen die achtergrond nog ruim te worden opgevat.²¹ Voor zover kon worden nagegaan, bestaat over artikel 4 Kansspelwet nog geen rechtspraak waaraan deze rechtsopvatting goed kan worden gespiegeld.²²

3.4 Private omkoping

3.4.1 Inleiding

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk werd aangestipt, valt in de Maestro-zaak op dat het openbaar ministerie in de tenlasteleggingen niet tevens voor het anker van zogenoemde private omkoping is gaan liggen. Private omkoping is in België strafbaar gesteld in artikel 504*bis* BSw en wordt in de literatuur vaak aangewezen als belangrijkste aanknopingspunt voor de strafrechtelijke bestrijding van matchfixing.²³ Zoals gezegd zijn daarbij evenwel ook kritische geluiden te horen, in verband met bepaalde kwetsbaarheden in de betreffende delictsomschrijvingen. Deze signaleringen en de daaruit voortvloeiende voorstellen ter verbetering zijn ook voor Nederland interessant. In deze paragraaf

²⁰ Vgl. Hessert & Ling Goh 2022, p. 295. Het valt op dat het Belgische openbaar ministerie wel sterk de link legt tussen voorkennis en rechtstreekse invloed. Ten aanzien van artikel 4 lid 3 Kansspelwet geeft het College van Procureurs-Generaal in 2013 de volgende signalering: “Men zal zeer aandachtig moeten zijn voor het feit dat een sponsor van een sportclub, die overigens houder kan zijn van een vergunning die hem toestaat om weddenschappen in te richten, het resultaat zou kunnen beïnvloeden, indien hij enerzijds beschikt over voorkennis van het team of de betrokken sportman en indien hij anderzijds zelf de notering vastlegt.” Zie de ‘Omzendbrief nr. 14/2013 van het College van Procureurs-Generaal bij de Hoven van Beroep’, p. 10 (www.om-mp.be/sites/default/files/u1/col_14_2013.pdf).

²¹ Ten aanzien van één medeverdachte moet hierbij nog worden aangetekend dat hij, volgens de vaststellingen van de rechtbank in dit kader, contacten onderhield met de tennisers ten behoeve van hun beloning. Dat maakt het verband tussen de invloed van deze verdachte en de directe invloed van de tennisers sterker.

²² Vgl. Vandercruysse & Baert 2022, p. 356; Vandercruysse 2024, p. 51; De Keyzer 2025, p. 286. Hoewel niet relevant voor de uiterste grenzen van artikel 4 Kansspelwet, zij hier nog gewezen op de geruchtmakende individuele zaak van voetballer Olivier Deschacht, aan wie een boete van 24.000 euro werd opgelegd ter zake van het overtreden van artikel 4 lid 3 Kansspelwet, door te gokken op eigen wedstrijden. Na een in 2019 door de rechtbank afgewezen beroep tegen de boete van de Kanspelcommissie in 2017, werd de boete definitief (zie Rb. Oost-Vlaanderen, afd. Gent, 4 februari 2019, *R.W.* 2020-2021/12, p. 471-473). Zie voor nieuwsberichten o.a. www.hln.be/belgisch-voetbal/olivier-deschacht-moet-24-000-euro-betalen-nadat-beroep-in-gokdossier-werd-afgewezen~aeea595b/.

²³ Vgl. De Keyzer 2025, p. 275 e.v. en Vandercruysse & Baert 2022, p. 344-345, met verwijzingen. Ook de Belgische overheid beschouwt artikel 504*bis* BSw kennelijk de meest aangewezen strafbepaling, zoals blijkt uit een vergelijkend rapport over matchfixing dat in 2012 in opdracht van de Europese Commissie werd opgesteld; zie KEA European Affairs 2012, p. 24, 66.

wordt daarom stilgestaan bij de kern van de bedoelde kwetsbaarheden (paragraaf 3.4.2) en de voorgestelde oplossingen (paragraaf 3.4.3).

3.4.2 Kwetsbaarheden

Artikel 504*bis* BSw bevat de strafbaarstelling van zowel passieve private omkoping (lid 1) als actieve private omkoping (lid 2). De tekst van het artikel is hieronder opgenomen. Daarbij kan in dit verband in het bijzonder worden gelet op de omschrijving van de omgekochte (waaronder de ‘lasthebber’) en het vereiste dat de omkoping ‘zonder medeweten en zonder machtiging’ plaatsvindt van, kort gezegd, het bestuur:

Artikel 504bis BSw

- § 1. Passieve private omkoping bestaat in het feit dat een persoon die bestuurder of zaakvoerder van een rechtspersoon, lasthebber of aangestelde van een rechtspersoon of van een natuurlijke persoon is, rechtstreeks of door tussenpersonen, voor zichzelf of voor een derde, een aanbod, een belofte of een voordeel van welke aard dan ook vraagt, aanneemt of ontvangt, om zonder medeweten en zonder machtiging van, naar gelang van het geval, de raad van bestuur of de algemene vergadering, de lastgever of de werkgever, een handeling van zijn functie of een door zijn functie vergemakkelijkte handeling te verrichten of na te laten.
- § 2. Actieve private omkoping bestaat in het rechtstreeks of door tussenpersonen voorstellen aan een persoon die bestuurder of zaakvoerder van een rechtspersoon, lasthebber of aangestelde van een rechtspersoon of van een natuurlijke persoon is, van een aanbod, een belofte of een voordeel van welke aard dan ook voor zichzelf of voor een derde om zonder medeweten en zonder machtiging van, naar gelang van het geval, de raad van bestuur of de algemene vergadering, de lastgever of de werkgever, een handeling van zijn functie of een door zijn functie vergemakkelijkte handeling te verrichten of na te laten.

Met name Vandercruysse & Baert hebben erop gewezen dat de omschrijving van de omgekochte personen kwetsbaar is in het kader van sportmanipulatie.²⁴ In eerdere match-fixingszaken in het voetbal (de zaak-Ye) is door de strafrechter aangenomen dat voetballers en voetbalcoaches als ‘aangestelde’ kunnen worden beschouwd ten aanzien van hun club, omdat zij met die club een arbeidsovereenkomst hadden (het begrip ‘aangestelde’ is overigens iets ruimer dan het begrip ‘werknemer’). Dat strookt ook met de bedoeling van de wetgever, waarbij de precieze rechtsvorm van de club niet doorslaggevend is. Waar de wetgever niet duidelijk over was, is ten eerste de status van amateursporters en vrijwilligers. Amateursporters zijn in de parlementaire geschiedenis wel genoemd als personen die de vereiste hoedanigheid zouden bezitten (die van dader bij passieve omkoping en die van omgekochte bij actieve omkoping), maar niet is aangegeven welk bestanddeel men daarbij voor ogen had. Op grond van de parlementaire geschiedenis lijken vrijwilligers buiten de reikwijdte van private omkoping te vallen. Wanneer aldus louter de flarden uit de parlementaire geschiedenis zouden worden gevolgd, zou dat meebrengen dat – zoals Vandercruysse & Baert opmerken – de amateursporter zich wel schuldig kan maken aan passieve private omkoping (respectievelijk betrokken kan zijn bij actieve private omkoping), maar de vrijwilliger-coach van hetzelfde team niet, zonder dat duidelijk is op welk bestanddeel dat precies scharniert.

²⁴ Vgl. Vandercruysse & Baert 2022.

Waar de Belgische wetgever voorts onduidelijk over is geweest, zijn de individuele sporters zonder club, althans de sporters die in eigen naam en voor eigen rekening handelen. Vandercruysse & Baert wijzen op individuele sporters in de context van bijvoorbeeld tennis, badminton, atletiek, turnen en golf. Zelfs wanneer deze op enigerlei wijze verbonden zijn aan een club, is de relatie met die club bij wedstrijden mogelijk anders, omdat deze sporters doorgaans voor zichzelf uitkomen, niet voor hun club, en dan ook nog in de regel zelf eventuele toernooibeloningen direct krijgen uitgekeerd.²⁵ In deze context komt het aan op de strekking van het bestanddeel 'lasthebber'. Zijn dergelijke sporters lasthebber, en zo ja, wie is dan de lastgever? Is dat de toernooiorganisator bij deelname aan een toernooi? Vandercruysse & Baert zien hier een probleem. Het materiële strafrecht geeft (net als in Nederland) aan zijn begrippen weliswaar autonoom invulling, waardoor de civielrechtelijke grenzen van de begrippen 'lastgeving', 'lasthebber' en 'lastgever' niet doorslaggevend zijn. Maar volgens de auteurs valt te betwijfelen of een strafrechter zou meegaan met een uitleg die ver afdwaalt van de kern van lastgeving zoals bepaald in het Belgische civiele recht. Zij overwegen:

"Lastgeving veronderstelt immers een overeenkomst waarbij de ene partij, zijnde de lastgever, aan de andere partij, zijnde de lasthebber, de opdracht geeft in haar naam en voor haar rekening één of meerdere rechtshandelingen te stellen. Vooreerst treedt een individuele atleet niet op in naam noch voor rekening van de toernooiorganisator. Integendeel, en zoals reeds hierboven vermeld, gebeurt de deelname aan sportcompetities in eigen naam en voor eigen rekening. Verder moeten er ook één of meerdere rechtshandelingen worden gesteld door de lasthebber. Dit impliceert dat wanneer de overeenkomst uitsluitend of hoofdzakelijk bestaat uit het stellen van materiële handelingen, er geen sprake kan zijn van lastgeving (...)." ²⁶

Ten slotte achten Vandercruysse & Baert ook de status van individuele atleten die via sponsorovereenkomsten hun brood verdienen, onzeker in de context van artikel 504*bis* BSw. Vooral wanneer die overeenkomsten zich beperken tot het leveren van geld, goederen of diensten in ruil voor promotieactiviteiten, valt moeilijk in te zien in welke hoedanigheid van artikel 504*bis* Sr deze sporters handelen. Het kan anders komen te liggen wanneer uit de overeenkomsten duidelijk volgt dat de sporter ondergeschikte is in een gezagsrelatie. Dan is mogelijk wel sprake van één van de hoedanigheden die private omkoping vereist, aldus Vandercruysse & Baert.²⁷ Ook hier wordt in ieder geval een kwetsbaarheid aangewezen met betrekking tot de bruikbaarheid van artikel 504*bis* BSw in gevallen van matchfixing.

Zoals in paragraaf 4.2.2 aan de orde komt, rijzen ook in Nederland vragen over de vereiste hoedanigheid van de sporter in de context van private omkoping (niet-ambtelijke omkoping in de zin van artikel 328*ter* Sr).

²⁵ Vandercruysse & Baert stippen nog enkele uitzonderingen aan, waarbij individuele sporters in dienst zijn van organisaties zoals Sport Vlaanderen en het Belgische Ministerie van Defensie. In dat geval zijn de sporters duidelijk 'aangestelde', maar ontstaat mogelijk een nieuw probleem, omdat door de (semi)overheidsstatus van de werkgever twijfel ontstaat of dan niet exclusief sprake is van, kort gezegd, ambtelijke omkoping in de zin van artikel 246-253 BSw (terwijl zich ook in dat verband weer vragen voordoen, zoals de vraag of met de beoefening van sport wel een openbaar ambt wordt uitgeoefend, zoals die bepalingen vereisen). Zie Vandercruysse & Baert 2022, p. 349.

²⁶ Vandercruysse & Baert 2022, p. 349.

²⁷ Vandercruysse & Baert 2022, p. 350.

Een andere gesignaleerde kwetsbaarheid in dit verband, is het feit dat de omkoping alleen strafbaar is wanneer de handelingen plaatsvinden zonder medeweten en zonder machtiging van, kort gezegd, de hoogste leiding binnen de gezagsrelatie (“zonder medeweten en zonder machtiging van, naar gelang van het geval, de raad van bestuur of de algemene vergadering, de lastgever of de werkgever”). Het kwetsbare van dit bestanddeel is dat het juist ernstige vormen van matchfixing, namelijk die waarbij bestuurders zelf betrokken zijn, resoluut buiten de reikwijdte van private omkoping plaatst, terwijl de omkopingschandalen in België al hebben laten zien dat betrokkenheid van bestuurders niet ondenkbaar is. Aanvullend ontstaat de situatie, zoals Vandercruysse & Baert stellen, “dat het heimelijk handelen van de omgekochte bestraft wordt terwijl de omgekochte atleet die bv. zijn bestuur op de hoogte brengt van zijn plannen, geen strafbaar feit pleegt”.²⁸

Nederland kende een vergelijkbare restrictie in artikel 328*ter* Sr (niet-ambtelijke corruptie), maar heeft die daaruit verwijderd als onderdeel van de voortschrijdende implementatie van internationale verplichtingen in de context van corruptie (zie hierover nader paragraaf 4.2.2) Vandercruysse & Baert melden dat België ten aanzien van die verplichtingen al verschillende keren is aangemaand om het ‘zonder medeweten’-vereiste te schrappen. Zij geven voorts aan dat het onderhavige bestanddeel in artikel 504*bis* BSw in de Belgische literatuur wordt gezien als “de achillespees” van het delict en als mogelijke oorzaak van de lage vervolgings- en veroordelingscijfers ter zake van private omkoping.²⁹

3.4.3 Voorgestelde oplossingen

Sinds enkele jaren loopt bij de universiteit Gent, in samenwerking met de KU Leuven, een groot onderzoeksproject ‘Prevention of Fraud in Sports’ (PrOFS).³⁰ In dat samenwerkingsverband heeft een werkgroep van PrOFS in 2022, waartoe ook Vandercruysse & Baert behoorden, aanbevelingen gedaan ter versteviging van de Belgische strafrechtelijke aansprakelijkheid voor matchfixing.

In de aanbevelingsnota van de werkgroep³¹ worden de zojuist behandelde kwetsbaarheden herhaald, die samengevat neerkomen op de beperkte omschrijving van de hoedanigheden van de omgekochte en daarnaast het vereiste dat de private omkoping zonder medeweten en zonder machtiging van het bestuur heeft plaatsgevonden. Om deze problemen het hoofd te bieden, worden twee alternatieve voorstellen gedaan: het eerste omvat een wijziging van artikel 504*bis* BSw zelf en het tweede de introductie van een aparte strafbaarstelling van matchfixing, met het intact laten van artikel 504*bis* BSw.

Wat de wijziging van artikel 504*bis* BSw betreft, wordt het volgende tekstvoorstel gedaan. Daarbij zijn de nieuwe onderdelen schuingedrukt:

“§ 1. Passieve private omkoping bestaat in het feit dat *een persoon die geen openbaar ambt uitoefent in de zin van art. 246 Sw.*, rechtstreeks of door tussenpersonen, voor zichzelf of voor een derde,

²⁸ Vandercruysse & Baert 2022, p. 358.

²⁹ Vandercruysse & Baert 2022, p. 353.

³⁰ Zie www.sportmanagementugent.com/profs.

³¹ De nota is niet gepubliceerd, maar ten behoeve van dit rapport beschikbaar gesteld door dr. Louis Vandercruysse (UGent/Stibbe).

een aanbod, een belofte of een voordeel van welke aard dan ook vraagt, aanneemt of ontvangt, om een handeling van zijn functie of een door zijn functie vergemakkelijkte handeling te verrichten of na te laten *in strijd met zijn wettelijke, contractuele, professionele of reglementaire plicht*.

- § 2. Actieve private omkoping bestaat in het rechtstreeks of door tussenpersonen voorstellen aan *een persoon die geen openbaar ambt uitoefent in de zin van art. 246 Sw.*, van een aanbod, een belofte of een voordeel van welke aard dan ook voor zichzelf of voor een derde, om een handeling van zijn functie of een door zijn functie vergemakkelijkte handeling te verrichten of na te laten *in strijd met zijn wettelijke, contractuele, professionele of reglementaire plicht*.”

In de toelichting op dit voorstel wordt benoemd dat de omgekochte in het kader van internationale verplichtingen ten minste een persoon moet zijn die “leiding geeft aan of werkt voor, in welke hoedanigheid dan ook, entiteiten uit de privésector”, maar dat de internationale verplichtingen, waaronder die van de EU, toelaten dat de strafbaarstelling op dit punt ruimer wordt geformuleerd. Er wordt gekozen voor een negatieve formulering (“een persoon die geen openbaar ambt uitoefent in de zin van art. 246 Sw.”) om de afstemming met ambtelijke omkoping aan te scherpen, waarbij wordt gewezen op vergelijkbare redacties in Frankrijk en Nederland (“anders dan als ambtenaar” in het Nederlandse artikel 328*ter* Sr). Maar het tekstvoorstel wijkt voorts bewust af van de redacties in deze twee landen:

“In tegenstelling tot die jurisdicties en met het oog op matchfixing in de sport wordt in deze aanbeveling geen verdere duiding gegeven wat de (professionele) verhouding aangaat tussen de passieve private omkoper en de ander persoon. Dit betekent dat een persoon die leiding geeft aan, aangesteld is door of lasthebber is van een natuurlijk of rechtspersoon nog steeds onder het toepassingsgebied van de bepaling valt, maar laat mogelijk ook toe dat individuele atleten (zonder duidelijk professionele functie t.a.v. een ander persoon) onder het toepassingsgebied vallen voor zover zij handelen in strijd met hun [wettelijke], contractuele, professionele of reglementaire verplichtingen (...).”

Bijgevolg komt het aan op de vraag wat wordt bedoeld met ‘handelen in strijd met zijn wettelijke, contractuele, professionele of reglementaire plicht’. De opstellers overwegen daartoe als volgt:

“Dit handelen in strijd met zijn “wettelijke, contractuele of professionele plicht” is een overname van de Franse bepaling (art. 445-1 en art. 445-2 Code Pénal). Belangrijk is dat die bepaling in lijn werd bevonden met [het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, het Raad van Europa Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie en EU Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector, KLJ]. De aanbeveling voegt echter ook het “handelen in strijd met zijn reglementaire plicht” toe om sportreglementen, tuchtreglementen, arbeidsreglementen etc. duidelijk onder toepassingsgebied te laten vallen. Dit laat onder andere toe om amateursporters zonder contractuele, professionele of wettelijke plichten te vervolgen voor zover zij zich schuldig hebben gemaakt aan matchfixing (wat handelen in strijd is met hun reglementaire plicht). De mogelijkheid om amateursporters te vervolgen werd ook besproken ten tijde van het opstellen van het huidige private omkopingsartikel en uiteindelijk ook met dat doel uitgewerkt (zie bv. Parl. St. nr. 1-107/5, p. 69). Voor zover men handelt in strijd met zijn wettelijke, contractuele, professionele of reglementaire plicht is er volgens de aanbeveling sprake van private omkoping. Dit is in concretere termen geschreven dan hetgeen de internationale overeenkomsten vooropstellen: daar wordt immers louter gesproken over handelen ‘in strijd met zijn plicht’. Volgens een Nederlands onderzoek zou het bestanddeel ‘handelen in strijd met zijn plicht’ zonder meer mogelijk geen verstandige keuze zijn. Dit omdat dergelijk geformuleerd “bestanddeel zich niet of vrijwel niet verdraagt met het lex-certa-beginsel [legaliteitsbeginsel], wat inhoudt dat

het voor iedereen duidelijk en voorzienbaar moet zijn welk strafbaar handelen onder een bepaald artikel(lid) valt” (Vos G.G., 2015).³² Verder concludeerde men dat “een bestanddeel dat – in overeenstemming met het lex certa- beginsel – aansluit bij concrete geschonden arbeidsvoorschriften gewenst is, waardoor voor zowel de delicten ambtelijke als niet-ambtelijke omkoping beter aansluiting kan worden gezocht bij de stringentere formulering van artikel 1 EU-kaderbesluit inzake de bestrijding van corruptie in de privésector” (Vos G.G., 2015). De formulering in de aanbeveling werd – zoals boven reeds vermeld – in lijn bevonden met het EU Kaderbesluit.”

Het voorstel wijst er voor de bestrijding van matchfixing op dat op deze manier alle sportreglementen binnen het kader van private omkoping worden gehaald, waarbij wordt benadrukt dat die reglementen wel goed moeten aangeven “welke gedragingen men beschouwt als matchfixing”. Voor zover de sporter handelt binnen de grenzen van wat hij of zij wettelijk, contractueel, professioneel of reglementair mag doen, is geen sprake van private omkoping. Wel wordt met deze redactie dus tevens voorkomen dat strafbaarheid ontbreekt enkel door de omstandigheid dat het bestuur of bestuursleden op de hoogte zijn van de matchfixing, of daarbij zelfs betrokken zijn.

Het alternatieve voorstel dat in de aanbevelingsnota wordt gedaan, is de invoering van een aparte strafbaarstelling van matchfixing als bijzondere vorm van omkoping. Het tekstvoorstel luidt als volgt, waarbij de matchfixingsspecifieke onderdelen schuingedrukt zijn opgenomen:

- “§ 1. Passieve matchfixing bestaat in het feit dat *een persoon die, in welke hoedanigheid dan ook, rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken is bij sportwedstrijden*, rechtstreeks of door tussenpersonen, voor zichzelf of voor een derde, een *niet-gerechvaardigd* voordeel van welke aard dan ook vraagt, aanneemt of ontvangt, *met het oog het verloop of resultaat van de sportwedstrijd te beïnvloeden*.
- § 2. Actieve matchfixing bestaat in het rechtstreeks of door tussenpersonen voorstellen aan *een persoon die, in welke hoedanigheid dan ook, rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken is bij sportwedstrijden*, van een *niet-gerechvaardigd* voordeel van welke aard dan ook voor zichzelf of voor een derde, *met het oog het verloop of resultaat van de sportwedstrijd te beïnvloeden*.”

“In welke hoedanigheid dan ook” geeft aan dat de status van de betrokkene er niet toe doet. Of de omgekochte werknemer is of zelfstandige, wel of niet verbonden is aan een club, een bepaalde functie heeft ten aanzien van een ander of niet, zijn geen relevante vraagstukken voor dit bestanddeel. Voorts laat het bestanddeel “rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken” toe dat sporters, coaches, scheidsrechters, juryleden, maar ook teamartsen als relevante omgekochte kunnen gelden.

Met de term “sportwedstrijden” wordt geen onderscheid gemaakt tussen sportwedstrijden op professioneel niveau en op amateurniveau. De aanbevelingsnota onderkent niettemin dat de term “sportwedstrijden” ruim is. Als die te ruim zou worden bevonden, zou volgens de aanbevelingsnota inspiratie kunnen worden geput uit de definities van de Macolin Conventie en de reikwijdte kunnen worden beperkt tot sportwedstrijden van een “wedstrijdorganisator”.³³ In de definitie van de Macolin Conventie is dat “elke

³² De nota doelt hierbij klaarblijkelijk op Vos 2015, p. 245.

³³ De Macolin Conventie wordt beknopt besproken in paragraaf 4.2.5.

sportorganisatie of andere entiteit, ongeacht de rechtsvorm, die sportwedstrijden organiseert” (artikel 3 lid 3).

Een “niet-gerechvaardigd voordeel” is de vervanging van de uitdrukking “aanbod, belofte of voordeel van welke aard dan ook” zoals opgenomen in artikel 504*bis* BSw. De vervanging dient voor het gladstrijken van waargenomen oneffenheden in de huidige uitdrukking in artikel 504*bis* BSw. “Wat aangeboden of beloofd wordt, is overigens eveneens een voordeel van welke aard dan ook”, zo luidt het bezwaar van de opstellers van de aanbevelingsnota, onder verwijzing naar literatuur. Wat in dit bezwaar evenwel niet duidelijk wordt, is of hier alleen *datgene wat* wordt aangeboden of beloofd als voordeel wordt aangemerkt, of dat reeds het *aanbieden of beloven zelf* als voordeel wordt aangemerkt. Dat is relevant, omdat de bestanddelen “aanbod” en “belofte” in artikel 504*bis* BSw duidelijk maken dat geen concrete voordeelstransactie hoeft te hebben plaatsgevonden; de enkele aanvaarding van het aanbod of de belofte om later een voordeel te genieten, volstaat. Maar de voorgestelde matchfixingsbepaling drukt het nu zo uit: “een niet-gerechvaardigd voordeel van welke aard dan ook vraagt, aanneemt of ontvangt”. Ongewis is of in de voorgestelde redactie met het enkele aanvaarden van een *belofte* dat later geld zal worden betaald, al sprake is van een “voordeel” dat is “aangenomen” dan wel “ontvangen”. Dat lijkt wel de kennelijke bedoeling van de opstellers, omdat anders de strekking van de specifieke matchfixingsbepaling aanzienlijk beperkter zou zijn dan die van artikel 504*bis* BSw. Voor de uitleg van “niet-gerechvaardigd” wijst de aanbevelingsnota ten slotte nog op de uitleg van “undue advantages” in het Explanatory Report van het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie. “Undue advantages” wordt daarin als volgt toegelicht:³⁴

“37. The undue advantages given are usually of an economic nature but may also be of a nonmaterial nature. What is important is that the offender (or any other person, for instance a relative) is placed in a better position than he was before the commission of the offence and that he is not entitled to the benefit. Such advantages may consist in, for instance, money, holidays, loans, food and drink, a case handled within a swifter time, better career prospects, etc.

38. What constitutes “undue” advantage will be of central importance in the transposition of the Convention into national law. “Undue” for the purposes of the Convention should be interpreted as something that the recipient is not lawfully entitled to accept or receive. For the drafters of the Convention, the adjective “undue” aims at excluding advantages permitted by the law or by administrative rules as well as minimum gifts, gifts of very low value or socially acceptable gifts.”

Het laatste matchfixingsspecifieke onderdeel van de voorgestelde bepaling is de zinsnede “met het oog het verloop of resultaat van de sportwedstrijd te beïnvloeden”. De bedoelde vereisten komen neer op een specifiek oogmerk; de dader moet “een welbepaald doel” hebben nagestreefd. De zinsnede voorziet ook in de relevantie van spotfixing (het verloop beïnvloeden) en maakt geen onderscheid tussen gokgerelateerde en niet-gokgerelateerde matchfixing.

Zoals gezegd is in België inmiddels een nieuw Strafwetboek aangenomen dat vermoedelijk in 2026 in werking zal treden, maar bevat de aangenomen versie geen aanpassing van

³⁴ Explanatory Report to the Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption, § 37-38 (zie rm.coe.int/16800cce441999).

de strafbaarstelling van private omkoping (artikel 487 nieuw-BSw), noch een specifieke bepaling voor matchfixing.³⁵ De reden daarvan is onbekend. Wel is uit contact met het Belgisch Federaal Parket ten behoeve van dit rapport gebleken dat men op de hoogte is van de zojuist besproken voorstellen en dat bij dat parket intern de voorkeur uitgaat naar de tweede variant, dus die van de aparte strafbaarstelling van matchfixing.³⁶ Die voorkeur houdt verband met de inschatting dat bij de tweede variant nog minder kans bestaat op kwetsbaarheden in gevallen van individuele sporters en sporters met een amateurstatus, en, aansluitend, bij het verlenen of vragen van internationale rechtshulp en de waardering van dubbele strafbaarheid.

3.5 Conclusie

De Maestro-zaak betrof een zeer omvangrijke gokgerelateerde matchfixingszaak met 28 verdachten, waaronder ook tennissers. Opvallend is dat de verdachten zijn alleen vervolgd en veroordeeld voor strafbare feiten die direct of indirect aan het gokken op *gefixte* wedstrijden zijn verbonden. Het ging om het medeplegen van oplichting (het oplichten van de gokinstellingen), het gokken terwijl men invloed kan hebben op het resultaat, bepaalde valsheidsdelicten, deelneming aan een criminele organisatie en witwassen. De veroordelingen zijn in belangrijke mate toe te schrijven aan de omstandigheid dat overvloedig bewijs aanwezig was van (de afspraken ten behoeve van) wedstrijdmanipulatie.

Voorts is saillant dat het Belgische openbaar ministerie ervoor heeft gekozen om in de tenniszaak aan geen van de verdachten het verwijt van private omkoping te maken, terwijl in België voor de strafbaarheid van matchfixing toch vooral naar de strafbaarstelling van private omkoping wordt gewezen. Zoals is gebleken, moet de reden voor het weglaten van dit verwijt worden gezocht in de zeer kwetsbaar geachte reikwijdte van private omkoping in België, in de context van matchfixing. De benodigde hoedanigheid is beperkt geformuleerd, vergelijkbaar met de strafbaarstelling van private omkoping in Nederland; kort gezegd moet de omgekochte in dienstbetrekking werkzaam zijn of 'lasthebber' kunnen worden genoemd. In België worden de mogelijkheden van extensieve interpretatie van 'lasthebber' beperkt geacht. Daarbij komt dat in België nog geen afstand is gedaan van de voorwaarde bij private omkoping dat het betreffende contact tussen de omkoper en omgekochte door de omgekochte is verzwegen tegenover zijn werkgever of lastgever. Zoals dadelijk aan de orde komt, is die voorwaarde in Nederland in 2015 komen te vervallen.

Ten slotte is naar voren gekomen dat de wetgever vooralsnog geen initiatieven heeft ontplooid om de gebrekkige strafbaarheid van matchfixing te adresseren en dat daarom vanuit de wetenschap twee alternatieve voorstellen zijn gedaan voor wetswijziging: een verruiming van de strafbaarstelling van private omkoping en een aparte strafbaarstelling van matchfixing. Het is nog niet bekend of de wetgever met die voorstellen aan de slag wil in het kader van het (in grote lijnen reeds aangenomen) aanstaande nieuwe Strafwetboek.

³⁵ Vgl. Vandercruysse 2024, p. 37.

³⁶ Contact met mr. Ann Lukowiak, magistraat bij het Belgisch Federaal Parket, op 27 mei 2025.

Hoofdstuk 4

Nederlands strafrecht

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar onderdelen van het Nederlands strafrecht die in beeld komen als mogelijke kwetsbaarheden in het kader van de bevindingen uit de analyse van de twee buitenlandse strafzaken. In termen van de in paragraaf 1.3 geïntroduceerde matchfixingssferen gaat het kort gezegd om strafbaarheid in de sfeer van de sport (S-AB) en om strafbaarheid in de sfeer van het gokken (G-BC). Anders gezegd: het gaat om strafrecht dat van toepassing is op matchfixing in enge zin (S-AB; de sfeer van de afspraak tussen de betrokkene bij de sport en een derde) en daarnaast op gedragingen die verband houden met het oneigenlijk gokken op grond van bestaande voorkennis van of invloed op het resultaat (G-BC).

Wat matchfixing in enge zin betreft, komt het voor de bestrijding daarvan in Nederland hoofdzakelijk aan op de strekking van niet-ambtelijke (private) omkoping als omschreven in artikel 328ter Sr.¹ Die strekking wordt besproken in paragraaf 4.2.² Daarbij wordt uiteindelijk ook gereflecteerd op de verhouding tot de bepalingen die in Tsjechië en België dezelfde functie moeten vervullen in het kader van matchfixing, zoals besproken in hoofdstuk 2 en 3, en voorts op de verhouding tot de Macolin Conventie en de model-strafbaarstellingen van het UNODC en IOC.³

Vervolgens wordt aandacht besteed aan de sfeer van G-BC; het matchfixingsgerelateerd gokken, dat in dit verband draait om het misdrijf van oplichting artikel 326 Sr (paragraaf 4.3). Die aandacht is overigens beperkt, omdat artikel 326 Sr reeds is geanalyseerd in het eerdergenoemde WBOM-onderzoek naar matchfixing⁴ en daarin, evenals in dit rapport, materieelrechtelijk weinig kwetsbaars wordt gezien. Wel kan een kwetsbaarheid worden aangewezen in de bewijsvoering van oplichting in dit verband. In het verlengde daarvan wordt in dezelfde paragraaf de vraag opgeworpen of aanvullende strafbaarstellingen in de sfeer van G-BC zouden kunnen helpen, in het bijzonder een nieuwe strafbaarstelling in de kansspelwetgeving.

¹ Vanzelfsprekend kan een poging om wedstrijdmanipulatie te laten plaatsvinden ook met andere middelen dan omkoping succesvol en strafbaar zijn, zoals het gebruik van dwang en bedreiging. Zie in dat verband artikel 284 Sr, dat in paragraaf 4.2.5 beknopt wordt besproken.

² Tegen de achtergrond van het WMBOM-onderzoek (WBOM 2020) waarin artikel 328ter Sr ook al uitgebreid is geanalyseerd, is de bespreking in paragraaf 4.2 vooral beperkt tot wat in verband met de bevindingen in hoofdstuk 2 en 3 noodzakelijk wordt geacht.

³ Zie daarover inleidend paragraaf 1.2.

⁴ WBOM 2020, p. 17 e.v.

4.2 Niet-ambtelijke omkoping (artikel 328ter Sr)

4.2.1 Inleiding

De strafbaarstelling van niet-ambtelijke omkoping – ook wel private omkoping – is opgenomen in artikel 328ter Sr en luidt voor zover hier van belang als volgt:

1. Hij die, anders dan als ambtenaar, werkzaam zijnde in dienstbetrekking of optredend als lasthebber, naar aanleiding van hetgeen hij in strijd met zijn plicht in zijn betrekking of bij de uitvoering van zijn last heeft gedaan of nagelaten dan wel zal doen of nalaten, een gift, belofte of dienst aanneemt dan wel vraagt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.
 2. Met gelijke straf wordt gestraft hij die aan iemand die, anders dan als ambtenaar, werkzaam is in dienstbetrekking of optreedt als lasthebber, naar aanleiding van hetgeen deze in zijn betrekking of bij de uitvoering van zijn last heeft gedaan of nagelaten dan wel zal doen of nalaten, een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt van die aard of onder zodanige omstandigheden, dat hij redelijkerwijs moet aannemen dat deze handelt in strijd met zijn plicht.
 3. Onder handelen in strijd met zijn plicht als bedoeld in de voorgaande leden wordt in elk geval begrepen het in strijd met de goede trouw tegenover de werkgever of lastgever verzwijgen van het aannemen dan wel vragen van een gift, belofte of dienst.
 4. Met gelijke straf wordt gestraft hij die in het vooruitzicht van zijn dienstbetrekking of optreden als lasthebber, indien de dienstbetrekking of het optreden als lasthebber is gevolgd, een feit begaat als in het eerste lid omschreven alsmede hij die dit feit begaat na zijn dienstbetrekking of optreden als lasthebber.
 5. Met gelijke straf wordt gestraft hij die een feit als in het tweede lid omschreven begaat jegens een persoon in het vooruitzicht van een dienstbetrekking of het optreden als lasthebber, indien deze dienstbetrekking of dit optreden als lasthebber is gevolgd alsmede hij die dit feit begaat jegens een persoon na diens dienstbetrekking of optreden als lasthebber.
- (...)

Hoewel relatief weinig jurisprudentie en literatuur over artikel 328ter Sr beschikbaar zijn, lijkt de algemene strekking onomstreden.⁵ Gesteld dat sprake is van de bijzondere hoedanigheid van de omgekochte (iemand die, anders dan als ambtenaar, werkzaam is in dienstbetrekking of optreedt als lasthebber) geldt een ruime strafbaarstelling voor zowel de omkoper als de omgekochte. In de kern gaat het hierbij om twee kanten van dezelfde beoogde afspraak. Voor de voltooiing van actieve omkoping is reeds het doen van een gift of belofte (dan wel het aanbieden van een dienst) met die strekking voldoende, en voor de voltooiing van passieve omkoping reeds het daarom vragen. Aanvaarding door de andere partij is dus niet vereist. Passieve omkoping kan voorts plaatsvinden door een dergelijke aanvaarding (het ‘aannemen’ van een gift, belofte of aanbod; lid 1). Artikel 328ter Sr vereist dus evenmin dat het beoogde handelen of nalaten ook daadwerkelijk is gevolgd.⁶ Het betreft aldus een strafbaarstelling in de voorfase van omkoping in

⁵ Vgl. Roording 2002; Vos 2015; Van Roomen & Sikkema 2016 (paragrafen 3.5.1, 3.5.2 en 4.5); Noyon/Langemeijer/Rommelink (J.W. Fokkens, commentaar bij artikel 126 Sr; A.J. Machielse, commentaar bij artikel 328ter en 363 Sr); Van Mourik 2024.

⁶ Vgl. met betrekking tot artikel 362 (oud) Sr HR 22 februari 2000, *NJ* 2000/557, m.nt. T.M. Schalken.

grammaticale zin; de feitelijke ‘poging tot omkoping’ is reeds een voltooide vorm van art. 328ter Sr.⁷

Of hetgeen wordt aangeboden of verzocht kan gelden als gift, belofte of dienst wordt kort gezegd bepaald door de vraag of het objectief gezien van enigerlei waarde kan worden geacht voor de omgekochte. Dat kan ook immateriële voordelen betreffen, alsook voordelen die uiteindelijk voor anderen zijn bedoeld.⁸

Gezien de ruime strekking van artikel 328ter Sr zal het bij matchfixing in enge zin vooral aankomen op de hoedanigheid van de omgekochte (iemand die, anders dan als ambtenaar, werkzaam is in dienstbetrekking of optreedt als lasthebber) en op het vereiste dat deze bij uitvoering handelt (of zou handelen) ‘in strijd met zijn plicht in zijn betrekking of bij de uitvoering van zijn last’. Daarop wordt nu apart ingegaan.

4.2.2 *De hoedanigheid van de omgekochte en handelen ‘in strijd met zijn plicht’*

In 2015 is artikel 328ter Sr aangepast, waarbij kan worden gesproken van een principiële wijziging.⁹ Het betreft hier factoren aan de kant van de omgekochte. Thans draait het in artikel 328ter Sr om de omstandigheid dat de omgekochte bij de uitvoering van het gevraagde zou handelen ‘in strijd met zijn plicht in zijn betrekking of bij de uitvoering van zijn last’. Vóór de wetswijziging was dit onderdeel nog beperkt tot het in strijd met de goede trouw verzwijgen van de eigen gedraging – te weten het aannemen of vragen van de (beloofde) tegenprestatie – tegenover de werkgever of lastgever. Het principiële aspect van de deze wijziging kan primair worden gelokaliseerd in het beschermde rechtsgoed. In de oude redactie kwam tot uiting dat vooral de belangen van de werkgever en lastgever moesten worden beschermd. Als deze op de hoogte waren gebracht, of zelfs volmondig akkoord gingen met de gang van zaken, was strafbaarheid uitgesloten. Dat leverde veel kritiek op, omdat niet werd beschermd tegen ingrijpende gevolgen van de omkoping buiten de sfeer van de werkgever en lastgever, zoals concurrentievervalsing.¹⁰ De wetgever heeft zich deze kritiek aangetrokken en bij de wetswijziging de beoogde gedaanteverandering van artikel 328ter Sr benadrukt:

“Met deze uitbreiding van de delictsomschrijving ondergaat het te beschermen rechtsbelang een wijziging, in de zin dat het toepassingsbereik wordt verruimd: het gaat niet louter om de interne relatie tussen werkgever en werknemer (in het kader van een arbeidsrechtelijke verhouding), maar het belang van de consument, economische sector en samenleving bij een integere dienstverlening in de private sector.”¹¹

⁷ Op dit punt bestaan dus geen beperkingen ten aanzien van de besproken corruptiedelicten in Tsjechië (zie paragraaf 2.2 en 2.3).

⁸ Vgl. Van Roomen & Sikkema 2016 (paragrafen 3.5.2 en 4.5.1); J.W. Fokkens in Noyon/Lange-meijer/Rommelink, aantekening 6 bij artikel 126 Sr.

⁹ De Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit, *Stb.* 2014, 513, in werking getreden op 1 januari 2015.

¹⁰ Zie hierover Van Roomen & Sikkema 2016, paragraaf 4.3.2 en Van Mourik 2024, p. 276, die ook de kritiek van de Europese Commissie bespreken. De Doelder benadrukte de maatschappelijke belangen reeds in 1983; De Doelder 1983, p. 17.

¹¹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33685, nr. 4, p. 14-15.

Met betrekking tot het nieuwe bestanddeel ‘in strijd met zijn plicht’ en de verhouding tot de gelijkblijvende hoedanigheden (iemand die, anders dan als ambtenaar, werkzaam is in dienstbetrekking of optreedt als lasthebber) is bij de totstandkoming van de nieuwe redactie nog het volgende overwogen:

“De leden van de SP-fractie vroegen mij om meer voorbeelden te geven van private omkoping die op dit moment niet, maar met de verruimde strafbaarstelling wél strafbaar zijn. Het voorstel behelst een verruiming van de strafbaarstelling van private omkoping door anders dan thans het geval, het handelen in strijd met de plicht door een werknemer of lasthebber centraal te stellen in de delictsomschrijving. Hiermee worden ook andere oneigenlijke gedragingen in de private sector strafbaar naast het in strijd met de goede trouw verzwijgen (...). Door de verbreding van het toepassingsgebied van de delictsomschrijving komen bijvoorbeeld gedragingen als het aannemen van giften om te handelen in strijd met de beroepsregels die van toepassing zijn voor een bepaalde branche onder de reikwijdte van de strafbaarstelling.

Te denken valt aan accountants die zich laten betalen om bij hun onderzoek van boeken gebleken onjuistheden door de vingers te zien, advocaten die zich laten betalen om stukken te antedateren of medici die geld aannemen om een bepaald medicijn voor te schrijven.

Het viel de leden van de SGP-fractie op dat de regering bij de bestrijding van corruptie in de private sector wel uitdrukkelijk spreekt over het «in strijd met zijn plicht» handelen, terwijl dit uitgangspunt voor ambtenaren juist wordt verlaten. Deze leden zien dit juist. Het verschil heeft alles te maken met de duidelijkheid die bestaat omtrent de gewenste handelwijze van ambtenaren. In de private sector daarentegen zijn gebruiken en gedragsregels op het punt van transparantie zeer verschillend. Dit verschil is ook op andere terreinen zichtbaar: denk aan het gegeven dat voor overheidsaanbestedingen uitgebreide regelgeving van kracht is, terwijl bedrijven die diensten van andere bedrijven afnemen daaraan niet gebonden zijn.

Deze leden van de SGP-fractie begrepen goed dat de precieze invulling van de normen in belangrijke mate aan het bedrijfsleven overgelaten dient te worden. Wel vroegen zij of het risico niet groot is dat in de ene sector een bepaalde dienst of toezegging wel als laakbaar wordt gezien, terwijl dit in een andere sector niet of minder het geval is. De veronderstelling van deze leden dat per bedrijfstak verschillen zullen bestaan qua gedrag dat onder de reikwijdte van de strafbaarstelling valt is waarschijnlijk juist: de voorgestelde strafbaarstelling wil aansluiten bij hetgeen in het kader van de uitoefening van een bepaald beroep, in een bepaalde branche, als een plicht wordt gezien. Tot slot vroegen deze leden nog of de termen dienstbetrekking en lasthebber voldoende dekking bieden voor verschillende vormen van arbeidsrelaties, als die van zzp'ers en freelancers. Ik kan deze leden bevestigen dat personen die zelfstandig diensten verlenen in de zin van de voorgestelde delictsomschrijving optreden als lasthebber en de strafbepaling dus mede op hen van toepassing is.”¹²

In relatie tot matchfixing zou uit deze fragmenten reeds het volgende kunnen worden afgeleid. Wanneer betrokkenen in de sport in dat verband een dienstbetrekking hebben (zoals professionele teamsporters en teamcoaches) past hun hoedanigheid bij de formulering van artikel 328ter Sr. Voor de vraag wat binnen die dienstbetrekking voor de betrokkene kan worden gezien als handelen ‘in strijd met zijn plicht’, kan kennelijk worden gekeken naar contractueel gemaakte afspraken en voorts naar “beroepsregels”, “gebruiken en gedragsregels” en wat “in een bepaalde branche, als een plicht wordt gezien”. Hierbij kan nog aanvullend worden vermeld dat de wetgever bij een eerdere wetswijziging al liet weten dat artikel 328ter Sr ziet op elke vorm van omkoping “zonder dat een

¹² *Kamerstukken II 2013/14, 33685, nr. 6, p. 11.*

onderscheid wordt gemaakt naar sectoren in de maatschappij (profit/non profit).¹³ Dit alles rechtvaardigt in ieder geval de conclusie dat sporters en sportmedewerkers in dienstbetrekking binnen de reikwijdte van artikel 328ter Sr vallen wanneer bij die dienstbetrekking gedragsnormen uitdrukkelijk overeen zijn gekomen met betrekking tot matchfixing. Maar eveneens zou hier betoogd kunnen worden dat de ‘plicht’ als bedoeld in artikel 328ter Sr kan volgen uit gedragsnormen in de sportbranche zelf, ook al zouden die normen niet uitdrukkelijk contractueel zijn vastgelegd. Gezien de nationale en internationale ontwikkelingen en campagnes op het vlak van matchfixing, in combinatie met de evidentie van de onsportiviteit van matchfixing en van daaraan verbonden uitvoeringshandelingen tijdens de wedstrijd, lijkt het aannemen van een dergelijke gedragsnorm c.q. verbodsnorm en van de kenbaarheid daarvan, hier geen grote stap. Dat zou betekenen dat personen in dienstbetrekking ook bij gebreke van contractuele gedragsnormen inzake matchfixing in strijd kunnen handelen met hun plicht in de onderhavige zin.¹⁴

Voor sporters en andere betrokkenen die niet in dienstbetrekking zijn, komt het aan op de strekking van het bestanddeel ‘lasthebber’. In 2020 heeft de Hoge Raad met betrekking tot dit bestanddeel in artikel 328ter Sr overwogen dat “de wetgever een ruime uitleg van dit begrip heeft beoogd” en dat die uitleg (dus) niet is beperkt tot wat het burgerlijk recht daarover bepaalt.¹⁵ In zijn conclusie voor het arrest komt A-G Bleichrodt op grond van verschillende bronnen ook al tot een ruime uitleg van ‘lasthebber’, waarbij hij onder meer wijst op internationale verplichtingen in dit verband, zoals die vervat in artikel 7 van het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie van de Raad van Europa. De verplichting daarin heeft betrekking op “any undue advantage to any persons who direct or work for, in any capacity, private sector entities, for themselves or for anyone else, for them to act, or refrain from acting, in breach of their duties”.¹⁶ De A-G haalt voorts literatuur aan waarin eveneens een ruime uitleg wordt bepleit.¹⁷ Zo merkt

¹³ *Kamerstukken II* 2000/01, 27509, nr. 3, p. 16.

¹⁴ In een recent (en vrij uniek matchfixings-)arrest van het Hof Arnhem-Leeuwarden is de verdachte veroordeeld ter zake van artikel 328ter Sr wegens, kort gezegd, het in 2022 benaderen van voetballers in dienstbetrekking ten behoeve van wedstrijdmanipulatie, dus wegens actieve private omkoping zoals neergelegd in artikel 328ter lid 2 Sr (Hof Arnhem-Leeuwarden 16 december 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:7747). Maar in deze zaak was het onderdeel ‘in strijd met zijn plicht’ in de tenlastelegging toegespitst op de oude omstandigheid van het verzwijgen van het contact tegenover de werkgever, dat in de nieuwe redactie van artikel 328ter Sr na 2015 is opgenomen in lid 3, als uiting van de wetgever dat die oude omstandigheid moet worden gezien als handelen ‘in strijd met zijn plicht’ in de zin van lid 1 en lid 2. Het arrest biedt daarmee geen informatie over de algemene zienswijze van het hof ten aanzien van handelen ‘in strijd met zijn plicht’. Overigens wijzen Van Roomen & Sikkema erop dat een vreemde discrepantie bestaat tussen enerzijds ‘in strijd met zijn plicht’ in lid 1 en lid 2 en anderzijds het verzwijgen als bedoeld in lid 3. Het nieuwe bestanddeel ‘in strijd met zijn plicht’ in lid 1 en lid 2 heeft betrekking op de status van de uitvoering van het beoogde, terwijl lid 3 betrekking heeft op het (zullen) verzwijgen van ‘het aannemen dan wel vragen van een gift, belofte of dienst’. Zie Van Roomen & Sikkema 2016, paragraaf 4.5.4.2. Volgens Van Mourik moet deze discrepantie zo worden uitgelegd, dat de oude strafbaarheid gewoonweg is meegenomen naar de nieuwe en dat in zoverre in lid 3 een atypische vorm van plichtsverzuim is opgenomen; zie Van Mourik 2024, p. 276.

¹⁵ HR 21 april 2020, *NJ* 2020/188. Civielrechtelijke lastgeving is omschreven in artikel 7:414 BW.

¹⁶ Zie zijn conclusie voor HR 21 april 2020, *NJ* 2020/188, punt 28.

¹⁷ *Idem*, punt 33. De A-G laat overigens ook zien dat een ander standpunt wordt ingenomen in Vos 2015, p. 90. Vos ziet voor de uitleg van ‘lasthebber’ de grenzen van het burgerlijk recht als leidend. Inmiddels kan door de strekking van HR 21 april 2020, *NJ* 2020/188 worden gezegd dat de opvatting van Vos niet wordt onderschreven door de Hoge Raad.

Roording al in 2001 op dat de vereiste hoedanigheid in artikel 328ter Sr algemeen kan worden opgevat als “degene tegenover wie iemand in de private sector verantwoording schuldig is voor zijn werkzaamheden”.¹⁸ Daarnaast overwegen Van Roomen & Sikkema naar aanleiding van de wetswijziging in 2015:

“In dit kader zij benadrukt dat (...) het beschermd belang volgens de wetgever niet meer uitsluitend ziet op arbeidsrechtelijke belangen, te weten de relatie tussen de werkgever en de werknemer, maar op de belangen van de consument, de economische sector en de samenleving als geheel. Wij zijn van mening dat het beschermd belang doorslaggevend dient te zijn bij de interpretatie van de begrippen dienstbetrekking, werkgever, lasthebber en lastgever.”¹⁹

Al met al rijst het vermoeden dat, in het kader van artikel 328ter Sr, een contractuele gedragsnorm ook zelfstandig iemand tot lasthebber zou kunnen maken ter zake van die gedragsnorm, ook al volgt de status van lasthebber niet tevens uit de aard van de contractuele relatie als geheel. Hiermee wordt het volgende bedoeld.

Uit de wetsgeschiedenis en rechtspraak kan worden afgeleid dat iemand in ieder geval lasthebber is in de onderhavige zin, ingeval sprake is van een opdracht, zoals de opdracht die een advocaat, taxateur of accountant aanneemt. Deze personen werken dan niet in dienstbetrekking, maar wel in opdracht. De essentie van die opdracht is dat de lasthebber een gedraging verricht die aan de afspraak voldoet. Dat is de last van de lasthebber. Als hij niet aan de afspraak voldoet, is hij verantwoording schuldig. De vraag is nu, of deze verbondenheid in het kader van artikel 328ter Sr niet ook kan zijn gelegen in slechts een deel van een contractuele afspraak, zonder dat het geheel van die afspraak een opdracht betreft. In de sportwereld komen veel contractsvormen voor die noch een dienstbetrekking noch in hoofdzaak een opdracht betreffen, maar wel gedragsnormen bevatten en daarmee verantwoordingsplichten. In de bedoelde contracten c.q. overeenkomsten verbindt de betrokkene zich aan bepaalde gedragsnormen te houden.

Een goed voorbeeld biedt de contractuele gelaagdheid binnen de Koninklijke Nederlandse Lawn Tennis Bond (KNLTB). Zo is door de KNLTB een ‘Reglement Fair Play’ opgesteld, waarin ‘matchfixing’ wordt gedefinieerd (kort gezegd: manipulatie van het verloop of resultaat van een wedstrijd) en tevens wordt gekwalificeerd als ‘misdraging’.²⁰ Tennisers die lid worden van de KNLTB worden door hun lidmaatschap contractueel gebonden aan het Reglement Fair Play.²¹ Dat reglement wordt nog apart vervlochten in toernooireglementen, ook voor het geval iemand die niet lid is van de KNLTB aan een dergelijk

¹⁸ Roording 2002, p. 146 (het afgedrukte preadvies dateert uit 2001).

¹⁹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33685, nr. 4, p. 14-15.

²⁰ Zie ‘Reglement Fair Play Koninklijke Nederlandse Lawn Tennis Bond’, Bijlage 1 nr. 42 (definitie ‘matchfixing’) in samenhang met nr. 48 (waaronder de tekst “Onder een Misdraging vallen in elk geval gedragen op het gebied van Matchfixing”). De definitie van matchfixing luidt in nr. 42: “de manipulatie van tennis- en of padelwedstrijden door op oneigenlijke manieren het verloop of de uitkomst van een tenniswedstrijd of specifieke gebeurtenis daarbinnen (zoals een game of set) te (laten) bepalen, met het doel om weddenschappen af te (laten) sluiten om daarmee een voordeel voor zichzelf of voor anderen te bereiken”. Het reglement is beschikbaar op www.knltb.nl/media/dmck50dj/knltb-reglement-fair-play.pdf?ts=638397908291370000.

²¹ Ook stellen veel plaatselijke tennisclubs zelfstandig al de voorwaarde dat een nieuw lid zich conformeert aan de KNLTB-reglementen (zie bijvoorbeeld readymaastricht.nl/lid-woorden/ bij ‘aanmelding’ onder punt 3).

toernooi zou willen deelnemen.²² Het gevolg is dat tennissers bij wedstrijden in KNLTB-verband zich contractueel gecommitteerd hebben aan de gedragsnormen van het Reglement Fair Play, inclusief gedragsnormen ter zake van wedstrijdmanipulatie. Die gedragsnormen zorgen er tevens voor dat een speler een verantwoordingsplicht heeft. Die geldt ook in concrete zin: bij overtreding kunnen sancties worden opgelegd en kan het gedrag worden gemeld aan het *International Tennis Integrity Agency*.²³

Naast het bestaan van een verantwoordingsplicht, valt op dat de onderhavige gedragsnormen goed passen bij “het belang van de consument, economische sector en samenleving bij een integere dienstverlening in de private sector”, zoals door de wetgever ter zake van artikel 328ter Sr voorop wordt gesteld. De gedragsnorm dient de integriteit van de sportsector en schendingen van de norm (plichtsverzuimen) schaden de consument van de wedstrijden (in ieder geval de toeschouwers), financiële belangen van allerlei betrokkenen en de samenleving als geheel. Voorts lijkt de hier bedoelde interpretatie niet te leiden tot vreemde effecten buiten de sportcontext. Bij elke contractrelatie waarin gedragsnormen zijn opgenomen om de integriteit van producten, diensten en de sector te beschermen, kan worden gezegd dat feitelijke omkoping die erop gericht is iemand in strijd met die gedragsnormen te laten handelen, het rechtsgoed achter artikel 328ter Sr schendt.

Het is vanwege deze cumulatie van eigenschappen dat de vraag rijst of niet al deze vorm van contractuele verbondenheid – aan een geschreven gedragsnorm ter zake van integriteit – tot gevolg heeft dat de ene contractant lasthebber kan worden genoemd in de zin van artikel 328ter Sr, en de andere de lastgever (in het voorbeeld: de tennisser respectievelijk de KNLTB). Evident is overigens dat het in zo’n geval, in het kader van artikel 328ter Sr, zou gaan om handelen ‘in strijd met zijn plicht’; die plicht blijkt immers uit dezelfde bronnen als die van het lasthebberschap.²⁴

Omdat een dergelijke interpretatie meer in lijn lijkt te liggen met de bedoeling van artikel 328ter Sr dan dat zij daarmee in strijd zou zijn, ligt het in de rede deze interpretatie vooralsnog als reële optie van de strafrechter te beschouwen.²⁵ Daar komt nog bij dat een dergelijke interpretatie zich aanzienlijk beter verhoudt tot de verplichtingen in de Macolin Conventie dan een beperkte interpretatie van (opdracht in de context van) ‘lasthebber’. De Macolin Conventie wordt in paragraaf 4.2.4 besproken.

²² Zie artikel 4 lid 3, Algemene voorwaarden KNLTB Toernooipas (beschikbaar op toernooi-pas.knltb.nl/algemene-voorwaarden-toernooipas).

²³ Zie artikel 8 lid 1 onder d van het Reglement.

²⁴ Een nog ruimere interpretatie van ‘lasthebber’ zou zijn dat reeds de algemene gedragsnormen in de sport, waaronder die om zich te onthouden van matchfixing, een sporter en andere betrokkene tot lasthebber zou maken. Voor deze interpretatie is evenwel nodig dat helemaal wordt afgestapt van een contractuele relatie tussen de lastgever en de lasthebber. Die contractuele relatie lijkt vóór 2015 in ieder geval wel een minimumvoorwaarde te zijn geweest (vgl. Roording 2002, p. 146-147), terwijl het sterk de vraag is of de wetgever, ondanks de verruiming, daarvan in 2015 afstand heeft willen doen. Ook zou bij een dergelijke interpretatie niet altijd duidelijk zijn wie precies als lastgever zou moeten worden gezien.

²⁵ Impliciet lijken Spapens & Olfers in 2013 al uit te gaan van een dergelijke interpretatie, zelfs vóór de wetswijziging in 2015. Zij schrijven in hun rapport ter zake van artikel 328ter (oud) Sr: “Een tennisser die deelneemt aan een toernooi, treedt bijvoorbeeld op als lasthebber van de organisator van dat evenement.” Een motivering van dit standpunt ontbreekt. Zie Spapens & Olfers 2013, p. 101.

4.2.3 *Tussenconclusie*

Het voorgaande leidt tot de volgende slotsom over de reikwijdte van artikel 328ter Sr in het kader van matchfixing. Sporters en andere betrokkenen in de sport die een dienstbetrekking hebben in dat kader, voldoen zonder meer aan de vereiste hoedanigheid in artikel 328ter Sr. Voorts zal daadwerkelijke opzettelijke manipulatie van het verloop of het resultaat van een wedstrijd al snel kunnen worden gezien als handelen in strijd met een geldende plicht, zoals door artikel 328ter Sr wordt bedoeld. De oneigenlijke en schadelijke effecten van wedstrijdmanipulatie zijn algemeen bekend en voorzienbaar, terwijl de sportwereld voorts de nodige aandacht geeft aan die effecten. De gedragsnorm in de sportsector om zich te onthouden van wedstrijdmanipulatie kan daarmee ook als voldoende kenbaar worden beschouwd.

Sporters en andere betrokkenen die niet in dienstbetrekking zijn, maar die wel het verloop of resultaat van een wedstrijd zouden kunnen (laten) beïnvloeden, zijn niet reeds 'lasthebber' in de zin van artikel 328ter Sr door het enkele bestaan van de zojuist genoemde gedragsnorm. Wel is zeer wel denkbaar dat het bestaan van een contractuele relatie waarin een dergelijke, aan matchfixing gerelateerde gedragsnorm is opgenomen, de betrokkene tot 'lasthebber' maakt van zijn contractspartij, in dat geval de lastgever, ter zake van die gedragsnorm. In zo'n geval maakt het niet uit of de betrokkene een amateur is, een individuele sporter, een scheidsrechter of een andere rol heeft in de sport. Doorslaggevend is dan slechts of de betrokkene zich contractueel aan de gedragsnorm heeft verbonden. Als deze lezing van artikel 328ter Sr als vertrekpunt wordt genomen, brengt dit mee dat de concrete mate van strafbaarheid niet zozeer wordt bepaald door artikel 328ter Sr zelf, maar door de mate waarin de sportorganisaties (clubs, bonden, toernooiorganisatoren e.d.) de relevante gedragsnorm onderdeel hebben gemaakt van hun contractuele relaties.

4.2.4 *Vergelijking met Tsjechië en België*

De meest onzekere reikwijdte van het materiële strafrecht inzake matchfixing in enge zin, bestaat in België. Dat betreft de Belgische strafbaarstellingen van private corruptie. Door deze onzekerheid heeft het Belgisch federaal parket er zelfs van afgezien om de strafbaarstellingen te gebruiken in de besproken Maestro-zaak, terwijl het bewijs van omkopen in feitelijke zin volop aanwezig was. Vergelijkbaar met Nederland is duidelijk dat betrokkenen in de sport die in dienstbetrekking werken, de hoedanigheid bezitten die door de Belgische bepaling inzake private corruptie wordt geëist. Maar de status van betrokkenen zonder dienstbetrekking is hoogst onzeker. Mogelijkheden voor een ruime interpretatie van 'lasthebber' worden in België niet gezien. Er kan wel worden vastgeklampt aan de overweging van de wetgever dat ook amateursporters de benodigde hoedanigheid bezitten, maar onduidelijk is aan welk bestanddeel die opvatting zou moeten worden verbonden. Dat zou bovendien geen verandering brengen in de status van alle andere betrokkenen die niet in dienstverband werken; bij hen mist de strafbaarstelling van private corruptie in deze gevallen toepassing. Ook heeft België nog steeds de voorwaarde dat de omgekochte het contact over de beoogde gedraging moet hebben verzwegen tegenover de werkgever c.q. lastgever. Dat rechtvaardigt de conclusie dat in België de mogelijkheden

voor succesvolle vervolging van matchfixing in enge zin op dit moment aanzienlijk beperkter zijn dan die in Nederland.

Een vergelijking tussen Tsjechië en Nederland laat zich lastiger maken, omdat de toepasselijkheid van de Tsjechische omkopingsbepaling scharniert op het bijzondere bestanddeel ‘matters of general interest’. Het is in ieder geval duidelijk dat de strafbaarheid in Tsjechië daarmee niet afhangt van dienstbetrekkingen en contractuele gedragsnormen. Zodra een sport(wedstrijd) wordt gezien als ‘matters of general interest’, is omkoping in relatie tot die sport(wedstrijd) strafbaar, ongeacht de onderliggende contractuele relaties. Tegelijkertijd heeft deze omstandigheid het nadeel dat de branches zelf de strafrechtelijke aansprakelijkheid niet dichterbij kunnen brengen door het intensiveren van contractuele afspraken met gedragsnormen. Samengevat zijn corruptiedelicten bij een populaire maar ongereguleerde sport in Tsjechië al snel, maar in Nederland veel minder snel van toepassing, terwijl private corruptie in Nederland – in de hierboven gevolgde lezing – bij elke gereguleerde sport en bij elk gereguleerd toernooi van toepassing kan zijn, ongeacht het geaggregeerd maatschappelijk belang ervan.

De vergelijking met Tsjechië en België heeft aldus geen grote kwetsbaarheden in artikel 328ter Sr in het kader van matchfixing blootgelegd, althans geen andere dan die al bekend waren.

4.2.5 *Vergelijking met de Macolin Conventie en UNODC/IOC model-strafbaarstellingen*

Volledigheidshalve zal in deze paragraaf nog kort worden gezien wat de relatie is tussen de veronderstelde reikwijdte van artikel 328ter Sr enerzijds, en de Macolin Conventie en de model-strafbaarstellingen van UNODC/IOC anderzijds.²⁶ Wat de Macolin Conventie betreft zij hier volledigheidshalve nog herhaald dat Nederland nog niet is gebonden aan de Conventie, maar dat dit in de toekomst vanzelfsprekend kan veranderen.

Het algemene doel van de Macolin Conventie is “de manipulatie van sportwedstrijden te bestrijden teneinde de integriteit van de sport en de ethiek in de sport te beschermen in overeenstemming met het beginsel van de autonomie van de sport”, welk doel uiteenvalt in het “voorkomen, opsporen en bestraffen” van sportmanipulatie en het in dit kader stimuleren van nationale en internationale samenwerking (artikel 1). Wat onder “manipulatie van sportwedstrijden” moet worden verstaan, wordt aangegeven in artikel 3:

“opzettelijke regelingen, handelingen of het nalaten te handelen gericht op het ongeoorloofd wijzigen van de uitslagen of het verloop van sportwedstrijden, teneinde het onvoorspelbare karakter van deze sportwedstrijden geheel of gedeeltelijk teniet te doen met het oog op het verkrijgen van een niet-gerechtvaardigd voordeel voor zichzelf of derden”.

Hoewel de strafrechtelijke doelstellingen van de Conventie ambitieus klinken, kan de formulering van de verplichting om matchfixing strafbaar te stellen, op het eerste gezicht vrij bloedeloos worden genoemd (artikel 15):

²⁶ Zie hierover paragraaf 1.3.

“Elke partij ziet erop toe dat haar nationale wetgeving het mogelijk maakt de manipulatie van sportwedstrijden strafbaar te stellen indien daarbij gebruik wordt gemaakt van dwang, corruptie of frauduleuze praktijken zoals omschreven in haar nationale wetgeving.”

Uit deze formulering blijkt dat de Macolin Conventie niet verplicht tot het apart strafbaar stellen van matchfixing als zodanig (dat wordt ook bevestigd in het Explanatory Report).²⁷ Maar waartoe zij dan wel verplicht, wordt noch in de formulering noch in het Explanatory Report echt duidelijk.²⁸ De indruk van bloedeloosheid ontstaat door de zinsnede ‘indien daarbij gebruik wordt gemaakt van dwang, corruptie of frauduleuze praktijken zoals omschreven in haar nationale wetgeving’. Als deze zinsnede verwijst naar nationale delictsomschrijvingen inzake dwang, corruptie of fraude, is reeds daarom al sprake van een strafbaar feit en voegt de verplichting niets toe. Die interpretatie ligt daarom niet voor de hand. Kennelijk moet het accent worden gelegd op het ‘gebruik maken’ van dwang, corruptie of fraude zoals omschreven in nationaal recht, wat de betekenis van de zinsnede zou beperken tot het gebruikte middel: matchfixing door middel van dwang, corruptie of fraude moet strafbaar zijn gesteld, waarbij voor de betekenis van die middelen kan worden aangehaakt bij de betekenis die nationale wetgeving aan die gedragingen daaraan geeft. Dat is anders dan de zojuist genoemde interpretatie, omdat de koppeling die met nationale wetgeving mag worden gemaakt, is beperkt tot die delen van de delictsomschrijving die de typische *modus operandi* weergeven van dwang, corruptie en fraude.

Met betrekking tot dwang, corruptie of fraude zal het in Nederland in dit kader vooral aankomen op dwang en omkoping zoals omschreven in ons *commune* strafrecht. In artikel 284 lid 1 Sr is dwang strafbaar gesteld:

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft:
 - 1° hij die een ander door geweld of enige andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of enige andere feitelijkheid, gericht hetzij tegen die ander hetzij tegen derden, wederrechtelijk dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden;
 - 2° hij die een ander door bedreiging met smaad of smaadschrift dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden.

Het is zeker denkbaar dat gevallen van matchfixing in enge zin niet consensueel plaatsvinden, maar onder dwang. De delictsomschrijving in artikel 284 Sr lijkt goed in staat dergelijke gedragingen te ondervangen. Het ruime bestanddeel ‘iets te doen, niet te doen of te dulden’ maakt het mogelijk alle in artikel 3 van de Macolin Conventie genoemde gedragingen in het kader van wedstrijdmanipulatie daaronder te brengen.²⁹ Bijzonder is nog wel dat tot aan het moment van uitvoering door de gedwongene (de daadwerkelijke wedstrijdmanipulatie) slechts sprake zal zijn van poging tot dwang. Een dergelijke poging

²⁷ Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions, § 130 (zie rm.coe.int/16800d383f).

²⁸ Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions, § 129-134. Vgl. De Keyser 2025, p. 272 e.v.

²⁹ Vanwege de aard van de gedragingen waartoe wordt gedwongen, passen de strafbaarstellingen van afpersing en afdreiging minder goed bij matchfixing door dwang (artikel 317 en 318 Sr).

is reeds aan de orde bij de aanwending van een dwangmiddel (geweld, bedreiging met geweld etc.) met het opzet om de betrokkene tot de wedstrijdmanipulatie te dwingen.³⁰

Met betrekking tot matchfixing in enge zin door middel van dwang, kan worden geconstateerd dat in die gevallen in ieder geval sprake is van tweeledige strafbaarheid aan de kant van de dwinger, namelijk ter zake van artikel 284 Sr (dwang of poging tot dwang) én ter zake van artikel 328ter lid 2 Sr (actieve omkoping), gegeven dat de gedwongene de vereiste hoedanigheid van artikel 328ter Sr bezit. Of daarnaast nog sprake kan zijn van strafbare passieve omkoping (artikel 328ter lid 1 Sr, gepleegd door de gedwongene), wordt bepaald door de vraag of de gedwongene in dat verband handelde in psychische overmacht (slachtofferschap ter zake van artikel 284 Sr is daarvoor niet al doorslaggevend).³¹ Dat lijkt ook niet problematisch. Een verdragsverplichting zal immers geen strafbaarheid vereisen van iemand die handelde onder invloed van psychische overmacht.

Een integrale vergelijking van artikel 328ter Sr en artikel 3 van de Macolin Conventie laat zien dat de overeenstemming voor een belangrijk deel wordt bepaald door de vraag of de gedragingen in artikel 3 Macolin Conventie zouden vallen onder 'handelen in strijd met zijn plicht' in de zin van artikel 328ter Sr. Bij sporters in dienstbetrekking, en andere betrokkenen in dienstbetrekking, zal dat al snel het geval kunnen worden geacht, omdat voor het bepalen van de reikwijdte van de plichten in dit kader mag worden gelet op wat de kenbare beroeps- en gedragsnormen in de sector zijn. Gezegd kan worden dat de norm om zich te onthouden van het gedrag dat in artikel 3 Macolin Conventie staat omschreven, algemeen bekend is. Daarentegen komt het bij betrokkenen die niet in dienstbetrekking zijn, aan op de formulering van de contractuele gedragsnormen. In de gedragsnormen van de KNLTB bijvoorbeeld, heeft de definitie van matchfixing sterke verwantschap met de bewoordingen in artikel 3 Macolin Conventie. Dit alles houdt voor Nederland als verdragsland in, dat hoe meer de sportsector dergelijke gedragsnormen vastlegt met de betrokkenen, hoe sterker de conformiteit met de Macolin Conventie kan worden genoemd. Daarin ligt dus een zekere kwetsbaarheid: de verdragsverplichtingen richten zich tot de (organen van de) verdragsstaat, terwijl Nederland in dit geval – door de constructie van artikel 328ter Sr – voor de toekomstige nakoming afhankelijk is van de sportsector.

Het UNODC en IOC hebben nationale wetgevers voor de bestrijding van matchfixing handvatten proberen aan te geven in hun rapport 'Model Criminal Law Provisions for the Prosecution of Competition Manipulation'. Voor de model-strafbaarstellingen en de toelichting op de bestanddelen daarvan, is aansluiting gezocht bij de terminologie en definities van de Macolin Conventie.³² De model-strafbaarstellingen luiden als volgt:

1. Any person who, directly or indirectly, promises, offers or gives any undue advantage to another person, for himself, herself or for others, with the aim of improperly altering the result or the course of a sports competition, shall be punished by _____
2. Any person who, directly or indirectly, solicits or accepts any undue advantage or the promise or the offer thereof, for himself, herself or for others, with the aim of improperly altering the result or the course of a sports competition, shall be punished by _____

³⁰ Zie over strekking van artikel 284 Sr uitgebreid Lindenberg 2007.

³¹ Zie daarover nader Lindenberg 2007, paragraaf 3.3.3.4.

³² Zie UNODC & IOC 2016b, p. 16-20.

Het belangrijkste verschil tussen deze bepalingen en artikel 328ter Sr, betreft de hoedanigheid van de omgekochte. Bij de model-bepalingen doet deze er niet toe, terwijl artikel 328ter Sr is beperkt tot personen in dienstbetrekking en lasthebbers. De maatschappelijke impact van dit verschil wordt bepaald door de interpretatie van 'lasthebber' in relatie tot de prevalentie van matchfixing in enge zin. Voor het overige lijkt er niet veel licht te bestaan tussen de modelbepalingen en de aangenomen strekking van artikel 328ter Sr. Ook in artikel 328ter Sr is reeds het aanbod van de omkoper of een verzoek van de om te kopen persoon strafbaar als voltooid delict. Voor de toelichting op het bestanddeel 'with the aim of improperly altering the result or the course of a sports competition' wordt verwezen naar artikel 3 van de Macolin Conventie. In zoverre kan voor deze bepalingen tot de dezelfde conclusies worden gekomen als die zojuist bij de Macolin Conventie zijn verwoord: de mate waarin deze bepalingen verder reiken dan artikel 328ter Sr, wordt bepaald door de mate waarin gedragsnormen ter zake van matchfixing contractueel zijn vastgelegd in de sportsector en de mate waarin die gedragsnormen overeenkomen met de definitie in artikel 3 van de Macolin Conventie. Bij de besproken KNLTB-reglementen lijkt die overeenkomst sterk (zo wordt bijvoorbeeld ook het beïnvloeden van het verloop van de wedstrijd genoemd; de zogenoemde *spotfixing*).

4.3 Oplichting (artikel 326 Sr)

In paragraaf 1.3 is onderscheid gemaakt tussen twee matchfixingssferen: de sportsfeer (S-AB) en de goksfeer (G-BC). Het spreekt voor zich dat ook gokgerelateerde matchfixing kan worden bestreden door strafbaarstellingen in de sportsfeer, dus de sfeer van matchfixing in enge zin; de omkoping. Daarnaast zou gokgerelateerde matchfixing kunnen worden bestreden door strafbaarstellingen in de goksfeer. Bij de analyse van de Tsjechische voetbalzaal bleek dat in die zaak alleen omkopingsbepalingen zijn gebruikt.³³ In de Belgische tenniszaak is daarentegen volledig ingezet op strafbaarstellingen in de goksfeer, vanwege de veronderstelde gebreken in de omkopingsbepalingen. Het ging in de Belgische tenniszaak met name om de Belgische strafbaarstelling van oplichting en om een bepaling in de Belgische kansspelwetgeving waarin, kort gezegd, gokken met mogelijke invloed op het resultaat strafbaar is gesteld.³⁴ Deze vervolgingen leidden tot succes: veel verdachten zijn veroordeeld voor het medeplegen van oplichting, waaronder tennissers zelf, en daarnaast zijn de verdachten die hun voorkennis aanwendden bij gokinstellingen veroordeeld voor het overtreden van de kansspelwetgeving.

In het WBOM-onderzoek naar de strafbaarheid van matchfixing is de reikwijdte van oplichting zoals strafbaar gesteld in artikel 326 Sr, al uitgebreid geanalyseerd.³⁵ Er werd tot de conclusie gekomen dat artikel 326 Sr materieelrechtelijk goed past bij de kenmerken van gokgerelateerde matchfixing, maar dat de complexiteit ligt besloten in de bewijslast: voor het hardmaken van de oplichting is ook bewijs nodig van de wedstrijdmanipulatie.

³³ Paragraaf 2.3.

³⁴ Paragraaf 3.1-3.3.

³⁵ WBOM 2020.

Die conclusies kunnen hier worden onderschreven.³⁶ Kort gezegd vraagt het bewijs van G-AB ook om het bewijs van S-AB. Dat bewijs was in de Belgische tenniszaak volop aanwezig, maar de onderzoeksinspanningen waren in die zaak ook van uitzonderlijk grote aard.

Met betrekking tot de Belgische kansspelwetgeving is in hoofdstuk 3 opgevallen dat de betreffende strafbaarstelling door de rechter ruim is geïnterpreteerd. Strafbaar is het deelnemen aan een kansspel “indien de betrokkene een rechtstreekse invloed kan hebben op het resultaat ervan”. De betreffende verdachten in de Belgische tenniszaak zijn veroordeeld voor het plegen van dit delict (dus niet voor het medeplegen daarvan), terwijl daaronder ook verdachten waren over wie de rechtbank alleen vaststelde dat zij de informatie over de wedstrijdvervalsingen kregen aangeleverd van medeverdachten. Aldus is het hebben van voorkennis van de wedstrijdmanipulatie door de rechter al vrij snel beschouwd als het kunnen uitoefenen van invloed op het resultaat van de wedstrijd (of van het wedstrijdverloop).

Dit aspect van de Belgische tenniszaak doet de vraag rijzen of de bestrijding van matchfixing in Nederland ook gebaat zou zijn bij een aanvullende strafbaarstelling in de kansspelwetgeving. Een dergelijke strafbaarstelling ontbreekt op dit moment in Nederlandse kansspelwetgeving. Daarbij moet gelijk worden onderkend dat een strafbaarstelling gelijk aan die van België, maar waarbij het kunnen uitoefenen van ‘invloed’ meer grammaticaal zou worden uitgelegd (dus niet zo ruim als in België) niet zo veel toevoegt. Het bewijs van het kunnen hebben van daadwerkelijke invloed op het resultaat, vraagt wederom – net als het oplichtingsdelict – om het bewijs van matchfixing in enge zin én van het verband tussen de concrete verdachte en de wedstrijdmanipulatie. Daarbij komt dat ‘invloed’ in deze context een erg lastig te hanteren begrip is. Maar evengoed lijkt het vreemd om een strafbaarstelling te introduceren waarbij ‘invloed’ op voorhand al een zo ruime betekenis wordt meegegeven dat ‘invloed’ kan worden gelijkgesteld aan voorkennis. In dat geval zou immers direct kunnen worden gekozen voor het strafbaar stellen van gokken met specifieke voorkennis. Als alleen gokken met voorkennis van de wedstrijdmanipulatie strafbaar wordt gesteld, hangt het waarschijnlijk af van de bewoordingen van die strafbaarstelling of minder bewijs nodig is dan dat voor poging tot oplichting. In ieder geval zal dit geen panacee zijn voor de bestrijding van matchfixing in het algemeen.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen uit hoofdstuk 2 (de Tsjechische voetbalzaak) en hoofdstuk 3 (de Belgische tenniszaak) gerelateerd aan het Nederlands strafrecht, waarbij rekening is gehouden met het onderzoek dat reeds in het WBOM-rapport is gedaan.

³⁶ Zie in dit verband met name HR 19 november 1991, *NJ* 1992/124, m.nt. A.C. 't Hart (het bewegen van de bank tot afgifte van geld door listige kunstgrepen door het halen van geld uit een geldautomaat door middel van een gestolen Eurochequepas en de daarbij behorende pincode) en HR 12 mei 2009, *NJ* 2009/237 (poging tot oplichting CRB door listige kunstgrepen, door aanmelden en plaatsnemen bij het CBR theorie-examen, met een kleine ontvanger waarop codes voor antwoorden konden worden ontvangen). Vgl. voorts Sinnige 2017, paragraaf 3.4 en Bemelmans & Hofstee 2021, paragraaf 3.3 en 5.

Samengevat kan worden geconstateerd dat in relatie tot het WBOM-onderzoek geen belangrijke nieuwe kwetsbaarheden zijnesignaleerd. Wel zijn de eerder al bekende kwetsbaarheden geaccentueerd door de vergelijking met de buitenlandse strafzaken. Met name de Belgische tenniszaak laat zien dat het materiële strafrecht weliswaar een goed antwoord heeft op het matchfixingsgerelateerd gokken – namelijk de strafbaarstelling van oplichting, die voor België en Nederland vergelijkbaar is – maar dat tegelijkertijd evident is dat voor de bewijsvoering in een dergelijke zaak ook de matchfixing in enge zin goed uit de verf zal moten komen in de bewijsmiddelen. Bewijs van matchfixingsgerelateerd gokken vereist dus bewijs van matchfixing in enge zin. Vanwege die complexiteit is zojuist in paragraaf 4.3 de vraag opgeworpen of Nederland gebaat zou zijn bij een flankerende strafbaarstelling die matchfixingsgerelateerd gokken kan bestrijden. Daarvan wordt niet onmiddellijk een grote meerwaarde verwacht.

De grootste potentiële kwetsbaarheid van het Nederlands strafrecht kan worden aangewezen in artikel 328ter Sr, de strafbaarstelling van actieve en passieve private omkoping. Dat ligt niet aan de strekking van de daarin opgenomen gedragingen; die zijn ruim geformuleerd. De kwetsbaarheid ligt in de beperking die artikel 328ter Sr aanbrengt in de hoedanigheid van de omgekochte. Kort gezegd kan alleen sprake zijn van actieve of passieve private omkoping, als de omgekochte een relevante dienstbetrekking heeft of ‘lasthebber’ kan worden genoemd. In het WBOM-onderzoek is tot de conclusie gekomen dat een zekere “juridische lenigheid” nodig is om sporters en andere betrokkenen die in dat verband niet in dienstbetrekking werken, als ‘lasthebber’ te beschouwen in de zin van artikel 328ter Sr.³⁷ Uit de analyse in paragraaf 4.2 blijkt dat die kwalificatie kan worden gerelativeerd, in zoverre dat geen oneigenlijke interpretatie nodig is. De wetsgeschiedenis en rechtspraak bieden de nodige ruimte voor extensieve interpretatie. Die extensieve interpretatie zou kunnen behelzen dat de betrokkene die contractueel aan gedragsregels is gebonden, ‘lasthebber’ is ter zake van die gedragsregels. Bij die interpretatie zijn alle betrokkenen die zich in de sportsector contractueel hebben verbonden aan gedragsregels in relatie tot matchfixing, ‘lasthebber’ in de zin van artikel 328ter Sr. Dat zorgt er tevens voor dat de betrokkene zou handelen ‘in strijd met zijn plicht’ ingeval hij tot uitvoering van wedstrijdmanipulatie zou overgaan.

Omdat deze lezing van artikel 328ter Sr niet zonder meer wringt met de bedoeling van de wetgever en daarbij in belangrijke opzichten zelfs goed aansluit, wordt in dit rapport ervan uitgegaan dat deze lezing als reële mogelijkheid moet worden beschouwd en vooralsnog als uitgangspunt kan worden genomen. Dat levert het volgende beeld op.

Wanneer contractuele afspraken over gedragsnormen iemand ter zake van die normen ‘lasthebber’ kunnen maken, wordt de concrete mate van strafbaarheid van matchfixing in enge zin niet zozeer wordt bepaald door artikel 328ter Sr zelf, maar door de mate waarin de sportorganisaties (clubs, bonden, toernooiorganisatoren e.d.) de relevante gedragsnorm onderdeel hebben gemaakt van hun contractuele relaties. Zij doen er dus goed aan die gedragsnormen te verwerken in contractuele voorwaarden voor lidmaatschap en wedstrijddeelname, en bovendien ook vast te leggen met andere betrokkenen dan de sporters zelf. In paragraaf 4.2.2 zijn voorbeelden van de KNLTB genoemd. De reglementen van de KNLTB wekken de indruk dat het lastig is, zo niet onmogelijk, om in Nederland

³⁷ WBOM 2020, p. 14.

aan betekenisvolle tenniswedstrijden mee te doen zonder dat men gebonden is aan de gedragscodes ter zake van matchfixing.

De kwetsbaarheid van de besproken status quo in het kader van artikel 328ter Sr is dat de toepasselijkheid van dit artikel afhankelijk is van contractsvoorwaarden in de private sector. Dat brengt mogelijke nadelen mee. Ten eerste zullen die contractsvoorwaarden – met de besproken gedragsnormen – onderdeel zijn van de bewijslast. Dat hoeft in de meeste gevallen niet veel te betekenen, maar die bewijslast bestaat niet bij een algemene formulering van de betrokkene zoals in de UNODC/IOC model-strafbaarstellingen; die richten zich in beginsel tot iedereen. Ten tweede heeft de Nederlandse overheid hier niet zelf direct controle over (toekomstige) naleving van de Macolin Conventie. De mate van naleving wordt bepaald door de mate waarin de sportsector de besproken gedragsnormen contractueel van toepassing heeft verklaard. Ten slotte heeft de huidige status quo een mogelijk nadeel bij internationale samenwerking in het kader van matchfixing. Ingeval toetsing van dubbele strafbaarheid een voorwaarde is voor het verlenen van rechtshulp, kan de onderliggende contractseis in de context van artikel 328ter Sr hinderlijk zijn, al wordt ingeschat dat deze hinder zich niet snel zal verwezenlijken.³⁸

Indien de strafrechter de hier besproken ruim interpretatie van ‘lasthebber’ in de zin van artikel 328ter Sr zou afwijzen of indien de wetgever het risico van die afwijzing, dan wel de (overige) nadelen van de huidige status quo te groot vindt, dan ligt aanpassing van de strafwet in de rede. In dat geval kan inspiratie worden geput uit de voorstellen in België en de model-strafbaarstellingen van het UNODC/IOC, zoals besproken in paragraaf 3.4.3 respectievelijk 4.2.5.

³⁸ In unierechtelijk verband zullen niet snel problemen ontstaan, omdat ‘corruptie’ in de regel als zogenoemd lijstfeit wordt beschouwd, waarvoor geen eis van dubbele strafbaarheid geldt. Ook wordt bij de beoordeling van dubbele strafbaarheid niet integraal getoetst. Vgl. HR 4 januari 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA4050 en zie voorts V.H. Glerum & N. Rozemond in Van Elst & Van Sliedregt 2022, p. 230-234, 285-287 en 338-348, en in diezelfde uitgave J.M. Reijntjes, p. 461-462. Niettemin heeft mr. Ann Lukowiak, federaal magistraat in België en als zodanig betrokken geweest bij de Belgische tenniszaak, in een gesprek ten behoeve van dit rapport aangegeven dat het federaal parket voorstander is van een specifieke strafbaarstelling van matchfixing (zie het tweede besproken alternatief in paragraaf 3.4.3), mede vanwege het feit dat daardoor geen materieelrechtelijke horde meer bestaat in het kader van internationale rechtshulp.

Hoofdstuk 5

Conclusies

De directe aanleiding voor dit onderzoek waren twee buitenlandse strafzaken die binnen het Nationaal Platform Matchfixing zijn opgevallen: een Tsjechische voetbalzaak en een Belgische tenniszaak, die allebei tot veroordelende uitspraken leidden. Tegen deze achtergrond zijn de volgende onderzoeksvragen centraal gesteld:

1. Zijn aan de hand van de aangedragen Tsjechische en Belgische strafzaken kwetsbaarheden aan te wijzen in de reikwijdte van het huidige Nederlands strafrecht in gevallen van (vergelijkbare) sportmanipulatie?
2. Zo ja, hoe zouden deze kwetsbaarheden kunnen worden weggenomen?

De essentie van het antwoord op deze vragen is zojuist in paragraaf 4.3 aan de orde geweest. De beantwoording zal hieronder evenwel in breder verband worden gegeven. Daartoe kan allereerst worden gekeken naar de bijzonderheden in verband met de succesvolle afloop van de twee buitenlandse strafzaken.

In de Tsjechische voetbalzaak (zie hoofdstuk 2) is voetballer David J. in verband gebracht met het accepteren van een aanbod om tegen vergoeding voetbalwedstrijden te manipuleren alsook met het aanbieden van een vergoeding aan anderen ten behoeve van het door hen laten manipuleren van voetbalwedstrijden. Deze gedragingen werden bewezen geacht en dat leidde tot een veroordeling voor zowel passieve omkoping (het accepteren van het aanbod) als actieve omkoping (het aanbieden). Scharnierpunt in deze veroordeling was het strafrechtelijk bestanddeel (in Engelse termen) ‘matters of general interest’; voor de toepasselijkheid van omkoping in dit verband is in Tsjechië nodig dat het met de omkoping beoogde gedrag in verband staat met ‘matters of general interest’.¹ Het Tsjechische Hooggerechtshof heeft bepaald dat daarvan in de sportcontext al snel sprake kan zijn, vanwege de geaggregeerde maatschappelijke en financiële belangen die met sport zijn gemoeid. Het lijkt geen twijfel dat een voetbalwedstrijd van hoog niveau in dit verband onder ‘matters of general interest’ wordt geschaard. Onduidelijk blijft evenwel of wedstrijden in een bepaalde populaire sport, zoals voetbal, integraal als ‘matters of general interest’ kunnen worden beschouwd, of dat die status toch concreet afhangt van het wedstrijd niveau. In het verlengde daarvan is onduidelijk in hoeverre wedstrijden van niet-populaire sporten onder ‘matters of general interest’ kunnen vallen. Dat sport over

¹ Zie paragraaf 2.2 en 2.3.

de gehele linie onder ‘matters of general interest’ valt, lijkt nog steeds tot de mogelijkheden te behoren, maar kan vooralsnog niet uit de rechtspraak van het Hooggerechtshof worden afgeleid. De strafbaarheid van matchfixing is daarmee in Tsjechië op belangrijke onderdelen nog ongewis.

De Belgische tenniszaak (zie hoofdstuk 3) betrof een zeer omvangrijke gokgerelateerde matchfixingszaak met 28 verdachten, waaronder ook tennissers. De verdachten zijn in wisselende samenstelling vervolgd en veroordeeld voor zes strafbare feiten. Die feiten waren in algemene zin allemaal gokgerelateerd. Het ging kort gezegd om het medeplegen van oplichting (het oplichten van de gokinstellingen), het gokken terwijl men invloed kan hebben op het resultaat (strafbaar gesteld in de Belgische kansspelwetgeving), bepaalde valsheidsdelicten, deelneming aan een criminele organisatie en witwassen. Voor het onderhavige rapport zijn met name de eerste twee feiten interessant, omdat deze direct in verband staan met de wedstrijdmanipulatie (de gedragingen staan in verband met matchfixing en de strafbaarheid is niet afhankelijk van indicaties voor grondfeiten zoals dat het geval is bij deelneming aan een criminele organisatie en witwassen). In het kader van oplichting en de overtreding van de kansspelwetgeving valt op dat in beide gevallen niet alleen het bewijs nodig is van gedragingen in de goksfeer, maar ook het bewijs van de wedstrijdmanipulaties. In de context van matchfixing maakt dat de bewijslast bij deze delicten dus relatief zwaar. Dat het in dit geval tot veel veroordelingen is gekomen, kan worden toegeschreven aan het zeer omvangrijke opsporingsonderzoek (inclusief veel internationale rechtshulp), waarin ook de nodige bekentenissen zijn afgelegd.

Opvallend is dat het Belgische openbaar ministerie ervoor heeft gekozen om in de tenniszaak aan geen van de verdachten het verwijt van private omkoping te maken, terwijl in België voor de strafbaarheid van matchfixing toch vooral naar de strafbaarstelling van private omkoping wordt gewezen. De reden voor het weglaten van dit verwijt moet worden gezocht in de zeer kwetsbaar geachte reikwijdte van private omkoping in België, in de context van matchfixing. De benodigde hoedanigheid is beperkt geformuleerd, vergelijkbaar met de strafbaarstelling van private omkoping in Nederland; kort gezegd moet de omgekochte in dienstbetrekking werkzaam zijn of ‘lasthebber’ kunnen worden genoemd. In België worden de mogelijkheden van extensieve interpretatie van ‘lasthebber’ beperkt geacht. Daarbij komt dat in België nog geen afstand is gedaan van de voorwaarde bij private omkoping dat het betreffende contact tussen de omkoper en omgekochte door de omgekochte is verzwegen tegenover zijn werkgever of lastgever. Die voorwaarde is in Nederland in 2015 komen te vervallen.

Vanwege deze in België gevoelde beperkingen in de reikwijdte van de strafbaarstelling van private omkoping voor adequate bestrijding van matchfixing, zijn vanuit de wetenschap voorstellen gedaan voor wetswijziging.² Dat betreft twee alternatieven: een verruiming van de strafbaarstelling van private omkoping en een aparte strafbaarstelling van matchfixing. Het Belgisch federaal parket heeft laten weten voorstander te zijn van dit laatste, dus van het introduceren van een aparte strafbaarstelling.

² Zie over deze voorstellen paragraaf 3.4.3.

Bij de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag – zie voor die vraag hierboven – kan worden opgemerkt dat de bestudering van de buitenlandse strafzaken ironisch genoeg allereerst vooral kwetsbaarheden in die buitenlandse stelsels heeft blootgelegd. In zowel Tsjechië als België is duidelijk dat de strafrechtelijke aanpak van matchfixing in de kern moet worden gevonden in de strafbaarstelling van omkoping, maar dat de strekking daarvan onzeker is. Tsjechië worstelt met een wetsterm in de strafbaarstelling van omkoping die onder invloed staat van de populariteit van de sport en van financiële belangen. Deze Tsjechische strafbaarstelling is in theorie in staat alle niveaus van wedstrijdmanipulatie te omvatten (namelijk wanneer elke sport en elk niveau daarin als ‘matters of general interest’ worden beschouwd). Maar de grenzen van die strafbaarstelling zijn nog niet uitgekristalliseerd in de rechtspraak. In België is de reikwijdte van de eigen strafbaarstelling van omkoping niet alleen onzeker, maar vermoedelijk ook structureel te beperkt.

Voor Nederland (hoofdstuk 4) levert het materiële strafrecht van deze landen dus geen richtinggevende informatie op. Wel bevestigt de Belgische tenniszaak de moeilijkheid van het bestrijden van gokgerelateerde matchfixing met strafbaarstellingen die aanknopen bij het gokken zelf. Ook in Nederland is de strafbaarstelling van oplichting (artikel 326 Sr) daarvoor het meest aangewezen en materieelrechtelijk geschikt. De moeilijkheid is evenwel gelegen in de bewijsbaarheid in de onderhavige context. Het bewijs van oplichting vraagt tevens om bewijs in de sfeer van de wedstrijdmanipulatie. Opvallend is dat in België voorts strafbaar is gesteld het deelnemen aan een kansspel terwijl de deelnemer rechtstreekse invloed kan uitoefenen op het resultaat. In de Belgische tenniszaak heeft de rechter de ‘rechtstreekse invloed’ zeer ruim uitgelegd en niet alleen aanwezig geacht bij de gokkende *fixers* van de tenniswedstrijden, maar ook bij personen die louter informatie over de gemanipuleerde wedstrijden kregen aangereikt en met deze informatie hebben gegokt.³ Feitelijk werd deze strafbaarstelling dus uitgelegd als het gokken met voorkennis van wedstrijdmanipulatie. Het is de vraag of een dergelijke strafbaarstelling, die in Nederland ontbreekt, ook voor Nederland meerwaarde zou hebben. Als daadwerkelijke rechtstreekse invloed wordt geëist, zal het benodigde bewijs niet ver af liggen van het bewijs dat nodig is voor (het medeplegen van) voltooide oplichting. Als alleen gokken met voorkennis van de wedstrijdmanipulatie strafbaar wordt gesteld, hangt het waarschijnlijk af van de bewoordingen of minder bewijs nodig is dan dat voor poging tot oplichting. In ieder geval zal dit geen panacee zijn voor de bestrijding van matchfixing in het algemeen.

Indirect bevestigt de Belgische tenniszaak wel een materieelrechtelijke kwetsbaarheid in ons strafrecht ter bestrijding van matchfixing in enge zin, namelijk de ongewisse strekking van artikel 328ter Sr; de niet-ambtelijke c.q. private omkoping. Ook bij ons is dat de aangewezen strafbaarstelling voor de aanpak van matchfixing in enge zin. De kwetsbaarheid is in het eerdere WBOM-onderzoek reeds uitvoerig naar voren gekomen. Artikel 328ter Sr is een erg ruim delict wat de geformuleerde gedragingen betreft, maar heeft één potentiële *bottleneck*: de hoedanigheid van de omgekochte, die in zowel actieve als passieve private omkoping van belang is. Vereist is dat de omgekochte, kort gezegd, in

³ Zie paragraaf 3.3.

dienstbetrekking werkzaam is of ‘lasthebber’ kan worden genoemd. In het WBOM-onderzoek is tot de conclusie gekomen dat “juridische lenigheid” nodig is om sporters en andere betrokkenen die in dat verband niet in dienstbetrekking werken, als ‘lasthebber’ te beschouwen in de zin van artikel 328ter Sr.⁴ Uit de analyse in paragraaf 4.2.2 van het voorliggende rapport blijkt dat die kwalificatie kan worden gerelativeerd, in zoverre dat geen oneigenlijke interpretatie nodig is. De wetsgeschiedenis en rechtspraak bieden de nodige ruimte voor extensieve interpretatie van dit begrip. Die extensieve interpretatie zou kunnen behelzen dat de betrokkene die contractueel aan gedragsregels is gebonden, ‘lasthebber’ is ter zake van die gedragsregels. Bij deze interpretatie zijn alle betrokkenen die zich in de sportsector contractueel hebben verbonden aan gedragsregels in relatie tot matchfixing, ‘lasthebber’ in de zin van artikel 328ter Sr. Dat zorgt er tevens voor dat de betrokkene zou handelen ‘in strijd met zijn plicht’ ingeval hij tot uitvoering van wedstrijdmanipulatie zou overgaan.

Omdat deze lezing van artikel 328ter Sr de bedoeling van de wetgever niet doorkruist en daarbij in belangrijke opzichten zelfs goed aansluit, wordt in dit rapport ervan uitgegaan dat deze lezing als reële mogelijkheid moet worden beschouwd en voornamelijk als uitgangspunt kan worden genomen. Daarmee kan niet tot de conclusie worden gekomen dat artikel 328ter Sr op dit moment evidente structurele gebreken vertoont voor de bestrijding van matchfixing.

Het besproken uitgangspunt levert het volgende beeld op, zoals besproken in paragraaf 4.4.

Wanneer contractuele afspraken over gedragsnormen iemand ter zake van die normen ‘lasthebber’ kunnen maken, wordt de concrete mate van strafbaarheid van matchfixing in enge zin niet zozeer wordt bepaald door artikel 328ter Sr zelf, maar door de mate waarin de sportorganisaties (clubs, bonden, toernooiorganisatoren e.d.) de relevante gedragsnorm onderdeel hebben gemaakt van hun contractuele relaties. Zij doen er dus goed aan die gedragsnormen te verwerken in contractuele voorwaarden voor lidmaatschap en wedstrijddeelname, en bovendien vast te leggen met andere betrokkenen dan de sporters zelf. Voor individuele sporten zonder sterke nationale regulering rust die verantwoordelijkheid vooral bij toernooiorganisaties.⁵ Deze private inspanningen voor de bestrijding van corruptie in de sector passen overigens goed bij de publiek-private *governance* in dit verband, waarbij gedragsregels de strafbaarheid van private omkoping faciliteren.⁶ De schaal waarop matchfixing intern is gereguleerd bepaalt tevens de schaal waarop tuchtrechtelijk kan worden opgetreden.⁷ Het lijkt in zoverre voor de hand te liggen dat de sportsector werk blijft maken van het binden van betrokkenen aan contractuele

⁴ WBOM 2020, p. 14.

⁵ In Spapens & Olfers 2013, p. 36 wordt gewezen op de extra grote risico’s voor matchfixing bij individuele sporten. Voorts wijzen zij in algemene zin op de gevoeligheid van wedstrijden waarbij geen camera’s aanwezig zijn (p. 38).

⁶ Vgl. Van Mourik 2024, p. 280. In 1983 schreef De Doelder over artikel 328ter Sr: “De strafrechtelijke repressie kan in deze slechts zijn voorbehouden voor het bestrijden van excessen als ondersteuning van een actief beleid van het bedrijfsleven” (De Doelder 1983, p. 21).

⁷ Wat Vandercruysse & Baert opmerken voor België geldt overigens natuurlijk ook in Nederland: tuchtrecht is niet geschikt om de niet aan de sport gelieerde omkopers ter zake van matchfixing aan te pakken. Zie Vandercruysse & Baert 2022, p. 344.

gedragsnormen met betrekking tot matchfixing, ook wanneer een aparte strafbaarstelling van matchfixing zou worden geïntroduceerd die niet afhankelijk is van de precieze contractuele afspraken. In paragraaf 4.2.2 zijn voorbeelden besproken van de contractuele afspraken binnen de KNLTB. De reglementen van de KNLTB lijken tot gevolg te hebben dat het lastig is, zo niet onmogelijk, om in Nederland aan betekenisvolle tenniswedstrijden mee te doen zonder dat men gebonden is aan de gedragscodes ter zake van matchfixing.

Een resterende kwetsbaarheid van de besproken status quo in het kader van artikel 328ter Sr is vanzelfsprekend het feit dat de toepasselijkheid van dit artikel afhankelijk is van contractsvoorwaarden in de private sector. Dat brengt mogelijke nadelen mee. Ten eerste zullen die contractsvoorwaarden – met de besproken gedragsnormen – onderdeel zijn van de bewijslast. Dat hoeft in de meeste gevallen geen hoge drempel op te werpen, maar die bewijslast bestaat niet bij een algemene formulering van de betrokkene zoals in de besproken UNODC/IOC model-strafbaarstellingen; die richten zich in beginsel tot iedereen.⁸ Dat is ook het geval in de aparte strafbaarstelling zoals voorgesteld in België.⁹ Ten tweede heeft de Nederlandse overheid hier niet zelf direct controle over (toekomstige) naleving van de Macolin Conventie.¹⁰ De mate van naleving wordt bepaald door de mate waarin de sportsector de besproken gedragsnormen contractueel van toepassing heeft verklaard. Ten slotte heeft de huidige status quo een mogelijk nadeel bij internationale samenwerking in het kader van de matchfixingszaken. Ingeval toetsing van dubbele strafbaarheid een voorwaarde is voor het verlenen van rechtshulp, zou de onderliggende contractseis in de context van artikel 328ter Sr hinderlijk kunnen zijn.

Tot nu toe bestaat nog geen informatieve jurisprudentie over de toepassing van artikel 328ter Sr in matchfixingszaken¹¹ en meldt het Nationaal Platform Matchfixing bovendien dat zich tot nu toe maar weinig concrete matchfixingszaken aandienen. Tegen de achtergrond van de veronderstelde ruime interpretatie van artikel 328ter Sr, zou het begrijpelijk zijn wanneer de wetgever wacht op de uitkomst van nieuwe strafzaken. Als de onderhavige interpretatie van artikel 328ter Sr wordt bevestigd en daarnaast blijkt dat de contractuele dekking van verbodsnormen ter zake van matchfixing zich goed (door)ontwikkelt in de sport, lijkt er weinig aanleiding voor een wetswijziging. Wanneer de wetgever de hiermee gepaard gaande toetsperiode daarentegen onwenselijk vindt of de besproken nadelen van de onderhavige interpretatie zelfstandig zwaar vindt wegen, dan ligt een wetswijziging nu al voor de hand. Die wijziging kan worden gezocht in een aanpassing

⁸ Zie paragraaf 4.2.5.

⁹ Deze zijn besproken in paragraaf 3.4.3. Bij het betreffende voorstel om alleen de Belgische strafbaarstelling van private omkoping te verruimen, moet worden aangetekend dat de normadressaat bij passieve omkoping weliswaar algemeen oogt, maar inhoudelijk toch is beperkt. Dat houdt verband met de daarin opgenomen afhankelijk van het handelen in strijd met een “wettelijke, contractuele, professionele of reglementaire plicht”. Die plicht zal ergens uit moeten blijken, wat een zeker gereguleerd verband veronderstelt tussen de betrokkene en de sport.

¹⁰ De Macolin Conventie is besproken in paragraaf 1.3 en 4.2.5.

¹¹ Tot nu toe lijkt Hof Arnhem-Leeuwarden 16 december 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:7747 de enige gepubliceerde uitspraak te zijn waarin een concreet verband aan de orde is tussen artikel 328ter Sr en matchfixing. Het arrest biedt evenwel geen informatie over de interpretatie van ‘lasthebber’ in de zin van artikel 328ter Sr.

van artikel 328ter Sr of in de introductie van een aparte strafbaarstelling van matchfixing. Voor de eerste variant kan inspiratie worden geput uit het Belgische voorstel voor een wijziging van de strafbaarstelling van private omkoping aldaar.¹² Voor de tweede variant kan onder meer worden gekeken naar het Belgische voorstel voor aparte strafbaarstelling en naar de model-strafbaarstellingen van UNODC/IOC.¹³

¹² Zie paragraaf 3.4.3.

¹³ Zie paragraaf 3.4.3 en 4.2.5 en voorts voor meer vergelijkende inzichten: KEA European Affairs 2012, UNODC & IOC 2013, UNODC & IOC 2016a, UNODC & IOC 2016b, WBOM 2020, Vandercruysse, Vermeersch & Vander Beken 2022, UNODC, Interpol & IOC 2023, Vandercruysse 2024 en De Keyzer 2025.

Literatuur

Andersson Elffers Felix 2023

Samen de lat hoger leggen - Onderzoek naar de governance en het tuchtrecht voor veilige en integere sport (Bijlagenboek bij eindrapportage), Andersson Elffers Felix 2023.

Bakker 2022

S. Bakker, 'De rol van het strafrecht in en rondom het voetbal', *Voetbal & Sportjuridische Zaken* 2022, p. 78-85

Bemelmans & Hofstee 2021

J. Bemelmans en E. Hofstee, 'Oplichting en aanverwant strafbaar bedrog in Nederland anno 2021', in: *Preadviezen 2020-2021, Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: BJu 2021, p. 209-254.

Bašná, Bureš, Fadrný & Pospíšilová 2023

K. Bašná, R. Bureš, D. Fadrný & J. Pospíšilová, *Korupce ve vybraných sektorech v České republice a možnosti jejího snížení*, 2023 ('Corruptie in geselecteerde sectoren in de Tsjechische Republiek en mogelijkheden om deze terug te dringen'; beschikbaar op <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2024/01/Korupce-ve-vybranych-sektorech-v-ceske-republice-a-moznosti-jejeho-snizeni.pdf>).

De Doelder 1983

H. de Doelder, 'Enige opmerkingen over art. 328ter Sr', in: A.C. 't Hart e.a. (red.), *Strafrecht in balans. Opstellen aangeboden aan A.C. Geurts*, Deventer: Kluwer 1983, p. 15-21.

De Keyzer 2025

F. de Keyzer, *Voetbal en integriteit: Een juridisch handhavingsonderzoek aan de hand van drie cases (geweld, racisme en matchfixing)*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium, 2025.

Degryse 2020

A. Degryse, *Sanctionering van wedstrijdvervalsing - Analyse van het juridisch kader*, masterproef Universiteit Gent 2020.

De Nauw & Deruyck 2020

A. De Nauw & F. Deruyck, *Inleiding tot het bijzonder strafrecht*, Mechelen: Wolters Kluwer 2020.

Hamilton & Hammer 2018

A. Hamilton & C. Hammer, *Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption*, Policy Research Working Paper 8299, World Bank Group 2018.

Hessert & Ling Goh 2022

B. Hessert & C. Ling Goh, A Comparative Case Study of Match-Fixing Laws in Singapore, Australia, Germany, and Switzerland, *Asian Journal of Comparative Law* 2022 (17), p. 286–304.

Karabec, Vlach, Hulmáková e.a. 2017

Z. Karabec, J. Vlach, J. Hulmáková e.a., *Criminal Justice System in the Czech Republic*, 3rd amended and revised edition, Praag 2017.

KEA European Affairs 2012

KEA European Affairs, *Match-Fixing in Sport. A Mapping of Criminal Law Procedures in EU 27*, (Brussels, European Commission) 2012.

Lindenberg 2007

K. Lindenberg, *Strafbare dwang – Over het bestanddeel ‘dwingen’ en strafbaarstellingen van dwang, in het bijzonder art. 284 Sr*, Maklu: Antwerpen/Apeldoorn, 2007.

Noyon/Langemeijer/Remmelink

J.W. Fokkens, E.J. Hofstee & A.J.M. Machielse (red.), *Wetboek van Strafrecht - Noyon, Langemeijer, Remmelink*, Deventer: Wolters Kluwer.

Roording 2002

J.F.L. Roording, ‘Corruptie in het Nederlandse strafrecht, Preadvies voor de Vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, *DD* 2002, p. 106-161.

Sinnige 2017

V.M.A. Sinnige, *De systematiek van de vermogensdelicten. Reden voor verandering?* (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Smith 2023

A. Smith, ‘Criminal offences for match-fixing: observations on the current framework and suggestions for future national legislation’, *Sports Law and Governance Journal*, 2023 (1), p. 1-23.

Spapens & Olfers 2013

T. Spapens & M. Olfers, *Matchfixing in Nederland: De aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak*, Tilburg: Tilburg University 2013.

Spriet & Waeterinckx 2021

B. Spriet en P. Waeterinckx, 'Fraudemisdrijven', in: *Preadviezen 2020-2021*, Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Boom 2021, p. 255-310.

UNODC, Interpol & IOC 2023

UNODC, Interpol & IOC, *Investigation of Cases of Competition Manipulation: a Practical Guide*, 2023.

UNODC & IOC 2013

UNODC & IOC, *Criminalization Approaches to Combat Match-fixing and Illegal/Irregular Betting: A Global Perspective*, 2013

UNODC & IOC 2016a

UNODC & IOC, *Criminal Law Provisions for the Prosecution of Competition Manipulation*, 2016.

UNODC & IOC 2016b

UNODC & IOC, *Model Criminal Law Provisions for the Prosecution of Competition Manipulation*, 2016.

Van Elst & Van Sliedregt 2022

R. van Elst en E. van Sliedregt (red.), *Handboek Internationaal Strafrecht: Internationaal en Europees strafrecht vanuit Nederlands perspectief*, 3e druk, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Van Mourik 2024

T.M. van Mourik, 'Private corruptie, publieke belangen: De strafbaarstelling van niet-ambtelijke omkoping in de context van de internationale drugssmokkel', *Boom Strafblad*, 2024, p. 274-281.

Van Roomen & Sikkema 2016

T.R. van Roomen & E. Sikkema, *Corruptiedelicten*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Vander Beeke 2024

T. Vander Beken, *Handboek Strafrecht*, Antwerpen: Gompel & Svacina 2024.

Vandercruysse 2024

L. Vandercruysse, *Legal and regulatory vulnerability of the football sector to match-fixing, money laundering and human trafficking in the context of football transfers*, (diss.) Universiteit Gent 2024.

Vandercruysse & Baert 2022

L. Vandercruysse & L. Baert, 'Private omkoping & matchfixing: geen perfecte match', *Nullum Crimen* 2022, p. 343-358.

Vandercruysse, Vermeersch & Vander Beken 2022

L. Vandercruysse, A. Vermeersch & T. Vander Beken, 'Macolin and beyond: legal and regulatory initiatives against match manipulation', *The International Sports Law Journal*, 2022 (22), p. 241-258.

Vanwersch & Hardyns 2023

L. Vanwersch & W. Hardyns, 'De gevolgen van het 'Ye-systeem' - Een wetenschappelijke analyse van de schade veroorzaakt door een van de grootste fraudeschandalen in de voetbalgeschiedenis', themanummer 'Sport en integriteit', *Justitiële Verkenningen* 2023/1, p. 54-67.

Vos 2015

G.G. Vos, *De strijd der plichten - Een (internationale) rechtsvergelijkende juridische analyse van het Nederlandse niet-ambtelijke omkopingsartikel* (diss. EUR), 2015.

WBOM 2020

Sportmanipulatie - Een rechtsvergelijkende verkenning van strafbaarstelling, Wetenschappelijk Bureau Openbaar Ministerie 2020 (het rapport is beschikbaar via de website van het OM; zie [www.om.nl/binaries/om/documenten/publicaties/om-onderdelen/fp/map/om-rapport-matchfixing-september-2020/Rapport+matchfixing+september+2020 .pdf](http://www.om.nl/binaries/om/documenten/publicaties/om-onderdelen/fp/map/om-rapport-matchfixing-september-2020/Rapport+matchfixing+september+2020.pdf)).