

Uitvoeringstoets Wet Beoordelingscommissie dopingzaken

BETREFT:	Uitvoeringstoets Dopingautoriteit van het wetsvoorstel Wet Beoordelingscommissie dopingzaken
AUTEUR:	■■■■■ ■■■■■
DATUM:	10 december 2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Toetsingskader
3. Doel wetsvoorstel
4. Verenigingsrechtelijke inbedding bestuursorganen Dopingautoriteit & Beoordelingscommissie dopingzaken
5. Verenigingsrecht
6. Verenigingsrechtelijke status beslissingen Dopingautoriteit
7. Verenigingsrechtelijke status beslissingen Beoordelingscommissie
8. Twee tuchtsystemen
9. Conclusie

¹ Afdelingshoofd Juridische Zaken Dopingautoriteit.

1. Inleiding

1.1. Op 10 december 2021 heeft de Dopingautoriteit van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een voorstel tot Wijziging van de Wet uitvoering antidopingbeleid houdende instelling van de Beoordelingscommissie dopingzaken (Wet Beoordelingscommissie dopingzaken) ontvangen. Omwille van het kunnen starten van de wetgevingstoets heeft het Ministerie van VWS de Dopingautoriteit verzocht op gelijke datum de uitvoeringstoets uit te voeren.

1.2. De Dopingautoriteit heeft voornoemd wetsvoorstel getoetst op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ervan, waarbij de beoogde effecten en neveneffecten van het wetsvoorstel voor de uitvoerende en handhavende instanties zijn meegenomen. Onderstaand is het resultaat van deze uitvoeringstoets weergegeven.

2. Toetsingskader

2.1. De Wet uitvoering antidopingbeleid (Wuab) kent aan de Dopingautoriteit een aantal taken toe.² Tot deze taken behoort het uitvoeren van het dopingcontroleproces.³ De Dopingautoriteit voert deze taak uit op basis van door sportbonden vastgestelde dopingreglementen. In het kader van het uitvoeren van deze taak neemt de Dopingautoriteit een groot aantal beslissingen.⁴ In een aantal gevallen staat op grond van de Wereld Anti-Doping Code⁵ beroep open tegen deze beslissingen. Dit beroep wordt tot op heden behandeld door een door de Dopingautoriteit ingestelde commissie: de Bezwaarcommissie Nationaal Dopingreglement (BND). Het wetsvoorstel heeft tot doel het behandelen van deze beroepen plaats te laten vinden door een nieuw in te stellen zelfstandig bestuursorgaan: de Beoordelingscommissie dopingzaken.

2.2. De artikelsgewijze toelichting bij het wetsvoorstel legt bij artikel 14 uit dat de Dopingautoriteit met name *verenigingsrechtelijke* beslissingen neemt, aangezien (a) de uitvoering van het antidopingbeleid grotendeels verenigingsrechtelijk plaatsvindt en (b) de rechtsgevolgen van die beslissingen ook enkel voortvloeien uit het verenigingsrecht.

2.3. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is derhalve dat de beslissingen die de Dopingautoriteit neemt in beginsel verenigingsrechtelijke beslissingen zijn, aangezien de uitvoering van het antidopingbeleid grotendeels verenigingsrechtelijk plaatsvindt en de rechtsgevolgen van die beslissingen enkel voortvloeien uit het verenigingsrecht. Er is dus geen publiekrechtelijk rechtsgevolg beoogd en daardoor dient tegen deze beslissingen enkel verenigingsrechtelijk beroep open te staan, en geen bezwaar en beroep als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hiervoor is het niet relevant dat de Dopingautoriteit deze beslissingen neemt ter uitvoering van publiekrechtelijke taken. De kans blijft echter bestaan dat een bepaalde beslissing van de Dopingautoriteit die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt toch kwalificeert als bestuursrechtelijke besluit. Vanwege dat risico wordt met artikel 14 de mogelijkheid om bezwaar en beroep als bedoeld in de Awb afgesloten. Door de mogelijkheid om bezwaar en beroep als bedoeld in de Awb af te sluiten wordt weer teruggegaan naar de situatie die gold voorafgaand aan de inwerkingtreding van

² Artikel 5, eerste lid, Wuab.

³ Dopingcontroleproces: proces tot vaststelling van een mogelijke overtreding van een dopingreglement.

⁴ Een deel van deze beslissingen is terug te vinden in Tabel 1 bij het algemeen deel van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. Een aanvullend overzicht van beslissingen van de Dopingautoriteit is opgenomen in het Reglement Bezwaarschriftenprocedure Dopingautoriteit. (<https://www.dopingautoriteit.nl/juridisch/bezwaar-en-beroep>)

⁵ Hierna: de Code.

de Wuab in 2019.⁶ Dit betekent dat bij beslissingen van de Dopingautoriteit enkel de rechtsgang gevolgd kan worden die op grond van het verenigingsrecht openstaat.

2.4. Dit levert de volgende situatie op:

- a. de rechtsgang die het wetsvoorstel beoogt te regelen is een *verenigingsrechtelijk rechtsgang*; en
- b. de verzoeken die de in te stellen Beoordelingscommissie dopingzaken volgens artikel 16, eerst lid en tweede lid, van het wetsvoorstel gaat beoordelen zijn in feite *verenigingsrechtelijke beroepen*.

Daarmee is het toetsingskader in algemene zin dus het verenigingsrecht.

2.5. Meer specifiek is het toetsingskader het dopingreglement.⁷ Dit vloeit voort uit de (huidige) definities in de Wuab, uit het algemeen deel van de Memorie van Toelichting⁸ en verder uit het volgende.

2.6. De werkzaamheden van de Beoordelingscommissie dopingzaken beginnen naar aanleiding van een ingesteld verzoek. Deze verzoeken worden, hoewel het wetsvoorstel dit niet specifiek benoemt, ingesteld op grond van een van toepassing zijnd dopingreglement. Artikel 16, tweede lid, van het wetsvoorstel stelt dat een verzoek als bedoeld in het eerste lid kan worden ingediend door een natuurlijk persoon of rechtspersoon die ingevolge de Code of internationale standaarden daartoe bevoegd is. Wat het wetsvoorstel echter niet aangeeft, en de toelichtingen evenmin, is dat het:

- a. het *dopingreglement* is dat aangeeft wie het recht heeft om beroep in te stellen tegen beslissingen van de Dopingautoriteit. De Wereld Anti-Doping Code verwijst op dit punt⁹ namelijk expliciet naar de regels van de nationale dopingorganisatie, in Nederland zijnde de Dopingautoriteit; en
- b. het beroepsrecht van deze personen en organisaties wordt toegekend op grond van het *dopingreglement*, niet de Code. Deze Code fungeert weliswaar als brondocument van alle dopingregels wereldwijd, maar wordt vastgesteld door een stichting (het Wereld Anti-Doping Agentschap, WADA) en heeft als zodanig dus geen rechtstreekse werking. Deze werking komt tot stand via binding aan een dopingreglement van een nationale of internationale sport- of anti-dopingorganisatie.¹⁰

2.7. In feite gaat het bij de in het wetsvoorstel genoemde verzoeken dus om beroepen die op grond van een dopingreglement kunnen worden ingesteld tegen beslissingen van de Dopingautoriteit. De verzoeken zijn verenigingsrechtelijk van aard, omwille van de omstandigheid dat de dopingreglementen in Nederland worden vastgesteld door nationale bonden, die verenigingen zijn in de zin van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW).

2.8. Gezien het juridische kader zal deze uitvoeringstoets dan ook met name ingaan op de verenigingsrechtelijke inbedding van zowel de Beoordelingscommissie dopingzaken als de Dopingautoriteit. Via de beroepen (verzoeken) die het wetsvoorstel beoogt te regelen, bestaat er immers een rechtstreeks verband tussen deze zelfstandige bestuursorganen.

⁶ Toen het zbo Dopingautoriteit nog de Stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland was.

⁷ Zie de definities van dopingreglement en sporter in de (huidige) Wet uitvoering antidopingbeleid.

⁸ Die stelt in paragraaf 2 dat de Code via het Nationaal Dopingreglement (NDR) doorwerkt in de dopingreglementen van de sportbonden.

⁹ Artikel 13.2.3.2 WAD code: *In cases under Article 13.2.2, the parties having the right to appeal to the appellate body shall be as provided in the National Anti-Doping Organization's rules (...)* [accentuering door Dopingautoriteit]

¹⁰ Dit dopingreglement dient inhoudelijk overeen te komen met de Wereld Anti-Doping Code.

2.9. Deze toets biedt vanuit het perspectief van de Dopingautoriteit inzicht in de gevolgen van het wetsvoorstel. De Dopingautoriteit neemt bij de uitvoeringstoets de volgende overweging in acht, die ten grondslag ligt aan de huidige dopingregels:

The fight against doping is arduous, and it may require strict rules. But the rule-makers and the rule-appliers must begin by being strict with themselves¹¹.

3. Doel wetsvoorstel

3.1. Doel van het wetsvoorstel is te komen tot de instelling van een institutioneel onafhankelijke beroepscommissie voor de beoordeling van beslissingen van de Dopingautoriteit. Met institutioneel onafhankelijk wordt bedoeld op de term 'institutional independence', zoals deze is gedefinieerd in de Code.¹² Institutionele onafhankelijkheid wil in dit kader (samengevat) zeggen: organisatorisch onafhankelijk van de Dopingautoriteit.

3.2. Achtergrond is dat de beroepscommissie die op dit moment de beroepen tegen beslissingen van de Dopingautoriteit behandelt, zijnde de Bezwaarcommissie Nationaal Dopingreglement (BND)¹³, weliswaar volledig onafhankelijk van de Dopingautoriteit is gepositioneerd, doch nog steeds organisatorisch onderdeel van de Dopingautoriteit is. Het is immers een door de Dopingautoriteit ingestelde commissie.

3.3. Het wetsvoorstel houdt de oprichting in van een Beoordelingscommissie dopingzaken, die als zelfstandig bestuursorgaan de taak van de BND zal overnemen. Daarmee wordt het in paragraaf 1.1 van het algemeen deel van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel omschreven probleem, opgelost.

3.4. Om het wetsvoorstel uitvoerbaar te laten zijn binnen de sportbonden, dient nog wel een aanpassing van het Nationaal Dopingreglement (NDR) plaats te vinden, gevolgd door het overnemen van deze aanpassing in Nationaal Dopingreglement door de sportbonden via de vaststelling van een eigen dopingreglement via de daarvoor statutair geldende procedures. De verzoeken die op grond van het wetsvoorstel bij de Beoordelingscommissie dopingzaken kunnen worden ingediend, betreffen immers verenigingsrechtelijke beroepen, die op grond van een dopingreglement kunnen worden ingesteld. Dit betekent dat deze dopingreglementen verplicht moeten vermelden dat de tegen beslissingen van de Dopingautoriteit in te stellen beroepen¹⁴ worden behandeld door de Beoordelingscommissie dopingzaken (hierna: Beoordelingscommissie). De huidige dopingreglementen bevatten op dit punt een verwijzing naar de BND.

¹¹ Uitspraak van het Court of Arbitration for Sport, CAS 1994/129 USA Shooting & George Quigley vs Union Internationale de Tir (UIT).

¹² Institutional Independence: Hearing panels on appeal shall be fully independent institutionally from the Anti-Doping Organization responsible for Results Management [In Nederland is dit de Dopingautoriteit]. They must therefore not in any way be administered by, connected or subject to the Anti-Doping Organization responsible for Results Management.

¹³ <https://www.dopingautoriteit.nl/juridisch/reglement-bezwaarcommissie-ndr>

¹⁴ Zijnde de verzoeken in de terminologie van het wetsvoorstel.

4. Verenigingsrechtelijke inbedding bestuursorganen Dopingautoriteit & Beoordelingscommissie dopingzaken

4.1. De Dopingautoriteit legt op grond van het op sporters van toepassing zijnde dopingreglement verplichtingen op aan deze sporters. De Beoordelingscommissie toetst in beroep of deze beslissingen in stand kunnen blijven en kan deze beslissingen aanpassen. Dit betekent dat de Beoordelingscommissie ook verplichtingen kan opleggen. De wijze waarop verplichtingen aan leden kunnen worden opgelegd, is in het verenigingsrecht dwingendrechtelijk bepaald. De eerste beoordeling die in het kader van deze uitvoeringstoets dan ook dient plaats te vinden, is van de verenigingsrechtelijke inbedding van de zelfstandige bestuursorganen Dopingautoriteit en Beoordelingscommissie.

4.2. Het wetsvoorstel kent zelf geen beroepsrecht toe tegen beslissingen van het zelfstandig bestuursorgaan Dopingautoriteit. Daarvoor verwijst het wetsvoorstel naar de Code, die op zijn beurt verwijst naar het dopingreglement van de Dopingautoriteit, dat een verenigingsrechtelijk reglement is.¹⁵ Beslissingen van de Dopingautoriteit worden genomen op grond van het dopingreglement. Daarmee zijn het verenigingsrechtelijke beslissingen. Het zijn de door beroepsgerechtigde¹⁶ partijen ingestelde beroepen¹⁷ tegen deze beslissingen die de Beoordelingscommissie gaat beoordelen.

5. Verenigingsrecht

5.1. Om de vraag of de inbedding van de Dopingautoriteit en de Beoordelingscommissie dopingzaken en daarmee de binding aan hun beslissingen goed is ingeregeld, te kunnen beantwoorden, dient te worden ingegaan op het verenigingsrecht, en dan met name de aspecten die relevant zijn voor het voorliggende wetsvoorstel.

5.2. Via het verenigingsrecht is invulling gegeven aan het grondwettelijke recht van vrijheid van vereniging (artikel 8 Gw¹⁸). De eigen aard van het verenigingsrecht is erkend door het onder te brengen in Boek 2 van het BW¹⁹, waarin het verenigingsrecht wettelijk een eigen gestalte heeft gekregen.²⁰

5.3. Artikel 8 Gw wordt, samen met artikel 9 Gw (inzake de vrijheid van vergadering en betoging), gerekend tot de politieke grondrechten. Deze grondwettelijke vrijheden worden gezien als onmisbare voorwaarden voor het functioneren van de democratie. Vanwege dit belang voor het functioneren van de democratie is de overheid zeer terughoudend bij het opleggen van beperkingen van dit recht.²¹

5.4. De grondwettelijke vrijheid van vereniging impliceert de vrijheid om de eigen organisatie naar eigen inzicht in te richten. Deze vrijheid raakt primair de verticale verhouding tussen de overheid en haar burgers.²² De wetgever mag niet voorschrijven hoe

¹⁵ Hoewel de Dopingautoriteit in Nederland het dopingreglement opstelt, geschiedt vaststelling door de nationale sportbonden en dat zijn in alle gevallen verenigingen.

¹⁶ Welke partijen het recht hebben beroep in te stellen tegen beslissingen van de Dopingautoriteit, is vastgelegd in het dopingreglement.

¹⁷ NB: Het wetsvoorstel hanteert voor deze beroepen de term verzoeken.

¹⁸ Zie ook artikel 11 EVRM en artikel 22 IVBPR.

¹⁹ Sinds 1976.

²⁰ Maeijer (Asser-1997) nr. 231.

²¹ De Hoge Raad heeft hierover het volgende overwogen [ECLI:NL:HR:2014:948]: "Gelet op de grote betekenis van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging in een democratische samenleving dient de rechter terughoudendheid te betrachten bij de beantwoording van de vraag of dergelijke beperkingen noodzakelijk zijn."

²² F.C. Kollen, De Vereniging in de praktijk, Serie Recht & Praktijk, deel 89, Deventer: Kluwer 2007.

een vereniging zich inricht. De wetgever zou daarmee namelijk in strijd handelen met artikel 8 Gw en het grondrecht dat dit artikel beoogt te beschermen. Verenigingen bepalen diensgevolge volledig zelf hoe zij zich inrichten. Dit principe is vastgelegd in de Grondwet, en verder ingevuld en geborgd via het verenigingsrecht. Dit grondwettelijke recht kan slechts in het belang van de openbare orde worden beperkt.²³

5.5. De wetgever heeft het verenigingsrecht geregeld in de artikelen 1-52 van Boek 2 BW. Het betreft hier de toepassing van de algemene bepalingen van het rechtspersonenrecht (Titel 1) en meer specifiek Titel 2 (artikelen 27-52). Uit artikel 2:25 BW blijkt dat deze bepalingen een dwingendrechtelijk karakter hebben.

5.6. De grondregels van de vereniging worden neergelegd in de statuten van de vereniging. Dit blijkt uit artikel 2:27 BW. De statuten zijn te beschouwen als de grondwet van de vereniging. Artikel 2:27, vierde lid onder c, BW bepaalt dat de verplichtingen die de leden tegenover de vereniging hebben, of de wijze waarop zodanige verplichtingen kunnen worden opgelegd, in de statuten moeten zijn vastgelegd. Hiernaast bepaalt artikel 2:34a BW (dwingend) dat verbintenissen slechts bij of krachtens de statuten aan het lidmaatschap kunnen worden verbonden. Tot slot bepaalt artikel 2:46 BW, ook weer dwingend, dat de vereniging slechts voor zover dit in de statuten uitdrukkelijk is bepaald, te laste van leden verplichtingen kan aangaan.

5.7. De systematiek van het verenigingsrecht is dat sprake is van dwingend recht (artikel 2:25 BW), waarvan afwijking slechts mogelijk is als de wetgever heeft aangegeven dat afwijking is toegestaan.²⁴

6. Verenigingsrechtelijke status beslissingen Dopingautoriteit

6.1. Vrijwel alle beslissingen die de Dopingautoriteit op basis van een dopingreglement neemt, betreft het opleggen van verplichtingen. Hierbij kan worden gedacht aan de beslissing dat een sporter een dopingcontrole moet ondergaan en een beslissing dat een sporter verblijfsgegevens moet verstrekken.²⁵

6.2. Op basis van het voorgaande geldt dat de Dopingautoriteit alleen verplichtingen kan opleggen als daarvoor een regeling is getroffen die voldoet aan het gestelde in het verenigingsrecht (artikelen 2:27 t/m 2:52 BW). Daarbij dient te worden aangetekend dat het creëren van verenigingsrechtelijke inbedding via de sportverenigingen²⁶ een langdurig, onzeker en daardoor (te) kwetsbaar proces is.

7. Verenigingsrechtelijke status beslissingen Beoordelingscommissie

7.1. Het wetsvoorstel kent aan de Beoordelingscommissie dopingzaken de wettelijke taak toe tegen beslissingen van de Dopingautoriteit ingestelde verzoeken te beoordelen. Beslissingen van de Beoordelingscommissie hebben tot gevolg dat eenzijdig de rechtspositie van sporters en andere leden van sportbonden, worden gewijzigd. Dit komt er op neer dat

²³ De term 'openbare orde' in de tweede zin van art. 8 Gw wordt nergens als zodanig gedefinieerd. In de Wet Vereniging en vergadering die van 1855 tot 1976 van kracht geweest is, werd het begrip 'openbare orde' uitgewerkt in voorbeelden als het overtreden van een wet, de aanranding of het bederf der goede zeden.

²⁴ F.C. Kollen, *De Vereniging in de praktijk*, Serie Recht & Praktijk, deel 89, Deventer: Kluwer 2007.

²⁵ Verblijfsgegevens (zie de definitie in de Wuab) betreffen informatie over waar een sporter woont, traint, dagelijks verblijft, etc.

²⁶ Zijnde de nationale sportbonden en de bij deze bonden aangesloten lid-verenigingen.

de Beoordelingscommissie, net als de Dopingautoriteit, aan deze sporters en andere leden verplichtingen gaat opleggen. Daarbij gaat het om verenigingsrechtelijke verplichtingen. De ingestelde verzoeken betreffen immers verenigingsrechtelijke beroepen.

7.2. Dit wil zeggen dat voor de Beoordelingscommissie hetzelfde geldt als voor de Dopingautoriteit: zij kan alleen verplichtingen opleggen als daarin is voorzien op een wijze die voldoet aan Titel 2 van Boek 2 van het BW. De hierboven geplaatste opmerking inzake de kwetsbaarheid van een inbeddingstraject via de sport, geldt ook voor de Beoordelingscommissie dopingzaken. Voor beide instanties geldt derhalve dat voor de verenigingsrechtelijke inbedding nog een (wettelijke) regeling moet worden getroffen, separaat van de sport en separaat van het voorliggende wetsvoorstel²⁷.

8. Twee tuchtsystemen

8.1. Het wetsvoorstel beoogt het wegnemen van een mogelijke dubbele rechtsgang door de mogelijkheid om bezwaar en beroep als bedoeld in de Awb in te dienen tegen besluiten die genomen worden door de Dopingautoriteit in het kader van haar taken, uit te sluiten.²⁸ Als rechtsgang resteert dan het verenigingsrechtelijke beroep (conform het dopingreglement) tegen beslissingen van de Dopingautoriteit.

8.2. Om te compenseren voor het uitsluiten van de mogelijkheid van bezwaar en beroep worden vervolgens ongeveer twintig procedurele bepalingen uit de Awb overgeheveld naar het wetsvoorstel. Dit om voldoende rechtsbescherming te borgen voor de partijen die zijn betrokken bij het behandelen van een verzoek door de Beoordelingscommissie. Inhoudelijk is daar niets op aan te merken. Het heeft echter wel tot gevolg dat er, ondanks het uitschakelen van de dubbele rechtsgang, toch twee systemen van beroep naast elkaar blijven bestaan:

- a. het verenigingsrechtelijke beroep dat op grond van het dopingreglement kan worden ingesteld tegen beslissingen van de sportbond.²⁹ Deze beroepen worden behandeld volgens het tuchtrecht van de betreffende bond; en
- b. het verenigingsrechtelijke beroep dat op grond van het dopingreglement kan worden ingesteld tegen beslissingen van de Dopingautoriteit. Deze beroepen worden behandeld volgens het 'bestuursrechtelijke' tuchtrecht zoals dat is opgenomen in het wetsvoorstel.

8.3. Aangezien het verenigingsrechtelijke tuchtrecht en het bestuursrechtelijke tuchtrecht in het wetsvoorstel dezelfde rechtsbescherming beogen te realiseren, is hier geen sprake van een probleem met de uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid. De vaststelling dat het verenigingsrechtelijke tuchtrecht qua rechtsbescherming niet wezenlijk verschilt van het wetsvoorstel, doet wel de vraag rijzen of het wetsvoorstel niet met (significant) minder regels had kunnen volstaan door aansluiting te zoeken met het tuchtrecht zoals dat binnen de sport van toepassing is.

²⁷ Dat immers alleen ziet op de wijziging van de Wuab.

²⁸ Preambule wetsvoorstel.

²⁹ Bijvoorbeeld een uitspraak van een tuchtcommissie waarbij wordt vastgesteld dat sprake is van een overtreding van het dopingreglement en waarbij een sanctie wordt opgelegd.

9. Conclusie

Het doel van het wetvoorstel, de instelling van een beroepscommissie die institutioneel onafhankelijk is van de Dopingautoriteit, wordt gerealiseerd. Op het punt van de inbedding van de in te stellen Beoordelingscommissie in het verenigingsrecht, is het nog wel zaak te komen tot een sluitende (wettelijke) constructie, separaat van het wetsvoorstel en van de sport.³⁰

³⁰ Hetzelfde geldt zoals gezegd voor de Dopingautoriteit.