

Position Paper Gerke Berenschot

Hoorzitting / Rondetafel Wet uitvoering antidopingbeleid

Kader

Dopingbestrijding is noodzakelijk. Dopinggebruik is gevaarlijk voor de gezondheid van atleten en dopinggebruik in de sport levert onrechtmatig voordeel op.

Teneinde doping effectiever te bestrijden is door sportbonden in 2004 de Wereld Anti-Doping Code (hierna: WAD Code) ingevoerd, overheden hebben zich middels het UNESCO-Verdrag hieraan verbonden. Primaire doel van de WAD Code is de effectiviteit (alsook de rechtsgelijkheid) van dopingbestrijding en dopingbestrafing te bevorderen. Dit gebeurt door harmonisatie van de dopingaankpak tussen de verschillende landen en verschillende sportbonden te vorderen. Indien een land haar dopingbestrijding niet voldoende in lijn brengt met de WAD Code kan het als 'non-compliant' worden beoordeeld. In het uiterste geval leidt dit tot uitsluiting van sportevenementen. Het voorstel wet uitvoering antidopingbeleid lijkt primair te zijn ingegeven door de wens de effectiviteit van dopingbestrijding te verhogen, in dat licht volgen de observaties in dit position paper.

Noodzaak effectievere dopingbestrijding

Uit de grote hoeveelheid dopingschandalen in de internationale topsport blijkt de noodzaak van een effectievere dopingbestrijding met meer slagkracht dan nu het geval is. Dopingschandalen ondergraven de grootste sporten¹² en de grootste sportevenementen.³ Doping blijkt op staatsniveau georganiseerd te worden in landen waar Nederland tegen moet wedijveren in de sport.⁴

Ook in Nederland is de belangrijkste sport – het voetbal - reeds *aantoonbaar* op structurele schaal door doping aangetast. In het seizoen 2011-2012 is in de Topklasse (op dat moment het derde niveau voetbal in Nederland – en gemeten naar zowel financiële stromen als toeschouwersaantallen één van Nederlands belangrijkste sportcompetities) door meerdere voetballers van de algeheel amateurkampioen van dat seizoen structureel doping gebruikt.⁵ De dopingautoriteit heeft dit niet kunnen signaleren noch voorkomen.

De problematiek van doping in de topsport strekt verder dan beïnvloeding van sportprestaties. Doping in de topsport gaat vaak gepaard met vormen van criminaliteit zoals de handel in verboden middelen, tot aan corruptie en witwassen. De middelen en instrumenten van dopingautoriteiten zijn onvoldoende toereikend om hieraan het hoofd te bieden. Opsporingsdiensten beschikken over meer middelen maar in Nederland kan de Dopingautoriteit daar in het huidige kader onvoldoende mee samenwerken.

¹ USADA-rapport betreffende Lance Armstrong, [USADA, 10 oktober 2012](#)

² 'IAAF in crisis: a complex trail of corruption that led to the very top', [The Guardian, 7 januari 2016](#)

³ Zie onder meer onderzoek naar systematisch en georganiseerde doping door Russische atleten (op Olympische Spelen): McLaren Independent Investigation Report Part I, [WADA, 18 juli 2016](#).

⁴ McLaren Independent Investigation Report Part II, [WADA, 9 december 2016](#).

⁵ 'Spakenburg werd in 2012 kampioen met behulp van doping', [NRC Handelsblad, 8 augustus 2014](#)

Een gevolg is dat dopingschandalen niet (enkel) door dopingautoriteiten aan het licht worden gebracht. Veel onthullingen zijn afhankelijk van journalisten of klokkenluiders. Wanneer zaken alsnog bekend worden blijkt achtereenvolgens: (1) dat atleten doping gebruikten; (2) dat deze atleten wel op doping getest werden; (3) dat geen van de vele controles tot een positieve dopingtest heeft geleid.

Dopingbestrijding is de afgelopen twintig jaar niet zo effectief als beoogd, of als is uitgesproken op veel momenten. Tegelijkertijd vraagt dopingbestrijding wel veel van atleten door haar verstrekkende regelgeving. Ingrijpende maatregelen kunnen gerechtvaardigd zijn als het *effectief* voor een eerijker sport zorgt. Wellicht dat de inbreuken dan in verhouding staan tot wat men er voor terug krijgt. Momenteel is er geen sprake van effectiviteit. Deze observatie heeft er mede toe geleid dat WADA in 2012 opdracht tot een onderzoek⁶ gaf naar de ineffectiviteit van dopingbestrijding met vergaande conclusies voor wat betreft de genoemde (eigen) ineffectiviteit.⁷

Pakkans omhoog

Uit recente gevallen kan men concluderen dat de pakkans blijkbaar zo laag is en de beloning zo hoog dat veel atleten (in gevallen gestimuleerd en gesteund op overheidsniveau) na deze afweging besluiten stelselmatig doping te gebruiken.

Omdat er voortdurend nieuwe vormen van prestatiebevordering worden verzonden blijkt dat ook dopingbestrijding onafgebroken in snelle ontwikkeling moet zijn. Het streven van overtreders is daarbij niet alleen om middelen te verzinnen die de huidige regels omzeilen maar om middelen te verzinnen die de verwachte, toekomstige regels zullen omzeilen. Om effectiever op te kunnen treden moet dopingbestrijding daartoe wel de middelen en instrumenten tot haar beschikking hebben, maar ook de steun van alle stakeholders (daaronder vallen ook atleten en overheid). Middelen vergt financiële steun. Instrumenten betreft bijvoorbeeld meer mogelijkheden tot informatiedeling. Steun van stakeholders betreft het waarborgen van fundamentele rechten.

De Wet uitvoering antidopingbeleid

Dopingbestrijding is een grensoverschrijdende inspanning tegen een grensoverschrijdend probleem waarbij internationale samenwerking en gegevensuitwisseling essentieel is. Dopingbestrijding loopt achter op dopingmisbruik. Informatiedeling (een grondslag daarvoor) lijkt het belangrijkste doel van de Wet uitvoering antidopingbeleid (Wuab). De Wuab is één stap (van vele) om een achterstand op het gebied van effectieve handhaving te voorkomen. Met de wet bestaat een wettelijke grondslag voor het werk van de Dopingautoriteit, daarnaast biedt dit de mogelijkheid informatie uit te wisselen met opsporingsdiensten zonder dat dopingbestrijding onder het strafrecht wordt geplaatst.

Knelpunten

1. Effectiviteit

Effectieve handhaving moet met de invoering van deze wet niet (meteen) verwacht worden. Effectiviteit is in geval van dopingbestrijding van meerdere factoren afhankelijk.⁸ De invoering van een nieuwe wet is geen *silver bullet* met een pasklare oplossing voor het probleem van ineffectiviteit. Dat is onder meer ook afhankelijk van bijvoorbeeld noodzakelijke *structurele* financiering, betere *intelligence* en ook een vergelijkbare verbetering in dopingbestrijding door andere landen en

⁶ Report to EADA Executive Committee on Lack of Effectiveness of Testing Programs, [WADA, 12 mei 2013](#)

⁷ 'Dick Pound's WADA report cites major failings in global drug-testing', [ESPN, 16 mei 2013](#)

⁸ Zie noot 6 en 7

sportbonden. Zelfs met alle voornoemde verbeteringen is het daarna afwachten of gewenste effectiviteit in bestrijding wordt gehaald terwijl tegelijkertijd wel zeer ingrijpende maatregelen worden genomen waardoor steun van stakeholders kan afkalven. Als dit niet in ogenschouw wordt genomen bestaat het risico dat de wet een klassiek voorbeeld van een *'political fallacy'* verwordt.⁹

2. Inbreuk op fundamentele rechten

Meer effectiviteit moet niet ten koste gaan van respect voor fundamentele rechten van atleten. Onder het antidopingregime gelden reeds zéér ingrijpende verplichtingen voor atleten (met belofte dat de inbreuken zouden leiden tot een gezonder en eerlijker sport). Bijvoorbeeld de whereabouts-verplichting en de regelmatige afgifte van lichaamseigen materiaal. Daarnaast vindt de handhaving van de dopingregelgeving plaats door middel van tuchtrecht (verenigingsrecht) waarbij de sancties soms *zwaarder* zijn dan in het strafrecht - *zonder* alle waarborgen van het strafrecht.¹⁰

Het verenigingsrecht gaat ervan uit dat leden van de vereniging —in dit geval de atleten— zich vrijwillig verbinden aan de regelgeving. Bij de anti-doping maatregelen is geen sprake van vrijwilligheid. Wil een atleet kunnen deelnemen aan wedstrijden dan is de atleet verplicht zich te onderwerpen aan de eisen gesteld door de huidige anti-dopingmaatregelen. Indien men bezwaar heeft tegen onderdelen van deze maatregelen dan mag de atleet niet deelnemen. Sportorganisaties en anti-doping autoriteiten beroepen zich ten onrechte op de vrijwilligheid en op de instemming van de atleten met de antidopingregelgeving.

Bescherming van de volksgezondheid is volgens het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens een legitiem doel en daarmee één van de uitzonderingsgronden op basis waarvan inbreuk op andere mensenrechten *kan* worden gemaakt. Een verplichting die het EVRM stelt is echter dat die inbreuken dan wel proportioneel zijn. Of dopingregelgeving – en in het bijzonder de verplichtingen volgend uit de WAD Code – proportioneel is blijft in veel landen onderwerp van discussie. Als er al toetsing door de burgerlijke rechter plaatsvindt dan is het oordeel niet eenduidig.

Het delen van privacygevoelige persoonlijke gegevens van atleten tussen verschillende organisaties past in een lijn van maatregelen die zwaar ingrijpen op het leven van atleten. Ook hier rijst de vraag of voldaan zal worden aan de conditie van proportionaliteit. Mocht de wet worden aangenomen dan kan nu al voorspeld worden dat spoedig de burger die onder deze regelgeving vallen – de atleten – deze door de rechter zullen laten toetsen op rechtmatigheid.

3. Structuur van dopingbestrijding

Een derde knelpunt dat de Wuab met zich meebrengt is niet de wet zelf aan te rekenen. Het is een gevolg van de wijze waarop WADA en de WAD Code ooit zijn ingericht en daarna gegroeid. Doping is een internationaal, grensoverschrijdend probleem. Hoewel de oprichting van WADA en de WAD-Code zeker verbeteringen heeft gebracht, brengt het ook structurele problemen met zich mee. Structureel gebruik ik hier louter en alleen in de zin dat de gekozen structuur van WADA en de WAD Code tot problemen leidt. Bijvoorbeeld: de dopingautoriteit in Nederland is niet exclusief bevoegd zijn voor Nederlandse sporters.

⁹ Uit episode *'Power to the People'* (1988) van Britse tv-serie *Yes Minister*:

1. We must do something
2. This is something
3. Let's do this

¹⁰ 'Schendt dopingbestrijding mensenrechten?', [GH Berenschot, 25 november 2010](#)

Binnen hun eigen rechtsgebied en sprekend voor de eigen organisatie hebben dopingautoriteiten het (min of meer) consistent voor elkaar. Daarbij gaat men echter voorbij aan het feit dat in veel landen meer dan één autoriteit *nevenschikkend* bevoegd is. Daarnaast gaan zij er aan voorbij dat sporters binnen een tijdsbestek van een paar dagen hun sporten in vier of vijf verschillende landen bedrijven en daar in elk land afzonderlijk onder meerdere bevoegde autoriteiten vallen die elk afzonderlijk weer andere interpretaties hanteren, óók voor wat betreft het delen van informatie – onderwerp van dit wetsvoorstel. Dopingautoriteiten (maar ook landen) die wel mensenrechten respecteren krijgen hierdoor echter wel (terechte en onterechte) verwijten als nevenschikte autoriteiten de mensenrechten niet respecteren. Deze wet brengt daar geen verandering in.

Tot slot

Er zijn verschillende facetten van de dopingbestrijding die verbeterd kunnen worden. Het probleem leent zich niet voor een eenduidige oplossing maar een eerste stap kan zijn om via nationale wetgeving het antidoping beleid en de antidoping instanties onder controle van de nationale overheden te brengen. Wetgeving is een logische stap gezien de ontwikkelingen, en veel landen in Europa hebben deze stap reeds genomen.

De dopingbestrijding wordt daarmee ook onder de verantwoordelijkheid van de overheid gebracht. In een democratische rechtstaat controleren het parlement en de rechter de overheid. De overheden hebben zich verbonden aan mensenrechtenverdragen. Parlement, nationale en Europese rechter kunnen waarborgen dat deze mensenrechten worden gerespecteerd en hebben daar ook de instrumenten voor. Wenselijk is echter deze instrumenten op voorhand toe te passen door zorg te dragen voor een wetsvoorstel dat tegemoet komt aan de rechten en belangen van *alle* stakeholders, in plaats van achteraf te oordelen dat een wet tekortschiet en geamendeerd moet worden.

Een antidopingregelgeving die zowel effectief en evenwichtig is èn ook de rechten van de atleet waarborgt zal leiden tot meer acceptatie van de dopingbestrijding en minder wantrouwen jegens de uitvoerende organisaties. Dat maakt de gehele dopingbestrijding effectiever, waarschijnlijk met groter effect dan als men zich alleen richt op verbetering van informatiedeling en voorbij gaat aan de bescherming van fundamentele rechten.