

Vergaderjaar 2017–2018

34 543

Regels tot uitvoering van het antidopingbeleid en tot instelling van de Dopingautoriteit (Wet uitvoering antidopingbeleid)

G

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 augustus 2018

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de nadere vragen die door de fractie van de VVD zijn gesteld over het hierboven genoemde wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie sluiten zich bij deze vragen aan. Ik dank de leden van deze fracties voor hun inbreng.

De leden van de **VVD**- en de **CDA-fractie** wijzen er op, net als in hun eerdere inbreng, dat zij groot belang hechten aan het uitgangspunt dat bestrijding van doping in belangrijke mate een verantwoordelijkheid is van de sportsector, en zij blijven zich afvragen of een publiekrechtelijke regeling noodzakelijk of wenselijk is om het juridische risico met betrekking tot de uitwisseling van persoonsgegevens op te lossen. Zij hechten eraan vast te houden aan een privaatrechtelijke regeling. Deze leden zien in dat toestemming in dit geval geen grondslag kan vormen en dat daarvoor een wettelijke plicht nodig is. Zij merken echter op dat zo'n wettelijke plicht niet met zich meebrengt dat deze plicht dan ook door een publieke autoriteit moet worden opgelegd, maar dat een wettelijke plicht ook aan een privaatrechtelijke autoriteit kan worden opgelegd. Zij vragen of de regering kan aangeven of een dergelijke oplossing is onderzocht, en of de regering, indien dat niet het geval mocht zijn, bereid is deze route alsnog te verkennen.

In de wereldwijde strijd tegen doping in de sport wordt bij sporters inbreuk gemaakt op hun grondrechten: bij het afstaan van urine- of bloedmonsters, het opgeven van whereabouts-gegevens en het verwerken van soms gevoelige persoonsgegevens. Deze inbreuken zijn noodzakelijk en proportioneel om het gebruik van doping adequaat tegen te gaan, en vinden plaats met toestemming van de sporter. Echter, zoals de leden van de VVD en CDA-fractie opmerken, is een toestemming in dit geval geen houdbare grondslag voor gegevensverwerking. Het is de vraag of een dergelijke toestemming in vrijheid gegeven is. Daarbij is enerzijds de verhouding van de sporter tot de sportbond van belang, en anderzijds het feit dat het weigeren van toestemming voor een dopingcontrole tot uitsluiting of schorsing zal leiden. Sporters zijn in die zin afhankelijk van het antidopingsysteem.

De regering hecht aan een goed functionerend antidopingbeleid; dat is cruciaal is voor het sportklimaat en de individuele sporter omdat het het level-playing-field waarborgt. De regering hecht óók sterk aan het beschermen van de positie van de sporter in het dopingcontroleproces. In dit wetsvoorstel is daarom een wettelijke taak gecreëerd als grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn bij de uitvoering van het dopingcontroleproces. Als gevolg van deze wettelijke taak, die wordt toebedeeld aan een zelfstandig bestuursorgaan, zal het zbo aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten voldoen, en kunnen sporters een beroep kunnen doen op de Wet openbaarheid van bestuur en zich tot de Nationale ombudsman wenden. Deze waarborgen en de transparantie dragen in mijn ogen bij aan het versterken van het nationale antidopingstelsel, aan meer evenwicht tussen de sporter en dit systeem en daarmee aan de versterking van de rechtspositie van de sporter.

De regering is het eens met de leden van de VVD- en CDA-fractie dat de bestrijding van doping een verantwoordelijkheid is van de sportsector, en vindt dat de overheid daarbij ondersteunend moet optreden voor zover dat nodig is. De regering is het ook eens met de opmerking van de leden dat een wettelijke plicht (in eerdere Kamerstukken over genoemd wetsvoorstel ook aangeduid als «wettelijke taak») noodzakelijk is, maar dat dit *in het algemeen* niet hoeft te betekenen dat die verplichtingen aan een publieke autoriteit moeten worden opgelegd.

Een van de redenen dat de voorbereiding van dit wetsvoorstel relatief veel tijd in beslag heeft genomen, is dat de door de leden genoemde oplossingsrichting uitgebreid is onderzocht. Van deze zoektocht is in de memorie van toelichting verslag gedaan in de weergave van de onderzochte alternatieven.¹ Er is onderzocht wat de mogelijkheden waren om – naar analogie van het voorbeeld dat de leden noemen: werkgevers die verplicht zijn het burgerservicenummer vast te leggen – partijen in de sportwereld een formele plaats te geven in het proces van gegevensverwerking ten behoeve van dopingcontroles. De gegevensverwerking zou dan gebaseerd moeten worden op een overeenkomst tussen de sporter en een «wederpartij», of op een rechtstreekse wettelijke verplichting voor die partijen.

Een wettelijke verplichting persoonsgegevens te verwerken opleggen aan de vele partijen in de sportwereld bleek geen begaanbare weg. Het bleek niet mogelijk die wederpartijen eenduidig te omschrijven of te benoemen, laat staan voldoende toezicht op het uitoefenen van de wettelijke plicht uit te oefenen. Dat heeft er mee te maken dat dopingcontroles aan de orde zijn bij allerlei in Nederland georganiseerde sportactiviteiten. Die activiteiten zijn organisatorisch erg divers. Bij een Nederlandse sportbond, aangesloten bij NOC*NSF, waarvoor het nationale dopingreglement geldt, is dat overzichtelijk geregeld. Dopingcontroles komen echter ook, en juist, voor bij internationale sportevenementen. Daaraan wordt ook deelgenomen door sporters die geen lid zijn van een Nederlandse sportbond, maar uit alle delen van de wereld afkomstig zijn. Daar komt nog bij dat sommige internationale sportevenementen die in Nederland plaatsvinden niet georganiseerd worden door een internationale sportorganisatie als FIFA of UEFA, maar door een private organisatie. Zo is de organisatie van de Tour de France bijvoorbeeld in handen van een Franse onderneming. Het opleggen van een rechtstreekse wettelijke verplichting aan de «wederpartij» van al deze sporters, voor zover die al aanwezig is, is dus onuitvoerbaar vanwege de onduidelijkheid over wie deze «wederpartij» is,

¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 543, nr. 3, p. 6 e.v.

en onmogelijk voor zover het gaat om buiten Nederland gevestigde organisaties.

Een overeenkomst tussen de sporter en de «wederpartij» bleek ook geen soelaas te bieden. Dat komt omdat het niet mogelijk is voor alle deelnemende sporters na te gaan of zij met een (buitenlandse) sportbond of een andere organisatie een overeenkomst hebben afgesloten waarin is voorzien in de verplichting mee te werken aan verstrekking van de benodigde gegevens voor dopingcontroles. Voorafgaand toezicht op de inhoud van zo'n overeenkomst is daardoor niet alleen praktisch vrijwel onuitvoerbaar en juridisch (bijvoorbeeld als gevolg van overeengekomen geheimhouding) niet altijd mogelijk, maar zou ook een te grote belemmering vormen om internationale topsportevenementen in Nederland te laten plaatsvinden. Sporters die gegevensverwerking niet via een overeenkomst hebben geregeld zouden namelijk niet aan (internationaal veelal verplichte) dopingcontroles kunnen worden onderworpen en daardoor deelname aan sportevenementen moeten worden ontzegd.

Tot slot, Nederland heeft zich door middel van internationale verdragen gecommitteerd aan de principes van de Wereld Anti Doping Code en het tegengaan van doping in de sport. Op basis van de Wereld Anti Doping Code heeft de nationale antidopingorganisatie (in Nederland momenteel de Stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland) een aantal verplichtingen. Zoals in de memorie van toelichting is weergegeven, heeft de nationale antidopingorganisatie onder andere de plicht om in het kader van de zogenaamde *intelligence & investigations*-activiteiten niet alleen sporters te controleren, maar ook (persoons)gegevens te verzamelen en te verwerken over personen in de omgeving van de sporter. Bij deze personen is in het algemeen geen sprake van een overeenkomst met een sportbond of andere organisatie. De Dopingautoriteit zou zonder wettelijke bevoegdheden daarom ten aanzien van deze personen niet kunnen voldoen aan de internationale verplichtingen die zijn opgelegd aan de nationale antidopingorganisatie. Nederland zou daardoor de internationale verdragsverplichtingen niet kunnen nakomen.

Tot slot is het opleggen van een publiekrechtelijke taak aan één privaatrechtelijke autoriteit, bijvoorbeeld de Stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland, niet te verenigen met het kabinetsbeleid inzake verzelfstandigingen, privatiseringen en zbo's, en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Om recht te doen aan de ministeriële (stelsel)verantwoordelijkheid is een publiekrechtelijke rechtsvorm het meest geëigend. Daarentegen zou het opleggen van een wettelijke taak en openbaar gezag aan de huidige stichting van die stichting een privaatrechtelijke zbo maken. In de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is bepaald dat zbo's publiekrechtelijk worden vormgegeven, en dat daar alleen in zeer bijzondere omstandigheden van kan worden afgeweken. Van zulke bijzondere omstandigheden is zelden sprake, zeker niet in het geval van gegevensverwerking voor dopingcontroles.²

Kortom, de regering kan bevestigen dat de route van het opleggen van publieke verplichtingen aan een of meerdere privaatrechtelijke actoren zorgvuldig is onderzocht en om de hiervoor genoemde redenen als onuitvoerbaar en te beperkt is beoordeeld. De oprichting van een publieke autoriteit – de Dopingautoriteit – met wettelijke bevoegdheden, maakt het

² Een voorbeeld van dergelijke bijzondere omstandigheden wordt genoemd in het Onderzoek naar de herpositionering van zbo's van de commissie De Leeuw. «[Bij de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW): [zou] een publiekrechtelijke vormgeving ertoe leiden dat private risico's mee gaan tellen als relevant voor het EMU-saldo en de EMU-schuld.». Zie de bijlage bij *Kamerstukken* 2013/14, 25 268, nr. 79, p. 24.

naar het oordeel van de regering mogelijk dat ten aanzien van alle in Nederland georganiseerde sportevenementen, de deelnemers en de personen in hun omgeving, binnen de geldende wettelijke kaders voor de verwerking van persoonsgegevens, kan worden voldaan aan de op Nederland rustende internationale verplichtingen ten aanzien van de controle op doping.

De leden van de fracties van VVD en CDA verwijzen vervolgens naar het recente onderzoek «Anti-Doping and Data Protection» van Tilburg University. Aangezien deze leden opmerken dat het voor het creëren van een wettelijke grondslag niet nodig is een publieke autoriteit in te stellen, vragen de leden of uit dit onderzoek geconcludeerd kan worden dat een publieke autoriteit de voorkeur heeft boven een private autoriteit. Indien het antwoord bevestigend is, zouden zij graag vernemen welke argumenten daarvoor worden aangedragen.

In het door de leden aangehaalde onderzoek van Tilburg University wordt de uitvoering van het antidopingbeleid in het licht van de Algemene verordening gegevensbescherming (Avg) onderzocht. Met name op het vlak van het verwerken van persoonsgegevens zien de onderzoekers een probleem ontstaan voor de dopingbestrijding binnen de Europese Unie. De belangrijkste aanbeveling van het onderzoek is om een grondslag voor gegevensverwerking door de nationale antidopingorganisatie vast te leggen in wetgeving. In het onderzoek wordt niet ingegaan op de (on)wenselijkheid van de verschillende vormen waarin deze publieke taak kan worden belegd; er kan niet uit worden afgeleid of een publieke autoriteit al dan niet de voorkeur verdient boven een private autoriteit. Om de bij de vorige vraag uiteengezette redenen, is de regering van oordeel dat de instelling van een publieke autoriteit wenselijk en noodzakelijk is.

Ik hoop dat hiermee de vragen van de fracties van VVD en CDA voldoende zijn beantwoord en zie uit naar de plenaire behandeling van het wetsvoorstel op 25 september aanstaande.

De Minister voor Medische Zorg en Sport,
B.J. Bruins