



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.304/1
van 8 januari 2021

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het
Antidopingdecreet van 25 mei 2012, wat betreft de aanpassing
aan de Code 2021’

Op 16 november 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012, wat betreft de aanpassing aan de Code 2021’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPES, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 januari 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het wijzigen van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012² met als hoofdzakelijk oogmerk om dat decreet in overeenstemming te brengen met de nieuwe versie van de WADA-Code (Wereldantidopingcode) die door het Wereldantidopingagentschap (WADA) werd aangenomen op de Vijfde Wereldconferentie over Doping in de Sport op 7 november 2019 en die van kracht werd op 1 januari 2021 (hierna: de Code 2021). Ook is het de bedoeling om al gevolg te geven aan de wijzigingen die zullen worden aangebracht aan het in voorbereiding zijnde samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende dopingpreventie en -bestrijding in de sport’.³ Aan het in voorbereiding zijnde samenwerkingsakkoord ligt eveneens als voornaamste bedoeling ten grondslag om het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 aan te passen aan de Code 2021, benevens het aanbrengen van een aantal andere aanpassingen zoals die met betrekking tot de regeling inzake de mededeling van verblijfsgegevens.

In aansluiting op de Code 2021 worden in het voorontwerp van decreet onder meer wijzigingen aangebracht in de omschrijving van de dopingpraktijken, de bewijsregels, de disciplinaire procedures en de regeling van de verplichtingen inzake verblijfsgegevens bij elitesporters. Voorts wordt gestreefd naar een verdere responsabilisering van de federaties met, volgens de memorie van toelichting, “een beperkte verschuiving van actieve naar passieve beleidscontrole op het vlak van preventie en bestrijding van doping” waarbij “NADO Vlaanderen⁴ (...) [verantwoordelijk blijft] voor de actieve beleidsinbreng op het vlak van dopingtests en onderzoeken naar dopingpraktijken”. Daarnaast wordt in het Antidopingdecreet een aparte titel ingevoegd met een eigen regeling inzake de disciplinaire bestraffing van dopingpraktijken door breedtesporters die geen competitieve sporter zijn of geen lid zijn van een aangesloten federatie.

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Decreet van 25 mei 2012 ‘betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport’.

³ Door de gemachtigde werd een nog niet definitieve versie van het wijzigende samenwerkingsakkoord meegedeeld waaraan de ontworpen wijzigingsbepalingen van het Antidopingdecreet werden getoetst. Indien de ondertekende versie van het wijzigende samenwerkingsakkoord nog zou verschillen van de aan de Raad van State meegedeelde versie ervan, zullen de ontworpen wijzigingsbepalingen van het Antidopingdecreet daaraan mogelijk nog op andere punten moeten worden aangepast en zullen die aanpassingen alsnog eveneens om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

⁴ Nationale Antidopingorganisatie Vlaanderen.

Om de redenen zoals die door de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 56.658/3 van 23 oktober 2014 over het ontwerp dat leidde tot het decreet van 19 december 2014 ‘houdende aanpassing van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 aan de Code 2015’ werden uiteengezet,⁵ kan ook nu worden aangenomen dat het voorontwerp een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en dat het derhalve de preventieve gezondheidszorg betreft. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, wordt in het voorontwerp niet de culturele aangelegenheid inzake sport, zoals vermeld in artikel 4, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, geregeld.

VORMVEREISTEN

3. Het ontwerp bevat bepalingen die op de verwerking van persoonsgegevens betrekking hebben. De aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten doen ervan blijken dat over het voorontwerp op 28 juli 2020 advies nr. 2020/29 werd uitgebracht door de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens. Zoals evenwel is uiteengezet in advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat tot de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ heeft geleid,⁶ is de Gegevensbeschermingsautoriteit belast met het toezicht op de naleving van de “algemene” regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)⁷ heeft vastgesteld.⁸ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting. De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog zal moeten worden ingewonnen met betrekking tot de ontworpen regeling.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Luidens artikel 7 van het Antidopingdecreet erkent de Vlaamse Gemeenschap het WADA, zijn de bepalingen van dat decreet opgesteld in overeenstemming met de WADA-Code en de Internationale Standaarden (IS)⁹, inclusief de commentaren bij de artikelen en moeten de

⁵ Zie voor de tekst van het betrokken advies, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 161/1, 135.

⁶ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

⁷ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

⁸ Daarnaast kunnen ook de gemeenschappen en gewesten autoriteiten oprichten die toezicht houden op de naleving van de “specifieke” regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen. Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichtingen die uit de desbetreffende bepalingen van de AVG voortvloeien, valt daar ook onder.

⁹ Zie de definitie in het ontworpen artikel 2, 35°, van het Antidopingdecreet (artikel 2, 35°, van het voorontwerp). De WADA heeft naast de verboden lijst (*Prohibited List*) de IS aangenomen die worden genoemd in het ontworpen artikel 2, 35°/1 van het Antidopingdecreet (artikel 2, 29° van het voorontwerp; zie www.wada-ama.org). Volgens de

bepalingen van het decreet worden geïnterpreteerd in overeenstemming met de bepalingen van de Code en de Internationale Standaarden, inclusief de commentaren bij de artikelen. Huidig voorontwerp voegt daaraan toe dat de bepalingen van het decreet ook in overeenstemming moeten zijn met de Technische Documenten¹⁰.

Die decretale bepaling schrijft tevens voor dat de maatregelen inzake de bestrijding van dopingpraktijken die de Vlaamse Regering neemt ter uitvoering van dat decreet, in overeenstemming moeten zijn met de WADA-Code en de Internationale Standaarden.

Op grond van artikel 3, lid 1, van de Internationale Conventie tegen dopinggebruik in de sport, opgemaakt te Parijs op 19 oktober 2005 en goedgekeurd bij het decreet van 20 april 2007, moeten de verdragsluitende Staten de gepaste maatregelen goedkeuren op nationaal niveau en moeten die maatregelen verenigbaar zijn met de beginselen van de Code. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van deze conventie moeten de verdragsluitende staten de beginselen van de Code eerbiedigen “[t]eneinde de implementatie van de bestrijding van doping in de sport op nationaal en internationaal niveau te coördineren”.

Ook in verscheidene bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 verplichten de partijen bij dat samenwerkingsakkoord zich ertoe de WADA-Code en de Internationale Standaarden te eerbiedigen.

De aangehaalde bepalingen hebben weliswaar niet tot gevolg dat de WADA-Code en de Internationale Standaarden als dusdanig uitwerking krijgen in de interne rechtsorde, maar ze houden wel in dat de bepalingen van het Antidopingdecreet en de uitvoeringsbesluiten ervan ermee in overeenstemming moeten zijn en dat minstens de principes van de WADA-Code overgenomen moeten worden. Er kan wel worden aangenomen dat het Antidopingdecreet en de uitvoeringsbesluiten ervan strengere bepalingen mogen bevatten, zolang die niet in strijd zijn met de doelstellingen van de WADA-Code en de Internationale Standaarden.

Wat betreft de overeenstemming van het voorontwerp met de WADA-Code en de Internationale Standaarden, werd enkel onderzocht of de bepalingen van het Antidopingdecreet, zoals te wijzigen door het voorontwerp, bepalingen bevatten die strijdig zijn met de WADA-Code. De overeenstemming met de Internationale Standaarden kon binnen de beschikbare tijd niet worden onderzocht, evenmin als de vraag of er eventueel niet bijkomende bepalingen van de WADA-Code of de Internationale Standaarden zouden moeten worden overgenomen in het Antidopingdecreet omdat zij verplichtingen opleggen aan de rechtsonderhorigen.

Binnen de aldus afgebakende contouren van het onderzoek wordt *sub 5* op een aantal verschillen gewezen tussen de tekst van het voorontwerp van decreet en die van de Code 2021. Tevens wordt, waar dat niet duidelijk is, onderzocht welke bepalingen van de Code 2021 precies worden geïmplementeerd met bepaalde artikelen van het voorontwerp.

gemachtigde treden nieuwe versies in werking op 1 januari 2021 en treden ook de nieuwe IS Privacy en IS Educatie in werking op 1 januari 2021.

¹⁰ Zijnde de documenten aangenomen en gepubliceerd door het WADA waarin verplichte technische vereisten zijn opgenomen over specifieke aspecten van antidoping die bepaald zijn in de Internationale Standaarden (ontworpen artikel 2, 58°/1 van het Antidopingdecreet – artikel 2, 45°, van het voorontwerp).

5.1. In het ontworpen artikel 2, 11°, van het Antidopingdecreet (artikel 2, 10°, van het voorontwerp), wordt het begrip “binnen wedstrijdverband” omschreven. Vastgesteld moet worden dat in de definitie van het begrip “*In-Competition*” in de Code 2021 wordt geschreven “*on the day before a Competition in which the Athlete is scheduled to participate*” en “*shall be followed by all Major Event Organizations for that particular Sport*”. De respectieve zinsneden “op de dag vóór het begin van de wedstrijd waaraan de sporter deelneemt” en “wordt die overgenomen voor alle grote evenementen waarop die sportdiscipline wordt beoefend”, in het ontworpen artikel 2, 11°, van het Antidopingdecreet, lijken daarmee niet geheel overeen te stemmen.

5.2. Rekening houdend met de redactie van artikel 3.2.1 van de Code 2021 dienen in het ontworpen artikel 8, § 2, 1°, van het Antidopingdecreet (artikel 8, 4°, van het voorontwerp), de woorden “en die onderworpen zijn” te worden vervangen door de woorden “of die onderworpen zijn”.

5.3. In het ontworpen artikel 14/3, 4°, van het Antidopingdecreet (artikel 15 van het voorontwerp), wordt melding gemaakt van de verplichting om “geen verboden stof of verboden methode te gebruiken, toe te passen of in bezit (te) hebben zonder geldige reden”. Dergelijke bepaling komt evenwel niet voor in artikel 21.3 van de Code 2021. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“De bepaling is toegevoegd op vraag van het WADA, en onverkort overgenomen.

Punt 4° correspondeert inderdaad niet met enig onderdeel van artikel 21.3 van de Code, en zal berusten op een foutief gesuggereerde aanpassing door het WADA”.

Er dient te worden nagegaan of de bepaling effectief beantwoordt aan een verplichting bepaald in de Code 2021 en of het desbetreffende onderdeel van het ontworpen artikel 14/3, 4°, van het Antidopingdecreet in het voorontwerp moet worden behouden.

5.4. Met betrekking tot het ontworpen artikel 15, § 1, zesde lid, van het Antidopingdecreet (artikel 16, 6°, van het voorontwerp), rijst de vraag welke bepaling van de Code 2021 daarmee overeenstemt. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“De intentie is om duidelijk te maken dat verstorend gedrag kan gesanctioneerd worden als een dopingpraktijk of invloed kan hebben op de sanctie. Binnen de definitie van verzwarende omstandigheden, is eveneens opgenomen: het vertonen van misleidend of obstructief gedrag om de vaststelling of vervolging van een dopingpraktijk te vermijden.

De bepaling staat echter op gespannen voet met artikel 10.9.3.3 van de Code, die is omgezet in het ontworpen artikel 42/4, §4, vijfde lid. Daarin is bepaald

‘Als wordt vastgesteld dat een dopingpraktijk als vermeld in artikel 3, §1, 5°, wordt gepleegd tijdens een dopingcontrole waarbij een andere dopingpraktijk is vastgesteld, wordt de periode van uitsluiting voor de dopingpraktijk, vermeld in artikel 3, §1, 5°, als een afzonderlijke overtreding beschouwd. De periode van uitsluiting die in dat geval opgelegd wordt, is cumulatief en begint pas te lopen als de periode van uitsluiting voor de eerste overtreding is afgelopen. Beide overtredingen worden in dat geval samen beschouwd als één overtreding voor de toepassing van paragraaf 1 en 2’.

De bepaling van artikel 42/4, §4, vijfde lid, heeft enkel betrekking op het proces van de dopingcontrole zelf.

Om die reden zou de bepaling als volgt geredigeerd dienen te worden:

6° in paragraaf 1, zevende lid, dat het zesde lid wordt, wordt de zinsnede ‘vermeld in artikel 3, eerste lid, 5°’ vervangen door de zinsnede ‘vermeld in artikel 3, §1, 5°’;

Op die manier wordt tegenstrijdigheid vermeden, de verwijzing naar artikel 3, §1, 5° is in dat opzicht voldoende”.

De redactie van het ontworpen artikel 15, § 1, zesde lid, van het Antidopingdecreet, zal op de aangehaalde wijze moeten worden aangepast.

5.5. In het ontworpen artikel 21, § 4, eerste lid, van het Antidopingdecreet (artikel 20, 5°, van het voorontwerp), wordt op een algemene wijze melding gemaakt van elitesporters van categorie A of B. Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom de ontworpen bepaling evenwel niet wordt beperkt tot elitesporters van categorie A of B die zijn opgenomen in een geregistreerde doelgroep. In artikel 5.6.1 van de Code 2021 wordt immers melding gemaakt van “*an International- or National-Level Athlete in a Registered Testing Pool*”. De gemachtigde verstrekke wat dat betreft de volgende toelichting:

“De bepaling van het wijzigingsdecreet (artikel 20, 5° van het ontwerp van wijzigingsdecreet) is conform het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 betreffende de dopingpreventie en -bestrijding in de sport opgesteld.

Het volgt het thans van toepassing zijnde principe en conformeert zich naar de wijzigingen die zijn aangebracht bij het wijzigende samenwerkingsakkoord van 1 september 2020, waarvoor decretale instemming nog moet volgen.

In het huidige artikel 2, §5, van dat Samenwerkingsakkoord, zijn de regels voor terugtrekking uit de sport en terugkeer in competitie van toepassing op de elitesporters van categorie A, B en C.

Het wijzigende samenwerkingsakkoord, dat via het instemmingsdecreet al voor advies is voorgelegd aan de Raad van State, herneemt de huidige regel in aangepaste vorm, die rekening houdt met het samenvoegen van de individuele sporters van categorie tot één categorie A (geregistreerde doelgroep) en waarbij de categorieën A, B en C thans omgevormd zijn tot de categorieën A en B. In het ontworpen artikel 2, §5/1 van het Samenwerkingsakkoord zijn de regels rond terugtrekking en terugkeer opgenomen. Het ontwerp van wijziging van het Antidopingdecreet volgt het Samenwerkingsakkoord na wijziging.

Op die werkwijze zijn geen opmerkingen ontvangen van het WADA bij voorlegging van het Samenwerkingsakkoord, dat conform de Code werd bevonden. De bepaling kan enkel gewijzigd worden als ook het samenwerkingsakkoord na heronderhandeling wordt gewijzigd”.

Het gebrek aan overeenstemming tussen de Code 2021 en het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011, zoals dit nog zal worden gewijzigd, zal moeten worden weggewerkt.

5.6. De zinsnede die artikel 21, 2°, van het voorontwerp, beoogt in te voegen in artikel 22, § 3, eerste lid, van het Antidopingdecreet, komt niet voor in artikel 5.5 van de

Code 2021. Volgens de gemachtigde wordt de betrokken zinsnede in artikel 22, § 3, eerste lid, van het Antidopingdecreet, ingevoegd voor de duidelijkheid en is het “een evidentie dat de verblijfsgegevens zelf ook gebruikt worden voor het toezicht op de nakoming van de verplichting om verblijfsgegevens in te dienen of voor het toezicht op een correcte naleving binnen de plicht de verblijfsgegevens te analyseren”. De desbetreffende zinsnede zou ook moeten worden ingevoegd in artikel 3, § 8, van het te wijzigen samenwerkingsakkoord van 9 december 2011.

5.7. Wat het ontworpen artikel 23/1/2, § 2, van het Antidopingdecreet (artikel 25 van het voorontwerp) betreft, refereert de gemachtigde aan artikel 13.2.3 van de Code 2021. In het ontworpen artikel 23/1/2, § 2, eerste lid, 4^o, van het Antidopingdecreet, lijkt wel te moeten worden geschreven: “de NADO van de woonplaats van de sporter, begeleider of andere persoon of de NADO van de plaats waar deze hun licentie hebben verkregen”.

5.8. Het ontworpen artikel 24/1, § 4, eerste lid, van het Antidopingdecreet (artikel 29 van het voorontwerp), luidt:

“De aangesloten federaties kunnen een institutioneel onafhankelijke beroepsinstantie oprichten die kennis kan nemen van een beroep als vermeld in paragraaf 1”.

Deze bepaling sluit aan bij artikel 13.2.2 van de Code 2021. In tegenstelling tot wat in deze laatste bepaling het geval is, vermeldt het ontworpen artikel 24/1, § 4, eerste lid, van het Antidopingdecreet, evenwel geen minimumvereisten waaraan de beroepsinstantie moet voldoen. De gemachtigde verstrekte in dat verband de volgende toelichting:

“Deze vereisten zijn minimumvereisten, maar verwacht wordt dat zelfs zonder uitdrukkelijke bepalingen de beroepsinstanties deze basisgaranties zullen respecteren aangezien die garanties ook toepasbaar zijn vanuit de algemene beginselen die in tuchtrechtspraak van toepassing zijn”.

Vraag is of het ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid desalniettemin geen aanbeveling verdient om de desbetreffende minimumvereisten in de tekst van het voorontwerp op te nemen.

5.9. Met betrekking tot het ontworpen artikel 70 van het Antidopingdecreet (artikel 62 van het voorontwerp), kan worden opgemerkt dat de formulering ervan minder duidelijk oogt als die van het overeenkomstige artikel 27.2 van de Code 2021. Teneinde dat te verhelpen, stelt de gemachtigde voor om de redactie van de eerste zin van het ontworpen artikel 70, eerste lid, van het Antidopingdecreet, aan te passen:

“Een betere formulering zou zijn: dopingpraktijken waarvan de vervolging al is opgestart en hangende is voor 1 januari 2021 of waarvoor de vervolging nog niet is opgestart maar die betrekking hebben op feiten die voor die datum zijn gepleegd, worden na die datum verder afgehandeld conform de bepalingen van het Antidopingdecreet zoals die van kracht waren voor die datum.”

Met het door de gemachtigde gedane tekstvoorstel kan worden ingestemd.

5.10. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, wordt in het ontworpen artikel 70, tweede lid, van het Antidopingdecreet (artikel 62 van het voorontwerp), beter aangesloten bij de

formulering van artikel 27.3 van de Code 2021 waarin wordt melding gemaakt van “*cases where a final decision finding an anti-doping rule violation has been rendered prior to*”. Daartoe zou in het ontworpen artikel 70, tweede lid, kunnen worden gerefereerd aan het begrip “finale” of “definitieve” beslissing.

6. Er dient een voldoende overeenstemming te bestaan tussen de in het voorontwerp opgenomen wijzigingsbepalingen en de bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 zoals dit zal worden gewijzigd. Zo zou in het ontworpen artikel 2, 28°/1, van het Antidopingdecreet (artikel 2, 22°, van het voorontwerp), het bepaalde in artikel 1, 13°, van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011, zoals dat blijkt de aan de afdeling Wetgeving meegedeelde voorlopige versie ervan zal worden gewijzigd, moeten worden overgenomen. In het ontworpen artikel 2, 8°/1, van het Antidopingdecreet (artikel 2, 9°, van het voorontwerp), zou het bepaalde in artikel 1, 22°, van het te wijzigen samenwerkingsakkoord moeten worden overgenomen.

In het ontworpen artikel 20, § 1, eerste lid, 1°, van het Antidopingdecreet (artikel 19, 1°, van het voorontwerp), zouden, zoals door de gemachtigde werd bevestigd en in overeenstemming met artikel 3, § 3, 1°, eerste lid, van het te wijzigen samenwerkingsakkoord, de woorden “en artikel 21, § 3, tweede tot en met vierde lid,” moeten worden vervangen door de woorden “en artikel 21, § 3, tweede en derde lid,”.

In het ontworpen artikel 20, § 2, vijfde lid, van het Antidopingdecreet (artikel 19, 1°, van het voorontwerp), wordt – zoals het geval is in artikel 3, § 4, derde lid, van het te wijzigen samenwerkingsakkoord – volgens de gemachtigde het best ook melding gemaakt van de elitesporters uit categorie C die verplicht kunnen worden verblijfsgegevens in te dienen voor een andere antidopingorganisatie (ADO). Hij deelde in dat verband het volgende mee:

“Er is geen uitdrukkelijke referentie gemaakt naar de elitesporters van categorie C in het ontworpen artikel 20, §2, vijfde lid, omdat die categorie van elitesporters principieel niet aan verblijfsgegevens worden onderworpen, tenzij ze om andere redenen zijn opgenomen in de categorie A. Voor de duidelijkheid kan in het ontworpen artikel 20, §2, vijfde lid, ook uitdrukkelijk verwezen worden naar de elitesporters van categorie C, aangezien die ook aan verblijfsgegevens kunnen worden onderworpen door een andere ADO, en ook in dat geval het Antidopingdecreet niet de schijn mag wekken dat een elitesporter van categorie C niet onder zwaardere verblijfsgegevensverplichting van een andere ADO mag vallen (zwaarder, als tegenover helemaal geen verblijfsgegevensverplichtingen)”.

De redactie van het ontworpen artikel 20, § 2, vijfde lid, van het Antidopingdecreet, zal in de aangegeven zin moeten worden aangevuld.

Overeenkomstig artikel 3, § 3, 2°, vijfde lid, van het te wijzigen samenwerkingsakkoord, zou in artikel 21, § 3, derde lid, van de Antidopingdecreet, de termijn van verlenging in geval van vaststelling van aangifteverzuim of gemiste dopingtest “twaalf maanden” en niet “achttien maanden” moeten bedragen. De wijzigingsbepaling van artikel 20 van het voorontwerp zou daartoe moeten worden aangepast.

7.1. In het voorontwerp kunnen begrippen worden overgenomen die in de Code 2021 voorkomen maar er niet nader in worden omschreven. Het kan worden geacht aan de decreetgever toe te komen om, indien noodzakelijk, die begrippen te definiëren waarbij op die wijze de decreetgever gebeurlijk mede het toepassingsgebied van de ontworpen regeling zal bepalen. Het gebruik van dergelijke begrippen moet dan wel op een consequente en voldoende duidelijke wijze gebeuren. Wat dat betreft, rijst een probleem met betrekking tot het begrip “ander persoon” dat weliswaar in de Code 2021 voorkomt (“*other person*”) maar erin niet nader wordt omschreven.¹¹ Het voorontwerp bevat evenmin een definitie van “ander persoon” en het is slechts op een onrechtstreekse wijze dat uit sommige specifieke bepalingen van het voorontwerp een indicatie kan worden afgeleid met betrekking tot de draagwijdte van het betrokken begrip.¹² Het gevolg daarvan is dat het betrokken begrip niet steeds duidelijk en met een voldoende zekerheid te situeren valt ten aanzien van begrippen die nu al in het Antidopingdecreet voorkomen, zoals die van “sporter” en “begeleider”.¹³ De gemachtigde werd hieromtrent om nadere toelichting verzocht.

Volgens de gemachtigde sluit het begrip “*other Person*” in de Code 2021 de begeleider in omdat de notie wordt gebruikt in “*Athlete or other Person*”; een “andere persoon” omvat vanuit die optiek alle andere personen dan de sporter. Hij verwijst daarbij naar de preambule van de Code 2021 en naar de in die code weergegeven commentaar.

Het blijft niettemin problematisch dat in sommige bepalingen van het voorontwerp bij wijze van implementatie van het begrip “*Athlete or other Person*” in de Code 2021 “sporter of andere persoon” wordt geschreven en in andere bepalingen daarentegen “sporter, begeleider of andere persoon” – dit laatste overigens ook in bepalingen waar in de Code 2021 geen melding wordt gemaakt van “*Athlete Support Personnel*”. Dit leidt ertoe dat men, waar in het voorontwerp melding wordt gemaakt van een “sporter of andere persoon”, zou kunnen denken dat de bepaling niet geldt voor de begeleider, terwijl dat wel degelijk de bedoeling is.

Er zou in het voorontwerp voor een meer eenvormige formulering moeten worden geopteerd die door heel het Antidopingdecreet op een consequente wijze wordt gebruikt. Daartoe zou kunnen worden overwogen om telkens “sporter en andere persoon” te schrijven als de begeleider ingesloten is en “sporter en begeleider” als enkel de sporter en de begeleider worden bedoeld, dan wel zou er kunnen worden voor geopteerd om steeds van de “sporter, begeleider en andere persoon” melding te maken, en om voor de gevallen waarin de begeleider niet bedoeld is de omschrijving “sporter en andere persoon” voor te behouden. In de gevallen waarin de begeleider wel bedoeld is, maar niet de andere personen, zou dan kunnen worden melding gemaakt van de “sporter en begeleider”. Ook zou er geen twijfel over mogen bestaan dat het begrip “ander persoon” steeds een band impliceert met een sporter en dat met dat begrip derhalve

¹¹ In de Code 2021 worden wel de begrippen “*Person*” en “*Athlete Support Personnel*” gedefinieerd, waarbij de definitie van “begeleider” in het Antidopingdecreet overeenstemt met die van “*Athlete Support Personnel*” in de Code 2021.

¹² Zie het ontworpen artikel 4, § 1, van het Antidopingdecreet (artikel 4 van het voorontwerp), en de wijzigingsbepalingen in de artikelen 6 en 59, 2°, van het voorontwerp, waarin melding wordt gemaakt van “elke andere persoon” of “andere personen”.

¹³ Voor een definitie van die begrippen, zie resp. de artikelen 2, 8° en 56°, van het Antidopingdecreet.

niet op eender welke andere persoon wordt gedoeld. Daartoe zou van het betrokken begrip een voldoende duidelijke en afgebakende omschrijving moeten worden gegeven in het voorontwerp.

7.2. Ook de omschrijving van de in het voorontwerp bedoelde beroeps- en disciplinaire organen zou op een meer consequente, eenvormige¹⁴ en voldoende nauwkeurige wijze dienen te gebeuren. Nu is dit te weinig het geval met als gevolg dat niet steeds duidelijk is welke beroeps- of disciplinaire organen precies worden bedoeld, met alle daaruit voortvloeiende rechtsonzekerheid van dien.

Zo wordt bijvoorbeeld in het ontworpen artikel 23/1/2, § 2, tweede lid, van het Antidopingdecreet (artikel 25 van het voorontwerp, melding gemaakt van “de nationale beroepsinstantie” in welk verband door de gemachtigde werd verduidelijkt dat er “enkel in generieke termen gerefereerd [is] naar de bevoegde beroepsinstantie” en dat “[w]elke beroepsinstantie bevoegd is, volgt uit artikel 24 en 24/1, en uit artikel 27 en artikel 36 (ontworpen artikelen van het Antidopingdecreet)”.

Al naar gelang het geval wordt gedoeld op de beroepsinstantie waaraan de aangesloten federaties de bevoegdheid om disciplinaire sancties te nemen hebben toevertrouwd, dan wel op de disciplinaire commissie of de disciplinaire raad, opgericht bij het Antidopingdecreet, dan wel op beide. Een meer eenvormige en consequent gehanteerde terminologie zou het mogelijk maken om deze gevallen adequaat van elkaar te onderscheiden. In voorkomend geval kan worden overwogen om de beoogde beroeps- en disciplinaire organen in het voorontwerp te definiëren, hetgeen een eenvormige terminologie in de hand kan werken.

8.1. Het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven wordt op algemene wijze gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke rechten en politieke rechten en artikel 16 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind. Opdat een inmenging in dit recht verantwoord zou zijn, is onder meer vereist dat de inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving, hetgeen inhoudt dat de aangewende middelen evenredig moeten zijn met het beoogde doel.

Op grond van de genoemde bepalingen heeft eenieder onder meer recht op bescherming tegen inmenging in het privéleven ten gevolge van de verwerking van persoonsgegevens. De verwerking van persoonsgegevens maakt het voorwerp uit van specifieke regelingen, met name het Europees Verdrag ‘tot bescherming van personen ten opzichte van de

¹⁴ In het voorontwerp worden diverse omschrijvingen gebruikt zoals “een disciplinair orgaan dat bevoegd is om over de zaak te oordelen”, “disciplinair orgaan”, “een disciplinair orgaan dat bevoegd is om de zaak te horen of tribunaal”, “een disciplinair orgaan dat de zaak hoort en beslist over een zaak”, “een disciplinair orgaan van die antidopingorganisatie”, “het disciplinaire orgaan, in eerste aanleg of in graad van beroep”, “het disciplinair orgaan dat bevoegd is om de zaak ten gronde te behandelen in het kader van de hoorprocedure”, “het bevoegde disciplinaire orgaan”, “het disciplinaire orgaan dat bevoegd is voor de disciplinaire bestraffing van de vermoedelijke dopingpraktijk waarvoor een voorlopige schorsing wordt opgelegd”, “een eerlijk en operationeel onafhankelijk disciplinair orgaan”, “de beroepsinstantie”, “een institutioneel onafhankelijke beroepsinstantie”, “de institutioneel onafhankelijke beroepsinstantie als vermeld in artikel 24/1, §1”, en “de institutioneel onafhankelijke beroepsinstantie die is opgericht door de aangesloten federaties”.

geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens', ondertekend te Straatsburg op 28 januari 1981, de reeds genoemde verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensverwerking)' (hierna: AVG) en de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens'¹⁵.

Gelet op het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet moeten de aard van de persoonsgegevens en de finaliteit van de verwerking in het ontworpen decreet worden bepaald. Aan de hand van die omschrijving moet worden nagegaan of de verzameling van de persoonsgegevens ter zake dienend en niet overmatig is (artikel 5, lid 1, c), van de verordening), met andere woorden of voldaan is aan het evenredigheidsvereiste.

8.2. Het voorontwerp van decreet bevat een aantal bepalingen inzake het inbrengen van persoonsgegevens in ADAMS¹⁶ (zie de ontworpen artikelen 10, § 6, vierde lid, 22, § 1, 23/1/2, § 3, 24, § 2, tweede lid, 34, vierde lid, en 43/1, zesde lid, van het Antidopingdecreet).

Als verantwoording voor deze verwerking van persoonsgegevens verwijst de gemachtigde naar artikel 14.5 van de Code 2021, dat bepaalt welke informatie moet worden ingebracht in ADAMS en dat inzake de toegang tot het systeem het volgende vermeldt:

“The information described in this Article will be made accessible, where appropriate and in accordance with the applicable rules, to the Athlete, the Athlete’s National Anti-Doping Organization and International Federation, and any other Anti-Doping Organizations with Testing authority over the Athlete” (artikel 14.5.4 van de Code 2021).

In *Comment 92* bij de genoemde bepaling wordt het volgende vermeld:

“ADAMS is operated, administered and managed by WADA, and is designed to be consistent with data privacy laws and norms applicable to WADA and other organizations using such system. Personal information regarding Athletes or other Persons maintained in ADAMS is and will be treated in strict confidence and in accordance with the International Standard for the Protection of Privacy and Personal Information”.

In zoverre het inbrengen van persoonsgegevens in ADAMS valt onder artikel 48, § 1, van het Antidopingdecreet, wordt aldaar de finaliteit bepaald. Niettemin verdient het aanbeveling om het voornoemde artikel 48 aan te vullen met meer specifieke bepalingen die de finaliteit weergeven van de verschillende verwerkingen van persoonsgegevens in ADAMS. Tevens zouden ook de aard van de betrokken persoonsgegevens, en de personen en instanties die toegang hebben tot de gegevens bij decreet moeten worden bepaald.

¹⁵ Luidens artikel 2 van deze wet is de verordening ook van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens bedoeld in de artikelen 2.2.a) en 2.2.b), van de verordening.

¹⁶ *Anti-Doping Administration and Management System*, zoals omschreven in het ontworpen artikel 2, 4°, van het Antidopingdecreet (artikel 2, 4°, van het voorontwerp).

8.3. Artikel 5, lid 1, b), van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verkregen en niet mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Artikel 6 van de AVG bepaalt de gevallen waarin verwerking van persoonsgegevens rechtmatig is. De artikelen 9 en 10 van de AVG bepalen de gevallen waarin verwerking van bijzondere persoonsgegevens is toegelaten, waaronder gegevens die de gezondheid betreffen en gegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen.

Er zal moeten worden nagegaan op grond van welke onderdelen van de artikelen 9 en 10 van de AVG de in het voorontwerp bedoelde verwerkingen zijn toegelaten. Het verdient aanbeveling om hieromtrent enige nadere duiding op te nemen in de memorie van toelichting.

8.4. Artikel 59, 2°, van het voorontwerp, strekt tot het wijzigen van artikel 43, tweede lid, van het Antidopingdecreet, dat luidt:

“De disciplinaire uitsluitingen van meerderjarige elitesporters en meerderjarige begeleiders van elitesporters worden daarenboven overeenkomstig artikel 14.3 van de Code binnen twintig dagen nadat de sanctie definitief is geworden, bekendgemaakt op de website van NADO Vlaanderen, zolang de uitsluiting geldt of, als de uitsluiting minder dan één maand bedraagt, gedurende één maand. De bekendmaking omvat dezelfde gegevens als vermeld in het eerste lid. Een sanctie kan pas bekendgemaakt worden nadat de betrokkene zelf is ingelicht”.

Als gevolg van de ontworpen wijziging ervan in artikel 59, 2°, van het voorontwerp, wordt het toepassingsgebied van artikel 43, tweede lid, van het Antidopingdecreet, uitgebreid tot met name “andere personen waarmee enige sportgerelateerde samenwerking verboden is”. Aan de gemachtigde werd gevraagd op welke wijze deze verruiming te verenigen valt met de opmerking die de afdeling Wetgeving in het reeds genoemde advies 56.658/3 van 23 oktober 2014 met verwijzing naar het arrest nr. 16/2005 van het Grondwettelijk Hof van 19 januari 2005, heeft gemaakt met betrekking tot de bekendmaking van de betrokken disciplinaire uitsluitingen. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“De andere personen in het eerste lid, waren al gevat onder de definitie van begeleiders, en zullen op eenzelfde wijze kenbaar gemaakt worden via de beveiligde communicatiekanalen. De redenen zijn onveranderd, de bekendmaking via beveiligde communicatiekanalen is noodzakelijk voor het toezicht door de sportverenigingen op het opgelegde verbod van deelname en de gevolgen van de uitsluiting.

Wat betreft het tweede lid, kan in het licht van de opmerkingen uit advies 56.658/3 en het arrest van het Grondwettelijk Hof, afgezien worden van de toevoeging van de ‘andere personen met wie een sportgerelateerde samenwerking verboden is’.

Het WADA vermeldt uitdrukkelijk in de Code dat het niet voldoen aan de verplichtingen van verplichte bekendmaking, er geen non-compliance zal opgeworpen worden tegen de NADO die bepaalde bekendmakingen niet voldoet. Voor de verboden samenwerking blijft het noodzakelijk te kunnen aantonen dat er kennis was van het verboden karakter van de samenwerking, dus van de status van uitsluiting van de begeleider. Dat is echter niet gelijk te stellen met een verplichting tot publicatie, al zou die publicatie wel dienstig zijn om de verboden samenwerking te kunnen afdwingen.

In het licht van de bestaande rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, kan als volgt worden aangepast:

‘2° in het tweede lid worden tussen de woorden 'meerderjarige elitesporters' en de woorden 'en meerderjarige begeleiders van elitesporters' de woorden 'die geen beschermde persoon zijn' ingevoegd;’”.

Indien de redactie van artikel 59, 2°, van het voorontwerp wordt aangepast op de door de gemachtigde gesuggereerde wijze, is niet langer sprake van een eigenlijke uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 43, tweede lid, van het Antidopingdecreet, en rijst de vraag naar de toelaatbaarheid ervan niet langer.

9.1. Het ontworpen hoofdstuk 1/2 van titel 6 van het Antidopingdecreet (artikelen 27 tot 29 van het voorontwerp) regelt de disciplinaire bestraffing van elitesporters en breedtesporters die aangesloten zijn bij een aangesloten federatie of die deelnemen aan een sportactiviteit die georganiseerd wordt door een aangesloten federatie, van begeleiders en andere personen die lid zijn van een aangesloten federatie, er een contractuele band mee hebben of een contractuele band hebben met een sporter die lid is van een aangesloten federatie of die onder de bevoegdheid van de aangesloten federatie vallen en van ploegen die onder de bevoegdheid van een aangesloten federatie vallen.

De aangesloten federaties zijn verantwoordelijk voor het opleggen van de gevolgen van dopingpraktijken, zoals die worden opgesomd in het ontworpen artikel 2, 29°/1 van het Antidopingdecreet (artikel 2, 23°, van het voorontwerp). In het ontworpen hoofdstuk 1/2 van titel 6 wordt de bevoegdheid van de aangesloten federaties in dat verband geregeld en wordt bepaald dat zij deze bevoegdheden uitoefenen in overeenstemming met de Code en de Internationale Standaarden. Tevens worden een aantal beginselen beschreven, zoals het recht op een eerlijke hoorzitting binnen een redelijke termijn door een eerlijk en operationeel onafhankelijk disciplinair orgaan, worden de gevallen weergegeven waarin een zaak onmiddellijk gehoord kan worden door het TAS, het Arbitragehof voor Sport, of die door het WADA voor het TAS kan worden gebracht. De kennisgeving van de beslissingen wordt geregeld, en er wordt bepaald in welke gevallen beroep kan worden ingesteld overeenkomstig artikel 13.2 van de Code 2021, alsmede dat een beroep met betrekking tot elitesporters van internationaal niveau of met betrekking tot internationale evenementen enkel kan worden ingesteld bij het TAS en wie beroep kan instellen. Ook wordt bepaald dat de aangesloten federaties een institutioneel onafhankelijke beroepsinstantie kunnen oprichten¹⁷, die bevoegd is voor het kennisnemen van beroepen met betrekking tot sporters die geen elitesporters van internationaal niveau zijn of met betrekking tot begeleiders en andere personen¹⁸ en tegen wier beslissingen beroep bij het TAS openstaat voor het WADA, de bevoegde internationale federatie, het Internationaal Olympisch Comité (IOC) en het Internationaal Paralympisch Comité (IPC).

¹⁷ Volgens de memorie van toelichting bij het voorontwerp zijn de meeste aangesloten federaties daartoe aangesloten bij het Vlaams Dopingtribunaal, dat inmiddels opging in het Vlaams Sporttribunaal (dat bestaat uit een kamer doping en een kamer grensoverschrijdend gedrag).

¹⁸ Als er geen institutioneel onafhankelijke beroepsinstantie is opgericht, staat beroep open bij het TAS.

De wijzigingen die de artikelen 32 tot 51 van het voorontwerp beogen aan te brengen in hoofdstuk 3 van titel 6 van het Antidopingdecreet hebben betrekking op de disciplinaire maatregelen en beroepsmogelijkheden inzake breedtesporters (met uitzondering van breedtesporters die geen competitieve sporters zijn), begeleiders en andere personen die niet onder het ontworpen hoofdstuk 1/2 van titel 6 vallen.

De disciplinaire sanctionering wordt uitgevoerd door de disciplinaire commissie, met beroep bij de disciplinaire raad. In het aldus gewijzigde hoofdstuk worden de samenstelling, de bevoegdheid en de procedure van en voor deze organen geregeld en wordt bepaald welke sancties kunnen worden opgelegd alsmede de regels voor het bepalen van welke sancties op welke wijze van toepassing zijn. Tegen de beslissingen van de disciplinaire raad kan beroep worden aangetekend bij de Raad van State (artikel 39 van het Antidopingdecreet zoals artikel 44 van het voorontwerp dit beoogt te wijzigen).

De in te voegen titel 6/1 van het Antidopingdecreet (artikelen 52 tot 58 van het voorontwerp) bevat eigen regels inzake dopingpraktijken door breedtesporters die geen lid zijn van een aangesloten federatie en die niet deelnemen aan sportactiviteiten in georganiseerd verband die georganiseerd zijn door een aangesloten federatie en die geen competitieve breedtesporters zijn. Het voorontwerp bepaalt de dopingpraktijken die zij kunnen begaan en regelt het onderzoek, de monsterneming, het bewijs, de disciplinaire bestraffing door de disciplinaire commissie en de disciplinaire raad en de sancties die kunnen worden opgelegd.

9.2. De maatregelen die ten aanzien van de *sub* 9.1. vermelde categorieën van sporters, begeleiders en andere personen kunnen worden opgelegd, maken het voorwerp uit van complexe procedureregels die bovendien een hybride karakter vertonen. Dit komt omdat de procedureregeling in de Code 2021 is geconcipieerd met inachtneming van het internrechtelijke systeem van rechtsbescherming en de tussenkomst impliceert van zowel internrechtelijke als internationale organen. Daarbij komt dat bepaalde organen in een dubbele, en al naargelang de toe te passen procedureregels, verschillende hoedanigheid optreden. Zo is voor NADO Vlaanderen tegelijk een rol weggelegd als administratieve overheid en als ondertekenaar van de Code of, zoals de gemachtigde het uitdrukte:

“Voor de aangesloten federaties schakelt NADO Vlaanderen zich daarbij in bij de private tucht die door de federaties wordt uitgeoefend. In dat opzicht handelt NADO Vlaanderen in de hoedanigheid van Nationale Antidopingorganisatie onder de Code. Daarbij is steeds bepaald dat de handelingen die NADO Vlaanderen in dat opzicht stelt, steeds in te passen zijn in de passieve beleidscontrole en de tuchtstelsels die door de aangesloten federaties in dat verband zijn opgezet”

en verder:

“Het spanningsveld tussen de actieve beleidscontrole door NADO Vlaanderen en de passieve beleidscontrole via de privaat georganiseerde tucht van de federaties vraagt een delicaat evenwicht”.

Dergelijk uitgangspunt heeft tot gevolg dat de ontworpen procedureregels een vermenging inhouden van, enerzijds, beslissingen van een administratieve overheid, zoals NADO

Vlaanderen volgens internrechtelijke normen er wel degelijk een is,¹⁹ en beslissingen van disciplinaire instanties die zich veeleer situeren binnen de “private tucht”. Zo kan NADO Vlaanderen bepaalde sancties en bewarende maatregelen, zoals een voorlopige schorsing, opleggen waartegen beroep openstaat bij de bevoegde disciplinaire instantie zoals die door de aangesloten federaties is opgericht, of zal deze laatste bepaalde beslissingen van NADO Vlaanderen moeten bekrachtigen. Dergelijke gemengde regeling mag op zijn minst bijzonder worden genoemd en verdient nadere verantwoording en duiding in de memorie van toelichting. De gemachtigde gaf daartoe de volgende aanzet:

“De Code is opgevat al een instrument van private tucht, waarbij binnen de sport de tucht wordt uitgeoefend, door de ondertekenaars van de Code.

Binnen de Code zijn de ondertekenaars de NADO’s (voor de sport op nationaal niveau), de internationale federaties (voor de sport op internationaal niveau voor de sporttakken en sporten die ze aanbieden), met ook ondertekenende status voor organisaties zoals de nationale Olympische Comit es en multisportorganisaties. Het opzet van de Code is harmonisering van de antidopingregels voor alle ondertekenaars, die de regels afdwingen bij alle personen waarover ze de bevoegdheid hebben om tuchtregels op te leggen. Door de Code zullen de aangesloten federaties ook gehouden zijn om de tuchtmaatregelen die zijn opgelegd onder de Code door enige ondertekenaar van de Code onverkort toe te passen op de leden.

Aldus is het vanuit de Code ook verantwoord om de tuchtrechtelijke regels die door een band met een federatie op te leggen. Het afdwingen van de sancties onder de ondertekenaars van de Code, volgt rechtstreeks uit de band met een aangesloten federatie met de Code. Sporters, begeleiders of andere personen die in een verhouding treden met een aangesloten federatie en zodoende ook aan de disciplinaire regels zijn onderworpen, zullen op de hoogte zijn van de reglementaire bepalingen die op hen van toepassing zijn op grond van de Code. Ze zijn door lid te worden van de federatie of door deel te nemen aan de evenementen, ook onderworpen aan de Code. In die zin is de draagwijdte van disciplinaire beslissingen groter, maar blijft het binnen het kader van de sport die onder de Code is gevat.

Door enkel een administratief sanctieregime op te zetten, en dus de handhaving volledig binnen de bevoegdheid van de overheid te brengen, zou afgeweken worden van het uitgangspunt van de Code, die de antidopingregels ziet als regels van de sport die ook binnen de sport gehandhaafd moeten worden. Bovendien zou het toegangsrecht tot het TAS in sterke mate bemoeilijkt worden, en zou het TAS ook niet in de mogelijkheid zijn om definitieve beslissingen van een overheid terug te draaien. Dat zou kunnen leiden tot hetzij onbevoegdheid van het TAS, hetzij een situatie waarbij het TAS wel een beslissing zou kunnen nemen die evenwel geen uitwerking kan hebben binnen de Vlaamse Gemeenschap of bij uitbreiding het Belgisch grondgebied en dus tegenstrijdige beslissingen zouden kunnen ontstaan (zoals een sporter die vrijgesproken is in de Vlaamse Gemeenschap, maar na beroep bij het TAS toch een uitsluiting krijgt opgelegd. In dat geval zou de door het TAS opgelegde schorsing geen uitwerking kunnen hebben binnen de Vlaamse Gemeenschap).

Voor de breedtesporters, begeleiders en andere personen buiten de aangesloten federaties, is eveneens een tuchtrecht opgezet. Omdat echter de federaties die geen band

¹⁹ NADO Vlaanderen maakt deel uit van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid “Sport Vlaanderen” (zie het decreet van 7 mei 2004 ‘betreffende het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid ‘Sport Vlaanderen’).

hebben met de Code niet kunnen verplicht worden Code-conforme tuchtreglementen aan te nemen, opteert de Vlaamse Gemeenschap om de tucht te laten organiseren door de overheid. Dat omwille van het spanningsveld dat daarbij ontstaat: door dergelijke sportactiviteiten onder de Code te plaatsen en NADO Vlaanderen bevoegd te maken voor het toepassen van de Code op sportactiviteiten die door andere dan aangesloten federaties worden geregeld, is NADO Vlaanderen nog steeds gehouden tot Code-conforme toepassing. Zonder Code-conforme toepassing kan het WADA een procedure van non-compliance initiëren.

Op dat vlak is de door de Vlaamse Gemeenschap georganiseerde tuchtregeling een compromis tussen de noodzaak om regels verplichtend te maken binnen de sport op grond van de Code, waardoor overheidsinmenging noodzakelijk is, en de vereisten van de Code waarbij de rol van het WADA, die een private actor is, gevrijwaard moet blijven.

De gevolgen blijven toepasbaar binnen de sport in georganiseerd verband, behoren op dat vlak nog steeds tot regels die eigen zijn aan de sport. Een disciplinaire uitsluiting sluit op geen enkele wijze de individuele sportbeoefening buiten georganiseerd verband uit.

Voor de toepassing van het samenwerkingsakkoord tussen de Gemeenschappen op het vlak van Antidoping, is vereist dat – behoudens de mogelijkheid om af te wijken voor niet-competitieve breedtesporters die buiten de Code vallen – op eenvormige wijze de Code wordt toegepast. De Vlaamse Gemeenschap kiest daarbij om ook de tuchtbevoegdheid bij de federaties te leggen, tenzij geoordeeld wordt dat overheidsoptreden toch noodzakelijk is. Bij niet-aangesloten federaties is geoordeeld dat de door de overheid georganiseerde tucht moet blijven bestaan. Omdat niet-aangesloten federaties onder de vrijheid van vereniging zouden kunnen afwijken van de Code, en aldus de ‘compliance’ van NADO Vlaanderen in gevaar zouden brengen, is het noodzakelijk geacht de regels zelf bij decreet te bepalen. Als daarbij de decreetgever de regels vastlegt, is het ook aan de uitvoerende macht om de handhaving op te nemen. Om die reden zijn ook de disciplinaire organen van de Vlaamse Gemeenschap opgezet en behouden”.

De verduidelijking in de memorie van toelichting kan onder meer te baat worden genomen om te verklaren op welke wijze NADO Vlaanderen, zijnde een administratieve overheid, verantwoordelijk kan worden gesteld voor alle handelingen van de federaties – die privaatrechtelijke rechtspersonen zijn waarover NADO Vlaanderen als zodanig geen gezag uitoefent – inzake conformiteit met de Code en de mogelijke gevolgen ervan, in het geval NADO Vlaanderen het resultatenbeheer heeft over een mogelijke dopingpraktijk (zie het ontworpen artikel 24, § 1, vierde lid, van het Antidopingdecreet; artikel 28 van het voorontwerp). De hierna weergegeven uitleg door de gemachtigde kan daarbij gebeurlijk als vertrekpunt voor dergelijke verklaring worden gebruikt:

“Deze constructie is uitdrukkelijk gebruikt om de rol van NADO Vlaanderen als ondertekenaar van de Code te veruiterlijken. Een aangesloten federatie is op zich geen ondertekenaar van de Code, maar is gehouden op basis van de Code als lid van een internationale federatie die ondertekenaar van de Code is, de Code toe te passen.

Het WADA merkte in dat verband op dat bij niet-naleving van de Code door een nationale federatie, die door het decreet ingeschakeld is in de disciplinaire sanctionering voor zaken die onder resultatenbeheer van NADO Vlaanderen vallen, geen rechtstreekse verantwoordelijkheid onder de Code heeft. Non-compliance zal in dat geval aan NADO

Vlaanderen tegengeworpen worden voor de gevolgen die onder de Code kunnen toegepast worden op NADO's die de Code niet naleven.

Het ontworpen lid wil enkel benadrukken dat de decreetgever aanvaard dat NADO Vlaanderen als ondertekenaar van de Code verantwoordelijk blijft voor de gevolgen die aan NADO Vlaanderen kunnen opgelegd worden.

Het is uitdrukkelijk gevraagd door het WADA dat de verantwoordelijkheid onder de Code van NADO Vlaanderen, als ondertekenaar van de Code, zou bevestigd worden.

Een vergelijkbare situatie heeft zich voorgedaan in Frankrijk, waar ook de Franse NADO (AFLD) bevoegd was voor de bestraffing van elitesporters, en waarbij tegen elke beslissing die door het AFLD werd genomen, in beginsel enkel beroep bij de Conseil d'Etat mogelijk was. Dat was niet conform met het recht om beroep in te stellen bij het TAS, hetgeen nochtans dwingend was voorgeschreven door artikel 13.2.3 van de Code. Om die reden is ook daar bepaald dat bij beslissingen van het AFLD over internationale elitesporters, die beslissingen louter genomen zijn door het AFLD als NADO onder de Code en niet als overheidsinstantie".

9.3. Het is voor de transparantie en de rechtszekerheid van de ontworpen regeling noodzakelijk dat geen onduidelijkheid bestaat omtrent de hoedanigheid waarin de organen die betrokken zijn bij de *sub* 9.1 beschreven procedures optreden (tuchtrechtelijke instantie, orgaan van actief bestuur, eventueel rechtsprekend orgaan). Dit geldt niet enkel voor NADO Vlaanderen, maar voor elk van de tussenkomende organen.²⁰ In voorkomend geval zullen de ontworpen bepalingen op dat punt en waar nodig moeten worden geëxpliciteerd of minstens moeten worden verduidelijkt in de memorie van toelichting. Er mag evenmin onduidelijkheid bestaan omtrent de juridische aard van het ontworpen sanctiesysteem. Zo wordt met betrekking tot het sanctiesysteem dat wordt geregeld in het ontworpen hoofdstuk 1/2 van titel 6 van het Antidopingdecreet (artikelen 27 tot 29 van het voorontwerp) in de tekst van het voorontwerp niet uitdrukkelijk vermeld dat het om een tuchtrechtelijk systeem gaat, maar lijkt dit enkel te kunnen worden afgeleid uit het opschrift van dat hoofdstuk, waarin melding wordt gemaakt van "disciplinaire maatregelen", en uit de redactie van sommige bepalingen ervan waarin wordt verwezen naar begrippen zoals "operationeel disciplinair orgaan" en "disciplinaire procedure". De gemachtigde bevestigde dat wel degelijk een "disciplinair systeem" wordt beoogd. Deze bedoeling zou het best op een meer expliciete wijze tot uitdrukking worden gebracht in de tekst van het voorontwerp.

Indien er effectief van wordt uitgegaan dat de voornoemde procedure binnen een tuchtrechtelijke context valt te situeren, zal moeten worden nagegaan of alle onderdelen van de nieuw ontworpen procedures wel goed in te passen zijn binnen dergelijke context. Wat dat betreft kunnen de opmerkingen 7.3.1 tot 7.3.3 van het reeds aangehaalde advies 56.658/3 van de afdeling Wetgeving van 23 oktober 2014 in herinnering worden gebracht. Bovendien moet erop worden gewezen dat, overeenkomstig het ontworpen artikel 24 van het Antidopingdecreet (artikel 28 van het voorontwerp), de aangesloten federaties ook verantwoordelijk worden gemaakt voor het opleggen van gevolgen van dopingpraktijken aan elitesporters of breedtesporters die op het moment van het vaststellen van de overtreding deelnamen aan een sportactiviteit die

²⁰ Zo bevestigde de gemachtigde dat de disciplinaire commissie en de disciplinaire raad ook nog na de wijziging van hoofdstuk 3 van titel 6 van het Antidopingdecreet bij de artikelen 32 tot 51 van het voorontwerp moeten worden beschouwd als organen van actief bestuur en niet als administratieve rechtscolleges.

georganiseerd was door de federatie (naast, zoals voorheen, aan elitesporters die bij de federatie zijn aangesloten of waren op het moment van de overtreding). In dat geval lijkt het minder evident om nog te spreken van het opleggen van disciplinaire maatregelen binnen het kader van een tuchtregeling en kan betwijfeld worden of het nog gaat om disciplinaire maatregelen die verband houden met de band tussen de elitesporter en de aangesloten federatie.

In het voornoemde advies 56.658/3 verbond de afdeling Wetgeving immers een tweetal voorwaarden aan het bestaan van een tuchtrechtelijk systeem:

“Het gegeven dat tuchtregelingen in een privaatrechtelijke organisatie binnen die organisatie worden uitgeoefend en door organen ervan, impliceert evenwel dat personen ook enkel onder het toepassingsgebied ervan kunnen vallen in zoverre zij een band hebben met die organisatie en dat de tuchtmaatregelen ook enkel betrekking kunnen hebben op hun verband met die organisatie”.

De stellers van het voorontwerp doen er goed aan om in de memorie van toelichting aan te geven op welke wijze een tuchtrechtelijk verband kan worden aangehouden ten aanzien van sporters die weliswaar deelnemen aan een door een bepaalde sportfederatie georganiseerde sportactiviteit, zonder evenwel voor het overige met die federatie enige andere band te hebben. In welke mate kan nog van een tuchtrechtelijke verhouding sprake zijn wanneer een privaatrechtelijk orgaan, zoals het Vlaams Sporttribunaal, namens de aangesloten federaties disciplinaire sancties kan uitspreken ten aanzien van een elitesporter louter op grond van diens deelname aan een sportactiviteit die door hen is georganiseerd, wetende dat de gevolgen veel verder kunnen reiken dan enkel de deelname aan de betrokken sportactiviteit maar dat deze bijvoorbeeld ook een langdurige uitsluiting van deelname aan sportactiviteiten in het algemeen kunnen impliceren? De gemachtigde deelde in dat verband alvast het volgende mee:

“Uitgangspunt is nog steeds het opzetten van een disciplinair systeem. De motieven zijn op dat vlak nog steeds onveranderd.

Het systeem wordt steeds verder opgerokken omdat niet langer alleen disciplinaire sancties mogelijk zijn tegen sporters die lid zijn van de federatie die het tuchtrecht uitoefent (eventueel via het Vlaams Sporttribunaal, namens de federatie) maar ook tegen sporters die aan een sportactiviteit van de federatie deelnemen en begeleiders en andere personen ‘die onder de bevoegdheid van de federatie vallen’.

De uitbreiding tot andere personen wordt niet onverenigbaar geacht met de principes van het tuchtrecht van de federaties.

Door de uitdrukkelijke bepaling dat de federatie de disciplinaire sancties oplegt voor sporters, begeleiders en ook andere personen die in beginsel onder de bevoegdheid van de federatie vallen, zal vereist zijn dat er een band is met de federatie in kwestie. Dat is ook zo het geval onder de Code, die wel vereist dat de tuchtrechtelijke bepalingen van de ondertekenaars van de Code:

Voor de toepassing van de tucht van de federatie, is een nationale federatie onder een internationale federatie die de Code heeft ondertekend, gehouden de volgende personen aan de tuchtregels te onderwerpen:

a) Leden van de Raad van bestuur, directeurs, officials en specifieke werknemers (met inbegrip van de derden die ze aanstellen om namens de federatie opdrachten uit te voeren), die enige verantwoordelijkheid of betrokkenheid hebben bij het dopingcontroleproces;

b) Alle sporters, begeleiders en andere personen die leden zijn van de federatie of organisaties onder de federatie (zoals clubs, ploegen, verenigingen of competities);

c) Alle sporters en begeleiders die deelnemen als sporter of begeleider aan evenementen en wedstrijden of andere activiteiten onder de autoriteit van de federatie,

d) Alle sporters, begeleiders of andere personen die door een accreditatie, vergunning of andere contractuele band onder de bevoegdheid van de federatie vallen. Daarbij kan een federatie bepalen dat voor bepaalde evenementen of wedstrijden, een accreditatie of vergunning wordt vereist.

e) Het kan ook als een voorwaarde opgelegd worden dat een sporter die geen lid is, zich moet onderwerpen aan de antidopingregels om in aanmerking te komen voor deelname onder de bevoegdheid van de federatie.

Voor buitenlandse deelnemers zal in voorkomend geval bekeken moeten worden of de nationale federatie voldoende disciplinaire bevoegdheid heeft over de sporter, begeleider of andere persoon. Door deelname aan een sportwedstrijd op nationaal niveau, zal een buitenlandse sporter of begeleider in principe ook onderworpen kunnen worden aan een dopingcontrole.

Als zou blijken dat de disciplinaire bevoegdheid niet kan uitgeoefend worden over sporters die geen licentiehouder zijn bij de nationale federatie, dan kan op grond van de Code de disciplinaire bevoegdheid opnieuw worden overgedragen aan de internationale federatie, die op grond van de Code altijd bevoegd kan zijn (op grond van Code artikel 7.1.3: als een NADO geen bevoegdheid heeft over een sporter of andere persoon, is de internationale federatie bevoegd om het resultatenbeheer op te nemen).²¹

9.4. De ontworpen sanctieregeling zal tevens verenigbaar moeten zijn met het recht op toegang tot de rechter zoals dat is vervat in artikel 6 EVRM. In advies 56.658/3 van 23 oktober 2014 kwam de afdeling Wetgeving met betrekking tot de sanctieregeling die was opgenomen in het voorontwerp dat het decreet van 19 december 2014 is geworden, tot de vaststelling dat er op dat vlak in essentie geen probleem was “onder voorbehoud van hetgeen (...) wordt uiteengezet met betrekking tot de begeleiders die elitesporters (of elitesporters en breedtesporters) begeleiden”.²¹

In de nieuw ontworpen sanctieregeling is niet steeds op het eerste gezicht duidelijk welke de beroepsmogelijkheden zijn doordat ofwel niet wordt geëxpliciteerd dat de mogelijkheid bestaat om beroep in te stellen met betrekking tot een bepaalde beslissing en bij welk beroepsorgaan dit dient te gebeuren, ofwel de ontworpen regeling op dat punt moet worden gelezen in samenhang met de algemene bepalingen die de bevoegdheid van de (administratieve) rechter betreffen. Het gegeven dat de hoedanigheid van het beslissend orgaan veelal ook bepalend

²¹ De gemachtigde wees erop dat sinds advies 56.658/3 van 23 oktober 2014 het Europees Hof voor de rechten van de mens het arrest Mutu en Pechstein t. Zwitserland heeft gevelde (2 oktober 2018, zaken nrs. 40575 en 67474/10) en dat het Hof daarin heeft aanvaard dat het verankeren van de beroepsprocedure voor het TAS conform het EHRM is en dat ook het recht om hoger beroep in te stellen voor het Zwitserse Federaal Gerechtshof conform is in de context van internationale sport. Zie, voor een interpretatie van dat arrest, de *Legal Opinion on the World Anti-doping Code* (p. 6) van 26 september 2019, van J.-P. Costa, de voormalige voorzitter van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Overeenkomstig het ontworpen artikel 40 van het Antidopingdecreet (artikel 45 van het voorontwerp), beschikken het WADA, het IOC of het IPC en de bevoegde internationale federatie over het recht om, met behoud van de mogelijkheid van een beroep bij de Raad van State, tevens beroep in te stellen tegen een beslissing van de disciplinaire raad bij het TAS (zie de opmerking *sub* 31).

zal zijn voor het beroep dat tegen de beslissing zal kunnen worden ingesteld, in die zin dat tegen een beslissing van een administratief orgaan in beginsel een vernietigingsberoep zal kunnen worden ingesteld op grond van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, maakt dat dergelijke beroepsmogelijkheid onzeker zal zijn indien de hoedanigheid van het desbetreffende orgaan niet voldoende duidelijk is. Zelfs indien in de tekst van het voorontwerp wordt bepaald dat geen “herziening” of “beroep” mogelijk is, rijst de vraag of dan ook geen beroep mogelijk zal zijn op grond van andere, algemene bepalingen, zoals bijvoorbeeld het voornoemde artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Voor zover dat de bedoeling zou zijn,²² zou de decreetgever trouwens niet bevoegd kunnen worden geacht om deze laatste beroepsmogelijkheid of de mogelijkheid van het instellen bij de bevoegde justitiële rechter terug te draaien, tenzij een beroep zou kunnen worden gedaan op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

De stellers van het voorontwerp doen er goed aan om de ontworpen sanctieregeling waar nodig bijkomend te verduidelijken teneinde er geen twijfel over te laten bestaan tegen welke beslissingen bij welk orgaan beroep kan worden ingesteld. Wat de samenhang betreft tussen de in het voorontwerp vermelde beroepsmogelijkheden en de algemeen omschreven beroepsmogelijkheden, kan het nuttig zijn om daaromtrent in de memorie van toelichting enige nadere uitleg te verstrekken. Tevens verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting nader te verantwoorden waarom het nodig wordt gevonden om de beroepsmogelijkheden met betrekking tot bepaalde specifieke beslissingen uit te sluiten of in te perken.²³

De gemachtigde verklaarde alvast het volgende met betrekking tot de uitsluiting van “een herziening [van de beslissing van NADO Vlaanderen] door een disciplinair orgaan of hoger beroep”, in het ontworpen artikel 23/1/2, § 5, vierde lid, van het Antidopingdecreet (artikel 25 van het voorontwerp):

“Deze bepaling komt onverkort uit de Code. In deze vervult NADO Vlaanderen zijn rol als nationale antidopingorganisatie die geldt als ondertekenaar van de Code, en neemt de beslissing dus vanuit de private rechtsverhoudingen die ontstaan vanuit de verplichtingen om de Code na te leven.

Toegang tot de rechter zal op basis van het nationale recht moeten bepaald worden, maar door de op dat vlak nagestreefde rol binnen de private rechtsverhoudingen en het inschakelen in de private tucht, zal dergelijke overeenkomst ook binnen die tucht gelding hebben.

²² Indien dit niet de bedoeling zou zijn, zou in de betrokken bepalingen van het voorontwerp duidelijkheidshalve kunnen worden geëxpliciteerd dat enkel het beroep “onder de Code 2021” niet open staat of beperkt is tot de sporter.

²³ Zie, wat dergelijke inperking betreft, het ontworpen artikel 24/1, § 3, tweede lid, en § 4, derde lid, van het Antidopingdecreet (artikel 29 van het voorontwerp): de enige partij, resp. persoon die beroep mag instellen tegen het opleggen van een voorlopige schorsing, is de sporter of andere persoon aan wie de voorlopige schorsing is opgelegd. Er kan ook een beperking worden gezien in het feit dat bepaalde partijen met betrekking tot sommige aangelegenheden enkel bij het TAS beroep kunnen instellen (zie bv. het ontworpen artikel 10, § 6, zesde lid, laatste zin, 1°, artikel 9, 12°, van het voorontwerp; het ontworpen artikel 23/2, § 1, elfde lid, tweede zin, artikel 26 van het voorontwerp; het ontworpen artikel 36, vierde lid, artikel 42 van het voorontwerp).

Voor zaken die wel rechtstreeks onder de bevoegdheid van de disciplinaire organen van de Vlaamse Gemeenschap vallen, zal het recht op toegang tot de Raad van State niet uitgesloten kunnen worden”.

Met betrekking tot de uitsluiting van de beroepsmogelijkheid, vermeld in het ontworpen artikel 23/2, § 1, elfde lid, van het Antidopingdecreet (artikel 26 van het voorontwerp), deelde de gemachtigde het volgende mee:

“De Code bevat uitdrukkelijk de bepaling in artikel 7.4.1 in fine (zie hierboven al geciteerd). Daarin is bepaald dat de beslissing om niet op te leggen of in te trekken als de oorzaak waarschijnlijk een besmet supplement is, moet beoordeeld worden door een ‘hoorpanel’. Het is dus niet NADO Vlaanderen die de afweging maakt, maar het disciplinair orgaan dat een voorlopige hoorzitting houdt. Dat is op grond van het ontworpen artikel 24, §1, tweede lid, 1°, de hoorinstantie van de federatie, of de Disciplinaire Commissie van de Vlaamse Gemeenschap.

In dat verband kan gewezen worden op een tegenstrijdigheid tussen het ontworpen artikel 30, 5°, en artikel 36. Artikel 30, 5° zou in die zin moeten geredigeerd worden dat de Disciplinaire Commissie van de Vlaamse Gemeenschap bevoegd zou moeten zijn voor de voorlopige hoorzitting of versnelde hoorzitting ten gronde, en niet voor het beroep tegen elke beslissing over een voorlopige schorsing.

Dat kan verduidelijkt worden in het ontwerp, door uitdrukkelijk toe te voegen dat een beslissing met betrekking tot een voorlopige schorsing, waarbij de sporter opwerpt dat het waarschijnlijk te wijten is aan besmet product, moet voorgelegd worden in een voorlopige hoorzitting als vermeld in het zesde lid.

Beslissingen die na voorlopige hoorzitting zijn genomen door een hoororgaan van de federatie, zijn geen beslissingen die genomen zijn door een orgaan van administratief bestuur.

Voor beslissingen van de Disciplinaire Commissie, die wel als organen van actief bestuur zijn te beschouwen op basis van de bestaande consensus, kan het beroep van de Raad van State niet worden uitgesloten.

De bedoeling van de Code-conforme implementatie is enkel te stellen dat de beslissing van de voorlopige hoorzitting op zich over de voorlopige schorsing, als bewarende maatregel, niet binnen de tuchtrechtelijke organen voor hoger beroep in aanmerking komt, en aldus als eindbeslissing geldt voor de voorlopige schorsing. Het gaat daarbij niet over een beslissing over de grond van de zaak, enkel de beslissing over een verplichte voorlopige schorsing die mogelijk te wijten is aan een besmet of gecontamineerd supplement. De verplichte voorlopige schorsing is bovendien beperkt tot de niet-specifieke stoffen, waarvan het WADA bij het opstellen van de lijst ervan uitgaat dat dergelijke verboden stoffen minder waarschijnlijk zonder opzet genomen worden”.

9.5. Ook met betrekking tot de ontworpen sanctieregeling blijft de vraag relevant of, wat betreft de bevoegdheid van de disciplinaire commissie en de disciplinaire raad ten aanzien van breedtesporters, er niet moet van worden uitgegaan dat bepaalde van de maatregelen die deze kunnen opleggen, gelet op de bestemmelingen, de doelstelling en de zwaarte ervan, moeten worden beschouwd als administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter, met alle gevolgen van dien op het vlak van het mogelijke samengaan van tuchtrechtelijke en

strafsancties.²⁴ In dat verband kan worden verwezen naar de opmerkingen die de afdeling Wetgeving eerder al formuleerde in het meermaals genoemde advies 56.658/3 van 23 oktober 2014.²⁵ In het licht hiervan kan het aanbeveling verdienen om in de memorie van toelichting bij het voorontwerp tevens enige verduidelijking op te nemen met betrekking tot de juridische aard van de diverse sanctiemaatregelen en de gevolgen ervan.

10. In een aantal bepalingen van het voorontwerp worden bevoegdheden of taken van het TAS of het WADA omschreven. Het WADA en het TAS zijn evenwel buitenlandse privaatrechtelijke organisaties die niet onder de rechtsmacht vallen van de Vlaamse Gemeenschap en die dan ook niet door de decreetgever geregeld kunnen worden. De desbetreffende bepalingen van het voorontwerp zouden dan ook moeten worden weggelaten of in elk geval zo worden geformuleerd dat zij een regel stellen ten aanzien van burgers die onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap vallen, veeleer dan dat zij een verplichting ten aanzien van die organisaties zouden inhouden. Indien die bevoegdheden of taken reeds voortvloeien uit de WADA-Code, kan eventueel geopteerd worden voor een formulering waarbij wordt verwezen naar die relevante bepalingen (“Overeenkomstig artikel ... van de WADA-Code, (...)”), zodat geen twijfel kan bestaan omtrent de juridische herkomst van de betrokken bevoegdheid of taak.

11.1. Het voorontwerp bevat talrijke verwijzingen naar de Code, de Internationale Standaarden en de Technische Documenten. In de definitie van “binnen wedstrijdverband” (ontworpen artikel 2, 11°, van het Antidopingdecreet; artikel 2, 10°, van het voorontwerp), wordt onder meer bepaald dat “[a]ls het WADA een alternatieve definitie heeft aanvaard voor een bepaalde sportdiscipline op verzoek van de internationale federatie, (...) die definitie [geldt]”. In het ontworpen artikel 8, § 2, 1°, van het Antidopingdecreet (artikel 8, 4°, van het voorontwerp), wordt melding gemaakt van analytische methoden of decisielimieten die het WADA goedkeurt. Er wordt ook verwezen naar de regels van de organiserende internationale sportfederatie (ontworpen toevoeging aan artikel 2, 68°, van het Antidopingdecreet; artikel 2, 51°, van het voorontwerp), de regels van de internationale federatie (ontworpen toevoeging aan artikel 10, § 4, tweede lid, van het Antidopingdecreet; artikel 9, 4°, van het voorontwerp), de antidopingregels van de internationale sportfederaties (ontworpen artikel 24, § 1, eerste lid, van het Antidopingdecreet; artikel 28 van het voorontwerp), en andere antidopingregels of richtlijnen die zijn opgenomen in de Code of de regels van een Antidopingorganisatie (ontworpen artikel 8, § 2, 3°, van het Antidopingdecreet; artikel 8, 6°, van het voorontwerp).

In de definities van de Internationale Standaarden in de ontworpen artikelen 2, 35°/1 tot 35°/6, van het Antidopingdecreet (artikel 2, 29°, van het voorontwerp), wordt, zoals in de definitie van de Code in het bestaande artikel 2, 15°, van het Antidopingdecreet, verwezen naar “de Internationale Standaard ... die goedgekeurd is door het WADA op ..., en de latere wijzigingen ervan”.

²⁴ In zijn hoger geciteerde *Legal Opinion on the World Anti-doping Code* (p. 5-6) van 26 september 2019 ziet J. -P. Costa zijn eerder geformuleerd standpunt dat het ter zake om burgerlijke en niet om strafrechtelijke sancties zou gaan, bevestigd door het reeds geciteerde arrest Mutu en Pechstein tegen Zwitserland van het EHRM van 2 oktober 2018.

²⁵ Zie inzonderheid de opmerkingen 7.4.1 en 7.4.3 in dat advies.

11.2. In dit verband kunnen de volgende opmerkingen worden herhaald die de afdeling Wetgeving in advies 56.658/3 van 23 oktober 2014 heeft gemaakt:

“10.2. Indien dergelijke verwijzingen voorkomen in delegaties van regelgevende bevoegdheid aan de Vlaamse Regering, is er op zich geen bezwaar tegen een dergelijk (onrechtstreeks) procedé van regelgeving door verwijzing, aangezien de eigenlijk beoogde rechtsregels door de Vlaamse Regering zullen worden vastgesteld en bekendgemaakt. De zorg voor de overeenstemming van die rechtsregels met de regels of beslissingen waarnaar verwezen wordt, berust bij de Vlaamse Regering. De burgers moeten die overeenstemming wel kunnen controleren, opdat zij kunnen nagaan of de Vlaamse Regering wetmatig is opgetreden. Alleen al daarom moeten de betrokken bepalingen van de WADA-Code of de Internationale Standaarden zo nauwkeurig mogelijk omschreven te worden.

Indien de zo-even geschetste verwijzingen voorkomen in bepalingen die zelf rechtsregels inhouden ten aanzien van burgers (bijvoorbeeld sporters), sportverenigingen of federaties, kan het (ditmaal rechtstreekse) procedé van regelgeving door verwijzing wel problematisch zijn: het gaat om normen die niet onderworpen zijn aan de geldende waarborgen bij de totstandkoming van regelgeving en die niet op de bij artikel 55 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorgeschreven wijze zijn bekendgemaakt, wat problematisch is op het vlak van de tegenstelbaarheid van de betrokken normen. In die gevallen moeten de verwijzingen in beginsel worden vervangen door een weergave van de inhoud van de beoogde regels.

10.3. De regels waarnaar verwezen wordt, moeten in ieder geval voldoende kenbaar zijn. Zij moeten voldoen aan de noodzakelijke kwalitatieve vereisten om als rechtsregels beschouwd te kunnen worden, opdat zij ook daadwerkelijk toegankelijk zijn voor de betrokken burgers. Aangezien de regels inmengingen kunnen inhouden in bepaalde grondrechten, moeten zij immers bij wet zijn voorzien, hetgeen onder meer impliceert dat een regeling die dergelijke beperkingen inhoudt, toegankelijk, precies en voorzienbaar in haar gevolgen moet zijn.

Specifiek wat de Internationale Standaarden betreft, moet worden opgemerkt dat er talrijke opmerkingen in voorkomen die niet kunnen worden beschouwd als normatieve bepalingen. Het is dan ook raadzaam om de betrokken onderdelen van de Internationale Standaarden nauwkeurig te identificeren, waarbij niet-normatieve bepalingen moeten worden geweerd. Dit gebeurt best in het ontwerp zelf, in het besluit van de Vlaamse Regering (in geval van een delegatie) of in een bijlage erbij. Zo dit om praktische redenen niet haalbaar zou zijn, kan bijvoorbeeld op de website van de Vlaamse overheid een aangepaste versie van de Internationale Standaarden (met daarin enkel de normatieve bepalingen) worden weergegeven, waarnaar dan wel moet worden verwezen in het ontwerp.

Het technisch document van het WADA, waarnaar verwezen wordt in het ontworpen artikel 15, § 1, vierde lid, moet alleszins duidelijk geïdentificeerd worden.

Ook de algemene verwijzing naar ‘de antidopingregels van de internationale sportfederaties’ kan problematisch zijn. Er zou aan de sportverenigingen en/of aan de federaties kunnen worden opgelegd ervoor te zorgen dat deze regels meegedeeld worden aan hun leden of dat zij de regels bekendmaken op een voldoende rechtszekere manier.

10.4. De WADA-Code wordt bij het ontworpen artikel 2, 14°, gedefinieerd als ‘de Wereldantidopingcode die goedgekeurd is door het WADA op 5 maart 2003 in Kopenhagen, en de latere wijzigingen ervan’. Een dergelijke verwijzing naar latere wijzigingen komt niet voor in de definitie van de Internationale Standaarden in het

ontworpen artikel 2, 32°, die luidt als volgt: ‘de documenten, aangenomen door het WADA ter ondersteuning van de Code, die ertoe strekken de verschillende technische en operationele onderdelen van de bepalingen van de Code te harmoniseren’. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

‘[Aang]ezien sommige standaarden jaarlijks of tweejaarlijks in kleine mate worden gewijzigd, is het niet aangewezen om te verwijzen naar een specifiek artikel of specifieke versie. Anders moet het decreet jaarlijks aangepast worden voor een kleinigheid. Fundamentele wijzigingen van de Standaard worden niet verwacht.’

Afgezien van de vraag of deze uitleg volstaat om het weinig rechtszekere karakter van de definitie van de Internationale Standaarden te verantwoorden en in de veronderstelling dat de bekendmaking van de WADA-Code en van de Internationale Standaarden op de website van het WADA de laatste wijzigingen integreert, zal er alleszins op moeten worden toegezien dat de verwijzing naar specifieke onderdelen van de WADA-Code of de Internationale Standaarden, die thans betrekking hebben op de versies ervan die op 1 januari 2015 in werking treden, worden bijgewerkt wanneer zou blijken dat die wijzigingen niet meer kloppen”.

12. In het voorontwerp wordt melding gemaakt van het NADO van de sporter, dan weer van onder meer de NADO of de internationale federatie van de sporter, de bevoegde NADO, de NADO die bevoegdheid had over de sporter op het ogenblik dat de sporter zich teruggetrokken heeft, de NADO van de woonplaats en de NADO van de plaats waar de sporter zijn licentie heeft verkregen, de NADO van het land waarin de sporter woont of van zijn nationaliteit, de NADO van de woonplaats van de sporter, begeleider of andere persoon in kwestie, de NADO van de verblijfplaats van de sporter, begeleider of andere persoon of van de plaats waar de sporter, begeleider of andere persoon zijn licentie heeft verkregen, of de NADO waar de sporter, begeleider of andere persoon zijn licentie heeft verkregen.

De stellers van het voorontwerp moeten erop toezien dat de verwijzing naar de bevoegde NADO niet alleen volledig overeenstemt met hetgeen dienaangaande in de WADA-Code wordt bepaald, maar ook dat de vertaling ervan in de ontworpen regeling voldoende precies is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

13. In het ontworpen artikel 4, § 1, van het Antidopingdecreet, wordt melding gemaakt van “personen of instanties die onder delegatie werken en de personeelsleden van die instanties”. Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe deze zinsnede moet worden begrepen. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“De introductietekst bij de Code verwijst naar de actoren in de sport, en vraagt ook dat de ondertekenaars van de Code door deelname aan de sport de regels afdwingen bij de eigen bestuurders, directieleden, officials en gespecificeerde personeelsleden, maar ook ‘gedelegeerde derden’. De ‘gedelegeerde derden’ in de Code werken onder delegatie van een ondertekenaar van de Code, maar de ondertekenaar van de Code moet in dat verband eisen dat ook de gedelegeerde derden de Code en Internationale Standaarden volgen.

Als bepaalde verantwoordelijkheden onder het Antidopingdecreet gedelegeerd worden aan derde partijen, dan moeten die ook onderworpen zijn aan de bepalingen van het Antidopingdecreet zoals die van toepassing zijn op de sportverenigingen of federaties”.

Ter wille van een beter begrip van de ontworpen bepaling zou erin het best worden geëxpliciteerd dat het gaat om personen of instanties die onder de delegatie werken van een ondertekenaar van de Code, dan wel kan worden overwogen om de mogelijke ondertekenaars apart op te sommen.

Artikel 9

14. Naar het zeggen van de gemachtigde dienen een aantal verwijzingen in de ontworpen toevoeging van artikel 10, § 6, zesde lid, van het Antidopingdecreet (artikel 9, 12°, van het voorontwerp), te worden gecorrigeerd. Zo moet onder 1° de verwijzing naar “artikel 24/1, § 1” worden vervangen door de verwijzing naar “artikel 24/1, § 4”, dient onder 2° te worden geschreven “als vermeld in artikel 24, § 1, eerste lid, 2°” in plaats van “als vermeld in artikel 27”, en moet onder 3° de verwijzing naar “artikel 27/1” worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 27”.

Artikel 20

15. Rekening houdend met de door de gemachtigde verstrekte toelichting, dient de redactie van artikel 20, 2°, 3° en 4°, van het voorontwerp, te worden aangepast als volgt:

2° in paragraaf 3, eerste lid, wordt de zinsnede ‘categorie C’ vervangen door de zinsnede ‘categorie B’;

3° in paragraaf 3, tweede lid, wordt de zinsnede ‘categorie C’ vervangen door de zinsnede ‘categorie B’ en wordt ... (verder zoals in het voorontwerp);

4° in paragraaf 3, derde en vierde lid, wordt de zinsnede ... (verder zoals in het voorontwerp)”.

Artikel 22

16. In het ontworpen artikel 23/1, § 1, eerste lid, 2°, van het Antidopingdecreet (artikel 22, 1°, van het voorontwerp), dienen – zoals door de gemachtigde werd bevestigd – de woorden “of de verblijfsgegevens” te worden weggelaten.

Artikel 24

17. In de inleidende zin van artikel 24 van het voorontwerp moeten de woorden “, ingevoegd bij artikel 17,” worden vervangen door de woorden “, ingevoegd bij artikel 23,”.

Artikel 25

18.1. In het ontworpen artikel 23/1/2, § 4, eerste lid, van het Antidopingdecreet, wordt onder meer bepaald wat volgt:

“Als de sporter, begeleider of andere persoon niet reageert binnen de voormelde termijn of het voorstel schriftelijk aanvaardt, wordt de sporter, begeleider of andere persoon geacht af te zien van een verdere hoorprocedure en bezorgt NADO Vlaanderen het dossier aan de voorzitter van datzelfde bevoegde disciplinaire orgaan voor de bekrachtiging van het voorstel van disciplinaire sanctie in een formele beslissing”.

De gemachtigde werd om bijkomende toelichting verzocht met betrekking tot de aangehaalde bepaling in de mate erin wordt voorzien in een stilzwijgend afzien van de hoorprocedure door de sporter, begeleider of andere persoon. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“Het ontwerp van decreet volgt in deze de Internationale Standaard voor Resultatenbeheer, die in dopingzaken een snelle en efficiënte afhandeling voorop stelt.

De persoon tegen wie een dopingpraktijk wordt opgeworpen, heeft in de eerste fase al het recht om bepaalde argumenten naar voor te brengen.

Na het formuleren van het sanctievoorstel wordt de mogelijkheid geboden om gehoord te worden, op die manier wordt het hoorrecht gegarandeerd. De gedaagde kan bij het voornemen om een sanctie op te leggen, zoals geformuleerd in het sanctievoorstel, uitdrukkelijk vragen om gehoord te worden. Er is een hoorrecht, de standaard voorziet echter geen hoorplicht.

De ISRM voorziet in kennisgeving en bevat uitdrukkelijk het principe van het stilzwijgend (impliciet) verzaken aan het recht om gehoord te worden. In artikel 24, §1, vierde lid, van het Antidopingdecreet zoals van kracht, werd eenzelfde bepaling al gehanteerd voor elitesporters. Daarin is bepaald dat [door] een (elite)sporter expliciet of impliciet afstand kan worden gedaan van het recht op een hoorzitting door de beschuldiging niet te betwisten binnen de termijn, opgegeven in het tuchtreglement van de federatie.

Als de impliciete aanvaarding van de sanctie niet zou toegepast worden, zou dat op gespannen voet staan met de bepalingen van de Code en de ISRM, die als principe voorop stellen dat om proceseconomische redenen en voor de snelle afhandeling het aantal zaken dat doorverwezen wordt naar een hoorzitting, beperkt wordt.

Ook als bij het stilzitten van de overtreder de zaak nog doorverwezen zou moeten worden voor een hoorzitting, dan is dat niet conform de ISRM.

Tegen de beslissing staat nog steeds beroep open, bij de beroepsinstantie die op dat moment bevoegd is”.

Vastgesteld moet worden dat in de kennisgeving, bedoeld in het ontworpen artikel 23/1/2, § 3, eerste lid, van het Antidopingdecreet, onder meer “het recht om een verklaring te geven en het recht om gehoord te worden of af te zien van het recht op een hoorzitting” moet worden vermeld (ontworpen artikel 23/1/2, § 3, tweede lid, 5°, van het Antidopingdecreet). Het staat aan de sporter, begeleider of andere persoon, die hiervan in kennis is gesteld, om af te zien van zijn recht om te worden gehoord en om, desnoods op stilzwijgende wijze, gebruik te maken van de hem in de kennisgeving meegedeelde mogelijkheid om “af te zien van het recht op een

hoorzitting”. Als algemeen principe geldt immers dat de overheid alleen maar verplicht is om de betrokkene de mogelijkheid te geven om gehoord te worden en dat ze daarbij haar eenzijdige beslissingsmacht behoudt indien de betrokkene niet gehoord wil worden. Wel zal erop moeten worden toegezien dat de voornoemde kennisgeving gebeurt op een wijze die voldoende waarborgen in zich sluit dat de betrokken sporter, begeleider of andere persoon, erop met kennis van zaken kan reageren, door onder meer in voorkomend geval zelfs op een stilzwijgende wijze “af te zien van het recht op een hoorzitting”.

18.2. Nog in het ontworpen artikel 23/1/2, § 4, eerste lid, van het Antidopingdecreet, wordt bepaald dat als NADO Vlaanderen, in de omstandigheden zoals beschreven in de betrokken bepaling, het dossier aan de voorzitter van het bevoegde disciplinaire orgaan voor de bekrachtiging van het voorstel van disciplinaire sanctie in een formele beslissing bezorgt, het bevoegde disciplinaire orgaan in dat geval “onverkort het voorstel van disciplinaire sanctie [overneemt] in een gemotiveerde beslissing”. Hieruit lijkt te moeten worden afgeleid dat het disciplinaire orgaan geen eigen beoordelingsbevoegdheid heeft met betrekking tot het hem voorgelegde voorstel van disciplinaire sanctie, op dat vlak geen onderzoek meer zal voeren en op basis daarvan niet tot een eigen afweging van de feitelijke vaststellingen en de verzamelde bewijzen zal komen. Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, verklaarde de gemachtigde:

“De ontworpen bepaling volgt de Internationale Standaard voor Resultatenbeheer (ISRM), die omwille van proceseconomische redenen dergelijke werkwijze voorstaat. De ISRM is op grond van de Code verplicht te volgen door ondertekenaars van de Code.

In het ontwerp is geopteerd om de voorafgaande stappen aan enige hoorzitting door NADO Vlaanderen te laten uitvoeren, als ondertekenaar van de Code en als verantwoordelijke voor het uitvoeren conform de ISRM van de procedure. Niet-naleving kan leiden tot de gevolgen die in de Code zijn bepaald voor ondertekenaars van de Code.

Uitgangspunt is dat NADO Vlaanderen deze taken uitvoert als ondertekenaar van de Code, als actor binnen de sport. NADO Vlaanderen is immers ondertekenaar van de Code. Als actor onder de Code schakelt NADO Vlaanderen zich in binnen de tuchtrechtelijke afhandeling binnen de context van de aangesloten sportfederatie.

Het geformuleerde sanctievoorstel vormt het sluitstuk van de opdrachten die NADO Vlaanderen waarneemt, en kadert binnen een efficiënte afhandeling.

De bekrachtiging van het sanctievoorstel kadert in de algemene opbouw van de procedure in de ISRM. De sporter krijgt bij de tenlastelegging en de uiteindelijke kwalificatie van de dopingpraktijk tevens ook de informatie over de gevolgen die NADO Vlaanderen aan de dopingpraktijk verbonden ziet op grond van de Code.

Na kennisneming van de tenlastelegging heeft de persoon die een dopingpraktijk ten laste gelegd wordt, de keuze om af te zien van een hoorzitting, waarmee hij zich niet verzet tegen de gevolgen die tegen hem worden gevorderd.

Vanuit die optiek is het niet aan de orde om de disciplinaire organen die bevoegd zijn om een beslissing op te leggen, bijkomende discretionaire bevoegdheid te geven om af te wijken van de gevolgen die aan de persoon zijn voorgelegd, als die persoon geen hoorzitting vraagt. Er kan hoogstens een marginale toetsing zijn om na te gaan of alle reglementaire vereisten op dat vlak in acht zijn genomen, zonder evenwel de afweging te kunnen maken. Er kan op dat vlak gerefereerd worden naar de minnelijke schikking in fiscale zaken, waarbij het voorstel tot minnelijke schikking bekrachtigd wordt door de tussenkomst van de rechter.

Artikel 7.1 (d) van de IRSM bepaalt dat uitdrukkelijk de mogelijkheid moet gegeven worden het sanctievoorstel te aanvaarden (expliciet of impliciet). (f) bepaalt dat ook uitdrukkelijk bij die kennisgeving het recht op het vragen van een hoorzitting wordt meegedeeld, en dat na verstrijken van de termijn de overtreder wordt geacht om het recht op een hoorzitting te verzoeken en dat daarmee de vooropgestelde gevolgen worden geacht te zijn aanvaard.

Artikel 7.3 bepaalt dat na aanvaarding van de vooropgestelde gevolgen, prompt een beslissing moet volgen”.

Ter wille van de duidelijkheid zou in het ontworpen artikel 23/1/2, § 4, eerste lid, van het Antidopingdecreet, minstens moeten worden tot uitdrukking gebracht welke beperkte, door de gemachtigde als “marginaal” omschreven bevoegdheid, precies wordt uitgeoefend door het disciplinaire orgaan in het betrokken geval, temeer daar de vermelding dat het voorstel van disciplinaire sanctie “onverkort” wordt overgenomen niet goed te verenigen valt met de door het disciplinaire orgaan te nemen “gemotiveerde beslissing”, tenzij het de bedoeling zou zijn dat ook de motivering van het voorstel “onverkort” moet worden overgenomen.

19. De samenhang tussen het bepaalde in het ontworpen artikel 23/1/2, § 5, eerste lid, van het Antidopingdecreet, enerzijds, en in het ontworpen artikel 23/1/2, § 6, eerste lid, van hetzelfde decreet, anderzijds, dient aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen. Beide bepalingen lijken immers te overlappen.

Dergelijke overlapping lijkt ook te bestaan tussen het tweede lid en de eerste zin van het vierde lid van het ontworpen artikel 23/2, § 1, van het Antidopingdecreet (artikel 26 van het voorontwerp), zodat ook die bepalingen bij het voornoemde onderzoek moeten worden betrokken.

20. De gemachtigde stelt voor om tussen de eerste en de tweede zin van het ontworpen artikel 23/1/2, § 5, tweede lid, van het Antidopingdecreet, de volgende zin toe te voegen:

“De uiteindelijke sanctie wordt vastgelegd in een overeenkomst over het resultatenbeheer tussen NADO Vlaanderen en de sporter, begeleider of andere persoon in kwestie”.

Ook in het ontworpen artikel 23/1/2, § 5, derde lid, van het Antidopingdecreet, moet volgens de gemachtigde dan telkens aan de “overeenkomst over het resultatenbeheer” worden gerefereerd.

De door de gemachtigde voorgestelde aanvulling van de tekst van de betrokken bepalingen kan worden bijgetreden.

Artikel 26

21. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 23/2, § 1, zesde lid, van het Antidopingdecreet, moet uiteraard worden geschreven “mag enkel worden opgelegd als aan ...”.

22. Meer in overeenstemming met wat wordt bepaald in het ontworpen artikel 23/2, § 1, negende lid, en § 2, vierde lid, van het Antidopingdecreet, en rekening houdend met de uitleg van de gemachtigde, late men het ontworpen artikel 23/2, § 1, tiende lid, van het Antidopingdecreet, aanvangen als volgt: “De instantie die de voorlopige schorsing heeft opgelegd brengt ...”.

Artikel 28

23. In het ontworpen artikel 24, § 1, tweede lid, 3°, van het Antidopingdecreet, wordt melding gemaakt van begeleiders en andere personen die lid zijn van de federatie, die een contractuele band hebben met de federatie, met een sporter die lid is van de federatie of “die onder de bevoegdheid van de federatie vallen”. De bewoordingen van de aangehaalde zinsnede zijn te algemeen en laten niet toe om de precieze draagwijdte ervan op een voldoende duidelijke en rechtszekere wijze eruit af te leiden. Een meer afgebakende omschrijving in de tekst van het voorontwerp of minstens een verduidelijking ervan in de memorie van toelichting kan hieraan tegemoetkomen.

Artikel 29

24. De gemachtigde stelt voor om in het ontworpen artikel 24/1, § 3, tweede lid, van het Antidopingdecreet, te preciseren dat het gaat om de voorlopige schorsing opgelegd aan elitesporters van internationaal niveau of in zaken die verband houden met internationale evenementen. In het ontworpen artikel 24/1, § 4, derde lid, van hetzelfde decreet, wordt – steeds volgens de gemachtigde – het best geëxpliciteerd dat erin de voorlopige schorsing wordt beoogd ten aanzien van sporters, begeleiders of andere personen zoals bedoeld in paragraaf 4, tweede lid, van de ontworpen bepaling.

Er kan worden ingestemd met de door de gemachtigde voorgestelde tekstaanpassingen.

25. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 24/1, § 4, tweede lid, van het Antidopingdecreet, moeten de woorden “die geen elitesporters van nationaal niveau zijn” worden vervangen door de woorden “die geen elitesporters van internationaal niveau zijn”.

Artikel 34

26. In het ontworpen artikel 27 van het Antidopingdecreet, dient – zoals door de gemachtigde werd bevestigd – het woord “federaties” te worden vervangen door de woorden “aangesloten federaties”.

27. In het ontworpen artikel 27 van het Antidopingdecreet lijken de breedtesporters, bedoeld in de inleidende zin van het ontworpen artikel 42/5, § 1, eerste lid, van het Antidopingdecreet (artikel 53 van het voorontwerp), te moeten worden uitgezonderd.

Artikel 35

28. Rekening houdend met de commentaar die in de memorie van toelichting wordt gegeven en met de door de gemachtigde verstrekte uitleg, schrijve men aan het einde van het ontworpen artikel 28, § 1, derde lid, van het Antidopingdecreet (artikel 35, 2°, van het voorontwerp²⁶), “dat titularissen verhinderd of overbelast zijn, zich in een geval van onverenigbaarheid bevinden, of gewraakt worden”.

De redactie van het ontworpen artikel 29, § 1, derde lid, van het Antidopingdecreet (artikel 36, 2°, van het voorontwerp), moet op dezelfde wijze worden aangepast.

Artikel 37

29. Men schrijve in artikel 37, 3° van het voorontwerp: “in punt 3° wordt, na de woorden ‘door de breedtesporter’ de zinsnede ‘, die conform artikel 27 onder de bevoegdheid van de disciplinaire commissie valt’ ingevoegd;”.

Artikel 42

30. In het huidige artikel 36, eerste lid, van het Antidopingdecreet, wordt bepaald dat de disciplinaire raad kennis neemt van het hoger beroep dat wordt ingesteld tegen de beslissingen die op grond van artikel 30, 1°, 2°, 3° of 4°, van het decreet, door de disciplinaire commissie zijn genomen. In het ontworpen artikel 36, derde lid, van het Antidopingdecreet, worden daarentegen de beslissingen en de gevallen opgesomd waartegen of waarin beroep kan worden ingesteld bij de disciplinaire raad. Aan de gemachtigde werd gevraagd of hieruit moet worden afgeleid dat tegen de betrokken beslissingen steeds meteen beroep moet worden ingesteld bij de disciplinaire raad en dat derhalve het stadium van de disciplinaire commissie wordt overgeslagen. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Het is niet de bedoeling de Disciplinaire Commissie over te slaan, in het geval de Disciplinaire Commissie bevoegd is om kennis te nemen van de zaak. Dat is ook het geval waarbij de Disciplinaire Commissie zich beperkt tot het bekrachtigen van een sanctievoorstel of het bekrachtigen van een overeenkomst inzake het resultatenbeheer, waarbij de Disciplinaire Commissie bij beslissing bekrachtigt.

Louter verwijzen naar een beslissing van de Disciplinaire Commissie zou beperkend werken, aangezien de Disciplinaire Raad op grond van artikel 13.2 van de Code als beroepsinstantie voor een bredere waaier aan beslissingen moet bevoegd zijn, conform de vereisten van de Code.

WADA heeft geen uitzondering toegestaan op het principe dat tegen alle beslissingen vermeld in artikel 13.2 van de Code, beroep moet open staan bij de beroepsinstantie”.

Uit de nadere beschrijving die de gemachtigde heeft gegeven van de onderscheiden beslissingen en gevallen die worden opgesomd in het ontworpen artikel 36, derde lid, van het

²⁶ In artikel 35 van het voorontwerp, wordt verkeerdelijk tweemaal melding gemaakt van een onderdeel “1°”.

Antidopingdecreet, blijkt dat erin beslissingen van de disciplinaire commissie worden bedoeld, maar ook soms beslissingen van NADO Vlaanderen, waaromtrent de disciplinaire commissie niet tussenkomt, maar waarbij direct bij de disciplinaire raad beroep wordt ingesteld en er zodoende een aanleg wordt overgeslagen. De duidelijkheid van de ontworpen bepaling zou ermee zijn gebaat indien, in de mate van het mogelijke, voor alle beslissingen die worden opgesomd in het ontworpen artikel 36, derde lid, van het Antidopingdecreet, zou worden aangegeven welk orgaan aan de basis ligt van de desbetreffende beslissingen en op grond van welke bepaling van het Antidopingdecreet die beslissingen worden genomen, temeer daar uit de opsomming in het ontworpen artikel 36, derde lid, van het Antidopingdecreet, volgt dat ermee van de klassieke dubbele aanleg van een beroep bij de disciplinaire commissie en vervolgens bij de disciplinaire raad wordt afgeweken, wat diverse van de in dat lid opgesomde beslissingen en gevallen betreft.

Artikel 45

31. In het ontworpen artikel 40 van het Antidopingdecreet wordt voorzien in een beroepsmogelijkheid bij het TAS voor het WADA, het IOC of het IPC en voor de bevoegde internationale federatie “tegen een beslissing van de disciplinaire raad”. De gemachtigde verstrekke hierbij de volgende toelichting:

“De mogelijkheid om na een beroepsprocedure voor een nationale beroepsinstantie nog hoger beroep in te stellen bij het TAS voor de genoemde partijen, is een gevolg van de voorlaatste zin van artikel 13.2.3.2 van de Code. Zelfs bij de procedure voor de Disciplinaire Raad vraagt het WADA om de Code te volgen, waarbij na een beroep op nationaal niveau nog steeds een finaal beroep open staat voor het WADA en de genoemde instantie.

De ratio legis (...) van het WADA is daarbij van belang. Het WADA wil voor een Code-conforme toepassing steeds de mogelijkheid om naar het TAS te kunnen gaan, ook als op intern niveau voor elitesporters van nationaal niveau en breedtesporters een beroepsprocedure is voorzien. Door de toegang tot het TAS wil het WADA in feite vermijden dat door beslissingen voor sporters (elite en breedte) die voornamelijk op nationaal niveau actief zijn, toch enige verstoring van het internationaal gelijk speelveld mogelijk is. Het WADA wil op die manier via de ultieme mogelijkheid de zaak bij het TAS aanhangig te maken, het gelijk speelveld bewerkstelligen en de mogelijkheid behouden om via het TAS een wereldwijde conformiteit te bereiken”.

Het verdient aanbeveling om de beperkte commentaar die in de memorie van toelichting wordt gegeven bij artikel 45 van het voorontwerp aan te vullen met de door de gemachtigde verstrekte bijkomende verduidelijking.

Artikel 46

32. In het ontworpen artikel 41, § 4, van het Antidopingdecreet (artikel 46, 7°, van het voorontwerp), wordt bepaald dat NADO Vlaanderen aan onder meer de sporter, de begeleider of andere persoon de “opgelegde sanctie van uitsluiting” meedeelt. Aan de gemachtigde werd gevraagd of ook niet andere sancties, zoals berispingen, diskwalificaties of administratieve geldboetes, moeten worden meegedeeld. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“Het is de volledige opgelegde sanctie die uiteindelijk zal meegedeeld worden, zoals vervat in de beslissing. Het ontwerp van wijzigingsdecreet wijzigt de bepaling enkel om in lijn te brengen met de andere wijzigingen, en behoudt grotendeels de bestaande bepaling van paragraaf 4.

In de praktijk wordt echter de volledige beslissing meegedeeld aan de partijen, met inbegrip van de opgelegde uitsluiting of berisping, of in voorkomend geval de vrijspraak, de financiële consequenties en de bijhorende uitgesproken diskwalificatie van resultaten met inbegrip van het verlies van prijzengeld, uitslagen, rankingpunten, medailles en dergelijke”.

De gemachtigde verwijst in zijn antwoord naar de praktijk die erin bestaat dat “de volledige beslissing” wordt meegedeeld. Die praktijk moet evenwel in de tekst van het ontworpen artikel 41, § 4, van het Antidopingdecreet, tot uitdrukking worden gebracht, want zoals die bepaling nu is geredigeerd, dient enkel de sanctie van uitsluiting te worden meegedeeld, hetgeen te beperkt is rekening houdend met de door de gemachtigde verstrekte uitleg.

Artikel 47

33. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, moet het ontworpen artikel 42, § 1, van het Antidopingdecreet, aanvangen als volgt: “In dit artikel wordt verstaan onder opzettelijk: de sporter, de begeleider of andere persoon heeft ...”.

Artikel 57

34. Aan het einde van de eerste zin van het ontworpen artikel 42/9, § 1, eerste lid, van het Antidopingdecreet, moet volgens de gemachtigde worden geschreven “over de uitsluiting van de sporter conform artikel 42/10”.

35. In het ontworpen artikel 42/9, § 2, van het Antidopingdecreet, wordt melding gemaakt van de voorwaarde “dat de individuele sportbeoefening niet in een georganiseerd verband kadert”. De gemachtigde verduidelijkte het begrip “in georganiseerd verband” als volgt:

“De decreetgever heeft de notie georganiseerd verband niet gedefinieerd in het Antidopingdecreet, maar het overgelaten aan de tuchtrechtspraak om invulling te geven aan het begrip.

De Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, heeft in arrest nr. 204.608 van 3 juni 2010 het beoefenen van fitness-activiteiten als een georganiseerd verband beschouwd (zie randnummer 8):

‘Een fitnesscentrum dient te worden beschouwd als een initiatief tot sportbeoefening in georganiseerd verband. Het publiek ter beschikking stellen van een bijzondere infrastructuur om onder deskundig toezicht en begeleiding, die niet noodzakelijk individueel hoeft te zijn, aan sportbeoefening te doen, veronderstelt immers een zekere mate van organisatie die voldoet aan het 'georganiseerd verband' bedoeld in artikel 2, 2/, van het voornoemde decreet. Het commercieel karakter van een fitnesscentrum doet daaraan geen afbreuk. Op winst gerichte

sportmanifestaties zijn immers niet uit het toepassingsgebied van het decreet van 27 maart 1991 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening gesloten’.

Hoewel het decreet van 27 maart 1991 eerst opgeheven en vervangen is door het decreet van 13 juli 2007, nadien door het Antidopingdecreet van 25 mei 2012, kan thans nog steeds aangenomen worden dat trainen in een fitness-centrum als een georganiseerd verband moet gezien worden. De infrastructuur wordt op dat vlak gedeeld door de verschillende sportbeoefenaars en vereist een mate van organisatie.

Binnen het georganiseerde verband kan, zoals in de memorie [wordt] aangegeven, er wel degelijk een risico zijn dat een sporter binnen dat georganiseerd verband door het gebruik van middelen niet enkel zijn persoonlijke gezondheid schade toebrengt, maar door zijn gedrag ook invloed uitoefent op de andere sporters die deelnemen aan de georganiseerde sportactiviteit. Het is daarbij een doelstelling om alle deelnemers aan het georganiseerde verband toe te laten deel te nemen aan de sportactiviteit in een gezonde en dopingvrije omgeving. De sanctie van tijdelijke uitsluiting moet die gezonde omgeving vrijwaren, en kan tevens ontradend en preventief werken ten opzichte van sporters die eenzelfde gedrag zouden overwegen als de overtreder”.

Het verdient aanbeveling om de aangehaalde duiding te integreren in de memorie van toelichting.

36. Overeenkomstig het ontworpen artikel 42/9, § 5, van het Antidopingdecreet, kan aan de meerderjarige sporter of begeleider een administratieve geldboete worden opgelegd en kunnen ook nog bepaalde kosten ten laste van de sporter of begeleider worden gelegd. Aan de gemachtigde werd gevraagd of het effectief de bedoeling is om in de ontworpen bepaling te refereren aan de begeleider. Volgens de gemachtigde is dat niet het geval en moet de dubbele verwijzing naar de begeleider, in het ontworpen artikel 42/9, § 5, van het Antidopingdecreet, worden geschrapt. De tekst van de ontworpen bepaling zal in die zin moeten worden aangepast.

Artikel 58

37. In het ontworpen artikel 42/10, § 1, eerste lid, van het Antidopingdecreet, moeten de woorden “als vermeld in artikel,” volgens de gemachtigde worden vervangen door de woorden “als vermeld in artikel 42/5, § 1, eerste lid,”. In het ontworpen artikel 42/10, § 1, tweede lid, van het Antidopingdecreet, moet de verwijzing naar “artikel 42/5, eerste lid,” worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 42/5, § 1, eerste lid,”. In hetzelfde lid lijkt ook de verwijzing naar dopingpraktijken “als vermeld in artikel 3, § 1, 3° en 5°,” te moeten worden aangepast. De gemachtigde verklaarde in dat verband: “De verwijzing is bij opeenvolgende ontwerp teksten niet adequaat geredigeerd. De dopingpraktijken in deze titel zijn afzonderlijk opgenomen en beperkter geformuleerd dan de omschrijving van dopingpraktijken in artikel 3, zoals in de Code opgenomen”. De desbetreffende verwijzing in het ontworpen artikel 42/10, § 1, tweede lid, van het Antidopingdecreet, zal op dat punt dus nog moeten worden nagezien.

Artikel 60

38. In het ontworpen artikel 43/1, zesde lid, van het Antidopingdecreet, moet worden geschreven “, of in voorkomend geval de schorsing of opheffing van de gevolgen van die beslissing,” en “, vanaf de vroegste van de volgende data:”.

Artikel 62

39. Rekening houdend met de draagwijdte van de eerste en de tweede zin van het ontworpen artikel 70, eerste lid, van het Antidopingdecreet, worden deze zinnen het best in twee afzonderlijke leden van de ontworpen bepaling opgenomen.

40. Naar het zeggen van de gemachtigde kan in het ontworpen artikel 70, tweede lid, van het Antidopingdecreet (dat artikel 70, derde lid, dient te worden indien wordt ingegaan op de suggestie die wordt gedaan *sub* 39), de verwijzing naar de datum van 1 januari 2021 niet worden behouden, rekening houdend met de voorgenomen aanpassing van de datum van inwerkingtreding van de ontworpen regeling (zie de *sub* 41 weergegeven verduidelijking).

Artikel 63

41. Uit artikel 63 van het voorontwerp lijkt de bedoeling te kunnen worden afgeleid om de ontworpen regeling op 1 januari 2021 in werking te laten treden. De gemachtigde deelde wat dat betreft evenwel het volgende mee:

“Er wordt uitdrukkelijk afgezien van enige retroactieve inwerkingtreding.

De vroegste datum zal ten vroegste op de dag van bekendmaking liggen. Doordat de datum niet meer haalbaar is, zal geëvalueerd moeten worden (welke) bepalingen zonder wijziging aan de uitvoeringsbepalingen kunnen worden doorgevoerd.

Voor de bepalingen die betrekking hebben op de verblijfsgegevens, moet de procedure van het vaststellen van verblijfsgegevensinbreuken in elk geval conform de categorieën worden bepaald. Wegens de verwevenheid met het samenwerkingsakkoord zal voor die bepalingen de inwerkingtreding voor de rechtszekerheid best uitgesteld worden naar een door de Regering te bepalen datum, waarbij ook maximaal kan gestreefd worden naar een datum die aansluit bij een kwartaalaangifte (omwille van praktische redenen), en die voor zover mogelijk gelijk loopt met de inwerkingtreding in de andere Gemeenschappen, om een conforme toepassing van het Samenwerkingsakkoord te garanderen.

Door de opname van strafbaarstellingen op tuchtrechtelijk vlak, wordt afgezien van enige retroactieve inwerkingtreding”.

De redactie van de inwerkingtredingsbepaling van artikel 63 van het voorontwerp zal, gelet op de voorgaande verduidelijking, moeten worden aangepast.

SLOTOPMERKING

42. De stellers van het voorontwerp doen er goed aan om na te gaan of de ontworpen wijzigingen van het Antidopingdecreet niet te baat moeten worden genomen om ook nog andere bepalingen van dat decreet, waarvan het voorontwerp niet de wijziging of vervanging beoogt, aan te passen teneinde erin bijvoorbeeld bepaalde achterhaalde verwijzingen te corrigeren. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 47 van het Antidopingdecreet verwezen naar artikel 46, 1^o, van dat decreet, terwijl er in het laatstgenoemde artikel geen onderdeel 1^o meer voorkomt. Specifiek wat die achterhaalde verwijzing in artikel 47 van het Antidopingdecreet betreft, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Door de opeenvolgende wijzigingen van het Antidopingdecreet, inzonderheid de vervanging van artikel 46 bij het decreet van 4 december 2015, is in artikel 47 de verwijzing naar artikel 46, 1^o, niet langer correct. Vandaar dat een wijzigingsartikel zal worden toegevoegd, waarbij de zinsnede ‘artikel 46, 1^o,’ wordt vervangen door de zinsnede ‘artikel 46’”.

Zo nodig zullen gelijkaardige correcties in nog andere bepalingen van het Antidopingdecreet moeten worden aangebracht.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME