

Vergaderjaar 1991–1992

22 671 (R 1442)

## Goedkeuring van de op 16 november 1989 te Straatsburg tot stand gekomen Overeenkomst ter bestrijding van doping

Nr. 3

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### 1. Het verschijnsel doping in de moderne sport

Gebruik van doping bij sportwedstrijden is geen nieuw verschijnsel. Door de sterke groei van de sportdeelname in de jaren '50 en '60 nam het maatschappelijk belang van sport toe en daarmee ook de aandacht voor verschijnselen als doping. Zo werden in Frankrijk reeds in 1955 min of meer serieuze controles gehouden onder wielrenners.

De dood van een Deense wielrenner tijdens de Olympische Spelen van Rome in 1960 maakte duidelijk, dat het gebruik van stimulerende middelen en medicijnen met het oogmerk de prestatie op te voeren, niet van gevaar ontbloot is. In een rapport over doping, op verzoek van de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid opgesteld, constateerde de Gezondheidsraad in 1962, dat het gebruik van doping in de sport niet zodanig was, dat van een volksgezondheidsprobleem gesproken kon worden. De Gezondheidsraad was echter wel van mening dat het dopinggebruik door de «topklasse van wielrenners en een aantal uitblinkers in andere takken van sport» de invoering en toepassing van een verbod op het gebruik van doping door de sportbonden wenselijk maakte. Tevens werd geadviseerd de sluikehandel in dopingmiddelen tegen te gaan door samenwerking tussen de farmaceutische inspectie en de douane. Eind jaren '50 was overigens al op initiatief van de Federatie van Bureaux voor medische sportkeuring getracht de aard en de omvang van het dopingprobleem in kaart te brengen. Uit beide rapporten bleek, dat definiëring van «doping» en het vaststellen van de exacte gegevens over het gebruik en de nodige moeilijkheden opleverden. In 1965 stelde de Koninklijke Nederlandsche Wielrenunie (KNWU) als eerste landelijke sportorganisatie dopingcontroles bij wedstrijden in. Aanleiding daarvoor vormde een aantal incidenten in het beroepswielrennen en de zorg van de internationale sportbestuurders om de wielersport «zuiver te houden». Om dezelfde redenen besloot de internationale wielersport federatie (UCI) in 1966 als eerste internationale sportorganisatie tot richtlijnen tegen het gebruik van doping.

Het Internationaal Olympisch Comité (IOC) stelde in 1967 regels op ter bestrijding van het gebruik van doping tijdens de Olympische Spelen. Het geruchtmakende sterfgeval van een Britse wielrenner tijdens de Tour de France in datzelfde jaar onderstreepte de noodzaak tot maatregelen

tegen het gebruik van doping en op de Olympische Spelen van 1968 in Mexico City werden de eerste dopingcontroles gehouden.

De Vereniging voor Sportgeneeskunde (VSG) concludeerde in haar studie naar het gebruik van doping in de sport (1968), dat bestrijding van doping noodzakelijk was, omdat:

- doping onsportief is en de waarde van de sport in discredit brengt
- doping een gevaar voor de geestelijke en/of lichamelijke gezondheid betekent
- doping een gevaar voor derden kan vormen en
- voor uitbreiding van het gebruik van dopingmiddelen moet worden gevreesd, gezien de steeds grotere belangen die met sport gemoeid zijn.

Daarom bepleitte de VSG een wettelijke regeling met het oog op correcte procedures aangaande controles en sancties, en internationale samenwerking.

In de jaren '70 werden in de eerste door het IOC erkende laboratoria methoden ontwikkeld om het gebruik van dopingmiddelen aan te tonen. In deze tijd vond in een aantal landen beleidsontwikkeling plaats. Vooral in de Scandinavische landen richtten de sportfederaties zich op het bestrijden van het gebruik. In enkele landen, waaronder België en Frankrijk, had inmiddels specifieke wetgeving plaatsgevonden.

Tijdens het 11e Olympisch Congres te Baden-Baden in 1981 pleitten de aldaar verenigde sportmensen voor levenslange uitsluiting van alle betrokkenen bij toediening of gebruik van doping, aangezien zij doping beschouwden als de grootste bedreiging voor de hedendaagse sport.

In het Nederlandse beroepsvoetbal werd het destijds niet noodzakelijk geacht over te gaan tot reglementaire dopingcontroles op grond van het kleine aantal positieve gevallen dat in een onderzoek van de Koninklijke Nederlandsche Voetbal Bond (KNVB) werd geconstateerd.

Het Nationaal Instituut voor de Sportgezondheidszorg (NISGZ) bracht in 1985, mede op basis van een congres in 1984 over dat onderwerp, het rapport «Beleidsstandpunt inzake Doping en Sport» uit. In dat rapport werd gepleit voor:

- duidelijkheid over de samenstelling van de dopinglijsten
- zorgvuldige dopingcontroles en -analyses
- gedifferentieerde sancties op basis van de ernst van de overtreding door de landelijke sportorganisaties
- meer informatie en betere voorlichting
- gedragsregels voor artsen
- nader wetenschappelijk onderzoek en
- samenwerking in een landelijk orgaan teneinde deze doelstellingen te bereiken.

Tijdens dat congres was naar voren gekomen, dat het dopinggebruik niet alleen in de georganiseerde, maar ook in de ongeorganiseerde sportbeoefening voorkomt. Het gebruik van spierversterkende middelen door bezoekers van sportscholen en fitnesscentra werd van dien aard geacht dat het vergelijkbaar zou zijn met het drugsprobleem. Geschat werd dat de omzet van de sluikehandel tientallen miljoenen guldens per jaar zou bedragen en dat het zou gaan om duizenden gebruikers.

Uit de statistieken van de door het IOC erkende laboratoria kwam aan het eind van de jaren '80 naar voren, dat ruim twee procent van de onderzochte urinemonsters positief was. Ongeveer de helft van het aantal positieve gevallen betrof de aanwezigheid van anabole steroïden. Vermoedelijk worden deze middelen in toenemende mate toegepast in steeds meer takken van sport voor spierversterking en sneller herstel.

Deze gegevens, het sterfgeval van een Duitse zevenkampster in 1987, de dopinggevallen tijdens de Olympische Spelen van Seoul in 1988 met als bekendste voorbeeld de Canadese winnaar van de 100 meter

hardlopen, hebben de samenwerking van de internationale sportwereld op dit gebied versterkt en de beleidsontwikkeling versneld. Zo besloten de internationale sportfederaties, verenigd in de General Association of International Sports Federations (GAISF), aansluitend bij de initiatieven van het IOC en reagerend op de steeds meer gestalte krikkende betrokkenheid van overheden, in 1989 tijdens de 23e algemene vergadering te Boedapest tot gezamenlijke maatregelen bij de dopingbestrijding. De bepalingen in dat «harmonisatiebesluit» zijn zoveel mogelijk afgestemd op die van het IOC.

## **2. Overheidsbetrokkenheid en Europese samenwerking**

De Nederlandse overheid heeft vanaf het begin van de jaren '60 aandacht besteed aan het gebruik van doping, maar op dat punt – wegens de geringe omvang van het probleem in termen van volksgezondheid – aanvankelijk geen actief beleid gevoerd.

In 1969 reageerde de toenmalige Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werd (CRM) in de «Discussie-Nota met betrekking tot het Sportbeleid» (Kamerstukken II 1968/69, 10 086, nr. 2) op het eerder genoemde rapport van de VSG, waarbij naar voren gebracht werd, dat een wettelijke regeling een moeilijke zaak zou zijn. Deze aandacht op overheidsniveau voor het verschijnsel doping stond niet los van de internationale ontwikkelingen. Zo werd in Europees verband, kort na het lanceren van de «Sport for all» – gedachte, reeds in 1967 door het Comité van Ministers van de Raad van Europa een resolutie aangenomen over het misbruik van medicijnen in de sport. Deze resolutie – Resolutie nr. (67) 12 – deed onder meer de aanbeveling aan de nationale overheden om actie te ondernemen indien de sportorganisaties niet binnen drie jaar adequaat zouden optreden.

In de definitieve nota «Sportbeleid» (Kamerstukken II 1973/74, 13 019, nr. 2) ging de Minister van CRM nader in op het dopinggebruik als één van de ongewenste nevenverschijnselen in de sport naast spelverruwing en overbelasting bij jeugdsport. De betrokkenheid van de overheid bij de sport werd in die jaren groter, aangezien sport in toenemende mate van belang werd geacht wegens zijn bijdrage aan fitheid en gezondheid, sociale ontplooiing en integratie alsook aan de vorming en harmonieuze ontwikkeling van de jeugd. Voor een samenleving met toenemende bewegingsarmoede als gevolg van mechanisering en automatisering werd sport gezien als een plezierige en nuttige besteding van de eveneens toenemende vrije tijd. De gesignaleerde nevenverschijnselen zouden afbreuk kunnen doen aan de waarde van de sport.

De sportwereld verzocht als reactie op de gesignaleerde problemen, die vooral te maken leken te hebben met topsport, om een samenhangende overheidsvisie ter zake. Deze visie werd neergelegd in de nota «Topsport en Rijksoverheid» (Kamerstukken II 1979/80, 15 870, nr. 3). In die nota werd de sportwereld opgeroepen om tezamen met de overheid een standpunt in te nemen over het gebruik van stimulantia in de sport, middelen die destijds in zwang waren als doping.

In diezelfde tijd kwam een volgende aanbeveling van de Raad van Europa aangaande doping tot stand. In Resolutie nr. (79) 8 werd de ontwikkeling van betrouwbare opsporingsmethoden en het oprichten van een voldoende aantal gekwalificeerde laboratoria aangemoedigd. In de resolutie werd tevens nadruk gelegd op een adequate medische begeleiding van sporters, naast het standaardiseren van regelgeving en het toepassen van strenge straffen.

In het begin van de jaren '80 werd in de Commissie voor Sportontwikkeling van de Raad van Europa een voorstel gedaan om een Anti-Doping Overeenkomst voor te bereiden. De laboratorium-technische mogelijk-

heden werden toen reeds toereikend geacht om het merendeel van het misbruik op te sporen. Een overeenkomst werd toen niet door alle betrokken landen noodzakelijk geacht, een vrijblijvender Handvest wel. Dit Handvest werd in mei 1984 door de Europese sportministers goedgekeurd en vervolgens door het Comité van Ministers in september 1984 (Resolutie (84) 19).

In de «Notitie Accenten Sportbeleid» (Kamerstukken II 1983/84, 18 039, nr. 3) noemde de Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) doping dan ook een onderwerp voor internationaal overleg. Voor een preventie- en controlebeleid in Nederland achtte hij afstemming met het NISGZ en de landelijke sportorganisaties gewenst. Op de Conferentie van Europese sportministers te Dublin (1986), werd een begin gemaakt meer landen bij het Handvest te betrekken door Canada als waarnemer uit te nodigen.

De nota «Sportmedische Begeleiding en Sportgezondheidszorg» (Kamerstukken II 1986/87, 19 851, nrs. 1–2) ging uitgebreid in op het dopingprobleem. In de nota werd aangegeven dat het Ministerie van WVC streefde naar zelfregulering van de sportscholen en fitnesscentra. Door het ontbreken van het besef van een duidelijk belang bij de meeste sportscholen is een landelijk representatieve organisatie met voldoende regulerende kracht tot dusverre niet mogelijk gebleken. Mede ter beheersing van de illegale handel in dopingmiddelen werd in deze nota het voornemen uitgesproken om de vrijblijvende status van het Europese Anti-doping Handvest te vervangen door een overeenkomst. Verder bepleitte de nota het belang van goede rechtsbescherming van de sporters onder meer door uniforme procedures bij de dopingcontroles en het belang van voorlichting aan de sporters en hun begeleiders over doping. De oprichting, in 1989, van het Nederlands Centrum voor Dopingvraagstukken (NeCeDo) is te beschouwen als de uitvoering van een belangrijk voornemen uit deze nota en komt tegemoet aan de wens van het NISGZ om tot samenwerking te komen in een landelijk orgaan. In de memorie van toelichting op de Rijksbegroting 1990 voor Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (Kamerstukken II, 1989/90, 21 300, nr. 2) is het voornemen geuit om het NeCeDo aan te wijzen als het nationale coördinatie-punt voor de uitvoering van de Overeenkomst met de nadruk op voorlichting en documentatie. In het kader van het EG-gezondheidsbeleid hebben de ministers van volksgezondheid tijdens de Raadsvergadering van 3 december 1990 een resolutie aangenomen «betreffende een communautaire actie ter bestrijding van doping, misbruik van geneesmiddelen daaronder begrepen, in sportactiviteiten». De actie betreft uitbreiding van de initiatieven op het gebied van opleiding, voorlichting en opvoeding, het onderzoek naar dopingpraktijken die het meest voorkomen, de samenwerking tussen laboratoria, en het onderzoek naar de gevolgen van doping voor de gezondheid in de context van het programma voor biomedisch onderzoek in de Gemeenschap.

### **3. Totstandkoming van de Overeenkomst**

De Overeenkomst ter bestrijding van doping is tot stand gekomen in het verband van de Raad van Europa. Op de 13e informele bijeenkomst van sportministers in Athene (juni 1988) werd in het kader van een uitgebreide discussie over een Europese aanbeveling voor controles buiten de wedstrijden de wenselijkheid uitgesproken een overeenkomst voor te bereiden, waarbij ook landen buiten de Raad van Europa de mogelijkheid tot participatie geboden zou worden.

Diezelfde maand vond in Ottawa, op initiatief van de Canadese minister verantwoordelijk voor jeugd en sport, de «First Permanent World Conference on Anti-doping in Sport» plaats. Tijdens deze conferentie

werd het «International Anti-doping Charter» aangenomen. Zowel het IOC als de GAISF onderschreef dit Handvest, dat thans «International Olympic Anti-doping Charter» genoemd wordt.

De eerder genoemde geruchtmakende gebeurtenissen tijdens de Olympische Spelen te Seoul enkele maanden later hebben de internationale beleidsontwikkeling versneld. In november 1988 werd op de Tweede Conferentie van ministers en hoge ambtenaren verantwoordelijk voor sport en lichamelijke opvoeding (MINEPS II) te Moskou, georganiseerd door de UNESCO, een resolutie aangenomen met betrekking tot het bestrijden van doping. In juni 1989, tijdens de 6e Europese Ministersconferentie in Reykjavik, namen de sportministers van de Raad van Europa de tekst aan van de «Overeenkomst ter bestrijding van doping», voorbereid door een groep deskundigen op het gebied van doping.

Zowel bij deze conferentie als bij de eerder genoemde informele bijeenkomst in Athene heeft een Nederlandse delegatie zich actief getoond bij het ontwerpen van de verdragstekst. In de delegaties waren vertegenwoordigers van de sportwereld (Nederlands Olympisch Comité, respectievelijk Nederlandse Sport Federatie) opgenomen. Door participatie tijdens de voorbereiding is de essentie van de Nederlandse opvattingen in de tekst van de Overeenkomst vervat. Met name is bewerkstelligd, dat de lijst van door het IOC verboden groepen van stoffen niet zonder meer, maar eerst na formele accordering door de Commissie van Toezicht bij de Overeenkomst, geldig is in het kader van de Overeenkomst en dat veel nadruk gelegd is op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op een correcte rechtsgang bij strafmaatregelen in de sport. In de Overeenkomst is tevens meer aandacht besteed aan voorlichting en opvoeding. De Overeenkomst is van kracht geworden met ingang van 1 maart 1990 door de ratificatie door vijf landen, namelijk Denemarken, Hongarije, Noorwegen, San Marino en het Verenigd Koninkrijk. Een lijst van landen die de Overeenkomst van kracht hebben verklaard en van de landen die de Overeenkomst hebben getekend onder voorbehoud, is opgenomen in een bijlage bij deze memorie van toelichting. De Nederlandse Sport Federatie (NSF) heeft na het tot stand komen van de definitieve tekst van de Overeenkomst nog enkele bezwaren kenbaar gemaakt. Ondergetekenden deelden de bezwaren niet. Mede gezien het feit, dat de Nederlandse delegatie tijdens de bovengenoemde conferentie van Europese sportministers te Reykjavik accoordging met de toen voorliggende concepttekst van de Overeenkomst en Nederland geen bezwaar heeft gemaakt tegen wijzigingen in later overleg welke geleid hebben tot de definitieve tekst van de Overeenkomst, heeft de regering de Overeenkomst op 4 december 1990 doen ondertekenen onder voorbehoud van goedkeuring door de Staten-Generaal. Aan de bezwaren van de NSF en aan de bezwaren die naar voren gebracht zijn tijdens de 32e Uitgebreide Commissievergadering van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 7 mei 1990, wordt naar het inzicht van ondergetekenden in de volgende paragraaf van deze memorie en in de toelichting op de tekst van de Overeenkomst (paragraaf 7) in voldoende mate tegemoet gekomen.

#### **4. Betekenis van de Overeenkomst**

Door partij te worden bij de Overeenkomst sluit het Koninkrijk zich aan bij het internationale streven om het verschijnsel doping in de sport terug te dringen en kan de in ons land gehuldigde benadering van de dopingproblematiek een rol spelen bij de internationale beleidsontwikkeling. Daarmee wordt een beleidsvoornemen uit de nota «Sportmedische Begeleiding en Sportgezondheidszorg» (Kamerstukken II 1986/87, 19 851, nrs. 1 en 2) uitgevoerd.

Het feit dat de Overeenkomst in een aantal landen van kracht werd, betekent voor de Nederlandse sportorganisaties een toeneming van de internationale druk om voort te gaan met een passend dopingbeleid. Dit is in overeenstemming met de opvatting in Nederland dat de sportorganisaties primair verantwoordelijk zijn voor het beteugelen van het dopinggebruik in de sport. Slechts wanneer een algemeen belang, bijvoorbeeld een volksgezondheidsbelang, in het geding is en wanneer de sportorganisaties in gebreke blijven bij het terugdringen van het verschijnsel doping, kan de overheid actief worden, gegeven haar verantwoordelijkheid op het gebied van de sport en van de volksgezondheid. De Overeenkomst laat nationale wetgeving toe als deze niet in strijd is met bepalingen van de Overeenkomst, maar verplicht de deelnemende landen niet tot maatregelen die het constitutionele bestel te buiten gaan. Voor het tegengaan van ongewenst gebruik van farmacologisch actieve stoffen, waaronder geneesmiddelen, wordt thans geen wijziging van de bestaande wet- en regelgeving binnen het Koninkrijk overwogen. Evenwel kan niet worden uitgesloten, dat in de toekomst in EG-verband verscherpingen van de bestaande regelgeving ten aanzien van de kanalisatie van genoemde stoffen tot stand zullen worden gebracht.

Van de overheid wordt verwacht, dat zij erop toeziet dat de sportorganisaties regelingen ter bestrijding van doping opstellen en daadwerkelijk toepassen. Wanneer er aanleiding toe is, dient de overheid het dopingbeleid van de sportorganisatie als criterium te gebruiken voor het verlenen van subsidies. Voorts wordt van de overheid verwacht dat zij bij de subsidiëring van landelijke sportorganisaties rekening houdt met de kosten van dopingcontroles en -analyses. Daarbij kan de rijksoverheid steun verlenen bij het creëren van mogelijkheden voor landelijke sportorganisaties extra inkomsten te verwerven om genoemde kosten op te vangen.

De Overeenkomst heeft geen rechtstreekse werking voor de individuele sporters. Wel kunnen Nederlandse sporters tijdens wedstrijden en de voorbereiding daarop in landen waar de Overeenkomst van kracht is, geconfronteerd worden met bepalingen al dan niet voortvloeiend uit de Overeenkomst.

## **5. Financiële gevolgen**

Er zullen geen extra financiële consequenties voortvloeien voor de rijksoverheid door partij te worden in de Overeenkomst ter bestrijding van doping.

Door het oprichten en onderhouden van het Nederlands Centrum voor Dopingvraagstukken (NeCeDo) voldoet Nederland reeds aan bepalingen in de Overeenkomst met betrekking tot voorlichting en opvoeding op het gebied van doping en het tot stand brengen van een nationaal samenwerkingsverband. Voor het instandhouden van een in Nederland gevestigd dopingcontrole-laboratorium zijn rijksmiddelen gereserveerd.

Het uitvoeren van dopingcontroles is een verantwoordelijkheid van de sportorganisaties. Door de regelgeving betreffende lotto en toto te verruimen beoogt de regering onder meer extra financieringsmogelijkheden voor de sport te creëren. Een daartoe strekkend wetsvoorstel (nr. 22 172) is inmiddels bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend. Een deel van de te verwachten hogere inkomsten kan aangewend worden voor het doen van de vereiste dopingcontroles en het analyseren van monsters.

Het vaststellingsrecht ter zake van de jaarlijkse bestedingsplannen van de Stichting de Nationale Sporttotalisator (SNS), dat thans is voorbehouden aan de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, zal worden afgeschaft. Hiermee wordt de eigen verantwoordelijkheid van de sportorganisaties voor het te voeren beleid verder benadrukt. Periodiek

zal over de meerjarenvoorstellen en over de daarop te baseren jaarlijkse bestedingsplannen overleg plaats vinden. De noodzakelijke middelen voor dopingcontroles kunnen bij dit overleg betrokken worden.

## **6. Koninkrijkspositie**

De regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba hebben te kennen gegeven medegelding van de Overeenkomst voor het eigen land wenselijk te achten. Derhalve wordt de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

## **7. Toelichting op de tekst van de Overeenkomst**

### *Titel*

Het woord «doping» in de Overeenkomst is zodanig verbonden aan fysieke sportprestatie dat daarvoor gelezen kan worden «doping in de sport».

### *Preambule*

#### **(Eerste alinea)**

De tweede term «andere Staten» heeft betrekking op de landen die meegewerkt hebben aan de totstandkoming en de vaststelling van de tekst. Het betreft de Verenigde Staten van Amerika, Canada, Hongarije en Polen.

#### **(Tweede alinea)**

Deze passage relateert de doelstelling van de Overeenkomst aan de beginselen van de Raad van Europa.

#### **(Vierde alinea)**

Deze passage bevat de feitelijke probleemstelling. Hoewel exacte cijfers omtrent het gebruik niet voorhanden zijn, is de verspreiding van het gebruik van dopingmiddelen en dopingmethoden onder sporters ook op lagere prestatieniveaus en jongere leeftijd van dien aard, dat doping op termijn een gevaar voor de volksgezondheid kan betekenen.

#### **(Vijfde alinea)**

In Nederland, en in de meeste andere landen, aanvaarden de sportorganisaties de eerste verantwoordelijkheid voor de bewaking van de ethische beginselen in de sport. De Nederlandse Sport Federatie heeft deze verantwoordelijkheid in haar voorlopig commentaar op de Overeenkomst ook benadrukt.

#### **(Zevende alinea)**

Deze overweging doet uitkomen dat de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de overheid en de georganiseerde sport met betrekking tot de bestrijding van doping van land tot land verschilt. Het genoemde beginsel van «eerlijk spel» is beter bekend onder de Engelse term «fair play». Binnen dat begrip vallen onder meer het principe van gelijke kansen in de wedstrijd, het afzien van geweld en de mogelijkheid tot deelname van iedereen rekening houdende met de individuele mogelijkheid onder andere bepaald door geslacht en leeftijd.

#### **(Negende en tiende alinea)**

De toelichting op deze overwegingen is vervat in het algemene deel van de memorie van toelichting.

(Elfde alinea)

De bedoelde Aanbeveling nr. 5 van UNESCO is naar inhoud vergelijkbaar met de aanbeveling van het «Europees Handvest inzake de bestrijding van doping in de sport».

### **Artikel 1**

Het doel van de Overeenkomst is het terugdringen en zo mogelijk uitbannen van dopinggebruik in de sport. De bestrijding van doping dient uiteraard binnen constitutionele kaders te geschieden.

### **Artikel 2**

Het eerste lid, onderdeel a, beperkt de reikwijdte van de Overeenkomst tot sportmensen. De sport met dieren valt voor zover het de dieren betreft, niet binnen de Overeenkomst, aangezien daarmee geen volksgezondheidsrisico in het geding is.

Onderdeel b bevat een «indirecte» definitie van doping. Omdat een universeel geaccepteerde omschrijving van doping ontbreekt wordt gerefereerd aan de groepen van – farmacologisch actieve – stoffen en de methoden, die de bevoegde internationale sportorganisaties verbieden.

Het Internationaal Olympisch Comité (IOC) kan momenteel en in dit verband beschouwd worden als de vertegenwoordigende instantie van de bevoegde internationale sportorganisaties. «Dopingmiddelen» zijn veelal (ook) geneesmiddelen. De werking van deze middelen kan onder meer stimulerend zijn of juist rustgevend. De keuze van het middel hangt samen met de te leveren sportprestatie. Met «dopingmethoden» worden bijvoorbeeld manipulaties als bloedtransfusies bedoeld. De criteria die het IOC aanlegt bij het samenstellen van de lijst van verboden middelen en verboden methoden, zijn enerzijds prestatieverhoging om een oneerlijk voordeel te halen en anderzijds het gegeven dat de toegepaste methoden of stoffen de gezondheid schaden, terwijl gezonde mensen deze niet nodig hebben. Daarnaast kunnen middelen of methoden die het gebruik van andere dopingmiddelen verdoezelen, louter op grond van die eigenschap aan de lijst worden toegevoegd.

Onderdeel b, tweede zinsdeel geeft aan dat de Commissie van Toezicht de lijst en de toekomstige wijzigingen daarvan goedkeurt. De reikwijdte van de Overeenkomst wordt door onderdeel c verder beperkt tot regelmatige sportbeoefening in georganiseerd verband. «Georganiseerd» betekent voor de Nederlandse situatie: binnen het verband van een landelijke sportorganisatie of onder auspiciën van een landelijke sportorganisatie gehouden evenementen.

### **Artikel 3**

De beoogde samenwerking op landelijk niveau heeft, gezien de preambule, niet de bedoeling dat de overheid verantwoordelijkheden overneemt welke tot die van de sportorganisaties behoren. In Nederland bestaat reeds een permanent samenwerkingsverband, zoals bedoeld in het tweede lid, door de oprichting van het Nederlands Centrum voor Dopingvraagstukken (NeCeDo). Het Nederlands Olympisch Comité, de topsporters, de Nederlandse Sport Federatie, de sportgezondheidszorg en de medische professie zijn in het bestuur vertegenwoordigd. De overheidsvertegenwoordigers hebben in het bestuur een adviserende functie.



#### Artikel 4

Dit artikel behandelt de maatregelen ter beperking van de beschikbaarheid en het gebruik van verboden dopingmiddelen en dopingmethoden. De in het eerste lid geformuleerde verplichting voor de verdragspartijen om wetten, regelingen of bestuurlijke maatregelen ter zake te nemen, is echter geen onvoorwaardelijke verplichting zo blijkt uit de passage «wanneer er aanleiding toe is». In Nederland bestaan twee wettelijke regelingen die (mede) de beschikbaarheid en het gebruik van (bepaalde) dopingmiddelen beperken. Een deel van de stoffen waar het verdrag het oog op heeft, valt onder de Opiumwet (Stb. 1976, 425), terwijl andere dopingmiddelen onder de Wet op de geneesmiddelenvoorziening (Stb. 1958, 408) vallen. De Nederlandse wetgeving in dit verband is overwegend gebaseerd op de Richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen. Bij het toepassen van dopingmethoden zullen doorgaans handelingen gemoeid zijn die vallen onder de Wet regelende de uitoefening der geneeskunst (Stb. 1865, 60). Ook in de voorgenomen Wet beroepen individuele gezondheidszorg zullen handelingen als het toedienen van bloed voorbehouden zijn aan artsen. Het medisch handelen is onderworpen aan het medisch tuchtrecht. Tenslotte kan nog gewezen worden op het Wetboek van Strafrecht dat nader omschreven gedragingen die zich in relatie tot het dopingprobleem kunnen voordoen (zie bijvoorbeeld de artikelen 174, 175 en 225 Wetboek van Strafrecht) strafbaar stelt. Ondergetekenden menen dat met de huidige wettelijke bepalingen voldaan wordt aan de verdragsverplichting die het eerste lid oplegt en dat thans geen noodzaak aanwezig is verder gaande wettelijke maatregelen te treffen.

Het tweede lid schrijft voor dat de Partijen als criterium voor de verlening van overheidssubsidies aan sportorganisaties de vraag hanteren of zij (die organisaties) daadwerkelijk regelingen ter bestrijding van doping toepassen. Deze bepaling vervat een (nadere) uitwerking van het eerste lid zodat ook hierbij geldt dat bedoelde vraag alleen als criterium gehanteerd dient te worden «wanneer er aanleiding toe is». De overheidssubsidies aan de landelijke sportorganisaties worden verstrekt volgens het stelsel dat is neergelegd in de Welzijnswet (Stb. 1987, 73). Indien er in de Nederlandse situatie aanleiding toe is, zal de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in het plan, bedoeld in artikel 11 van de Welzijnswet (het Rijksplan Welzijnswet) aangeven voor welke landelijke sportorganisaties het verkrijgen van subsidie afhankelijk is van het toepassen van regelingen ter bestrijding van doping. Uit de door de desbetreffende sportorganisaties bij de subsidie-aanvraag in te dienen werkprogramma's zal blijken of ze dergelijke regelingen bezitten en op welke wijze die zullen worden toegepast. Door in het Rijksplan nauwkeurig die landelijke sportorganisaties te noemen waar zich het dopingprobleem voordoet, zijn de overige gesubsidieerde landelijke sportorganisaties niet gedwongen onnodige regelingen op te stellen en toe te passen. Aldus beschouwd zou het subsidie-instrument in het uiterste geval gehanteerd kunnen worden als dwangmiddel om de eigen verantwoordelijkheid van sportorganisaties voor de opstelling en de naleving van interne (eigen) dopingreglementen kracht bij te zetten. Hoewel het (vooralsnog) om een theoretische kwestie lijkt te gaan, is het van belang hier nadere aandacht aan te besteden in verband met mogelijke grondwettelijke aspecten die een rol kunnen spelen indien de overheid sancties zou stellen op met name het niet naleven van bepalingen uit (interne) anti-dopingreglementen. Dergelijke reglementen dienen ingevolge artikel 7, derde lid, van de Overeenkomst niet alleen te voorzien in controles bij wedstrijden, maar ook zonder voorafgaande waarschuwing, daarbuiten. De controles bestaan doorgaans uit het afgeven van urine; een handeling die rechtstreeks de persoonlijke levenssfeer betreft en waartoe niemand zonder meer gedwongen kan worden.

Het is bij veel takken van sport reeds vele jaren gebruikelijk dat wedstrijdreglementen voorzien in dopingcontroles. De deelnemers aan een wedstrijd onderwerpen zich vooraf en uit vrije wil aan zo'n reglement en weten daarmee dat ze gehouden zijn om op verzoek tijdens of na de wedstrijd mee te werken aan een controle volgens in een dergelijke regeling neergelegde procedure. In beginsel bestaan er uit grondrechtelijk oogpunt geen bezwaren tegen een dergelijke dopingcontrole, zij het dat ook bij de wijze waarop de controle wordt uitgevoerd de bescherming die door de Grondwet en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (1950) wordt geboden, uiteraard geen geweld mag worden aangedaan.

Grondrechtelijke aspecten kunnen nog nadrukkelijker een rol spelen wanneer het gaat om onaangekondigde dopingcontroles die buiten wedstrijdverband worden gehouden. Ook dan zal het in ieder geval moeten gaan om een in de reglementen van de sportorganisaties vastgelegde vorm van controle waaraan de sporters zich uitdrukkelijk moeten hebben onderworpen.

Omdat de controles zelf – anders dan bij wedstrijden – op onverwachte momenten worden uitgevoerd, zal met name het aspect van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in geding kunnen komen. Bij het opstellen van de reglementen van de sportorganisaties waarin de procedures ter zake staan beschreven, dienen de grondrechtelijke aspecten dan ook volledig gewaarborgd te worden. Het zal overigens duidelijk zijn dat het subsidie-instrument alleen dan als dwangmiddel gehanteerd kan worden indien de naleving van de anti-dopingreglementen door de sportorganisaties geen strijd met de Grondwet oplevert. Anders gezegd, sportorganisaties kunnen uiteraard niet gedwongen worden om in strijd met grondrechten te handelen. Een subsidiebeschikking die daartoe dwingt zou trouwens ook de toets van de arob-rechter niet kunnen doorstaan. Het derde lid brengt een inspanningsverplichting voor de overheid met zich mee. Gelet op de Nederlandse situatie waarin de verantwoordelijkheid voor de controles primair bij de sport ligt en de financiering van de reguliere controles steeds plaatsvindt uit de eigen middelen van de sportorganisaties, betekent deze passage voor de overheid geen «open eind subsidiëring» van dopinganalyses. Wel kan het met behulp van overheidssubsidie instandhouden van een erkend controle-laboratorium gezien worden als een uitwerking voor deze inspanningsverplichting. Een indirect gevolg hiervan is, dat dopinganalyses uitgevoerd kunnen worden voor een prijs die (ver) onder de kostprijs ligt. Ook door de kwaliteitsbewaking van een dergelijk laboratorium te ondersteunen vervult Nederland een deel van de inspanningsverplichting. Artikel 5 gaat hier nader op in.

De woorden «passende stappen» in het derde lid, onderdeel b, dienen als volgt begrepen te worden. Het weigeren of stopzetten van bijdragen of subsidies aan individuele sportmensen die geschorst zijn wegens een dopingovertreding dient passend te zijn en niet tot gevolg te hebben dat aan de betrokkene middelen onthouden worden die slechts het bestaandsminimum verzekeren. Het derde lid, onderdeel d, heeft geen consequenties voor Nederland. Sportorganisaties zijn nu reeds vrij om internationale privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten. Met «leden» wordt in deze passage de sportmensen in de desbetreffende tak bedoeld.

## **Artikel 5**

De «bevoegde internationale sportorganisaties» in het eerste lid, onderdeel a, kunnen thans vertegenwoordigd geacht worden door het IOC. Het overheidsbeleid is erop gericht in Nederland een analysemo-

lijkheid in stand te houden, op voorwaarde dat de sportorganisaties daar voldoende belang aan hechten. Thans bestaat voor de Nederlandse sportorganisaties de mogelijkheid om elders, bijvoorbeeld in Keulen, urinemonsters op dopingmiddelen en afbraakproducten daarvan te laten controleren.

### **Artikel 6**

Het belang van voorlichting en opvoeding in de bestrijding van het gebruik van doping wordt in dit artikel benadrukt.

Aan de verplichting in het eerste lid voldoet Nederland reeds sinds de oprichting van het NeCeDo.

Het tweede lid onderstreept het belang van wetenschappelijk onderbouwde trainingprogramma's om prestatiebevordering te bereiken zonder de – geestelijke en lichamelijke – gezondheid te schaden. Het beleid van de rijksoverheid op het gebied van verantwoorde topsportbegeleiding met daarbij behorende sportmedische begeleiding is in overeenstemming met deze inspanningsverplichting.

### **Artikel 7**

Het eerste lid vat de bedoeling van het artikel samen, namelijk een aansporing om de gezamenlijke verantwoordelijkheid te concretiseren en om correcte en uniforme procedures bij opsporing en bestrijding van dopinggebruik te bevorderen.

Het tweede lid benadrukt de harmonisatie tussen de sportorganisaties met betrekking tot regelingen, lijsten van verboden stoffen, procedures in de sport(tucht)rechtspraak en de strafoplegging aan sporters, alsook aangaande de procedures voor het opleggen van doeltreffende straffen aan overige betrokkenen. Onderdeel d gaat nader in op internationaal aanvaarde algemene rechtsbeginselen en op de fundamentele rechten van sportmensen die van overtreding van de regels verdacht worden. In dit verband kan verwezen worden naar het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (1966) en voor lidstaten van de Raad van Europa naar het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Onderdeel e geeft aan dat de harmonisatie van de dopingregelgeving in de verschillende organisaties niet alleen op sportmensen maar ook op sportfunctionarissen, artsen, veeartsen, coaches en fysiotherapeuten betrekking dient te hebben. Hierbij kan opgemerkt worden, dat voor die sporters die niet onder de reglementen van een sportorganisatie vallen, alleen de relevante wetgeving geldt zoals die genoemd bij de toelichting op artikel 4. Voor artsen en apothekers bestaat bovendien tuchtrecht dat de kracht heeft om in het uiterste geval de beroepsuitoefening te ontzeggen. Het derde lid benadrukt het stimuleren van controles buiten de wedstrijden. Deze controles zijn van belang, omdat met name bij de zogenaamde anabole steroïden de toediening plaatsvindt in de trainingsfase en de effecten van deze middelen, zoals het vergroten van de spiermassa en de spierkracht, kunnen bijdragen tot het wedstrijdresultaat, ook wanneer het gebruik ruim tevoren wordt gestaakt. «Zonder voorafgaande waarschuwing» wil niet zeggen op elk moment en onder alle omstandigheden. In de praktijk gaat het om controles die kort tevoren worden aangekondigd. Zoals in de toelichting bij artikel 4 reeds is aangegeven, dient bij de controles de persoonlijke levenssfeer, waaronder het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam, geëerbiedigd te worden.

### **Artikel 8**

Met deze bepaling wordt nogmaals het belang van internationale samenwerking tussen overheden benadrukt. De term «regionale» heeft betrekking op grensoverschrijdende gebieden.

### **Artikel 9**

Deze bepaling verplicht Nederland om de Raad van Europa op de hoogte te houden van de maatregelen met betrekking tot de toepassing van deze Overeenkomst.

### **Artikel 10**

Het eerste lid stelt de Commissie van Toezicht in en geeft aan, dat de Commissie de taak heeft de toepassing van de Overeenkomst te bewaken. Het tweede tot en met het vierde lid regelen de samenstelling en het stemrecht. Het vijfde tot en met het achtste lid regelen de wijze van bijeenroepen en vergaderen van de Commissie.

### **Artikel 11**

Dit artikel gaat nader in op de taken en bevoegdheden van de Commissie van Toezicht. Het eerste lid, onderdeel b, houdt in, dat de dopinglijst van de relevante internationale sportorganisatie, in casu het IOC, niet zonder meer van toepassing is voor de Overeenkomst en dat ook de kwaliteitscriteria voor dopingcontrole-laboratoria door de Commissie bekrachtigd moeten worden.

### **Artikel 14**

Een overzicht van de landen die de Overeenkomst van kracht verklaard hebben, is weergegeven in de bijlage bij deze memorie. In de bijlage is tevens aangegeven welke landen lidstaten zijn van de Raad van Europa en welke overige landen Partij zijn bij het Europees Cultureel Verdrag.

### **Artikel 16**

Het eerste lid geeft aan dat de Overeenkomst door de inwerkingtreding per 1 maart 1990 in beginsel open is voor ondertekening voor landen die geen lid zijn van de Raad van Europa.

De Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,  
H. d'Ancona

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. van den Broek

**Per 26 maart 1992 hebben de volgende landen de Overeenkomst ter bestrijding van doping onder voorbehoud getekend:**

- 1 België
- 2 Bulgarije
- 3 Cyprus
- 4 Griekenland
- 5 Italië
- 6 Koninkrijk der Nederlanden, het
- 7 Liechtenstein
- 8 Luxemburg
- 9 Portugal
- 10 Spanje
- 11 Turkije
- 12 Zwitserland

**Per 26 maart 1992 zijn de volgende staten Partij in de Overeenkomst ter bestrijding van doping:**

- 1 Denemarken (met uitzondering van Groenland en de Färøereilanden)
- 2 Finland
- 3 Frankrijk (inbegrepen de overzeese departementen)
- 4 Hongarije
- 5 IJsland
- 6 Joegoslavië
- 7 Noorwegen
- 8 Oostenrijk
- 9 Polen
- 10 San Marino
- 11 Russische Federatie
- 12 Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland
- 13 Zweden

**De volgende landen zijn lidstaat van de Raad van Europa:**

- 1 België
- 2 Bulgarije
- 3 Denemarken
- 4 Cyprus
- 5 Duitsland
- 6 Finland
- 7 Frankrijk
- 8 Griekenland
- 9 Hongarije
- 10 Ierland
- 11 IJsland
- 12 Italië
- 13 Koninkrijk der Nederlanden, het
- 14 Liechtenstein
- 15 Luxemburg
- 16 Malta
- 17 Noorwegen
- 18 Oostenrijk
- 19 Polen
- 20 Portugal
- 21 San Marino
- 22 Spanje
- 23 Tsjecho-Slowakije
- 24 Turkije
- 25 Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, het
- 26 Zwitserland
- 27 Zweden

**Naast de lidstaten van de Raad van Europa landen zijn de volgende landen Partij in het Europees Cultureel Verdrag:**

- 1 Estland
- 2 Heilige Stoel, de
- 3 Joegoslavië (relatie bevroren)
- 4 Letland
- 5 Litouwen
- 6 Roemenië
- 7 Russische Federatie