RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.900/1
van 14 maart 2013

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende de wijze van oproeping tot monsterneming voor de sport wielrennen’

Op 19 februari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende de wijze van oproeping tot monsterneming voor de sport wielrennen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 maart 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. De artikelen 31 tot 35 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2012 ‘houdende uitvoering van het decreet van 25 mei 2012 betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport’ bepalen ter uitvoering van artikel 15, § 3, eerste lid, van het decreet van 25 mei 2012 ‘betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport’, de regels inzake de aanwijzing en oproeping van de sporters voor de monsterneming in het kader van de dopingcontroles uitgevoerd door de Nationale Antidopingorganisatie[1] (hierna: NADO).

Naar luid van artikel 36 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2012 kan de Vlaamse minister, bevoegd voor medisch verantwoorde sportbeoefening, evenwel andere werkwijzen voor de oproeping tot monsterneming vaststellen, rekening houdend met het specifieke karakter van bepaalde wedstrijden. Met het voor advies voorgelegde ontwerp wordt uitvoering gegeven aan de laatstgenoemde bepaling, wat betreft de sport wielrennen.

De aangewezen controlearts moet de deelnemerslijst van een wielerwedstrijd ontvangen (artikel 5 van het ontwerp). De aanwijzing van de te controleren wielrenners voor dopingcontrole wordt bekendgemaakt door middel van een aanplakbiljet, dat door de controlearts wordt uitgehangen. Er wordt ook voorzien in een facultatieve bekendmaking door omroeping via de geluidsinstallatie en in de mogelijkheid van persoonlijke oproeping van een wielrenner door een chaperon, in welk geval de wielrenner onder permanent rechtstreeks toezicht van die chaperon moet blijven (artikelen 1 en 4, alsook de bijlage bij het ontworpen besluit). De wielrenner moet zich er persoonlijk van vergewissen of hij is aangewezen voor een dopingcontrole (artikel 2) en moet zich binnen dertig minuten na het ophangen van het aanplakbiljet aanmelden in het dopingcontrolestation (artikel 3). Aan de wielrenner moet een oproepingsformulier worden overhandigd tegen ontvangstbewijs, hetzij door de chaperon bij de oproeping, hetzij door de controlearts bij zijn aanmelding in het dopingcontrolestation (artikel 6).

De ontworpen regeling komt in de plaats van het ministerieel besluit van 6 november 2008 ‘houdende de wijze van oproeping voor dopingcontrole voor de sport wielrennen’, dat bij artikel 7 van het ontwerp wordt opgeheven.

2.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2012. Daartoe is vereist dat het specifieke karakter van wielerwedstrijden noopt tot een andere werkwijze voor de oproeping tot monsterneming dan deze geregeld in de artikelen 31 tot 35 van het voornoemde besluit. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

> “Het specifieke karakter van wielrennen en bodybuilding bestaat erin dat het sporten zijn waarvan de ervaring leert dat de beoefenaars ervan na of tijdens de wedstrijd snel kunnen verdwijnen (met name zodra ze vermoeden dat er dopingcontrole zal zijn) zonder dat een oproeper de kans heeft gehad hen een oproepingsformulier te overhandigen. Met als gevolg dat ze op die manier gemakkelijk dopingcontroles zouden kunnen ontwijken door te beweren niet opgedaagd te zijn bij de dopingcontrole ‘omdat ze van niets wisten’.”

[1] Dit is de administratie van de Vlaamse Gemeenschap die bevoegd is voor de uitvoering van het antidopingbeleid (zie artikel 2, 2°, van het decreet van 25 mei 2012).

De gemachtigde verwijst tevens naar het antwoord van de minister bevoegd voor sport op een schriftelijke vraag met betrekking tot de wijze van oproeping voor dopingcontrole voor de sporten wielrennen en bodybuilding[2], waaruit kan worden opgemaakt dat het in de praktijk voor deze twee sporten zeer moeilijk is om de voor de dopingcontrole aangeduide sporters te vinden en hen het oproepingsformulier ter ondertekening voor te leggen, omdat de betrokken sporters hetzij uit de wedstrijd stappen, hetzij na de wedstrijd zeer snel verdwijnen. Dergelijke specifieke moeilijkheden werden blijkbaar niet in die mate vastgesteld bij andere sporten.

Hoewel de Raad van State niet over alle pertinente feitelijke gegevens beschikt om een sluitend oordeel te vormen over het hogere risico van het ontwijken van dopingcontroles door deelnemers aan wielerwedstrijden, lijkt deze verantwoording op het eerste gezicht aanneembaar.[3] Dit neemt evenwel niet weg dat deze afwijking van de algemene regeling bedoeld in de artikelen 31 tot 35 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2012 opnieuw zal moeten worden overwogen indien in de toekomst duidelijke aanwijzingen zouden voorliggen dat het risico van het zich onttrekken aan dopingcontroles niet meer in die mate aanwezig is dat een afwijkende regeling voor de betrokken sport nog nodig is.

2.2. Artikel 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2012 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 15, § 3, eerste lid, van het decreet van 25 mei 2012, op grond waarvan de Vlaamse Regering gemachtigd wordt om in overeenstemming met de Wereldantidopingcode (hierna: WADA-Code) en de Internationale Standaarden, onder meer de nadere procedure van de dopingcontrole te bepalen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Uit hetgeen *sub* 2.2 is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, kan worden afgeleid dat de ontworpen regeling in overeenstemming dient te zijn met de WADA-Code en de Internationale Standaarden.[4] Overeenkomstig artikel 5.2 van de WADA-code dient bij dopingcontroles de *International Standard for Testing* (hierna: IST) in acht genomen te worden.

---

[2] Antwoord op schriftelijke vraag nr. 307 (Dopingcontroles - Oproepingswijze) van 12 maart 2010 van mevrouw Ulla WERBROUCK aan minister Philippe MUYTERS, bekendgemaakt op de website van het Vlaams Parlement op 10 mei 2010 (*http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showSchriftelijkeVraag.action?id=589764*).

[3] Zie ook opmerking 3 van advies 45.135/3 van 16 september 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 6 november 2008.

[4] In artikel 26, § 3, van het decreet van 13 juli 2007 'inzake medisch verantwoorde sportbeoefening', dat mede de rechtsgrond vormde voor het ministerieel besluit van 6 november 2008, kwam een dergelijke uitdrukkelijke verwijzing naar deze teksten niet voor.

Onderdeel 5.2 van de IST schrijft voor als een van de onderdelen voor de kennisgeving van een dopingcontrole aan sporters: "*For No Advance Notice*[5] *Sample collection, continuously chaperoning the Athlete from the time of notification to the arrival at the designated Doping Control Station*".

Onderdeel 5.3.5 van de IST luidt als volgt: "*The ADO*[6]*, DCO*[7] *or Chaperone, as applicable, shall establish the location of the selected Athlete and plan the approach and timing of notification, taking into consideration the specific circumstances of the sport/Competition/training session/etc and the situation in question*."

Overeenkomstig onderdeel 5.4.1, e), i, geldt als één van de verplichtingen voor de sporter: "*Remain within direct observation of the DCO/Chaperone at all times from the point of notification by the DCO/Chaperone until the completion of the Sample collection procedure*". Uit onderdelen 5.4.1, g) en h) kan ook worden opgemaakt dat er op moet worden toegezien dat de sporter niet overmatig rehydrateert en niet urineert vooraleer hij de dopingcontrole ondergaat.

3.2. Deze bepalingen lijken in te houden dat de sporter na de oproeping voor de dopingcontrole steeds onder permanente begeleiding en rechtstreeks toezicht van de controlearts of de chaperon moet blijven.[8]

De ontworpen regeling komt erop neer dat bij wielerwedstrijden de aanwijzing van de te controleren wielrenners wordt bekendgemaakt door middel van een aanplakbiljet, dat wordt uitgehangen bij de aankomstlijn en aan het dopingcontrolestation, en eventueel ook door omroeping door middel van een geluidsinstallatie (artikel 1, eerste tot vierde lid, van het ontwerp). Elke wielrenner moet er zich persoonlijk van vergewissen of hij voor een dopingcontrole is aangewezen (artikel 2). Elke aangewezen wielrenner die de wedstrijd heeft aangevangen, moet zich binnen de dertig minuten na het ophangen van het aanplakbiljet aanmelden in het dopingcontrolestation (artikel 3). Daarnaast bepaalt het ontwerp dat, als in chaperonnering is voorzien, de wielrenner eveneens persoonlijk wordt opgeroepen door een chaperon. Vanaf het moment van die oproeping totdat hij het dopingcontrolestation betreedt, is de wielrenner verplicht om onder permanent rechtstreeks toezicht van de chaperon te blijven (artikel 1, vijfde lid).

Anders dan het geval is volgens de regeling in de artikelen 31 tot 35 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2012, waarbij de sporter hetzij door de controlearts, hetzij door de chaperon persoonlijk opgeroepen wordt voor de dopingcontrole, wordt in de ontworpen regeling voorzien in een oproeping middels een aanplakbiljet of een omroepinstallatie. Het is mogelijk dat tot dertig minuten verstrijken tussen de kennisname door de sporter van zijn oproeping en zijn eerste contact met de controlearts wanneer hij zich dient aan

[5] Volgens onderdeel 3.1 wordt hiermee bedoeld: "*A Doping Control which takes place with no advance warning to the Athlete and where the Athlete is continuously chaperoned from the moment of notification through Sample provision*".

[6] *Anti-Doping Organization*.

[7] *Doping Control Officer*, d.i. de controlearts.

[8] Zie in dat verband overigens de artikelen 32, tweede lid, 5°, a) en 34, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2012.

te bieden in het dopingcontrolestation. Het ontwerp bevat geen bepalingen die waarborgen dat er een permanente begeleiding en rechtstreeks toezicht is door de controlearts of de chaperon. Enkel indien overeenkomstig artikel 1, vijfde lid, van het ontwerp in chaperonnering is voorzien – en uit de voorwaardelijke formulering kan worden opgemaakt dat er geen verplichting bestaat daartoe – moet er een rechtstreeks toezicht zijn door de chaperon vanaf de oproeping.

Het betoog van de gemachtigde dat de ontworpen regeling gelezen moet worden in samenhang met de artikelen 31 tot 35 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2012 en geen afbreuk doet aan die bepalingen, die wel degelijk een permanente begeleiding en rechtstreeks toezicht door de controlearts of de chaperon waarborgen, overtuigt niet. Het wezen van de niet-persoonlijke oproeping door middel van een aanplakbiljet of door middel van een omroepinstallatie impliceert immers dat er ten minste een periode is gedurende dewelke geen contact, en dus ook geen toezicht door een controlearts of door een chaperon bestaat, tenzij in het specifieke maar facultatieve geval dat de oproeping toch persoonlijk door een chaperon gebeurt. Ook het gegeven dat de sporter zelf zich dient te vergewissen van zijn aanwijzing voor een dopingcontrole, doet daaraan geen afbreuk.

Het kan dan ook worden betwijfeld of de ontworpen regeling op dat punt strookt met hetgeen door de IST wordt voorgeschreven, althans indien de relevante bepalingen van de IST zo moeten worden begrepen dat er steeds een permanente begeleiding en een rechtstreeks toezicht door de controlearts of de chaperon moet worden gewaarborgd, ook in het geval van een niet-persoonlijke oproeping van de betrokken sporter. De Raad van State adviseert dan ook om de ontworpen regeling op dit punt aan een nieuw onderzoek te onderwerpen en desgevallend te herzien.

4. Ook indien moet worden aangenomen dat, zoals de gemachtigde voorhoudt, de artikelen 31 tot 35 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2012 in beginsel van toepassing blijven, althans in zoverre de ontworpen regeling er niet van afwijkt, kan met het oog op de rechtszekerheid de verhouding tussen die bepalingen en de ontworpen regeling beter worden verduidelijkt. Dit kan door in de ontworpen regeling uitdrukkelijk te vermelden van welke bepalingen wordt afgeweken, of door uitdrukkelijk te vermelden welke bepalingen toepasselijk blijven voor de ontworpen regeling. Zoals het ontwerp thans is gesteld, wordt het immers volledig aan de lezer overgelaten om te beoordelen welke bepalingen van de voornoemde artikelen 31 tot 35 te dezen al dan niet toepasselijk zijn.

5. Hoewel uit de vermelding van artikel 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2012 in de aanhef van het ontwerp onrechtstreeks kan afgeleid worden dat de ontworpen regeling enkel betrekking heeft op dopingcontroles op initiatief van de NADO, en niet op de dopingcontroles op initiatief van de sportverenigingen, de internationale sportfederaties of het Wereldantidopingagentschap (WADA), verdient het aanbeveling het in die zin beperkte toepassingsgebied van het ontwerp te omschrijven in het dispositief.[9]

[9] Zie ook opmerking 4 van het voormelde advies 45.135/3.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef kan de verwijzing naar de rechtsgrond van het ontwerp gepreciseerd worden door te verwijzen naar artikel 15, § 3, eerste lid, van het decreet van 25 mei 2012.

Artikel 1

7. Onverminderd hetgeen *sub* 3 is opgemerkt met betrekking tot de overeenstemming van de ontworpen regeling met de IST, vertoont artikel 1 van het ontwerp een tekortkoming wat betreft de oproeping van sporters door middel van een aanplakbiljet. Er wordt immers bepaald dat het aanplakbiljet uiterlijk vijftien minuten na de aankomst van de eerste wielrenner wordt uitgehangen en dat het blijft uithangen tot dertig minuten na het ophangen ervan. Aangezien bij het bepalen van de te controleren lijst van sporters nog niet vaststaat wanneer ze zullen aankomen, zou bepaald moeten worden dat het aanplakbiljet op zijn minst nog enige tijd na de aankomst van de laatste wielrenner moet blijven uithangen.

Bijlage 1

8. Aangezien er slechts één bijlage bij het ontworpen besluit hoort, moet de nummering in het opschrift van de bijlage worden weggelaten.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN Marnix VAN DAMME