



AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENEN

Autoriteit Persoonsgegevens
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag
T 070 8888 500 - F 070 8888 501
autoriteitpersoonsgegevens.nl

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
De heer drs. P. Blokhuis
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Datum
22 december 2021

Ons kenmerk
z2021-17479

Uw brief van
30 november 2021

Contactpersoon
[REDACTED]
[REDACTED]

Uw kenmerk
3291419-1021009-S

Onderwerp

Advies over het concept voor de Wet Beoordelingscommissie dopingzaken

Geachte heer Blokhuis,

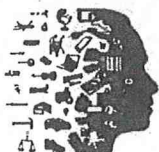
Bij brief van 30 november 2021 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept voor de wijziging van de Wet uitvoering antidopingbeleid houdende instelling van de Beoordelingscommissie dopingzaken (Wet Beoordelingscommissie dopingzaken) (hierna: het concept).

De nieuw op te richten Beoordelingscommissie dopingzaken (hierna: de Beoordelingscommissie) wordt aangemerkt als een gerecht met rechterlijke taken. De AP heeft op dit punt bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij het bezwaar is weggenomen.

Strekking van het concept

In Nederland is het antidopingbeleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Dopingautoriteit, NOC*NSF en de sportbonden. Het antidopingbeleid is sterk internationaal georiënteerd. De Wereld Anti-Doping Code (WAD-code) is voor het antidopingbeleid bepalend.

De Wet uitvoering antidopingbeleid (Wuab) belegt verschillende taken ter bestrijding van doping bij de Dopingautoriteit. De Dopingautoriteit is in Nederland de antidopingorganisatie als bedoeld in de WAD-code die met de afhandeling van dopingcontrole- en onderzoeksresultaten is belast.



Datum
22 december 2021

Ons kenmerk
z2021-17479

Op 1 januari 2021 is een herziene versie van de WAD-code in werking getreden.¹ Deze is in de Nederlandse sport geïmplementeerd. Het Wereld Anti-Doping Agentschap (WADA) is naar aanleiding van de toetsing van het Nationaal Dopingreglement tot het oordeel gekomen dat de Nederlandse situatie op één punt niet volledig voldoet aan de herziene WAD-code. Dit punt betreft de uitvoering van de eis uit de WAD-code² dat appellabele beslissingen en besluiten, beoordeeld moeten worden door een commissie die institutioneel en operationeel onafhankelijk is van de antidopingorganisatie die met de afhandeling van dopingcontrole- en onderzoeksresultaten is belast. Een aantal van deze beslissingen is bij de Dopingautoriteit belegd. De Bezwaarcommissie Nationaal Dopingreglement (BND) beoordeelt deze beslissingen van de Dopingautoriteit. WADA is van oordeel is dat de BND niet institutioneel onafhankelijk is in de zin van de WAD-code, omdat zij is ingesteld door de Dopingautoriteit.

Het concept voorziet in de instelling van de Beoordelingscommissie als publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo), dat belast wordt met de taak om appellabele beslissingen en besluiten van de Dopingautoriteit op verzoek te beoordelen. Ook wordt geregeld dat tegen bepaalde beslissingen³ van de Dopingautoriteit die als besluit kunnen worden gezien in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), geen bezwaar en beroep als bedoeld in de Awb openstaat.

Advies

Aanmerken Beoordelingscommissie als gerecht

Volgens de toelichting moet de Beoordelingscommissie worden gezien als een gerecht in de zin van de AVG, omdat de Beoordelingscommissie (duurzaam) wordt belast (en krijgt daarmee ook de rechtsbevoegdheid) om bepaalde beslissingen van de Dopingautoriteit te beoordelen.⁴ Op grond van artikel 55, derde lid, van de AVG is de AP niet bevoegd toe te zien op verwerkingen door gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken. Daarnaast beroept de toelichting zich op artikel 9, tweede lid, onder f, van de AVG, dat inhoudt dat het verwerkingsverbod op bijzondere persoonsgegevens niet van toepassing is wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de instelling, uitoefening of onderbouwing van een rechtsvordering of wanneer gerechten handelen in het kader van hun rechtsbevoegdheid.⁵ Ook kan de Beoordelingscommissie volgens de toelichting bepaalde AVG-verplichtingen en -rechten buiten toepassing laten voor zover zulks noodzakelijk en evenredig is ter waarborging van de bescherming van de onafhankelijkheid van de rechter en gerechtelijke procedures.⁶

Voor de toepasselijkheid ervan, vereist artikel 55, derde lid, van de AVG dat er sprake is van een gerecht én van de uitoefening van rechterlijke taken.⁷ Het op verzoek beoordelen van beslissingen en besluiten van de

¹ Stcrt. 2020, 58986.

² En de daaronder hangende *International standard for results management*.

³ Het gaat hier om beslissingen die de Dopingautoriteit neemt ter uitvoering van de taken bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder a, b en c van de Wuab. Deze taken zijn: a) het bestrijden van doping in de sport, b) het uitvoeren van het dopingcontroleproces, en c) het verzamelen en onderzoeken van informatie over mogelijke overtredingen van een dopingreglement.

⁴ Memorie van toelichting, p. 20.

⁵ Memorie van toelichting, p. 20.

⁶ Artikel 41, eerste lid, onder f, van de UAVG j* artikel 23, eerste lid, onder f, van de AVG. Zie memorie van toelichting, p. 10-11.

⁷ Zie ook de conclusie van A-G Bobek van 6 oktober 2021 in zaak C-245/20, punt 75.



Datum
22 december 2021

Ons kenmerk
z2021-17479

Dopingautoriteit door de Beoordelingscommissie⁸, waaraan partijen gebonden zijn⁹, zou in voorkomende gevallen kunnen worden aangemerkt als een rechterlijke taak.

Artikel 55, derde lid, van de AVG is echter beperkt tot uitvoering van dergelijke taken door 'gerechten' en geldt niet in zijn algemeenheid voor 'instanties'. Een instantie kan dus rechterlijke taken uitoefenen zonder ook een 'gerecht' te zijn. Een gerecht is een entiteit die deel uitmaakt van de rechterlijke organisatie en als zodanig erkend is.¹⁰ De Grondwet erkent de rechterlijke macht en gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren. Geschillen die uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan mogen op basis van de Grondwet alleen worden beslecht door de rechterlijke macht.¹¹ Voor zover de beslissingen en besluiten van de Dopingautoriteit betrekking hebben op burgerlijke rechtsbetrekkingen, is het opdragen van de beslechting van geschillen daarover aan een niet tot de rechterlijke macht behorende instantie, zoals de Beoordelingscommissie, dus niet mogelijk.

Voor zover er sprake is van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, geldt dat uit het concept niet volgt dat door instelling van de Beoordelingscommissie een nieuw gerecht in het leven wordt geroepen. Het concept positioneert de Beoordelingscommissie immers juist nadrukkelijk als een bestuursorgaan, namelijk een zbo, waarop ook de Kaderwet zbo van toepassing is. Ook uit artikel 1:1, tweede lid, onder c, van de Awb volgt dat de hoedanigheid van bestuursorgaan niet verenigbaar is met die van onafhankelijk, bij de wet ingesteld orgaan dat met rechtspraak is belast.

Bovendien moet, om van een gerecht te kunnen spreken, de betreffende instantie volledig onafhankelijk zijn. Dit veronderstelt met name dat de instantie haar rechtsprekende taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en aldus beschermd is tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen.¹² Het concept lijkt deze mate van onafhankelijkheid niet te waarborgen. Zo krijgt de Minister van VWS een toezichthoudende rol¹³ en de bevoegdheid om de voorzitter van de Beoordelingscommissie te kunnen schorsen of ontslaan¹⁴. Dit is volgens de AP ook in lijn met de WAD-code, die ook niet vraagt om de mate van onafhankelijkheid zoals die voor rechters vereist is. De WAD-code vereist slechts onafhankelijkheid *ten opzichte van de Dopingautoriteit* door te bepalen dat beroep moet kunnen worden ingesteld bij een beroepsinstantie, waarbij de hoorcommissie institutioneel onafhankelijk moet zijn van de Dopingautoriteit.¹⁵ Zo gezien is de voorgestelde beoordeling door de

⁸ Artikel 16, eerste lid, van het concept.

⁹ Artikel 39, van het concept.

¹⁰ Conclusie van A-G Bobek van 27 oktober 2016, in zaak C-551/15, punt 85, en van 6 oktober 2021 in zaak C-245/20, punt 73.

¹¹ Artikel 112 van de Grondwet.

¹² HvJ EU 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, zaak C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punt 44. Dit is nu juist ook de reden dat de AP niet bevoegd is om toe te zien op de verwerking van persoonsgegevens door gerechten in het kader van hun gerechtelijke taken. Zie overweging 20 van de AVG.

¹³ Memorie van toelichting, p. 31.

¹⁴ Memorie van toelichting, p. 9. Zie ook HvJ EU 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, zaak C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punt 45, waar is overwogen dat het begrip onafhankelijkheid mede betekent dat de leden van de betrokken instantie onafzetbaar zijn.

¹⁵ Artikel 13.2.2 van de WAD-code.



Datum
22 december 2021

Ons kenmerk
z2021-17479

Beoordelingscommissie (feitelijk) te typeren als administratief beroep, nu er een wettelijke bevoegdheid wordt gecreëerd om een voorziening tegen een beslissing te vragen bij een ander bestuursorgaan dan hetwelk de beslissing heeft genomen.¹⁶

Gelet op het bovenstaande, kan de Beoordelingscommissie niet worden aangemerkt als een gerecht en is aanmerking als zodanig ook niet nodig of wenselijk.

De AP adviseert om de wettekst en de toelichting hiermee in overeenstemming te brengen, waaronder de overwegingen betreffende de toezichtsbevoegdheid van de AP, de uitzondering op het verwerkingsverbod op bijzondere persoonsgegevens en het buiten toepassing laten van bepaalde AVG-verplichtingen en -rechten.

Explicitering bijzondere en/of strafrechtelijke aard persoonsgegevens

De toelichting geeft aan dat er niet voor gekozen is in het concept nader te expliciteren dat de Beoordelingscommissie (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens mag verwerken.¹⁷ Dit zou, aldus de toelichting, in lijn zijn met het advies dat de AP eerder gaf bij het wetsvoorstel Verzamelwet gegevensbescherming.¹⁸ Uit de weergave van dat advies in de toelichting maakt de AP op dat haar eerdere advies op het punt van de reikwijdte ervan mogelijk aanleiding geeft tot misverstand. De AP ziet hierin aanleiding haar standpunt wat uitgebreider toe te lichten.

De AP stelde in het eerdere advies voorop dat uit de AVG af te leiden is dat waar niet alleen gewone persoonsgegevens maar (ook) gegevens van bijzondere en/of strafrechtelijke aard worden verwerkt op een wettelijke grondslag, de wetgever in formele zin de noodzaak van verwerking van juist ook persoonsgegevens met dit bijzondere, extra gevoelige karakter voor het betrokken doel zorgvuldig moet hebben afgewogen. Het is dus van groot belang, zo werd in dat advies gesteld, dat de wetgever in wetsteksten en toelichtingen uitsluitend geeft over de aard van de verwerkingen waartoe hij een rechtsgrond biedt en de gerechtvaardigheid hiervan verantwoordt. Waar uit de wettelijke bepalingen zelf in context bezien niet als vanzelfsprekend volgt dat ook beoogd is verwerking van bijzondere persoonsgegevens of gegevens van strafrechtelijke aard mogelijk te maken, ligt het in de rede dat te verduidelijken door een expliciete bepaling op te nemen, zo stelt dat advies. De AP keerde zich daarbij vooral tegen de variant waarbij in algemene bewoordingen verwerking van deze categorieën gegevens werd gesanctioneerd bij wijze van algemeen vangnet. Aangegeven werd dat de AP juist een zorgvuldige materiële benadering voorstaat, waarbij telkens nauwkeurig in kaart wordt gebracht welke persoonsgegevens van bijzondere of strafrechtelijke aard aan de orde zouden kunnen zijn *en waarbij zoveel mogelijk op maat de nodige wettelijke voorzieningen worden getroffen*.

Anders dan de toelichting suggereert is het uitgangspunt niet dat 'opnemen van een expliciete bepaling beperkt moet blijven tot de gevallen waarin dit redelijkerwijs nodig is om onduidelijkheid te voorkomen'. Heldere duiding van de soort gegevens die verwerkt mogen gaan worden staat voorop. De vraag is slechts

¹⁶ Artikel 1:5, tweede lid, van de Awb.

¹⁷ Paragraaf 8.6.2.

¹⁸ Autoriteit Persoonsgegevens, 11 november 2020, kenmerk: z2020-08972.



Datum
22 december 2021

Ons kenmerk
z2021-17479

of ook de bijzondere en/of strafrechtelijke aard van die gegevens in alle gevallen in de wetstekst zelf als zodanig expliciete vermelding behoeft. De AP is niet van oordeel dat dat altijd noodzakelijk is. Indien uit de wetstekst al *evident* is dat het in een bepaald geval wel moet gaan om verwerking van gegevens van bijzondere en/of strafrechtelijke aard, kan een expliciete bepaling in de wet zelf dát het om dergelijke gegevens gaat achterwege blijven. Voor de toelichting geldt dit uiteraard niet, aangezien gemotiveerd zal moeten worden dat een uitzonderingsgrond op het beginselverbod op verwerking van bijzondere persoonsgegevens aan de orde is en waarom dat zo is. Voor strafrechtelijke gegevens geldt hetzelfde nu een adequate toelichting zonder behandeling van de strafrechtelijke aard van de gegevens in het licht van artikel 10 van de AVG niet goed denkbaar is.

Indien de wet bijvoorbeeld bepaalt dat Nederlanderschap kan worden ingetrokken naar aanleiding van een veroordelend vonnis voor bepaalde misdrijven, is het niet nodig om daar in de wetstekst aan toe te voegen dat in dat verband gegevens van strafrechtelijke aard mogen worden verwerkt.¹⁹ Het is immers evident dat een veroordelend vonnis een gegeven van strafrechtelijke aard is en dat daarvan kennisgenomen zal moeten worden om het Nederlanderschap in te kunnen trekken.²⁰ Het heeft dan naar het oordeel van de AP geen toegevoegde waarde daar een bepaling aan toe te voegen met de strekking dat sprake is van verwerking van strafrechtelijke gegevens. Mogelijk leidt dit echter wel tot onnodige verwarring over de vraag wat rechtens is in gevallen die eveneens evident zijn, maar waarin een dergelijke bepaling ontbreekt.

In eerder genoemd advies bij de Verzamelwet UAVG ging het om de bevoegdheid tot het verwerken van strafrechtelijke gegevens bij gelegenheid van (onder andere) het doen van aangifte. Indien een dergelijke bepaling nodig zou zijn, moet de conclusie ook zijn dat de praktijk van het doen van aangifte zonder een dergelijke bepaling tot op heden onrechtmatig was. De AP acht een dergelijke conclusie niet juist en ook niet zinvol.

Waar het Burgerlijk Wetboek de hulpverlener verplicht om in een dossier aantekening te houden van de gegevens omtrent de gezondheid van de patiënt, is ook zonder wettelijke bepaling evident dat sprake is van verwerking van bijzondere persoonsgegevens.²¹

Bij onderzoek naar de (vermoedelijke) oorzaak van individuele of categorieën voorvallen door de Onderzoeksraad voor veiligheid is aannemelijk dat in bepaalde gevallen in een bepaalde mate verwerking van strafrechtelijke of bijzondere aard noodzakelijk kan zijn. Daarmee is echter nog niet evident dat de wetgever beoogd heeft en afgewogen heeft dat de Onderzoeksraad een taak heeft die die verwerkingen rechtvaardigt en in welke mate dat in welke gevallen is toegestaan. Een expliciete en zo nodig meer algemeen geformuleerde voorziening kan dan nodig en aanvaardbaar zijn.²² Een delegatiegrondslag waarbij voorzienbaar is dat deze mede zal moeten worden benut om (deels, ook) verwerking van strafrechtelijke of bijzondere persoonsgegevens mogelijk te maken zou dit eveneens expliciet moeten vermelden, tenzij dit evident uit de overige bewoordingen al volgt. Anders is immers niet gewaarborgd dat

¹⁹ Artikel 14, tweede lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

²⁰ Advies van de AP van 3 maart 2021 met kenmerk z2021-21192 bij het conceptwetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.

²¹ Artikel 434 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

²² Artikel 3 en artikel 5b van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid.



Datum

22 december 2021

Ons kenmerk

z2021-17479

de wetgever specifiek deze inbreuk in het licht van artikel 9 en/of 10 van de AVG heeft gewogen en (de mogelijkheid van) nadere invulling op lager niveau noodzakelijk heeft geacht.

Toegesplitst op voorliggend concept is de AP van oordeel dat in algemene zin wel aannemelijk is dat bij de taakuitvoering de Beoordelingscommissie in bepaalde mate verwerking van bepaalde gegevens van bijzondere of strafrechtelijke aard aan de orde zal zijn en dat dit ook wel is toegelicht. Daarmee is echter nog niet zonneklaar uit de wetstekst op te maken dat en zo ja in welke mate en waarvoor gegevens van bijzondere of strafrechtelijke aard mogen worden verwerkt. Aannemelijk is dat dit wel met voldoende zekerheid uit de bestaande praktijk van deze beoordelingen is af te leiden. Concrete duiding daarvan op wetsniveau of eventueel in gedelegeerde regelgeving zou dan ook geen bijzondere problemen op hoeven te leveren.

De AP adviseert in de wetstekst te duiden welke gegevens de Beoordelingscommissie verwerkt en daarbij *zo nodig* te expliciteren dat het gegevens van bijzondere of strafrechtelijke aard betreft.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies niet eerder dan na vier weken openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,