

Utredning

Regulering av antidopingarbeidet i idretten

Skrevet for

Kultur- og likestillingsdepartementet

16. juni 2025

lund § co

Innhold

1	Innledning	4
2	Bakgrunn og problembeskrivelse.....	7
3	Gjeldende regulering.....	9
3.1	Innledning	9
3.2	NIFs lov og antidopingregelverk	9
3.3	Antidoping Norges vedtekter.....	10
3.4	Strafferettslig regulering.....	11
3.5	Svakheter ved dagens regulering.....	11
4	WADA-koden og internasjonale antidopingkonvensjoner	15
4.1	Innledning	15
4.2	Kort om WADA-koden	15
4.3	UNESCOs Internasjonale Konvensjon mot doping i idretten.....	16
4.4	Europarådets konvensjon om antidoping.....	17
5	Overordnede hensyn ved en fremtidig regulering av antidopingarbeidet i idretten	19
5.1	Innledning	19
5.2	Overholdelse av forpliktelser etter antidopingkonvensjonene	19
5.3	Overholdelse av WADA-koden	19
5.4	Maktfordeling	20
5.5	Statlig innflytelse og kontroll	22
5.6	Overholdelse av menneskerettslige forpliktelser	23
5.7	Ivaretagelse av foreningsfriheten	26
5.8	Overholdelse av EØS-rettslige forpliktelser	28
5.9	Ivaretagelse av idrettens autonomi	29
5.10	Tilgjengelighet og transparens.....	31
6	Reguleringen i andre europeiske stater	33
6.1	Innledning	33
6.2	Sverige.....	33
6.3	Danmark.....	34
6.4	Finland.....	35
6.5	Storbritannia	35
6.6	Østerrike	36
6.7	Tyskland	37
6.8	Frankrike	38
6.9	Belgia.....	38
6.10	Oppsummering	39
7	Alternativer for fremtidig regulering	41
7.1	Innledning	41
7.2	Kan og bør antidopingregelverket nedfelles i forskrift?	42
7.3	ADNO som offentlig organ eller utøver av offentlig myndighet.....	43
7.4	Særlig om domsorganer.....	49
8	Betydningen av antidopingarbeidets klassifisering som privatrettslig eller offentligrettslig	53
8.1	Innledning	53
8.2	Legalitetsprinsippets betydning for forvaltningsmyndighet og foreningers virke	53
8.3	Rettslig overprøving av vedtak	56
8.4	Myndighetsmisbruk, saksbehandlingsfeil mv.	58

8.5	Samarbeid mellom ADNO og politi- og tollvesen	60
8.6	Forholdet til anskaffelsesregelverket	63
8.7	Forbudet mot dobbeltstraff.....	64
9	Hva bør reguleres i en ny lov om antidoping?	67
9.1	Innledning	67
9.2	Lovens virkeområde.....	67
9.3	ADNOs formål og virksomhet	68
9.4	Saksbehandlingsregler	68
9.5	Domsorganer og domstolsprøving	69
9.6	Vilkår for offentlig finansiering	70
9.7	Et oversiktlig og tilgjengelig antidopingregelverk.....	70
9.8	Forholdet til tilgrensende lovverk.....	71
9.9	Regulering i lov og forskrift.....	71

1 Innledning

Kultur- og likestillingsdepartementet utreder behovet for en ny lov om antidopingarbeidet i idretten. Formålet er å sikre et sterkere juridisk grunnlag for det nasjonale antidopingarbeidet. Doping utgjør en trussel mot idrettens verdier, og en ren idrett er avgjørende for å opprettholde idrettens integritet. Norske myndigheter har som mål at Norge skal ha et velfungerende antidopingarbeid i tråd med både internasjonale forpliktelser og nasjonale idrettspolitiske målsetninger. For å kunne nå dette målet, bør antidopingarbeidet ha en tilfredsstillende rettslig forankring.

Departementet ønsker en utredning av om dagens rettslige forankring av antidopingarbeidet gir et tilstrekkelig grunnlag for et velfungerende antidopingarbeid i samsvar med internasjonale forpliktelser. Det skal sees hen til de økte kravene som stilles til antidopingarbeidet, ivaretagelse av Antidoping Norges (ADNO) uavhengighet fra både idretten og staten samt arbeidets inngripende karakter overfor utøvere og andre som er underlagt antidopingregelverket.

ADNOs virksomhet er til dels svært inngripende. ADNO utfører urin- og blodprøvetaking, innhenter utøverinformasjon og behandler sensitive personopplysninger, behandler medisinske fritak og driver undersøkelser og påtaler brudd på antidopingregelverket. Flere av oppgavene som ligger til ADNO har likhetstrekk med offentlig myndighetsutøvelse. Siden opprettelsen av ADNO har kravene til antidopingarbeidet gått fra primært å gjelde innsamling og analyse av urinprøver til å omfatte blodprøver, biologiske profiler mv, og ADNOs undersøkelser bærer preg av etterforskning. Håndhevelsen av antidopingregelverket kan ende med sanksjoner med svært store konsekvenser for den enkelte utøver, herunder suspensjon og utestengelse fra konkurranser. Sanksjoner for brudd på antidopingregelverket inkluderer også inndrivelse av premier, tilbakehold av økonomisk støtte under utelukkelse, tap av hedersbevisninger mv. Utøveren kan også komme i erstatningsansvar for avtalebrudd, miste sponsorinntekter mv.

I dag er antidopingarbeidet i idretten regulert i lov for Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIFs lov), NIFs antidopingregelverk og ADNOs vedtekter. NIFs lov og antidopingregelverk er privatrettslige regler som forplikter medlemmer av idrettsforeninger tilsluttet NIF. ADNO er imidlertid ikke en forening, men en stiftelse. ADNOs kompetanse utledes av NIFs regelverk og ADNOs vedtekter. Utøvere, støtteapparat og andre med tilknytning til NIF er forpliktet til å underlegge seg ADNOs kontroll- og påtalemyndighet.

For å ivareta rettssikkerheten til utøvere og andre som er underlagt antidopingregelverket, ser departementet at det kan være behov for et klarere rettslig rammeverk. Ettersom idrettens regulering og håndheving av antidopingregelverket kan være inngripende for utøverne og andre adressater, er det viktig at atferdsnormer og eventuelle disiplinære sanksjoner ivaretar deres rettssikkerhet og grunnleggende rettigheter. En klargjøring av ADNOs virksomhet i lovs form, kan sikre et mer effektivt og rettssikkert antidopingarbeid.

Departementet ønsker en utredning av ulike problemstillinger knyttet til en mulig lovregulering av antidopingarbeidet i idretten. Utredningen skal adressere særskilt angitte offentligrettslige og privatrettslige problemstillinger, og tilstøtende problemstillinger av relevans for en fremtidig

lovregulering. Formålet med utredningen er å gi et kunnskapsgrunnlag som kan benyttes i det videre arbeidet. Bakgrunnen for oppdraget er beskrevet slik:

«For norske myndigheter er det ... viktig å sikre at ADNO også for fremtiden opptrer i tråd med det internasjonale antidopingregelverket. For å oppnå dette skal sentrale aktører i antidopingarbeidet ha gode rammebetingelser, ADNOs arbeid som nasjonal antidopingorganisasjon skal ha en tilstrekkelig rettslig forankring, og deres uavhengighet av idretten og staten skal ivaretas. Det er også behov for å styrke informasjonsutvekslingen mellom ADNO og politi/toll. Samtidig er det viktig å sikre sentrale rettssikkerhetsprinsipper for utøvere og andre personer som er underlagt antidopingregelverket.»

Utredningen skal særlig vurdere om dagens foreningsrettslige forankring gir en tilfredsstillende ramme for antidopingarbeidet i norsk idrett. Fra mandatet gjengis:

«En konsekvens av dagens foreningsrettslige regulering av antidopingarbeidet i idretten er at ADNOs kompetanse til å utøve kontroll og påtale er utledet av NIFs regelverk. Dette kan potensielt svekke ADNO som uavhengig nasjonal antidopingorganisasjon. Det foreningsrettslige grunnlaget for ADNOs virksomhet legger også begrensninger på informasjonsutvekslingen med politi og toll, jf. bestemmelser i politiregisterloven/politiregisterforskriften og vareførselsloven/vareførselsforskriften.»

Departementet understreker også at flere idrettsforbund utenfor NIF er medlemmer av internasjonale idrettsforbund som har underskrevet WADA-koden. Som nasjonale medlemsorganisasjoner til de internasjonale forbundene er også disse norske forbundene underlagt WADA-koden. Nasjonale idrettsforbund som ikke er medlemmer av NIF er i dag ikke underlagt det nasjonale antidopingregelverket fastsatt av NIF.

Dersom det konkluderes med at det er behov for en lov for å styrke antidopingarbeidet i idretten, må de offentlige og privatrettslige konsekvensene av en slik lovregulering utredes nærmere. Departementet ønsker særlig en utredning av følgende problemstillinger:

«I hvilken grad vil ADNO utøve offentlig myndighet dersom deres oppgaver som nasjonal antidopingorganisasjon fastsettes i lov?

Hvilken status vil det nasjonale antidopingregelverket få dersom ADNOs ansvar for regelverket fastsettes i lov?

I hvilken grad kommer legalitetsprinsippet til anvendelse dersom ADNOs oppgaver fastsettes i lov?

Hvilke forvaltningsrettslige regler vil ADNO måtte følge dersom deres oppgaver fastsettes i lov?»

Det inngår i oppdraget å drøfte fremtidig organisasjonsform for ADNO. Det fremgår av mandatet at alternativene er å videreføre ADNO som privat stiftelse eller å omgjøre ADNO til et offentlig organ. Disse alternativene skal blant annet drøftes i lys av behovet for styrket informasjonsutveksling med politi og toll. Dersom ADNO skal omgjøres til et offentlig organ,

Ønsker departementet en drøftelse av hvordan et slikt organ bør organiseres, i lys av de kravene det internasjonale antidopingregelverket stiller til nasjonale antidopingorganisasjoners uavhengighet av idretten og staten.

Det inngår også i oppdraget å vurdere hvordan det nasjonale antidopingregelverket bør fastsettes. Departementet ønsker en drøftelse av de prinsipielle sidene ved at en forskrift i hovedsak vil måtte implementere et internasjonalt regelverk utarbeidet av en privatrettslig stiftelse. Det fremgår av mandatet at de angitte problemstillingene ikke er ment å være uttømmende, og at oppdragstaker også kan adressere andre relevante og tilstøtende problemstillinger av betydning for det fremtidige antidopingarbeidet i Norge.

2 Bakgrunn og problembeskrivelse

Antidopingarbeidet i norsk idrett skal være i tråd med antidopingregelverket utarbeidet av World Anti-Doping Agency (WADA). WADA er en uavhengig internasjonal og privatrettslig organisasjon som ble opprettet i 1999 for å koordinere, fremme og overvåke kampen mot doping i idretten. WADA har harmonisert idrettens antidopingregelverk gjennom WADA-koden.¹ Koden ble innført med virkning fra 2004, men har senere blitt revidert. Siste revisjon ble innført 1. januar 2021, men det pågår for tiden et arbeid med ny revisjon.

Det internasjonale antidopingregelverket harmoniserer antidopingarbeidet internasjonalt for å sikre konsistens mellom nasjonale antidopingprogrammer. WADA-koden gjelder for alle idretter i alle land, og suppleres av åtte internasjonale standarder, som omhandler tekniske og operasjonelle aspekter ved antidopingarbeidet. Regelverket skal sikre like konkurransevilkår av hensyn til tilliten til all konkurranseidrett.

Pliktsubjektene etter WADA-koden er blant annet idrettsorganisasjoner, nasjonale antidopingorganisasjoner og nasjonale olympiske og paralympiske komiteer.² Etter WADA-koden er både nasjonale antidopingorganisasjoner, internasjonale særforbund og visse større arrangører ansvarlige for at antidopingreglene blir anvendt og håndhevet. Idrettsutøvere og andre vil være bundet av regelverket gjennom medlemskap i idrettsorganisasjoner.

WADA har ikke kompetanse til å utarbeide regelverk som er folkerettslig bindende for stater. Som påpekt i teorien, har WADA-koden en «hybrid nature, due to the role played by public authorities both in WADAs decision-making process and in the procedure for the drafting of the code».³ WADA-koden er like fullt en privat standard, og forplikter ikke statene folkerettslig. WADA-regelverket er en del av *lex sportiva* og anses som *soft law*. Det fremgår av WADA-koden at antidopingreglene er «sport specific», og utgjør en harmonisert regulering som må legges til grunn i all organisert idrett. Regelverket skal tolkes autonomt og uavhengig av nasjonal lovgivning. WADA koordinerer og overvåker antidopingarbeidet i idretten, og fører tilsyn med at nasjonale og internasjonale idretts- og antidopingorganisasjoner overholder WADA-koden.

Privatrettslige organisasjoner som utarbeider regelverk på områder som krever felles løsninger internasjonalt, er i teorien omtalt som «hybrid global administrative bodies».⁴ Selv om slike aktører ikke har kompetanse til å utarbeide rettslig bindende normer, vil de like fullt påvirke aktørers handlinger. Reglene oppstilt i WADA-koden er nokså inngripende for utøvere og andre adressater. De mest omstridte artiklene i WADA-koden er artikkel 21 og 2.4, som gjelder henholdsvis utøvernes personlige, objektive ansvar for å sørge for at det ikke benyttes midler som regnes som doping, og brudd på reglene som stilles til tilgjengelighet for antidopingtester

¹ Se World-Antidoping Code (WADEC) og på norsk kalt WADA-koden. Regelverket på engelsk finnes her: <https://www.wada-ama.org/en/what-we-do/world-anti-doping-code> og på norsk her: <https://www.antidoping.no/regler/world-anti-doping-code>

² Se WADA-koden artikkel 22 og 23.

³ Casini, Lorenzo (2009) «Global Hybrid Public-Private Bodies: The World Anti-Doping Agency (WADA)», *International Organizations Law Review* 6, s. 421–446, s. 436.

⁴ Jenart, Cedric (2018) «Hybrid Global Administrative Bodies», *European Public Law* 24, No. 3, s. 411–432, s. 412.

utenfor konkurranse. Disse reglene, sett i sammenheng med bevisbyrderegelen i artikkel 3, har foranlediget omtale av WADA-kodens reguleringer som «quasi-criminal».⁵

Et regelverk utarbeidet av en aktør som WADA kan gjøres rettslig bindende i statene på ulike måter, eksempelvis ved inkorporasjon av regelverket i intern rett. Enkelte stater har innlemmet WADAs regler og standarder i internrettslige antidopinglover.⁶ I et slikt tilfelle gjøres regelverket rettslig bindende på internrettslig nivå. Statene kan også anerkjenne WADA-regelverket ved å slutte seg til internasjonale konvensjoner mot doping i idrett.⁷ Den norske stat har forpliktet seg til å overholde prinsippene i WADA-koden ved å signere UNESCOs og Europarådets antidopingkonvensjoner, jf. punkt 4 nedenfor. Konvensjonene pålegger imidlertid ikke staten å implementere WADA-koden i norsk lov.

NIF har sluttet seg til WADA-koden som nasjonal olympisk og paralympisk komité, og ADNO som nasjonal antidopingorganisasjon. De er dermed bundet av WADA-koden og tilhørende standarder. WADA-koden er gjennomført gjennom NIFs lov og antidopingregelverk og ADNOs forskrifter om utøverinformasjon, meldeplikt og medisinsk fritak.⁸ Nasjonale særforbund underlagt NIF og deres medlemmer skal overholde WADA-koden, internasjonale standarder og nasjonale antidopingregler, jf. NIFs lov artikkel 12. Nasjonale særforbund skal innarbeide antidopingreglene i sitt eget regelverk, og dermed anerkjenne NIF og ADNOs myndighet til å gjennomføre sine respektive oppgaver på antidopingområdet overfor utøvere og andre personer som er underlagt antidopingregelverket. Dette er en konsekvens av idrettens «pyramidesystem».⁹

Både NIF og ADNO utøver sin virksomhet på privatrettslig grunnlag. ADNOs kontroll- og påtalevirksomhet utledes fra NIFs lov og antidopingregelverk. Medlemmer, underliggende ledd og andre med tilknytning til NIF er forpliktet til å underlegge seg antidopingregelverket og akseptere ADNOs kontroll- og påtalevirksomhet. Den delegerte kompetansen bekreftes i ADNOs vedtekter. Vedtektene spesifiserer i tillegg hvilke andre oppgaver ADNO skal utføre, jf. nærmere punkt 3.3 nedenfor. Stiftelsens virksomhet utøves dermed med grunnlag både i vedtektene, avtaler med andre aktører og foreningsrettslig kompetanse utledet fra NIF.

Foreningsfriheten er hjemlet i Grunnloven § 101 og EMK artikkel 11, men det finnes ingen lov som trekker opp de nærmere rammene for foreningsfriheten. Antidopingarbeidet utføres innenfor et samspill av internasjonal, transnasjonal og nasjonal rett. Dette innebærer at antidopingarbeidet finner sted i et nokså komplekst rettslig farvann.

⁵ Davis, Calvin (2019) « A Citical Analysis of the Legal Effects of the World Anti-doping Code», *LLB Law*, s. 23.

⁶ Jenart, Cedric (2018) «Hybrid Global Administrative Bodies», *European Public Law* 24, No. 3, s. 411–432, s. 423, som viser til belgisk lovgivning.

⁷ Se WADA-koden artikkel 22 og kommentar 112 til bestemmelsen.

⁸ Begrepet «lov» og «forskrift» kan være noe misvisende, ettersom verken NIF eller ADNO har kompetanse til å utøve offentlig myndighet.

⁹ Norske idrettsforeninger inngår i en internasjonal struktur, med en inndeling av internasjonale og nasjonale forbund for den enkelte idrettsgren. På toppen av pyramidestrukturen er the International Olympic Committee (IOC).

3 Gjeldende regulering

3.1 Innledning

Etter WADA-koden skal nasjonale olympiske og paralympiske komiteer sikre at deres antidopingregler og politikk samsvarer med WADA-koden, mens nasjonale antidopingorganisasjoner skal fastsette og håndheve antidopingregler i tråd med bestemmelsene i koden.

I dag er det NIF, i samarbeid med ADNO, som utarbeider og vedtar antidopingregelverket. Regelverket håndheves av ADNO og NIFs domsorganer. Antidopingregelverket er et privatrettslig regelverk, og NIF og ADNO er private rettssubjekter som ikke er gitt kompetanse til å utøve offentlig myndighet. Dette endres ikke av virksomhetens inngripende karakter. NIF og ADNOs kompetanse og rammene for deres virksomhet følger i det vesentlige av foreningsrettens prinsipper.

3.2 NIFs lov og antidopingregelverk

Det fremgår av NIFs lov § 12-1 at målet med idrettens antidopingarbeid er å sikre utøvernes rett til å delta i en dopingfri idrett. Det vises til at doping er forbudt etter idrettens antidopingregelverk, som skal være i samsvar med WADAs bindende regler, herunder WADA-koden. Idrettens antidopingregelverk vedtas av Idrettstinget, eventuelt idrettsstyret, jf. NIFs lov § 1-5.

Gjeldende antidopingregelverk ble vedtatt av NIF med virkning fra 1. januar 2021. Antidopingregelverket gjelder for NIF, NIFs organisasjonsledd og ADNO, samt eventuelt delegerte tredjeparter. Antidopingregelverket inneholder blant annet en definisjon av doping, hva som utgjør brudd på regelverket, bevis, prøvetaking og etterforskning og sanksjoner. Det fremgår at ADNO er den uavhengige nasjonale antidopingorganisasjonen (NADOen) i Norge. ADNO skal sikre at kontroll og påtalevirksomheten organiseres uavhengig av NIF og staten, og skal arbeide for en ærlig og dopingfri idrett blant alle NIFs organisasjonsledd og medlemmer. NIF organiserer doms- og appellorganer i antidopingsaker.

Det fremgår av fortalen til NIFs antidopingregelverk at regelverket er vesensforskjellig fra strafferettslige og sivilrettslige lover:

«Disse antidopingreglene er regler som regulerer vilkårene for utøvelse av idrett. De har til formål å sikre at antidopingregler blir håndhevet på en global og harmonisert måte, og er vesensforskjellige fra strafferettslige og sivilrettslige lover. De har ikke til hensikt å være underlagt eller begrenset av nasjonale krav og rettslige standarder som gjelder for strafferettslige eller sivilrettslige saker, selv om de er ment å brukes på en måte som respekterer proporsjonalitetsprinsippet og menneskerettigheter.»

3.3 Antidoping Norges vedtekter

ADNO har ansvaret for kontroll- og påtalevirksomheten i dopingsaker. ADNO er en uavhengig stiftelse som ble opprettet i 2003 av NIF og Kultur- og kirkedepartementet. ADNO er som stiftelse underlagt reglene i stiftelsesloven, og stiftelsestilsynet har kompetanse til å føre tilsyn og kontroll med stiftelsens virksomhet.¹⁰

Stiftelsens formål og virkeområde fremgår av vedtektenes § 2. Det fremgår at stiftelsen skal bekjempe doping ved å fremme en ærlig og dopingfri idrett, og at stiftelsen er opprettet for å sikre at kontroll- og påtalevirksomheten for dopingsaker organiseres uavhengig av NIF og staten. Stiftelsen skal i medhold av NIFs lov og avtale mellom NIF og stiftelsen arbeide for formålet blant alle NIFs organisasjonsledd og medlemmer.

Stiftelsens virksomhet er særskilt angitt i vedtektene. Det fremgår at stiftelsen skal drive kontrollvirksomhet, herunder fastsette tid og sted for dopingkontroller og innhente faktiske opplysninger for å påvise brudd på NIFs antidopingbestemmelser. Stiftelsen kan videre i samarbeid med andre nasjonale og internasjonale organisasjoner foreta dopingkontroller av utøvere uten medlemskap i NIF. Stiftelsen fastsetter nærmere bestemmelser for planlegging, administrasjon og gjennomføring av dopingkontroller. Stiftelsen skal også fastsette dopingliste over forbudte stoffer gjeldende for NIF i tråd med internasjonale bestemmelser. Stiftelsen har myndighet til å gi dispensasjon fra dopinglisten. Det fremgår av vedtektene at ADNO gjennom en egen påtalenemnd skal utøve påtalevirksomhet knyttet til brudd på NIFs bestemmelser om doping.

Stiftelsen skal videre drive verdi-, informasjons- og forebyggende virksomhet for å bekjempe doping, og selvstendig og i samarbeid med stifterne drive virksomhet for å fremme internasjonalt samarbeid knyttet til bekjempelsen av doping innenfor organisert idrett. Stiftelsen kan videre bidra til forskningsvirksomhet og gi innspill til NIFs praktisering av forbundets verdigrunnlag blant NIFs organisasjonsledd og medlemmer. Stiftelsen kan på uavhengig grunnlag fremme synspunkter, bevisstgjøring og debatt om idrettens grunnverdier og aktuelle verdidilemmaer. Stiftelsen kan også bistå andre rettssubjekter enn NIF med å bekjempe doping.

Stiftelsen består av et styre med seks medlemmer, hvorav tre er oppnevnt av Norges idrettsforbund og tre er oppnevnt av staten.¹¹ Videre har stiftelsen ansatte som inkluderer en daglig leder, dopingkontrollpersonell, testansvarlige og foredragsholdere.¹² I tillegg er det oppnevnt en medisinsk fagkomité og en meldeplikt- og klagekomité.¹³ Endelig har stiftelsen en

¹⁰ Lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser.

¹¹ ADNOs vedtekter (2010) § 4. ADNOs vedtekter finnes her: <https://www.antidoping.no/om-adno/vedtekter>

¹² ADNO (2025) *ansatte*, [Ansatte | Antidoping Norge](#), ADNO (2025) *dopingkontrollører*, [Dopingkontrollører | Antidoping Norge](#) og ADNO (2025) *testansvarlige*, [Testansvarlige | Antidoping Norge](#)

¹³ ADNOs forskrift om medisinsk fritak (2020) § 2 og ADNOs forskrift om meldeplikt og annen utøverinformasjon (2020), vedtatt med hjemmel i NIFs antidopingregelverk art. 5.5.

påtalnemnd utpekt av styret. Påtalnemndens kompetanse fremgår av instruks utarbeidet av styret.¹⁴

ADNOs arbeid finansieres av midler fra Kultur- og likestillingsdepartementet ("spillemidler"), helsemyndighetene og fylkeskommuner. Stiftelsen tilbyr også en rekke tjenester til nasjonale og internasjonale aktører.¹⁵

3.4 Strafferettslig regulering

Dopingovertrедelser er regulert i straffeloven § 234.¹⁶ Det fremgår av bestemmelsens første ledd at den som «ulovlig tilvirker, innfører, utfører, oppbevarer, sender eller overdrar stoff som etter regler fastsatt av Kongen er å anse som dopingmidler» straffes med bot eller fengsel inntil 2 år. Ved uaktsomhet er straffen bot eller fengsel inntil 1 år, jf. tredje ledd. Medvirkning til bruk av dopingmidler «som nevnt i første ledd» straffes tilsvarende, jf. bestemmelsens andre ledd. Forsettlig eller uaktsom grov dopingovertrедelse straffes med fengsel inntil henholdsvis 6 og 3 år, jf. § 235.

Erverv, besittelse og egen bruk av dopingmidler er regulert i legemiddeloven § 24 a, og forsettlige og uaktsomme overtrедelser er straffbart etter lovens § 31 første ledd.¹⁷ Andre ledd bestemmer at erverv, besittelse og bruk av dopingmidler straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder, eller begge deler.

Hva som er å regne som dopingmidler er fastsatt i forskrift.¹⁸ Dopinglisten i forskriften forvaltes av Direktoratet for medisinske produkter (tidligere Statens legemiddelverk). Etter forskriften § 2 kan direktoratet i vedlegg til forskriften fastsette og endre hvilke stoffer som regnes som dopingmidler. Det er ikke avgjørende om et gitt stoff er definert som doping innenfor idrettsorganisasjonenes regelverk. Dopingforskriftens dopingliste må derfor holdes adskilt fra dopinglisten utarbeidet av WADA.

3.5 Svakheter ved dagens regulering

Behovet for å regulere det nasjonale antidopingarbeidet i lov, avhenger av om rettstilstanden er tilfredsstillende i fravær av lovregulering. Alternativet til lovgivning er ikke at antidopingarbeidet utøves i et «rettstomt rom». Regulering av antidopingarbeidet i idretten skjer i hovedsak gjennom NIFs lov og antidopingregelverk og ADNOs vedtekter. Ettersom verken NIF eller ADNO har fått tildelt myndighet til å vedta regelverk eller fatte vedtak som er rettslig bindende i intern rett, utøver de sin virksomhet på privatrettslig grunnlag. ADNOs kontroll- og påtalevirksomhet hviler på et avledet foreningsrettslig grunnlag.

¹⁴ Se ADNOs vedtekter § 6 og Instruks for Påtalnemnden i Antidoping Norge (2018, sist endret 2023) <https://s3.eu-west-1.amazonaws.com/anitidoping/Instruks-for-Påtalnemnden.pdf>.

¹⁵ ADNOs årsregnskap (2023), [Årsregnskap ADNO2023 med-noter.pdf](#)

¹⁶ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff.

¹⁷ Lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler mv.

¹⁸ Forskrift 30. april 1993 nr. 318 om hva som skal anses som dopingmidler.

Foreningsretten er ulovfestet, og det foreligger derfor en viss rettslig uklarhet om hvilke rettslige rammer som gjelder for foreningers kompetanse.¹⁹ Foreninger er langt på vei selvregulerende, ved at de utarbeider egne vedtekter og retningslinjer innenfor de rammene som følger av norsk lov. Foreninger er underlagt en rekke begrensninger i alminnelig lovgivning, herunder skatteloven, arbeidsmiljøloven og avtaleloven.²⁰ Det er ikke gitt en egen lov om foreninger, og den eksisterende lovgivningen stiller i liten grad krav til innholdet av foreningers myndighetsutøvelse overfor det enkelte foreningsmedlem. Det eksisterer imidlertid visse ulovfestede skranker for foreningsfriheten, som begrenser hva NIF og ADNO kan bestemme. Sentralt står det foreningsrettslige legalitetsprinsippet og myndighetsmisbrukslæren, beskrevet nedenfor under punkt 8.2 og 8.4.²¹

Foreningers vedtekter kan anses som en privatrettslig avtale forankret i den private autonomien. Vedtektene fastsetter foreningens virksomhet og hvilken myndighet foreningens organer kan utøve overfor medlemmene. Vedtektene gir uttrykk for en avtalehjemlet delegasjon fra medlemmene til sammenslutningens organer, som gir dem myndighet til å treffe beslutninger med virkning for medlemmene. Medlemmene må som utgangspunkt akseptere at vedtektene påberopes som hjemmel for forbud og påbud.²² Woxholt skriver om dette:

«I rettskildemessig forstand kan vedtektene mv anses som eller sammenlignes med en avtale som binder medlemmene så vel overfor hverandre som overfor sammenslutningen. Dermed tjener de som rettsgrunnlag for en rekke rettigheter og plikter mellom medlemmene og sammenslutningen.»²³

Det kan også fastsettes sanksjoner ved brudd på vedtektsbestemmelsene. Selv om foreningsretten ikke fastsetter mekanismer for tvisteløsning, kan dette være regulert i vedtektene. Det er som utgangspunkt foreningene selv som forfølger og sanksjonerer brudd på egne vedtekter og regelverk. Staten fører ikke noen alminnelig kontroll med foreningers virksomhet. Generelle avtalerettslige regler og foreningsrettslige prinsipper må likevel respekteres.

Dagens foreningsrettslige forankring av antidopingarbeidet er beheftet med enkelte svakheter. Ettersom det ikke finnes noen særskilt lovregulering av foreningers virksomhet, vil NIFs lov og antidopingregelverk samt alminnelige foreningsrettslige prinsipper tjene som de primære rettskildene som rammer inn antidopingarbeidet. Som nevnt knytter det seg en viss usikkerhet til hva som er gjeldende foreningsrett, og hvilke skranker som gjelder for foreningers kompetanse. Dette kan tilsi at det er behov for en konkretisering og presisering av rammene for det nasjonale antidopingarbeidet. I motsetning til en eventuell generell foreningslov, kan en lovregulering av antidopingarbeidet tilpasses idrettens behov og det nasjonale

¹⁹ Høsten 2021 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle utrede forslag til en foreningslov. Utredningen var ferdigstilt 21. juni 2021 og forslaget ligger til behandling i departementet.

²⁰ Lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven), Lov 17. juni 2005 nr. 62 om LOV-arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) og Lov 31. mai 1918 nr. 4 om avslutning av avtaler, om fullmakt og om ugyldige viljeserklæringer (avtaleloven).

²¹ Geir Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven*, Oslo, 2020 s. 289.

²² Geir Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven*, Oslo, 2020 s. 120 og 119.

²³ Geir Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven*, Oslo, 2020 s. 112.

antidopingarbeidet. Et sentralt punkt vil være å ivareta utøvernes rettsikkerhet og deres grunnleggende rettigheter i antidopingarbeidet.

Ettersom ADNO ikke er en medlemsforening, men en stiftelse, gir ikke stiftelsens vedtekter kompetanse til å foreta kontroll og påtale i dopingsaker. ADNO utleder sin kompetanse fra NIFs lov og antidopingregelverket vedtatt av NIF. Formelt sett er det dermed tale om en delegert kompetanse. I teorien kan dermed NIF endre ADNOs kompetanse og virksomhet gjennom endringer i NIFs lov og antidopingregelverket. Dette kan utfordre prinsippet om ADNOs uavhengighet.

Medlemmer av NIF og underliggende organisasjonsledd og andre med tilknytning til NIF er forpliktet til å underlegge seg antidopingregelverket og akseptere ADNOs kontroll- og påtalevirksomhet og domsorganenes kompetanse til å håndtere tvister. Det er imidlertid grenser for foreningers adgang til å fastsette inngripende sanksjoner basert på privat autonomi. En forenings kompetanse til å binde sine medlemmer henger sammen med at det er frivillig å slutte seg til foreningen. Når medlemskap er en forutsetning for å utøve organisert idrett, står ikke den enkelte utøver reelt sett fritt til å melde seg ut. Dette kan tilsi at foreningens kompetanse til å pålegge medlemmene plikter og andre byrder bør reguleres nærmere i lov.

En ytterligere utfordring ved dagens foreningsrettslige regulering, er at håndhevingssystemet avhenger av om utøvere og andre er tilknyttet NIF. Etter vårt syn vil det være en fordel at samtlige idrettsutøvere er omfattet av og underlagt samme kontroll, påtale og disiplinærordning. En felles ordning vil kunne gi en ensartet praksis. I tillegg til å sikre likebehandling, vil dette kunne øke tilliten til det nasjonale antidopingarbeidet.

ADNO utøver en virksomhet som har likhetstrekk med offentlig myndighetsutøvelse. Stiftelsen gjennomfører omfattende kontroller, og håndhever et regelverk som kan ende med sanksjoner med betydelige konsekvenser for de berørte. Regelverket har et pønalt preg ved at utøvere risikerer å bli utestengt fra konkurranser, eller pålegges økonomiske byrder. Jo mer inngripende virksomhet det er tale om, desto større er behovet for å ivareta utøvernes rettsikkerhet og grunnleggende rettigheter. Rettslig uklarhet på antidopingfeltet kan være problematisk sett i lys av utøvernes rettsikkerhetsbehov. Antidopingarbeidets inngripende karakter medfører at utøverne har et særlig behov for vern mot maktmisbruk.

Idrettsorganisasjoner ivaretar i dag funksjoner som etter sin art ligger tett opp til offentlig myndighetsutøvelse, og det er sagt om dette i teorien:

«[T]he transnational self-regulation engaged in by sports organizations is characterized by a particularly high degree of legislative, executive, and judicial authority. Within the autonomous bodies of the sports world, state functions are fulfilled by non-state actors who have the power to lay down binding rules and to impose sanctions where these are violated. Private regulation, bolstered by its anti-doping code, is viewed as the international police-

force of high-level sports; but more than this—it gives the appearance of sitting astride all (sporting) sectors and functioning as a private law-maker and judge.»²⁴

Når antidopingarbeidet utøves av organer som ligger utenfor staten, er det viktig å sikre at arbeidet har tilstrekkelig legitimitet. Behovet for vern av rettssubjektene underlagt antidopingregelverket skyldes særlig ubalansen i makt mellom idrettens organer og utøverne. Som påpekt i teorien, forvalter idrettsbevegelsen stor makt:

«[T]he sports movement is a locus of power, in which the persons who wield authority – the sports organisations – may act in a manner which encroaches on their members’ freedoms, for example by laying down rules of conduct or adopting disciplinary sanctions. It is essential therefore for the way in which sports organisations exercise their powers to be regulated and made subject to respect for athletes’ fundamental rights. Protecting human rights has become a key concern when consolidating the instruments and mechanisms designed to regulate sport, from the viewpoint of both sports organisations and states.»²⁵

I Europarådets håndbok *Human Rights Protection in Europe in the Context of Sports Organisations’ Disciplinary and Arbitration Procedures*, understrekes det at idrettsforeninger kan krenke medlemmenes grunnleggende rettigheter ved utøvelsen av sin virksomhet:

«[T]he powers of sports organisations to make rules, punish and monitor their members are so extensive that they put the former in a position where their actions are liable to impinge on the fundamental rights of the latter, to no less a degree than action by the public authorities would.»²⁶

Staten har en positiv plikt til å sikre at grunnleggende menneskerettigheter ivaretas også i mellomprivate forhold, og staten kan komme til å krenke menneskerettighetene hvis det aksepteres en uinnskrenket adgang til å gjennomføre kontroller og pålegge inngripende sanksjoner uten at det trekkes opp nærmere rammer for virksomheten.

Den norske stat er betydelig økonomisk og politisk involvert i idretten og i antidopingarbeidet, selv om organiseringen av idretten ikke er ansett som en statlig oppgave i dag. En lovregulering vil kunne gi det nasjonale antidopingarbeidet økt legitimitet gjennom å oppstille tydeligere rammebetingelser for aktørene som deltar i arbeidet.

²⁴ Dieter Wolf «Patterns of Legitimation in Hybrid Transnational Regimes: The Controversy Surrounding the Lex Sportiva», *Politics and Governance Volume 5, Issue 1, 2017*, s. 63–74, s. 66.

²⁵ Pierre Cornu, Sabrina Robert-Cuendet og Laurent Vidal, *Human Rights Protection in Europe in the Context of Sports Organisations’ Disciplinary and Arbitration Procedures – Good practice for the sports movement*, 2018, s. 9.

²⁶ Pierre Cornu, Sabrina Robert-Cuendet og Laurent Vidal, *Human Rights Protection in Europe in the Context of Sports Organisations’ Disciplinary and Arbitration Procedures – Good practice for the sports movement*, 2018 s. 42.

4 WADA-koden og internasjonale antidopingkonvensjoner

4.1 Innledning

Staten må ved innrettelsen av det nasjonale antidopingarbeidet overholde prinsippene i WADA-koden og forpliktelser etter internasjonale konvensjoner, herunder UNESCOs og Europarådets konvensjoner om antidoping og den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). De forpliktelser som følger av EMK er nærmere omtalt i punkt 5.6 nedenfor. I det følgende redegjør vi for innholdet i WADA-koden og de forpliktelser som følger av UNESCOs konvensjon om doping i idretten og Europarådets konvensjon om antidoping.

4.2 Kort om WADA-koden

WADA-koden er delt inn i flere deler. **Del 1** (artiklene 1–17) omhandler doping og dopingkontroll. Her blir det blant annet gitt en definisjon av doping, hva som utgjør regelbrudd, regler om bevisbyrde og beviskrav og fremgangsmåten ved søknad om fritak for medisinsk bruk. Videre er det gitt bestemmelser om oppholdsstedsinformasjon, prøvetaking, etterforskning og resultatbehandling samt bestemmelser om høring og sanksjoner ved dopingovertridelser.

Del 2 (artiklene 18–19) inneholder bestemmelser om utdanning og forskning innen antidoping. Artikkel 18 bestemmer at signatarene skal implementere, overvåke og evaluere internasjonale standarder for utdanning. Det fremgår av artikkel 19 at signatarene – i samarbeid med deres respektive statlige myndigheter – skal oppfordre til og fremme forskning innen antidoping.

Del 3 (artiklene 20–21) regulerer roller og ansvar i antidopingarbeidet. Artikkel 20 fastslår WADAs og signatarers ansvar når det gjelder blant annet etterforskningsarbeid, ansvar for å drive utdanningsarbeid og samarbeid med øvrige organisasjoner. I tillegg er det fastslått i artikkel 20.5.2 at de nasjonale antidopingorganisasjonene skal vedta og implementere regelverk i tråd med WADA-koden og øvrig regelverk utarbeidet av WADA. Artikkel 21 knesetter utøvernes, støttepersonells og regionale organisasjoners plikt til å gjøre seg kjent med og overholde reglene for antidoping.

Del 4 (artiklene 23–27) omhandler regler knyttet til aksept, overholdelse, modifikasjon og fortolkning av WADA-koden. Det fremgår av artikkel 23.1 hvem som kan signere koden. Av artikkel 23.2 fremgår det at signatarene må implementere bestemmelsene i WADA-koden uten å foreta materielle endringer av denne. Artikkel 24 fastslår reglene for håndheving og overvåking av hvordan koden. WADAs kompetanse til å endre og utvikle koden fremgår av artikkel 25 og tolkningsregler fremgår av artikkel 26. Endelig fremgår overgangsbestemmelser av artikkel 27.

Vedlegg 1 til WADA-koden oppstiller definisjoner som skal legges til grunn ved tolkningen av kodens bestemmelser. I tillegg har WADA utarbeidet flere internasjonale standarder. Disse inkluderer International Standard for Code Compliance by Signatories (ISCCS) som regulerer hvordan signatarer skal overholde WADA-koden, International Standard for Education (ISE) som gir regler om utdanning og bevisstgjøring om antidoping og International Standard for Testing and Investigations (ISTI) som gir bestemmelser om testing og etterforskning av doping.

WADA har også utarbeidet International Standard for Therapeutic Use Exemptions (ISTUE)²⁷ som regulerer unntak for medisinsk bruk av forbudte stoffer, International Standard for Protection of Privacy and Personal Information (ISPPPI) som har til formål å beskytte personvern og personopplysninger, International Standard for Laboratories (ISL) som stiller krav til laboratorier som analyserer dopingprøver og International Standard for Results Management (ISRM) om håndtering av resultater fra dopingtester.

Endelig er det gitt en såkalt «Prohibited List» som angir en liste over forbudte stoffer og metoder. I henhold til WADA-koden fastsettes listen over forbudte stoffer og metoder minst en gang årlig.

WADA-koden inneholder regler om internasjonal prøving av nasjonale vedtak. Visse avgjørelser kan prøves for CAS, men også WADA selv har en viss prøvingskompetanse. Når det gjelder medisinske fritak, kan WADAs TUE-komité overvåke og gjennomgå (og eventuelt omgjøre) fritak gitt av nasjonale forbund eller antidopingorganisasjoner. En utøver kan også anke en avgjørelse om å nekte medisinsk fritak inn for WADAs TUE-komité.

4.3 UNESCOs Internasjonale Konvensjon mot doping i idretten

Norge er part i UNESCOs konvensjon om antidoping. Konvensjonen ble vedtatt i 2005, og trådte i kraft i 2007. De fleste av verdens stater har tiltrådt konvensjonen.²⁸ Konvensjonen oppstiller forpliktelser knyttet til antidoping med sikte på å harmonisere kampen mot doping i idretten på tvers av landegrenser.²⁹

I tillegg til bestemmelser som koordinerer kampen mot doping på internasjonalt og nasjonalt nivå, inneholder konvensjonen bestemmelser for å fremme nasjonalt og internasjonalt samarbeid. Konvensjonspartene forplikter seg etter artikkel 5 til å vedta egnede tiltak for å etterleve konvensjonens forpliktelser. Det er presisert at tiltak kan omfatte lovgivning, regulering, strategier og forvaltningspraksis.

Nasjonalt samarbeid er regulert i konvensjonens del II og internasjonalt samarbeid i konvensjonens del III. Konvensjonspartene er forpliktet til særlig gjennom nasjonal koordinering å sikre anvendelse av konvensjonen, og statene kan samarbeide med antidopingorganisasjoner, idrettsmyndigheter og idrettsorganisasjoner.³⁰ I tillegg til samarbeid innad i egen stat, skal konvensjonspartene også oppmuntre til samarbeid mellom antidopingorganisasjoner, idrettsmyndigheter og idrettsorganisasjoner på tvers av landegrensene.³¹ Internasjonalt samarbeid om utføring av dopingkontroller og nasjonale tiltak for å legge til rette for slike kontroller er særskilt regulert.³² Partene er også pålagt å støtte WADAs antidopingarbeid.³³

²⁷ Medisinske fritak er i engelsk forkortelse omtalt som TUE.

²⁸ UNESCO, *International Convention against Doping in Sport*, vedtatt 19. oktober 2005, i kraft 1. februar 2007, Paris, Frankrike.

²⁹ Se artikkel 1.

³⁰ Jf. art. 7.

³¹ Jf. art. 13.

³² Jf. art. 12 og 16.

³³ Jf. art. 14.

Sentralt i koordineringsarbeidet står WADA-koden. Koden utgjør ikke en integrert del av konvensjonen, og det er presisert at koden ikke gir grunnlag for folkerettslige forpliktelser for konvensjonspartene.³⁴ Det er imidlertid oppstilt forpliktelser for konvensjonspartene som knytter seg til prinsippene koden hviler på og den nærmere implementeringen av koden.

Den første henvisningen til koden finnes allerede i fortalen, der det er uttalt at UNESCO ved utformingen av konvensjonen *tar hensyn til* WADA-koden. I konvensjonens artikkel 3 er det slått fast at konvensjonspartene forplikter seg til å vedta egnede tiltak som er i overensstemmelse med prinsippene i koden med henblikk på å oppfylle konvensjonens formål. Konvensjonspartene er også forpliktet til å la kodens prinsipper utgjøre grunnlag for de tiltakene de plikter å treffe etter artikkel 5.³⁵ Det er slått fast at pengestøtte eller annen idrettsrelatert støtte til organisasjoner som ikke overholder kodens bestemmelser, helt eller delvis, skal holdes tilbake.³⁶ Statene skal videre legge til rette for, anerkjenne og støtte at antidopingarbeidet skjer i henhold til koden både nasjonalt og internasjonalt.³⁷

Konvensjonen gjør det følgelig klart at WADA-koden står sentralt i antidopingarbeidet. Selv om koden ikke utgjør en integrert del av konvensjonen, er statene forpliktet til å følge kodens prinsipper og å legge til rette for etterlevelse av koden i det nasjonale og internasjonale antidopingarbeidet. WADA-koden blir dermed konvensjonens viktigste verktøy for å sikre harmonisering og koordinering av antidopingarbeidet på tvers av landegrensar.

Siden WADA-kodens prinsipper skal legges til grunn for statenes oppfyllelse av konvensjonens forpliktelser, vil koden være førende for hvilke tiltak, aktiviteter og initiativer konvensjonspartene skal iverksette og støtte opp om. Konvensjonen har også egne bestemmelser om opplæring, informasjonskampanjer og forskning.

Overvåking av statenes etterlevelse av konvensjonen reguleres i del VI. Artikkel 28 etablerer en partskonferanse, som utgjør konvensjonens øverste myndighet. Konvensjonspartene er pålagt å utarbeide nasjonale rapporter om status på etterlevelse av konvensjonsforpliktelsene, som oversendes og granskes av partskonferansen.³⁸

4.4 Europarådets konvensjon om antidoping

Norge har sluttet seg til Europarådets konvensjon om antidoping, som trådte i kraft i 1990. I 2002 ble det vedtatt en tilleggsprotokoll til konvensjonen. Konvensjonens formål er å redusere, og på sikt eliminere, doping i idrett.³⁹

Koordinering og samarbeid står sentralt i konvensjonen. Konvensjonspartene kan, der det er hensiktsmessig, overlate implementeringen av aktuelle konvensjonsbestemmelser til en «designated governmental or non-governmental sports authority or to a sports

³⁴ Jf. art. 4 nr. 2.

³⁵ Jf. art. 4 nr. 1.

³⁶ Jf. art. 11 bokstav c.

³⁷ Se art. 12 bokstav a, og art. 16 bokstav a, f og g.

³⁸ Jf. art. 28, art. 30 og art. 31.

³⁹ Jf. art. 1.

organisation». ⁴⁰ Konvensjonens bestemmelser om koordinering og samarbeid bygger på at hvert land har en eller flere idrettsorganisasjoner, og at statene arbeider sammen med disse og at organisasjonene også samarbeider seg imellom. Noen av de mest sentrale forpliktelsene om koordinering og samarbeid omtales i det følgende.

Konvensjonspartene forplikter seg til å koordinere offentlige myndigheters tiltak og aktiviteter innen antidoping, og til å samarbeide med nasjonale og internasjonale idrettsorganisasjoner. ⁴¹ Konvensjonspartene skal i tillegg oppmuntre sine respektive idrettsorganisasjoner om å klargjøre og harmonisere rettigheter og plikter på antidopingfeltet. Særlig harmonisering av antidopingregler som er basert på enighet mellom internasjonale idrettsorganisasjoner og harmonisering av lister over dopingmidler er fremhevet som viktig, samt harmonisering av prosedyrer for dopingkontroller, håndheving av antidopingregelverk og sanksjoner. ⁴² Konvensjonspartene skal også oppmuntre nasjonale idrettsorganisasjoner til å samarbeide med idrettsorganisasjoner i andre land. ⁴³

Konvensjonen oppstiller også forpliktelser knyttet til dopingkontroller, etablering av laboratorium for dopinganalyse og gjennomføring av opplæring og informasjonskampanjer om doping og skadene som følger av dette. ⁴⁴

I tilleggsprotokollen vedtatt i 2002 er det slått fast at statene plikter å gjensidig godkjenne nasjonale antidopingorganisasjoners kompetanse til å utføre dopingkontroller på deres territorium, i samsvar med vertsnasjonens antidopingregler. Konvensjonspartene skal tilsvarende godkjenne WADAs og dopingkontrollorganisasjoner under WADAs myndighet, sin kompetanse til å gjennomføre dopingkontroller utenfor konkurranser, uavhengig av hvilket territorium kontrollen utføres på. De nasjonale antidopingorganisasjonene skal være sertifisert i henhold til ISOs kvalitetsstandarder for dopingkontroll. ⁴⁵

For å overvåke etterlevelsen av konvensjonen, er det etablert en kontrollgruppe. ⁴⁶ Gruppen kan blant annet vurdere behovet for å revidere konvensjonen, utarbeide anbefalinger til konvensjonspartene om hvilke tiltak som bør treffes for å oppfylle konvensjonens forpliktelser og presentere forslag for hvordan konvensjonens anvendelse kan ytterligere effektiviseres. ⁴⁷ Kontrollgruppen rapporterer om sitt arbeid til Europarådets ministerkomité. ⁴⁸ I tilleggsprotokollen er det slått fast at overvåkingen av konvensjonspartenes gjennomføring av konvensjonene skal forestås av en evalueringsgruppe. Evalueringsgruppens medlemmer velges av kontrollgruppen. ⁴⁹

⁴⁰ Jf. art. 3 nr. 2.

⁴¹ Jf. art. 3 nr. 1, art. 7 nr. 1 og art. 8 nr. 1.

⁴² Jf. art. 7 nr. 2.

⁴³ Jf. art. 8.

⁴⁴ Jf. art. 5, art. 6 og art. 8 nr. 3

⁴⁵ Jf. art. 1.

⁴⁶ Jf. art. 10.

⁴⁷ Jf. art. 11.

⁴⁸ Jf. art. 12.

⁴⁹ Jf. art. 2.

5 Overordnede hensyn ved en fremtidig regulering av antidopingarbeidet i idretten

5.1 Innledning

Ved en fremtidig lovregulering av antidopingarbeidet er det en rekke hensyn som må ivaretas. I tillegg til å overholde de forpliktelser som følger av internasjonale antidopingkonvensjoner, EMK og EØS-retten, må staten sørge for å begrense potensialet for konflikt med WADA-koden. I tillegg må staten ta hensyn til idrettens autonomi og foreningsfriheten, og i størst mulig grad sørge for en klar og hensiktsmessig fordeling mellom lovgivende, utøvende og dømmende funksjoner. En lovregulering av det nasjonale antidopingarbeidet bør også hensynta norsk lovgivningstradisjon.

5.2 Overholdelse av forpliktelser etter antidopingkonvensjonene

Som part til UNESCOs antidopingkonvensjon og Europarådets antidopingkonvensjon, må staten overholde de forpliktelsene som følger av konvensjonene. Staten er folkerettslig forpliktet til å implementere WADA-kodens «prinsipper» nasjonalt. UNESCO-konvensjonen og Europarådskonvensjonen binder Norge som stat, men ikke private aktører som NIF og ADNO. Konvensjonene krever at staten implementerer forpliktelsene nasjonalt, men det stilles ikke spesifikke krav til nasjonal lovregulering.

5.3 Overholdelse av WADA-koden

Aktører som har signert WADA-koden er pålagt å vedta og implementere antidopingregler som ivaretar forpliktelsene i koden. Forpliktelsene kan oppfylles gjennom privat regulering og/eller nasjonal lov eller forskrift. NIF og ADNO er forpliktet til å overholde WADA-koden ved utøvelsen av sitt virke. Samtidig er de underlagt norsk rett.

I den grad det vedtas nasjonal lovgivning, bør denne ikke komme i konflikt med WADA-koden og tilhørende standarder. Dette fordrer en nærmere gjennomgang av bestemmelsene i WADA-koden for å klarlegge hvilket handlingsrom og skjønn det åpnes for. Motstridende regulering vil ha som konsekvens at NIF og ADNO bryter sine forpliktelser etter WADA-koden. De bør derfor ikke pålegges forpliktelser i nasjonal lovgivning som er uforenlig med bestemmelsene i koden. En henvisning til motstridende nasjonal lovgivning vil ikke utgjøre noen unnskyldningsgrunn, og konsekvensen kan bli at NIF og ADNO blir erklært som «non-compliant» av WADA, med de konsekvenser det kan medføre.

Statene bør bestrebe seg på å begrense potensielle konflikter mellom WADA-koden og nasjonal regulering. Ved en slik konflikt vil NIF og ADNO måtte velge mellom å bryte WADA-koden eller norsk lovverk. Risikoen for konflikt mellom nasjonal regulering og forpliktelser etter WADA-

koden ble understreket av UNESCOs Conference of Parties i deres niende møte i oktober 2023.⁵⁰ Det ble pekt på at statene og private aktører underlagt WADA-koden kan falle ned på en ulik tolkning av sine respektive forpliktelser, og at dagens rettslige regulering på antidopingområdet er ufullkommen. Det ble understreket at en NADO kan komme i en situasjon hvor de må bryte med sine forpliktelser etter WADA-koden dersom de pålegges å forholde seg til motstridende nasjonalt regelverk. Ved utarbeidelsen av nasjonalt regelverk, er det derfor viktig å påse at ADNO ikke havner «mellom barken og veden».

Det fremgår av innledningen til WADA-koden at antidopingreglene skal anvendes på en måte som ivaretar proporsjonalitetsprinsippet og menneskerettighetene. Det stilles videre krav til saksbehandlingen og prosessuelle garantier i dopingsaker. Selv om regelverket i noen grad er ment å ivareta grunnleggende menneskerettigheter, er ikke WADA eller idrettens organer forpliktet av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.⁵¹ Det kan derfor ikke uten videre legges til grunn at idrettens regelverk og håndhevelsen av regelverket ivaretar utøvernes rettigheter fullt ut. Statene må derfor påse at antidopingarbeidet ikke utøves på en måte som medfører ansvar for staten.

5.4 Maktfordeling

Statens makt er etter Grunnloven fordelt mellom den lovgivende, utøvende og dømmende makt. Et slikt maktfordelingsprinsipp gjelder ikke fullt ut på idrettens område. WADA-koden bygger likevel på en viss form for maktfordeling. Kodens bestemmelser om utforming, kontroll og håndheving av antidopingregelverket klargjør at ulike aktører har definerte ansvarsområder innen antidopingarbeidet.

WADA har ansvaret for å utvikle og vedlikeholde antidopingregelverket, se eksempelvis WADA-koden artikkel 25 som fastslår prosessen for endring av koden og artikkel 4 om utarbeidelse av dopinglisten. WADA er dermed tillagt rollen som overordnet «lovgiver». Bestemmelsene i WADA-koden implementeres likevel av nasjonale antidopingorganisasjoner. I noen grad utøver de nasjonale antidopingorganisasjonene dermed lovgivende funksjoner.

WADA-koden er utformet på en måte som sikrer full harmonisering på områder hvor like regler er nødvendig, men tillater ellers en viss grad av fleksibilitet ved implementeringen. Det er for eksempel avgjørende at alle signatarer baserer sine avgjørelser på den samme dopinglisten, anvender samme bevisbyrderegler og pålegger samme sanksjoner ved brudd på antidopingreglene. WADA-koden oppstiller derfor visse felles bestemmelser, hvor det ikke åpnes for særlig skjønn. Andre bestemmelser er obligatoriske etter sitt innhold, selv om det ikke er påkrevd med en direkte gjengivelse i det nasjonale antidopingregelverket. Eksempelvis åpnes det for en viss fleksibilitet ved implementeringen av krav til planlegging og gjennomføring av testing og resultatstyringsprosessen.

⁵⁰ Enhancement of the Convention's impact as international public law in the field of sport values, ethics and integrity, ICDS/9CP/Doc.22, tilgjengelig her: [Enhancement of the Convention's impact as international public law in the field of sport values, ethics and integrity - UNESCO Digital Library](#).

⁵¹ Se nærmere punkt 5.6 nedenfor.

Internasjonale idrettsforbund og nasjonale antidopingorganisasjoner er ansvarlige for å anvende og håndheve antidopingregelverket. WADA-koden fastslår at disse skal gjennomføre testing, analysere prøver og håndtere resultater, og gir detaljerte bestemmelser om hvordan disse oppgavene skal utføres, se henholdsvis artikkel 5, 6 og 7. Aktørene kan derfor sammenlignes med den *utøvende* makt slik begrepet tradisjonelt brukes i nasjonale rettssystem.

WADA-koden krever videre at antidopingsaker skal behandles gjennom høringer for uavhengige organer, se artikkel 8. Koden inneholder dessuten regler om anke av beslutninger i antidopingsaker for CAS og nasjonale ankeorganer, se artikkel 13. Høringspanelene og ankeinstansene i antidopingregelverket utøver dermed en form for *dømmende* makt, ved at de tar avgjørelser i konkrete saker basert på et etablert regelverk.

Selv om WADA-koden legger ulike funksjoner til ulike aktører, oppstilles det ikke et fullstendig skille mellom lovgivende, utøvende og dømmende myndighet. Det stilles for eksempel ikke krav om at regulatoriske funksjoner og kontroll- og påtalesfunksjoner ligger til ulike aktører. Etter WADA-koden kan en NADO bekle ulike roller i det nasjonale antidopingarbeidet, blant annet gjennom både å fastsette visse nasjonale antidopingregler og kontrollere og påtale brudd på reglene.

I 2022 signerte 13 NADO-er en erklæring om veiledende prinsipper for fremtidens antidopingarbeid. Erklæringen manet til en åpen og transparent fordeling av roller og ansvar, og et tydeligere skille mellom lovgivende, utøvende og dømmende funksjoner i antidopingarbeidet. I NADOs «Declaration of Guiding Principles for the Future of Antidoping» er betydningen av maktfordeling særlig understreket:

“Separation of powers with a clear division of the roles and responsibilities of the legislative, the executive and the judiciary functions, is a prerequisite for accountability between these functions.

Therefore, separation of powers through creating a system of internal checks and balances within the anti-doping community must be created, with a broad representative legislative power, as well as both executive and judicial powers which are separate, independent, impartial, apolitical and guarded from being controlled by political interests other than anti-doping and clean sports. At the same time, duplication of functions and double seating between the functions must be avoided.”

Et viktig hensyn i det videre lovgivningsarbeidet vil være å sikre en tydelig fordeling av funksjoner og oppgaver i tråd med maktfordelingsprinsippet.

Det nasjonale antidopingarbeidet omfatter både regelverksutforming, kontroll, påtale og domsfunksjoner. I dag utarbeides antidopingregelverket av NIF, i samarbeid med ADNO. Kontroll- og påtalevirksomhet ligger til ADNO, mens tvister avgjøres av NIFs doms- og

appellutvalg. ADNO utarbeider også antidopingregelverk som binder utøverne og andre underlagt antidopingreglene. Meldepliktforskriften er det tydeligste eksempelet på dette.⁵²

Uavhengig av om antidopingarbeidet i fremtiden skal anses å utgjøre offentlig myndighetsutøvelse, bør maktfordelingsprinsippet i størst mulig grad legges til grunn for det nasjonale antidopingarbeidet. I en fremtidig lovgivningsprosess, er det viktig å klargjøre hvilken rolle den enkelte aktør skal ha i det nasjonale antidopingarbeidet. En ordning med uklar rollefordeling kan utfordre systemets legitimitet.

5.5 Statlig innflytelse og kontroll

En fremtidig lovregulering må sikre en viss grad av statlig innflytelse og kontroll over det nasjonale antidopingarbeidet. Kulturdepartementet har i meldingen *Den norske idrettsmodellen* fremhevet at det er en sentral statlig oppgave å sikre gode strukturelle og økonomiske rammebetingelser for gjennomføringen av antidopingarbeidet i Norge.⁵³ Selv om staten ikke har regulert det nasjonale antidopingarbeidet gjennom lov eller forskrift, er det sentralt for staten at norsk idrett har en klar verdimesig forankring.

Antidopingarbeidet er et konkret uttrykk for idrettens verdifundament, og staten er en aktiv med- og støttespiller for antidopingarbeidet innenfor idretten.⁵⁴ Ivaretagelsen av grunnverdier som idrettsglede, fellesskap, helse og ærlighet er en hovedbegrunnelse for at staten gir støtte til NIF. Dette understrekes også av departementet i årlige tilskuddsbrev. Dette tilsier at staten bør ha en viss innflytelse og kontroll med antidopingarbeidet i norsk idrett.

Bekjempelse av doping er også viktig av hensyn til folkehelsen. Bruk av dopingmidler gir en betydelig risiko for negative fysiske og psykiske langtidseffekter. I folkehelsemeldingen – *Gode liv i et trygt samfunn* understreket regjeringen doping som samfunnsproblem:

«Regjeringa har som mål at aksepten for bruk av doping ikkje skal auke blant unge eller blant innbyggjarane generelt. Regjeringa vil føre vidare innsatsen mot doping som samfunnsproblem gjennom samarbeidet med Antidoping Norge.»⁵⁵

Doping som samfunnsproblem lå også til grunn for endringene i legemiddeloven i 2013, hvor bruk og besittelse av dopingmidler ble kriminalisert, jf. punkt 3.4 ovenfor.

⁵² ADNOs styre vedtok Forskrift om meldeplikt og annen utøverinformasjon (meldepliktforskriften) 27. desember 2020. Forskriften ble endret 13. desember 2023, med ikrafttredelse 1. april 2024. Forskriften er vedtatt med hjemmel i NIFs antidopingregelverk artikkel 5.5 og er i samsvar med WADAs regelverk, jf. forskriftens § 1. Forskriften forplikter utøvere på meldepliktlisten å gi bestemt utøverinformasjon slik at det er mulig å gjennomføre effektiv og uanmeldt testing i henhold til testfordelingsplanen.

⁵³ Meld. St. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen* s. 119.

⁵⁴ Meld. St. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen* s. 118.

⁵⁵ Meld. St. 19 (2018–2019) s. 131. Folkehelseperspektivet er også understreket i Meld. St. 30 (2011–2012) *Se meg! alkohol – narkotika – doping*.

5.6 Overholdelse av menneskerettslige forpliktelser

5.6.1 Innledning

Plikten til å verne menneskerettighetene er nedfelt i Grunnloven. Grunnloven § 92 bestemmer at norske myndigheter skal «respektere og sikre» menneskerettighetene. «Respektere» innebærer at myndighetene skal avstå fra inngrep, mens «sikre» indikerer at de også har en aktiv plikt til å sikre borgerne mot krenkelse fra andre.⁵⁶

Grunnloven har helt fra vedtakelsen inneholdt bestemmelser til vern av individene. Ved Grunnlovsrevisjonen i 2014 ble det innført et eget kapittel – kapittel E – som regulerer menneskerettigheter. Noen av bestemmelsene viderefører eldre bestemmelser, mens andre bestemmelser er nye ved 2014-reformen. En rekke av bestemmelsene i Grunnloven har sin parallell i internasjonale menneskerettskonvensjoner, og Høyesterett har lagt til grunn at Grunnlovens rettighetsbestemmelser skal tolkes i lys av sine internasjonale forbilder.⁵⁷ Fremstillingen i det følgende er begrenset til en nærmere omtale av den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), men vi understreker at en fremtidig lovregulering av antidopingarbeidet også må overholde de skranker som oppstilles i Grunnloven.

Den europeiske menneskerettskonvensjon ble vedtatt 4. november 1950, og trådte i kraft 3. september 1953. Konvensjonen gjelder som norsk lov og har forrang ved eventuell motstrid med annen lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.⁵⁸ Konvensjonen beskytter grunnleggende sivile og politiske rettigheter, herunder retten til personlig frihet, rettfærdig rettergang, retten til privat- og familieliv, ytringsfrihet og forsamlingsfrihet. Foreningsfriheten står i en særstilling når det gjelder idretten, og omtales derfor nærmere i punkt 5.7 under.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) dømmer i saker der statene er innklaget for brudd på EMK. Domstolen behandler individuelle saker om konvensjonskrenkelser, og kan avsi dommer som er rettslig bindende for statene. Dersom en stat blir dømt for å ha krenket menneskerettighetene, er det Europarådets ministerkomité som følger opp statens etterlevelse av avgjørelsen.

EMD har lagt til grunn at konvensjonen forplikter statene, og ikke private aktører.⁵⁹ Statene har likevel en positiv forpliktelse etter EMK til å sikre rettighetene og frihetene til personene innenfor deres jurisdiksjon (sikreplikten). Den positive forpliktelsen innebærer at staten må sikre at individer og private organisasjoner ikke krenker andre individers konvensjonsrettigheter. EMD

⁵⁶ HR-2019-2286-A (Maria) avsnitt 59. Grunnloven § 92 kan likevel ikke anses som en inkorporasjonsbestemmelse, som gir internasjonale menneskerettskonvensjoner grunnlovs rang. Hvilken rettslig stilling disse forpliktelsene har i norsk rett avhenger av hvordan de er gjennomført, jf. HR-2016-2554-P (Holship) avsnitt 170.

⁵⁷ Rt-2015-93 (Maria). Høyesterett understreket likevel at det er Høyesterett som har ansvaret for å tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser, jf. dommens premiss 57.

⁵⁸ Lov 21. mai 1999 nr. 39 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

⁵⁹ EMD, 11. februar 2020, *Platini v. Switzerland* avsnitt 59. Domstolen la til grunn at FIFA ikke er direkte bundet av konvensjonen, og undersøkte derfor om Sveits hadde brutt sine positive forpliktelser etter EMK.

har i flere avgjørelser uttalt at statene kan komme i ansvar for handlinger begått av private.⁶⁰ En stat kan altså holdes ansvarlig, dersom myndighetene stilltiende godtar eller støtter individers og organisasjoners handlinger som krenker konvensjonsrettighetene til andre individer innenfor statens jurisdiksjon.⁶¹ I det videre vil vi gå gjennom noen sentrale avgjørelser som viser hvordan EMD har vurdert konvensjonens bestemmelser i saker knyttet til idretten.

5.6.2 Retten til rettferdig rettergang og til et nasjonalt rettsmiddel (EMK artikkel 6 og 13)

EMK artikkel 6 gir enhver rett til rettferdig rettergang. EMD har slått fast at adgangen til rettslig prøving utgjør en integrert del av retten til en rettferdig rettergang.⁶² EMK artikkel 6 stiller videre krav til både organiseringen og sammensetningen av domstolene og prosessuelle garantier.⁶³ Retten til rettferdig rettergang gjelder så vel straffesaker som sivile saker («civil rights and obligations»). EMD har for eksempel lagt til grunn at bestemmelsen gjelder ved suspensjon dersom dette berører vedkommendes rett til å utøve sitt yrke eller dersom vedkommende er pålagt å betale erstatning.⁶⁴

Etter EMK artikkel 6 har enhver rett til tilgang til en «independent and impartial tribunal». Et tvisteløsningsorgan vil kunne anses som et «tribunal» etter EMK artikkel 6 nr. 1, selv om de ikke kan klassifiseres som en av statens domstoler.⁶⁵ EMD har blant annet lagt til grunn at CAS må anses som en «tribunal» etter EMK artikkel 6 nr. 1,⁶⁶ og det samme er lagt til grunn for en privat voldgiftskomiteé i Tyrkia.⁶⁷ EMD har erkjent fordelene ved bruk av internasjonale idrettsvoldgiftsdomstoler, særlig dersom avgjørelsene kan ankes og i siste instans overprøves av en nasjonal domstol.⁶⁸ Hvis det er tale om disiplinærorganer, må organet enten selv overholde kravene i EMK artikkel 6, alternativt må det åpnes for en full rettslig overprøving av et annet organ som overholder disse kravene.⁶⁹

EMK artikkel 13 gir den som med grunn kan hevde at vedkommendes konvensjonsrettigheter er krenket, rett til et effektivt, nasjonalt rettsmiddel. Bestemmelsen krever tilgang til «an effective remedy before a national authority». Forholdet mellom artikkel 6 og 13 har vært adressert i flere av EMDs avgjørelser. EMD har slått fast at anførsler om brudd på øvrige

⁶⁰ Se EMD, 2. oktober 2018, *Mutu and Pechstein v. Switzerland*, avsnitt 64. Se også EMD, 11. februar 2020, *Platini v. Switzerland*, hvor EMD utdypet hvilke positive forpliktelser statene har etter EMK artikkel 8 (retten til privat- og familieliv).

⁶¹ EMD har i en rekke avgjørelser tatt stilling til når staten skal anses å ha jurisdiksjon etter EMK artikkel 1, og dermed er forpliktet til å sikre konvensjonsrettighetene. EMD har blant annet lagt til grunn at Sveits har ansvar for konvensjonskrenkelser begått av CAS, jf. EMD, 2. oktober 2018, *Mutu and Pechstein v. Switzerland* og EMD, 11. juli 2023, *Semenya v. Switzerland*.

⁶² Jf. blant annet EMDs dom 7. mai 2002, *McVicar v. the United Kingdom*, avsnitt 46.

⁶³ EMD, 22. juni 2000, *Coeme et al. v Belgium*, avsnitt 99.

⁶⁴ EMD, 2. oktober 2018, *Mutu and Pechstein v. Switzerland*.

⁶⁵ Se mer om hva som ligger i begrepet «tribunal» i EMD, 2. oktober 2018, *Mutu and Pechstein v. Switzerland* avsnittene 93, 94, 138, 139.

⁶⁶ Se EMD, 2. oktober 2018, *Mutu and Pechstein v. Switzerland* avsnitt 149.

⁶⁷ Se EMD, 28. januar 2020, *Ali Riza and Others v. Turkey* avsnittene 201 til 204.

⁶⁸ Også i EMD, 11. juli 2023, *Semenya v. Switzerland* påpekte domstolen at et «sentralisert» system for behandling av idrettstvister, gjennom CAS, var fordelaktig fordi det sikret en viss sammenheng og konsistens i rettspraksis internasjonalt, se avsnitt 111.

⁶⁹ EMD, 10. februar 1983, *Albert and Le Compte v. Belgium*

konvensjonsrettigheter skal vurderes etter artikkel 13, ikke artikkel 6.⁷⁰ Det er ikke et krav etter artikkel 13 at rettsfølgene tilkjennes av en domstol. Statene har videre et nokså vidt skjønn ved utformingen av nasjonale ordninger for reparasjon ved konvensjonskrenkelser. Det er som utgangspunkt opp til den enkelte konvensjonsstat å bestemme hvilken myndighet som er kompetent til å behandle saker om konvensjonsbrudd, og det stilles ikke krav om domstolsadgang.⁷¹

5.6.3 Retten til privat- og familieliv (EMK artikkel 8)

Antidopingarbeidet i idretten berører også retten til respekt for privat- og familieliv. I *National Federation of Sportpersons' Associations and Unions (FNASS) and Others v. France* vurderte EMD regler om meldeplikt opp mot EMK artikkel 8. EMD slo fast at meldeplikten utgjorde et inngrep i retten til respekt for privatliv og familieliv etter EMK artikkel 8 nr. 1, men falt ned på at inngrepet kunne rettferdiggjøres etter EMK artikkel 8 nr. 2, og at det derfor ikke forelå konvensjonsbrudd.

Dersom det foreligger underbygde og troverdige påstander om konvensjonsbrudd, har EMD lagt til grunn at staten inngående må prøve om private organisasjoners handlinger og private voldgiftsavgjørelser er i strid med konvensjonsrettighetene. Dette gjelder også innen idretten, til tross for dens autonomi.⁷²

5.6.4 Forbudet mot diskriminering (EMK artikkel 14)

EMK artikkel 14 gir et vern mot diskriminering ved utøvelsen av konvensjonsrettighetene (aksessorisk vern). EMDs avgjørelse *Semenya v. Switzerland* er egnet til å illustrere rekkevidden av statenes positive forpliktelse etter EMK.⁷³ Saken gjaldt plikten til å beskytte klageren mot brudd på forbudet mot diskriminering etter EMK artikkel 14. Etter sveitsisk rett, er prøvingskompetansen for CAS-avgjørelser begrenset til spørsmålet om avgjørelsene er i strid med «offentlig orden» («ordre public»)⁷⁴ Klageren hevdet at Det internasjonale friidrettsforbundet (IAAF) hadde vedtatt et diskriminerende regelverk, men hverken CAS eller de sveitsiske domstolene hadde gitt henne medhold. Den sveitsiske domstolen mente at forbudet mot diskriminering falt utenfor begrepet «public order», og vurderte derfor verken forholdet til nasjonal rett eller konvensjonen. EMD kom imidlertid til at klagerens rettigheter etter EMK artikkel 14 var brutt. Den sveitsiske domstolen hadde derfor ikke oppfylt kravet om å effektivt beskytte klageren mot diskriminerende behandling.⁷⁵

⁷⁰ EMD, 10. mai 2001, *Z and others v the United Kingdom*, avsnitt 103. Tilsvarende EMD, 30. september 2010, *Vladimir Polishchuk and Svetlana Polishchuk v Ukraine*, avsnitt 50.

⁷¹ Jf. EMD, 30. oktober 1991, *Vilvarajah and Others v. the United Kingdom* avsnitt 122 og EMD, 26. mars 1987, *Leander v. Sweden* avsnitt 77 bokstav b. I EMDs dom 11. juli 2023 *Semenya v. Switzerland* konkluderte EMD med at det forelå brudd på EMK artikkel 13, ettersom den sveitsiske domstolen ikke hadde gitt klageren tilstrekkelige institusjonelle og prosessuelle garantier for å få prøvd saken. Det var ikke nødvendig med en separat vurdering av artikkel 6 nr. 1, jf. avsnitt 244.

⁷² Noe annet er at konvensjonsrettighetene kan begrenses, og at individene kan gi avkall på dem.

⁷³ Saken er anket inn for behandling i storkammer.

⁷⁴ Sveits skiller mellom internasjonal og nasjonal voldgift, hvor det for nasjonal voldgift er strengere regler for hvilke saker som kan behandles i voldgift fremfor i alminnelige domstoler, se Gunnar-Martin Kjenner og Morten Justad Johnsen (red.) *Idrett og juss*, Oslo 2022, s. 258.

⁷⁵ Se avsnittene 191–195.

Domstolen påpekte at staten har en plikt til effektivt å beskytte individer mot diskriminering, selv om diskrimineringen utføres av private individer eller organisasjoner.⁷⁶ Domstolen adresserte dessuten det problematiske ved idrettsvoldgift og domstolens begrensede prøvingskompetanse. Selv om en slik begrenset prøvingskompetanse kan være berettiget ved kommersiell voldgift, basert på et frivillig samtykke fra likeverdige parter, kan det være problematisk ved idrettsvoldgift, gitt den maktubalansen som foreligger. EMD mente at profesjonelle idrettsutøvere ikke kan gis et dårligere vern enn personer som utøver et mer tradisjonelt yrke.⁷⁷ Den sveitsiske domstolens prøvingskompetanse, begrenset til «public order», var derfor ikke tilstrekkelig.⁷⁸

5.7 Ivaretagelse av foreningsfriheten

En fremtidig lovregulering må hensynta foreningsfriheten. Grunnloven § 101 første ledd fastslår at enhver har «rett til å danne, slutte seg til og melde seg ut av foreninger, herunder fagforeninger og politiske partier». Det følger av bestemmelsens forarbeider at enkeltindivider har rett til å stifte, være del av og motsette seg medlemskap i en forening.⁷⁹ Det gjelder altså både en positiv og negativ foreningsfrihet. Videre uttales det at statens myndigheter er pliktsubjekt etter bestemmelsen, og at foreningsfriheten må tolkes innskrenkende av hensyn til andres menneskerettigheter, herunder retten til privatliv. Grunnloven § 101 må tolkes i lys av EMK artikkel 11.⁸⁰ Dette innebærer at det må innfortolkes en adgang til å gjøre inngrep i foreningsfriheten selv om Grl. § 101 ikke uttrykkelig hjemler slike inngrep.

EMK artikkel 11 første ledd angir utgangspunktet om foreningsfrihet. Andre ledd fastslår at myndighetene kan gjøre inngrep i foreningsfriheten dersom dette er hjemlet i lov, begrunnet i et legitimt formål og nødvendig i et demokratisk samfunn. EMD har uttalt at retten til forsamlings- og foreningsfrihet er fundamental i et demokratisk samfunn, og at adgangen til å gjøre inngrep må tolkes snevert.⁸¹

Inngrep i foreningsretten må ha tilstrekkelig rettslig forankring i nasjonal rett, og det kreves at hjemmelsgrunnlaget er tilstrekkelig tilgjengelig og forutsigbart for de berørte. Dette innebærer at rettsregelen må være så klar og presis at borgerne kan forutse sin rettsstilling.⁸²

⁷⁶ Domstolen uttalte at «domestic courts are under an obligation to ensure real and effective protection against discrimination committed by private individuals», se EMD, 11. juli 2023, *Semenya v. Switzerland* avsnitt 194.

⁷⁷ EMD, 11. juli 2023, *Semenya v. Switzerland*, avsnittene 177–178.

⁷⁸ I EMDs dom 2. oktober, *Mutu and Pechstein v. Switzerland* fant imidlertid EMD at hadde både CAS og den sveitsiske domstolen hadde foretatt en grundig vurdering av klagerens påstander og gitt tilfredsstillende begrunnelser for sine avgjørelser i tråd med EMD-praksis. Avgjørelsene fremsto ikke som vilkårlige eller åpenbart urimelige, og klageren hadde derfor fått tilstrekkelige institusjonelle og prosessuelle garantier i den aktuelle saken, se avsnittene 62–70.

⁷⁹ Dokument 16 (2011–2012) s. 165–166.

⁸⁰ i HR-2016-2554-P (Holship) avsnitt 81, med henvisning til Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i grunnloven, side 163 ff., jf. Innst.186 S (2013–2014), s. 26–27.

⁸¹ Se EMD, 15. oktober 2015, *Kudrevičius and Others v. Lithuania*. Gjengitt av Høyesterett i HR-2022-981-A (Extinction Rebellion) avsnitt 23.

⁸² EMD, 15. oktober 2015, *Kudrevičius and Others v. Lithuania* avsnittene 108–110.

EMK artikkel 11 nr. 2 fastslår at inngrep i foreningsfriheten bare er lovlig dersom dette er nødvendig av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. EMD har slått fast at angivelsen av legitime formål skal tolkes uttømmende.⁸³

Inngrep i foreningsfriheten etter EMK artikkel 11 må videre være «nødvendige i et demokratisk samfunn». Bestemmelsen gir anvisning på en forholdsmessighetsvurdering der hensynet som begrunner inngrepet veies opp mot vern av foreningsfriheten. EMD har fremholdt at myndighetene må begrunne inngrepet i et «pressing social need». Det er ikke tilstrekkelig å vise til at inngrepet er hensiktsmessig eller ønskelig. Myndighetene må videre foreta en «fair balance» mellom de konkurrerende interessene til individet og til samfunnet som helhet.⁸⁴ I forholdsmessighetsvurderingen må inngrepets alvorlighetsgrad hensyntas. Staten har en viss skjønnsmargin når det gjelder vurderingen av om et inngrep er forholdsmessig.

Utgangspunktet er at foreninger har selvbestemmelsesrett og kan fastsette egne interne regler.⁸⁵ EMD har uttalt at det etter omstendighetene kan foreligge brudd på foreningsfriheten dersom et individ blir utestengt av en forening som følge av at sammenslutningen har vilkårlige og inngripende interne regler.⁸⁶ Det er derfor en viss aksept for at nasjonale myndigheter griper inn i foreningers autonomi ved å pålegge foreninger å fastsette interne ekskluderingsbestemmelser som holder en gitt minimumsstandard. EMD har også akseptert at myndighetene griper inn i foreningers selvbestemmelsesrett ved å sanksjonere sammenslutninger som fremmer mål som verken respekterer demokratiske verdier eller øvrige menneskerettigheter.⁸⁷

EMD har videre fastslått at EMK artikkel 11 ikke er til hinder for at nasjonale myndigheter fastsetter formelle krav for å kunne registreres som juridisk enhet. Det kan eksempelvis gis nasjonale bestemmelser om hvordan foreninger etableres og om interne organisasjonsstrukturer for slike.⁸⁸

Den negative foreningsfriheten innebærer at myndighetene i utgangspunktet er avskåret fra å kreve at enkeltindivider stifter medlemskap i foreninger. Det kan likevel gjøres unntak i medhold av EMK artikkel 11 nr. 2. Det kreves i den forbindelse at myndighetene foretar en vurdering av om formålet med obligatorisk medlemskap kan nås gjennom mindre inngripende midler.⁸⁹

Ved utarbeidelsen av en ny lov om antidopingarbeidet i idretten må foreningsfriheten respekteres. En gjennomregulering av antidopingarbeidet i idretten kan medføre omfattende begrensninger på foreningsfriheten.

⁸³ EMD, 15. november 2007, *Galstyan v. Armenia* avsnitt 114.

⁸⁴ EMD, 11. januar 2006, *Sørensen and Rasmussen v. Denmark*.

⁸⁵ Se Kommisjonens beslutning i *Cheall v. the United Kingdom* og EMD, 4. april 2017, *Lovrić v. Croatia* avsnitt 71.

⁸⁶ EMD, 4. april 2017, *Lovrić v. Croatia* avsnitt 72.

⁸⁷ EMD, 10. juli 2018, *En l'affaire Fondation Zehra et autres c. Turquie*, avsnitt 54.

⁸⁸ EMD, 8. oktober 2009, *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan* uttaler EMD seg om dette i avsnitt 72 og 78.

⁸⁹ EMD, 30. juni 1993, *Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*.

5.8 Overholdelse av EØS-rettslige forpliktelser

EØS-avtalens hoveddel er inkorporert i norsk rett ved EØS-loven § 1. Det innebærer blant annet at reglene om de fire friheter gjelder fullt ut som alminnelig norsk lov.

EU-domstolen har konsekvent lagt til grunn at sport er underlagt EU-retten for så vidt det er snakk om økonomisk aktivitet.⁹⁰ EU-domstolen har vært tydelig på at idrettens organisasjoner ikke har noen absolutt autonomi, men at de regler som vedtas og vedtak som fattes kan utfordres både på grunnlag av reglene om fri bevegelse og konkurransereglene. Dette er bekreftet i flere nyere avgjørelser fra EU-domstolen.⁹¹

Selv om EØS-avtalens regler om fri bevegelse i utgangspunktet retter seg mot offentlige myndigheter, følger det av rettspraksis at idrettsforeninger som kan fastsette regulatoriske regler kan være pliktsubjekt etter disse bestemmelsene. Konkurransereglene retter seg mot «foretak», men foretaksbegrepet favner om aktører som utnytter sporten kommersielt.⁹² EU-domstolens praksis på idrettens område er spesiell, ettersom idrettens organer kan anses å være både foretak i konkurransereglenes forstand, og regulator og dermed pliktsubjekt etter reglene om fri bevegelse.⁹³

EU-domstolen har uttalt at også regler som gjelder utøvelsen av idrett kan prøves opp mot EU-retten. I *Meca Medina*, som gjaldt regulering av antidoping i idretten, uttalte EU-domstolen følgende:

*«If the sporting activity in question falls within the scope of the Treaty, the conditions for engaging in it are then subject to all the obligations which result from the various provisions of the Treaty.»*⁹⁴

Den rettslige testen etter fri bevegelse og konkurransereglene vil i slike tilfeller langt på vei være sammenfallende. Det skyldes at EU-domstolen har lagt til grunn en konkurranserettslig test som langt på vei tilsvarer testen etter reglene om fri bevegelse. Det avgjørende er om begrensningene forfølger et legitimt hensyn og er nødvendige, egnede og forholdsmessige.

I *Meca Medina* var EU-domstolen nokså avvisende til at det kan trekkes et skille mellom regler som er nødvendige av hensyn til sporten og rene kommersielle interesser. Saken gjaldt to langdistansesvømmere som ble utestengt i en periode etter å ha testet positivt for et forbudt anabolt steroid. Svømmerne utfordret IOC's regler om dopingkontroll, slik disse var implementert av det nasjonale svømmeforbundet, med henvisning til at reglene var i strid med EU-rettens konkurranseregler og tjenestefriheten. Forbundet mente det ikke var tale om regler

⁹⁰ Sak C-36/74 *Walrave and Koch*, sak C-415/93 *Bosman*, forente saker C-51/96 og C-191/97, *Deliege mv.*

⁹¹ Se blant annet sak C-124/21 P *ISU*, sak C-331/21 *Superleague*, sak C-6808/21 *Royal Antwerp Football Club* og sak C-650/22 *FIFA*.

⁹² Commission (2007) *White Paper on Sport*, (COM(2007) 391 final).

⁹³ Som påpekt av generaladvokat Emilou i sak C-209/23 *RRC Sports GmbH*, kan slike aktører «wear a 'double hat: that of undertaking (competing with the other undertakings active on the market) and that of regulator (shaping the rules under which competition takes place)», se avsnitt 31.

⁹⁴ Sak C-519/04 P *Meca Medina* avsnitt 28.

av økonomisk karakter, men snarere «purely sporting rules», som var unndratt prøving etter konkurransereglene. Argumentet fikk ikke gehør hos EU-domstolen.

Regler som overhodet ikke har noen betydning for idrett som økonomisk aktivitet, kan derimot falle utenfor EU-rettens virkeområde. I en nyere generaladvokatuttalelse, er unntaket angitt slik:

«In my view, the 'sporting exception' encompasses, by and large, the basic 'rules of the game' and some organisational aspects of a non-economic nature: for example, how matches take place (number of players, length of the match, the forms of conduct allowed or disallowed on the pitch, clothing requirements of athletes, and so forth) and how tournaments are structured (number of teams participating, number of matches per tournament, schedule of the matches, and so forth).»⁹⁵

Generaladvokaten understreket at dersom handel og konkurranse innenfor EU ikke påvirkes, er det ikke grunnlag for EU-rettens inngripen, og profesjonelle foreninger og idrettsforbund bør dermed ha en viss grad av autonomi. Han viste til at forsamlings- og foreningsfriheten er beskyttet av EUs Charter om grunnleggende rettigheter artikkel 12. Antidopingregelverket gjelder imidlertid betingelsene for utøvelse av idrett, og gjelder dermed økonomisk aktivitet.⁹⁶

Sportens særtrekk er fremhevet i TFEU artikkel 165, som gir EU kompetanse til å vedta anbefalinger, men ikke å regulere eller harmonisere idrettens regelverk. Det fremgår av nevnte bestemmelse at EU «shall contribute to the promotion of European sporting issues, while taking account of the specific nature of sport, its structures based on voluntary activity and its social and educational function». Også i rettspraksis er «the specific characteristics of sport» trukket frem.⁹⁷

EU-domstolen har slått fast at det kreves domstolsadgang ved brudd på konkurransereglene for at kravet til «effective remedy» skal anses oppfylt.⁹⁸ Generaladvokaten i EU-domstolen har nylig lagt til grunn at nasjonale domstoler må kunne prøve hvorvidt regelverk og vedtak fra internasjonale idrettsforbund overholder EU-retten.⁹⁹ Hensynet til utøvernes effektive rettighetsbeskyttelse vil ifølge Generaladvokaten ikke være ivaretatt gjennom en obligatorisk voldgiftsordning.

5.9 Ivaretagelse av idrettens autonomi

Hensynet til en samfunnsmessig god regulering må forenes med hensynet til idrettens autonomi. Idrettsbevegelsens autonomi er sentralt i reguleringen av idrett. Autonomien innebærer for det første at idrettsorganisasjoner selv fastsetter reglene som gjelder for deres medlemmer, og for det andre at de selv håndhever disse reglene, særlig gjennom sin

⁹⁵ Generaladvokat Emilou i sak C-209/23 *RRC Sports GmbH* avsnitt 22.

⁹⁶ Generaladvokat Emilou i sak C-428/23 *ROGON GmbH & Co. KG* avsnitt 67.

⁹⁷ Sak C-325/08, *Olympique Lyonnais* avsnitt 40. EU-domstolen understreket at «the relevance of those factors is also corroborated by their being mentioned in the second subparagraph of Article 165(1) TFEU.»

⁹⁸ Sak C-124/21 P *ISU*.

⁹⁹ Generaladvokatens uttalelse i sak C-600/23 *Royal Football Club Seraing*.

disiplinærmyndighet.¹⁰⁰ Idrettsorganisasjoner vedtar disiplinærstandarder, som definerer forventet atferd og forbud, fastsetter disiplinærprosedyrer og hvordan disiplinærorganer skal operere og fastsetter sanksjoner for dem som gjør seg skyldige i en overtredelse. Disiplinærreglene må utformes i tråd med WADA-koden, som harmoniserer dopingreglene for alle idretter.

Idrettens regelverk håndheves gjerne av disiplinærorganer og voldgiftsdomstoler med grunnlag i vedtekter utformet av idrettsorganisasjoner. Slike organisasjoner nyter en viss grad av autonomi, men de er likevel underlagt lovgivningen i den stat de er etablert. Grensedragningen mellom idrettens beslutningsmyndighet og offentlig regulering og håndhevelse kan by på særlige utfordringer.

Både EU-kommisjonen og Europarådets parlamentariske forsamling har understreket betydningen av idrettens autonomi. I Kommisjonens White Paper On Sport (2007) understreket Kommisjonen betydningen av «the independence of sports organisations and their right to organise themselves through appropriate associative structures». Europarådets parlamentariske forsamling uttalte i resolusjon 1602 (2008) at «the independent nature of sport and sports bodies must be supported and protected, and their autonomy to organise the sport for which they are responsible should be recognised».¹⁰¹

Idrettens autonomi ble utlagt slik av Europarådets parlamentariske forsamling i Recommendation CM/Rec(2011)3 on the principle of autonomy in sport:

“[T]he autonomy of sport is, within the framework of national, European and international law, the possibility for non-governmental non-profit-making sports organisations to:

- establish, amend and interpret the “rules of the game” appropriate to their sport freely, without undue political or economic influence;*
- choose their leaders democratically, without interference by states or third parties;*
- obtain adequate funds from public or other sources, without disproportionate obligations;*
- use these funds to achieve objectives and carry out activities chosen without severe external constraints;*
- co-operate with public authorities to clarify the interpretation of the applicable legal framework in order to prevent legal uncertainty and contribute, in consultation with public authorities, to the preparation of sports rules, such as competition rules or club rules of sports NGOs, which are legitimate and proportionate to the achievement of these objectives.”¹⁰²*

¹⁰⁰ Pierre Cornu, Sabrina Robert-Cuendet og Laurent Vidal, *Human Rights Protection in Europe in the Context of Sports Organisations’ Disciplinary and Arbitration Procedures – Good practice for the sports movement*, 2018, s. 24.

¹⁰¹ Parliamentary Assembly Council of Europe, *The need to preserve the European Sport Model*, Resolution 1602 (2008).

¹⁰² CM/Rec(2011)3 - Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the principle of autonomy of sport in Europe.

Idrettens autonomi innebærer ikke at regulering av idretten nyter immunitet fra rettslig regulering og kontroll. Som understreket av UNESCOs Conference of Parties – niende møte i oktober 2023:

«For a long time, the fight against doping in sport was exclusively considered a matter of respecting the rules of the game and the private sport legal order. This private sport legal order has long claimed to be "outside the law", in the sense of defending the autonomy of this private legal order vis-à-vis the legal order of States. ... States have gradually taken an interest in the issue of defending the integrity and sincerity of sport, and in particular the fight against doping, which has become an issue of public order.»¹⁰³

I Europarådets håndbok *Human Rights Protection in Europe in the Context of Sports Organisations' Disciplinary and Arbitration Procedures – Good practice handbook No. 5* uttales følgende:

“Sports organisations’ greatest autonomy undeniably relates to regulation of the sport itself. When standards are to be laid down concerning the conduct of sporting competitions – the technical rules of the sport – it is perfectly logical to allow sports organisations the greatest discretion. State intervention in this sphere is neither justified nor appropriate, since the rules which have to be drawn up have a rationale of their own, one which has to be under the control of sports organisations. State courts generally tread very carefully in this area, declining to review the lawfulness of the rules of the game.»¹⁰⁴

Selv om idrettsbevegelsen har betydelig grad av autonomi, er denne autonomien ikke absolutt. Som påpekt av Chapellet, må det utvikles en modell som ligger “somewhere between the ideal of complete autonomy and an undesirable superficial autonomy; it is a question of finding a halfway point between liberalism and interventionism ...”¹⁰⁵

Graden av autonomi i antidopingarbeidet er håndtert ulikt i andre europeiske stater. En gjennomgang gis i punkt 6 nedenfor.

5.10 Tilgjengelighet og transparens

Et fremtidig regelverk på antidopingområdet bør være utformet tilstrekkelig klart. Dersom antidopingarbeidet skal løftes inn i en offentligrettslig sfære, og utgjøre offentlig myndighetsutøvelse, vil det grunnlovfestede legalitetsprinsippet komme til anvendelse. Etter legalitetsprinsippet stilles som utgangspunkt krav om at hjemmelen for inngrep er tilstrekkelig klart utformet.¹⁰⁶

¹⁰³ Enhancement of the Convention’s impact as international public law in the field of sport values, ethics and integrity, ICDS/9CP/Doc.22, tilgjengelig her: [Enhancement of the Convention’s impact as international public law in the field of sport values, ethics and integrity - UNESCO Digital Library](#).

¹⁰⁴ *Human Rights Protection in Europe in the Context of Sports Organisations’ Disciplinary and Arbitration Procedures – Good practice for the sports movement* (2018) s. 34.

¹⁰⁵ Jean-Loup Chappellet, *Autonomy of sport in Europe*, Strasbourg 2010, s. 52.

¹⁰⁶ Se nærmere punkt 8.2 nedenfor.

For det tilfellet at antidopingarbeidet fremdeles skal være privatrettslig forankret, vil det likevel kunne være behov for å fastsette visse rammer for arbeidet i lov eller forskrift.

Legalitetsprinsippet vil også komme inn i et slikt tilfelle. Ettersom både NIF og ADNO er selvstendige privatrettslige rettssubjekter, er de vernet av legalitetsprinsippet. Krav til klar lovhjemmel kan også utledes av EMK artikkel 11 for så vidt gjelder NIF som privat forening. For å kunne gjøre inngrep i foreningsfriheten, må hjemmelen være utformet på en tilstrekkelig klar måte.

Et klart og tilgjengelig antidopingregelverk er av betydning, uavhengig av hvordan antidopingarbeidet organiseres for fremtiden. Det fremgår av fortalen til WADA-koden at enhver signatar skal fastsette regler og prosedyrer som sikrer at alle utøvere, støttepersonell og andre underlagt deres myndighet er informert om og samtykker til å være bundet av antidopingregelverket. For at samtykket skal være reelt, må regelverket være utformet på en tilstrekkelig klar måte.

Betydningen av et klart og tilgjengelig antidopingregelverk er understreket i teorien:

«An effective anti-doping regime must provide athletes with as much notice as possible of the rules that comprise the system. Even though some rules must be kept vague for purposes which are legitimate to anti-doping efforts, anti-doping jurisprudence should generally follow the nullum crimen sine lege certa principle. This principle prohibits determining offenses and punishments on the basis of unclear or undefined rules. Only sufficiently specified sanctions can instruct an arbiter precisely which particular behavior is punishable and how the behavior is to be punished. Ensuring that athletes have proper notice of precise rules whenever possible is essential to maintaining the trust and integrity of the system itself.»¹⁰⁷

For utøvere og andre som er underlagt antidopingregelverket er det sentralt at de kan gjøre seg kjent med hvilke forpliktelser de er underlagt, og hva som er konsekvensene av brudd på slike forpliktelser. Dette utgjør en sentral rettssikkerhetsgaranti, som må ivaretas ved en fremtidig regulering.

¹⁰⁷ Ryan Connolly «Balancing the Justices in Anti-Doping Law: The Need to Ensure Fair Athletic Competition through Effective Anti-Doping Programs vs. the Protection of Rights of Accused Athletes», 5 *Va. Sports & Ent. L.J.* 161, 2006, s. 184.

6 Reguleringen i andre europeiske stater

6.1 Innledning

I dette kapitlet gir vi en oversikt over hvordan andre land har implementert og organisert antidopingregelverket i sin interne rett, og hvordan regelverket kontrolleres og håndheves. Formålet er å gi et grunnlag for å vurdere hva som vil være en hensiktsmessig innretning og organisering av antidopingarbeidet i Norge. Kartleggingen er begrenset til europeiske land, ettersom disse i stor grad må forholde seg til de samme internasjonale forpliktelsene som Norge, som Europarådets konvensjon om antidoping, EMK og EU/EØS-regelverk. Vi har valgt å se nærmere på ordningene i Frankrike, Tyskland, Østerrike, Danmark, Belgia, Finland, Sverige og Storbritannia, for å vise hvilket spenn det er blant implementeringsmodellene i Europa.

Implementeringen av WADA-koden i de europeiske landene varierer. Enkelte land har vedtatt lover som regulerer antidopingarbeidet eller deler av dette.¹⁰⁸ Lovene er i noen land supplert med forskrifter eller regelverk utarbeidet av nasjonale antidopingorganisasjoner. Enkelte land har valgt å implementere antidopingreglene gjennom en bekjentgjørelse eller forskrift alene.¹⁰⁹ En tredje gruppe land har ikke regulert antidopingarbeidet i formell lov eller forskrift, men har overlatt til nasjonale antidopingorganisasjoner å utforme regelverket.¹¹⁰

Når det gjelder den rettslige statusen til de nasjonale antidopingorganisasjonene, kan man grovt sett dele landene i tre grupper. Den første gruppen består av land der de nasjonale antidopingorganisasjonene har status som offentlige organer. Den andre gruppen består av land med antidopingorganisasjoner som formelt sett er private aktører, men som har sitt grunnlag i eller er etablert gjennom lov eller er underlagt et offentlig departement. Den tredje gruppen er land med private antidopingorganisasjoner som ikke har grunnlag i lov eller myndighetsbestemmelser.¹¹¹

6.2 Sverige

I Sverige er WADA-koden implementert gjennom et regelverk om antidoping vedtatt av den nasjonale antidopingorganisasjonen (ADSE).¹¹² Det svenske regelverket er en tilpasset oversettelse av WADA-koden, som oppdateres fortløpende med at WADA oppdaterer sitt regelverk.¹¹³

ADSE er organisert som et aksjeselskap. Selskapet er heleid av den privatrettslige stiftelsen *Antidopingstiftelsen*, som er opprettet av det svenske *Riksidrottsförbundet*.¹¹⁴ Organisasjonen er

¹⁰⁸ Dette gjelder for eksempel Østerrike, Frankrike, Tyskland, Italia og Danmark.

¹⁰⁹ Dette gjelder for eksempel Belgia, Bulgaria, Tsjekkia og Ungarn.

¹¹⁰ Dette gjelder blant annet Storbritannia, Finland, Nederland og Sverige. Se nærmere European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 52–55.

¹¹¹ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 56.

¹¹² European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 219.

¹¹³ Antidoping Sverige, «Nationella regler», 18. oktober 2024 (lest 27. februar 2025), lenke: [Antidoping Sverige](#).

¹¹⁴ Antidoping Sverige, *Antidopingstiftelsen – ägare av Antidoping Sverige AB*, lenke: [Antidoping Sverige](#).

uavhengig av de svenske myndighetene.¹¹⁵ Tidligere var det *Riksidrottsförbundet* som utgjorde den svenske antidopingorganisasjonen.¹¹⁶

Siden antidopingregelverket ikke er vedtatt i lovs form eller inntatt i annet instrument utarbeidet av svenske myndigheter, er det ikke rettslig bindende som sådan. WADA-koden binder imidlertid *Riksidrottsförbundet*, som har skrevet under på koden, og WADA-koden binder dermed også ADSE. Videre binder ADSEs regelverk på kontraktsrettslig grunnlag idrettsutøvere og idrettsforeninger som er tilsluttet det svenske *Riksidrottsförbundet*.¹¹⁷

Ved en mulig dopingsak er det ADSE som i første hånd foretar en utredning for å vurdere om det foreligger brudd på antidopingregelverket. Hvis ADSE mener det foreligger brudd, sender de en form for forenklet forelegg til utøveren, der ADSE redegjør for regelbruddet og foreslår en sanksjon. Utøveren kan da velge å erkjenne regelbruddet og akseptere den foreslåtte sanksjonen, forholde seg passiv og dermed stilltiende akseptere vurderingen av regelbruddet og den foreslåtte sanksjonen, eller begjære at saken skal prøves for *Dopingnämnden*. En avgjørelse fattet av *Dopingnämnden* kan ankes til *Riksidrottsnämnden*, og deretter videre til CAS.¹¹⁸ Både *Dopingnämnden* og *Riksidrottsnämnden* er privatrettslige organisasjoner.

6.3 Danmark

Danmark har vedtatt en antidopinglov, *Lov om fremme af integritet i idrætten*. Loven etablerer Anti Doping Danmark (ADD) som nasjonal antidopingorganisasjon og lovfester dennes kompetanse. Loven er supplert av en bekjentgjørelse fra kulturministeren, der blant annet prosedyren i en dopingsak er fastslått, og der WADA-koden og WADAs dopingliste følger med som bilag.¹¹⁹ Det nærmere regelverket for antidoping i Danmark som tilsvarer en oversatt versjon av WADA-koden, er vedtatt av ADD og *Danmarks Idrætsforbund*.¹²⁰ I Danmark er det også en egen *Lov om forbud mot visse dopingmidler*, der de ulike midlene som er forbudt er listet opp.

ADD er en stiftelse, men like fullt et offentlig organ som ligger under det danske Kulturministeriet. ADD er dermed underlagt den danske offentlighetsloven og forvaltningsloven. Kulturministeren utpeker fire av de seks styremedlemmene i ADD, mens de to øvrige utpekes av idrettsorganisasjonene.¹²¹ Organisasjonen opererer uavhengig av myndighetene, og den danske kulturministeren har ikke kompetanse til å gi instruksjoner til organisasjonens styre i enkeltsaker.¹²²

¹¹⁵ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 219.

¹¹⁶ Riksidrottsförbundet, «Idrottsrörelsens antidopingarbete, 2. september 2024 (lest 27. februar 2025), lenke: [Idrottsrörelsens antidopingarbete - Riksidrottsförbundet](#).

¹¹⁷ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 219–220; Antidoping Sverige, «Nationella regler», 18. oktober 2024 (lest 27. februar 2025), lenke: [Antidoping Sverige](#).

¹¹⁸ Antidoping Sverige, «Ett dopingärendes gång», lest 27. februar 2025, lenke: [Antidoping Sverige](#).

¹¹⁹ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 53 og 165.

¹²⁰ Anti Doping Danmark, Nationale Antidopingregler, lenke: [de-nationale-antidopingregler-2021.pdf](#)

¹²¹ ADD, «Organisation», lest 27. februar 2025, lenke: [Organisation](#)

¹²² European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 165.

Ved mistanke om regelbrudd oppretter ADD sak, og foretar nærmere undersøkelser. ADD treffer ingen avgjørelse i saken, men sender saken, sammen med sin innstilling til sanksjon, til *Danmarks Idrætsforbunds dopingnævn*. Dopingnemnden treffer avgjørelse i saken, som deretter kan ankes videre til *Danmarks Idrætsforbunds Appellinstans*. Derfra kan saken ankes til CAS.¹²³ Både dopingnemnden og appellinstansen er opprettet av *Danmarks Idrætsforbund*, og medlemmene velges av idrettsforbundets representantskap.¹²⁴

6.4 Finland

I Finland er WADA-koden implementert gjennom Finlands antidopingregelverk, som er vedtatt av Finlands nasjonale antidopingorganisasjon (FCEI)¹²⁵. FCEI er en uavhengig privatrettslig organisasjon.¹²⁶ Antidopingregelverket er derfor ikke rettslig bindende som lov, men gjelder på kontraktsrettslig grunnlag for alle registrerte idrettsorganisasjoner og andre organisasjoner som etter avtale har bundet seg til antidopingregelverket, samt idrettsorganisasjonenes medlemmer og konkurransutøvere.¹²⁷

Selv om FCEI ikke er et offentlig organ, blir det finansiert gjennom bevilgninger fra den finske staten. Organisasjonen består av medlemmene *Finlands Olympiska Kommitté*, *Finlands Paralympiska Kommitté*, *Finlands Idrottsläkareförening* og den finske staten, sistnevnte er representert ved Undervisnings- og kulturdepartementet.¹²⁸ FCEIs styre består av en styreleder og seks til syv ordinære styremedlemmer. Undervisnings- og kulturdepartementet har rett til å foreslå to eller tre styremedlemmer, og de øvrige tre medlemmene av FCEI kan foreslå ett styremedlem hver.¹²⁹

Ved mistanke om regelbrudd, er det FCEI som i første omgang utreder saken. FCEI kan treffe avgjørelse i saken dersom idrettsutøveren, etter å ha blitt varslet om saken, ikke nekter for regelbruddet innen en fastsatt frist eller avstår fra å medvirke i behandlingen. I øvrige tilfeller blir saken avgjort og sanksjon ilagt av *Disciplinnämnden for antidopingärenden*. Disiplinærnemnden for antidopingsaker er en uavhengig organisasjon, som er opprettet av FCEI, og medlemmene blir utnevnt på FCEIs årsmøte. Avgjørelser truffet av disiplinærnemnden kan ankes videre til CAS.¹³⁰

6.5 Storbritannia

Storbritannia har ikke en formell lov som omhandler antidoping i idretten, men myndighetene har utarbeidet et policy-dokument på feltet, *UK National Anti-Doping Policy*. Der er det slått fast at Storbritannias parlament gjennom sin ratifikasjon av UNESCOs antidopingkonvensjon formelt

¹²³ ADD, «Dopingsag», lest 27. februar 2025, [Dopingsag](#).

¹²⁴ DIF, «Dopingnævnet», lest 27. februar 2025, [Dopingnævnet | DIF](#); DIF, «DIFs appellinstans», lest 27. februar 2025, [DIF Appellinstans | DIF](#).

¹²⁵ FCEI er den svenske forkortelsen, på finsk har organisasjonen forkortelsen SUEK.

¹²⁶ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 171.

¹²⁷ FCEI, «Regelverk och standarder», lest 27. februar 2025, lenke: [Regelverk och standarder - Suek](#)

¹²⁸ FCEI, «Organisation», lest 27. februar 2025, [Respons - Suek](#)

¹²⁹ FCEI, «Styrelse», lest 27. februar 2025, [Styrelse - Suek](#)

¹³⁰ FCEI, «Handläggning av dopingförseelser», lest 27. februar 2025, [Handläggning av dopingförseelser - Suek](#).

sett har bundet Storbritannias myndigheter til å arbeide for en ren idrett basert på prinsippene i WADA-koden.¹³¹ Policy-dokumentet inneholder blant annet regler om den nasjonale antidopingorganisasjonens virksomhet, oppgaver og kompetanse. WADA-kodens regler er imidlertid ikke inntatt i policy-dokumentet, men er gjennomført i Storbritannias antidopingregelverk, som vedtas og oppdateres av Storbritannias nasjonale antidopingorganisasjon (UKAD).¹³²

UKAD er et offentlig organ, som ligger under departementet for kultur, media og sport.¹³³ Organisasjonens oppgaver og kompetanse er redegjort for i myndighetenes policy-dokument om antidoping.¹³⁴

Ved mistanke om regelbrudd, er det UKAD som håndterer saken i første omgang. UKAD har kompetanse til å ilegge sanksjoner etter brudd på antidopingregelverket. Personen som er påstått skyldig i regelverksbrudd, kan enten godta sanksjonen eller begjære at saken behandles av det nasjonale antidopingpanelet (NADP). NADP er en nasjonal ankedomstol, som er uavhengig av øvrige idrettsorganer, herunder UKAD, og myndighetene. Avgjørelser fattet av NADP kan ankes til CAS. NADP er opprettet i kraft av de britiske myndighetenes policy-dokument om antidoping, og dens virksomhet og kompetanse følger av dette dokumentet. NADP er finansiert av den britiske stat. Domstolen er til en viss grad underlagt statens tilsynsmyndighet, da staten kan fastsette hvilke standarder for kvalitet og kvalitetssikring som skal gjelde for domstolen.¹³⁵

6.6 Østerrike

I Østerrike er antidopingreglene tatt inn i en føderal lov, *Anti-Doping Bundesgesetz*.¹³⁶ Den føderale antidopingloven etablerer den nasjonale antidopingorganisasjonen (NADA Austria) og dens oppgaver og virksomhet. Loven regulerer også idrettsutøvernes og idrettsforbundenes rettigheter og plikter, regler for dopingkontroll, analyse, prosedyrer og forebyggende arbeid.¹³⁷ Det er i den føderale loven om antidoping slått fast at NADA Austria plikter å følge WADAs reguleringer i den grad de er forenlige med østerriksk rett. Loven gjelder for idrettsorganisasjoner og deres medlemmer og arrangementer som mottar føderal støtte.¹³⁸

¹³¹ GOV.UK, «UK National Anti-doping Policy (2021)», *Introduction*, lest 27. februar 2025, [UK National Anti-doping Policy \(2021\) - GOV.UK](#); European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 222.

¹³² GOV.UK, «UK National Anti-doping Policy (2021)», punkt 2.3, lest 27. februar 2025, [UK National Anti-doping Policy \(2021\) - GOV.UK](#).

¹³³ UKAD, «What We Do», lest 27. februar 2025, [What We Do | UK Anti-Doping](#)

¹³⁴ GOV.UK, «UK National Anti-doping Policy (2021)», punkt 2, lest 27. februar 2025, lenke: [UK National Anti-doping Policy \(2021\) - GOV.UK](#).

¹³⁵ UKAD, «Results Management», lest 27. februar 2025, [Results Management | UK Anti-Doping](#); GOV.UK, «UK National Anti-doping Policy (2021) », punkt 6, lest 27. februar 2025, lenke: [UK National Anti-doping Policy \(2021\) - GOV.UK](#); Sport Resolutions, «National Anti-Doping Panel», lest 27. februar 2025, [National Anti-Doping Panel | Sport Resolutions](#).

¹³⁶ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 53 og 141.

¹³⁷ NADA Austria, «Gesetze in Österreich», lest 27. februar 2025, [Gesetze in Österreich](#).

¹³⁸ ÖADR, «Anti-Doping Bundesgesetz», lest 27. februar 2025, [Anti-Doping Bundesgesetz](#).

NADA Austria er organisert som et aksjeselskap.¹³⁹ Selskapet er eid av de føderale myndighetene sammen med landets ni delstater, der de føderale myndighetene er majoritetseier. Selskapet er i hovedsak også finansiert av de føderale myndighetene.¹⁴⁰

Ved mistanke om regelbrudd sender NADA Austria saken umiddelbart til den uavhengige rettskommisjonen for antidoping (ÖADR), som fatter avgjørelse av om det foreligger brudd på antidopingreglene. NADA fatter ikke avgjørelser i saker om regelbrudd. Personen som er mistenkt for brudd på antidopingreglene, kan etter saken er sendt til ÖADR velge å godta regelbruddet og den tilhørende sanksjonen, før kommisjonen behandler saken. Avgjørelser fattet av ÖADR kan ankes til den uavhengige voldgiftskommisjonen (USK), men i saker som gjelder deltakelse i internasjonal konkurranse eller gjelder internasjonale idrettsutøvere, kan avgjørelsen påklages direkte til CAS.¹⁴¹ Både ÖADR og USK sin virksomhet og oppgaver er regulert i den føderale loven om antidoping.¹⁴²

6.7 Tyskland

I Tyskland har man vedtatt en formell lov om antidoping, *Anti-Doping-Gesetz*, som blant annet slår fast forbudet mot doping i idretten.¹⁴³ De nærmere reglene for antidopingarbeidet følger imidlertid ikke av loven, men er inntatt i det nasjonale antidopingregelverket, vedtatt av den nasjonale antidopingorganisasjonen (*NADA Deutschland*).¹⁴⁴

Den nasjonale antidopingorganisasjonen er organisert som en privat stiftelse. Det er i antidopinglovens memorandum gitt tilslutning til den nasjonale antidopingorganisasjonen, men ingen av lovens bestemmelser regulerer antidopingorganisasjonens virksomhet eller organisering.¹⁴⁵

Ved mistanke om regelbrudd starter *NADA Deutschland* undersøkelser og foretar en rettslig vurdering av saken. Organisasjonen utsteder et varsel med en foreslått sanksjon, som sendes utøveren. Utøveren kan velge å godta sanksjonen, eller vedkommende kan begjære en disiplinærhøring av saken.¹⁴⁶ Hvis utøveren begjærer en disiplinærhøring, sender *NADA Deutschland* en søknad til den tyske voldgiftsdomstolen for idrett (*Deutschen Sportschiedsgericht*). Den tyske voldgiftsdomstolen for idrett er et privatrettslig og uavhengig tvisteløsningsorgan, som ligger under det tyske voldgiftsinstituttet (*die Deutsche Institution für Schiedsgerichtsbarkeit – DIS*). Domstolen er en voldgiftsdomstol i tråd med den tyske sivilprosessloven. Saksgangen for den tyske voldgiftsdomstolen for idrett reguleres av

¹³⁹ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 141.

¹⁴⁰ NADA Austria, «Organisation», lest 27. februar 2025, [Organisation](#); Councel de L'Europe, Anti-Doping Questionnaire: Implementation of anti-doping policies in 2022 – Austria, [Questionnaire](#).

¹⁴¹ NADA Austria, «Anti-Doping Verfahren», lest 27. februar 2025, [Anti-Doping Verfahren](#); ÖADR, «Schematischer Ablauf», lest 27. februar 2025, [Schematischer Ablauf](#).

¹⁴² NADA Austria, «Gesetze in Österreich», lest 27. februar 2025, [Gesetze in Österreich](#).

¹⁴³ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 175.

¹⁴⁴ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 53.

¹⁴⁵ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 175.

¹⁴⁶ NADA, «Result management», lest 28. februar 2025, [Results management](#).

prosessuelle regler for tvisteløsning på idrettsfeltet, utarbeidet av det tyske voldgiftsinstituttet.¹⁴⁷

6.8 Frankrike

Franske myndigheter vedtar forordninger som skal implementere reglene i WADA-koden, og forordningenes bestemmelser inkorporeres deretter i den franske sportsloven, *Code du sport*. Forordningene vedtas med jevne mellomrom, for å sørge for at de er i tråd med WADA-koden etter hvert som denne endres. Sportsloven etablerer også den franske antidopingorganisasjonen (AFLD) og dennes virksomhet.¹⁴⁸

AFLD er organisert som et uavhengig offentlig organ.¹⁴⁹ Før 2018 fungerte AFLD både som påtalemyndighet og dømmende myndighet i saker om brudd på antidopingreglene. Dette ble erklært grunnlovsstridig, og det ble ved forordning vedtatt av franske myndigheter opprettet en sanksjonskomité (*la commission des sanctions*), som skal være uavhengig av AFLDs styre og som har sitt eget sekretariat. Sanksjonskomiteen har ansvar for å fatte avgjørelser i saker om brudd på antidopingregelverket. En sak om mulig regelbrudd opprettes av AFLD, før den avgjøres av sanksjonskomiteen. Gangen i en antidopingsak og sanksjonskomiteens sammensetning og kompetanse følger av sportsloven og dens forskrifter, og av komiteens egen forretningsorden.¹⁵⁰

6.9 Belgia

I Belgia er det ingen formell lov som regulerer arbeidet med antidoping i idretten. Antidopingreglene, herunder WADA-koden, er implementert gjennom forordninger vedtatt på regionalt nivå. Belgia har følgelig en desentralisert regulering av antidopingarbeidet.¹⁵¹

En følge av Belgias desentraliserte regulering er at det er etablert fire nasjonale antidopingorganisasjoner. Det eksisterer en organisasjon for henholdsvis den nederlandsk-, fransk- og tysk-språklige delen av Belgia, samt en fjerde organisasjon for den tospråklige hovedstadsregionen Brussel.¹⁵² De regionale myndighetene i hver av disse fire regionene har vedtatt hver sine forordninger om antidoping. De nærmere reglene for antidopingarbeidet er fastsatt i disse forordningene.¹⁵³

De nasjonale antidopingorganisasjonene er organisert på ulikt vis. I Flandern er antidopingorganisasjonen lagt under avdelingen for idrett hos de flamske myndighetene.¹⁵⁴ I Vallonia er det direktoratet for antidoping som utgjør den nasjonale antidopingorganisasjonen.¹⁵⁵ Den nasjonale antidopingorganisasjonen i Brussel ligger under byens «felles

¹⁴⁷ DIS, «The German Court of Arbitration for Sport», lest 28. februar 2025, [DIS - German Sportschiedsgericht: The Court](#).

¹⁴⁸ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 173.

¹⁴⁹ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 173.

¹⁵⁰ AFLD, «La commission des sanctions», lest 28. februar 2025, [La commission des sanctions - AFLD](#).

¹⁵¹ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 144.

¹⁵² European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 144.

¹⁵³ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 145 (Flandern), s. 147 (Vallonia), s. 149 (Brussel) og s. 151 (den tysk-språklige regionen).

¹⁵⁴ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 145.

¹⁵⁵ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 147.

samfunnskommisjon»,¹⁵⁶ som blant annet har myndighetskompetanse innenfor helsefeltet.¹⁵⁷ I den tysk-språklige regionen er det idrettsavdelingen i regionens myndigheter som operer som antidopingorganisasjon.¹⁵⁸ Samtlige regioner har følgelig antidopingorganisasjoner som er organisert som offentlige organer, og som er fullt ut finansiert av de belgiske myndighetene. Organisasjonene er opprettet i kraft av forordninger vedtatt for hver region.¹⁵⁹

Det er inngått en samarbeidsavtale på feltet for antidoping i idretten, og avtalen er ment å skulle koordinere antidopingregelverket i de ulike regionene, slik at det samsvarer med WADA-koden.¹⁶⁰

Det er opp til hver enkelt av de regionale antidopingorganisasjonene å utarbeide en prosedyre for hvordan brudd på antidopingregelverket skal håndteres. Håndteringen av en sak om regelbrudd varierer derfor noe i de ulike regionene. I Flandern og Brussel har man et system der det er to spor for behandling av en sak om brudd på antidopingregelverket. Idrettsforbundene kan fatte beslutning om regelbrudd, men i de tilfellene idrettsforbundene ikke har den nødvendige kompetansen, er det den regionale antidopingorganisasjonen som fatter avgjørelsen. I Vallonia og den tysk-språklige regionen avgjøres en sak om mulig brudd på antidopingregelverket av en egen disiplinærkomité, som ikke er en del av de regionale antidopingorganisasjonene.¹⁶¹

6.10 Oppsummering

Gjennomgangen viser at det er et stort spenn i hvordan de europeiske landene har valgt å implementere WADA-koden. Landene kan plasseres på en skala, der man i den ene enden finner land der myndighetene ikke formelt sett er involvert i antidopingarbeidet, ved at arbeidet reguleres, kontrolleres og håndheves av privatrettslige aktører. I midten av skalaen har man land med noe større grad av myndighetsinvolvering. Dette kan være i form av at deler av arbeidet eller organiseringen av dette følger av lov eller annen myndighetsutøvelse og at arbeidet helt eller delvis utføres av offentlige organer. I den andre enden finner man land som har regulert antidopingregelverket i formell lov, hvor også kontroll og håndheving av antidopingregelverket utøves av offentlige organer.

Land med lav myndighetsinvolvering er Sverige, Finland og Tyskland. Alle disse tre landene har en nasjonal antidopingorganisasjon som er privatrettslig, uten at organisasjonens etablering eller nærmere oppgaver og ansvar på antidopingfeltet er regulert i formell lov. Antidopingregelverket som gjennomfører WADA-koden er utarbeidet av de nasjonale antidopingorganisasjonene, uten grunnlag i lov, forskrift eller forordning, og saker om regelbrudd behandles og avgjøres av privatrettslige organisasjoner.

¹⁵⁶ På engelsk: «Joint Community Commission».

¹⁵⁷ Se European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 149.

¹⁵⁸ Se European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 151.

¹⁵⁹ Europarådets kontrollgruppe, *Monitoring group evaluation report: Evaluation visit to Belgium, 2023*, s. 3.

¹⁶⁰ European Commission (2017), *Anti-Doping and Data Protection*, s. 144.

¹⁶¹ Europarådets kontrollgruppe (2023), *Monitoring group evaluation report: Evaluation visit to Belgium*, s. 4–5.

Land med høy grad av involvering fra myndighetene er Østerrike og Frankrike. Begge land har regulert antidopingarbeidet i formell lov. I Frankrike er den nasjonale antidopingorganisasjonen og tvisteløsningsorganet som fatter avgjørelser i antidopingsaker offentlige organer. I Østerrike er den nasjonale antidopingorganisasjonen organisert som et privatrettslig selskap, men selskapet er heleid av offentlige myndigheter. Selskapets virksomhet og oppgaver, samt tvisteløsningsorganenes virksomhet og oppgaver, er regulert i formell lov.

I midten av skalaen finner man Storbritannia, Danmark og Belgia. Alle de tre landene har antidopingorganisasjoner som har status som offentlige organer. Belgia står i en særstilling, med sin desentraliserte organisering av antidopingarbeidet, men selv om det er noe ulik organisering i de ulike regionene, er et fellestrekk at antidopingregelverket er gitt gjennom forordninger vedtatt av de regionale myndighetene. I Storbritannia og Danmark er selve antidopingregelverket som implementerer WADA-koden ikke vedtatt i lovs form, men antidopingorganisasjonen er opprettet og dens oppgaver og virksomhet er regulert i enten lov eller i medhold av myndighetsdokument. Danmark har privat tvisteløsningsordning, mens Storbritannia har en tvisteløsningsordning som til en viss grad er underlagt offentlig styring.

7 Alternativer for fremtidig regulering

7.1 Innledning

En fremtidig regulering av antidopingarbeidet i idretten kan innrettes på ulike måter. Et grunnleggende spørsmål er om antidopingarbeidet fremdeles bør ha en privatrettslig forankring, eller om det bør løftes inn i en offentligrettslig sfære. Som påpekt av Boe, er det ikke noe skarpt skille mellom privatrett og offentlig rett:

«Etter mitt syn bør skillet mellom privatrett og forvaltningsrett ikke oppfattes som absolutt, skarpt og bestandig påkrevd å trekke («enten det ene eller det annet»). Snarere kan skillet ses som et praktisk nyttig begrepteoretisk verktøy, en juridisk konstruksjon som en bør være forsiktig med å trekke rettslige konsekvenser fra; klassifikasjoner er tross alt noe annet enn regler. Ett felt i gråsonen kan domineres av privatrettslige regler, men kan måtte suppleres av enkelte forvaltningsrettslige regler – som inhabilitetsregler og regler om offentlighet. Omvendt kan tilsynelatende regulær forvaltningsvirksomhet undertiden ha så mye å gjøre med privatrettslig tenkemåte at feltet får «hybrid karakter». Grensetilfeller kan oppstå, og da kan ulike former for kombinasjoner av privatrett og offentlig rett være aktuelle.»¹⁶²

Som sitatet viser, kan det legges til rette for «skreddersøm», ved å hente regler fra både privatretten og offentligretten.

Kartleggingen av antidopingarbeidet i andre europeiske land (punkt 6) viser stor variasjon. Enkelte land har innlemmet idrettens antidopingarbeid som helhet i den offentlige sfæren, mens andre land har en ren privatrettslig regulering av antidopingarbeidet, uten noen formell lov som tar opp i seg selve regelverket eller setter rammer for virksomheten. Når departementet vurderer hvordan det nasjonale antidopingarbeidet bør innrettes for fremtiden, vil man ikke finne et entydig svar internasjonalt. Det må heller ses hen til svakhetene ved dagens rettstilstand, og hvilke endringer som bør innføres for å avbøte disse. Hvilke konsekvenser det vil ha å innrette antidopingarbeidet som henholdsvis myndighetsutøvelse og utøvelse av privat autonomi med forankring i foreningsretten, er nærmere omtalt i punkt 8 nedenfor.

Antidopingarbeidet omfatter både utarbeidelse av regelverk, kontroll og påtalevirksomhet og tvisteløsning. Dette utgjør noe forenklet sagt lovgivende, utøvende og dømmende funksjoner. Ved en fremtidig regulering av antidopingarbeidet, vil det være et sentralt spørsmål om disse funksjonene skal vurderes samlet eller hver for seg. Når spørsmålet er om antidopingregelverket i fremtiden skal ha en privatrettslig eller offentligrettslig forankring, må det vurderes nærmere om disse funksjonene kan splittes opp, slik at enkelte funksjoner utøves på privatrettslig grunnlag, mens andre funksjoner utøves på offentligrettslig grunnlag. Eksempelvis blir spørsmålet om man kan legge opp til en løsning hvor et offentlig organ håndhever et privatrettslig regelverk eller motsatt, at en privat aktør håndhever et offentligrettslig regelverk.

¹⁶² Erik Magnus Boe, «Eierrådighet som myndighetsinstrument i samfunnsregulering», *Lov og rett nr.1*, 2024, s. 62–76, s. 63.

Når det gjelder utarbeidelse av antidopingregelverk og håndhevelsen av dette gjennom kontroll og påtale, er det imidlertid en tett forbindelse. Etter vårt syn vil det være betenkelig å skille mellom fastsettelsen av antidopingregelverket og kontroll- og påtalevirksomheten. Hvis regelverket anses å være av privatrettslig karakter, vil det være lite naturlig å anse kontroll og påtale som offentlig myndighetsutøvelse. Motsatt, dersom antidopingregelverket nedfelles i lov eller forskrift, vil det etter vårt syn være hensiktsmessig at også kontroll- og påtale utgjør offentlig myndighetsutøvelse.

Slik vi ser det står imidlertid domsfunksjonen i en særstilling. Det er flere eksempler på at staten tilveiebringer offentlige tvisteløsningsorganer som håndterer tvister basert på et privatrettslig regelverk.¹⁶³ Det er derfor ikke noe til hinder for å etablere en offentligrettslig tvisteløsningsmekanisme i dopingsaker, uavhengig av om antidopingarbeidet for øvrig klassifiseres som offentligrettslig eller privatrettslig.

7.2 Kan og bør antidopingregelverket nedfelles i forskrift?

Departementet har bedt om en vurdering av hvordan det nasjonale antidopingregelverket bør fastsettes. Det nevnes at reglene kan fastsettes av ADNO eller KUD i forskrift. Departementet ønsker en drøftelse av de prinsipielle sidene ved at en slik forskrift i hovedsak vil måtte implementere et internasjonalt regelverk utarbeidet av en privatrettslig stiftelse.

Et regelverk kan kategoriseres ut ifra om det er bindende som følge av at det er vedtatt av offentlige myndigheter med lovgivnings- eller vedtakskompetanse eller om det er bindende på foreningsrettslig eller avtalerettslig grunnlag. Spørsmål er om regelverket er bindende i kraft av bindende myndighetsregulering eller i kraft av privat autonomi.

Foreningsretten åpner for at private aktører kan fastsette egne reguleringer gjennom bruk av sin private autonomi. Antidopingregelverket binder i dag utøvere og andre i kraft av privatautonomien. Dette vil være annerledes dersom regelverket nedfelles i forskrift. I et slikt tilfelle vil det være tale om en offentligrettslig regulering. Ettersom regelverket er inngripende for adressatene, kommer det grunnlovfestede legalitetsprinsippet til anvendelse, jf. punkt 8.2 nedenfor. I tillegg til å oppstille et krav om lovhjemmel for inngrep, stiller legalitetsprinsippet krav til hjemmelens klarhet. Høyesterett har lagt til grunn at klarhetskravet varierer blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes, jf. Rt. 1995 s. 530 (Fjordlaks). Ettersom antidopingregelverket kan hjemle inngripende kontrolltiltak og sanksjoner, må det stilles særlige krav til klarhet. Dette kan reise særlige utfordringer dersom WADA-koden gjennomføres direkte i forskrift.

En dynamisk henvisning til WADA-koden vil innebære en inkorporering av en privat standard, slik at denne gjøres bindende som norsk lov. Adressatene vil da være forpliktet etter et privat

¹⁶³ Det er i dag flere forvaltningsorganer som treffer avgjørelser i rettslige tvister mellom private, jf. omtalen i NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt* s. 69 flg. Som eksempler på tvisteløsningsnemnder nevnes Diskrimineringsnemnda, Domeneklagenemnda, Forbrukerklageutvalget, Husleietvistutvalget (HTU), Pasientskadenemnda, Tvisteløsningsnemnda og Vederlagsnemnda.

regelverk som utvikler seg uten direkte myndighetsinvolvering. En slik løsning er valgt i Belgia, hvor det i belgisk lovgivning henvises til WADA-koden som bindende norm.

Etter vårt syn er det betenkeligheter ved å implementere WADA-koden i forskrift. Dette ville i realiteten innebære at WADA-koden gis status som norsk intern rett, og dermed innebære at staten gjør reguleringen til sin egen. Dette innebærer i realiteten en form for delegasjon av lovgivningskompetanse til WADA. Regelverket vil videre være lite tilgjengelig for adressatene, og dette utgjør en rettssikkerhetsutfordring. Et alternativ kan være å implementere utvalgte deler av WADA-koden i forskrift, eksempelvis dopinglisten. I Danmark er WADAs dopingliste inntatt i forskrift, og departementet kan vurdere om en tilsvarende løsning er hensiktsmessig for Norges del. Etter vårt syn vil det imidlertid være betenkelig å gjennomføre *hele* WADA-koden gjennom nasjonal forskrift.

WADA-koden er et privatrettslig regelverk som binder de som har signert koden. En dynamisk implementering av WADA-koden ville i realiteten innebære at staten står inne for at WADA-koden ivaretar utøvernes og andres rettssikkerhet på en betryggende måte, i tråd med statens menneskerettslige og EØS-rettslige forpliktelser. Når WADA-koden endres, vil også norsk lov bli endret, uten at den norske lovgivningsmyndigheten er involvert. En slik løsning vil etter vårt syn være betenkelig. For det tilfellet at antidopingregelverket skal inntas i forskrift, bør forskriften tilpasses både WADA-koden og statens forpliktelser etter internasjonale konvensjoner, og det bør også sikres tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier.

Etter vårt syn bør antidopingregelverket fremdeles være et privatrettslig regelverk. WADA-koden er etter sin art og karakter privatrettslig, og slik vi ser det vil det være naturlig at det tilsvarende gjelder for den nasjonale gjennomføringen av bestemmelsene som regulerer plikter for utøvere og andre underlagt WADA-koden. Et særlig spørsmål blir dermed hvilken aktør som bør ha ansvar for å gjennomføre antidopingregelverket nasjonalt. En mulighet er å legge dette til en egen regelverkskomité som oppnevnes av ADNO. På denne måten sikres en armlengdes avstand fra ADNOs rolle som kontroll- og påtaleorgan. Departementet kan vurdere om regelverket bør sendes departementet for godkjenning. Vi understreker likevel at det primært vil være tale om å gjennomføre bestemmelser som allerede følger av WADA-koden, og at regelverkskomiteen vil ha begrenset handlingsrom ved den nasjonale implementeringen.

7.3 ADNO som offentlig organ eller utøver av offentlig myndighet

7.3.1 Innledning

I det følgende drøfter vi hvorvidt ADNOs virksomhet bør løftes inn i en offentlig sfære. Dette kan enten gjøres ved at ADNO får tildelt offentlig myndighet, eller ved at ADNO gis status som forvaltningsorgan. Hva dette innebærer, og hva som skiller disse alternativene, drøftes i det følgende og vi redegjør nærmere for vårt syn.

7.3.2 ADNO som forvaltningsorgan

I en fremtidig ordning kan ADNO gis status som forvaltningsorgan, og organets kompetanse, regelverk og øvrige virksomhet kan fastsettes nærmere i lov og forskrift. I et slikt tilfelle vil de

reglene som gjelder for offentlig myndighetsutøvelse også gjelde for ADNO. Dette omfatter blant annet regler om saksbehandling, offentlighet og overprøving av avgjørelser. ADNO vil også som offentlig organ være pliktsubjekt etter internasjonale konvensjoner, herunder EMK. Det kan imidlertid gis særlige regler i lov som fraviker reglene i øvrig lovgivning for ADNOs virksomhet (*lex specialis*).

Det fremgår av forvaltningsloven § 1 at loven som utgangspunkt gjelder for «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer». Som forvaltningsorganer regnes «et hvert organ for stat eller kommune.» Private rettssubjekter regnes bare som forvaltningsorganer i saker hvor de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter.¹⁶⁴

ADNO er per i dag ikke å anse som et forvaltningsorgan. Selv om det ikke er utelukket at stiftelser kan utgjøre forvaltningsorganer, er dette betinget av at stiftelsen er opprettet og finansiert av staten for å løse oppgaver innenfor statens eget ansvarsområde.¹⁶⁵ I vurderingen av om en stiftelse utgjør et forvaltningsorgan, må det særlig ses hen til virksomhetens art, graden av økonomisk og organisatorisk tilknytning til det offentlige og i hvilken grad stiftelsen er et redskap for offentlig politikk eller utfører offentlige oppgaver. Det er ikke tilstrekkelig at virksomheten i det vesentlige finansieres av overføringer fra det offentlige. ADNOs virksomhet og formål tilsier at stiftelsen ikke er et forvaltningsorgan i dag.

Dagens organisering er imidlertid ikke til hinder for at ADNO kan innrettes som et forvaltningsorgan for fremtiden. Dette fordrer endringer i ADNOs mandat og virke. Private rettssubjekter vil som utgangspunkt bare anses som forvaltningsorganer hvis det fullt ut eller i det vesentlige er offentlig eid. Stiftelser kan i enkelte tilfeller regnes som «organ for stat eller kommune» når de er opprettet av det offentlige utelukkende med formål å ivareta en bestemt offentlig oppgave.¹⁶⁶ Dersom ADNO skal omdannes til et forvaltningsorgan, vil dermed stiftelsens kontroll- og påtalefunksjon som utgangspunkt måtte defineres som en offentlig oppgave.

Etter vårt syn er det neppe behov for å omdanne ADNO til et forvaltningsorgan. Dersom antidopingarbeidet skal løftes inn i en offentlig sfære, vil et mer nærliggende alternativ være å anse ADNO som et privat rettssubjekt som utøver offentlig myndighet.

7.3.3 ADNO som utøver av offentlig myndighet

Private aktørers virksomhet utgjør bare offentlig myndighetsutøvelse dersom de er tildelt kompetanse til å handle på vegne av det offentlige. Hva som utgjør «offentlig myndighetsutøvelse» må fastlegges med utgangspunkt i forvaltningslovens vedtaksbegrep.

¹⁶⁴ Skillet videreføres i den nye forvaltningsloven, jf. lov 20. juni 2025 nr. 81 om saksbehandlingen i offentlig forvaltning § 2. Loven har ennå ikke trådt i kraft.

¹⁶⁵ Se til illustrasjon Justisdepartementets lovavdelings tolkningsuttalelse 4. mars 1998, hvor det ble lagt til grunn at Stiftelsen Miljømerking i Norge, som administrerer miljømerket Svanen, utgjør et forvaltningsorgan.

¹⁶⁶ Se NOU 2019:5 punkt 12.2.1.

Private aktører faller i utgangspunktet utenfor forvaltningslovens virkeområde. Private rettssubjekter regnes likevel som forvaltningsorganer i saker hvor de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, jf. forvaltningsloven § 1 tredje punktum.

Vedtak er i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a definert som «avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer». ¹⁶⁷ Tradisjonelt har myndighetsutøvelse vært kjennetegnet ved at det offentlige i kraft av sin høyhetsrett overfor borgerne, treffer beslutninger i form av forbud, påbud, og tillatelser. Bernt har formulert det slik:

*«[En]avgjørelse er et vedtak i lovens forstand, dersom det er en avgjørelsestype som er særpreget for det offentlige og utslag av statens makt over borgerne – utslag av statens 'overhøyhet' over borgerne om vi vil, herunder den særlige – men viktige – type makt som ligger i at staten fordeler goder mellom borgerne ut fra andre kriterier enn forretningsmessige.»*¹⁶⁸

Det har imidlertid funnet sted en utvikling i rettspraksis, og grensen mellom offentlig myndighetsutøvelse og utøvelse av privat autonomi er ikke skarp. Alminnelig forretningsdrift og privatrettslig råderett over egne formuesgoder vil normalt ikke utgjøre offentlig myndighet. I HR-2021-2510-A (Ryde) omtalte Høyesterett skillet slik:

*«I kjernen av begrepet [offentlig myndighetsutøvelse] ligger forbud og tillatelser og andre disposisjoner som har en klar offentligrettslig karakter. Formålet med tiltaket spiller også inn. Videre har det betydning om det dreier seg om et ensidig pålegg, eller om gjensidige ytelser.»*¹⁶⁹

I vurderingen skal det blant annet legges vekt på hva slags type beslutning det er snakk om, hvilket samfunnsområde som berøres og hva som er formålet med vedtaket.

Også private aktører kan være tillagt offentlig myndighet. Det avgjørende etter forvaltningsloven er om den private aktøren utleder sin kompetanse fra privat autonomi, fra lov eller eventuelt delegasjon fra offentlige myndigheter. Offentlig myndighetsutøvelse må dermed avgrenses mot privatrettslige disposisjoner. Den omstendighet at en virksomhet er lovregulert, medfører ikke i seg selv at det er tale om offentlig myndighetsutøvelse. En privat aktør utøver offentlig myndighet dersom aktøren har fått tildelt kompetanse til å vedta forskrifter eller utarbeide enkeltvedtak, og slike avgjørelser treffes da i kraft av å være offentlig myndighet.

Tildeling av offentlig myndighet til private aktører kan skje gjennom lov eller forskrift. ¹⁷⁰ Enkelte private aktører er tildelt forvaltningsmyndighet direkte i lov. Dette er blant annet tilfellet på landbruks- og fiskeriområdet, hvor primærnæringsens organisasjoner har fått kompetanse til å

¹⁶⁷ Tilsvarende følger av ny forvaltningslov § 7.

¹⁶⁸ Bernt og Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett* (2003), bind 1, 2. utg.

¹⁶⁹ Avsnitt 69.

¹⁷⁰ Det finnes også eksempler på at private aktører har blitt tildelt myndighet gjennom avtale, men den rettslige adgangen til slik myndighetstildeling omtales ikke nærmere her.

utøve markedsregulering.¹⁷¹ Stat og kommuner har også en viss adgang til å delegere kompetanse til private. Et eksempel på det er luftfartsloven § 15-3, som åpner for at departementet kan delegere myndighet til «luftfartsforeninger, selskaper som er direkte eller indirekte heleid av staten, samt private sakkyndige.» Et annet eksempel er Det Norske Veritas, som er tildelt offentlig myndighet med hjemmel i skipssikkerhetsloven.¹⁷² Det offentlige kan også legge til rette for at private kan løse visse samfunnsnyttige oppgaver gjennom tilskudd og avtaler. Dette innebærer ikke i seg selv at vedkommende aktør tildeles offentlig myndighet. Heller ikke en lovregulering av privates virksomhet medfører at det blir tale om offentlig myndighetsutøvelse.

I Lovavdelingens veileder *Lovteknikk og lovforberedelse* vises det til at det er uenighet i teorien om adgangen til å delegere myndighet til private, og at dersom det ved utformingen av lover er aktuelt med slik delegasjon bør det fremgå uttrykkelig.¹⁷³ En kompetanse til å utferdige forskrift eller fatte enkeltvedtak, innebærer ikke uten videre en plikt til å benytte kompetansen. Dersom private aktører tildeles offentlig myndighet i lov eller forskrift, kan det være nødvendig å regulere myndighetsutøvelsen nærmere, eksempelvis i avtale.

7.3.4 Forskjellen mellom ADNO som forvaltningsorgan og ADNO som utøver av offentlig myndighet

De rettslige implikasjonene av å løfte ADNOs virksomhet inn i en offentlig sfære, vil avhenge av om stiftelsen omdannes til et forvaltningsorgan, eller om stiftelsen tillegges offentlig myndighet.

Organer for stat og kommune og private rettssubjekter som er gitt kompetanse til å utøve offentlig myndighet, vil også i mange tilfeller bedrive virksomhet som ikke regnes som offentlig myndighetsutøvelse. Slik virksomhet kan ha grunnlag i deres private autonomi. Ved utøvelsen av privat autonomi, vil offentlige myndigheter være underlagt visse skranker som ikke gjelder for private.

Når det offentlige treffer beslutninger gjennom utøvelse av privat autonomi, vil forvaltningslovens alminnelige regler i kapittel II og III komme til anvendelse, da disse ikke er avgrenset til tilfeller av myndighetsutøvelse.¹⁷⁴ Høyesterett uttalte videre i HR-2009-2055-A at «staten forventes å utøve også sin private autonomi i tråd med god forvaltningsskikk».¹⁷⁵ De skranker som gjelder utdypes slik:

«Handlefriheten for staten vil ... være begrenset av en del offentligrettslige skranker, både når det gjelder kompetanse, saksbehandling og innhold. Jeg nevner – som eksempel – de alminnelige regler om habilitet og veiledningsplikt, det ulovfestede kravet om forsvarlig

¹⁷¹ Se blant annet forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetning av jordbruksvarer.

¹⁷² Lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet.

¹⁷³ Inge Lorange Backer og Kristin Jahre Ramm, *Lovteknikk og Lovforberedelse- Veiledning om lov- og forskriftsarbeid*, 2000, s. 127.

¹⁷⁴ I den nye forvaltningsloven gjelder bare reglene i kapittel 4 om habilitet og kapittel 5 om taushetsplikt når et forvaltningsorgan handler på privatrettslig grunnlag, jf. § 4 andre ledd.

¹⁷⁵ HR-2009-2055-A avsnitt 31.

saksbehandling, og myndighetsmisbrukslærens forbud mot usaklig forskjellsbehandling og vilkårlighet.»¹⁷⁶

I hvilken grad slike forvaltningsrettslige skranker kommer til anvendelse, vil variere ut fra saksforholdet. I HR-2015-1347-A bemerket Høyesterett at «[j]o større likhet det er mellom næringsvirksomheten og vanlig forvaltning, eller desto mer forretningsdriften i realiteten innebærer forvaltning, jo større grunn vil det være til å la forvaltningsrettslige regler få anvendelse».¹⁷⁷

I motsetning til forvaltningsorganer, vil private aktører bare være underlagt forvaltningsloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper når de fatter enkeltvedtak eller vedtar forskrifter. Når de handler gjennom sin private autonomi, vil de vurderes på lik linje med andre private aktører.

Drøftelsen ovenfor viser at det har en viss betydning om ADNO skal anses som et forvaltningsorgan, eller om de snarere skal anses som en privat aktør som utøver offentlig myndighet. I sistnevnte tilfelle er det bare *myndighetsutøvelsen* som vil rammes inn av forvaltningsrettens regler.

7.3.5 Våre vurderinger

Per i dag skjer normering, håndhevelse og sanksjonering i antidopingarbeidet i kraft av privatrettslig kompetanse. En forutsetning for å løfte antidopingarbeidet inn i en offentlig sfære, må etter vårt syn være at privatretten ikke gir tilstrekkelig kompetanse til å fastsette og håndheve regler av en såpass inngripende karakter.

Offentlig myndighetsutøvelse vil først og fremst foreligge dersom private aktører blir tildelt en kompetanse gjennom lov eller forskrift. Det vil ikke være tale om offentlig myndighetsutøvelse dersom aktøren har et privatrettslig eller avtalerettslig grunnlag for sine handlinger eller beslutninger. Dersom antidopingarbeidet kan forankres i et privatrettslig grunnlag, vil det være tilstrekkelig å fastsette nærmere skranker for antidopingarbeidet i lov eller forskrift.

Et sentralt spørsmål er om antidopingarbeidet i idretten ligger så nært offentlig myndighetsutøvelse at det bør reguleres nærmere i lov. Bent og Rasmussen spør om forvaltningsloven kan eller bør kunne anvendes «på private rettssubjekters virksomhet også der disse ikke treffer enkeltvedtak, men tilbyr ulike typer ytelser eller tjenester til allmennheten nærmest på vegne av det offentlige». Problemstillingen er om det er privat drevne virksomheter «som er så sterkt integrert i det offentlige tjenestesystem at Forvaltningsloven – og andre forvaltningsrettslige regler – bør gjelde generelt for hele virksomheten, eller i alle fall den delen som har en slik karakter.»¹⁷⁸ De peker på at det foreligger gråsoner, særlig innen helse- og sosialsektoren og høyere utdanning, hvor private aktører er tett integrert i et offentlig tilbud og finansiert av offentlige midler.

¹⁷⁶ HR-2009-2055-A avsnitt 31.

¹⁷⁷ HR-2009-2055-A avsnitt 30.

¹⁷⁸ Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, bind 1, 2. utgave, 2010, s. 163.

Dersom antidopingarbeidet i sin helhet løftes inn i den offentlige sfæren, vil antidopingarbeidet bli et offentligrettslig anliggende som reguleres av offentligrettslig lovgivning og må oppfylle kravene som stilles til offentlig myndighetsutøvelse. Antidopingarbeidet vil måtte organiseres på en annen måte enn i dag, og det vil være behov for et betydelig lovarbeid for å få til en slik omorganisering. Det vil også være behov for oppfølging av regelverket i årene som kommer, i takt med endringene i WADA-koden. Vi kan ikke se at det foreligger et klart behov for å underlegge antidopingarbeidet alminnelig offentligrettslig regulering, herunder at forvaltningslovens bestemmelser skal gjelde ved utarbeidelsen, kontrollen og håndhevelsen av antidopingregelverket.

Det kan problematiseres om idrettsforeningenes monopolstilling tilsier begrensninger i deres adgang til å binde medlemmene gjennom vedtekter og egne reguleringer. Dersom konklusjonen er at den foreningsrettslige kompetansen strekker til, vil det ikke være nødvendig å hjemle kompetansen i lov. Lovavdelingen har i flere uttalelser lagt til grunn at en rettslig eller faktisk monopolstilling ikke er til hinder for en binding gjennom vedtekter:

«Etter Lovavdelingens mening kan ikke det forhold at det foreligger en slik form for 'tvungent medlemskap' i seg selv innebære at vedtektenes bestemmelser om bødeleggelse er ugyldige. Det gjelder således både for lovbeskyttede og for faktiske monopolforetak at monopolsituasjonen ikke i seg selv utelukker anvendelse av privatrettslige regler i forhold til organisasjonens medlemmer.

Det må imidlertid være en forutsetning at bøter eller gebyr ilegges for overtredelse av vedtektene. Det kan derfor ikke være adgang til å foreta bødeleggelse når handlingen består i overtredelse av lov- eller forskriftsverk. I disse tilfellene må spørsmålet om sanksjon høre under offentlig myndighet.»¹⁷⁹

Etter vårt syn er det hensiktsmessig at NIF og andre idrettsforbund gjennom vedtektene pålegger medlemmene å underlegge seg antidopingregelverket og akseptere ADNOs kontroll- og påtalevirksomhet.

Lovgiver kan oppstille rettslige skranker for det nasjonale antidopingarbeidet, uten at dette arbeidet klassifiseres som offentlig myndighetsutøvelse. På antidopingområdet vil det primært være tale om en preceptorisk rammeregulering. Tvingende lovbestemmelser som setter skranker for antidopingarbeidet, kan være både privatrettslige og offentligrettslige normer. Hvilket innhold en slik lov kan ha, er nærmere omtalt i punkt 9 nedenfor.

Selv om staten skulle velge å videreføre antidopingregelverket gjennom en privatrettslig regulering, kan den utøve betydelig innflytelse gjennom å oppstille prosessuelle og materielle skranker for antidopingarbeidet. I teorien er dette omtalt som «meta-regulering». Private aktører kan gis et rom for å utarbeide og håndheve et privatrettslig regelverk, innenfor nærmere rammer oppstilt av staten gjennom lovgivning. Meta-regulering kan anses som en «public

¹⁷⁹ Lovavdelingens tolkningsuttalelse 1. februar 2000 om adgang for taxisentral til å ilegge bøter ved brudd på vedtektene.

control and oversight of private regulatory activities ». ¹⁸⁰ En slik regulering kan utformes på ulike måter, og berøre ulike sider ved den private aktørens regulerende virksomhet:

«[T]he activity that is subject to meta-regulation ... may not be limited to one specific phase of the regulatory process, and may address standard-setting, monitoring and enforcement activities, or a combination thereof. A meta-regulator may thus set criteria only for the standard-setting activities of another regulator, while not addressing the latter's monitoring and enforcement activities. A regulator may also engage with another regulator for the specific purpose of monitoring and enforcement, while retaining full control over its own standard-setting.» ¹⁸¹

Lovgiver vil kunne fastsette de overordnede rammene for det nasjonale antidopingarbeidet i lov og forskrift, selv om antidopingarbeidet fremdeles utøves på privatrettslig grunnlag. Ved en fremtidig lovregulering vil det primært være regler av grunnlovs rang samt folkerettslige skranker som setter grenser for hva som kan reguleres i lov og eventuelt hvordan dette skal gjøres.

Behovet for klarere rammer for antidopingarbeidet kan avhjelpes gjennom en lov som regulerer ADNOs kompetanse, men som ikke innebærer at utarbeidelsen eller håndhevingen av antidopingregelverket forestås av offentlige myndigheter. Den fremtidige lovreguleringen kan tilpasses antidopingarbeidets særtrekk. En lov som oppstiller tydelige rammebetingelser for antidopingarbeidet, vil ikke bare være i utøvernes interesse, men også ivareta bredere samfunnshensyn.

Etter vårt syn er det gode grunner til å videreføre ADNO som en stiftelse. WADA-koden stiller krav om at den nasjonale antidopingorganisasjonen har en uavhengig og frittstående posisjon overfor idretten og offentlige myndigheter. Stiftelsesformen er egnet til å ivareta hensynet til uavhengighet fra idretten og staten. Stiftelsesloven stiller klare krav til stiftelsens uavhengighet gjennom selvstendighetskravet i lovens § 2. Dersom ADNO gjøres om til et forvaltningsorgan, vil det kunne utfordre tilliten som knytter seg til rollen som kontroll- og påtaleorgan. Etter vårt syn vil det være få gevinster ved en slik endring. Stiftelsens rolle og oppgaver på antidopingområdet vil kunne klargjøres og rammes inn i lov, uten at ADNO som nasjonal antidopingorganisasjon klassifiseres som et forvaltningsorgan eller utøver av offentlig myndighet.

7.4 Særlig om domsorganer

7.4.1 Innledning

I dag er det NIFs domsorganer som avgjør saker om brudd på antidopingregelverket i Norge for de idrettsutøvere som er medlemmer av foreningen. For idrettsutøvere som ikke er medlem av NIF, avgjøres dopingsaker av den idrettsorganisasjonen som utøveren er medlem av. I den grad

¹⁸⁰ Paul Verbruggen og Tetty Havinga «The Rise of Transnational Private Meta-Regulators», *Tilburg Law Review*, 21(2), 2016, s. 116–143, s. 120.

¹⁸¹ Paul Verbruggen og Tetty Havinga «The Rise of Transnational Private Meta-Regulators», *Tilburg Law Review*, 21(2), 2016, 2. 116-143, s. 121.

den aktuelle organisasjonen er medlem av et internasjonalt forbund som har signert WADA-koden, vil også disse utøverne være underlagt koden.

Ved etablering av en eventuell ny ordning, vil det ut ifra hensynet til likhet, rettssikkerhet, tillit og ensartet praksis være en fordel med en felles ordning for tvisteløsning. Etter vårt syn bør tvisteløsningsordningen organiseres slik at den institusjonelt er uavhengig av NIF og ADNO. Tvisteløsningsorganene må også ha tilstrekkelig uavhengighet av staten.

7.4.2 Overordnede rammer for domsorganer

Etter EMK art. 6 må staten sikre en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov. Domstolbegrepet etter EMK er autonomt, og det har ikke betydning hvilken status organet har innad i det enkelte lands domstols- og forvaltningssystem. EØS-retten oppstiller langt på vei tilsvarende krav.¹⁸²

Et grunnleggende element i kravet til uavhengighet er at domstolen er uavhengig fra øvrige statsmakter, ved at domstolen verken kan instrueres eller påvirkes av disse. Sentrale verktøy for å ivareta denne uavhengigheten er krav til utnevning og avsettelse av dommere.¹⁸³ Kravet til upartiskhet omfatter alle kjente inhabilitetsinnsigelser. Det avgjørende for om en dommer skal anses upartisk, er en objektiv vurdering av hvordan ordningen fremstår for partene i saken og samfunnet for øvrig.¹⁸⁴

WADA-koden forutsetter at antidopingregelverket håndheves innenfor rammene av idrettens system, jf. WADA-koden artikkel 8 og 13. Koden stiller krav om at nasjonale tvisteløsningsorganer som avgjør saker om brudd på antidopingregelverket, er rettferdige, upartiske og operasjonelt uavhengige.

En nasjonal lov som legger opp til at dopingsaker skal prøves for de alminnelige domstolene, vil bryte med forutsetningene i WADA-koden. Å avskjære adgangen til domstolsprøving vil imidlertid kunne innebære at staten bryter sine forpliktelser etter EMK og EØS-retten. Spørsmålet blir dermed om det kan etableres en ordning som forener disse regelsettene.

7.4.3 Alternativer for tvisteløsning i dopingsaker

Det kan tenkes en rekke ulike måter å organisere domsorganer for dopingsaker. Det er naturlig å ta utgangspunkt i de ulike organene som eksisterer for å løse tvister i dagens rettsorden. I tillegg til søksmål for de alminnelige domstolene, kan tvister etter omstendighetene løses gjennom selvdømme eller voldgift, eller håndteres av særdomstoler, forvaltningsorganer eller domstolslignende forvaltningsorganer.¹⁸⁵

En *privatrettslig tvisteløsningsordning* for antidopingsaker kan utformes på ulike måter, eksempelvis gjennom en voldgiftsordning eller en obligatorisk tilslutning til en felles forening med domsmyndighet («selvdømme»).

¹⁸² Se omtalen i punkt 5.8 ovenfor.

¹⁸³ Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 4. utgave, 2019, s. 439.

¹⁸⁴ Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 4. utgave, 2019, s. 441.

¹⁸⁵ Jens Edvin Skoghøy, *Tvisteløsning*, 4. utgave, 2022, s. 30–32.

Voldgift er en form for privat rettergang og en voldgiftsdom har i utgangspunktet de samme rettsvirkningene som en dom avsagt av de alminnelige domstolene.¹⁸⁶ Dersom voldgiftsdomstolen opprettes ved avtale, er det en forutsetning at avtalen inngås frivillig. Et tvisteløsningsystem som omfatter alle idrettsutøvere, vil imidlertid ikke kunne baseres på frivillighet. Alternativet vil da være såkalt tvunget voldgift. Ved tvungen voldgift vil det kunne fastsettes i lov at tvister skal løses ved voldgift etter voldgiftslovens regler. Det er få situasjoner der loven fastsetter at tvister skal løses ved tvungen voldgift.¹⁸⁷ Voldgiftsloven gir partene stor innflytelse på voldgiftsdomstolens sammensetning og voldgiftsretten har stor frihet når det gjelder saksbehandlingen.¹⁸⁸ Etter vårt syn tilsier det at voldgift er lite egnet for dopingsaker. En ytterligere ulempe med voldgift er at muligheten for å anke avgjørelser inn for de alminnelige domstolene er begrenset. En voldgiftsordning vil derfor kreve lovendringer for å hensynta særtrekkene ved dopingsaker.

Det kan i teorien opprettes en ny forening som administrerer tvisteløsningsordningen for antidoping i idretten. Den samme tvisteløsningsordningen vil da gjelde for alle idrettsutøvere, uavhengig av tilslutning til NIF. En slik ordning vil utgjøre en form for selvdømme. Et krav om tvungen tilslutning til én bestemt forening, vil imidlertid kunne utfordre foreningsfriheten. Et pliktig foreningsmedlemskap vil også kunne skape uklare grenseganger mot kompetansen til NIF og andre idrettsforeninger som også jobber med andre forhold enn dopingsaker. Etter vårt syn er dette en lite egnet løsning, og det bør heller opprettes et *offentlig tvisteløsningsorgan i dopingsaker*. Et slikt tvisteløsningsorgan kan være en særdomstol eller et offentlig særorgan.

Slik vi ser det, vil det være lite hensiktsmessig å opprette en særdomstol for dopingsaker i idretten. Særdomstoler opprettes ved lov, der det gis særlige prosessregler i den grad det er nødvendig. Der særlige regler ikke er gitt, vil tvisteloven og eventuelt straffeprosesslovens regler gjelde. Dommer avsagt av særdomstolen kan ankes direkte inn for lagmannsretten eller Høyesterett. En særdomstol utgjør en del av den dømmende makt, og nyter dermed uavhengighet fra forvaltning og regjering.

Det er bare et fåtall dopingsaker som behandles av NIFs domsorganer årlig, og opprettelsen av en særdomstol vil være en nokså omstendelig prosess. Videre kan saksbehandlingen for en særdomstol bli omstendelig. I Norge har man tradisjonelt hatt et kritisk syn på opprettelse av særdomstoler. I NOU 2001: 32 ble det uttalt at særdomstoler «bare [bør] opprettes når meget tungtveiende grunner tilsier det».¹⁸⁹ Tilsvarende synspunkt kommer til uttrykk blant annet i Strukturutvalget oppnevnt i 1997.¹⁹⁰ Etter vårt syn er opprettelsen av en særdomstol for dopingsaker en lite egnet løsning.

Et mer nærliggende alternativ er å opprette et offentlig særorgan for dopingsaker. Forvaltningsorganer følger normalt vanlige regler for ansettelse i forvaltningen, de er underlagt instruksjonsmyndighet fra overordnet forvaltningsorgan og saksbehandlingen følger som utgangspunkt av forvaltningsloven. I antidopingsaker er det imidlertid nødvendig å sikre at

¹⁸⁶ Ola Ø. Nisja og Borgar Høgetvit Berg, *Lovkommentar til voldgiftsloven*, note 1 til § 1, Juridika.no

¹⁸⁷ Ola Ø. Nisja og Borgar Høgetvit Berg, *Lovkommentar til voldgiftsloven*, note 2 til § 1, Juridika.no

¹⁸⁸ Lov 14. mai 2004 nr. 25 om voldgift (voldgiftsloven) §§ 13 og 21.

¹⁸⁹ NOU 2001: 32 s. 264.

¹⁹⁰ NOU 1999: 22 s. 27–28.

organet nyter tilstrekkelig uavhengighet av staten. Dette kan sikres ved at organet organiseres som et organ med særlig uavhengighet. Det kan gis særlige regler om hvem som skal utpeke styret i organet og hvem styret skal bestå av, og det kan gis særlige saksbehandlingsregler. Det kan også gis bestemmelser som gir organet en større grad av uavhengighet enn et alminnelig forvaltningsorgan, ved at organet unntas instruksjonsmyndighet fra departement og regjering, og at departement og regjering ikke har anledning til å omgjøre organets vedtak.

Basert på kravene i WADA-koden artikkel 8 og 13, kan det være behov for å etablere to organer for tvisteløsning, hvorav ett er appellorgan. Departementet må vurdere nærmere hvordan domstolenes prøvingskompetanse bør reguleres, særlig dersom det anføres brudd på EMK, EØS-retten og eventuelt lovens krav til saksbehandling. Adgangen til å bringe vedtak fra særorganene inn for de alminnelige domstolene kan utformes på ulike måter. Vedtak kan bringes inn for tingretten til rettslig prøving, alternativt direkte inn for lagmannsretten.

8 Betydningen av antidopingarbeidets klassifisering som privatrettslig eller offentligrettslig

8.1 Innledning

Som det fremgår av drøftelsene ovenfor, vil det fremtidige antidopingarbeidet kunne videreføres på privatrettslig grunnlag eller omdannes til offentlig myndighetsutøvelse.

Ved utøvelsen av offentlig myndighet, kommer en rekke offentligrettslige regler til anvendelse. Sentralt står det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet, som krever hjemmel i lov der det treffes tiltak som griper inn i borgernes rettsstilling. I tillegg må forvaltningen følge forvaltningslovens regler med mindre annet er bestemt, i tillegg til øvrige nasjonale og internasjonale krav lovverk og praksis oppstiller til utøvelsen av offentlig myndighet.

Når private rettssubjekter handler i medhold av sin private autonomi, vil de særskilte kravene som gjelder ved utøvelse av offentlig myndighet ikke komme til anvendelse. Den private autonomi er imidlertid ikke ubegrenset, og den enkelte persons handlefrihet kan begrenses av blant annen lovgivning og ulovfestet rett som stiller krav til privatrettslige disposisjoner. Krav til henholdsvis offentlig myndighetsutøvelse og private rettssubjekters handlinger omtales nærmere nedenfor, hvor vi også drøfter de rettslige implikasjonene av valgt modell.

8.2 Legalitetsprinsippets betydning for forvaltningsmyndighet og foreningers virke

Det grunnlovfestede legalitetsprinsippet setter skranker for offentlig myndighetsutøvelse. Legalitetsprinsippet beskytter bare mot myndighetsinngrep, og verner ikke private mot å bli utsatt for negative sanksjoner eller byrder av privatrettslig karakter. Legalitetsprinsippet kommer likevel til anvendelse der private er tillagt offentlig myndighet.

Legalitetsprinsippet har tradisjonelt blitt forstått som et krav om at myndighetenes inngrep overfor borgerne må ha hjemmel i lov.¹⁹¹ Prinsippet ble tidligere ansett å følge av konstitusjonell sedvanerett, men ble grunnlovfestet i 2014. Det følger i dag av Grunnloven § 113 at «[m]yndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov.» Ettersom lovskravet i Grunnloven § 113 gjelder ved «inngrep» overfor den enkelte, er det uten betydning om offentlige myndigheter fatter vedtak eller utøver faktiske handlinger.¹⁹²

Hva som utgjør «offentlig myndighetsutøvelse» etter forvaltningsloven er ikke uten videre avgjørende for hvilke beslutninger som krever hjemmel i lov etter legalitetsprinsippet.

¹⁹¹ Slik Johs. Andenæs og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgave, 2017, s. 276 flg., Hans Petter Graver *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utgave, 2019 s. 211 og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, 2018, s. 348.

¹⁹² Rt. 2010 s. 612 (sårstell) og Rt. 1995 s. 20 (politispørte). Grensen mellom vedtak og faktiske handlinger er ikke skarp. I teorien nevnes byggeforbud og ekspropriasjon som typiske rettslige inngrep, mens arrestasjon, pågrep og nedrivning av bygg nevnes som eksempler på faktiske inngrep Johs. Andenæs og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgave, 2017, s. 276 flg.

Høyesterett har imidlertid lagt til grunn at momentene i vurderingen langt på vei vil være de samme.¹⁹³ Det er likevel ikke slik at enhver utøvelse av offentlig myndighet overfor private vil innebære et «inngrep» som krever hjemmel i lov etter legalitetsprinsippet. I forarbeidene til Grunnloven § 113 la menneskerettsutvalget til grunn at det må foreligge «kvalifiserte forhold som rammer den enkelte».¹⁹⁴ Menneskerettsutvalget understreket likevel at det «[f]ra tid til annen vil ... kunne oppstå tvil om man står overfor et inngrep som trenger hjemmel i lov.»¹⁹⁵ I teorien synes det å være enighet om at beslutninger som innebærer forbud eller påbud rettet mot private vil måtte regnes som inngrep etter legalitetsprinsippet.¹⁹⁶

For at det skal være tale om et «inngrep» må den private part berøres negativt av forvaltningens myndighetsutøvelse. Ettersom overtredelse av antidopingregelverket vil være inngripende for de berørte, vil det ikke være særlig tvilsomt at legalitetsprinsippet kommer til anvendelse dersom aktørene utøver offentlig myndighet.

I tillegg til å oppstille et krav om lovhjemmel for inngrep, kommer legalitetsprinsippet inn som et tolkningsprinsipp ved at det stilles krav til hjemmelens klarhet. Høyesterett har lagt til grunn at klarhetskravet varierer blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes, jf. Rt. 1995 s. 530 (Fjordlaks). I den nevnte saken uttalte Høyesterett at «kravet til lovhjemmel må nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes».

Dersom en aktør skal binde andre i kraft av å være offentlig myndighet, må den som utgangspunkt ha hjemmel i lov etter legalitetsprinsippet. Dersom aktørene som deltar i antidopingarbeidet derimot *ikke utøver offentlig myndighet*, vil det grunnlovfestede legalitetsprinsippet ikke komme til anvendelse. I teorien er det drøftet hvorvidt det gjelder et «foreningsrettslig legalitetsprinsipp». Woxholth har formulert problemstillingen slik:

«Om det kan sies å gjelde et foreningsrettslig 'legalitetsprinsipp' kan formuleres som et spørsmål om det for å treffe beslutninger som berører eller griper inn i medlemmenes rettsposisjoner, må kreves «formell» hjemmel i foreningsvedtektene. Alternativet er at det er tilstrekkelig med et mer uformelt hjemmelsgrunnlag som f eks et (flertalls)vedtak av generalforsamlingen eller styre, praksis mv. Tilsvarende spørsmål aktualiserer seg når et medlem blir pålagt et vilkår som betingelse for å utøve en aktivitet eller virksomhet. Det kreves f eks at medlemmer av Norges Idrettsforbund løser lisens for å delta i konkurranser.»¹⁹⁷

Han viser til at det må foreligge kompetanse uavhengig av om et tiltak gjennomføres av det offentlige eller andre. I tillegg til lov, kan privat autonomi, organisatorisk underordningsforhold

¹⁹³ HR-2021-2510-A (Ryde) avsnitt 69.

¹⁹⁴ Dokument 16 (2011–2012) s. 247. Eksempler som ble trukket frem var avslag på søknad om å reise bygninger på egen eiendom, pålegg om hvilken skole barnet skal gå på, forbud mot beite i områder der det opprinnelig forelå beiterett osv.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Se blant annet Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, 2018, s. 356 flg. og Roald Hopsnes og Raymond Solberg, *Legalitetsprinsippet*, 2005, s. 107.

¹⁹⁷ Geir Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven*, Oslo, 2020, s. 289

og sedvane utgjøre relevante kompetansegrunnlag.¹⁹⁸ Ettersom begrunnelsen for å oppstille et hjemmelskrav er ulik i forvaltnings- og foreningsretten, kan forvaltningsrettens legalitetsprinsipp ikke overføres ukritisk til foreningsretten.¹⁹⁹ Et foreningsvedtak må likevel kunne utlede sin gyldighet av en kompetansenorm.

I foreningsrettslige forhold, vil kompetansegrunnlaget kunne utledes av foreningens vedtekter. Som påpekt av Hov, må det imidlertid skilles mellom legalitetsprinsippets hjemmelskrav og krav om hjemmel i foreningens vedtekter:

«Når en sier at vedtaket må ha 'hjemmel' i foreningens vedtekter, vil formuleringen lett bringe tankene inn på legalitetsprinsippet i forvaltningsretten. Men i foreningsretten har kravet om hjemmel både en annen bakgrunn og et annet innhold enn i forvaltningsretten. ... Bakgrunnen for det forvaltningsrettslige legalitetsprinsipp er først og fremst ønsket om å beskytte borgerne mot vilkårlighet og overgrep.

Kravet om hjemmel vil i denne sammenheng innebære at de ansvarlige politiske myndigheter i bestemte former har bestemt at det skal kunne treffes vedtak av den eller den art, selv om disse griper inn i borgernes «rettssfære» ... I foreningsretten vil imidlertid kravet om hjemmel for de vedtak som treffes ha et annet innhold enn i forvaltningsretten, noe som igjen har sammenheng med at bakgrunnen for kravet er et annet. Et forvaltningsvedtak innebærer som nevnt utøvelse av offentlig myndighet, mens en forenings kompetanse til å treffe bindende vedtak beror på det avtaleforhold som består mellom medlemmet og foreningen. At et foreningsvedtak må ha hjemmel i foreningens vedtekter, vil derfor bety at det må ligge innenfor det vedkommende foreningsorgan har kompetanse til å treffe vedtak om.»²⁰⁰

Det er ikke et absolutt krav at foreningers vedtak må ha hjemmel i vedtektene, beslutninger kan også treffes i medhold av praksis eller alminnelige foreningsrettslige prinsipper. Woxholth peker imidlertid på at «visse beslutninger etter sin art [kan] ha så inngripende følger for medlemmet at de vanskelig kan synes begrunnet uten vedtektshjemmel. Noe slikt kan gjelde for visse typer integritetskrenkelser, f eks muligens for dopingprøver som tas av idrettsutøvere».²⁰¹ For at idrettsforeninger skal kunne gripe inn i medlemmenes rettsstilling, må det som utgangspunkt være hjemmel for dette i vedtektene, eventuelt regelverk vedtatt i medhold av vedtektene. Dette synspunktet styrkes av antidopingregelverkets inngripende karakter overfor utøvere og andre.

Det er problematisert i teorien om det kan utledes et klarhetskrav av det foreningsrettslige legalitetsprinsippet. Woxholth uttaler at det uansett ikke kan stilles samme krav som etter strafferettens legalitetsprinsipp, selv om det er tale om straffelignende sanksjoner, som for eksempel en foreningsbot. Dette vil ifølge Woxholth imidlertid kunne stille seg annerledes der medlemskapet reelt sett er tvungent.²⁰² Klarhetskravet må uansett anses som mindre strengt på

¹⁹⁸ Geir Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven*, Oslo, 2020 s. 291.

¹⁹⁹ Geir Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven*, Oslo, 2020 s. 291.

²⁰⁰ Jo Hov, «Selvdømme i foreningsforhold», *Tidskrift for rettsvitenskap vol. 96*, 1982, s. 181-276.

²⁰¹ Geir Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven*, Oslo, 2020 s. 291.

²⁰² Geir Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven*, Oslo, 2020 s. 298.

foreningsrettens område, og det er usikkert hvilken grad av klarhet som kreves for antidopingarbeidet i idretten.

Også foreninger må ha hjemmel i lov eller forskrift hvis kompetansen ikke kan utledes av et annet gyldig kompetansegrunnlag. Som påpekt av Woxholth, må den privatautome kompetansen foreninger normalt handler etter «avgrenses mot beslutninger som krever lovhjemmel».²⁰³ Dersom foreningen befinner seg i en form for monopolstilling, må det stilles strengere krav til kompetansegrunnlaget. Spørsmålet vil i et slikt tilfelle være om de vilkårene mono-polet stiller for medlemskap er for tyngende sett i forhold til de inngrep mono-polet bør kunne foreta som ledd i sin ordinære virksomhet.²⁰⁴ Det gjelder visse grenser for hvilke opptaksvilkår som kan stilles ved foreningsmonopoler. Dette gjelder i særdeleshet dersom disse er finansiert av det offentlige.²⁰⁵ Hvor langt den private autonomien rekker som hjemmelsgrunnlag for inngripende beslutninger kan i slike tilfeller være tvilsomt.

Dersom antidopingarbeidet fremdeles skal forankres privatrettslig, vil problemet kunne avbøtes gjennom lovregulering. Hvis ADNOs kompetanse reguleres nærmere i lov, vil det også være mindre betenkelig at idrettsutøvere og andre underlegger seg stiftelsens kontroll- og påtalekompetanse gjennom vedtekter eller avtale. Selv om kompetansen i et slikt tilfelle vil være forankret i vedtektene eller avtalen, vil det nærmere innholdet i kompetansen fremgå av lov.

8.3 Rettslig overprøving av vedtak

Lovligheten av offentlig myndighetsutøvelse kan prøves for de alminnelige domstoler. Det fremgår av tvisteloven § 1-5 at søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak reises mot den myndighet som har truffet avgjørelsen i siste instans. Domstolene kan prøve gyldigheten av en forskrift prejudisielt som ledd i prøvingen av et konkret vedtak. Vilkåret om rettslig interesse etter tvisteloven § 1-3 skal tolkes slik at det også åpnes for en gyldighetsprøving av forskrifter i særlige tilfeller.²⁰⁶

Dersom antidopingarbeidet videreføres innenfor en privatrettslig ramme, vil dette kunne ha betydning for domstolenes prøvingsadgang. Etter tvisteloven § 1-3 første ledd kan det «reises sak for domstolene om rettskrav». Søksmål knyttet til foreningsrettslige rettigheter og plikter vil normalt være å anse som «rettskrav» etter tvisteloven. I Rt. 1914 s. 1004, som gjaldt ekskludering av et medlem av en båtforening, uttalte Høyesterett at innmelding i en forening etablerer et kontraktsforhold mellom medlemmet og foreningen, og at rettighetene og pliktene reguleres av foreningens regelverk. Det ble lagt til grunn at krav begrunnet i en avtale, normalt er å anse som «rettskrav».

I rettspraksis er det imidlertid oppstilt unntak for «selskapsklubber, bridgeklubber, syklubber og liknende foreninger eller sammenslutninger av rent privat karakter», jf. Rt. 1979 s. 468 (Norsk Balalaikaorkester). Søksmål om gyldigheten av eksklusjon fra et balalaikaorkester ble ikke ansett

²⁰³ Geir Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven*, Oslo, 2020 s. 518.

²⁰⁴ Geir Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven*, Oslo, 2020 s. 520–521.

²⁰⁵ Geir Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven*, Oslo, 2020 s. 524–526.

²⁰⁶ Ot.prp. nr.51 (2004–2005) side 142.

å utgjøre et «rettskrav», og det ble lagt vekt på at aktiviteten bar preg av å være hobbyvirksomhet. Høyesterett har også lagt til grunn at fastsettelse av «typiske spilleregler» heller ikke utgjør «rettskrav», jf. Rt. 1995 s. 1111. Høyesterett viste til at dette var forhold som «naturlig bør avgjøres innen idrettens organer, og hvor det ut fra rettssikkerhetsperspektiv er lite behov for domstolsprøving.»

Utforming og håndheving av idrettens antidopingregelverk faller etter vårt syn utenfor unntakene omtalt over.²⁰⁷ Tvert imot er behovet for domstolskontroll særlig fremtredende på grunn av vedtakenes inngripende karakter. Også idretsorganenes monopolsituasjon tilsier at det er et behov for domstolskontroll. Woxholth vurderer det slik:

«Det vil også være av relevans om foreningen står i en monopolstilling som skaper et avhengighetsforhold vis-à-vis medlemmene. Med avhengighetsforhold sikter jeg her til at medlemmene ikke godt kan bedrive de aktiviteter foreningsformålet omfatter, annetsteds. At en utøver som ønsker å drive organisert konkurranseidrett må tilhøre et idrettslag, er etter mitt skjønn et vesentlig moment i retning av å tillegge ham søksmålskompetanse som ekskludert.»²⁰⁸

Et særlig spørsmål er imidlertid om et søksmål vil kunne avvises med henvisning til en selvdømmeklausul. Vedtak fra NIF og underliggende organisasjonsledd kan i utgangspunktet ikke prøves for de alminnelige domstolene. Det følger av NIFs lov § 2-21 at «tvister med tilknytning til NIF og underliggende organisasjonsledd skal med endelig virkning løses innen organisasjonenes styrende og dømmende organer.» Prinsippet om selvdømme gjelder i utgangspunktet også for dopingsaker. Det er imidlertid oppstilt egne konfliktløsningsmekanismer for dopingsaker. NIF peker ut et domsutvalg som skal ta stilling til tvisten i første instans, og avgjørelser kan ankes inn for appellutvalget. Dette utgjør en form for institusjonelt selvdømme.²⁰⁹

Hvorvidt domstolsadgangen med dette er ment å være avskåret, beror på en nærmere tolkning. Selv om selvdømmeklausulene er formulert som en obligatorisk tvisteløsningsmekanisme, synes fortalen i antidopingregelverket å åpne for en adgang til domstolskontroll:

«Ved vurdering av de faktiske og juridiske forhold i en bestemt sak bør alle domstoler, voldgiftsdomstoler og andre dømmende organer kjenne til og respektere særegenheten ved disse antidopingreglene, som implementerer WADC, og det faktum at disse reglene representerer en konsensus blant et bredt spekter av interessenter over hele verden om hva som er nødvendig for å beskytte og sikre rettferdighet i idretten.»

Formuleringen trekker i retning av at selvdømmeklausulen ikke er ment å sørge for en endelig intern løsning av dopingsaker. Utøvere og andre underlagt antidopingregelverket kan dermed ikke anses å ha fraskrevet seg retten til å prøve tvister for de alminnelige domstoler.

²⁰⁷ Woxholt har lagt til grunn at unntaket for spilleregler ikke er anvendelig ved «krav om sanksjoner på grunn av doping», jf. Geir Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeloven*, Oslo, 2020 s. 566.

²⁰⁸ Geir Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeloven*, Oslo, 2020 s. 564.

²⁰⁹ For en nærmere redegjørelse av skillet mellom institusjonelt og ikke-institusjonelt selvdømme, se ²⁰⁹ Geir Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeloven*, Oslo, 2020, s. 535.

Selvdømmeklausuler avskjærer uansett ikke domstolens prøvelsesrett full ut. Domstolen kan prøve om det foreligger mangler ved selvdømmeklausulen, eller om vedtaket er beheftet med mangler. Det vil særlig være grunn til å sensurere en selvdømmeklausul dersom vedtaket har inngripende følger for medlemmer eller hvor vedkommende ikke har noe reelt valg med hensyn til å akseptere vedtektene.²¹⁰

Selvdømmeklausuler er nokså uvanlig i norsk rett, og det foreligger derfor lite rettspraksis som omhandler den rettslige virkningen av slike klausuler. I Rt. 1934 s. 490 uttalte Høyesterett at vedtatte vedtekter som utgangspunkt innebar at medlemmet måtte rette seg etter beslutninger uten å kunne bringe saken inn for domstolene. Like fullt bemerket Høyesterett at det var «en selvfølge at vedkommende avgjørelse for at være bindende maa være truffet i en sak, som etter lovene henhører under vedkommende myndigheters kompetanse». Også i Rt. 1989 s. 773 anså Høyesterett seg kompetent til å prøve visse ugyldighetsgrunner. Avgjørelsen klargjør likevel ikke omfanget av domstolsprøvingen.

Også i lagmannsrettspraksis er det lagt til grunn at selvdømmeklausuler i utgangspunktet innebærer at domstolsadgang er avskåret, men at visse sider ved de aktuelle vedtak vil kunne overprøves.²¹¹ Domstolene vil normalt være tilbakeholdne i prøvingen, av hensyn til foreningenes autonomi.²¹²

8.4 Myndighetsmisbruk, saksbehandlingsfeil mv.

Hvis antidopingarbeidet i fremtiden innrettes som offentlig myndighetsutøvelse, vil domstolene kunne prøve lovligheten av forskrifter og enkeltvedtak fattet med hjemmel i forskriftene. Domstolene kan prøve om det foreligger saksbehandlingsfeil, om det er lagt til grunn korrekt faktum og om rettsanvendelsen er korrekt. Domstolene kan imidlertid ikke overprøve forvaltningens frie skjønn. Hvis det er tale om vurderinger som krever særlig kunnskap eller ekspertise, vil domstolens prøving normalt være tilbakeholden.²¹³

Graden av domstolsprøving vil derfor avhenge av hvordan antidopingregelverket er utformet. Selv om antidopingmyndighetene tilkjennes fritt skjønn, vil domstolene kunne prøve om det foreligger myndighetsmisbruk i form av kvalifisert urimelighet, vilkårlighet eller usaklig forskjellsbehandling.²¹⁴ Videre vil domstolene kunne ta stilling til anførte brudd på bestemmelser i EMK eller EØS-retten.

Når det gjelder prøving av foreningsvedtak, vil domstolene kunne prøve saksbehandlingen og hvorvidt vedtaket bygger på riktig faktum, jf. HR-2022-883-A (Jehovas vitner).²¹⁵ Domstolene må også kunne prøve om grunnleggende rettssikkerhetsnormer er tilsidesatt, jf. HR-2004-1806-A (Kultursenter).²¹⁶ I teorien er det lagt til grunn at domstolene må kunne prøve om det foreligger

²¹⁰ Geir Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven*, Oslo, 2020 s. 536–537.

²¹¹ LB-1996-2903

²¹² HR-2004-1806-A avsnitt 35.

²¹³ Rt-1975-603 (Swingball).

²¹⁴ Se f.eks. Rt-1995-72, Rt-1995 s-1427 og Rt-2014-310 avsnitt 50. Se også beskrivelse og videre henvisninger i Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, 2018 s. 410.

²¹⁵ Se avsnitt 73-75.

²¹⁶ HR-2022-883-A avsnitt 34.

saksbehandlingsfeil, rettsanvendelsesfeil eller myndighetsmisbruk, mens det er omdiskutert om foreningsvedtak kan settes til side som følge av grov urimelighet.²¹⁷

Hva som kan være gjenstand for domstolsprøving er ikke helt klart ut fra foreliggende rettspraksis. Borgarting lagmannsrett uttalte følgende i LB-1996 s. 2903:

«Det kan etter lagmannsrettens oppfatning neppe være tvil om at domstolene iallfall har prøvelsesrett overfor foreningsvedtak i henhold til selvdømmeklausuler for så vidt gjelder saksbehandlingsfeil, rettsanvendelsesfeil eller myndighetsmisbruk (vilkårighet, utenforliggende hensyn). Særlig må dette gjelde når vedtaket har betydning for medlemmenes yrkesutøvelse og berører sentrale interesser av økonomisk eller velferdsmessig art.»

Domstolene må også kunne prøve om foreningen har brutt EØS-rettslige forpliktelser. Idretten er underlagt EØS-retten i den utstrekning det er tale om økonomisk aktivitet. Også idrettens antidopingregler må ligge innenfor EØS-rettens rammer.²¹⁸ Domstolene vil dermed kunne prøve om reglene eller anvendelsen av disse er i strid med EØS-retten.

Ettersom foreninger ikke er pliktsubjekter etter EMK, vil deres vedtak og handlinger som utgangspunkt ikke prøves mot konvensjonen. Konvensjonsrettighetene inngår likevel som et moment ved tolkningen av øvrige rettskilder. Statene må påse at private idrettsorganisasjoner ivaretar individenes rettigheter etter EMK. Dette innebærer at de nasjonale domstolene må kunne overprøve om det foreligger en krenkelse av individenes rettigheter etter konvensjonen. Et slikt søksmål om brudd på EMK må imidlertid rettes mot staten. Hvorvidt private aktører har overtrådt menneskerettighetene i forbindelse med dopingsaker vil likevel kunne prøves av domstolene dersom det fastsettes i lov at bestemmelsene gjelder for private aktørers antidopingarbeid.

Hvorvidt foreningsvedtekter kan sensureres ut fra synspunkter om at vedtektene ikke kan anses vedtatt, er uavklart i rettspraksis. I avtalelovens forarbeider er det lagt til grunn at avtl. § 36 ikke kan anvendes direkte på «selskaps- og foreningsbeslutninger uten avtalekarakter», men at bestemmelsen kan anvendes analogisk ved behov.²¹⁹ I Rt. 2001 s. 603 gikk Høyesterett «ikke nærmere inn på om § 36 kan anvendes direkte i foreningsforhold eller om det må skje ved analogi». Uavhengig av om avtaleloven § 36 anvendes direkte eller analogisk, blir vurderingstemaet det samme. Det følger av bestemmelsen at en avtale helt eller delvis kan settes til side eller endres for så vidt det ville virke urimelig eller være i strid med god forretningsskikk å gjøre den gjeldende. Bestemmelsen gir anvisning på en bred rimelighetsvurdering, hvor det tas hensyn til avtalens innhold, partenes stilling, forholdene ved avtalens inngåelse, senere inntrådte forhold og omstendighetene for øvrig. Høyesterett har beskrevet bestemmelsen som en «sikkerhetsventil»²²⁰, og terskelen for å anvende

²¹⁷ Geir Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven*, Oslo, 2020 s. 609–610.

²¹⁸ Se omtalen i punkt 5.8 ovenfor.

²¹⁹ NOU 1979: 32 s. 41, jf. s. 26.

²²⁰ Rt-1988-276 (Røstad)

bestemmelsen i profesjonelle forhold er høy.²²¹ I vurderingen av om vedtektene er *kvalifisert urimelige*, må vedtektenes samlede virkninger vurderes.²²²

8.5 Samarbeid mellom ADNO og politi- og tollvesen

8.5.1 Innledning

Det fremgår av WADA-koden artikkel 22 at statene anbefales å «put in place legislation, regulation, policies or administrative practices for cooperation and sharing of information with Anti-Doping Organisations» og «to encourage cooperation between all of its public services or agencies and Anti-Doping Organisations to timely share information with Anti-Doping Organisations which would be useful in the fight against doping and where to do so would not otherwise be legally prohibited».

Europarådets monitoreringsgruppe har også gitt en anbefaling om informasjonsdeling mellom offentlige myndigheter og NADOer, jf. *Recommendation Rec (2016) 1 of the Monitoring Group on Information Sharing between Public Agencies and Anti-Doping Organisations in the Fight against Doping*. Det fremgår av anbefalingen at statene bør legge til rette for informasjonsdeling mellom offentlige aktører (herunder tollmyndigheter og politi) og antidopingorganisasjoner, og sikre at informasjonsdeling er basert på et solid rettslig grunnlag.

8.5.2 Samarbeid med politiet

Politiets manglende adgang til å utlevere relevant informasjon til ADNO er en utfordring for stiftelsens arbeid. I dag er informasjonsutvekslingen mellom politiet og ADNO begrenset. En utøver kan derfor bli tatt med dopingmidler uten at denne informasjonen tilflyter ADNO. Dette begrenser stiftelsens mulighet til å forfølge brudd på antidopingregelverket.

I det følgende drøfter vi hvorvidt politiets adgang til å dele opplysninger med ADNO vil kunne bero på stiftelsens offentligrettslige eller privatrettslige status.

Politiregisterloven skiller mellom utlevering av opplysninger til offentlige organer og private, jf. hhv. §§ 30 og 31.²²³ Bestemmelsene er langt på vei likelydende, og det fremgår at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger utleveres dersom dette er «nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte».

Nærmere regler om slik utlevering er gitt i politiregisterforskriften.²²⁴ Utlevering av opplysninger til offentlige organer er regulert i forskriften § 9-6, som gir en ikke-uttømmende liste over hvilke offentlige organer politiet kan utlevere opplysninger til. Utlevering av opplysninger til private er regulert i forskriften § 9-7. Det fremgår av bestemmelsens fjerde ledd at det med «private» menes «alle som ikke faller inn under begrepet «offentlige organer», herunder personer, private

²²¹ Rt-2000-806 og Rt-2003-1131 (Norrønafly)

²²² Rt-2003-1132 (Norrønafly)

²²³ Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten.

²²⁴ Forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten

organisasjoner og private selskaper». Bestemmelsen inneholder en ikke-uttømmende liste over private aktører som vil kunne motta opplysninger fra politiet.

Vilkårene for utlevering er ellers sammenfallende etter forskriften §§ 9-6 og 9-7. Før opplysninger utleveres skal det foretas en nødvendighetsvurdering, hvor det blant annet skal legges vekt på om mottakerorganet vil settes i stand til å treffe en riktigere eller mer velbegrunnet avgjørelse, eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste enn om det ikke hadde mottatt opplysningene. Det fremgår at vilkåret om å hindre at virksomhet blir utøvd på uforsvarlig måte vil særlig være oppfylt dersom samfunns- og sikkerhetsmessige hensyn tilsier det. Det må altså foretas en konkret vurdering, uavhengig av om mottakeren av opplysningene er et offentlig organ eller en privat aktør.

Hvorvidt ADNO har status som forvaltningsorgan eller privat aktør vil ikke være avgjørende for politiets adgang til å dele opplysninger med ADNO. Dersom ADNOs status som nasjonal antidopingorganisasjon og stiftelsens oppgaver fremgår av lov, vil slik utlevering kunne skje. Det vil ikke være påkrevd å vurdere om opplysningene er nødvendig for å hindre at virksomheten utøves på en «uforsvarlig måte». I en fremtidig lovgivningsprosess vil det likevel være hensiktsmessig at ADNO inngår i listen blant aktører som kan motta opplysninger fra politiet. Nærmere føringer for hvilke opplysninger som bør tilflyte ADNO kan gis i forskrift, alternativt i lovens forarbeider.

Politiregisterforskriften kapittel 10 regulerer når politiet etter eget tiltak plikter å underrette andre organer om opplysninger som har relevans for mottakerorganet. En slik plikt gjelder blant annet overfor kommunens barneverntjeneste om etterforskning mot unge personer eller lovbrudd begått mot barn (§§ 10-2 og 10-3), og overfor kriminalomsorgens organer (§ 10-5).

I forbindelse med en fremtidig lovgivningsprosess, kan det vurderes om politiet bør ha plikt til å underrette ADNO der det avdekkes dopingovertrедelser. ADNOs status som forvaltningsorgan eller privat aktør vil ikke ha avgjørende betydning i denne sammenheng. Selv om politiet i dag ikke har noen slik underretningsplikt overfor private organer, er det ikke prinsipielt noe til hinder for å innføre en slik plikt, så lenge det trekkes opp tydelige rammer for utleveringen. I et slikt tilfelle vil det være viktig å regulere nærmere de plikter som påhviler ADNO som mottaker av slike opplysninger.

Når det gjelder dokumenter i avsluttede straffesaker, vil innsynsadgangen avhenge av den begjærende aktørens status, jf. politiregisterforskriften § 27-2. Begjæring fra offentlige myndigheter om utlån bør som regel etterkommes når det anses nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag, mens begjæring fra andre om utlån eller gjennomsyn bare skal etterkommes dersom vedkommende har «saklig grunn», jf. henholdsvis bestemmelsens andre og tredje ledd. ADNO vil normalt måtte antas å ha saklig grunn for sin begjæring. Behovet for en nærmere regulering kan vurderes i forbindelse med den forestående lovgivningsprosessen.

Arbeidet bør også koordineres med eventuelle andre pågående lovgivningsinitiativer. I vedtak nr. 64 av 10. november 2020 ba Stortinget regjeringen om å «vurdere hvordan opplysninger om idrettsutøvere og støtteapparat som straffes for dopingkriminalitet, også kan gjøres tilgjengelig

for antidopingorganisasjonene, herunder eventuelle behov for endring av lovgivning.» Vedtaket er under behandling, jf. Meld. St. 4 (2023 –2024).

8.5.3 Samarbeid med tollvesenet

Tollvesenet har i dag ikke anledning til å utlevere relevant informasjon til ADNO, og dette kan være utfordrende for stiftelsens arbeid. Informasjonsutvekslingen mellom tollvesenet og ADNO er i dag begrenset. En utøver kan derfor bli tatt med dopingmidler uten at ADNO blir informert, noe som begrenser stiftelsens mulighet til å forfølge brudd på antidopingregelverket. Spørsmålet i det følgende er om tollvesenets adgang til å dele opplysninger med ADNO vil kunne bero på stiftelsens offentlige eller privatrettslige status.

Det følger av vareførselsloven § 7-11 at tollmyndighetenes taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysninger utleveres til andre «offentlige myndigheter» dersom det er «nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov» eller for å «hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte». Det er videre et vilkår at utleveringen ikke er «uforholdsmessig».

Vareførselsforskriften § 7-11-1 første ledd angir nærmere momenter i vurderingen av hvilke opplysninger som kan utleveres til offentlige myndigheter. Det skal legges vekt på «om mottakerorganet vil settes i stand til å treffe en riktig avgjørelse, eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste» enn om det ikke hadde mottatt opplysningene. Det skal videre legges vekt på formålet med behandlingen av opplysninger hos mottakeren, om mottakeren er underlagt taushetsplikt, hvilke opplysninger som skal utleveres og antallet personer som får tilgang til opplysningene. I vareførselsforskriften § 7-11-1 andre ledd er det inntatt en liste over visse offentlige myndigheter som opplysninger «uansett» kan utleveres til.²²⁵

I motsetning til politiregisterloven inneholder ikke vareførselsloven noen bestemmelse om tollvesenets adgang til å utlevere opplysninger til «private», sml. politiregisterloven § 31. For tollmyndighetene gjelder taushetsplikten i vareførselsloven § 7-10 full ut i slike tilfeller. Dette innebærer at ADNOs status som forvaltningsorgan eller privat aktør, vil kunne ha betydning for tollmyndighetenes adgang til å dele opplysninger med stiftelsen.

Tollmyndighetene er også underlagt taushetsplikt etter tollavgiftsloven § 8-1. Bestemmelsen er, på tilsvarende vis som i vareførselsloven, ikke til hinder for at visse opplysninger utleveres til andre «offentlige myndigheter», jf. tollavgiftsloven § 8-2. Loven inneholder ingen unntak for utlevering til «private», sml. politiregisterloven § 31.

Dersom ADNO gis status som offentlig myndighet vil tollmyndighetene etter omstendighetene kunne utlevere opplysninger til stiftelsen. En mulighet er å inkludere ADNO i listen over tilfeller der opplysninger «uansett» kan deles, jf. vareførselsforskriften § 7-11-1 andre ledd. Selv om ADNO ikke inkluderes i listen, vil opplysninger likevel kunne deles dersom det er nødvendig for at ADNO skal kunne utføre dets oppgaver som er nedfelt i «lov», eller for å hindre at virksomhet utøves på en «uforsvarlig måte», jf. vareførselsloven § 7-11.

²²⁵ I lovens forarbeider presiseres det at forskriften skal angi «til hvilke myndigheter og formål opplysninger alltid skal kunne utleveres», jf. Prop.237 L (2020–2021) s. 67.

Dersom ADNO forblir et privatrettslig organ, vil ikke tollmyndighetene kunne dele opplysninger som er underlagt taushetsplikten etter dagens regelverk. En adgang til å utleve opplysninger til ADNO kan likevel innføres gjennom endringer i vareførselsloven. Det bør i et slikt tilfelle redegjøres nærmere for hvilket behov som ligger til grunn for endringen, og hvilke opplysninger som kan deles.

8.6 Forholdet til anskaffelsesregelverket

8.6.1 Innledning

En fremtidig lovregulering vil kunne ha betydning for om de kontrakter ADNO inngår må konkurransenutsettes. Anskaffelsesloven er en rammelov som angir grunnleggende bestemmelser om anskaffelser. Loven med tilhørende forskrifter er ment å gjennomføre EUs anskaffelsesdirektiver.²²⁶ Anskaffelsesregelverket gjelder for offentlige myndigheter og offentligrettslige organer, jf. anskaffelsesloven § 2 andre ledd.

Dersom ADNOs arbeid i fremtiden løftes inn i en offentligrettslig sfære, vil stiftelsen som utgangspunkt bli underlagt anskaffelsesregelverket. Anskaffelsesregelverkets virkeområde er imidlertid ikke begrenset til å gjelde offentlige myndigheter. Ved den fremtidige reguleringen av ADNOs virksomhet, må det vurderes nærmere om stiftelsen blir å anse som et «offentligrettslig organ» etter anskaffelsesreglene. Begrepet «offentligrettslige organer» er nærmere definert i anskaffelsesforskriften § 1-2 andre ledd. Det fremgår av bestemmelsen at et offentligrettslig organ er et selvstendig rettssubjekt opprettet for å tjene allmennhetens behov. Organet må videre ha tilknytning til det offentlige ved at det enten hovedsakelig er finansiert av offentlige myndigheter eller andre offentligrettslige organer, organets forvaltning er underlagt slike myndigheters eller organers ledelsesmessige kontroll eller organet har et administrasjons-, ledelses eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er oppnevnt av slike myndigheter eller organer. I forarbeidene til en eventuell ny lov, bør det klargjøres om ADNO vil være å anse som et «offentligrettslig organ» etter anskaffelsesregelverket.

Som pliktsubjekt etter anskaffelsesregelverket vil de kontraktene ADNO inngår, som utgangspunkt måtte konkurransenutsettes, med mindre de kan forankres i noen av unntakshjemplene omtalt nedenfor. Dette omfatter blant annet avtaler om dopingtesting. Det følger av introduksjonen til WADA-koden at nasjonale antidopingorganisasjoner kan overlate testing og stikkprøver til andre aktører.

Anskaffelsesregelverket oppstiller unntak, og for de avtalene ADNO inngår, vil særlig unntaket for offentlig myndighetsutøvelse og eneleverandørunntaket være relevant. Hvorvidt unntakene er anvendelige, avhenger av hva slags avtale det er tale om. Det må følgelig gjøres en konkret vurdering av den enkelte kontrakt.

²²⁶ Direktiv 2014/24/EU av 26. februar 2014 om offentlige innkjøp, direktiv 2014/25/EU av 26. februar 2014 om innkjøp foretatt av enheter som driver virksomhet innenfor vann- og energiforsyning, transport og posttjenester, og direktiv 2014/23/EU av 26. februar 2014 om tildeling av konsesjonskontrakter

8.6.2 Unntak for offentlig myndighetsutøvelse

Anskaffelsesforskriftens § 2-4 bokstav h fastslår at anskaffelsesregelverket ikke gjelder for kontrakter om «tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet som er unntatt EØS-avtalen etter artikkel 39, jf. artikkel 32». Begrunnelsen for unntaket er at anskaffelsesregelverket ikke er tilpasset aktiviteter som innebærer utøvelse av offentlig myndighet.²²⁷

Unntaket for offentlig myndighet skal tolkes snevert. I vurderingen må det sees hen til arten av virksomheten, og det er ikke avgjørende om denne gjennomføres av offentlige eller private aktører.²²⁸ EU-domstolen har uttalt at unntaket for offentlig myndighetsutøvelse kommer til anvendelse dersom virksomheten er «directly and specifically connected with the exercise of official authority», og at dette forutsetter «a sufficiently qualified exercise of prerogatives outside the general law, privileges of official power or powers of coercion».²²⁹ Kjerneområdet til unntaksbestemmelsen er utførelsen av oppgaver som tradisjonelt ligger til offentlige myndigheter. Det kan typisk være lovgiving, oppgaver i rettsapparatet, skattlegging, forsvars- og politivirksomhet og utøvelse av tvang. Også andre offentlige oppgaver vil kunne være omfattet.

Hvis ADNO blir ansett å utøve offentlig myndighet og setter ut deler av sin virksomhet (f.eks. dopingtesting) til en annen virksomhet, vil kontrakten kunne tenkes unntatt etter anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav h.

8.6.3 Eneleverandørunntaket

Det såkalte «eneleverandørunntaket» åpner for kontraktsinngåelse uten forutgående kunngjøring hvis ytelsen av tekniske eller kunstneriske grunner eller for å beskytte en enerett, bare kan prestes av en bestemt leverandør, jf. anskaffelsesforskriften § 5-2 første ledd bokstav a og § 13-4 første ledd bokstav b.

Unntaket er begrunnet med at det vil være unødvendig bruk av tid og ressurser å gjennomføre en konkurranse der det kun er én leverandør som kan levere den aktuelle ytelsen. Det er oppdragsgiver som må bevise at unntaket er oppfylt, og unntaket kan bare påberopes hvis det er objektive årsaker til at det kun finnes én leverandør. Det er en høy terskel for å påberope unntaket.²³⁰ Det stilles strenge krav til oppdragsgivers undersøkelser av markedet.²³¹

8.7 Forbudet mot dobbeltstraff

Dersom det fremtidige antidopingarbeidet ikke videreføres på foreningsrettslig grunnlag, men omdannes til offentlig myndighetsutøvelse, aktualiseres spørsmålet om dobbeltstraff. Forbudet mot dobbeltstraff (*ne bis in idem*) er nedfelt i EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 nr. 1 (EMK TP7-4) og lyder i norsk oversettelse:

²²⁷ Sak C-160/08 *Kommisjonen mot Tyskland*.

²²⁸ Sak C-47/08 *Kommisjonen mot Belgia*, avsnitt 83.

²²⁹ Sak C-160/08 *Kommisjonen mot Tyskland*, avsnitt 79.

²³⁰ Nærings- og fiskeridepartementet (2018) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, s. 87.

²³¹ Se for eksempel C-57/94, *Kommisjonen mot Italia* avsnitt 23.

«Ingen skal kunne bli stilt for retten eller straffet på ny i en straffesak under den samme stats domsmyndighet, for en straffbar handling som han allerede er blitt endelig frikjent eller domfelt for i samsvar med loven og rettergangsordningen i straffesaker i denne stat.»

Forbudet innebærer at en person som blir straffeforfulgt skal kunne anse saken som avsluttet når det foreligger en rettskraftig avgjørelse. Dopingovertridelser etter legemiddeloven og straffeloven forfølges av påtalemyndigheten, og straff ilegges av de alminnelige domstolene, Brudd på idrettens antidopingregelverk forfølges og sanksjoneres av idrettens organer. En idrettsutøver kan følgelig bli møtt med ulike reaksjoner i ulike prosesser for samme faktiske handling.²³²

Forbudet mot dobbeltstraff er omtalt i forarbeidene til legemiddeloven, jf. Prop. 107 L (2012–2013) s. 14:

«I høringsnotatet ble idrettens eget sanksjonssystem for doping ikke ansett å være i strid med forbudet mot dobbeltstraff i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Flertallet av de høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet er enig i vurderingen av at idrettens sanksjoner ikke vil medføre dobbeltstraff i strid med den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.»

Helse- og omsorgskomiteen støttet departementet i at utestengelse «ikke er å anse som en sanksjon etter nasjonal rett og heller ikke som straff etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen», jf. Innst. 315 L (2012–2013) s. 3.

Dersom det fremtidige antidopingarbeidet omdannes til offentlig myndighetsutøvelse, må forholdet til EMK TP7-4 vurderes nærmere. Det må vurderes om det er forenelig med bestemmelsen å ha en ordning der myndighetene fører en prosess som ender med at en idrettsutøver blir sanksjonert ved utestengelse eller lignende, og vedkommende i tillegg sanksjoneres med straff. Dette vil avhenge av om begge reaksjoner er å anse som «straff» i konvensjonens forstand.

Straffebegrepet benyttes i flere av konvensjonens artikler. I storkammeravgjørelsen *A og B mot Norge* ble det avklart at straffebegrepet er det samme etter EMK TP7-4 og artikkel 6. Det innebærer at det må gjøres en vurdering av de såkalte Engel-kriteriene. Også visse administrative prosesser omfattes av artikkel TP7-4.²³³ Engel-kriteriene er gjengitt av Høyesterett i HR-2021-2580-A avsnitt 22:

«Ved vurderingen av om et forhold skal anses som straff skal det legges vekt på om sanksjonen er klassifisert som straff i nasjonal rett, normens karakter og sanksjonens innhold og alvor [...] Kriteriene er alternative, slik at det er tilstrekkelig at ett av dem er til stede for at

²³² Sml. sak RG-2000-1401 (200-2000) fra Idrettens voldgiftsrett som omhandlet en friidrettsutøver som ble utelukket for livstid fra å delta i konkurranser og organisert trening av Domsutvalget i Norges Idrettsforbund og Olympiske komité, selv om Oslo byrett hadde avsagt dom i straffesak der vedkommende ble frifunnet for tiltale om medvirkning til forsøk på utførsel av dopingmidler.

²³³ Se avsn. 105–107. Se tilsvarende i EMD, 25. juni 2020, *En l'affaire Ghomid et autres c. France* avsn.68.

sanksjonen skal anses som straff. Men et forhold kan bli å anse som straff også etter en helhetsvurdering av normens karakter og sanksjonens innhold og alvor»

I den ovennevnte *A og B mot Norge* uttalte EMD at parallelle sanksjoneringsprosesser etter omstendighetene kan aksepteres:

«The object of Article 4 of Protocol No. 7 is to prevent the injustice of a person's being prosecuted or punished twice for the same criminalised conduct. It does not, however, outlaw legal systems which take an 'integrated' approach to the social wrongdoing in question, and in particular an approach involving parallel stages of legal response to the wrongdoing by different authorities and for different purposes.»²³⁴

Domstolen konkluderte med at de norske reglene hvor ileggelse av tilleggsskatt og domfellelse for skattesvik følger to spor – et administrativt og et straffeprosessuelt – ikke utgjorde et brudd på EMK TP7-4. Det ble uttalt at de to sporene var «an integral scheme of sanctions under Norwegian law», jf. avsnitt 147. Et vilkår for at slike ordninger skal aksepteres etter konvensjonen er at de to forfølgningene er «sufficiently connected in substance and in time», jf. avsnitt 130–131.

Dersom antidopingarbeidet for fremtiden skal utgjøre offentlig myndighetsutøvelse, må staten påse at ordningen er forenlig med EMK TP7-4. Høyesterett har behandlet en rekke saker der spørsmålet var om en reaksjon forut for en straffesak var å anse som «straff» etter EMK artikkel 6 eller TP7-4.²³⁵ Spørsmålet om reaksjoner i idretten, slik som utestengelse, er å anse som «straff» i konvensjonens forstand er, etter det vi kan se, ikke behandlet av Høyesterett.

EMD tok stilling til spørsmålet om dobbeltstraff i *Platini mot Sveits* fra 2020. Saken dreide seg om en tidligere profesjonell fotballspiller og president i UEFA som ble suspendert fra fotballrelaterte arrangementer i fire år og ilagt en bot på 60 000 sveitsiske franc (CHF). Sanksjonene ble ilagt av idrettsorganisasjonen FIFA, og en del av begrunnelsen for dette var at Platini hadde mottatt et lønnstillegg som ble ansett for å være i strid med FIFAs etiske regelverk. EMD konkluderte med at forholdet ikke var å anse som «straff» etter EMK artikkel 7, og påpekte at sanksjonene var gitt i medhold av organisasjonens interne etiske og disiplinære regelverk.

Selv om idrettens eget reaksjonssystem ikke vil være i strid med forbudet mot dobbeltstraff etter EMK, må dette vurderes nærmere dersom antidopingarbeidet for fremtiden skal anses å utgjøre offentlig myndighetsutøvelse.

²³⁴ EMD, 15. november 2016, *A and B v. Norway*.

²³⁵ Se nærmere omtale i Keiserud mfl. (2025) *Straffeprosessloven. Lovkommentar på Juridika.no*, § 51.

9 Hva bør reguleres i en ny lov om antidoping?

9.1 Innledning

Statens ansvar for å bekjempe doping tilsier etter vårt syn at antidopingarbeidet foregår innenfor lovfestede rammer. Dersom antidopingarbeidet i idretten for fremtiden skal reguleres i lov, er det en rekke spørsmål departementet må ta stilling til. Regelverket må danne grunnlag for et velfungerende antidopingarbeid i tråd med WADA-koden og internasjonale forpliktelser.

Vi har tatt til orde for å videreføre ADNO som en privat stiftelse, hvor rammene for antidopingarbeidet fastsettes i lov. Etter vårt forslag vil ikke antidopingarbeidet i sin helhet løftes inn i en offentlig sfære, og det er dermed ikke slik at de reglene som gjelder offentlig myndighetsutøvelse uten videre vil gjelde for ADNOs virksomhet.

Etter vårt syn er det ikke behov for å detaljregulere det nasjonale antidopingarbeidet. Det vil være tilstrekkelig å gi et mer overordnet regelverk som rammer inn aktørenes kompetanse og virksomhet, og som sikrer at staten overholder sine forpliktelser etter internasjonale antidopingkonvensjoner, EMK og EØS-retten. Regelverket kan gi et klarere rettsgrunnlag for antidopingarbeidet, og styrke rettssikkerheten til utøvere og andre, blant annet gjennom å oppstille prosessuelle garantier for personer som mistenkes for dopingovertrедelser.

Antidopingarbeidet vil måtte foregå i et samspill mellom ADNO og idrettens egne organer, og ansvarsfordelingen bør være tydelig definert. Maktfordelingsprinsippet bør i størst mulig grad legges til grunn for det nasjonale antidopingarbeidet. Det nasjonale antidopingarbeidet omfatter både regelverksutvikling, kontroll og påtale og dømmende funksjoner. I en fremtidig lovgivningsprosess, er det viktig å klargjøre hvilken rolle den enkelte aktør har i det nasjonale antidopingarbeidet. Samtidig er det viktig å ivareta idrettens autonomi.

Det ligger utenfor rammene av vårt oppdrag å fremme forslag til ny lov. I det følgende redegjør vi kort for enkelte punkter som bør vurderes inntatt i lov eller forskrift. Vi understreker at fremstillingen ikke er ment å være uttømmende.

9.2 Lovens virkeområde

I arbeidet med en ny lov, må lovens virkeområde klarlegges. Det må blant annet vurderes om ADNOs kompetanse skal begrenses til organisert idrett, og om den skal omfatte nasjonale idrettsorganisasjoner som ikke er medlemmer av NIF. Det foreligger et behov for kontroll og påtale av dopingovertrедelser også i organisert idrett utenfor NIF. Mange idrettsorganisasjoner utenfor NIF er underlagt WADA-koden. Dette gjelder blant annet Norges Bodybuilding og Fitnessforbund og Norges bilsportforbund. Disse er i dag ikke underlagt NIFs antidopingregelverk. Det vil være en fordel med et enhetlig system der all organisert idrett har samme system for kontroll, påtale og sanksjoner for dopingovertrедelser. Dette vil gi et oversiktlig og enhetlig system der man sikrer at likeartede overtrедelser blir behandlet og vurdert på samme måte. Etter vårt syn bør ADNOs kompetanse favne om all organisert idrett.

Hvorvidt ADNOs kompetanse også skal omfatte treningsentre og annen ikke-organisert idrett må vurderes nærmere. Vi bemerker at det vil være hensynet til folkehelsen – snarere enn idrettens integritet – som kan begrunne en slik ordning.

Aksept av antidopingregelverket hviler i dag på samtykkebetraktninger. Medlemmer av NIF og underliggende organisasjonsledd forplikter seg på foreningsrettslig grunnlag, mens det i øvrige tilfeller inngås en avtale med ADNO. Etter vårt syn bør denne ordningen videreføres i fremtiden. ADNOs kompetansegrunnlag vil følge av forenings- og avtaleretten, men virksomhetens nærmere innhold vil følge av lov og forskrift. Det privatrettslige hjemmelsgrunnlaget for ADNOs virksomhet vil imidlertid styrkes betraktelig dersom stiftelsens virksomhet reguleres i lov, og det trekkes opp tydelige rammer for kontroll- og påtalevirksomheten. En regulering av ADNOs oppgaver i lov vil gi et tydeligere rettsgrunnlag for ADNOs antidopingarbeid, og en nærmere regulering av rammene for det nasjonale antidopingarbeidet vil styrke utøvernes rettssikkerhet og bidra til at staten overholder sine internasjonale forpliktelser.

Lovens virkeområde kan også avgrenses gjennom en definisjon av hva som utgjør doping. Avgrensningen bør i så fall ta utgangspunkt i listen over forbudte stoffer og metoder som utstedes av WADA i henhold til WADA-koden.

9.3 ADNOs formål og virksomhet

ADNOs formål og virksomhet bør fremgå av lov. Det bør lovfestes at ADNO er Norges nasjonale antidopingorganisasjon, og at stiftelsen har som formål å fremme en dopingfri idrett gjennom å ivareta særskilt angitte oppgaver. Oppgavene bør omfatte dopingkontroll og påtale, opplysningsvirksomhet, forskning, internasjonalt samarbeid og rådgivning. Dette vil langt på vei innebære en lovfesting av vedtektene for Antidoping Norge § 2, som angir stiftelsens formål og virksomhetsområde.

Det kan ses hen til reguleringen i Danmark, hvor Anti Doping Danmarks virksomhet er regulert i Bekendtgørelse af lov om fremme af integritet i idrætten §§ 2 og 3.

9.4 Saksbehandlingsregler

En lov om antidopingarbeidet i Norge bør etter vårt syn oppstille grunnleggende saksbehandlingsregler, for å ivareta rettssikkerheten til de berørte.

En sentral rettssikkerhetsgaranti for utøvere og andre vil være kontradiksjon og varsler. For det første bør det følge av en rammelov at utøvere skal varsles, eksempelvis ved funn eller atypiske resultater. Det bør også sikres kontradiksjon knyttet til de viktige stegene i behandlingen av en positiv dopingprøve eller atypiske funn mv. Dette sikrer at utøveren får uttale seg og får muligheten til å fremheve sine synspunkter. Å være orientert og ha mulighet til å uttale seg om saken og viktige avgjørelser underveis i saksgangen er en viktig rettssikkerhetsgaranti og bør gjelde antidopingarbeidet. Reglene bør utformes overordnet slik at de ikke kommer i konflikt med de detaljerte prosedyrene i WADA-koden.

Etter vårt syn bør det også oppstilles en bestemmelse om habilitet. Formålet med habilitetsregler er å sørge for at avgjørelser fattes på et saklig grunnlag og at den enkelte kan ha tillit til dette. Habilitetsregler bør etter vårt syn gjelde alle steg i antidopingarbeidet.

Departementet bør etter vårt syn også innføre en lovbestemt taushetsplikt for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for ADNO. Det bør fremgå hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt, og når taushetsplikten opphører. ADNOs ansatte eller andre som utfører tjeneste for ADNO vil trolig også få kjennskap til opplysninger som ikke offentliggjøres, og for disse opplysningene vil taushetsplikten gjelde også etter at saken er avsluttet.

ADNO behandler en rekke personopplysninger, herunder helseopplysninger. Personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR) oppstiller skranke for bruk og deling av personopplysninger. Det pågår for tiden et lovarbeid knyttet til behandling av personopplysninger i NIF og deres organisasjonsledd, og det vil etter vårt syn være naturlig å se hen til dette arbeidet ved utarbeidelsen av en ny lov om det nasjonale antidopingarbeidet.

9.5 Domsorganer og domstolsprøving

WADA-koden krever en rettferdig høringsprosess for enhver person som påstås å ha overtrådt antidopingreglene. Prosessen må sikre en rettferdig høring ved et rettferdig og upartisk høringspanel og partene må kunne fremlegge bevis og innkalle og høre vitner. Regler om høring er gitt i WADA-koden artikkel 8 og 13, og er utdypet i International Standard for Results Management (ISRM).

Selv om dagens organisering av doms- og appellorganer i dopingsaker må antas å overholde forpliktelsene etter WADA-koden, vil det være hensiktsmessig å sikre at domsorganene er institusjonelt uavhengige av NIF og ADNO. Etter vårt syn vil det være hensiktsmessig å opprette et eget offentligrettslig særorgan som kan behandle dopingsaker i idretten. Dette vil sikre at tvister kan avklares på en rask og effektiv måte, av personer med særlig kompetanse. Særorganets kompetanse bør fremgå av lov, og adgangen til å påanke avgjørelsene bør reguleres særskilt. For å overholde WADA-kodens krav, kan det måtte legges opp til en toinstansbehandling.

En lovmessig forankring av doms- og appellorganer i dopingsaker vil være i samsvar med anbefalingen fra Europarådets ministerkomité fra 2022 *Recommendation CM/Rec(2022)14 of the Committee of Ministers to member States on general principles of fair procedure applicable to anti-doping proceedings in sport*. Anbefalingen er rettet mot statene og det manes om at de innarbeider prinsippene i sin lovgivning og praksis. Det vises i fortalen til EMK artikkel 6 og retten til rettferdig rettergang og EMDs praksis om forebygging og reparasjon av menneskerettighetskrenkelser i idretten, som skal hindre vilkårlighet og sikre at sanksjoner ved dopingovertrædelser er forholdsmessige.

Rekommandasjonen oppstiller sentrale prinsipper for sammensetningen og organiseringen av domsorganer og gjennomføring av ulike faser i en domsprosess i dopingsaker i et eget appendix.

Det er gitt anbefalinger knyttet til både opprettelsen og sammensetningen av domsorganet og utnevnesprosedyrer for medlemmene, vilkår for tjeneste mv. Det oppstilles også anbefalinger

knyttet til uavhengighet og upartiskhet, kontradiksjon, offentlighet, tilgang til saksdokumenter mv, og det fremgår at alle parter bør kunne påanke en avgjørelse fra panelet.

WADA-koden forutsetter at antidopingregelverket håndheves innenfor rammene av idrettens system. En nasjonal lov som legger opp til at alle dopingsaker skal håndteres av de alminnelige domstolene, vil bryte med forutsetningene i WADA-koden. Å avskjære domstolsadgang i slike saker, vil imidlertid kunne innebære at staten bryter med sine forpliktelser etter EMK og EØS-retten. Som det fremgår av punkt 5.6.2 ovenfor, må saker som gjelder påståtte brudd på konvensjonen og EØS-retten kunne bringes inn for en «court or tribunal». Selv om også andre organer enn domstoler kan utgjøre et «tribunal», stilles det strenge krav til organisering, saksbehandling og uavhengighet. Det kan være krevende å etablere en ordning hvor særorganet oppfyller slike krav fullt ut. Det kan derfor legges opp til en løsning hvor avgjørelser fra særorganet kan prøves av domstolene. Domstolenes prøvingskompetanse bør reguleres særskilt i lov.

9.6 Vilkår for offentlig finansiering

Europarådets antidopingkonvensjon forplikter statene til å gjøre støtte til idrett betinget av en effektiv dopingbekjempelse. Staten kan øve innflytelse over antidopingarbeidet i idretten gjennom å oppstille vilkår for offentlig finansiering.

Det kan gjøres til et lovfestet vilkår for tilskudd at idrettsorganisasjoner, foreninger og arrangører innfører og håndhever bestemmelser om antidopingkontroll og sanksjoner. Loven kan hjemle tilbakeholdelse av både statlige og kommunale tilskudd. Nærmere forpliktelser kan fremgå av tilskuddsvedtak, hvor det fremgår at tilskuddet kan kreves tilbake ved vilkårsbrudd. Eksempler på en slik løsning finnes i trossamfunnsloven § 6, som regulerer adgangen til å nekte tilskudd til trossamfunn.²³⁶

9.7 Et oversiktlig og tilgjengelig antidopingregelverk

Det følger av WADA-koden at signatarer skal etablere regler og prosedyrer for å sikre at alle idrettsutøvere, støttepersonell og andre under deres egen og medlemsorganisasjoners myndighet informeres om og aksepterer å være forpliktet av gjeldende antidopingregelverk.

Staten kan gjennom lovregulering pålegge idrettsforeninger å sikre at de forpliktelsene som påhviler adressatene blir tilstrekkelig klare og forutberegnelige. De bør særlig gjøres kjent med hvilken atferd som utgjør en dopingovertrедelse og hvilke stoffer og metoder som fremgår av dopinglisten. På denne måten vil man sikre at den som underkaster seg antidopingregelverket i kraft av sin privatautonomi, kan avgi et informert og reelt samtykke.

Det vil kunne være behov for å styrke informasjonen om antidopingregelverket gjennom andre kanaler. Dette kan gjøres på ulike måter, eksempelvis gjennom en informasjonsportal, med tilpasset informasjon rettet mot idrettsutøvere og andre underlagt antidopingregelverket.

²³⁶ Lov 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn.

9.8 Forholdet til tilgrensende lovverk

Også forholdet til tilgrensende lovverk må vurderes nærmere i lovgivningsprosessen. Dette omfatter særlig forholdet til straffebestemmelsene i straffeloven og legemiddeloven og informasjonsutveksling og øvrig samarbeid med politi og tollvesen.

Når det gjelder dagens strafferettslige regulering, vil det blant annet kunne være grunn til å vurdere om det er hensiktsmessig å ha en løsning hvor dopinglisten etter strafferetten avviker fra dopinglisten utarbeidet av WADA. Dersom dette skillet skal opprettholdes, bør det begrunnes særskilt, og skillet bør tydeliggjøres overfor adressatene på egnet måte.

Også samarbeidet mellom ADNO og offentlige myndigheter som politi og tollvesen bør reguleres nærmere i lov. Det bør legges til rette for informasjonsutveksling for å sikre et effektivt antidopingarbeid, i tråd med føringene i WADA-koden.

9.9 Regulering i lov og forskrift

Et særlig spørsmål er om bestemmelsene i sin helhet bør fremgå av loven, eller om det bør åpnes for å gi supplerende regler i forskrift. Ved valg av regelverksstruktur, er det flere hensyn som må ivaretas. I Lovavdelingens veileder *Lovteknikk og lovforberedelse* er det gitt nærmere føringer for valget mellom regulering i lov eller forskrift, jf. punkt 2.2.3:

«Et utgangspunkt er at alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i formell lov og ikke overlates til forskrift.»

Flere forhold vil være av betydning for vurderingen i denne sammenheng. Foruten rent politiske hensyn kan særlig forholdet til borgernes rettssikkerhet fremheves. Jo mer inngripende tiltak som iverksettes, desto sterkere grunn er det til å kreve at Stortinget har tatt uttrykkelig stilling til iverksettelsen av det konkrete tiltaket. Rettssikkerhetshensyn tilsier også at grunnleggende saksbehandlingsregler tas inn i lov og ikke overlates til forskriftsregulering.»

Det understrekes at det er særlig grunn til å vise varsomhet med bruken av forskriftshjemler når det gjelder regler som gir rettigheter eller plikter for borgerne. Rettigheter og plikter bør i størst mulig grad fremgå av loven. Lov er den rettskilden som brukerne lettest kan skaffe seg adgang til. Tekniske detaljregler kan derimot med fordel plasseres i forskrift, særlig hvis de retter seg mot en avgrenset brukergruppe, slik som fagpersoner. Det samme kan ofte gjelde hvis det må ventes hyppige endringer i regelverket.

I tråd med Lovavdelingens føringer, bør grunnleggende regler som berører borgerne direkte fastsettes direkte i lov. Lovregulering gjør som utgangspunkt rettighetene og pliktene mer synlige og lettere tilgjengelig for brukerne enn regulering i forskrifts form. Lovens ordlyd er viktig for private som ønsker å orientere seg om sine rettigheter og plikter. Mer detaljpregede regler kan inntas i forskrift, særlig der de ikke har direkte betydning for borgerne, men fastsetter mer detaljerte krav til saksbehandlingen. En detaljert regulering i loven kan gjøre at regelverket «eser ut», slik at det blir lite tilgjengelig for utøvere og andre som er underlagt

antidopingregelverket. Dersom lovverket får et stort og uhåndterlig omfang, vil dette kunne utfordre hensynet til klarhet og forutsigbarhet.

Dette kan tilsi at loven fastsetter de overordnede rammene for antidopingarbeidet, men at mer detaljpregede regler fastsettes i forskrift. Dette vil gi nødvendig fleksibilitet dersom det er behov for å justere regelverket. Det er også av betydning at forskriftene vil være rettet mot ulike adressater og at det er tale om regler med ulik detaljgrad som vil fordre ulik endringstakt.