

Vergaderjaar 2003–2004

27 025

Nieuwe regelen inzake tuchtrechtspraak in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2002)

A¹

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 november 2003

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de reactie van de leden van de CDA-fractie. Mede namens mijn ambtgenoten van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit en Economische Zaken zal ik hierna op de gestelde vragen en opmerkingen ingaan.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af in hoeverre overheden (publiekrechtelijke organen) de besluiten die zij bij de uitoefening van hun publiekrechtelijke bevoegdheden hebben vastgesteld, tuchtrechtelijk kunnen handhaven.

De vraag of de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zich leent voor het instellen van tuchtrecht door de overheid, is in 1948 aan de orde gekomen tijdens de kamerbehandeling van het ontwerp van Wet tot toepassing ten aanzien van het bedrijfsleven van de artikelen 80 en 152 tot en met 154 van de Grondwet. Bij de voorbereiding van het wetsontwerp, dat heeft geleid tot de (daarna gewijzigde) Wet op de bedrijfsorganisatie (Stb. No. K 22) overheerste aanvankelijk de gedachte, dat toepassing van sancties op overtredingen van verordeningen van bedrijfslichamen uitsluitend zou worden opgedragen aan de economische strafkamers van de rechtbanken. Bij de voorbereiding van de Memorie van Antwoord heeft het toenmalige kabinet het vraagstuk van die sancties echter heroverwogen (Kamerstukken I 1948–1949, 873, nr. 6, blz. 22–23). Dit aangezien de vraag rees of de strafsancie in de verschillende gevallen wel het aangewezen repressiemiddel voor bedoelde overtredingen mocht heten, gezien met name het feit dat een dergelijke sanctie een volledige breuk met het privaatrechtelijke verleden van de bedrijfsrechtspraak zou betekenen. De in diverse bedrijfstakken op civielrechtelijke basis gegroeide tuchtrechtspraak werd dermate waardevol geacht, dat deze niet zonder meer kon worden verworpen. De ervaring wees uit dat rechtspraak in eigen kring effectiever kon zijn dan strafrechtspraak (Kamerstukken II 1951–1952, 2493, nr. 6).

Aansluiting bij de in het civiele recht gegroeide praktijk, vond plaats door de mogelijkheid te openen op overtreding van de verordeningen een tuchtrechtelijke sanctie te stellen (Kamerstukken I 1948–1949, 873, nrs.

¹ De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nr. 200 en 200a, vergaderjaar 2002–2003.

6–7, blz. 22). Een regeling daartoe werd bij Nota van Wijzigingen in het ontwerp van de Wet op de bedrijfsorganisatie opgenomen. Het was hierbij niet de intentie om enkel handhaving via het tuchtrecht te laten plaatsvinden, in gevallen waarbij afdoening door de strafrechter juist zou zijn werd voor deze laatste optie gekozen (Kamerstukken I 1948–1949, 873, nrs. 6–7, blz. 23).

De ervaringen die reeds in de jaren 1948 tot 1952 aanleiding gaven tot het opnemen van tuchtrecht bij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie worden bevestigd door de ontwikkelingen ten aanzien van de tuchterspraak zoals deze de laatste jaren zichtbaar zijn geworden (zie ook Kamerstukken II 1999–2000, 27 025, nr. 3, blz. 1). Daar waar als gevolg van een toegenomen belasting van het strafrechtelijk apparaat de strafrechtelijke handhaving van verordeningen in het gedrang is gekomen bleek de tuchtrechtelijke handhaving effectief te zijn.

Zoals reeds is verwoord in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1999–2000, 27 025, nr. 3, blz. 2), is tuchtrecht bij uitstek geschikt om te voorzien in gespecialiseerde rechtspraak op terreinen met specifieke rechtsregels voor een beperkte groep belanghebbenden. Het voordeel is dat de leden van het tuchtgerecht op basis van hun deskundigheid kunnen worden benoemd. Het tuchtrecht leent zich er met name toe om in eerste aanleg de behandeling van soortgelijke zaken te concentreren bij één instantie. Dit bevordert de eenheid in de rechtspraak op dit terrein. Bijkomend effect is dat een grotere uniformiteit in de straftoedeling bereikt wordt, hetgeen de acceptatie van het sanctieregime ten goede kan komen.

De verschuiving van strafrechtelijke handhaving naar meer tuchtrechtelijke handhaving past in het regeringsbeleid ten aanzien van de rechtshandhaving. Vanaf het einde van de tachtiger jaren is een beleid ingezet om bij handhaving van sociaal-economische regelgeving naast het strafrecht ook andere handhavingssystemen in te zetten. De keuze voor meer tuchtrechtelijke handhaving in plaats van strafrechtelijke handhaving volgt ook uit de Aanwijzingen voor de regelgeving. In de toelichting bij het tweede lid van artikel 11, wordt gesteld dat bij de afweging ten aanzien van de te hanteren handhavingmethoden een keuze voor het strafrecht in het algemeen slechts te rechtvaardigen valt indien aannemelijk wordt gemaakt dat bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke en tuchtrechtelijke oplossingen tekort schieten. In dit geval is gebleken dat de tuchtrechtelijke handhaving de strafrechtelijke handhaving op het terrein van de PBO (deels) kan vervangen.

De keuze voor tuchtrechtelijke handhaving past binnen de kaders die de Grondwet en het EVRM bieden. Indien de wetgever de regeling van tuchterspraak wenselijk acht, dient dit op grond van artikel 113, tweede lid, van de Grondwet bij wet te geschieden. Artikel 6 van het EVRM leidt ertoe, dat overtreding van normen die in wezen strafrechtelijke normen zijn, uiteindelijk moeten worden berecht door een onafhankelijke en onpartijdige instantie. Aan beide voorwaarden wordt voldaan.

De keuze voor tuchtrechtelijke handhaving bij bedrijfslichamen stemt overigens overeen met het handhavingssysteem dat binnen de advocatuur en bijvoorbeeld bij accountants gehanteerd wordt. Ook bij deze beroepsgroepen wordt gebruik gemaakt van tuchtrecht. Op de positie van de PBO binnen het staatsbestel (waarbij ook de functionele decentralisatie aan de orde komt) is reeds uitgebreid ingegaan in de memorie van toelichting bij de Wet van 3 april 1999 tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten (Stb. 1999, 253). Gezien de uitgebreide toelichting wordt hierbij op het punt van de positionering van de PBO binnen het

Het komt de leden van de fractie van het CDA voor dat tuchtrechtelijke handhaving toch vooral thuishoort bij gespecialiseerde beroepsgroepen als artsen, advocaten en notarissen. Het is niet vreemd dat dit beeld bij deze leden post heeft gevat. De tuchtrechtspraak is bij deze beroepsgroepen immers enerzijds van grotere bekendheid en anderzijds breder doorgevoerd. Zo zijn bijvoorbeeld alle advocaten krachtens artikel 46 van de Advocatenwet onderworpen aan tuchtrecht, terwijl bij bedrijfslichamen de handhaving van verordeningen slechts op beperkte schaal via tuchtrecht plaatsvond.

Een andere reden die ertoe kan bijdragen dat de tuchtrechtelijke handhaving bij de PBO minder bekend is, kan voortvloeien uit de aard van het tuchtrecht. De aard van het tuchtrecht ten aanzien van vertrouwensambten of «vrije» beroepen verschilt van dat van het tuchtrecht in bedrijfssectoren als het ambacht, de industrie, de land- en tuinbouw en de veeteelt. Deze laatste vorm van tuchtrecht wordt veelal aangeduid als economisch tuchtrecht. Bij het tuchtrecht voor de vrije beroepen ziet het tuchtrecht op de gedragingen die de kwaliteit en de goede naam van de beroepsgroep kunnen schaden. Mogelijke misstanden worden veelal aan het licht gebracht via klachten van cliënten van de beroepsgroep. Bij het tuchtrecht voor advocaten is bijvoorbeeld in de wet geregeld wie tot de beroepsgroep behoren en welk college tuchtrechtspraak uitoefent.

Het economisch tuchtrecht ziet op producten of handelingen van economische actoren die een inbreuk vormen op de door de wetgever gestimuleerde ordening en normering van een bepaalde bedrijfstak. Het economisch tuchtrecht oordeelt over concrete verbodsbepalingen, die de kwaliteit van het product beschermen. Anders dan bij de vrije beroepen worden misstanden niet aan de orde gebracht door cliënten maar door privaatrechtelijke controlediensten of een publieke inspectiedienst.

Ingevolge het per 1 januari 2003 inwerking getreden artikel 104 (Stb. 2002, 642) van de Wet op de bedrijfsorganisatie kunnen bij verordening overtredingen van bepalingen van die verordening worden beschouwd als feiten waarvoor een tuchtrechtelijke maatregel kan worden opgelegd, of als strafbare feiten. Het laatste is alleen mogelijk indien dat nodig is voor de bescherming van de door de betrokken bepaling beschermde belangen. Het is de verwachting dat hiermee het accent van de handhaving zal verschuiven van strafrechtelijke handhaving naar tuchtrechtelijke handhaving. Het is ook de verwachting dat de bekendheid met het tuchtrecht bij de bedrijfslichamen hiermee zal toenemen en dat effectieve handhaving van de verordeningen van bedrijfslichamen gewaarborgd zal zijn.

Het tuchtrecht kan immers voorzien in de behoefte aan gespecialiseerde rechtspraak op terreinen met specifieke rechtsregels voor een beperkte groep belanghebbenden. Het voordeel van tuchtrecht bij bedrijfslichamen is dat de leden van het tuchtgerecht op grond van hun deskundigheid op het terrein waarop het tuchtgerecht ziet, kunnen worden benoemd. Daarbij biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om effectief in te grijpen in de bedrijfsvoering bijvoorbeeld via het bevelen van de verscherpte controle op het bedrijf op kosten van de veroordeelde. Het is ook de verwachting dat tuchtzaken sneller afgehandeld kunnen worden dan strafzaken. Bovendien leent de tuchtrechtspraak zich ertoe om in eerste aanleg de behandeling van soortgelijke overtredingen te concentreren bij een instantie hetgeen de eenheid in rechtspraak op dit terrein bevordert.

Dit laatste voorkomt diversiteit in straftoedeling, een diversiteit die bij bedrijfslichamen mogelijk concurrentieverstorend kan werken.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de voorzitter van het bedrijfslichaam voor zijn vervolgingsbeleid ten volle verantwoordelijk is aan het bestuur van het betrokken bedrijfslichaam. Daarbij vragen deze leden of er meer voorbeelden zijn waarbij de voorzitter van een bestuursorgaan dat besluiten vaststelt, ook de «vervolg» ter hand neemt.

De keuze tot het toedelen van de bevoegdheid aan de voorzitter van het bedrijfslichaam tot, onder meer, het aanbrengen van zaken bij het tuchtgerecht (artikel 15) komt voort uit de wens tot het realiseren van een effectieve handhaving. Gezien het feit dat dagelijkse besturen van de schappen niet regelmatig bijeenkomen is deze bevoegdheid aan de voorzitter toebedeeld. De voorzitter is ten volle verantwoordelijk verschuldigd aan het bestuur van het betrokken bedrijfslichaam. De positie van de voorzitter valt te vergelijken met de positie die de deken na het niet totstandkomen van een minnelijke schikking vervult bij het tuchtrecht voor advocaten (artikel 46d, derde lid, Advocatenwet).

De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat de kosten van handhaving van besluiten door overheden (hier bedrijfslichamen) die bindend zijn voor alle (rechts)personen in een bepaalde bedrijfstak, verhaald moeten worden op al die (rechts)personen die immers de bedrijfslichamen medefinancieren. Is het dan niet juist, zo vragen deze leden, dat de overheid deze vorm van handhaving financiert en overigens voor dat doel de boetes kan bestemmen?

Voor de financiering is gekozen voor een volledige vergoeding door de bedrijfslichamen zelf. Wij verwachten dat de opbrengst van de boeten voor een groot deel tegemoet kan komen aan de kosten van de tuchtgerechten. Deze systematiek sluit aan bij het huidige artikel 36 van de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie. Bij de totstandkoming van artikel 36 is destijds aansluiting gezocht bij het privaatrechtelijk verleden van de tuchtrechtspraak. Dit had (en heeft) als voordeel dat het mogelijk is aan de boeten een bestemming te geven die de betrokken bedrijfsgenoten ter harte gaat (Kamerstukken II 1951–1952, 2493, nr.6, blz. 12). Gezien de verwachting dat de opbrengsten van de boeten reeds grotendeels tegemoet zullen komen aan de kosten van de tuchtgerechten achten wij, mede gezien de voordelen die de bedrijfsgenoten ondervinden van een effectieve vorm van handhaving, de keuze gerechtvaardigd de kosten te verhalen op de rechtspersonen die de bedrijfslichamen (mede)financieren. Nu het hier gaat om handhaving van autonome verordeningen ligt het niet in de lijn van het kabinetsstandpunt PBO om de overschietende kosten van de tuchtgerechten te compenseren uit de algemene middelen.

Tenslotte stellen de leden van de CDA-fractie nog enkele vragen bij de onafhankelijkheid van de tuchtgerechten. De wijze van bezoldiging van de leden van tuchtgerechten wordt vastgesteld door de SER, na goedkeuring van de minister van Justitie. In dit verband vragen deze leden of het juist is dat een belangrijk deel van de rechtspositie van de leden van de tuchtgerechten materieel afhankelijk is van een besluit van de SER, waarin dezelfde organisaties die ook bij de bezetting van functies in de bedrijfslichamen een rol spelen, functioneren. Welke niet-duurzame samenwerkingsverbanden ter zake van ondernemingen die onder het betrokken bedrijfslichaam ressorteren, zijn de voorzitter, de leden en de secretaris wel toegestaan? In hoeverre en in welke situaties kan de Kroon afwijken van de voordracht tot benoeming van de voorzitter van een tuchtgerecht, zo vragen deze leden tot besluit.

Wij delen de gedachte van de leden van de CDA-fractie dat de onafhankelijkheid van het tuchtgerecht gewaarborgd dient te zijn. De wijze waarop de bezoldiging van de leden van de tuchtgerichten wordt vastgesteld vormt in dit verband een belangrijke voorwaarde voor deze onafhankelijkheid. Teneinde een waarborg voor de onafhankelijkheid in te bouwen behoeft de verordening van de SER waarin de bezoldiging wordt geregeld krachtens artikel 13 de goedkeuring van de betrokken ministers (de ontwerpverordening is onlangs (voor)gepubliceerd in het Mededelingenblad Bedrijfsorganisatie). Bij de voorbereiding van dit ontwerp heeft reeds veelvuldig overleg plaatsgevonden tussen de SER en de betrokken ministeries. De samenstelling van de SER achten wij in dit verband geen bedreiging. Dit daar juist de wijze van samenstelling van de SER een waarborg biedt voor een zorgvuldige totstandkoming van de verordening. De vertegenwoordigers van de centrale ondernemers- (VNO-NCW, MKB Nederland en LTO) en werknemersorganisaties (FNV, CNV en MHP) die in de SER zitting hebben, zijn aan de hand van wettelijke procedures en op persoonlijke titel benoemd. Daarnaast is van belang dat in de SER ook Kroonleden zitting hebben. Dit zijn door de regering benoemde, onafhankelijke deskundigen.

De genoemde centrale ondernemersorganisaties hebben doorgaans geen benoemingsrecht in de besturen van de bedrijfslichamen. Die plaatsen worden over het algemeen bezet door personen die zijn benoemd door brancheorganisaties.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke niet duurzame samenwerkingsverbanden terzake van ondernemingen die onder het betrokken bedrijfslichaam functioneren wel aan de voorzitter, de leden en de secretaris van de tuchtgerichten wel zijn toegestaan. Deze leden doelen hiermee op de bepaling zoals deze is vervat in artikel 10, tweede lid, van het wetsvoorstel. Deze bepaling is gebaseerd op artikel 21, eerste lid, van de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990. De strekking van deze bepaling is dat de bedoelde personen geen gezamenlijke onderneming die onder de rechtsmacht van het tuchtgerecht ressorteert in welke vorm dan ook mogen hebben. Wat wel is toegestaan is dat de hiervoor genoemde personen ieder werken bij een afzonderlijke onderneming, of een afzonderlijke onderneming bezitten en deze ondernemingen zaken met elkaar doen.

De Kroon zal afwijken van de voordracht tot benoeming van de voorzitter van een tuchtgerecht indien deze niet voldoet aan de criteria als opgenomen in artikel 9, eerste lid en artikel 10.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner