

Vergaderjaar 1999–2000

27 025

Nieuwe regelen inzake tuchtrechtspraak in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2000)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 januari 2000 en het nader rapport d.d. 16 februari 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de minister van Economische Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 november 1999, no. 99.005393, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Minister van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende nieuwe regelen inzake tuchtrechtspraak in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2000).

Het wetsvoorstel is een vervolg op de herziening van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wet BO), waarbij er voor is gekozen de handhaving van verordeningen van de bedrijfslichamen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voortaan hoofdzakelijk tuchtrechtelijk in plaats van strafrechtelijk te laten plaatsvinden.² Ingevolge het nieuwe artikel 104 Wet BO – dat tegelijk met het onderhavige wetsvoorstel in werking zal treden – kunnen bij verordening overtredingen van die verordening worden aangewezen als feiten waarvoor een tuchtrechtelijke maatregel kan worden opgelegd, dan wel als strafbare feiten, waarbij dat laatste slechts kan gebeuren, indien dat nodig is voor de bescherming van de door de betrokken bepaling beschermde belangen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 november 1999, nr. 99.005393, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 januari 2000, nr. W03.99.0574/l, bied ik U hierbij aan.

1. In Hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de instelling van tuchtgerichten bij wet voorkomt dat het gerecht wordt aangemerkt als een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het is de vraag of dit juist is. Dat de tuchtgerichten met rechtspraak zijn belast en dat zij bij wet worden ingesteld, staat buiten kijf. Het is echter de vraag of zij ook «onafhankelijk» zijn in de zin van artikel 1:1, tweede lid, onderdeel c, Awb. In de toelichting op artikel 1:1 Awb wordt, waar het gaat over de vraag of tuchtgerichten in eerste aanleg

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Stb.1999, 253; kamerstukken II 1997/98, 25 695, nr.3, blz.17 en 23–24.

onder de uitzondering van onderdeel c vallen, slechts opgemerkt dat zij voorzover zij niet voldoen aan de elementen van die bepaling bestuursorgaan zijn.¹ De jurisprudentie over deze bepaling biedt weinig houvast. Nu kennelijk onwenselijk wordt geacht dat de tuchtgerichten als bestuursorgaan aangemerkt kunnen worden, adviseert de Raad van State het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

1. Naar ons oordeel is de onafhankelijkheid van de tuchtgerichten niet aan twijfel onderhevig. In de artikelen 9 tot en met 13 van het wetsvoorstel is een aantal waarborgen voor deze onafhankelijkheid opgenomen. De voorzitter wordt bij koninklijk besluit benoemd (artikel 9, eerste lid). De leden en de secretaris worden weliswaar benoemd door het bestuur van het betrokken bedrijfslichaam, maar zij kunnen slechts op een beperkt aantal gronden (vergelijkbaar met de ontslaggronden voor leden van de rechterlijke macht) worden ontslagen (artikel 12, tweede lid), terwijl in artikel 9, vierde lid, nog eens expliciet is bepaald dat zij slechts verantwoording schuldig zijn aan het tuchtgerecht. De bezoldiging van voorzitter, leden en secretaris wordt voorts vastgesteld door de Sociaal-Economische Raad (artikel 13), terwijl tenslotte ook artikel 10 nog een waarborg bevat voor de onafhankelijkheid ten opzichte van zowel het bedrijfslichaam als de bedrijfsgenoten. Wij menen dat dit samenstel van waarborgen voor de onafhankelijkheid van de tuchtgerichten zonder meer voldoende is om te kunnen spreken van «onafhankelijke» colleges in de zin van artikel 1:1, tweede lid, onderdeel c, Awb.

2. Ingevolge artikel 13, tweede lid, van het wetsvoorstel, wordt aan de opgeroepen getuigen en deskundigen ten laste van het betrokken bedrijfslichaam een vergoeding toegekend. Deze vergoeding wordt door de Sociaal-Economische Raad (SER) bij verordening vastgesteld (derde lid). In artikel 13 van de Wet tuchtspraak bedrijfsorganisatie (hierna: Wet tbo) wordt wat betreft de vergoeding van getuigen en deskundigen verwezen naar de Wet tarieven in strafzaken. Onduidelijk is waarom dit in het wetsvoorstel niet is gebeurd, nu in de toelichting op artikel 13 wordt opgemerkt dat de SER zich bij het vaststellen van de verordening zal laten leiden door deze wet. De Raad adviseert hierop ten minste in de memorie van toelichting in te gaan.

2. In artikel 13 is overeenkomstig het advies van de Raad een verwijzing naar de Wet tarieven in strafzaken opgenomen.

3. Ingevolge artikel 43 van het wetsvoorstel komen de opbrengsten van de geldboeten toe aan het betrokken bedrijfslichaam. Hiermee komt de nu in artikel 36 Wet tbo neergelegde verplichting te vervallen om aan deze opbrengsten een bijzondere bestemming te geven die de goedkeuring behoeft van de SER. Dit hangt volgens de toelichting samen met het feit dat de bedrijfslichamen – anders dan nu het geval is – verplicht zullen worden een tuchtgerecht te «onderhouden» en de kosten daarvoor te dragen. De Raad merkt op dat de opbrengsten van de geldboeten die kosten te boven kunnen gaan. Mede gelet op het feit dat aan het huidige artikel 36 Wet tbo de gedachte ten grondslag ligt dat voorkomen moet worden dat een lichaam zich instelt op het verkrijgen van opbrengsten uit de overtredingen van zijn bedrijfsgenoten², ligt het voor de hand om te bepalen dat dit «surplus» een – door de SER goed te keuren – bijzondere bestemming krijgt.³ De Raad adviseert artikel 43 van het wetsvoorstel in deze zin aan te passen.

3. Bij nader inzien zijn wij met de Raad van oordeel dat het beter is de besteding van de ontvangsten uit geldboeten niet geheel vrij te laten. Nu de bedrijfslichamen, anders dan voorheen, niet slechts bevoegd maar verplicht zullen zijn om een tuchtgerecht in te stellen, menen wij dat het in de rede ligt dat de ontvangsten in de eerste plaats worden aangewend ter bestrijding van de kosten van de tuchtspraak. Voor een eventueel batig saldo kan dan de bestaande regel blijven gelden, dat daaraan een door de SER goed te keuren bijzondere bestemming wordt gegeven. Artikel 43 (thans artikel 45) is in deze zin aangepast.

4. Slechts één andere wet – de Landbouwkwaliteitswet – wordt aan het wetsvoorstel aangepast (artikel 46 van het wetsvoorstel). Ook in andere

¹ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 30.

² Advies van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 24 september 1998, bladzijde 2.

³ In gelijke zin: advies van het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel van 2 oktober 1998, bladzijde 2.

wetten, zoals de Loodsenwet en de Meststoffenwet, wordt echter verwezen naar de Wet tbo. Het verdient aanbeveling ook deze regelingen aan te passen.

4. De desbetreffende regelingen zijn alsnog aangepast.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

5. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen, met uitzondering van de zesde en de tiende kanttekening. Overnemen van de zesde kanttekening zou het naar wij aannemen onbedoelde gevolg hebben, dat degene wiens persoonlijke verschijning is bevolen, zich ook niet meer zou kunnen laten bijstaan. Een voorziening als bedoeld in de tiende kanttekening is niet nodig, nu artikel 32, eerste lid, eerste volzin, (thans artikel 34, eerste lid, eerste volzin) reeds ziet op de door de Raad bedoelde situaties. Bij de behandeling van het verzet of van de zaak na gegrondverklaring van het verzet wordt artikel 31, eerste lid, (thans artikel 33, eerste lid) immers niet (meer) toegepast.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Minister van Economische Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 14 januari 2000, no.W03.99.0574/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Artikel 6, derde lid, laatste volzin, plaatsen in Hoofdstuk IV en daarbij regelen welke gevolgen worden verbonden aan het niet verschijnen van een bestuurder na een oproep van het tuchtgerecht.
- In artikel 12, eerste lid, de formulering van artikel 36, tweede lid, tweede volzin, van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) hanteren.
- In artikel 17, derde lid, in algemene zin bepalen hoeveel leden deelnemen aan een zitting (zoals ook is gebeurd in artikel 39 van de Wet op de registeraccountants en artikel 28 van de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990).
- In artikel 20, eerste lid, «zij» vervangen door: het.
- In artikel 20, tweede lid, «partijen» vervangen door: de betrokkene en de voorzitter van het bedrijfslichaam.
- In artikel 21, eerste lid, overeenkomstig artikel 8:24, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht «doen vertegenwoordigen» vervangen door: laten bijstaan of laten vertegenwoordigen.
- De verschoningsmogelijkheid, die nu samen met de wraking is geregeld in artikel 22, in een aparte bepaling opnemen.
- In artikel 28, eerste lid, «Een partij» vervangen door: De betrokkene dan wel de voorzitter van het bedrijfslichaam.
- In artikel 31, vijfde lid, na «uitspraak» toevoegen: op het verzet.
- In artikel 32, eerste lid, ook een voorziening opnemen voor het bepalen van een datum voor de behandeling van het verzet, en van de behandeling van de zaak, na gegrondverklaring van het verzet.
- Artikel 32, eerste lid, tweede volzin, vervangen door: Betrokkene en de voorzitter van het bedrijfslichaam worden uitgenodigd om op een in de uitnodiging te vermelden plaats en tijdstip op een zitting van het College te verschijnen.
- In artikel 45 de zinsnede «behoudens de in artikel 44 bedoelde gevallen» schrappen, nu deze beperking reeds voortvloeit uit het overgangsrecht van artikel 43 van het wetsvoorstel.
- In de toelichting op artikel 11 ook verwijzen naar artikel 28a Wet RO.