

Vergaderjaar 1994–1995

**24 220**

## **Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten (aanvulling van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren met onder meer de onderwerpen omvang van de taak, arbeidstijd, vakantie en verlof)**

**B**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 maart 1995 en het nader rapport d.d. 8 juni 1995, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 27 oktober 1994, no. 94.008443, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten (aanvulling van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren met onder meer de onderwerpen omvang van de taak, arbeidstijd, vakantie en verlof).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 oktober 1994, no. 94.008443, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 maart 1995, no. WO3.94.0669, bied ik U hierbij aan.

*1. In de toelichting op artikel 22 van het wetsvoorstel komt tot uitdrukking dat dit artikel voor de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren een weerslag vormt van artikel 90 van het Reglement I, met dien verstande dat artikel 22 een voorziening bevat per individuele rechterlijke ambtenaar.*

*Met betrekking tot de in artikel 22 bedoelde bevoegdheden van de hof- en rechtbankvergaderingen inzake de verdeling van de werkzaamheden van de leden van hun colleges, is bij de Raad van State de vraag gerezen, mede in het licht van de aanzienlijk toegenomen omvang van de desbetreffende rechterlijke colleges, of deze verdeling van werkzaamheden uit organisatorisch oogpunt gezien nog voldoet.*

*De Raad adviseert aan dit punt in de toelichting aandacht te besteden en indien een nadere beschouwing van dit punt, waartoe de Raad evenzeer adviseert, tot de conclusie zou leiden dat het raadzaam is de bevoegdheid tot het verdelen van de werkzaamheden te concentreren, bijvoorbeeld bij de President, al of niet tezamen met de coördinerend Vice-Presidenten, dan wel bij een dagelijks bestuur van het college, de tekst van het voorstel aan te passen.*

1. Bij de Raad van State is de vraag gerezen of de in artikel 22 weergegeven bevoegdheidstoedeling inzake de verdeling van de werkzaamheden over de leden van de hoven en de rechtbanken, mede in het licht van de aanzienlijk toegenomen omvang van de colleges, uit organisatorisch oogpunt gezien nog voldoet. Los van het onderhavige wetsvoorstel vindt sinds enige tijd overleg

plaats met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), waarbij wordt bezien welke verbeteringen zouden kunnen worden aangebracht in wat wel wordt aangeduid als de bestuursstructuur van de gerechten. De bevoegdheidsverdeling is daarvan een belangrijk onderdeel. Inmiddels is een voorlopig departementaal standpunt in dezen voor consultatie toegezonden aan de diverse functionele autoriteiten en aan de NVvR. Zodra het overleg tot overeenstemming heeft geleid kan de nodige wetgeving in verdere voorbereiding worden genomen. Het ligt in de lijn der verwachting dat daarbij wijzigingen zullen worden voorgesteld zowel in de Wet op de rechterlijke organisatie als in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Vooralsnog zal de huidige bevoegdheidsverdeling blijven functioneren; het voorgestelde artikel 22 sluit daarbij aan en wordt in dit stadium derhalve ongewijzigd gelaten. Wel is, in overeenstemming met het advies van de Raad van State, de memorie van toelichting op artikel 22 aangevuld met een passage waarin op het bovenstaande wordt ingegaan.

*2. De voorstellen voorzien in een uitbreiding van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, onder meer met onderwerpen die tot nog toe in het geheel niet geregeld waren. Voor deze laatste categorie van onderwerpen is volgens de memorie van toelichting (algemeen deel, paragraaf 2) zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de rechtspositie van de burgerlijke rijksambtenaren, zoals vastgelegd in de Ambtenarenwet en het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). De Raad merkt op dat in het voorstel op enkele onderdelen een regeling wordt getroffen, die inhoudelijk ten voordele van de rechterlijke ambtenaren afwijkt van de corresponderende regeling van het ARAR, zoals die thans luidt. Niet direct duidelijk is, en in de toelichting wordt ook niet aangegeven, waarom aansluiting bij de vigerende ARAR-regeling op deze punten niet mogelijk zijn. De Raad noemt in dit verband het voorgestelde artikel 27, waarin ten aanzien van de vakantie-regeling wordt aangesloten bij artikel 22, negende en tiende lid ARAR, zoals dat luidde vóór de wijziging bij het besluit van 24 februari 1993 (Stb. 143). Het college vermeldt voorts de artikelen 34 en 35 betreffende het buitengewoon verlof van korte duur met behoud van bezoldiging, waarin wordt afgeweken van de artikelen 32b en volgende ARAR, alsmede artikel 39 betreffende het buitengewoon verlof met of zonder behoud van bezoldiging, waarin wordt afgeweken van de artikelen 34a en 34b ARAR. De Raad geeft in overweging in de memorie van toelichting te motiveren waarom het niet mogelijk is om ook op deze onderdelen van de rechtspositieregeling van rechters en andere rechterlijke ambtenaren volledig aan te sluiten op het ARAR. Indien zulks niet mogelijk blijkt ligt, gelet op de hiervoor weergegeven uitgangspunten van het ontwerp, heroverweging van deze artikelen voor de hand.*

2. De Raad van State merkt op dat op enkele onderdelen een regeling wordt getroffen, die inhoudelijk afwijkt van de regeling voor burgerlijke rijksambtenaren in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), en geeft in overweging die afwijking in de toelichting te motiveren. Dit advies is opgevolgd en heeft geleid tot een aanvulling van paragraaf 2 van het algemene deel van de memorie van toelichting. Van belang hierbij is, dat de sector rechterlijke macht op grond van het huidige artikel 10 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren een eigen overlegforum voor rechtspositionele aangelegenheden kent en dat, op grond van artikel 13 van die wet, overeenstemming moet worden bereikt met de Sectorcommissie rechterlijke macht voordat voorstellen over rechtspositionele aangelegenheden ten uitvoer worden gebracht. Vanzelfsprekend is ook over de onderhavige aanvulling van de wet overeenstemming bereikt; deze overeenstemming had mede betrekking op de door de Raad van State genoemde regelingen. Daarbij zij nog wel opgemerkt dat de afwijkingen van het ARAR niet, zoals de Raad van State lijkt aan te nemen, zonder meer een gunstiger positie voor de rechterlijke ambtenaren inhouden; in een aantal gevallen is er eenvoudig voor gekozen de regeling minder gedetailleerd te maken dan in het ARAR. Dit is bij voorbeeld het geval met de artikelen 34 en 35.

*3. De toelichting op artikel 39 zou de indruk kunnen wekken dat het in dit artikel slechts gaat om buitengewoon verlof zonder behoud van bezoldiging. Aangezien dit blijkens de tekst van het artikel kennelijk niet is bedoeld, ware die indruk weg te nemen.*

3. De toelichting op artikel 39 is zodanig gewijzigd dat de indruk wordt vermeden dat het daarbij uitsluitend gaat om buitengewoon verlof zonder behoud van bezoldiging.

*4. Het derde lid van artikel 42 is volgens de toelichting (algemeen deel, paragraaf 4) een codificatie van de algemeen aangenomen regel dat schade als gevolg van onrechtmatige rechtspraak in ieder geval geen persoonlijke aansprakelijkheid van de rechter kan doen ontstaan. Die algemene regel lijdt, aldus de toelichting, uitzondering in het – zeldzame – geval van rechtsweigerings (artikel 852 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (WRv)). Deze uitzondering is dan ook opgenomen in het slot van het derde lid van artikel 42.*

*Naar het oordeel van de Raad dient echter ook hier een doorslaggevend gewicht te worden toegekend aan het in de toelichting genoemde bezwaar van procedures waarin rechters persoonlijk aansprakelijk worden gesteld voor de hier bedoelde schade: door zulke procedures kan het vertrouwen in de rechterlijke macht worden geschaad, zowel wanneer de vordering wordt afgewezen als wanneer de vordering wordt toegewezen. De Raad adviseert daarom tot schrapping van de uitzondering die is opgenomen in het slot van het derde lid van artikel 42. De Raad is zich ervan bewust dat hiermee ook de vraag naar de ratio van Boek III, titel 6, afdeling 8, WRv opdoemt, doch de beantwoording van die vraag gaat het kader van het onderhavige advies te buiten.*

4. De Raad van State is van oordeel dat ook in het geval van rechtsweigerings een doorslaggevend gewicht moet worden toegekend aan het bezwaar van procedures waarin rechters persoonlijk aansprakelijk worden gesteld voor schade. De Raad adviseert daarom tot schrapping van de uitzondering die is opgenomen in het slot van het derde lid van artikel 42 van het wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan merk ik op dat overwogen wordt, de regeling van de rechtsweigerings in Boek III, titel 6, afdeling 8, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering op afzienbare termijn in haar geheel te herzien. Een wijziging als thans door de Raad voorgesteld zou, zo constateert ook de Raad, de vraag oproepen naar de ratio van de regeling, een vraag die het onderhavige kader echter te buiten gaat. Daarom geef ik er de voorkeur aan artikel 42 van het wetsvoorstel thans ongewijzigd te laten en een eventueel noodzakelijke wijziging te bezien in directe samenhang met een herziening van de regeling van de rechtsweigerings.

*5. De Raad is van oordeel dat de in artikel 43 van het voorstel neergelegde beperking van het recht van vereniging, vergadering en betoging, nu dit als een absoluut verbod is geformuleerd voor een bepaalde categorie ambtenaren, in strijd is met artikel 11, tweede lid, EVRM in samenhang met artikel 14 EVRM, daar in artikel 11, tweede lid, anders dan in artikel 10, tweede lid, niet als afzonderlijke beperkingsgrond wordt genoemd het waarborgen van het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht.*

5. Het oordeel van de Raad van State inzake de onverenigbaarheid van artikel 43 van het wetsvoorstel met artikel 11, tweede lid, juncto artikel 14 van het EVRM deel ik niet. Artikel 11, tweede lid, van het EVRM stelt uitdrukkelijk dat dat artikel niet verbiedt dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van de daar bedoelde rechten door onder meer het ambtelijk apparaat van de Staat. In deze categorie vallen onder meer degenen tot wie het voorgestelde artikel 43 zich richt: de leden van het openbaar ministerie, de gerechtsauditeurs en de rechterlijke ambtenaren in opleiding. Thans wordt de beperking van de grondrechten voor deze personen nog geregeld in de algemeen werkende bepaling van artikel 125a van de Ambtenarenwet. Daarin zijn dezelfde beperkingen aangebracht; het enige verschil is dat in artikel 125a als toetsingskader is genoemd «de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling» en dat in artikel 43 dit toetsingskader is toegespitst, namelijk op «het goede functioneren van de rechterlijke macht». Dit verschil in formulering is voor de al of niet aanvaardbaarheid van de beperking op het recht van vereniging, vergadering en betoging in het licht van het EVRM niet van belang.

Het verband dat de Raad legt met artikel 10 van het EVRM, is onjuist. Dat het tweede lid van dat artikel de nationale wetgever toelaat, de vrijheid van

meningsuiting te beperken ter waarborging van «het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht» heeft vooral betekenis voor een zeer specifieke beperking van de vrijheid van meningsuiting door leden van de zittende magistratuur, zoals neergelegd in artikel 302 van het Wetboek van Strafvordering: «Noch de voorzitter noch een der rechters geeft op de terechtzitting blijk van enige overtuiging omtrent schuld of onschuld van de verdachte». Benadrukt zij nogmaals dat het voorgestelde artikel 43 nu juist niet geldt voor de leden van de zittende magistratuur, doordat de bepaling zich slechts richt tot de niet voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren.

*6. De Raad acht het gewenst dat in de toelichting op artikel 44 nader wordt aangegeven wat precies moet worden begrepen onder «Anderszins van het verlenen van rechtskundige bijstand een beroep maken».*

6. De artikelsgewijze toelichting op artikel 44 is aangevuld met een passage waarin, overeenkomstig het advies van de Raad van State, nader wordt aangegeven wat moet worden begrepen onder «anderszins van het verlenen van rechtskundige bijstand een beroep maken».

*7. In de toelichting op artikel 47 wordt vermeld dat het in de bedoeling ligt een beroepsregeling als daar vermeld met voortvarendheid te ontwerpen en zo mogelijk nog te incorporeren in het onderhavige wetsvoorstel. De Raad gaat ervan uit dat een desbetreffende aanvulling van het wetsvoorstel vóór de indiening daarvan bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ter advies aan de Raad van State zal worden voorgelegd.*

7. Vanzelfsprekend zal aanwijzing 277, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht worden genomen, inhoudende dat indien in een ingediend wetsvoorstel door de regering ingrijpende wijzigingen worden aangebracht, de Raad van State over deze wijzigingen wordt gehoord, tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten.

*8. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

8. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

9. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enige omissies te herstellen en enige wijzigingen van technische aard aan te brengen.

*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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
P. J. Boukema*

Ik moge U 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,  
W. Sorgdrager

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 1 maart 1995,  
no. W03.94.0669, met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

– In de considerans van het voorstel overeenkomstig aanwijzing 119 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) verwijzen naar artikel 117, vierde lid, van de Grondwet. Bovendien dient hierin tot uitdrukking te komen dat andere wetten dan de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) worden gewijzigd.

– De aanwijzingen 224, 234, tweede lid, en 240 in acht nemen zodat de Wrra ook zelf is voorzien van een inwerkingtredingsbepaling.

– In artikel 3, tweede lid, Wrra, «besluit» vervangen door: beschikking.

– In artikel 6, vijfde lid, «besluit van Onze Minister» vervangen door: beschikking van Onze Minister.

– In artikel 25 «rechterlijk ambtenaar,» vervangen door: rechterlijk ambtenaar in opleiding,.

– In de toelichting op artikel 30 «gelasten» vervangen door: opdragen.