

*Wijziging van het Wetboek van Strafrecht,
van de Wet op de economische delicten, van het
Burgerlijk Wetboek en van het Buitengewoon
Besluit Arbeidsverhoudingen 1945*

MEMORIE VAN ANTWOORD

(Ingezonden 16 april 1971)

Nr. 5

De ondergetekenden hebben met belangstelling kennis genomen van hetgeen in het voorlopig verslag wordt opgemerkt met betrekking tot het vraagstuk van de relatie ambtenaar en werkstaking. Het verheugt hen, dat de in het voorlopig verslag aan het woord zijnde leden allen instemmen met de in het onderhavige wetsontwerp voorgestelde schrapping van de artikelen 358bis t/m quater van het Wetboek van Strafrecht. Anderzijds betreuren de ondergetekenden het, dat de leden van de K.V.P.-fractie, van de P.v.d.A.-fractie en van de fractie van D'66 bezwaar hebben tegen het in de memorie van toelichting op het wetsontwerp aangekondigde voornemen van de Regering om, in afwachting van het resultaat van het door de Staatscommissie van advies inzake het rechtskarakter van de ambtenaarsverhouding in te stellen onderzoek, in de rechtspositieregelingen voor het burgerlijk rijks personeel een uitdrukkelijke disciplinaire verbodsbepaling op te nemen.

Naar aanleiding hiervan moge het volgende worden opgemerkt. De ondergetekenden zijn er zich van bewust, dat het vraagstuk van de relatie ambtenaar en werkstaking heden ten dage een actueel discussiepunt vormt. Dat is in het licht van de hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen ook niet verwonderlijk. Daarom bestaat er naar het oordeel van de Regering alle aanleiding dit vraagstuk aan een grondige beschouwing te onderwerpen.

Het is echter, menen de ondergetekenden, duidelijk, dat dit vraagstuk niet kan worden losgemaakt van een totale fundamentele beschouwing van de aard en het rechtskarakter van de ambtenaarsverhouding. De omstandigheid immers, dat de ambtenaar in *openbare dienst* werkzaam is, d.w.z. als *doelstelling* heeft de publieke zaak te dienen, geeft aan het vraagstuk toch wel een bijzonder aspect. Waar het ook overigens naar het oordeel van de Regering wenselijk is, dat de verhouding van het overheids personeel tot de overheid aan een eigentijds fundamenteel onderzoek wordt onderworpen, ten einde een antwoord te krijgen op de vraag, hoe, in het licht van de hedendaagse maatschappelijke opvattingen en voor zoveel mogelijk vooruitziende op de verdere ontwikkeling daarvan, de aard van de relatie overheid-overheids personeel sociaal moet worden gezien en wat, deze zienswijze in aanmerking genomen, rechtens het karakter van die relatie behoort te zijn, is derhalve besloten tot de instelling van de Staatscommissie. Uiteraard is nog niet bekend, welke de uitkomsten van het onderzoek van de Staatscommissie zullen zijn en tot welk advies die commissie op grond daarvan zal komen, noch valt te voorspellen tot welke beslissingen een en ander uiteindelijk zal moeten leiden. De ondergetekenden zouden daarop dan ook niet in voorlopige beschouwingen willen vooruitlopen. Gesteld moet echter worden dat de Regering met het instellen van de Staatscommissie-Toxopeus impliciet te kennen heeft gegeven open te staan voor een herwaardering van de ambtelijke status in het licht van de moderne maatschappelijke opvattingen, ook voor wat betreft mogelijke consequenties op het stuk van de relatie ambtenaar-werkstaking.

Aan de andere kant meent de Regering er begrip voor te moeten vragen, dat zij in dit stadium van onderzoek, juist omdat de uitkomsten daarvan nog onzeker zijn, heeft gemeend te moeten besluiten, de afschaffing van het strafrechtelijk

stakingsverbod voor ambtenaren gepaard te doen gaan met de opnemings van een uitdrukkelijk disciplinair stakingsverbod in de rechtspositieregelingen voor het burgerlijk rijksperoneel. Daarmede wordt beoogd buiten twijfel te stellen dat, althans vooralsnog, in afwachting van een definitieve beslissing ter zake aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek van de Staatscommissie-Toxopeus, de status quo op het stuk van de werkstaking voor dat personeel, zij het op een meer geëigende wijze, t.w. in het ambtenarenrecht, vastgelegd, blijft gehandhaafd. Hiermede kan slechts de duidelijkheid zijn gediend. Het scheppen van deze duidelijkheid is, hetgeen – ook in het belang van de ambtenaren zelf – met deze maatregel wordt beoogd. Overigens achten de ondergetekenden het ter verwezenlijking van deze doelstelling niet noodzakelijk dat, zoals de leden van de V.V.D.-fractie voorstaan, de voorgenomen opnemings van een disciplinaire verbodsbepaling in de rechtspositiereglementen reeds haar beslag krijgt vóór de behandeling van het onderhavige wetsontwerp. Zij zijn wel voornemens te bevorderen dat die aanvulling tijdig voor de inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging wordt vastgesteld.

Met het hiervoren opgemerkte hangt samen het voornemen van de Regering bij nota van wijzigingen op het ontwerp van Rijkswet houdende goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest (*Trb.* 1962, 3; 1963, 90), nr. **8608 (R 533)**, alsnog artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest voor wat het overheidsperoneel betreft buiten de voorgestelde goedkeuring van het verdrag te brengen.

Met deze uiteenzetting menen de ondergetekenden voor wat betreft het vraagstuk ambtenaar-werkstaking in deze memorie van antwoord, hangende het onderzoek van de Staatscommissie-Toxopeus, te mogen volstaan. Op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie, of de ondergetekenden bereid zijn te erkennen dat het willen opnemen van een disciplinaire stakingsverbodsbepaling in de rechtspositieregelingen tegen de wens van de meerderheid van de in het Centraal Georganiseerd Overleg vertegenwoordigde ambtenarencentrales in, alleen reeds bewijst hoe onmogelijk het is tot een werkelijk volwaardig georganiseerd overleg in ambtenarenzaken te geraken zonder toekenning van een stakingsrecht, antwoorden de ondergetekenden ontkennend. Het bereiken van overeenstemming, hoe menselijk ook, is niet de maatstaf, waarnaar de waarde van het overleg, zoals dat in de openbare dienst plaatsvindt, kan worden gemeten. Het overleg kan, ook zonder dat het tot overeenstemming heeft geleid, volledig aan zijn doel hebben beantwoord. Het is volwaardig, wanneer maar de gezindheid en de wil aanwezig zijn elkander open en eerlijk tegemoet te treden en aan elkanders argumenten over en weer aandacht te schenken.

Inderdaad is het de zienswijze van de ondergetekenden dat een werkstaking van het spoorwegperoneel in het vervolg zal moeten worden beoordeeld naar de op het gebied van de werkstaking in de particuliere sector thans bestaande jurisprudentie en de straks daaromtrent vast te stellen wettelijke bepalingen. Kritiek op het wetsontwerp **10 111** zal bij de verdere behandeling van dat ontwerp ter sprake moeten komen. De teleurstelling van de hier aan het woord zijnde leden over de houding van de Regering in december jl. tegenover de voorgenomen één-urige proteststaking van het spoorwegperoneel, lijkt de ondergetekenden niet gerechtvaardigd. Al is onder verantwoordelijkheid van de ondergetekenden een voorstel tot afschaffing van het strafrechtelijk stakingsverbod voor het spoorwegperoneel gedaan, dat betekent niet dat die bepaling zolang zij bestaat zomaar voorbij gegaan zou kunnen worden.

De leden van de V.V.D.-fractie, die verklaarden dat de gedachte om het opleggen van dwangsom en gijzeling bij vorderingen tot nakoming van de arbeidsverplichting onmogelijk te maken, hen aansprak, vroegen een nadere toelichting over de gevolgen van een dergelijke beperking. In het geldende recht heeft men, zo merken deze leden op, de keuze tussen het vorderen van een schadevergoeding of van schadeloosstelling enerzijds en de vordering tot nakoming van de arbeidsverplichting anderzijds. Heeft nu de vordering tot nakoming in de praktijk nog wel betekenis, indien zij niet meer met een dwangsom of met gijzeling kan worden geëffectueerd? Hierbij zouden de ondergetekenden willen opmerken dat het voorstel om dwangsom en gijzeling uit te schakelen bij de vordering tot nakoming van de arbeidsverplichting uiteraard betekent dat de nakomingsvordering veel van haar praktische betekenis verliest. De verplichting tot het verrichten van arbeid is een verplichting om te doen en de dwangsom is juist ingevoerd om de nakoming van een dergelijke verplichting af te dwingen. Laat men de dwangsom niet meer toe, dan ontbreekt inderdaad een rechtstreeks dwangmiddel om het verrichten van arbeid af te dwingen. Dat is ook het oogmerk van het onderhavige voorstel. De nakomingsvordering verliest niet geheel haar betekenis. Zij kan van belang blijven wanneer een declaratoire uitspraak wordt gevraagd of wanneer de partijen bij de arbeidsovereenkomst zich op grond van artikel 43 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie gezamenlijk tot de kantonrechter wenden. Doch als het dwangmiddel van de dwangsom ontbreekt, zal in de regel schadevergoeding of schadeloosstelling worden gevorderd. De situatie zal dan ongeveer gelijk worden aan die in Duitsland, waar artikel 888, tweede lid, van de Zivilprozessordnung de dwangsom bij nakoming van arbeidsovereenkomsten uitsluit. Het is daarom wellicht interessant de alinea te citeren welke bij Hueck-Nipperdey, Grundriss des Arbeitsrechts, 5e druk, 1970, blz. 65/66, over dit onderwerp voorkomt:

„Auf Erfüllung der Arbeitspflicht kann geklagt werden. Eine unmittelbare Erzwingung der Arbeitsleistung im Wege der Zwangsvollstreckung ist dagegen nicht möglich, sie wäre ein nicht erträglicher Eingriff in die persönliche Freiheit des Arbeitnehmers. Ebensowenig lässt das Gesetz einen mittelbaren Zwang durch Geld- oder Haftstrafen zu (§ 888 Abs. 2 ZPO). Deshalb fehlt aber nicht das Rechtsschutzbedürfnis für ein Urteil auf Arbeitsleistung, denn es klärt die Rechtslage, weist den Arbeitnehmer nachdrücklich auf seine Arbeitspflicht hin und kann, wenn er die Arbeit trotzdem verweigert, die Unterlage für einen Schadensersatzanspruch oder eine fristlose Entlassung bilden.“

De Minister van Justitie,

C. H. F. POLAK.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,

C. VAN VEEN.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*

B. ROOLVINK.