

VOORLOPIG VERSLAG

Nr. 4

De bijzondere commissie, in welke handen dit wetsontwerp is gesteld, heeft de eer daaromtrent als volgt te rapporteren.

De leden van de fractie van de K.V.P. stonden vooral stil bij de opmerking in de memorie van toelichting, dat de vraag of een stakingsrecht voor ambtenaren moet worden erkend, vooralsnog geheel open blijft, zulks in afwachting van het advies van de commissie onder voorzitterschap van mr. Toxopeus, welke mede tot taak heeft het vraagstuk van de ambtenarenstaking aan een fundamentele beschouwing te onderwerpen en de Regering ter zake te adviseren.

Naar aanleiding hiervan merkten zij op, dat de R.K. Centrale van Overheids- en Semi-Overheidspersoneel en het Algemeen Comité ter behartiging van de algemene belangen van Overheidspersoneel in het herhaaldelijk over het stakingsrecht gevoerde overleg in het Centraal georganiseerd overleg in ambtenarenzaken opgemerkt hebben, dat het ambtenarenreglement voldoende mogelijkheid biedt om bij opheffing van het strafrechtelijke stakingsverbod voor de ambtenaar, die ten onrechte aan een werkstaking deelneemt, disciplinaire maatregelen te nemen, met name ware hier te denken aan artikel 50, lid 1, j°. artikel 80, lid 1 en 2.

Moet het in dit licht niet overbodig worden geacht om, in afwachting van het advies van de commissie-Toxopeus bij de opheffing van het strafrechtelijk stakingsverbod, een specifiek stakingsverbod voor ambtenaren te introduceren, door de invoering van een nieuw artikel 50a, luidende: Het is de ambtenaar verboden deel te nemen aan werkstakingen.

Bij de introductie van een dergelijke verbodsbepaling is het geen open vraag meer, of er voor de ambtenaren een stakingsrecht moet worden erkend. In dit verbod ligt de niet-erkenning reeds opgesloten.

Is het niet ongewenst om, hangende de werkzaamheden van de commissie-Toxopeus, een dergelijk stakingsverbod te introduceren? Zou het niet juist zijn het vraagstuk open te houden mede om te bewerkstelligen, dat de werkzaamheden van de commissie worden versneld, hetgeen gezien de ontwikkeling der ambtenaarrechtelijke verhoudingen, zeer urgent is? Geldt dit niet tevens, nu langs de door de Regering gekozen weg feitelijk onderscheid wordt gemaakt tussen vitale overheidsdiensten en die van het particuliere bedrijfsleven. Past dit wel in het kader van het Europees Sociaal Handvest?

De hier aan het woord zijnde leden zouden overigens van de Regering willen vernemen wat haar, althans voorlopig oordeel is omtrent de gedachte om voor ambtenaren de mogelijkheid te introduceren van het gebruik maken van een stakingsrecht onder inachtneming van een nader te bepalen afkoelingsperiode.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met instemming kennis genomen van het voornemen van de indieners om de uit 1903 daterende strafrechtelijke sancties op werkstakingen van overheids- en spoorwegpersoneel af te schaffen.

Wat betreft het spoorwegpersoneel begrepen zij uit het gestelde in de tweede alinea van de memorie van toelichting, dat de Regering haar reeds bij de ondertekening van het Europees Sociaal Handvest gebleken standpunt handhaaft en staking van dit personeel in het vervolg wil beoordelen naar de op het gebied van de werkstaking in de particuliere sector thans be-

staande jurisprudentie en de straks daaromtrent vast te stellen wettelijke bepalingen. Zij volstonden in dit opzicht daarom met een verwijzing naar hun in het voorlopig verslag op wetsontwerp 10 111 geleverde kritiek zowel op de in dat ontwerp zelf door de Regering gedane voorstellen als wel op de door de jurisprudentie geschapen onbevredigende situatie t.a.v. het stakingsrecht voor particuliere werknemers, die dus in het vervolg ook de positie van het spoorwegpersoneel zal bepalen. Wel wilden de hier aan het woord zijnde leden nog met teleurstelling constateren, dat zij de houding van de Regering in december jl. tegenover de voorgenomen eenurige proteststaking van het spoorwegpersoneel niet hebben kunnen rijmen met de gebleken intentie van diezelfde Regering om de strafrechtelijke sancties te schrappen.

Wat betreft het stakingsrecht van ambtenaren namen deze leden met verbazing kennis, niet zozeer van het reeds bekende regeringsstandpunt, dat toekenning van zodanig stakingsrecht nog geenszins aanstaande is, alswel van het feit, dat in de memorie van toelichting geen enkele poging is ondernomen dit standpunt ook maar met enig argument te motiveren. Tegen de wens van de overweldigende meerderheid van de ambtenarenvertegenwoordigers is het georganiseerd overleg in willen de indieners immers de verdwijning van het strafrechtelijk stakingsverbod voor overheidspersoneel in feite weer frustreren door de opneming van een disciplinair stakingsverbod in de rechtspositieregelingen. Zijn de bewindslieden bereid te erkennen, dat deze gang van zaken alleen reeds bewijst hoe onmogelijk het is tot een werkelijk volwaardig georganiseerd overleg in ambtenarenzaken te geraken zonder toekenning van een stakingsrecht? Kunnen de indieners van het onderhavige wetsontwerp nader toelichten op welke gronden zij een dergelijke discriminatie van het 14 pct. van de totale beroepsbevolking tellende overheidspersoneel in vergelijking met de particuliere werknemers rechtvaardigen, zo informeerden de hier aan het woord zijnde leden.

De tweede ondergetekende heeft in zijn toespraak tot de op 1 april jl. ingestelde commissie-Toxopeus er nogeens aan herinnerd, dat reeds in 1958 een minderheid van de Staatscommissie-Kranenburg ontkende, dat een ambtenaar, omdat hij in dienstbetrekking staat tot de overheid, zich daardoor onderscheidt van de werknemer in particuliere dienst. En hij heeft er zelfs aan toegevoegd, dat „dit een teken aan de wand was, dat met het rapport van de commissie-Kranenburg het laatste woord bij lange na niet gesproken was”. Is deze erkenning van een volstrekt gewijzigde positie van de ambtenaarsverhouding met een disciplinair stakingsverbod voldoende gehonoreerd?

Tegen een ambtenarenstaking is weleens als bezwaar aangevoerd, dat deze steeds een politiek karakter draagt, wat per definitie tegen de overheid is gericht. Bewijst de toelichting van de Regering op wetsontwerp 10 111 niet, dat zij het bestaan van politieke stakingen ook in de particuliere sector erkent, zodat er in dit opzicht geen principiële verschil is met overheidspersoneel? Zou bijvoorbeeld een ambtenarenstaking als uiterste pressiemiddel om volksvertegenwoordiging en publiek duidelijk te maken, dat de overheid in haar werkgevershouding tot de ambtenaren een foutief geachte beslissing genomen heeft niet omgekeerd als een typische niet-politieke staking dienen te worden beschouwd? Blijkt de willekeur van het in dit verband te hanteren begrip overheidsinstellingen niet reeds uit het naast elkaar bestaan van provinciale- of gemeentelijke en particuliere bedrijven op het gebied van vervoer, gas, waterleiding of elektriciteit, van openbare en bijzondere scholen, van gesubsidieerde en direct door de overheid gefinancierde ziekenhuizen, van radio of televisie enz.?

Als volgend bezwaar tegen een ambtenarenstaking is in het verleden meer dan eens geopperd, dat deze noodzakelijk in strijd moet komen met het algemeen belang. Is de Regering bereid om met tal van deskundigen te erkennen, dat de uit de negentiende eeuw daterende tegenstellingen tussen staat en maatschappij allang zijn vervaagd, waardoor ook het begrip „algemeen belang” een andere inhoud kreeg? Tast het neerleggen van werk door secretarie-, belasting-, of museumper-

soneel niet veel minder onmiddellijk het algemeen belang aan dan een staking van bijvoorbeeld grootwinkelbedrijven, van een particuliere waterleidingonderneming of van huisartsen? Zou de hier geponeerde stelling niet bovendien tot de ongerijmde conclusie leiden, dat het stakingsrecht geleidelijk zou kunnen worden ingeperkt naarmate de overheid in meerdere mate zou gaan besluiten tot nationalisatie van bepaalde ondernemingen? Erkent de Regering, dat zij geheel andere opvattingen omtrent het algemeen belang kan hebben dan bijvoorbeeld stakende ambtenaren, het grote publiek of de volksvertegenwoordiging? Ook is wel gezegd, dat een staking van overheidspersoneel zich niet of moeilijk zou verdragen met de eenzijdige aanstelling van de ambtenaar, dit in tegenstelling tot de particuliere werknemer, die met zijn werkgever over een contract onderhandelt. Miskent een dergelijke opvatting echter niet, dat de rechtspositie van ambtenaren en personeel in de particuliere sector in toenemende mate gelijksoortige trekken is gaan vertonen en heeft met name de tweede ondergetekende voor die ontwikkeling niet bij meer dan één gelegenheid begrip getoond? Kan de Regering een nadere uiteenzetting geven omtrent het principiële verschil tussen ambtenaren en particuliere werknemers in dit opzicht sinds de mogelijkheid van algemeen verbindendverklaring van c.a.o.'s enerzijds en de voortgeschreden evolutie van het georganiseerd overleg in ambtenarenzaken aan de andere kant?

Is ten slotte ook de vroeger nogal eens verkondigde opvatting, als zou een staking van overheidspersoneel niet zijn te rijmen met de ambtsethiek, niet eveneens allang door de feiten achterhaald? Indien de Regering dit niet van mening is, wil zij dan nader van haar zienswijze doen blijken op het punt van het verschil in ambtsethiek van bijvoorbeeld chauffeurs, schoonmakers, typistes, werkzaam bij overheids- of particuliere instellingen? Is zij niet met de hier aan het woord zijnde leden van mening, dat zelfs in de hogere regionen het meer de beroepsethiek is (van de arts, de ingenieur of de architect), die een onderscheidende rol speelt dan het feit of de man of vrouw toevallig is aangesteld bij een particuliere werkgever of een overheidsinstantie?

Indien de indieners van het onderhavige wetsontwerp de mening zijn toegedaan, dat andere bezwaren tegen de ambtenarenstaking dan de hier genoemde de invoering van een disciplinair stakingsverbod rechtvaardigen, wil zij die bezwaren dan alsnog van een toelichting voorzien? Wil de Regering tevens nader uiteenzetten tot hoever naar haar oordeel zich het begrip ambtenaar gaat uitstrekken bij aanvaarding van dit wetsontwerp en hoe denkt zij op dit punt strijd te voorkomen met artikel 6, lid 4, van het Europees Sociaal Handvest? Is zij niet met name nu wel dan niet voornemens wetsontwerp 8606 (R 535) in te dienen met een voorbehoud ten aanzien van het vierde lid van dit zesde artikel? Moet de oplossing van de naar aanleiding van dit wetsontwerp en de wetsontwerpen 8606 (R 535) en 10 111 gerezen problemen niet veeleer gezocht worden in de richting, dat stakingen van bepaalde werknemers van overheids- of particuliere instellingen onder bepaalde omstandigheden zodanige onaanvaardbare consequenties hebben voor de maatschappij als geheel, dat zij niet kunnen worden toegestaan? In dit verband mogen als voorbeelden worden genoemd een brandweerstaking of een artsenstaking op ogenblikken, dat onmiddellijk ernstig gevaar voor het welzijn van de gemeenschap dreigt. Overigens zouden de hier aan het woord zijnde leden zich kunnen voorstellen — en het niet in strijd met wetsontwerp 8606 (R 535) achten, mede gelet op artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest — als bepaalde categorieën werknemers van het stakingsrecht werden uitgezonderd, mits de grens dan niet willekeurig wordt getrokken tussen personen in dienst van de overheid en in dienst van een particuliere onderneming of instelling. Mogen zij alsnog van de Regering vernemen, of het bestaan van artikel 31 van dit Handvest niet tevens de ongerechtvaardigdheid van een algemeen disciplinair stakingsverbod voor alle ambtenaren zonder uitzondering aantoon, zo informeerden de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid ten slotte.

De leden van de V.V.D.-fractie konden zich met de voorgestelde afschaffing van het strafrechtelijk stakingsverbod van ambtenaren en spoorwegpersoneel alsmede met de afschaffing van de strafsancie van artikel 6 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen verenigen.

Ook naar hun oordeel behoort men ter zake van geschillen van deze aard niet meer met de strafrechter in aanraking te worden gebracht. Gelet op het feit dat de problematiek van de werkstaking overigens bij wetsontwerp **10 111** ter sprake zal komen voor zover het de niet-ambtenaren betreft en het vraagstuk van de ambtenaren-staking nog ten principale aan de orde is in de commissie-Toxopeus, wilden deze leden zich bij de behandeling van dit wetsontwerp onthouden van veel verder gaande beschouwingen over deze problematiek. Zij zouden er mee willen volstaan zich geheel aan te sluiten bij het oordeel van de Regering, dat zolang het vraagstuk van de ambtenarenstaking nog niet fundamenteel op al zijn aspecten is onderzocht, het opnemen van een disciplinair stakingsverbod in de rechtspositieregelingen voor het burgerlijk personeel noodzakelijk is. Zij zouden dit zelfs als voorwaarde voor hun instemming met de afschaffing van het strafrechtelijk stakingsverbod willen stellen en zouden er dan ook op willen aandringen, dat de voorgenomen aanpassing van bedoelde rechtspositieregelingen zijn beslag krijgt voor de behandeling van dit wetsontwerp.

Deze leden wilden niet verhelen, dat zij voorshands geen voorstanders waren van een afschaffing van het stakingsverbod voor ambtenaren, gelet op de bijzondere positie welke deze functionarissen in onze maatschappij innemen.

De gedachte om het opleggen van dwangsom en gijzeling bij vorderingen tot nakoming van de arbeidsverplichting onmogelijk te maken, sprak deze leden eveneens aan. Zij zouden echter nader toegelicht willen zien wat de gevolgen van een dergelijke beperking zullen zijn.

In het geldende recht heeft men de keuze tussen het vorderen van een schadevergoeding of schadeloosstelling enerzijds en de vordering tot nakoming van de arbeidsverplichting anderzijds.

Indien de laatste vordering niet meer met dwangsom en/of gijzeling kan worden geëffectueerd, heeft deze vordering in de praktijk dan nog wel enige betekenis?

Is het de bedoeling de vordering tot nakoming zelf praktisch illusoir te maken en het arbeidsrecht op dit punt geheel los te maken van de algemene regels van het burgerlijk recht?

De hier aan het woord zijnde leden verzochten de bewindlieden op de mogelijke consequenties van dit voorstel voor de verhouding van het arbeidsrecht tot het algemene burgerlijke recht nader te willen ingaan.

De leden van de fractie van D'66 stelden, dat zij in principe voorstanders zijn van het verlenen van een stakingsrecht aan ambtenaren. Op grond daarvan juichten zij de afschaffing van strafrechtelijke sancties op stakingen door ambtenaren toe en wezen zij de opname van een algemeen geldend disciplinair stakingsverbod in de rechtspositieregelingen van de ambtenaren af.

Aldus vastgesteld 9 februari 1971.

KIKKERT
 VAN DEN HEUVEL
 VAN LIER
 GORTZAK
 MAENEN
 AARDEN
 BOERTIEN
 BOOT
 DIEPENHORST
 RIETKERK
 MASMAN
 NYPELS
 GEURTSSEN
 BARENDREGT
 VAN VEENENDAAL-VAN MEGGELEN.