

VOORLOPIG VERSLAG van de vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken en voor Justitie omtrent het ontwerp van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, van de Wet op de economische delicten, van het Burgerlijk Wetboek en van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945.

De leden van de fractie van de V.V.D. hadden tegen de afschaffing van de gijzeling en van de dwangsom als sancties op wanprestatie van de werknemer geen bezwaar. Ook konden zij in beginsel ermede instemmen, dat de strafbedreiging tegen stakingen door ambtenaren en spoorwegpersoneel wordt afgeschaft. De betekenis van dit laatste voorstel is echter door het huidige kabinet drastisch veranderd. De bewindslieden, die aanvankelijk voor de indiening van dit voorstel verantwoordelijk waren, beoogden met dit ontwerp niet enige wijziging te brengen in de rechtspositie van de ambtenaar. Een staking door ambtenaren zou voorshands verboden blijven door opnemng van een daartoe strekkende bepaling in het ambtenarenreglement. Bovendien kreeg een staatscommissie de opdracht de rechtspositie en status van de ambtenaren en in verband daarmee de mogelijkheid van een stakingsrecht te bestuderen en daarover advies uit te brengen. Deze staatscommissie is ook aan het werk gegaan maar zij heeft haar opdracht teruggegeven, toen dit kabinet, enige maanden voordat de commissie haar rapport zou uitbrengen, zich uitsprak voor een erkenning van het stakingsrecht en daarom afzag van de opnemng van een stakingsverbod in het ambtenarenreglement. Wel schijnt ook dit kabinet beperkingen van het stakingsrecht van ambtenaren nodig te achten, maar welke deze zullen zijn en hoe die zullen worden verwezenlijkt is geheel onzeker. Voorlopig zal men het moeten doen met de bepaling dat de ambtenaar zich als een goed ambtenaar moet gedragen. Door het van kracht worden van dit wetsontwerp zou dan ook een wellicht langdurige tijd van rechtsonzekerheid ontstaan, waarin de rechter voor een taak zou kunnen komen te staan die naar het oordeel van deze leden niet aan hem dient te worden toevertrouwd. Deze onzekerheid kan en moet naar hun voorlopige mening worden voorkomen door dit wetsontwerp pas af te handelen, nadat is komen vast te staan, dat en onder welke beperkingen het recht van ambtenaren om te staken wordt erkend. Is het kabinet tot deze opschorting bereid en zo neen waarom niet?

Ter toelichting van deze vraag diene nog het volgende: nationaal en internationaal wordt de werkstaking in de eerste plaats erkend en veelal ook nodig geacht als een strijdmiddel in een systeem waarin de arbeidsvoorwaarden door vrije onderhandelingen tussen vakverenigingen en werkgeversorganisaties of individuele werkgevers tot stand komen. Nu komen in ons recht de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren juist niet tot stand in vrije onderhandelingen. Reeds daarom onderscheidt de vraag of in ons rechtstelsel een recht op werkstaking voor ambtenaren past zich principieel van die naar het recht op werkstaking van andere werknemers. Ambtenaren die betere arbeidsvoorwaarden begeren en deswege in staking gaan, staken tegen de bepalingen van het Bezoldigingsbesluit of het Algemene Rijksambtenarenreglement, dus tegen de inhoud van

wettelijke voorschriften. Ten aanzien van gewone werknemers en hun vakverenigingen wordt algemeen aangenomen dat zij niet mogen staken of tot een staking oproepen om werkgevers te dwingen tot een met een wettelijk voorschrift of een geldende collectieve arbeidsovereenkomst strijdige handeling. Ambtenaren die staken om andere arbeidsvoorwaarden, staken eveneens rechtstreeks tegen geldende voorschriften. Mag dit wel omdat hun werkgever in zijn hoedanigheid van werkgever in staat is tot eenzijdige wijziging van die voorschriften? Is dit ook geoorloofd als voor de verlangde verbetering een wijziging van de begrotingen nodig is?

Om een voorbeeld te geven: particuliere werknemers mogen niet staken voor een hoger loon dan is toegelaten krachtens de voorschriften gegeven op grond van de Machtigingswet. Mogen de rijksambtenaren dat in beginsel wel? En gemeenteambtenaren weer niet, omdat hun werkgever niet tot wijziging van die voorschriften bevoegd is? Menen de Ministers dat ambtenaren in principe mogen staken om alle doeleinden die de zogenaamd representatieve organisaties van werknemers nastreven, dus b.v. ook voor verlaging van de leerlingenschaal of groter medezeggenschap in de bedrijven? Blijkt uit deze vragen niet dat de rechter bij het ontbreken van elke nadere regeling voor een vrijwel onmogelijke opgave wordt gesteld? Bovendien: wie is die rechter? Als de overheid een of andere maatregel zou nemen tegen stakende ambtenaren dan zou de enige rechter die daarover een oordeel zou kunnen geven de ambtenarenrechter zijn. Maar zou de overheid zelve een staking van ambtenaren of de oproep daartoe door een vakvereniging aan het oordeel van de rechter willen onderwerpen dan is daartoe, naar de Minister van Justitie heeft uiteengezet, slechts de gewone rechter bevoegd. Die mening lijkt juist, maar dusdoende zouden de ambtenaren worden afgetrokken van de rechter die artikel 3 der Ambtenarenwet hun toekent. De kans op tegenstrijdige beslissingen wordt hierdoor ook wel zeer vergroot. Blijkt uit dit alles niet dat een erkenning van het stakingsrecht als de Ministers met dit wetsontwerp beogen, niet past in ons geldend recht en achten zij het toelaatbaar, rechters te belasten met een taak die de wetgever zelf moet vervullen en niet dan tot schade van het aanzien en de positie van de rechters aan hen kan overlaten?

Het lid van de fractie van de P.S.P. merkte op, dat dit wetsontwerp aansluit bij andere voorstellen die inmiddels wet zijn geworden, om de arbeidsovereenkomst te bevrijden van strafbedreiging bij wanprestatie. Zo kwam de arbeidsovereenkomst ter zee niet lang geleden aan de orde.

Een groot deel van de debatten in de Tweede Kamer betrof het stakingsrecht en het bij de indiening in 1970 en de memorie

van antwoord van april 1971 nog niet opgeheven disciplinair verbod van staking voor ambtenaren. Pas in de memorie van toelichting op de begroting Binnenlandse Zaken 1973/1974 komt op blz. 13 de zinsnede voor die een keerpunt betekent.

Moet het toekennen van stakingsrecht niet worden gezien als element van toenadering van de ambtenarenovereenkomst naar de burgerlijkrechtelijke arbeidsovereenkomst en, zo ja, moet het recht van staken dan ook niet worden gekoppeld aan het prijs geven van de niet-aansprakelijkheid voor formeel regelmatig verrichte ambtshandelingen en de invoering van de persoonlijke aansprakelijkheid van de ambtenaar, ook voor de handelingen die hij ambtshalve verricht?

Van de zijde van de fractie van D'66 werd de vraag gesteld, of ook na de totstandkoming der wet het stakingsrecht voor ambtenaren wel betekenis zal hebben, nu de ambtenaren bestuurlijk toch nog met disciplinaire straffen ingevolge het A.R.A.R. bedreigd zullen blijven.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden de vraag, hoe het thans staat met het beraad over het stakingsrecht in het algemeen en hoe de ontwikkeling op dit gebied is.

Vastgesteld, 7 mei 1974.

*De vaste Commissie voor  
Binnenlandse Zaken:*

VERGEER  
REIJNEN  
KOLTHOFF  
TROOSTWIJK (voorzitter)  
POLAK  
RIJNDERS  
BOUKEMA  
EISMA  
IJMKERS  
TONNAER  
MEULEMAN  
VAN WIJK.

*De vaste Commissie voor  
Justitie:*

KAULINGFREKS  
MAEIJER  
BRONGERSMA (voorzitter)  
TROOSTWIJK  
POLAK  
DE GEER VAN OUDE-  
GEIN (plv.)  
BOUKEMA  
SCHWARZ  
BOEKMAN  
AGTERBERG  
MEULEMAN  
VAN WIJK.