

11 001

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

Het voorlopig verslag is gedrukt onder nr. 68 van de zitting 1973–1974

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 oktober 1978

Het voorlopig verslag werd op 7 mei 1974 vastgesteld. De daarin voorkomende vragen zijn uiteraard gesteld vanuit de situatie, zoals die zich toen voordeed.

Deze memorie van antwoord wordt ruim 4 jaar nadien uitgebracht. In die tijd heeft de ontwikkeling met betrekking tot de erkenning van het stakingsrecht van ambtenaren niet stilgestaan. In deze memorie moest vanzelfsprekend met die ontwikkeling rekening worden gehouden.

Zoals gezegd is in de 4 jaar, die sinds het uitbrengen van het Voorlopig Verslag verstreken zijn, de ontwikkeling naar de erkenning van het stakingsrecht van ambtenaren langzaam maar zeker doorgegaan.

Het meest expliciet komt die ontwikkeling tot uitdrukking in de parlementaire behandeling van de diverse internationale verdragen, waarbij opvallend is dat deze internationale verdragen niet langer uitgaan van de in het verleden veelal gemaakte scherpe scheiding tussen de private en publieke sector.

Een duidelijk voorbeeld hiervan vormt het Europees Sociaal Handvest (ESH), waarvan het goedkeuringswetsontwerp thans ook bij u in behandeling is. Dat handvest is voor wat betreft de verlening van rechten aan werknemers zowel op de private als op de publieke sector van toepassing. In artikel 6, lid 4 ESH wordt het stakingsrecht erkend. Dit artikel is ook van toepassing op ambtenaren, zodat wat het stakingsrecht betreft dit Handvest tussen de private en publieke sector geen onderscheid maakt. Beperkingen op het stakingsrecht zijn mogelijk op basis van artikel 31 ESH. Dit artikel maakt het namelijk mogelijk beperkingen op het stakingsrecht aan te brengen, op voorwaarde dat die beperkingen bij de wet zijn voorgeschreven en dat zij in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de bescherming van rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden.

Het standpunt van het vorige en ook van het huidige kabinet is dat voor ambtenaren eerst aan artikel 31 ESH uitvoering moet zijn gegeven, voordat de erkenning van stakingsrecht van ambtenaren gerealiseerd kan worden. Daarom wordt in het goedkeuringswetsontwerp-ESH met betrekking tot artikel 6, lid 4 ESH voor wat betreft het overheids personeel ook een voorbehoud gemaakt. Dit voorbehoud is echter nadrukkelijk tijdelijk bedoeld, namelijk totdat aan artikel 31 ESH uitvoering zal zijn gegeven. Door de Tweede Kamer is daarvoor een termijn gesteld. In de motie-De Voogd/Van Dam is gevraagd

uiterlijk 1 januari 1981 voorstellen ter zake bij de Tweede Kamer in te dienen. Wij streven ernaar hieraan uitvoering te geven.

Ook dit wetsontwerp draagt ertoe bij dat het stakingsrecht van ambtenaren gerealiseerd zal kunnen worden. Het is echter niet zo dat met dit wetsontwerp de erkenning van het stakingsrecht beoogd wordt.

Afschaffing van het strafrechtelijk stakingsverbod betekent slechts dat door de afschaffing van de strafbedreiging tegen stakingen door ambtenaren één van de thans bestaande belemmeringen om tot die erkenning te komen, zal zijn weggenomen.

Wij menen dan ook niet dat door dit wetsontwerp een langdurige tijd van rechtsonzekerheid zal ontstaan.

Zolang het stakingsrecht van ambtenaren niet erkend is – en die erkenning wordt zoals gezegd met dit wetsontwerp niet beoogd – is het ambtenaren niet toegestaan te staken.

Dat het ambtenaren verboden blijft te staken blijkt duidelijk uit het bij artikel 6, lid 4 ESH gemaakte voorbehoud en de daarvoor gegeven argumentatie.

Een uitdrukkelijk disciplinair stakingsverbod achten wij in dat licht niet noodzakelijk.

Er is in onze ogen daarom ook geen reden de verdere behandeling van dit wetsontwerp op te schorten. Integendeel. Er is thans alle aanleiding toe de behandeling daarvan met spoed voort te zetten. Dit houdt verband met het feit dat dit wetsontwerp naast de opheffing van het strafrechtelijk stakingsverbod aan ambtenaren ook de opheffing van het strafrechtelijk stakingsverbod voor spoorwegpersoneel inhoudt.

De opheffing van het strafrechtelijk stakingsverbod voor spoorwegpersoneel is nodig in verband met artikel 6, lid 4 ESH. Het daarbij gemaakte voorbehoud voor overheidspersoneel strekt zich niet uit tot het spoorwegpersoneel. Door ratificatie van het ESH zou de situatie kunnen ontstaan dat het stakingsrecht voor spoorwegpersoneel internationaalrechtelijk erkend is, terwijl er voor dat personeel in het nationale recht nog een strafrechtelijk stakingsverbod bestaat.

Wij zijn van oordeel dat in de noodzaak om op korte termijn de opheffing van het strafrechtelijk stakingsverbod voor spoorwegpersoneel te realiseren voldoende aanleiding gelegen is de behandeling van dit wetsontwerp nu met spoed voort te zetten.

Zoals hierboven al werd gesteld beoogt dit wetsontwerp niet de erkenning van het stakingsrecht van ambtenaren. Door de leden van de fractie van de V.V.D. is nog een aantal vragen gesteld die ervan uitgaan dat dit wel het geval is en derhalve na het vorengaande eigenlijk geen beantwoording meer lijken te behoeven. Enkele van die vragen zijn echter van zo principiële betekenis in de discussie over het stakingsrecht van ambtenaren, dat wij menen daarop niettemin in deze memorie te moeten ingaan.

De eerste vraag luidt, kort samengevat, of de werkstaking, die in de eerste plaats een strijdmiddel is in een systeem waarin de arbeidsvoorwaarden door vrije onderhandelingen tot stand komen, wel past in het systeem waarin de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren niet bij collectieve arbeidsovereenkomst, doch eenzijdig door de overheid vastgesteld worden.

Wij menen die vraag in aansluiting op de ontwikkeling die in het internationale recht waarneembaar is, bevestigend te kunnen beantwoorden.

Zoals wij ook in de memorie van antwoord bij het goedkeuringswetsontwerp ESH schreven berust onze opvatting op de gedachte dat in het proces van vaststelling van arbeidsvoorwaarden van ambtenaren de vorm, waarin die arbeidsvoorwaarden gegoten worden, van minder belang is dan de invloed, die de ambtenaren (via hun vertegenwoordiger) op de inhoud daarvan kunnen uitoefenen.

Het is dan ook een feit, dat hoewel de arbeidsvoorwaarden uiteindelijk eenzijdig worden vastgesteld, van de zijde van de vakorganisaties van overheidspersoneel reëel wordt geparticipeerd in het proces van vaststelling van de arbeidsvoorwaarden.

Over alle aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren vindt immers, krachtens wettelijk voorschrift, overleg plaats met de daarvoor in aanmerking komende ambtenarenorganisaties.

Het feit dat het overleg resulteert in een eenzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden door de overheid neemt niet weg, dat het stelsel van georganiseerd overleg voor het overheidspersoneel zoals wij dat in Nederland kennen, een reële vorm van participatie in het opstellen van de desbetreffende regelingen biedt.

Het huidige stelsel voorziet niet in een adequate voorziening voor die gevallen, waarover in het overleg geen overeenstemming kan worden bereikt. De lijn van reële participatie doortrekkend behoort stakingsrecht daartoe, zij het als een ultimum remedium. In deze gedachtengang betekent de erkenning van het stakingsrecht niet meer dan een aanvulling van de bestaande overlegstructuur.

In het voorgaande ligt ons antwoord reeds opgesloten op die vragen van de leden van de fractie van de V.V.D., die tot achtergrond hebben dat ambtenaren die staken voor betere arbeidsvoorwaarden, staken tegen de inhoud van wettelijke voorschriften. Indien wij de hierboven aangegeven ontwikkeling in het internationale recht willen volgen zal ook in de publieke sector aan de vorm waarin de arbeidsvoorwaarden gegoten worden, minder betekenis gehecht moeten worden.

Het feit dat de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren uiteindelijk in wettelijke voorschriften worden vastgelegd zal daarom naar onze mening niet aan de erkenning van het stakingsrecht aan ambtenaren in de weg mogen staan.

Achten wij het stakingsrecht voor ambtenaren acceptabel als uiterste middel voor het geval met overleg niet tot overeenstemming kan worden gekomen, hierboven betoogden wij reeds dat voor ambtenaren eerst aan artikel 31 ESH uitvoering moet zijn gegeven, voordat de erkenning van het stakingsrecht gerealiseerd kan worden. Aan erkenning van het stakingsrecht van ambtenaren moet derhalve een wettelijke regeling vooraf gaan, die de beperkingen in de uitoefening van dat recht door ambtenaren aangeeft, welke in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden. Hierdoor wordt ook voorkomen dat de rechter door het ontbreken van elke nadere regeling voor een vrijwel onmogelijke opgave zou worden gesteld, waarvoor de leden van de fractie van de V.V.D. hun bezorgdheid uitspraken.

De leden van de fractie van de V.V.D. merken ook nog op, dat als de overheid een of andere maatregel zou nemen tegen stakende ambtenaren, de enige rechter die daarover een oordeel zou kunnen geven, de ambtenarenrechter zou zijn. Maar zou, aldus deze leden, 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 slechts de gewone rechter bevoegd; dusdoende zouden de ambtenaren worden afgetrokken van de rechter die artikel 3 der Ambtenarenwet hun toekent. Indien de hier aan het woord zijnde leden hiermee een grondwettigheidspunt aan de orde hebben willen stellen (artikel 170, eerste lid, van de Grondwet bepaalt, dat niemand tegen zijn wil mag worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent), zij opgemerkt dat van strijd met de Grondwet geen sprake is in het in het voorlopig verslag beschreven geval. Inderdaad is niet de ambtenarenrechter bevoegd – de Ambtenarenwet geeft slechts aan de ambtenaar, en niet aan de overheid, de mogelijkheid zich te wenden tot de ambtenarenrechter –, maar de burgerlijke rechter. De bevoegdheid van de burgerlijke rechter is te dezen gebaseerd op artikel 1401 BW, gelezen in samenhang met artikel 167 van de Grondwet en artikel 2 Wet R.O. Gezien deze bepalingen is de burgerlijke rechter óók een «rechter die de wet toekent» in de zin van artikel 170, eerste lid, van de Grondwet.

Zoals wij hierboven al aangaven beoogt dit wetsontwerp niet de erkenning van het stakingsrecht van ambtenaren. Op de vragen van het lid van de fractie van de P.S.P., die ervan uitgingen dat met dit wetsontwerp het stakingsrecht wel wordt toegekend, zouden wij willen antwoorden dat wij het toekennen van het stakingsrecht aan ambtenaren zien als de erkenning van het feit dat het georganiseerd overleg in ambtenarenzaken niet onderdoet voor het arbeidsvoorwaardenoverleg in het particuliere bedrijfsleven.

Ons antwoord op de vraag, die van de zijde van de fractie van D'66 werd gesteld is dat, ook al wordt met dit wetsontwerp niet de erkenning van het stakingsrecht van ambtenaren beoogd, het toch niet zonder betekenis is, omdat hiermee een van de bestaande belemmeringen tot toekenning van het stakingsrecht wordt weggenomen.

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Minister van Sociale Zaken,
W. Albeda