

Regelen met betrekking tot commissies van onderzoek inzake werkstaking

Wettelijke bepalingen met betrekking tot de werkstaking

VOORLOPIG VERSLAG

Nr. 6

De bijzondere commissie, in welker handen deze wetsontwerpen zijn gesteld, heeft de eer daarover als volgt verslag uit te brengen.

Wettelijke bepalingen met betrekking tot de werkstaking

Algemene beschouwingen

Vele leden hadden van het voorliggend wetsontwerp, houdende de invoering van een aantal wettelijke bepalingen met betrekking tot de werkstaking met belangstelling en grotendeels met instemming kennisgenomen.

Met het S.E.R.-advies van 15 maart 1968, dat als het ware een afronding kan worden genoemd van vele jaren van studie en overleg (zie overzicht vermeld onder punt 1 van de memorie van toelichting), en dat de grondslag vormt van het wetsontwerp, waren de hier aan het woord zijnde leden van oordeel, dat „het arrest van de Hoge Raad van 15 januari 1960 onvoldoende ruimte laat voor de toepassing van de staking als uiterste middel bij de onderhandelingen over lonen en arbeidsvoorwaarden”.

De heersende leer van de Hoge Raad, waarbij de werkstaking juridisch wordt benaderd vanuit de positie van de aan de staking deelnemende individuele werknemer, miskent het collectief karakter van de werkstaking; hij maakt de juridische positie van de vakbeweging onduidelijk en schept daardoor voor deze een grote mate van onzekerheid ten gevolge waarvan het evenwicht tussen de maatschappelijke groepen ten nadele van de werknemers wordt verstoord, althans dreigt te worden verstoord.

Vele leden stemden derhalve met een nadere regeling bij de wet volledig in en zij spraken er hun voldoening over uit, dat de bewindslieden voor wat het voorliggend wetsontwerp betreft in grote trekken het S.E.R.-advies hebben gevolgd. Belangrijk achten de hier aan het woord zijnde leden de opmerking van de bewindslieden in de memorie van toelichting, blz. 4, rechterkolom, onder e, luidende: „Het wetsontwerp heeft een beperkte strekking: het dient in hoofdzaak om mogelijk te maken, dat de vakverenigingen de werkstaking als uiterste middel kunnen hanteren”. In deze opzet past naar het oordeel van vele leden het standpunt van de ministers om zich thans te onthouden van het creëren van wettelijke bepalingen met betrekking tot de uitsluiting.

Terecht wordt opgemerkt, dat de indiening van het wetsontwerp haar aanleiding vindt in de moeilijkheden, welke door de rechtspraak ten aanzien van de werkstaking zijn gerezen en het is derhalve volstrekt juist te achten, dat het wetsontwerp dan ook in dit opzicht zijn beperkte strekking heeft gekregen.

Vele andere leden, die de pogingen van de indieners van het ontwerp om tot een wettelijke erkenning van het stakingsrecht in ons land te komen waardeerden, herinnerden er aan, dat de behoefte dienaangaande tot voor betrekkelijk kort geen vanzelfsprekende zaak was.

In de eerste plaats is het aantal stakingen hier in vergelijking tot het buitenland uiterst gering, wat voor onze politieke verhoudingen het gebruik van het stakingswapen als uiterste middel onderstreept. In de tweede plaats bestond er zeker

tot de tweede wereldoorlog een in de maatschappelijke verhoudingen ingeburgerde feitelijke stakingsvrijheid, waaraan geen wet of rechter te pas kwam.

Deze laatste ontwikkeling is in de jaren vijftig doorkruist door een aantal rechterlijke uitspraken, waarvan ten slotte het Panhonlibco-arrest het meest opzienbarende was en waarbij de in de praktijk tot dan toe geëerbiedigde stakingsvrijheid aanzienlijk werd ingeperkt doordat het neerleggen van het werk in beginsel als wanprestatie van de individuele werknemer werd opgevat. Vooral naar aanleiding daarvan is de behoefte aan regeling van het stakingsrecht ontstaan.

Aangezien met het oog op de in steeds breder kringen gewenste structurele veranderingen in de sociaal-economische machtsverhoudingen een tijdelijke verhoging van de stakingsactiviteiten in de toekomst geenszins volstrekt denkbeeldig is, valt er ook van dat gezichtspunt bekeken ten gunste van een wettelijke regeling wel het een en ander te zeggen, mits het stakingsrecht met voldoende waarborgen wordt omkleed en aan niet al te nodeloze beperkingen wordt onderworpen.

De indieners van het ontwerp gaan er van uit, dat – dit in tegenstelling tot het reeds genoemde arrest van de Hoge Raad van 1960 – de onrechtmatigheid van een staking zal dienen te worden aangetoond en niet omgekeerd de rechtmatigheid moet worden bewezen. De opvatting, dat men bij de staking slechts zou hebben te letten op uit de individuele arbeidsovereenkomst voortvloeiende verplichtingen schiet te kort in het licht van de gehele ontwikkeling op het gebied van de totstandkoming en het algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten. Niettemin rijst wel onmiddellijk de vraag of dit ontwerp wel voldoende nadruk legt op dit collectief als zijnde de gezamenlijke werknemers in een bepaalde produktie-eenheid, onderneming of bedrijfstak. Indien men het element van de staking als uiterste middel onbetwist laat, houdt dit immers tevens de erkenning in van het feit, dat de gezamenlijke werknemers slechts in hoogste nood zullen komen tot een besluit de arbeid neer te leggen met alle daaraan voor hen verbonden risico's, hetgeen een dergelijke staking reeds dienengevolge minst genomen moreel gerechtvaardigd doet zijn. Zijn de indieners van het ontwerp bereid hieruit alsnog de consequenties te trekken in dier voege, dat de rechtmatigheid van stakingen, waarbij het stakingsparool door een – zonodig bij geheime stemming vast te stellen – gekwalificeerde meerderheid van werknemers in een onderneming of bedrijfstak spontaan wordt opgevolgd, niet zal worden betwist? Daarmede zou tevens een betere aansluiting zijn verkregen op en gehandeld zijn in de geest van artikel 6, lid 4, van het nog niet geratificeerde doch wel reeds ondertekende Europees Sociaal Handvest, dat immers zonder nadere beperking spreekt van „le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le grève enz.”

Verdiert het om soortgelijke overwegingen ook geen aanbeveling om de termijn van twee jaren te laten vallen, welke thans is gesteld voor de rechtspersoonlijkheid van een voor het uitbreken van een staking verantwoordelijke vakvereniging?

Kan aan de hand van door vakverenigingen geleide stakingen of stakingen welke door vakverenigingen werden overgenomen in de periode na de tweede wereldoorlog worden aangetoond dat deze termijnen van het twee jaar bezitten van rechtspersoonlijkheid van wezenlijke invloed is geweest?

Kan, nu de statistiek van de werkstakingen niet meer officieel wordt bijgehouden, toch nog worden nagegaan achter welke conflicten vakverenigingen zich hebben geplaatst met méér en met minder dan twee jaar rechtspersoonlijkheid?

Deze leden meenden dat wanneer dit niet met gegevens uit het recente verleden kan worden aangetoond de wenselijkheid van de termijn van twee jaar ook om die reden aanmerkelijk aan waarde inboet en deze termijn derhalve beter geheel kan vervallen.

Naar de mening van de hier betogende vele andere leden riep dit wetsontwerp een aantal diepgaande vragen op. Zij zouden deze verder in dit verslag naar voren brengen. Zij oordeelden deze van een dermate verstrekende aard, dat zij een juiste waardering van het geheel zonder een antwoord op die

vragen te hebben ontvangen niet goed mogelijk achtten. Met name drong zich bij hen de kernvraag op, of een regeling als hier wordt voorgesteld in de praktijk niet de neiging zou kunnen gaan vertonen om eerder een aantal beperkingen op het stakingsrecht te leggen in stede van in de zozeer gewenste verruiming van de stakingsvrijheid te voorzien. Met name speelde hierbij in de gedachtevorming ook een rol het feit, dat naar verwachting de Staten-Generaal eerlang een voorstel zal bereiken, krachtens hetwelk het stakingsrecht grondwettelijk zal worden vastgelegd.

Verscheidene leden hadden met belangstelling van deze wetsontwerpen kennis genomen. Nu de jurisprudentie zich zodanig heeft ontwikkeld dat een oproep tot werkstaking in ons rechtsbestel als in beginsel onrechtmatig wordt beschouwd, achtten zij het gewenst dat een nadere wettelijke regeling wordt getroffen, waardoor de vrijheid van werkstaking als uiterste middel wordt erkend. Zij zouden het overigens zeer betreuren, indien ten gevolge van de hertoe te treffen wettelijke maatregelen het stakingverschijnsel in ons land zou toenemen. Welke verwachting hebben de bewindslieden hiervan? In ieder geval achtten deze leden de in wetsontwerp 10 110 voorgesteld regelen met betrekking tot commissies van onderzoek een noodzakelijk complement van wetsontwerp 10 111. Zij konden zich met deze bemiddelingsprocedure gaarne verenigen. Zij vroegen zich nog wel af of de kansen om langs deze weg een stakingsconflict te voorkomen niet zouden kunnen worden vergroot door met behoud van het vrijwillige karakter van deze bemiddeling aan deze commissies meer tijd te geven. In dit verband zouden de hier betogende verscheidene leden graag het oordeel van de ministers vernemen over de ter zake door de Raad van Bestuur in Arbeidszaken gedane suggestie tot invoering van de mogelijkheid van het voorschrijven van een afkoelingsperiode door de Regering. Is het uit een oogpunt van algemeen belang niet gewenst dat de Regering daartoe in uitzonderingssituaties bevoegd is?

Verscheidene leden constateerden met instemming de indiening van een wetsontwerp met betrekking tot de werkstaking, waarmee grote belangen in het geding zijn. Immers het verschijnsel van de werkstaking beperkt zich niet alleen tot de verhouding werkgevers/werknemers, maar kan ook de nationale economie zeer ingrijpend beïnvloeden. Vooral om redenen van het waarborgen van het evenwicht in de machtsverhoudingen, die bij werkstakingen een rol spelen, meenden zij, dat de indiening van dit ontwerp is gerechtvaardigd.

Overigens zagen deze leden geen aanleiding te bewerkstelligen, dat in dit wetsontwerp het staken door ambtenaren zou worden geregeld.

Tegen de achtergrond van de toekomstige invoering van de Wet op de loonvorming, waaronder veel meer dan onder het regime van het B.B.A.-1945 zal worden overgelaten aan vrije onderhandelingen tussen partijen, moet tevens het Europees Sociaal Handvest worden genoemd, waarin het recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden in geval van belangengeschillen wordt erkend met inbegrip van het stakingsrecht.

Kern van het wetsontwerp is volgens deze leden de opvatting over de aard van een stakingsactie. Op de achtergrond speelt dan direct het karakter, dat men aan de verhouding tussen werkgevers en werknemers toekent.

In het B.W. wordt gesproken over een arbeidsovereenkomst in de zin van een tweezijdige overeenkomst, waarbij de werknemer zijn arbeidsprestatie inbrengt en de werkgever verplicht is loon te betalen.

Als een van beide partijen niet aan zijn contractuele verplichtingen voldoet, levert dit wanprestatie op en is de wederpartij gerechtigd nakoming van de overeenkomst te vorderen (of schadevergoeding).

In het wetsontwerp 10 111 wordt aan het uitroepen van een werkstaking door de vakbeweging in beginsel het karakter van onrechtmatigheid ontnomen, terwijl eveneens de individuele werkweigerings in geval van deelneming aan een door een vakvereniging uitgeroepen staking het karakter van wanprestatie verliest. Deze leden vroegen, waarom de bewindslieden geen

enkele argumentatie gaven, noch in de memorie van toelichting op wetsontwerp nr. 10 110, noch in de memorie van toelichting op wetsontwerp nr. 10 111 voor hun aansluiten bij een maatschappelijke ontwikkeling.

Het is, dachten verschillende leden, hier aan het woord, niet vanzelfsprekend, dat aan de individuele werkweigering het wanprestatiekarakter ontvalt, aangezien een collectieve actie niet noodzakelijkerwijs de persoonlijke verantwoordelijkheid van de werknemer opheft. Zij zouden dan ook gaarne de mening van de ondertekenaars over dit probleem vernemen.

In dit verband moet worden gesteld, dat er wel enige incongruentie in het ontwerp zit opgesloten. Immers, indien het recht om te staken is gegeven, waardoor een werknemer niet meer afzonderlijk op grond van wanprestatie kan worden ontslagen, is het vreemd te constateren, dat het ontwerp geen rechtsgrond aangeeft op grond waarvan de werkgever het recht op collectief ontslag heeft. Bovendien legt het wetsontwerp ook nog het verschil aan met het stakingsrecht door het collectieve ontslag niet aan beperkende voorwaarden te onderwerpen.

Deze leden zouden het op prijs stellen, indien de ondertekenaars alsnog zouden bewerkstelligen, dat t.a.v. de rechtsgronden, waarop de verschillende rechten worden toegekend, zoveel mogelijk voor één principiële benadering wordt gekozen.

Nu het wetsontwerp geen regeling bevat krachtens welke de overheid de bevoegdheid krijgt in te grijpen indien door een staking algemene economische belangen te zeer worden geschaad, wilden zij, zoals verscheidene leden hiervoor, niet nalaten het oordeel van de Regering te vragen over de mogelijkheid de overheid in uitzonderlijke gevallen de bevoegdheid te verlenen een beperkte afkoelingsperiode voor te schrijven.

Sommige leden waren met de Regering van mening, dat het stakingsrecht wettelijk geregeld moet worden. Hun instemming met het feit, dat thans een wettelijke regeling wordt voorgesteld betekende echter niet, dat zij verder vragen achterwege zouden laten.

Enkele leden hadden zeer ernstige bezwaren tegen dit wetsontwerp, omdat aanneming daarvan een volstrekt nieuw en ongewenst element in de wetgeving zou betekenen. Met artikel 25 zou de rechter de beschikking krijgen over verstrekte mogelijkheden om een staking onwettig te verklaren, te verbieden, en stakers te straffen.

Het wetsontwerp is naar hun mening in strijd met het onverkorte recht op staking; in dit verband wezen zij op de toelichting welke door de Ministers wordt gegeven op blz. 5 van de memorie van toelichting. Daar wordt onderstreept, dat het wetsontwerp uitgaat van het beginsel dat voor de vakverenigingen binnen *zekere grenzen* vrijheid dient te bestaan tot het organiseren van de staking. De conclusie van deze leden was, dat het hierbij dus duidelijk gaat om een beperking van het stakingsrecht.

Dit wetsontwerp betekent in de eerste plaats een ernstig gevaar voor de vakbeweging en haar zelfstandigheid, aangezien de mogelijkheid wordt geopend de vakbeweging na een uitspraak van de rechter te dwingen een staking te breken. De memorie van toelichting op blz. 7 laat daarover geen twijfel bestaan. Hier wordt betoogd, dat wanneer de rechter een door de vakvereniging georganiseerde staking onrechtmatig heeft verklaard of heeft verboden, en de arbeiders de staking toch voortzetten, deze als „wild” moet worden beschouwd. Zelfs bij een uitspraak in eerste aanleg of in kort geding kunnen de arbeiders opgedragen worden het werk te hervatten. Huns inziens zal dit vooral voor de vakbonden ernstige gevolgen hebben, daar zij onder dergelijke omstandigheden gedwongen kunnen worden op te treden tegen hun leden, die deelnemen aan een „wilde” staking. Dit kan slechts tot gevolg hebben dat de vervreemding tussen arbeiders en vakbonden, welke nu reeds als zeer schadelijk wordt ondervonden en onderwerp is van discussies in vakbondskringen, nog verder zal toenemen.

Enige leden betoogden het volgende. In een maatschappij, waarin grond en produktiemiddelen niet in handen van de producenten zijn, behoort het recht van de werknemer om in het uiterste geval tesamen met zijn medewerkers tot staking te besluiten tot het onvervreembare recht van deze

werknemers zelf. Zij alleen kunnen gezamenlijk besluiten of de omstandigheden — deze kunnen van verschillende aard zijn — zodanig zijn dat zij genoodzaakt zijn om in staking te gaan. In sommige gevallen zal zulk een besluit in overleg of (mede) op advies van de vakorganisaties genomen worden. In andere gevallen zullen de werknemers dit doen onder eigen leiding en eigen verantwoordelijkheid waarvoor comite's van actie of stakingscomite's tot stand komen. Niet alleen ten aanzien van de inhoud, doch ook naar de vorm dienen de werknemers het recht tot de uiteindelijke beslissing te hebben. Pogingen om dit recht teniet te doen zijn in het verleden vrijwel steeds op een mislukking uitgelopen. Wel heeft de rechter soms bestuurders van erkende vakorganisaties zo kunnen intimideren dat een door vakbeweging en werknemers rechtvaardig geachte staking, zoals de z.g. Panhonlibco actie, er door werd opgeheven. Stakingen kunnen verschillende oorzaken hebben. Zij zullen, zonodig, zelfs onder de meeste moeilijke omstandigheden uitbreken als diegenen, die tot de staking besluiten, van die uiterste noodzaak overtuigd zijn. Daarvan mogen b.v. de februari-staking van 1941, de april- en mei-stakingen van 1943 en de spoorwegstaking van 1944, alsook stakingen na de 2de wereldoorlog tegen wapentransporten en politionele acties een getuigenis zijn.

Het feit, dat er rechters zijn, die op initiatief van ondernemers het staken tot een onrechtmatige daad verklaarden zou erop kunnen wijzen, dat er behoefte bestaat het recht op staking te erkennen. Maar dit dient naar het oordeel van de hier aan het woord zijnde leden niet te geschieden op de wijze zoals het in dit wetsontwerp wordt voorgesteld doch dan dient het stakingsrecht als een onvervreembaar, niet voor tweërlei uitleg vatbaar, recht van de werknemer te worden vastgelegd in de Grondwet.

In de memorie van toelichting blz. 3, linkerkolom, wordt gesteld, dat in het op 18 oktober 1961 ondertekende Europees Sociaal Handvest (art. 6, vierde lid) het recht van werknemers en werkgevers op collectieve actie wordt erkend en daarbij wordt de werkstaking genoemd. Deze leden waren van oordeel, dat ambtenaren — behoudens wellicht militairen en politie — onder de bepalingen van het Europees Sociaal Handvest vallen.

Hun zienswijze leek hun o.m. gesteund door het tweede rapport van de Algemene Rooms-Katholieke Ambtenarenvereniging (1963), waar op pagina 27 wordt gesteld: „Bij de opstelling van de tekst en bij de ondertekening is trouwens uitdrukkelijk overeengekomen, dat bedoeld artikel zes ook op ambtenaren van toepassing zou zijn”.

De bezwaren van de hier aan het woord zijnde enige leden richten zich in het bijzonder tegen de inhoud van het voorgestelde artikel 25. Te bestemder plaatse in dit verslag zouden zij hun oppositie o.a. aan de hand van enkele voorbeelden nader uitwerken.

Ook met het voorgestelde artikel 26 konden zijn geenszins hun instemming betuigen. Dit artikel heeft ten doel, het recht van de werknemers om in bepaalde gevallen zelf een stakingsleiding te kiezen onmogelijk te maken. Actiecomité's, gekozen stakingsleidingen en z.g. niet-erkende vakorganisaties kunnen niet als vereniging van arbeiders optreden die het recht hebben een staking uit te roepen.

In artikel II staat in artikel 1639aa, dat „schorsing niet geldt ten aanzien van het verrichten van werkzaamheden, welke nodig zijn om schade aan technische uitrusting van de werkgever te voorkomen”. Zoals het hier geformuleerd is werkt dit eenzijdig ten bate van de ondernemer. De werknemer (en zijn organisaties) houdt in het algemeen bij het uitroepen van de staking rekening met het feit dat dit een uiterst middel is en dat het de bedoeling is na het conflict het werk weer voort te zetten.

Uit het onder het tweede genoemde spruit voort, zoals ook de praktijk uitwijst, dat de stakers en hun leiding zich zeer wel bewust zijn van hun houding ten aanzien van de technische uitrusting. De ondernemer kan wel onderkruipers voor de overige werkzaamheden inschakelen. Daarom moet anderzijds het oordeel over hoever de stakers in dit opzicht willen gaan aan de stakers en hun leiding worden overgelaten.

Men kan de rechter niet de beslissing geven of door het ge-

bruikte middel ter beslechting van het belangenschil rechtsnormen worden geschonden (art. 25, lid *d*). Waar wil men een rechter al geen bemoeienis geven, als werkgevers in uiterste omstandigheden menen van het stakingswapen gebruik te moeten maken? Maar men kan hem ook niet de beslissing in handen geven een deel van de stakers de verplichting op te leggen om het werk te hervatten, z.g. om de technische uitrusting te beschermen.

Samenvattend stelden enige leden hier aan het woord dat een regeling van het stakingsrecht zoals het in dit wetsontwerp wordt vastgelegd voor hen onaanvaardbaar is.

Het beperkt het recht van de arbeiders en hun vakorganisaties in zeer vele gevallen om van het stakingswapen gebruik te kunnen maken. Het heft het recht op van de werknemers om – zo nodig onder eigen leiding en verantwoordelijkheid – te staken in alle gevallen. Het maakt een onverteerbaar onderscheid tussen „erkende” en „wilde” stakingen. Het stelt zich op aan de zijde van de werkgevers tegenover de werknemers in vele gevallen.

Het legt eveneens in menig geval de beslissing over de vraag van het nut en de noodzaak van een staking daar waar deze niet gelegd kan en mag worden, nl. bij de rechter.

Het ontkent in feite het recht van de werknemer om gebruik te maken van het middel der staking om tot verbetering of handhaving van zijn materiële positie te komen of uiting te kunnen geven aan zijn solidariteit met acties door anderen gevoerd, en die zijn instemming hebben verworven. Het beperken van het recht van de werknemers om in bepaalde, door hen noodzakelijk geachte omstandigheden, als uiterste middel naar het stakingswapen te kunnen grijpen is in strijd met het wezen van de democratie en het recht tot inspraak van de werknemers in de voor hen uiterst belangrijke vraagstukken.

Deze leden vroegen ten slotte of de tekst van het Europees Sociaal Handvest in het Nederlands vertaald voor belanghebbende burgers ter beschikking kan worden gesteld.

Enige andere leden waren er erkentelijk voor dat het wetsontwerp de staking haalt uit de sfeer van de individuele wanprestatie en dat de staking daardoor als maatschappelijk verschijnsel wordt erkend. Wel zouden zij in het verdere verslag nog een aantal kritische vragen stellen.

De voorgestelde wettelijke regeling van het stakingsrecht stuitte bij een lid op grote bezwaren van principiële aard. Hoewel hij niet van mening was dat elke werkstaking onder alle omstandigheden te veroordelen is, deed de theorie van het „machtsevenwicht”, waarop deze wetsontwerpen zijn gebaseerd, hem toch teveel denken aan de leer van de klassenstrijd, die hij in strijd acht met wat Gods Woord leert over de verhouding tussen werkgevers en werknemers.

Voorts achtte hij het niet juist bij een beslissing van zo ingrijpende aard als het neerleggen van het werk de verantwoordelijkheid geheel te verleggen van de individuele werknemer naar de collectiviteit van de vakbond. Dit klemte te meer waar het recht tot het uitroepen van een werkstaking wordt gegeven aan een vakbond, ongeacht hoe groot het aantal is van zijn leden onder de werknemers van het betrokken bedrijf.

Maar ook wanneer hij zich op het standpunt stelt van het machtsevenwicht, riep dit wetsontwerp bij hem nog een reeks vragen op, waarover hij graag de visie van de regering zou vernemen.

Is het waar, dat zonder stakingsrecht de werknemers altijd de zwakste partij zijn? Moet niet veeleer van dit wetsontwerp een doorbreking van het machtsevenwicht ten nadele van de werkgevers worden verwacht, waardoor zij wel „gedwongen zijn de voorstellen van de andere partij te aanvaarden”, wat blijkens de memorie van toelichting juist niet de bedoeling is?

Wat is de rechtsgrond om de bewijslast voor de (on)rechtmatigheid van een staking te verleggen van degene die haar uitroept naar degene die erdoor getroffen wordt?

Op zich zelf waardeerde hij, dat de Regering aan de vakbonden de werkstaking slechts als een uiterste middel in handen wil geven. Met mr. A. Bockwinkel (Sociaal Maandblad Arbeid, juli/aug. 1969, blz. 476) was hij echter van mening,

dat het wetsontwerp aan dit uitgangspunt niet beantwoordt.

Doen we met dit wetsontwerp niet een stap terug naar de periode waarin de macht de beslissing gaf? Doet het wel voldoende recht aan de omstandigheid dat een staking in onze gecompliceerde en onderling sterk verweven sociaal-economische verhoudingen een onding is, waardoor niet alleen voor de direct betrokkenen, maar ook voor vele andere groepen in de samenleving enorme schade kan ontstaan? Is dit wetsontwerp wel in overeenstemming te brengen met de hooggestemde beoordelingen waarin over de sociale verhoudingen in Nederland (bijv. over de Stichting van de Arbeid) gesproken pleegt te worden?

Indien er werkelijk sprake is van misstanden en oplossing langs de weg van overleg onmogelijk blijkt, is zijns inziens de overheid geroepen het recht te bestellen en mag zij dit niet over laten aan het spel der maatschappelijke krachten.

Het hier betogende lid betreurde het, dat in de voorgestelde wetsontwerpen elke mogelijkheid voor ingrijpen door de overheid ontbreekt. Zeker bij een wettelijke erkenning van het stakingsrecht zou moeten worden voorzien in bevoegdheden voor de overheid om te verhinderen dat enige instantie – werkgever of vakbond – een dwingende macht in de samenleving wordt. Hij dacht met name aan de mogelijkheid een afkoelingsperiode op te leggen. Het ontbreken hiervan doet de wetsvoorstellen een 19de-eeuwse kapitalistische geest ademen. Hij wees in dit verband ook op het oordeel van de S.E.R., dat een bepaalde regeling alleen dan toelaatbaar is, „indien zulks niet tot enige aantasting van de vrijheid van partijen leidt” (memorie van toelichting 10 110, tweede kolom). Waarom meent de Regering juist op het terrein van de werkstaking zo stringent de vrijheid van partijen onaangetast te moeten laten, waar zij op zoveel andere gebieden aan de deelnemers aan het maatschappelijk-economisch verkeer allerlei beperkingen oplegt?

Het wetsontwerp betreffende de commissies van onderzoek (10 110) kon zijn bezwaren tegen het wetsontwerp-werkstaking dan ook niet wegnemen. Hij vroeg zich ook af, of het achterwege laten van formele sancties m.b.t. de aanmeldings- en verschijningsplicht wel in overeenstemming is met het hoge ambt van de overheid die deze wet uitvaardigt.

De in artikel 25 omschreven zorgvuldigheidsnormen

Vele leden hadden met instemming kennisgenomen van de mededeling (blz. 4, rechterkolom, memorie van toelichting), dat de vakbeweging ook in geval van staking onderworpen dient te blijven aan de algemeen aanvaarde normen van zorgvuldigheid, welke in het maatschappelijk verkeer jegens derden betaamt. Dit is een volstrekt juist uitgangspunt. De mededeling op blz. 5, linkerkolom, van boven, van de memorie van toelichting, dat de zorgvuldigheidsnorm voortvloeiend uit artikel 1401 B.W. voor de vakbeweging, die een staking uitroept, nader moet worden geconcretiseerd, zagen deze leden dan ook als een nadere concretisering en toespitsing in de specifieke verhouding tussen vakvereniging en werkgever(s). In deze zin achtten zij de toevoeging van de woorden „...” tegenover de werkgever” in artikel 25, sub. e, van de wet op de c.a.o. terecht en juist.

Verscheidene leden merkten op, dat de door de S.E.R. aanbevolen en in dit wetsontwerp gevolgde oplossing om op het burgerrechtelijke principe dat contractbreuk wanprestatie oplevert en uitlokking daarvan onrechtmatig is, voor door vakverenigingen georganiseerde werkstakingen een uitzondering te maken en voor deze collectieve acties aparte normen in de wet vast te leggen, in beginsel hun instemming had. Zij zagen echter geen enkele aanleiding om vakverenigingen overigens te ontslaan van de verplichting tot naleving van de voor een ieder geldende zorgvuldigheidsnorm ex artikel 1401 B.W.

Met de in lid 1 van het voorgestelde artikel van de wet op de c.a.o., onder a t/m d, geformuleerde normen, hadden deze leden in dit verband geen moeilijkheden. Het kwam hun echter voor dat de onder e geformuleerde zorgvuldigheidsnorm door de dubbele beperking van de woorden „tegenover de werkgever” en „kennelijk” in verband met de aanhef van lid 1, de vakverenigingen ten onrechte in een uitzonderingspositie plaatst.

Zij zouden gaarne vernemen waarom op dit punt van het S.E.R.-advies is afgeweken, dat geen beperking tot de relatie werkgever-werknemer in zijn tekst heeft aanbevolen. De omstandigheid dat deze raad zich in zijn advies overigens wel tot die verhouding heeft beperkt, kan toch voor de wetgever geen aanleiding zijn vakverenigingen bij stakingsacties te vrijwaren van aansprakelijkheid wegens onrechtmatig gedrag jegens derden.

Deze leden zouden bij handhaving van deze beperking hun standpunt ten opzichte van het gehele wetsontwerp nader in overweging moeten nemen.

Zij zouden in dit verband ook gaarne een nadere toelichting ontvangen op de betekenis van het woord „kennelijk” in artikel 25, lid 1, sub *e*. Delen de Ministers de opvatting van prof. Slagter (E.S.B. 13-8-1969 blz. 784 en 785) over de hiermede beoogde marginale toetsing? Heeft de toelichting niet een andere betekenis van het begrip marginaal op het oog dan die welke daaraan bij de toetsing van overheidsdaden wordt gegeven en gaat die niet meer in de richting van een globale toetsing? Deze leden konden instemmen met de gedachte dat de rechter zich zo min mogelijk in het belangengeschil zal moeten mengen en zich tot een toetsing aan de wettelijke normen heeft te beperken. Voor een te vergaande rechterlijke bemoeiing zagen zij overigens ook zonder de beperking van het woord kennelijk in dit lid geen aanleiding, terwijl zij voor een dergelijke beperking van aansprakelijkheid wegens onrechtmatig gedrag jegens derden voorshands geen enkele grond zagen.

Bij een lid was de vraag gerezen of de vijf gronden om een staking onrechtmatig te verklaren wel voldoende waarborgen bieden tegen misbruik van het stakingsrecht? Waarom moet uitdrukkelijk bepaald worden, dat een staking niet in strijd met de wet mag zijn? Wordt daarmee geen opening gegeven voor redeneringen a contrario in de trant van: als het niet over stakingen gaat, behoeven de vakbonden de wet niet te eerbiedigen? Moet gezien de aard van de conflicten, die zich vandaag tussen werkgevers en werknemers voordoen, niet worden aangenomen dat de ernst daarvan vrijwel nooit zal opwegen tegen de gevolgen van een staking, waarbij inbegrepen de gevolgen voor hen die in het geheel niet bij het conflict betrokken zijn?

In de regel levert het handelen in strijd met de vereiste zorgvuldigheid een onrechtmatige daad op. Waarom wordt voor de vakbond, die een staking uitroept, voorgesteld dat hij *kennelijk* in strijd met de zorgvuldigheid moet handelen, wil van een onrechtmatige daad sprake zijn?

Sommige leden begonnen hun beschouwingen op dit punt als volgt. Het wetsontwerp maakt een onderscheid tussen in principe rechtmatige stakingen die slechts onder bepaalde voorwaarden onrechtmatig zijn en in principe onrechtmatige stakingen die onder (uitzonderlijke) omstandigheden door de rechter rechtmatig kunnen worden verklaard. Zij waren het niet eens met dit onderscheid; zij meenden, dat in principe elke staking door de rechter met hetzelfde uitgangspunt moet worden beoordeeld.

Uiteraard kan en zal de rechter bij elke staking alle omstandigheden laten meewegen. Met name de omstandigheid door wie de staking is uitgeroepen kan een argument zijn voor het oordeel betreffende de rechtmatigheid. Zij waren echter van mening dat er in de huidige arbeidsverhoudingen geen reden is er a priori van uit te gaan, dat een staking georganiseerd door een vakvereniging rechtmatig is en een staking georganiseerd door een groep van werknemers (b.v. de ondernemingsraad of wat dan ook) niet.

Het door het wetsontwerp gemaakte onderscheid tussen in principe rechtmatige stakingen en „wilde” stakingen kan in het bijzonder problematisch zijn in de regeling die het mogelijk maakt dat een aanvankelijke „wilde” staking wordt overgenomen door een vakvereniging. Moet de rechter dan oordelen dat de staking gedurende de eerste „wilde” periode onrechtmatig was en – hoewel de redenen waarom gestaakt werd niet veranderd zijn – na de overname „rechtmatig”? Dat zou naar de mening van sommige leden een volstrekt onjuist oordeel zijn en ook niet in overeenstemming met het beginsel dat het recht van allen gelijk behoort te zijn. Zij

zouden de Minister dus willen voorstellen dat zij de criteria van artikel 25 handhaaft, maar lid 17 zo wijzigt, dat het hiervoor aangeduide onderscheid komt te vervallen.

Ook vele andere leden wilden niet nalaten enkele kanttekeningen te plaatsen bij de eisen, die worden gesteld om de al dan niet rechtmatigheid van de werkstaking ten genoegen van de rechter te kunnen vaststellen. Een vraag, die ten aanzien van vrijwel alle criteria kon worden gesteld is, hoe naar verwachting van de indiener van het ontwerp door de rechterlijke macht zal worden gereageerd op het uitroepen van politieke stakingen of stakingen uit overwegingen van solidariteit? In dit verband werd er door deze leden op gewezen, dat een staking tegen een wettelijke regeling of parlementaire beslissing in zich bijvoorbeeld als mogelijkheid kan voordoen indien de vrijheid van vakorganisatie zelf in het geding komt. Wanneer de democratie van binnenuit of van buitenaf wordt bedreigd zal hierin eveneens een op zijn minst genomen morele gerechtvaardigheid van een staking zijn gelegen. Juist het Panhonlibco-arrest heeft de schijnwerper geworpen op het gebruik van het stakingswapen uit overwegingen van solidariteit. Handelt een rechtspersoonlijkheid bezittende vakvereniging onrechtmatig indien gedurende de looptijd van een collectieve arbeidsovereenkomst om van buiten komende motieven tot een sympathiestaking moet worden besloten.

Moet, zo vroegen zij, een door een Nederlandse bond van vervoerspersoneel uitgeroepen sympathie-deelstaking, waarbij de aangesloten leden worden opgeroepen niet mee te werken aan het vervoeren van fruit en/of tot grondstof voor frisdranken verwerkt fruit uit Amerika, omdat aldaar de fruitplukkers bij een langdurige staking zijn betrokken, als onrechtmatig worden gekenmerkt?

Ook de verkeersnormen riepen naar het oordeel van de hier aan het woord zijnde vele andere leden vragen op. Kan van de vakvereniging worden verwacht, juist als de werkstaking als uiterste middel wordt gekwalificeerd, dat er *niet* serieus wordt onderhandeld alvorens het werk neer te leggen en, zo neen, wat is dan precies de betekenis van de eis met betrekking tot de strijd met de verkeersnormen? Anderzijds: hoe zal de rechter zich, indien het een politieke of solidariteitsstaking betreft, gevallen waarbij in de regel niet van onderhandelingen met de desbetreffende werkgevers sprake zal zijn, dan naar verwachting op het punt van deze verkeersnormen opstellen? Zou ook in dit opzicht een clause waarbij de rechtmatigheid van een staking, waaraan een gekwalificeerde meerderheid van werknemers spontaan deelneemt, zonder meer wordt aangenomen, geen uitkomst brengen?

Indien ten aanzien van de evenredigheidsnorm uit het begrip „kennelijke onevenredigheid” mag worden afgeleid, dat het hier slechts een marginale toetsing van de rechter betreft, was het dan nog nodig om deze evenredigheidsnorm in het ontwerp op te nemen?

Het was deze leden tot dusver evenmin volstrekt duidelijk kunnen worden, hoe naar verwachting in de praktijk de zorgvuldigheidsnorm zal worden gehanteerd. Bijzonder bezwaarlijk immers blijkt voorshands de passage in de memorie van toelichting op blz. 6, rechterkolom bovenaan, ten aanzien van stakingen gericht tegen maatregelen van de nationale overheid of die van een buitenlandse mogendheid. Zou met name op basis van deze passage aan de Panhonlibco-staking niet het stempel van de onrechtmatigheid zijn onderdrukt? Indien het antwoord hierop naar alle waarschijnlijkheid bevestigend had moeten luiden, rees de vraag welke vooruitgang dan door aanvaarding van dit wetsontwerp in vergelijking met het Panhonlibco-arrest op dit punt zal zijn geboekt? Een nadere uiteenzetting van de bewindslieden hieromtrent zou door de hier betogende vele andere leden op prijs worden gesteld.

Willen de bewindslieden tevens hun oordeel geven over de rechtmatigheid of onrechtmatigheid van door vakverenigingen geleide stakingen van vitale deelgroepen van personen zoals b.v. recentelijk het personeel betrokken bij het railvervoer van de Hoogovens?

Het tijdstip van de inbreng inzake dit wetsontwerp, zo stelden enige leden, valt samen met een reeks van stakingsacties in bin-

nen- en buitenland. Deze gebeurtenissen onderstrepen nog eens het onvervreemdbaar recht van werknemers op staking.

Deze leden wezen er bovendien op, dat aan een reglementering, zoals met dit wetsontwerp wordt beoogd en die er praktisch op neerkomt, dat stakingen in vele gevallen „niet rechtmatig” zullen zijn, geen enkele behoefte bestaat. Integendeel. Hun bezwaren wilden deze leden met enige voorbeelden verduidelijken. Daarbij tekenden zij aan, dat zij zich gaarne aansloten bij de concrete vragen en voorbeelden, welke door vele andere leden reeds waren gesteld en genoemd. Maar daarnaast vroegen zij nog aandacht voor het volgende.

Het is mogelijk dat in internationaal of nationaal verband besloten wordt als protest tegen een oorlog en/of daarmee verband houdende wapentransporten te staken. Zal zulk een staking dan verboden zijn?

Een soortgelijke vraag rees als het gaat om een solidariteitsactie ten aanzien van stakingen in het buitenland (b.v. havens) of acties tegen de Griekse dictatuur b.v. Zal een staking dan in zulke gevallen ongeoorloofd zijn?

De directie van een groot concern besluit tot reorganisatie, waardoor sommige bedrijven van dit concern geheel of gedeeltelijk gesloten worden; uit andere, tot dit concern behorende bedrijven zullen ook mensen worden ontslagen. De werknemers besluiten daarmee geen genoegen te nemen en roepen, in overleg met hun ondernemingsraad de staking uit. (Werkspoor Utrecht). Zal zulk een staking nu, als dit wetsontwerp wet zal zijn geworden, verboden zijn?

Meer in het algemeen, stelden zij de vraag, of een staking tegen de gevolgen van fusie, reorganisatie, gedeeltelijke sluiting etc., waardoor de werknemers worden getroffen, ongeoorloofd zal zijn?

Vervolgens merkten zij het volgende op. Artikel 25, lid 1, onder *a* stelt, dat een staking niet in strijd mag zijn met de wet. Dat wil zeggen, dat een staking ook onrechtmatig zou zijn als deze zich b.v. zou richten tegen artikel 8 van de Loonwet, waarvan het N.V.V. b.v. stelde, dat dit artikel de overheid in de ogen van de werknemers tot bondgenoot van de werkgevers maakt.

Hoe denken de bewindslieden een wetsartikel, dat door de werknemers en hun organisaties niet aanvaard kan worden, toe te kunnen passen, zonder dat aan de essentiële rechten van de werkers, om zich tot het uiterste tegen de toepassing van dat artikel te kunnen verzetten, geweld zal worden aangedaan?

Ten aanzien van het onder *b* gestelde betoogden zijn het volgende. Dat het vraagstuk van een c.a.o. voor een vakorganisatie niet altijd het enige punt behoeft te zijn om tot staking te besluiten is duidelijk geworden o.m. bij de staking tegen de z.g. goedkope vlaggen. De tekst van het ontwerp maakt niet duidelijk of zulk een staking toegestaan is.

Het verschil in positie van werkgevers en werknemers moge duidelijk gemaakt worden met het volgende voorbeeld.

Als de ondernemer van oordeel is, dat hij b.v. door prijsstijgingen van grondstoffen of te lage prijs voor zijn produkt te weinig verdiend kan hij zijn bedrijf geheel of ten dele sluiten. De c.a.o. verhindert hem niet om vele maatregelen in zijn belang te nemen die evenwel nadelig voor de positie van zijn werknemers kunnen zijn. Maar de c.a.o. zou de werknemers en hun organisaties wel kunnen verhinderen om bij een stijging van de kosten van levensonderhoud, dat wil zeggen bij prijsdaling voor het produkt arbeidskracht, desnoods door middel van de staking af te dwingen dat zijn levensomstandigheden gehandhaafd blijven.

Achten de Ministers, indien zij de omschrijving van artikel 25, lid *b*. willen handhaven, het niet nodig dat in elke c.a.o. een openbreek-clausule wordt opgenomen? Dient de uitsluiting van bepaalde vakorganisaties ten aanzien van het afsluiten van een c.a.o. – nu er zulk een zwaar gewicht aan wordt gegeven – niet te worden opgeheven?

Voorts vestigden zij er de aandacht op, dat de actie van de strookarton-werknemers werd gevoerd onder leiding van een stakingscomité. Dit comité werd aanvankelijk door ondernemers en werkgeversorganisaties niet erkend. Maar de eisen van de stakers bleken juist. Het kwam tot uiting o.m. in de resultaten

alsook door de erkenning achteraf van de stakingsleiding door ondernemers en vakorganisaties. Zal dit soort stakingen onder leiding van stakingscomité's in de toekomst ongeoorloofd zijn?

De onder *c*, *d* en *e* genoemde bepalingen geven de werkgevers een grote mogelijkheid om een staking te breken door middel van inroeping van de rechter.

Is het, gezien de ervaringen in dezen – de ene rechter achtte een staking onrechtmatig, terwijl de ander dezelfde soort staking rechtmatig achtte – niet beter in een conflict tussen werknemers en werkgevers de hulp van de rechter er maar buiten te houden, daar het zo de verhouding tussen de twee eerst genoemde groepen raakt, dat het hulp inroepen van de rechter alleen slechts tot gevolg kan hebben, dat het geschil blijft, de spanning evenzeer en het conflict daardoor niet tot een oplossing kan worden gebracht.

In artikel 25, onder *a* tot en met *e*, worden de omstandigheden genoemd, waarbij het staken tot een onrechtmatige daad wordt verklaard. Deze omstandigheden zijn naar het oordeel van deze leden zodanig, dat het er in feite op neerkomt, dat in de meeste gevallen, die thans aanleiding tot staking gaven of konden geven, het uitroepen van zulk een staking niet rechtmatig zou worden verklaard. Dat is voor de werknemers onaanvaardbaar en zou voor hun organisaties evenzeer zo dienen te zijn.

In het 2de lid van het artikel wordt het uiterst bescheiden „recht” op staken dan nog zodanig ingekapseld, dat er nog minder van overblijft dan in het eerste lid wordt toegestaan.

Enkele leden waren van oordeel, dat de artikelen 25*a*, *b*, *c*, *d* en *e* de rechter vrijwel onbeperkte mogelijkheden geven om stakingen onwettig te verklaren. De toepassing van deze wet zal altijd in het voordeel van de werkgevers uitvallen. Daarom is er geen sprake van regeling van het stakingsrecht, maar wel van beperking van dit recht ten voordele van de ondernemers.

Alleen al het bestaan van bepalingen, vastgelegd in artikel 25 geeft de ondernemers bij een dreigend loonconflict grote mogelijkheden tot intimidatie. Dit alles versterkt de positie van de ondernemers bij loononderhandelingen.

De mogelijkheid van collectief ontslag

Zeer vele leden hadden ernstige bezwaren tegen de voorgestelde bepaling van artikel 1639*nn* B.W. Zowel van werknemers- als ook van werkgeverszijde is naar hun oordeel terecht bezwaar ingebracht tegen de hier voorgestelde wettelijke mogelijkheid van collectief ontslag op staande voet van degenen, die aan een stakingsoproep van de vakvereniging gevolg geven.

Vele leden merkten daarbij op, dat het wetsontwerp terecht uitgaat van een schorsing van de verplichting tot het verrichten van arbeid bij een door een vakvereniging geproclameerde staking. Maar wanneer de verplichting tot arbeid is geschorst, wat is dan nog de rechtsgrond voor een ontslag op staande voet wegens het niet-verrichten van arbeid als gevolg van het deelnemen aan de staking?

Bovendien blijft ook een collectief ontslag in wezen een maatregel tegen iedere individuele werknemer afzonderlijk en het is onjuist de staking, welke een collectief gebeuren is, te pareren met maatregelen tegen de individuele werknemers. Daarnaast is het toekennen van de mogelijkheid tot ontslag op staande voet een inadequaat middel. Het miskent het feit, dat een werkstaking een conflictsituatie in het leven roept, waarin partijen het juist niet tot een verbreking van de contractband willen laten komen. Bevordert voorts, zo vroegen de hier aan het woord zijnde leden, het op staande voet ontslaan van „de stakers” niet een verscherping van het conflict, terwijl juist bij beëindiging van het conflict een der eerste voorwaarden zal zijn een ongedaan maken van zulke ontslagen?!

Voor het voorgestelde artikel 1639*nn* B.W. zagen deze leden dan ook geen rechtsgrond, terwijl ook praktische argumenten zich daartegen verzetten. Zou de bewindsman bereid zijn deze bepaling alsnog bij nota van wijziging te laten vervallen?

Vele leden waren voorts van oordeel, dat een a contrario redenering, daarop neerkomend, dat door het niet-regelen van uitsluiting in dit wetsontwerp zou kunnen worden afgeleid dat uitsluiting verboden is (zie prof. Slagter in E.S.B. van 13 en 20-8-1969) geheel onjuist is.

Wel was het vele leden opgevallen, dat de bewindsman onderaan blz. 7, rechterkolom, van de memorie van toelichting, alwaar hij stelt zich aan te sluiten bij de meerderheid van de S.E.R., met zoveel woorden herhaalt, dat ook naar zijn inzicht er thans niet zodanige omstandigheden zijn, die de wetgever zouden nopen wettelijke bepalingen ten aanzien van de uitsluiting te ontwerpen, terwijl hij niet nader ingaat op de duidelijke uitspraak van diezelfde meerderheid van de S.E.R., namelijk dat deze het raadzaam acht om de wenselijkheid tot het creëren van wettelijke regelen met betrekking tot uitsluiting te overwegen indien de jurisprudentie tot ontwikkelingen zou leiden gelijk die bij werkstakingen.

Vele leden zouden het dan ook juist achten en op prijs stellen indien de bewindsman in de memorie van antwoord ook deze uitspraak van de meerderheid van de S.E.R. met evenzovele woorden tot de zijne zou willen maken.

Ook vele andere leden hadden als bijzonder teleurstellend ervaren het overnemen van een door een minderheid van de S.E.R. aanbevolen mogelijkheid van collectief ontslag van alle werknemers ook in geval van een geoorloofde staking. Zijn de indieners van het wetsontwerp niet met de meerderheid van de S.E.R. van mening, dat deze bevoegdheid niet past in het voor het wetsontwerp gekozen systeem, dat de werkstaking als collectief verschijnsel erkent en dientengevolge uitgaat van een opschorten van de arbeidsverplichting van de individuele werknemer? Zijn de indieners van het ontwerp bereid hun op dit punt gestelde opvattingen nog eens nader in overweging te nemen?

Kan in dit verband tevens nader uiteen worden gezet wat precies onder collectief ontslag van alle stakende arbeiders wordt verstaan? Wanneer één onderneming met meerdere geografisch sterk gespreide produktie-eenheden, zich in Leeuwarden, Brilt, Kampen en Drachten, niet aan een c.a.o. houdt en zelf erkent buiten de c.a.o. te zijn getreden, terwijl dezelfde onderneming dat b.v. in Ursem (N.H.) niet doet, kan dan in de eerder genoemde plaatsen door een vakvereniging een rechtmatige staking worden uitgeroepen of alleen in Ursem of net omgekeerd en, zo ja, in welke gevallen kan dan aan welk deel van het personeel toch collectief ontslag worden aangezegd? (Vergelijk de handelswijze van de N.V. Lijempf te Leeuwarden bij het doorbreken van de loonbepalingen van de c.a.o. voor de zuivelindustrie in november 1969).

Achten de bewindslieden meldingen bij de S.E.R. door vakverenigingen, die aankondigen, dat zij zich bij het uitbreken van een conflict „achter hun leden zullen plaatsen”, gewenst? Waarom is het aanvangen van een door een vakvereniging uitgeroepen werkstaking wel meldingsplichtig en het beëindigen daarvan niet?

Verscheidene leden vroegen zich af of het nagestreefde machtsevenwicht, dat ook zij in belangengeschillen gehandhaafd wensen te zien en waartoe terecht het collectieve karakter van werkstakingen wordt erkend, met de voorgestelde regeling ook in de praktijk zal worden verwezenlijkt. Slaat de balans straks niet ten gunste van de vakverenigingen door?

Een vakvereniging zal binnen bepaalde grenzen de vrijheid hebben werkstakingen uit te roepen onder gelijktijdige schorsing van de arbeidsverplichting van de betrokken werknemers. Hoewel in de memorie van toelichting terecht wordt gesteld dat de tegenpartij in een dergelijke situatie recht op een collectieve (tegen-)actie heeft, wordt het enige adequate verweermiddel, nl. dat van de uitsluiting aan de werkgever, niet toegekend, maar volstaan met de bevoegdheid van collectief ontslag. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit een beperking van de verweermiddelen van de werkgever. Deze leden zouden hiervoor graag een nadere motivering ontvangen.

Achten de bewindslieden met name in gevallen van staking van een klein aantal werknemers op sleutelposten, ten gevolge waarvan de gehele onderneming ernstige stagnatie kan onder-

vinden, de mogelijkheden van verweer van werkgeverszijde voldoende? Willen de Ministers een duidelijke uiteenzetting geven van de betekenis van de artikelen 1638b en 1638d B.W. in gevallen van gedeeltelijke werkstakingen, die het gehele bedrijf raken, zowel voor de stakende als de niet-stakende werknemers?

Is het voorgestelde collectieve ontslag, ten gevolge waarvan de arbeidsverhouding wordt verbroken, wel passend in een stakingssituatie, waarin toch niet bedoeld wordt de contractsverhouding blijvend te verbreken? Zal dit middel in de praktijk wel bruikbaar zijn?

Is het niet gewenst bij een wettelijke regeling van de rechten van de ene partij in geval van een machtsconflict ook die van de andere partij in die regeling op te nemen? Erkent de Regering – evenals de vakbeweging – in beginsel het recht van uitsluiting? Volgt dit niet uit de erkenning van artikel 6, lid 4, van het Sociaal Handvest?

De hier betogende verscheidene leden achtten het argument, dat aan een wettelijke erkenning van de uitsluiting geen behoefte zou bestaan weinig deugdelijk, nu er met betrekking tot de stakingsmogelijkheden een verruiming tot stand wordt gebracht en betrokkenen zelf die behoefte met klem naar voren hebben gebracht. Mede om redeneringen a contrario te voorkomen zouden zij dan ook alsnog op een nadere regeling ter zake willen aandringen; daarbij merkten zij nog op, dat het bezwaar, dat daardoor ook „onschuldigen” zouden kunnen worden getroffen, evenzeer tegen het middel van de werkstaking kan worden aangevoerd en derhalve in een regeling tot waarborging van een machtsevenwicht niet relevant is. De zorg van deze leden, dat het machtsevenwicht als gevolg van het niet erkennen van de uitsluiting weleens ten voordele van de vakverenigingen zou kunnen verschuiven, wordt nog door enkele andere elementen versterkt.

De voorgestelde regeling zal een omkering van de bewijslast met zich meebrengen in deze zin, dat de werkgever de onrechtmatigheid van de staking zal moeten bewijzen. Zal hij daartoe vóór het uitbreken van een georganiseerde staking voldoende gelegenheid hebben? Dient de aanzegtermijn niet tenminste de gelegenheid voor een kort geding te bieden? Voorts zal de arbeidsverplichting van de werknemer, die aan een stakingsoproep van de vakvereniging gehoor geeft, direct geschorst zijn, zodat deze, ook in het geval van een onrechtmatige staking, niet aansprakelijk zal kunnen worden gesteld, tenzij hij de staking na veroordeling door de rechter, voortzet. Deze leden konden zich met de beperking van de eventuele aansprakelijkheid van de werknemer tot het loon over de opzegtermijn verenigen, doch zouden gaarne nader gemotiveerd zien, waarom de mogelijkheid van individueel ontslag bij door vakverenigingen georganiseerde stakingen niet en bij z.g. wilde stakingen wel gehandhaafd blijft. Ook eerstgenoemde stakingen kunnen onrechtmatig blijken. Is het niet gewenst naast de verantwoordelijkheid van de vakverenigingen ook die van de werknemer te handhaven en de schorsing van de arbeidsverplichting rechtens eerst te erkennen nadat de rechter de staking niet onrechtmatig heeft verklaard?

Met betrekking tot de consequenties van de voorgestelde wettelijke regeling voor de door de S.E.R. besproken bijzondere vormen van staking achtten deze leden een nadere toelichting wenselijk op de mededeling in de memorie van toelichting, dat aan de beschouwingen van de raad groot gezag toekomt (blz. 6). Indien de bewindslieden met die beschouwingen instemmen, is het van belang dat te weten.

Sommige leden constateerden, dat over de vraag of van werkgeverszijde op een staking mag worden gereageerd anders dan in het overleg en, zo ja, met het wapen van collectief ontslag van de stakers of van uitsluiting (ontslag ook van niet-stakers) grote verdeeldheid heerste.

Zij meenden, dat het argument, dat er voor een collectief ontslag geen rechtsgrond is, onjuist is. Een collectief ontslag is immers, in de gedachte dat staking een wapen is in het kader van mislukt overleg, geen straf maar eveneens een wapen. Het is huns inziens juridisch volstrekt aanvaardbaar in dezelfde wet het recht beide „wapens” te hanteren, te creëren.

Iets anders is, of het ooit zinvol kan zijn dit wapen te gebruiken; zo neen, dan heeft het ook geen zin het recht tot het gebruik van dit wapen te scheppen. Zij twijfelden er aan of dat het geval is; bij een conflict, dat in het stadium van staking is gekomen, zal een collectief ontslag en a fortiori een uitsluiting het conflict alleen maar verscherpen; de eerste eis van de stakers zal dan immers zijn, dat de ontslagenen opnieuw in dienst genomen worden; de werkgever, die zijn bedrijf wil voortzetten, zal stellig die eis – als er over de andere punten overeenstemming is bereikt – inwilligen. De mogelijkheid van een werkgever een vervangend aantal andere werknemers in dienst te nemen lijkt uiterst gering, zelfs bij een ruimere arbeidsmarkt dan thans bestaat.

Sommige leden hier aan het woord zagen derhalve het nut niet in van het defensieve wapen van collectief ontslag. Menen de Ministers dat het wapen vaak gebruikt zal worden?

Verschillende leden betoogden, dat tegenover de collectieve tijdelijke werkweigering van de kant van de werknemers in het wetsontwerp het middel van de collectieve definitieve werkbeëindiging wordt gesteld. Deze leden vroegen zich af, of het juist is, dat in dit wetsontwerp een poging wordt gedaan om te komen tot het scheppen van machts-evenwicht door het stellen van bepaalde regels, nl. collectief ontslag. Het kwam hun voorshands beter voor, dat bij het creëren van het recht op werkstaking de overheid zich zoveel mogelijk onthoudt van voorschriften, behalve voor het aangeven van middelen ter voorkoming of oplossing van het conflict.

Als de bewindslieden in afwijking van hun oordeel daartoe toch zouden overgaan, vroegen zij, hoe zij stonden tegenover het eveneens regelen van de verdere gevolgen, die aan een werkstaking kunnen kleven. Zij dachten hierbij aan de mogelijkheid – althans het voorkomen daarvan – tot het ingrijpen door werkgevers op het terrein van secundaire arbeidsvoorwaarden.

Enkele leden brachten nog eens als hun mening naar voren, dat dit wetsontwerp werkgevers grote voordelen en werknemers nadelen zal bieden. Het artikel 1639nn benadrukt dit nog eens extra. De werkgever krijgt de bevoegdheid om bij werkstaking over te gaan tot collectief (massa) ontslag. Deze leden wilden de bezwaren van de vakbeweging tegen dit artikel onderstrepen. Bovendien zouden de werkgevers, gebruikmakende van dit wetsartikel in geval van werkstaking elke onderhandeling met vertegenwoordigers van de stakenden, om te komen tot betere loon- en arbeidsvoorwaarden, onmogelijk kunnen maken. Het moest naar de mening van deze leden zelfs niet uitgesloten worden geacht dat bepaalde ondernemers, die reorganisatie van hun bedrijf nastreven, dit wetsartikel zullen gebruiken om zich door uitlokking van conflicten te ontdoen van „overtollig” personeel en om delen van het bedrijf te sluiten. Terzelfder tijd wordt echter wel door toepassing van artikel 25 de mogelijkheid geschapen om stakingen, gericht tegen bedrijfssluitingen, onwettig te verklaren.

Hebben, zo informeerden zij nog, de Ministers kennis genomen van het feit, dat in Engeland soortgelijke wetsvoorstellen, als in dit ontwerp gedaan, door de Britse regering moesten worden ingetrokken als gevolg van het massale verzet van de Britse vakbeweging? Achtten de bewindslieden het niet nuttig en noodzakelijk de voornaamste beweegredenen en conclusies van deze gang van zaken in Engeland aan het Nederlandse parlement voor te leggen?

Enige andere leden maakten de volgende opmerkingen. Het collectief handelen van de werknemers schorst de verplichting tot werken. De gelijkwaardigheid tussen de contractpartners wordt hierdoor bevorderd. Niet alleen de plicht tot arbeiden enerzijds, maar ook de plicht tot loonbetaling anderzijds wordt geschorst. In dit licht hadden deze leden met enige verwondering kennis genomen van het voorstellen een nieuw artikel 1639nn in het B.W. op te nemen, waarbij aan de werkgever de mogelijkheid wordt gegeven tot collectief ontslag van alle stakende werknemers over te gaan. Zij hadden in dit wetsontwerp tevergeefs gezocht naar de rechtsgrond hiervoor. Zij vroegen, welke zakelijke of economische argumenten de werkgevers zouden moeten doen be-

sluiten tot collectief ontslag. Is het niet zo, dat in de huidige opvattingen de continuïteit van de onderneming als doelstelling centraal staat en is collectief ontslag van de werknemers daarmee niet in flagrante tegenspraak? Keert men, door de mogelijkheid tot collectief ontslag te geven, niet terug tot de leer van de individuele wanprestatie? Het wetsontwerp gaat ervan uit, dat de plicht tot werken wordt geschorst, het handelen van de individuele werknemer wordt daarmee gerechtvaardigd. Het handelen van de betrokkene wordt volgens het wetsontwerp eerst onrechtmatig nadat de rechter de staking onrechtmatig heeft verklaard. Kunnen de Ministers nader verklaren, hoe een op zich gerechtvaardigde handeling krachtens dezelfde wet gestraft kan worden met de zwaarste straf in de individuele contractsovereenkomst, nl. het ontslag op staande voet?

In dit verband wilden de hier betogende leden nog op het volgende wijzen. Wil een werkgever een werknemer op staande voet ontslaan, dan dient hij over een dringende reden tegenover de werknemer te beschikken als gevolg waarvan het niet redelijk is, dat de werkgever de arbeidsverhouding laat voortduren. Op deze strafmaatregel is te allen tijde controle mogelijk, middels een beroep op de rechter. Terwijl bij staking de plicht tot werken is geschorst (art. 1639aa) en de werknemer een gerechtvaardigde handeling pleegt, wordt zonder enige rechtsgrond aan te voeren de werkgever de mogelijkheid gegeven tot ontslag op staande voet (waaraan elders in de Wet – 1939p B.W. – zeer zware eisen worden gesteld); bovendien worden aan deze mogelijkheid tot ontslag op staande voet – afgezien van het collectief karakter – geen beperkende voorwaarden gesteld, noch is dit ontslag onderworpen aan de controle door de rechter. Is het niet zo, dat op deze wijze toch wel in grote mate afbreuk wordt gedaan aan de vrije wilsbeschikking van gelijkwaardige partners en is deze mogelijkheid tot collectief ontslag niet in lijnrechte tegenspraak met de rechtvaardigheid van de staking?

Als ter zake van het al dan niet toekennen van de mogelijkheid tot uitsluiting wordt gesteld, dat de werkgever over voldoende middelen beschikt om zich tegen staking te verweren, waarom dan wel de mogelijkheid tot collectief ontslag van de stakenden gegeven. Bij een staking zullen altijd mensen positief meedoen, terwijl er ook altijd een aantal mensen zal zijn die wel willen werken maar door de staking niet kunnen werken. Welke rechtsgrond willen de Ministers hier opvoeren voor ontslag op staande voet?

Wie bepaalt voorts welke arbeiders noodzakelijk zijn om schade aan de technische uitrusting van de werkgever te voorkomen en in welke gevallen is daar sprake van? Is dit eveneens als de wijze van bekend maken van het collectief ontslag aan het oordeel van de werkgever overgelaten zonder dat ter zake enige beperkende voorschriften worden gegeven bij overtreding waarvan werkgever schadeplichtig is op grond van onrechtmatig handelen?

Hoe denken de Ministers over de gevolgen van het ontslag op staande voet voor de werknemers (de werkgever is bij langdurig staken niet meer verzekerd voor het ziekenfonds; als de staking langer duurt dan één maand kan hij geen rechten meer ontlenen aan de Ziektewet; overlijdt hij tijdens zo'n staking dan zijn de nabestaanden het recht op overlijdensuitkering kwijt; pensioenproblemen en andere gevolgen van het opgehouden werknemer te zijn).

Staat met name deze eenzijdige machtsmaatregel aan de werkgever zonder restricties toegekend wel in enige verhouding tot de eventuele schadelijke gevolgen bij toepassing voor de werknemer?

Verspreide opmerkingen

Vele leden zouden gaarne het oordeel van de bewindslieden vernemen op het door de Raad van Bestuur in Arbeidszaken ter gelegenheid van de hearing d.d. 4-9-1969 geuit verlangen, dat een bepaling wordt opgenomen, welke de overheid in uitzonderlijke gevallen bevoegdheid geeft in te grijpen, bijvoorbeeld door het van overheidswege afkondigen van een afkoelingsperiode of anderszins – eerder in dit verslag waren over dit punt ook reeds vragen gesteld. Voorhands zagen deze leden

geen noodzaak voor het creëren van zulk een ingrijpende bepaling, doch zij wensten daarover eerst het oordeel van de ministers te vernemen alvorens hun standpunt te dien aanzien definitief te bepalen.

Voorts zouden de hier aan het woord zijnde leden nog het volgende willen opmerken. Geheel in overeenstemming met het S.E.R.-advies is in artikel 1639aa B.W., derde alinea, de bepaling opgenomen, dat de rechtsvordering tot nakoming van de arbeidsverplichting van de werknemer onder bepaling van een dwangsom of van gijzeling niet is toegelaten. Dit geldt zowel in het geval van een wilde staking (zie memorie van toelichting, blz. 7, linkerkolom, midden) als in het geval dat een georganiseerde staking onrechtmatig is verklaard of verboden. Vele leden waren het met deze bepaling geheel eens. Zij achtten het echter niet alleen in verband met staking doch in alle gevallen onjuist dat de verplichting tot het verrichten van arbeid van de werknemer via dwangsom of gijzeling kan worden afgedwongen. Deze dwangmaatregelen vonden zij in strijd met de menselijke waardigheid en in strijd met het specifieke karakter van het arbeidscontract, waarvan de ontwerper prof. Drucker destijds zeide: „De arbeider moet zich ten alle tijde van een hem knellende band kunnen bevrijden.” Is het niet juist en is het niet mogelijk hier te bepalen dat zowel in als buiten staking de rechtsvordering tot nakoming van de arbeidsverplichting op straffe van dwangsom of gijzeling niet is toegelaten?

Vele andere leden stelden ook de vraag, of de indieners van het ontwerp niet van mening zijn, dat het als onredelijk dient te worden beschouwd de arbeider, die aan een zogenaamde wilde staking deelneemt, de mogelijkheid van schadevergoeding op te leggen (gebonden aan het maximum van wettelijke schade-loosstelling in geval van onrechtmatige opzegging), ook in de gevallen waarin de grote meerderheid van de gezamenlijke werknemers van de betreffende onderneming of bedrijfstak het stakingsparool heeft opgevolgd? Is deze civielrechtelijke opvatting van het arbeidscontract op dit punt nog wel in overeenstemming met moderne opvattingen over arbeidsverhoudingen, waarbij voortdurend meer nadruk op menselijke aspecten wordt gelegd? Is het thans voorgestelde en aan het arrest van de Hoge Raad van 15 januari 1960 ontleende criterium voor de geoorlooftheid van een wilde staking, namelijk dat naar de *heersende rechtsovertuiging* voortzetting van de arbeid in redelijkheid niet kan worden verwacht, niet te elastisch om als objectief criterium ter beoordeling aan de rechter te worden voorgelegd?

Het was deze leden, ook bij lezing van de memorie van toelichting, toch niet geheel duidelijk geworden, waarom de Minister van Binnenlandse Zaken niet tot de mede-ondertekenaars van het wetsontwerp heeft behoord. Daarmee had immers de gelegenheid kunnen worden aangegrepen om het sedert 1903 bestaande strafrechtelijke stakingsverbod voor ambtenaren en spoorwegpersoneel uit het Wetboek van Strafrecht te lichten, welk verbod minstens genomen op gespannen voet staat met het meergenoemde Europese Sociaal Handvest (vergel. dr. A. J. D. Seelen, *De werkstaking van ambtenaren*, 1968).

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft in zijn memorie van toelichting op de begroting 1970 inmiddels aangekondigd een eigen weg te gaan kiezen. Het leek niet voorbarig reeds bij deze gelegenheid te stellen, dat de hier aan het woord zijnde leden voorshands geen termen zien om zich niet krachtig te verzetten tegen het opnemen van een disciplinaire stakings-clausule in de rechtspositieregeling voor ambtenaren (memorie van toelichting, Begroting Binnenlandse Zaken, blz. 13, rechterkolom, bovenaan).

Ook bij sommige leden was de vraag gerezen waarom in dit wetsontwerp ook niet een stakingsrecht voor ambtenaren wordt geschapen; zij meenden dat dat wel zou moeten gebeuren.

Alle argumenten, die de Ministers in de memorie van toelichten noemen en die huns inziens van betekenis zijn voor het goed functioneren van onderhandelingen betreffende arbeidsvoorwaarden – o.a. vrij overleg gebaseerd op ieders eigen verantwoordelijkheid en het bestaan van een machtsevenwicht tussen de onderhandelende partijen waarvoor het uiterste wapen

van een staking onontbeerlijk is – gelden naar het oordeel van deze leden precies evenzo voor ambtenaren als voor andere werknemers. Waarop baseren de Ministers hun opvatting dat die argumenten niet voor ambtenaren gelden?

En als de Ministers menen, dat deze argumenten ook voor ambtenaren gelden, waarom zijn zij dan ook niet van mening dat ambtenaren niettemin – in principe – het stakingsrecht behoren te hebben?

Indien de Ministers zouden menen, dat het geven van stakingsrecht aan ambtenaren in concreto nog niet voldoende is uitgewerkt, zou desnoods bepaald kunnen worden, dat het betreffende artikel op een apart tijdstip wordt ingevoerd.

Voor zover men het een bezwaar zou vinden aan alle ambtenaren stakingsrecht te geven – dit bezwaar geldt overigens niet alleen voor ambtenaren – zouden de hier betogende leden hierin de oplossing zien dat bepaalde groepen b.v. brandweer-personeel geen stakingsrecht wordt gegeven of wel. Nog beter kwam hun de oplossing voor, dat b.v. in de memorie van toelichting reeds wordt vastgelegd dat op grond van de criteria van strijdigheid van normen, evenredigheid van doel en middel en/of strijd met de zorgvuldigheid, dergelijke groepen steeds in strijd met die criteria zullen handelen als ze staken.

Enige andere leden vroegen nog aandacht voor het volgende. Het komt steeds meer voor, dat in een c.a.o. de zgn. vredesplicht (niet staken) wordt opgeheven. Is daar in dit wetsontwerp reeds rekening mee gehouden en verdient in dit verband artikel 25, lid 1, sub *b*, niet enige aanpassing?

De rechter zal een oordeelvelling over stakingen in de toekomst niet bespaard blijven. Uit de aard der zaak zijn het meestentijds spoedeisende beslissingen. Voorkomen moet worden dat de onderscheidene rechtscollages – zoals in het verleden is gebeurd – tegenstrijdige beslissingen geven. Het dient snel en deskundig recht te zijn. Juist bij de oordeelvelling over artikel 25, lid 1, sub *c*, *d* en *e*, zijn verschillen in waarde-oordeel niet uitgesloten. Deze leden waren dan ook van mening, dat het aanbeveling zou verdienen de rechtspraak in dit soort zaken in eerste instantie aan één rechtscollage op te dragen.

Ook vroegen zij of het zo noodzakelijk is, dat een staking middels een deurwaardersexploit moet worden aangezegd. Kan niet met een aangetekend schrijven worden volstaan? In dit verband kan gewezen worden op de werkgeversverplichting bij de bekendmaking van ontslag op staande voet. Moet elke vakbond een aanzegging doen of kan de aanzegging namens een aantal vakbonden worden gedaan?

ARTIKELN

Artikel I

Artikel 25 van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst. De in dit artikel genoemde normen leggen in verschillende opzichten nogal stringente beperkingen op aan het stakingsrecht en doen met name aan het verschijnsel van de politieke en solidariteitsstakingen onvoldoende recht. Eerder in dit verslag was hieraan ook reeds aandacht besteed. Zijn de indieners van het ontwerp bereid dit aspect van de zaak nog eens in nadere overweging te nemen?

Zijn zij voorts bereid een tweede lid aan dit artikel toe te voegen, krachtens hetwelk de rechtmatigheid van een werkstaking in elk geval niet door de rechter zal worden betwist indien een gekwalificeerde meerderheid van werknemers in een productie-eenheid, onderneming of bedrijfstak spontaan aan een stakingsparool gevolg geeft?

Artikel 25, lid 1, sub a. Wordt hier bedoeld de wet in formele zin dan wel de wet in materiële zin?

Betekent de uitzondering van artikel 14 van de Wet op de c.a.o. van de hoofdregel van deze bepaling dat niet bij de c.a.o. betrokken vakverenigingen de werkgever ongehinderd kunnen dwingen zich in strijd met zijn wettelijke plicht te gedragen? Dit kan toch niet de bedoeling zijn.

Uit het gedeelte na „tenzij” blijkt, dat de Ministers ervan uitgaan, dat ook een vakvereniging, die geen partij bij het afsluiten van een c.a.o. is geweest, in principe rechtmatig kan

staking. Betekent dat niet, dat de Ministers hier het standpunt delen, dat ook anderen een in principe rechtmatige staking kunnen organiseren? En is daaruit dan niet de logische consequentie dat het a priori onderscheid tussen rechtmatige stakingen en wilde stakingen moet worden opgeheven?

Artikel 25, lid 1, sub b. Gezien de strakke formulering van dit artikel is de vraag gewettigd, of handelingen in strijd met andere verplichtingen uit overeenkomsten, die niet zijn een c.a.o., niet tot onrechtmatigheid van de staking kunnen leiden.

Dient deze uitzondering niet met de schending van de eigen rechtsplicht te worden uitgebreid?

Kunnen de Ministers enige concretisering geven aan de „uitzonderingsgevallen niet steeds in strijd met de verkeersnormen genoemd in de memorie van toelichting (rechterkolom, bovenste alinea) naar aanleiding van dit lid?

Bedoelen de Ministers omstandigheden, die in civielrechtelijke zin overmacht zouden opleveren?

Artikel 25, lid 1, sub c, d en e. Deze criteria gelden volgens het wetsontwerp alleen voor rechtmatige stakingen.

Verwachten de Ministers dat de rechtspraak ten aanzien van „wilde” stakingen zich ook naar deze criteria zal gaan richten?

Artikel 25, lid 1, sub e. Zowel uit de woorden „tegenover de werkgever” als uit de memorie van toelichting blijkt, dat de Ministers hier de schutznorm-theorie hanteren. Houdt dit in dat, indien voor derden schade ontstaat ten gevolge van een onrechtmatige staking, deze geen verhaal op de pleger van de misdaad hebben?

Gaat de opmerking op blz. 6, linker kolom, van de memorie van toelichting, dat de verstoringen welke in andere delen van het maatschappelijke leven kunnen optreden door een staking in een onderneming of bedrijfstak, bij de beantwoording van de vraag of de zorgvuldigheidsnorm al dan niet is geschonden, niet in beschouwing dienen te worden genomen, vanwege de algemene strekking ervan niet te ver?

Artikel 25, lid 2. Moet een door de vakverenigingen georganiseerde staking zonder enige aanzegtermijn ook in uitzonderingsgevallen niet steeds in strijd met de verkeersnormen worden geacht? Verdient het terwille van de rechtszekerheid geen aanbeveling in de wet een bepaalde minimumtermijn op te nemen?

Artikel 26. De eis dat een vakvereniging tenminste twee jaren in het bezit van rechtspersoonlijkheid moet zijn is arbitrair. Niettemin wordt deze termijn excessief geacht. Zijn de bewindsliden bereid deze termijn te stellen op één jaar, zo informeerden vele leden.

Verschillende leden vroegen of een periode van 6 maanden ook acceptabel zou zijn.

Vele andere leden kwam bedoelde eis onredelijk voor en in ieder geval nodeloos complicerend. Zijn de indieners van het ontwerp alsnog bereid deze termijn geheel te schrappen?

Het is toch juist, dat de Ministers met „bevoegdheid” niet uitsluitend doelen op statutaire bevoegdheid en niet op de vraag of in de concrete situatie de vereniging de bevoegdheid had, dus toegelaten was tot het overleg?

Artikel II

Artikel 1639aa Burgerlijk Wetboek. De bewijslast van de onrechtmatigheid wordt krachtens het onderhavige artikel op de schouders van de werkgever gelegd. Is het de bedoeling dit zo stringent te regelen? Welke gevolgen kunnen de nieuwe regels inzake het bewijsrecht op de bewijsvoering hebben?

De kennelijke bedoeling van het wetsontwerp is, dat de betalingsverplichting van de werkgever ook geschorst is als de arbeidsverplichting van de arbeider geschorst is. Zou het niet juist zijn dit ook in de wet vast te leggen?

Wanneer is de arbeider aansprakelijk voor de schade veroorzaakt door de staking? Het wetsontwerp gaat kennelijk van de gedachte uit dat hij niet aansprakelijk is als hij deelneemt aan een rechtmatige staking. Maar als de rechter die

staking nu onrechtmatig oordeelt? Het spreekt geenszins vanzelf dat de arbeider dan ook niet aansprakelijk is, hij heeft dan immers deelgenomen aan een collectieve onrechtmatige daad; hij zou volgens de normale civielrechtelijke regels aansprakelijk zijn voor de gevolgen van die onrechtmatige daad; als de Ministers menen dat dat niet het geval moet zijn, moet dat in de wet geregeld worden. Het is juridisch zeer moeilijk aanvaardbaar dat er verschil is t.a.v. de aansprakelijkheid van de arbeider die deelneemt aan een staking die:

a. in principe rechtmatig is, nl. georganiseerd door een vakvereniging maar die later onrechtmatig wordt verklaard, of

b. in principe onrechtmatig is, nl. „Wild” en die later ook door de rechter rechtmatig wordt geoordeeld.

Immers beide stakingen blijken dan onrechtmatig; op welke rechtsgrond berust het verschil in schadeplichtigheid van de in beide gevallen onrechtmatig gehandeld hebbende arbeider?

Ook uit dit artikel zou de eis van twee jaar rechtspersoonlijkheid dienen te worden geschrapt; geen termijn zou behoren te worden genoemd. De mogelijkheid van individuele aansprakelijkheid van de werknemer ex artikel 1639r zou ten aanzien van de werkstaking, waaraan een gekwalificeerde meerderheid van arbeiders spontaan deelneemt, dienen te worden weggenomen.

Artikelen 1639aa en 1639nn. Verdient het geen aanbeveling de uitzondering van de schorsing van technische werkzaamheden enigszins uit te breiden tot die werkzaamheden, die noodzakelijk zijn om de werkzaamheden na afloop van de staking weer zo snel mogelijk te kunnen hervatten? Zijn deze bepalingen van regeland of van dwingend recht?

Is de uitdrukking „technische uitrusting” in het voorgestelde artikel 1639aa B.W. niet te beperkt? Gewezen werd hier met name op het agrarisch bedrijf, waar vee en gewas verzorgd moet worden. Welk dwangmiddel heeft overigens de werkgever om de naleving van deze bepaling te verzekeren, gezien het bepaalde in de 3de regel van dit artikel?

Artikel 1639nn. De mogelijkheid tot collectieve opzegging door de werkgever past niet in het hier voorgestelde systeem.

Regelen met betrekking tot commissies van onderzoek inzake werkstaking

Nu algemeen de noodzaak wordt erkend, dat een wettelijke regeling van de werkstaking nodig is – en ook door de Regering is gehonoreerd – om te doorbreken, wat door de rechtspraak is gegroeid, zagen verschillende leden het wetsontwerp met betrekking tot de commissies van onderzoek als een noodzakelijk complement om te komen tot een zoveel mogelijk voorkomen van arbeidsconflicten en, indien deze zijn ontstaan, om tot een minnelijke schikking te geraken.

In dit verband wezen deze leden nog eens op de publikaties van prof. P. Borst ten aanzien van het arbitragerecht. Zij begrepen, dat op dit moment de structurele ontwikkeling van de samenleving niet van dien aard is, dat dat nu reeds zou kunnen worden gerealiseerd.

Toch meenden zij, dat de gedachtengang van prof. Borst zodanig is, dat in de toekomst ter wille van de arbeidsvrede het arbitragerecht steeds opnieuw punt van onderzoek zal moeten zijn. Zij sloten hiermee aan bij de gedachten, die op dit punt reeds jaren in de christelijke vakbeweging leefden. In deze geest zagen zij ook de commissies van onderzoek, zoals omschreven in artikel 5 van deze wet.

Sommige leden hadden ten aanzien van dit wetsontwerp enkele opmerkingen. Waarom wordt niet voorgeschreven de verslagen van de commissie openbaar te maken? In het kader van het streven naar een grotere openheid lijkt openbaarheid van de rapporten voor de hand te liggen. Bedrijfseconomische bezwaren lijken niet aanwezig.

Volgens het wetsontwerp mogen de commissieleden zich als getuige op hun wettelijke geheimhoudingsplicht beroepen. Wel worden echter de namen van degenen, die wel en niet aan een oproep hebben gehoor gegeven, bekend gemaakt. Juist door

het gebrek aan openbaarheid schept dit een discrepantie. Immers, indien iemand niet verschijnt, zou dat in de civiele procedure betreffende de rechtmatigheid van de staking nadelig kunnen zijn voor „zijn” partij; als hij wel verschijnt maar niets ter zake dienends verklaart, kan dat niet in de procedure bekend worden.

Naar de mening van enkele leden werd door dit wetsontwerp de mogelijkheid geopend voor ingrijpen in arbeidsconflicten, stakingen, door de Regering en de S.E.R. Dit blijkt uit de hieronder volgende, in het wetsontwerp vastgelegde regelingen.

„De meldingsplicht”, zoals vastgesteld in artikel 1.

De voorzitter van de S.E.R. kan een commissie instellen (artikel 2); zo'n commissie kan zelfs uit slechts één persoon bestaan (memorie van toelichting, blz. 6). De personen uit die commissie kunnen een arbitraire rol spelen of een bindend advies uitbrengen (memorie van toelichting, blz. 7). Bovendien wordt in artikel 5 (2) vastgelegd, dat de commissie opgedragen wordt om na te gaan wat ondernomen moet worden om te komen tot beëindiging van de staking. Hieruit blijkt naar de mening van deze leden, dat het hierbij niet in de eerste plaats gaat om een commissie van onderzoek, maar wel om een college, dat zich mengt in een arbeidsconflict, staking.

In artikel 4 wordt bepaald dat de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid de lijst vaststelt, waaruit de voorzitter van de S.E.R. leden van de commissie, zoals bedoeld in artikel 2, kan benoemen.

De rapportage door de commissie geschiedt uitsluitend en in het geheim aan de voorzitter van de S.E.R.

De commissie ingesteld door de voorzitter van S.E.R. krijgt naar de mening van de enkele leden, hier aan het woord onaanvaardbare bevoegdheden. Deze stellen haar in staat handelingen te verrichten, die op zich zelf reeds een inmenging in een arbeidsconflict betekenen. De commissie kan zich immers bedienen van verschijningsplicht. De commissie werkt in het geheim. De leden van de commissie zijn verplicht tot geheimhouding. Dat wil zeggen, dat een staking, welke in het openbaar plaatsheeft en waarin zeer vele werknemers betrokken kunnen zijn, achter gesloten deuren kan worden behandeld en eventueel buiten de direct betrokkenen om kan worden „afgehandeld”. Een dergelijke gang van zaken kan slechts leiden tot verscherping van het conflict in het betrokken bedrijf of bedrijfstak.

Enige leden brachten hun mening als volgt naar voren. Het instellen van commissies van onderzoek inzake werkstaking spruit voort uit de opvatting, dat het de taak van de overheid zou zijn om in de conflicten tussen werkgever en werknemers en/of hun organisaties zodanig in te kunnen grijpen, dat stakingen, als gevolg van deze conflicten, niet meer zouden voor behoeven te komen. Zo zij toch voorkomen, dienen zij zo snel mogelijk te worden opgelost. Nu staakt een werknemer niet voor zijn plezier en gaat voor hem een staking vaak met het brengen van offers gepaard. De beslissing echter over het uiteindelijk standpunt dient de werknemer met zijn medewerkers zelf te kunnen nemen en zo deze beslissing in uiterst geval tot staking zou leiden dient hij in het gebruik daarvan niet – door de overheid – beperkt te worden. De werknemer verkeert tegenover de werkgever in het algemeen toch reeds in een moeilijke positie en hij heeft er geen enkele behoefte aan

dat de overheid die moeilijkheden nog eens gaat vergroten. Dat geschiedt, naar het oordeel van de hier aan het woord zijnde leden, bij het wetsontwerp 10 111 en dreigt hier te geschieden bij de verplichting tot het melden van de werkstaking.

Wat voor nut kan het voor de werknemers hebben dat zij en/of hun organisatie de door hen genoemde staking ook moeten melden? Wat voor nut kan het voor hen hebben, dat zij, zoals artikel 6 bepaalt, opgeroepen worden voor een commissie te moeten verschijnen en, voor zover zij een leidende rol vervullen bij zulk een staking, zelfs nog verplicht kunnen worden om te verschijnen? Impliceert deze verschijningsplicht ook een plicht om op gestelde vragen een antwoord te geven?

Indien stakende werknemers er behoefte aan hebben tijdens hun staking de hulp van een derde in te roepen, dan moet men dit in volle vrijheid van keuze aan de stakers overlaten. Aan de instelling van de in dit wetsontwerp bedoelde commissies hadden de hier aan het woord zijnde leden dan ook geen enkele behoefte. Integendeel zij vreesden, dat, als zulk een wetsontwerp wet zou worden, de stakers hierdoor in een bijzonder moeilijke positie kunnen worden gemanoeuvreed – in het bijzonder bij z.g. wilde stakingen – en dat de gegevens, die aan de commissie door de stakingsleiding zouden moeten worden verstrekt krachtens artikel 7, lid 5, bij de rechter terecht zouden kunnen komen om te dienen als de strop waaraan de stakingsleiding zou kunnen worden opgeknoot.

Enige andere leden vroegen of het bepaalde in lid 3, van artikel 1 betekent, dat alle bij het conflict betrokken organisaties gegevens moeten overleggen of kunnen deze gegevens ook door één organisatie, mede namens andere, worden verstrekt?

Vastgesteld 27 januari 1970.

KIKKERT
WEIJTERS
GORTZAK
SINGER-DEKKER
HOEKSTRA
BOERSMA
BOERTIEN
S. VAN DER PLOEG
PEIJNENBURG
VAN DE BRAKE
VAN SCHAIK
RIETKERK
GOUDSMIT
GEURTSSEN
ROETHOF.