

2012•2013

FACULTEIT RECHTEN

master in de rechten: overheid en recht

Masterproef

Stakingsrecht voor ambtenaren: a never ending story

Promotor :
Prof. dr. Alexander DE BECKER

Anne Smolders

*Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van master in de rechten ,
afstudeerrichting overheid en recht*

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten
in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



Maastricht University

2012•2013

FACULTEIT RECHTEN

master in de rechten: overheid en recht

Masterproef

Stakingsrecht voor ambtenaren: a never ending story

Promotor :
Prof. dr. Alexander DE BECKER

Anne Smolders

*Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van master in de rechten ,
afstudeerrichting overheid en recht*

Samenvatting

Het kan voor sommigen vreemd lijken dat ambtenaren zonder problemen kunnen staken tegen beleidsmaatregelen van hun werkgever, de overheid. De werking van de openbare dienst veronderstelt immers dat het algemeen belang te allen tijde wordt behartigd en het beginsel van de continuïteit wordt geëerbiedigd. Nochtans is deze stakingsvrijheid in hoofde van het overheidspersoneel vandaag een realiteit. Zij is het gevolg van het totaal gebrek aan wet- en regelgeving binnen de publieke sector. Als grondslag van dit stakingsrecht kan verwezen worden naar artikel 18 van het APKB waarin wordt aangegeven dat deelname aan een georganiseerde werkonderbreking voor de ambtenaar het verlies van wedde tot gevolg kan hebben. Uit dit artikel kan aldus een impliciete erkenning van het stakingsrecht worden afgeleid. Voor het overige moet verwezen worden naar de verschillende internationale rechtsbronnen, waaronder het Europees Sociaal Handvest en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In dergelijke verdragen wordt het stakingsrecht in het bijzonder erkend en gewaarborgd. Hoewel het stakingsrecht kan worden aangemerkt als een sociaal grondrecht, is het evenwel niet absoluut. Beperkingen worden mogelijk geacht mits deze in overeenstemming zijn met het internationaal recht. Zo voorziet men in artikel G van het Europees Sociaal Handvest dat beperkingen moeten voorzien zijn bij wet (*'prescribed by law'*), noodzakelijk behoren te zijn in een democratische samenleving, alsook gericht moeten zijn op de bescherming van onder meer de openbare orde, de volksgezondheid en de rechten en vrijheden van anderen. Ook ten aanzien van specifieke categorieën van ambtenaren wordt het mogelijk geacht te voorzien in bijzondere beperkingen aan hun stakingsrecht op basis van onder meer artikel 9 van de Conventie nr. 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie. In de Belgische rechtsorde werd dan ook voorzien in een stakingsverbod voor militairen en in een voorwaardelijk stakingsrecht voor de politieambtenaren van de federale en lokale politie. Voor het overige moet worden opgemerkt dat geen wet- of regelgeving voorhanden is om het stakingsrecht van ambtenaren te reguleren. Nochtans, mede ten gevolge van de stakingen bij het openbaar vervoer, dringt zich de vraag op naar een afbakening van het stakingsrecht binnen de publieke sector. Doorheen de jaren werden in die context dan ook verschillende wetsvoorstellen geformuleerd, gericht op de uitwerking van een minimale dienstverlening. In een aantal van deze voorstellen gaat men er vanuit dat het de taak is van de sociale partners om, door middel van sociaal overleg, overeen te komen welke prestaties zullen worden verzekerd in het geval van een staking. Geen van deze voorstellen zijn echter succesvol gebleken met het gevolg dat we vandaag geconfronteerd worden met een verregaande politieke impasse. De toekomst zal uitwijzen hoe zal worden omgegaan met het gebrek aan duidelijke regelgeving en de schijnbaar absolute stakingsvrijheid die daaruit voortvloeit.

Dankwoord

Graag wil ik iedereen bedanken die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van deze masterscriptie. In de eerste plaats mijn promotor prof. dr. De Becker voor het enthousiasme bij het onderwerp, het sturen van de masterscriptie, zijn adviezen en hulp die hij bereid was te geven tot op het laatste moment.

Daarnaast wil ik ook mijn ouders bedanken voor het bieden van de mogelijkheid tot het volgen van deze opleiding en de raad die ze mij daar telkens bij gegeven hebben, alsook mijn zus voor haar motiverende woorden.

Tot slot wil ik in het bijzonder mijn vriend bedanken voor alle steun en omdat ik altijd op hem heb kunnen rekenen in het afgelopen jaren.

Inhoudstafel

Deel I. Probleemstelling	1
1. Inleiding tot het onderwerp.....	1
2. Centrale probleemstelling en onderzoeksvragen.....	4
3. Opzet en methode.....	6
4. Structuur.....	8
Deel II. Van een stakingsverbod naar een stakingsrecht	11
1. Inleiding	11
2. Mogelijke verklaring	11
3. Evolutie.....	12
4. Besluit	19
Deel III. Naar een definiëring	21
1. De openbare dienst	21
2. Het begrip 'ambtenaar'	23
3. Het stakingsconcept.....	27
3.1. Inleiding	27
3.2. Het ruimer concept van de collectieve actie	29
3.3. Verschillende types van stakingen.....	29
3.4. Het onderscheid ten aanzien van de politieke staking.....	30
4. Stakingsrecht als sociaal grondrecht.....	31
4.1. Algemeen.....	31
4.2. Ontwikkeling.....	32
4.3. Te onderscheiden van de klassieke grondrechten.....	33
4.4. Zowel op internationaal als nationaal niveau	34
4.5. Het stakingsrecht in het bijzonder.....	36
Deel IV. Grondslag van het stakingsrecht en beperkingen daarvan	39
1. Inleiding	39
2. Nationaal.....	39
3. Internationaal	40
3.1. IAO Conventies nrs. 87 en 98	40
3.2. Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.....	43
3.3. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.....	44
3.4. Het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.....	45

3.5. Het Europees Sociaal Handvest	47
4. Besluit	52
Deel V. De al dan niet verenigbaarheid van het stakingsrecht met het continuïteitsbeginsel	55
1. Inleiding	55
2. Definiëring.....	55
3. Het continuïteitsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel	56
4. Ten aanzien van het stakingsrecht van ambtenaren in het bijzonder	56
5. Besluit	60
Deel VI. Beperkingen aan het stakingsrecht in de publieke sector.....	61
1. Inleiding	61
2. Stakingsverbod	61
2.1. Overeenstemming met het internationaal recht	62
3. Voorwaardelijk stakingsrecht.....	62
3.1. Overeenstemming met het internationaal recht	63
4. Stakingsprotocol	64
4.1. Overeenstemming met het internationaal recht	65
5. Opeising	65
5.1. Overeenstemming met het internationaal recht	67
6. Besluit	67
Deel VII. Het stakingsrecht in een rechtsvergelijkend perspectief	69
1. Inleiding	69
2. Het stakingsrecht binnen de publieke sector in Nederland.....	69
3. Beperkingen aan het stakingsrecht voor ambtenaren.....	71
3.1. Inleiding	71
3.2. Spelregels.....	72
3.3. Proportionaliteitscriterium.....	74
4. Besluit	75
Deel VIII. Naar een afbakening van het stakingsrecht in de publieke sector?	77
1. Inleiding	77
2. Wetsvoorstel tot regeling van het stakingsrecht in de publieke sector	77
3. Stand van zaken	80
Deel IX. Conclusie.....	83
Bibliografie.....	85

Deel I. Probleemstelling

1. Inleiding tot het onderwerp

In januari 2012 kondigden de ACV, ACLB en ABVV in een communiqué aan dat het sociaal overleg te weinig vooruitgang boekte en dat de reeds aangekondigde staking op 30 januari 2012 om die reden onvermijdelijk was. Deze staking kwam er naar aanleiding van de goedkeuring van de pensioenhervorming in de Kamer, maar dit was echter niet het enige discussiepunt ter zake. Ook het brugpensioen, het tijdskrediet en de wachttuitkeringen werden in vraag gesteld. Het geheel van het Europees besparingsbeleid en de zwakke economische groei wakkerde immers de vrees aan bij de vakbonden voor nieuwe, verdergaande bezuinigingsmaatregelen. De vakbonden meldden in het persbericht dat *'een algemene stakingsdag op 30 januari nodig is om de regering en werkgevers ervan te overtuigen dat het voor de werknemers en de sociaal gerechtigden echt niet meer kan'*.¹

Niet alleen de werknemers uit de private sector namen deel aan de staking, ook het personeel van de openbare diensten verklaarde zich daartoe bereid. Vooraf werd door de vakbonden aangekondigd dat ook in de openbare sector de actiebereidheid uitermate groot was. Onder meer bij de lokale besturen, gevangenissen, gesloten centra, Belgacom, de publieke ziekenhuizen en in het onderwijs was er voldoende personeel dat wilde deelnemen aan de staking.² Achteraf bleek echter dat er geen sprake kon zijn van een staking die algemeen werd gedragen aangezien bij onder andere de Vlaamse overheid nauwelijks 3% van de ambtenaren hadden deelgenomen aan deze actie, daarbij het personeel van de VRT, VDAB en het onderwijs niet meegerekend.³ Bij bpost werd bijna normaal gewerkt en hoewel enkele ziekenhuizen draaiden op minimumdienst, werkten de meeste volgens schema. Voor wat betreft het onderwijs kan alleszins gesteld worden dat er meer onderwijzend personeel het werk had neergelegd dan bij de staking van 22 december 2011.⁴

Het kan voor sommigen echter vreemd lijken dat ambtenaren zonder problemen kunnen staken tegen beleidsmaatregelen uitgaande van hun werkgever, de overheid. Immers, de werking van de openbare dienst veronderstelt dat het algemeen belang te allen tijde wordt behartigd en het beginsel van de continuïteit lijkt allerm minst verenigbaar met het stakingsconcept als zodanig.⁵ Dit beginsel stelt namelijk dat wanneer de overheid beslist een dienst te verstrekken ter behartiging van bepaalde belangen of ter voldoening van bepaalde behoeften, dan moet die dienst op een bestendige wijze, aanhoudend, regelmatig, zonder onderbreking en continu worden gepresteerd.⁶ Op basis van dit beginsel kwam onder meer Suetens in 1960 tot de stelling dat de continuïteit van de openbare

¹ Dit voorbeeld komt uit X, "Bonden kiezen voor staking", *De Standaard*, 12 april 2012, http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=DMF20120117_009

² Dit voorbeeld komt uit: X, "Scholen staken massaal op 30 januari", *Knack*, 23 januari 2012, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/scholen-staken-massaal-op-30-januari/article-4000033914433.htm>

³ Dit voorbeeld komt uit X, "Geen algemene staking", *De Standaard*, 31 januari 2012, <http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=AN3LHUKK>

⁴ X, "Wel post, soms school, vaak huisvuilophaling", *De redactie*, 30 januari 2012, <http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.1208358>

⁵ Naast het continuïteitsbeginsel bestaat er tevens het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst en het beginsel van de benuttingsgelijkheid. Zie o.a.: A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 97-101

⁶ J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 302

diensten onmogelijk gegarandeerd kon worden wanneer stakingsacties werden toegelaten.⁷ Reeds in 1937 gaf ook koninklijk commissaris voor administratieve hervorming, Louis Camu, in zijn Verslag over de Hervorming van het Bestuur aan dat een ambtenaar de plicht heeft zich *'te onthouden van elke bedrijvigheid die de uitoefening van het openbaar ambt zou verhinderen of kunnen verhinderen'*. Hiermee heeft Louis Camu een uitdrukkelijk stakingsverbod willen opnemen voor het Rijkspersoneel. Hij was namelijk van mening dat een staking van de openbare diensten, in een democratische staat, gekwalificeerd kon worden als zijnde een *'aanslag tegen de gansche natie'*.⁸

Dat het echter niet zo ver is gekomen blijkt niet alleen uit de evolutie die het stakingsrecht als zodanig heeft ondergaan, maar volgt ook uit de totstandkoming van onder meer de wet van 14 mei 1921 tot waarborging van de vrijheid van vereniging.⁹ Hoewel deze wet enkel betrekking had op de particuliere sector effende het, zoals Rigaux suggereerde, ook de weg voor de uitbouw van het overheidssyndicalisme.¹⁰ Daarnaast is er het Koninklijk Besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel waarin uiteindelijk geen stakingsverbod werd opgenomen. In het oorspronkelijk artikel 7, lid 3 van het Koninklijk Besluit werd namelijk neergeschreven dat rijksambtenaren de uitoefening van hun ambt niet mochten onderbreken zonder voorafgaande toestemming.¹¹ Van een fundamenteel stakingsverbod was en is dus geen sprake. Ook ambtenaren worden dus geacht de mogelijkheid te hebben hun belangen te verdedigen en hun ongenoegen te uiten over bepaalde socio-economische maatregelen van hun werkgever. Immers, zoals Bauwens het stelde: *'het goed functioneren van de staat is in zekere mate afhankelijk van de al dan niet tevreden sfeer die heerst onder de openbare werknemers'*.¹²

Vandaag wordt aanvaard dat ambtenaren, net zoals werknemers uit de private sector, het recht hebben deel te nemen aan stakingsacties. Nochtans, zoals zal blijken, bestaat er in België op nationaal niveau geen grondwettelijke of wettelijke regeling waarin dit principe wordt onderschreven. Met uitzondering van bepaalde categorieën van ambtenaren aan wie het stakingsrecht uitdrukkelijke wordt ontzegd of beperkt via wet, waarbij we denken aan de politiediensten, blijkt dat er geen expliciete regeling voorhanden is.¹³ Algemeen kan dus worden gesteld dat het beginsel van het stakingsrecht voor het overheidspersoneel erkend is, bij gebreke aan een uitdrukkelijk grondwettelijke of wettelijke bepaling. In België wordt om die reden teruggesproken naar artikel 6 lid 4 van deel II van het Herzien Europees Sociaal Handvest waarin het stakingsrecht wordt vermeld

⁷ L. P. SUETENS, *Staking en stakingsrecht in België*, S.l. : s.n., 1960, 133-135; A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif*, Brussel, Larcier, 1954, 29; J. GIJSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 304-308

⁸ L. CAMU, *Rechtstoestand van het Rijkspersoneel*, Bruxelles, Imifi, 1937, 38

⁹ Wet van 24 mei 1921 tot waarborging van de vrijheid van vereniging, B.S. 28 mei 1921

¹⁰ M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 152

¹¹ Koninklijk Besluit van 2 oktober 1937 houdende het Statuut van het Rijkspersoneel, B.S. 8 oktober 1937

¹² J. BAUWENS, "De werkstaking in de openbare dienst", in BLANPAIN, R., *De werkstaking in de welvaartstaat*, Leuven, Universitaire Boekhandel, 1966, 123; B. LOMBAERT "La grève des fonctionnaires ou la lente émergence d'un droit fondamental", in X (ed.), *Les Droits de l'homme au seuil du troisième millénaire: mélanges en hommage Pierre Lambert*, Brussel, Bruylant, 2000, 523

¹³ P. HUMBLET en R. JANVIER, "De beperking van het stakingsrecht in de publieke sector", in RIGAUX, M. en DORSSEMONT, F. (eds.), *Vitale behoeften, essentiële diensten, minimumprestaties en stakingsrecht: naar een amendement en actualisering van de Prestatiewet?*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 139-142; Daarnaast kan ook gestaakt worden in andere sectoren zoals bijvoorbeeld in de gezondheidssector, zie o.m.: P. HUMBLET en G. COX (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 359-361

als onderdeel van het collectief onderhandelen.¹⁴ Het Europees Sociaal Handvest werd in België goedgekeurd in 1990. De herziene versie werd vervolgens goedgekeurd bij wet van 15 maart 2002.¹⁵ Belangrijk op te merken is dat een meerderheid van de rechtsleer van mening is dat aan artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest directe werking moet worden toegekend met het gevolg dat particulieren zich in principe ten aanzien van de nationale instanties rechtstreeks op deze bepaling kunnen beroepen.¹⁶ Een impliciete erkenning van het stakingsrecht van ambtenaren is terug te vinden in artikel 18 van het APKB.¹⁷ In dit artikel wordt aangegeven dat deelname aan een georganiseerde werkonderbreking voor de ambtenaar een verlies van wedde met zich mee kan brengen.¹⁸

Anders dan bijvoorbeeld in Frankrijk en Italië waar het stakingsrecht in de publieke sector aan bepaalde beperkingen wordt onderworpen, hebben we in België te maken met een zekere spanning tussen twee aspecten.^{19 20} Enerzijds is er de schijnbaar absolute stakingsvrijheid van ambtenaren bij gebreke aan een uitdrukkelijke grondwettelijke of wettelijke bepaling en anderzijds is er de vraag naar wetgevende initiatieven die de grenzen van het stakingsrecht in de publieke sector kunnen afbakenen. Het ontbreekt vandaag aan raamwerk om praktische schikkingen te treffen met betrekking tot de uitoefening van het stakingsrecht. Nochtans is het niet ondenkbaar dat in bepaalde situaties door de overheid spelregels worden opgelegd, rekening houdend met de aard van de openbare dienst en de functie van de ambtenaar. Veeleer in uitzonderlijke omstandigheden, waarbij bijvoorbeeld de gezondheid of de veiligheid van de burgers in het gedrang komt, lijkt een ingrijpen in het stakingsrecht verantwoord.²¹ Ook Humblet en De Becker halen aan dat er in de praktijk een zekere nood is aan de waarborging van een minimale dienstverlening bij de openbare diensten wanneer er wordt gestaakt en dat het mogelijks positief zou zijn een regeling uit te dolken voor de zogenaamde '*essential services*'.²²

¹⁴ Het Herziene Europees Sociaal Handvest, 3 mei 1996, opgemaakt te Straatsburg

¹⁵ Wet van 11 juli 1990 houdende goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest en van de Bijlage, opgemaakt te Turijn op 18 oktober 1961, B.S. 28 december 1990; Wet van 15 maart 2002 houdende instemming met het herziene Europees Sociaal Handvest en met de Bijlage, gedaan te Straatsburg op 3 mei 1996, B.S. 10 mei 2004

¹⁶ Ook belangrijk in deze context is artikel 8 lid 1, d van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten; P. HUMBLET en G. COX (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 346; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 237

¹⁷ Koninklijk Besluit van 2 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, B.S. 9 januari 2001

¹⁸ Voor arbeidscontractanten van de federale overheidsdiensten, zie: artikel 5 K.B. van 19 november 1998, B.S. 28 november 1998. Voor de andere arbeidscontractanten is geen uitdrukkelijke regeling voorzien; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 570

¹⁹ A. Mast, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Gent, Story-scientia, 1964, 92; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 202

²⁰ In Frankrijk blijkt het stakingsrecht voor alle werknemers gegarandeerd in de preambules bij de grondwet. Een normaal gebruik van het stakingsrecht levert aldus geen rechtvaardiging op voor een ontslag of enige andere sanctie. Weliswaar wordt voor ambtenaren voorzien in een inkorting op hun loon in geval van deelname aan een collectieve actie. Tevens gelden er ook beperkingen in dat kader voor misbruik van het recht of gebruik van het stakingsinstrument in strijd met het algemeen belang. Zie o.m. L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 201-202

²¹ R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut*, Administratieve rechtsbibliotheek, Algemene reeks nr. 4, Brugge, Die Keure, 1998, 286

²² P. HUMBLET en R. JANVIER, "De beperking van het stakingsrecht in de publieke sector", in M. RIGAUX en F. DORSSEMONT (eds.), *Vitale behoeften, essentiële diensten, minimumprestaties en stakingsrecht: naar een amendering en actualisering van de Prestatiewet?*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 157; A. DE BECKER, *De*

Indien men in de toekomst naar een afbakening van het stakingsrecht van ambtenaren wil, dan stelt zich de vraag hoe die afbakening dient te gebeuren. Welke beperkingen zijn in dat geval nodig om een minimale dienstverlening bij de openbare diensten te verzekeren en welke invulling geven we vervolgens aan het begrip '*minimale prestaties*' zonder daarbij het stakingsrecht als zodanig uit te hollen?

Het zijn deze aspecten welke centraal staan in deze thesis. Immers, zoals zal blijken, is het niet eenvoudig om wetgeving hieromtrent te ontwikkelen. Bovendien betreft het een gevoelig onderwerp aangezien het niet ondenkbaar is dat de vakbonden de idee, om het stakingsrecht expliciet te regelen, niet zullen ondersteunen.²³ Van de overheid wordt aan de ene kant een zekere continuïteit van haar diensten verwacht maar aan de andere kant wordt het stakingsrecht, al dan niet terecht, door bepaalde auteurs beschouwd als een grondrecht. In die context geeft Humblet aan dat elke beperking met de nodige omzichtigheid moet gebeuren gezien het fenomeen kan beschouwd worden als '*een exponent van de democratische samenleving*'.^{24 25}

2. Centrale probleemstelling en onderzoeksvragen

Uit het voorgaande is duidelijk gebleken dat er, buiten artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest, geen expliciete nationale regeling bestaat met betrekking tot het stakingsrecht van ambtenaren waarop men zich kan baseren.²⁶ Ondanks verschillende wetsvoorstellen ingediend in een periode van 2002 tot nu, is men in België niet in staat gebleken tot een concrete uitwerking daarvan te komen.²⁷ Belangrijk discussiepunt in dat kader is ongetwijfeld de vraag naar de beperkingen van het stakingsrecht. Het lijkt niet onlogisch het stakingsrecht van ambtenaren te beperken tot essentiële diensten, maar de vraag stelt zich dan wat essentiële diensten zijn en welke beperkingen in dat kader toelaatbaar zijn rekening houdend met de verschillende internationale rechtsinstrumenten. Zoals blijkt is dit een discussie waarbij ook de vakbonden betrokken dienen te worden.

De centrale probleemstelling zal dus betrekking hebben op de spanning die er bestaat tussen een schijnbaar absolute stakingsvrijheid van ambtenaren enerzijds en de vraag naar een wettelijke

overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar, Brugge, Die Keure, 2007, 573

²³ Zo zijn er verschillende wetsvoorstellen, waaronder het wetsvoorstel van 19 januari 2002 tot regeling van het stakingsrecht in de openbare sector, waar niets mee werd gedaan.

²⁴ P. HUMBLET en R. JANVIER, "De beperking van het stakingsrecht in de publieke sector", in M. RIGAUX en F. DORSSEMONT (eds.), *Vitale behoeften, essentiële diensten, minimumprestaties en stakingsrecht: naar een amendering en actualisering van de Prestatiewet?*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 575

²⁵ Het stakingsrecht werd echter niet opgenomen in de grondrechtencatalogus van de Belgische Grondwet; K. MEEUS en G. COX, "Het beheersen van de collectieve actie", in P. HUMBLET en G. COX (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 150; F. DORSSEMONT, "Collective action in Belgium. Looking for the right to strike." in ALES, E. en NOVITZ, T. (eds.), *Collective action and fundamental freedoms in Europe: striking the balance*, Antwerp, Intersentia, 2010, 12-13

²⁶ Dit moet echter genuanceerd worden aangezien in de context van het stakingsrecht ook naar andere internationale instrumenten kan worden verwezen waaronder bijvoorbeeld naar het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

²⁷ Zie onder meer het wetsvoorstel van 19 januari 2002 tot regeling van het stakingsrecht in de openbare sector, alsook het wetsvoorstel van 9 november 2010 tot waarborging van een minimumdienstverlening in het raam van opdrachten van openbare dienst en taken van algemeen belang

regeling van dat stakingsrecht anderzijds. In deze context worden een aantal onderzoeksvragen geformuleerd die mogelijks kunnen bijdragen tot de beantwoording van de centrale probleemstelling.

a. Hoe is men gekomen tot het schijnbaar absoluut stakingsrecht van ambtenaren?

Om tot een goed begrip van het stakingsrecht te komen zal het onderzoek zich in de eerste plaats richten op de evolutie van het stakingsrecht door de jaren heen. Hierbij zal gekeken worden naar de historiek zoals omschreven in de rechtsleer en zal getracht worden te schetsen hoe men van een absoluut stakingsverbod voor ambtenaren gekomen is tot de stakingsvrijheid, zoals die tot op heden wordt ingevuld.

b. Welke definitie geeft men aan het begrip 'staking' en wat is haar afbakening ten opzichte van andere vormen van collectieve actie?

Wat betreft de tweede vraag zal bijzondere aandacht worden gegeven aan het concept 'staking' waarbij wordt getracht hiervan tevens een definitie te geven. Daarnaast is het de bedoeling dit fenomeen af te bakenen ten opzichte van andere vormen van collectieve actie. Hierbij zal ook kort geraakt worden aan de afbakening ervan ten aanzien van de strikt politieke staking en zal worden aangegeven wanneer een staking al dan niet gerechtvaardigd is.

c. Welke artikelen dienen nu concreet als grondslag voor het stakingsrecht in België?

Allereerst zal kort verwezen worden naar artikel 18 van het APKB waaruit men een impliciete erkenning van het stakingsrecht van ambtenaren heeft afgeleid. Vervolgens wordt verwezen naar artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest. Dit artikel zal nader worden besproken tezamen met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake de Economische, Sociale en Culturele Rechten en de IAO-conventies nr. 87 en 98. Hierbij zal bijzondere aandacht worden gegeven aan de discussie omtrent de al dan niet directe werking van artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest, alsook wordt bekeken welke gevolgen dit met zich meebrengt. Daarnaast lijkt het ook belangrijk in deze context te verwijzen naar de beperkingen die elk van deze instrumenten mogelijk achten ten aanzien van het recht op collectieve actie. Hiervoor zal onder meer gekeken worden naar artikel G van het Europees Sociaal Handvest.

d. Is het stakingsrecht van het personeel van de openbare dienst verenigbaar met het beginsel van continuïteit?

In dit onderdeel is het de bedoeling het continuïteitsbeginsel te beschrijven en de opvattingen daaromtrent kort te schetsen. Daarbij zal de nadruk liggen op de vraag hoe het stakingsrecht te rijmen valt met het continuïteitsbeginsel als zodanig.²⁸

²⁸ Zie onder meer: J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 403 p.

- e. *Wil men in de toekomst naar een uitdrukkelijke regeling van het stakingsrecht, hoe moet deze grondwettelijke, dan wel wettelijke regeling er het best uit zien?*

Deze laatste vraag is er op gericht aan te geven hoe een mogelijke regeling inzake stakingsrecht van ambtenaren er zou kunnen uitzien en welke beperkingen in die context aanvaardbaar zijn zonder het stakingsrecht op zichzelf uit te hollen. Hiervoor zal onder meer verwezen worden naar de verschillende wetsvoorstellen die men in de loop der jaren heeft ingediend. Tevens zal een rechtsvergelijkend aspect met Nederland worden ingevoegd, niet alleen om aan te geven hoe men het stakingsrecht bij de overheidsdiensten in dit land heeft geregeld maar ook om alzo trachten een basis te vinden voor een mogelijke regeling van dat stakingsrecht in België.

3. Opzet en methode

De probleemstelling van deze thesis heeft, zoals reeds omschreven, betrekking op het stakingsrecht, dan wel het recht op collectieve actie, van de personeelsleden werkzaam binnen de publieke sector. Meer bepaald valt vandaag een spanning op te merken tussen enerzijds schijnbaar absoluut stakingsrecht van ambtenaren en anderzijds een gebrek aan uitdrukkelijke wettelijke bepalingen daaromtrent.

Het is dan ook de intentie aan te geven hoe een wettelijke regeling er in dat kader zou kunnen uitzien wil men naar een afbakening van dat stakingsrecht. Daarbij zal met de nodige omzichtigheid worden getracht aan te geven welke beperkingen mogelijk zijn opdat een minimale dienstverlening binnen de openbare diensten kan worden verzekerd.

Voor een dergelijke bespreking zal het echter niet volstaan enkel te kijken en te verwijzen naar het Belgisch recht. Rechtsvergelijking lijkt dan ook een mogelijkheid om tot de beantwoording van de centrale probleemstelling en onderzoeksvragen te komen. Er zal dus gekeken worden naar de aanpak van het stakingsrecht van het personeel van de overheidsdiensten in Nederland om alzo een indicatie te kunnen krijgen voor de uitwerking van een regeling in België.

Omwille van de beperkte omvang van deze thesis zal enkel vergeleken worden met Nederland. Voor wat Nederland betreft is het opvallend dat men daar in het verleden heeft gekozen voor een strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren en voor het spoorwegpersoneel naar aanleiding van groots opgezette spoorstakingen in 1903.²⁹ Ondanks het feit dat er wel degelijk stakingen plaatsvonden uitgaande van ambtenaren in de periode die volgde, werd nauwelijks gebruik gemaakt van deze strafbepaling.³⁰ Ook Nederland kende aldus problemen omtrent het al dan niet voorzien in een uitdrukkelijke regeling voor ambtenaren in die context. Zo werd onder meer bij de ratificatie van het Europees Sociaal Handvest in 1980 een voorbehoud gemaakt ten aanzien van artikel 6 lid 4 voor wat betreft het overheidspersoneel om alzo de regering de kans te geven het stakingsrecht van

²⁹ In 1980 opgeheven; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 43

³⁰ L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 43

ambtenaren zelf wettelijk te regelen.³¹ De ontwikkelingen van de rechtspraak worden vanaf dat moment echter richtinggevend geacht gezien het feit dat de rechterlijke macht in Nederland in beginsel was overgegaan tot de erkenning van het recht op collectieve actie van werknemers in overheidsdienst, ondanks het voorbehoud. Vandaag vinden we een verwijzing naar deze problematiek terug in artikel 125a van de Nederlandse Ambtenarenwet. In dit artikel wordt aangegeven dat *'een ambtenaar zich dient te onthouden van de uitoefening van het recht op vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare diensten, voor zover deze in verband staan met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd'*.³²

Het is dus het opzet een beroep te doen op de rechtsvergelijkende methode om also een antwoord te kunnen geven op de laatste, normatieve, onderzoeksvraag en om tot een conclusie te komen voor wat betreft de centrale probleemstelling. Hierbij moet de opmerking worden gemaakt dat bij een regelgevend optreden in dit kader rekening zal moeten worden gehouden met het internationaal recht. Een verwijzing naar internationale rechtsinstrumenten en adviezen van internationale of Europese instanties lijkt hier dan ook onmisbaar.

Voor wat betreft de meer algemene aspecten van deze thesis zal een beroep worden gedaan op de hieronder beschreven methodiek.

Met betrekking tot het onderzoek rond de evolutie van het stakingsrecht van ambtenaren zal er beschrijvend worden weergegeven hoe men geëvolueerd is van een absoluut stakingsverbod naar het stakingsrecht zoals dat vandaag wordt ingevuld. Daarbij wordt voornamelijk gekeken naar de relevante wetgeving en rechtspraak. Tevens zal in belangrijke mate een beroep gedaan worden op de rechtsleer daaromtrent.

Bij de bespreking van een mogelijke definiëring van het stakingsrecht zal er op een beschrijvende en analyserende manier worden gewerkt. De bedoeling is immers aan te geven wat een definitie zou kunnen zijn van het concept *'staking'* en daarbij duidelijk te maken hoe bepaalde vormen van collectieve actie zich van elkaar onderscheiden. In het bijzonder zal er aandacht worden besteed aan het concept van de politieke staking. Hoewel het niet de bedoeling is om een diepgaande omschrijving te geven van de verschillende aspecten van het openbaar ambt, lijkt het toch noodzakelijk om beknopt aan te geven wat wordt verondersteld onder het concept *'openbare dienst'* en onder het begrip *'ambtenaar'*. Daarnaast zal het relevant zijn in dit onderdeel erop te wijzen dat er een onderscheid bestaat tussen personeelsleden met een statuut en personeelsleden aangeworven krachtens een arbeidsovereenkomst. Het onderscheid brengt namelijk bepaalde gevolgen met zich mee voor wat betreft het stakingsrecht. Tenslotte wordt ingegaan op de vraag of het stakingsrecht al dan niet kan worden beschouwd als een grondrecht. Immers, zoals zal blijken, is deze vraag niet eenduidig te beantwoorden.

³¹ L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 52

³² Wet van 12 december 1929, houdende regelen betreffende den rechtstoestand van ambtenaren, Stb. 1929

Voor wat betreft voorgaand onderdeel zal een beroep worden gedaan op de relevante wetgeving en rechtsleer. Daarnaast zou het interessant kunnen zijn te verwijzen naar internationale rechtsinstrumenten en kan eventueel gekeken worden naar wat instanties, zoals de Freedom of Association Committee (IAO) en de European Committee on Social Rights (Raad van Europa), over het onderwerp hebben geadviseerd. De rechtspraak kan mogelijks de nodige ondersteuning bieden bij de definiëring van het stakingsconcept, daar zal aldus naar worden verwezen indien nodig.

Voor het bepalen van de daadwerkelijke grondslag van het stakingsrecht binnen de publieke sector in België wordt getracht te duiden op wat mogelijke gronden kunnen zijn en zal getracht worden daarvan een beschrijving te geven. We denken daarbij aan artikel 18 van het APKB, maar ook aan de verschillende toepasselijke internationale instrumenten. Allereerst volgt dus een beschrijving van de toepasselijke wetgeving, zowel nationaal als internationaal. Vervolgens zal artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest nader worden bekeken voor wat betreft haar toepassing en beperkingen. Nadien zal nog een evaluerend aspect volgen in die zin dat de al dan niet directe werking van dat artikel zal worden geëvalueerd.

Met betrekking tot de vierde onderzoeksvraag, inzake het continuïteitsbeginsel en de verenigbaarheid van het stakingsrecht met dat beginsel, zal zowel beschrijvend, definiërend, alsook in bepaalde mate evaluerend worden gewerkt. Het is de bedoeling het continuïteitsbeginsel uit te leggen, te beschrijven en te catalogiseren maar ook aan te geven welke invulling het begrip vandaag krijgt en hoe het dan te rijmen valt met het stakingsrecht van ambtenaren, hetgeen een evaluerend aspect inhoudt. Voor een beantwoording van deze vraag zal voornamelijk een beroep gedaan worden op de rechtsleer.

4. Structuur

In het eerste deel wordt uiteen gezet wat het opzet van deze masterscriptie is, waarna in deel II de evolutie van het stakingsrecht wordt omschreven. Daarbij wordt aangegeven hoe men geëvolueerd is van een stakingsverbod naar een schijnbaar absolute stakingsvrijheid in hoofde van het overheidspersoneel.

Vervolgens in deel III wordt aangegeven wat moet worden verstaan onder bepaalde begrippen zoals het begrip '*ambtenaar*' of het concept '*staking*'. Daarenboven zal worden ingegaan op het stakingsrecht als sociaal grondrecht.

In deel IV wordt aangegeven welke grondslag in België wordt aangenomen ten aanzien het stakingsrecht. Daarbij wordt ingegaan op de verschillende toepasselijke internationale rechtsbronnen, alsook op de beperkingen die op basis van deze bronnen, ten aanzien van het stakingsrecht, worden mogelijk geacht. Vervolgens wordt in het vijfde deel onderzocht welke betekenis het continuïteitsbeginsel vandaag nog heeft en of de stakingsvrijheid in hoofde van ambtenaren wel verenigbaar is met dit beginsel.

In deel VI volgt een bespreking van de huidige beperkingen aan het stakingsrecht in de Belgische rechtsorde. Er kan daarbij verwezen worden naar het stakingsverbod, het voorwaardelijk stakingsrecht, de stakingsprotocollen en de figuur van de opeising. Daarnaast wordt voor elk van deze beperkingen aangegeven of deze al dan niet in overeenstemming zijn met het internationaal recht.

Deel VIII voorziet in een vergelijking met Nederland. Daarbij wordt uiteengezet hoe het stakingsrecht in de publieke sector in dat land wordt geregeld en welke beperkingen voorhanden zijn.

Als laatste wordt de vraag gesteld naar een afbakening van het stakingsrecht van het overheidspersoneel. In die context wordt voorzien in een bespreking van een aantal wetsvoorstellen in het licht van het internationaal recht. Daarnaast wordt een huidige stand van zaken weergegeven om vervolgens in deel IV te komen tot een besluit.

Deel II. Van een stakingsverbod naar een stakingsrecht

1. Inleiding

Het stakingsrecht van ambtenaren werd in het verleden problematisch bevonden, zowel in de rechtsleer als in de rechtspraak. Zo gaf Suetens in 1959 aan dat nog steeds een groot deel van de rechtsleer voorstander was van een stakingsverbod voor openbare werknemers.³³ Ook Gijssels was diezelfde mening toegedaan. Zo stelde hij dat ambtenaren werken ten behoeve van de bevolking en om die reden mogen zij, wanneer zij uit vrije wil hun staatstaak hebben aanvaard, niet beslissen de staat zelf op non-actief te zetten.³⁴ Daarenboven werd herhaaldelijk aangehaald dat de overheid handelde met het oog op het welzijn van de burgers. Dit algemeen welzijn vereiste continuïteit in de werking van de openbare dienst en kon dus niet bereikt worden wanneer de personeelsleden van deze diensten de vrijheid hadden om te staken.³⁵ Zoals zal blijken hebben echter heel wat klassieke auteurs in het begin van de jaren '60 hun standpunt moeten herzien wat betreft het absoluut stakingsverbod. Dit mede ten gevolge van een grote tegenstroom die bemerkte dat in de wettelijke teksten het staken van ambtenaren niet uitdrukkelijk werd, noch wordt verboden.³⁶ Vandaag gaat men er aldus vanuit dat ook ambtenaren een stakingsrecht genieten en hiervan gebruik kunnen maken om alzo hun belangen te verdedigen.³⁷ Het stakingsrecht in de publieke sector heeft aldus een evolutie ondergaan. Men is geëvolueerd van een principiële stakingsverbod naar een, tot op heden, schijnbaar absolute stakingsvrijheid.

2. Mogelijke verklaring

Deze evolutie kan in beginsel gedeeltelijk verklaard worden door de gewijzigde rol van de overheid. Immers, in het begin van de 19^{de} eeuw beperkte de rol van de staat zich tot het handhaven van de openbare orde en het waarborgen van de vrijheden van de burgers. Individuele vrijheid stond daarbij centraal en om die reden kwam de Belgische overheid zelden reglementerend tussen. Onder meer ten gevolge van de syndicale acties doorheen de jaren wijzigde weliswaar de houding van de overheid ten aanzien van de burgers. De overheid werd niet langer enkel en alleen verantwoordelijk geacht voor het handhaven van de openbare orde, maar werd (en wordt) ook verwacht in te staan voor het welzijn van de burgers en al hetgeen daarbij komt kijken. De aanvankelijk passieve houding werd omgekeerd voor een actief en ingrijpend overheidsoptreden. Daarenboven heeft de socialisering en de uitbreiding van de welvaartsstaat ook een invloed gehad op de overheidstaken. Een enorme toename van die taken had namelijk tot gevolg dat het aantal ambtenaren actief in de publieke

³³ L. P. SUETENS, "De staking in de publiekrechtelijke sektor", *Rechtskundig Weekblad*, 1959, nr. 35, 119-120; J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 302

³⁴ J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 302

³⁵ L. P. SUETENS, "De staking in de publiekrechtelijke sektor", *Rechtskundig Weekblad*, 1959, nr. 35, 150; A. MAST, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Gent, Story-Scientia, 1962, 91; F. DE VISSCHERE, *Praeadvies over de rechtspositie van de ambtenaar in België*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1955, 23

³⁶ J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 306-307; L. P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 150

³⁷ Weliswaar moet er op gewezen worden dat bepaalde categorieën van ambtenaren geen stakingsrecht genieten of slechts een beperkt stakingsrecht bezitten. We kunnen hierbij denken aan militairen en de politiediensten.

sector groeide en had tevens een effect op de inhoud van hun specifiek takenpakket. Op die manier ontstond een zogenaamde 'gemengde economie' waarbinnen het onderscheid tussen de taken uitgeoefend in de publieke sector en de taken uitgeoefend binnen de private sector in elkaar overliepen.³⁸ Bovendien kan worden opgemerkt dat op een bepaald moment niet elke dienst binnen de openbare sector als even vitaal of noodzakelijk werd ervaren. Het klassieke voorbeeld van datgene dat bestendig moet worden verzekerd zijn de diensten verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. Hetgeen waarvan het dwingend karakter ten aanzien van het algemeen welzijn of algemeen belang in vraag kan worden gesteld betreft bij wijze van voorbeeld het beheer van een museum.

3. Evolutie

Het is mijn inziens aangewezen de evolutie van het stakingsverbod naar de stakingsvrijheid aan te vangen in 1810 en het in dat jaar van kracht zijnde Strafwetboek. In het Strafwetboek van 1810 zijn namelijk reeds strafbepalingen terug te vinden die betrekking hebben op het stakingsrecht in zijn geheel.³⁹ In deze artikelen werd elke coalitie van arbeiders bestraft wanneer deze tot doel had het werk neer te leggen, het werk in werkhuizen te verbieden, te beletten, te schorsen, te verhinderen of duurder te maken. Een coalitieverbod impliceert tevens de onmogelijkheid tot staken wat aldus tot gevolg had dat werknemers in het algemeen geen enkel middel voorhanden hadden om sociale wantoestanden aan te vechten.⁴⁰ Later, in het nieuwe Strafwetboek van 1867, werd artikel 310 ingevoegd waardoor straffen werden opgelegd op elk geweldgebruik, op het uiten van scheldwoorden of bedreigingen, op het opleggen van boeten en kosten en het uitspreken van verboden ten aanzien van personen die wilden werken of doen werken, alsmede op samenscholingen met hetzelfde doel.⁴¹ Een belangrijk gevolg van dit artikel en haar verstrenging in 1892 is dat de uitoefening van de syndicale vrijheid onmogelijk werd gemaakt omwille van het feit dat onder meer de leiders van de syndicaten zichzelf bloot stelden aan vervolgingen.⁴² Aan deze strafrechtelijke beteugeling kwam een einde met de eerste wet van 24 mei 1921 die voorzag in de afschaffing van artikel 310 van het

³⁸ Blanpain pleit dan ook voor een globale aanpak m.b.t. de rechten en plichten van de werknemers, de continuïteit van de prestaties, het collectief vastleggen van loons- en arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van de staking; R. BLANPAIN, "Staking en opeising in de openbare sektor", Brussel, CCOD, 1978, 10-11 en 22

³⁹ Deze bepaling gaat terug op Wet Le Chapelier. L. P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 59-63; J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 308

⁴⁰ Het gaat hier om werknemers in het geheel, dus zowel werknemers van de private als van de publieke sector werden onderworpen aan het coalitieverbod; L. P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 60; C. BLONTROCK, "De staking van het gemeentepersoneel", *De Gemeente*, 1961, 415-416

⁴¹ Artikel 7 van de wet van 31 mei 1866 schafte de artikelen 414-416 van het Strafwetboek af zodat aldus van een principieel stakingsverbod geen sprake meer was; L. P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 64; J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 308; B. LOMBAERT "La grève des fonctionnaires ou la lente émergence d'un droit fondamental", in X (ed.), *Les Droits de l'homme au seuil du troisième millénaire: mélanges en hommage Pierre Lambert*, Brussel, Bruylant, 2000, 519-520

⁴² Ten gevolge van artikel 310 Sw werd o.m. 'picketing' beschouwd als een wanbedrijf. Een verstrenging van dit artikel volgde in 1892 met het gevolg dat een aantal daden werden toegevoegd aan de lijst van reeds strafbare feiten. L. P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 65; J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 308

Strafwetboek en dat mede op vraag van de steeds sterker wordende vakorganisaties.⁴³ Een tweede wet die dezelfde dag werd aangenomen verzekerde daarenboven de vrijheid van vereniging.⁴⁴ Deze wet gaf zowel aan werknemers uit de private sector als aan ambtenaren de mogelijkheid om lid te worden van een werknemersorganisatie. Sindsdien wordt een staking niet meer aan strafrechtelijke sancties onderworpen en daarenboven, althans zo stelt Suetens, werd hierdoor de vrijheid tot staken algemeen en onbeperkt erkend.^{45 46}

Er moet echter duidelijk op gewezen worden dat de verschillende aangehaalde strafbepalingen uitsluitend betrekking hadden op werknemers uit de private sector. Het is immers denkbaar dat men in die periode het staken van ambtenaren nog niet zou hebben overwogen. De strafbepalingen hebben aldus niets met ambtenaren te maken. Toch werd in het verleden de opheffing van deze bepalingen aangehaald als argument ter rechtvaardiging van hun stakingsvrijheid. Er werd gesteld dat de taken die werden vervuld binnen de private, dan wel publieke sector niet meer principieel van elkaar verschilden zodat uit het niet meer strafbaar stellen van deze stakingen kon worden afgeleid dat ook ambtenaren eraan konden deelnemen. Indien stakingen sedert 1921 niet meer strafbaar zijn, dan zijn ze niet verboden en hetgeen niet verboden is, is aldus toegelaten. Gijssels zelf noemt dit argument echter waardeloos en is van mening dat, na een gelijkschakeling van de opdrachten van ambtenaren met het werk van bedienden en privé-arbeiders, men niet zonder meer mag besluiten dat alle ambtenaren onvoorwaardelijk mogen staken. Een opmerking die hierbij moet worden gemaakt is dat, hoewel stakingen niet meer strafrechtelijk sanctioneerbaar werden geacht, het niet zonder meer werd aanvaard voor ambtenaren om daaraan ook effectief deel te nemen gelet op het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst.⁴⁷

Daarenboven werd in het verleden herhaaldelijk gewezen op de artikelen 233 tot en met 236 van het Strafwetboek als zijnde een basis voor een stakingsverbod voor ambtenaren. Deze artikelen behandelen de samenspanning van ambtenaren, doch werden door verschillende auteurs niet van toepassing verklaard op het stakingsrecht, dan wel het stakingsverbod, van ambtenaren als

⁴³ Wet van 24 mei 1921 tot waarborging van de vrijheid van vereniging, B.S. 28 mei 1921; L. P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 66; R. BLANPAIN, "Vrijheid van vereniging ook voor officieren?", Brussel, *De Zending*, 1961, 14

⁴⁴ M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 152; L. P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 66

⁴⁵ Volgens Suetens is dit de basis van het Belgisch stakingsrecht. Het stakingsrecht werd beschouwd als een vrijheid (en dus niet als een recht) in die zin dat het dan wel niet verboden was, maar het genoot ook geen specifieke bescherming. L. P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 66; J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 309; I. VAN HIEL, "Staking en collectieve actie in de naoorlogse Belgische rechtspraak en rechtsleer", *TSR RDS*, 2012/2, 152; L. P. SUETENS, "De staking in de publiekrechtelijke sektor", *Rechtskundig Weekblad*, 1959, 1778; J. DE STAERCKE, "Het werkstakingenverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003: een requiem", *CDPK*, 2003, 615

⁴⁶ Volgens Rigaux was de afschaffing van artikel 310 Sw en de invoering van de wet van 24 mei 1921 een stimulans voor de versnelde uitbouw van het overheidssyndicalisme. Na 1921 nam het aantal vakverenigingen sterk toe. M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 159; R. BLANPAIN, *Handboek van het Belgisch arbeidsrecht*, Gent, Story-Scientia, 1968, 40

⁴⁷ J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 309; R. BLANPAIN, "Staking en opëising in de openbare sektor", Brussel, *CCOD*, 1978, 18

zodanig.⁴⁸ Er wordt immers aangehaald dat de artikelen specifiek betrekking hebben op misdrijven tegen de openbare orde, gepleegd bij de uitoefening van de coalitievrijheid.⁴⁹ Zoals Bauwens in die zin terecht opmerkt kan een staking moeilijk op dezelfde lijn worden geplaatst als een misdrijf van openbare orde of als een bedreiging van de veiligheid van de staat.⁵⁰ Het concept van de werkstaking uitgaande van ambtenaren kwam en komt dus niet overeen met de omschrijving van de misdrijven uit de betrokken artikelen.⁵¹

Hoe dan ook, de Belgische rechtsleer heeft gedurende jaren de staking veroordeeld, waarbij doorgaans het argument van de continuïteit van de openbare dienst naar voren werd geschoven.⁵² Zo werd gesteld dat de overheid bij de oprichting van een dienst van openbaar nut een bepaalde collectieve behoefte wenst te behartigen. Het vervullen van die behoefte vereist uiteraard, naast de oprichting van de dienst, het regelmatig functioneren ervan en dus continuïteit. Van enige continuïteit kan natuurlijk geen sprake zijn wanneer ambtenaren verantwoordelijk voor het beheer van de dienst de mogelijkheid hebben om te staken en om die reden werd beargumenteerd dat een stakingsverbod noodzakelijk zou zijn.⁵³ Daarenboven werd aangehaald dat dergelijk verbod gerechtvaardigd was gezien het openbaar belang te allen tijde moet primeren op het particulier belang van de ambtenaar.⁵⁴ Het continuïteitsbeginsel wordt echter nergens uitdrukkelijk neergeschreven waardoor mogelijks geconcludeerd kan worden dat bij gebrek aan een wettekst of enige andere tekst met bindende kracht, de vrijheid tot staken in feite nergens wordt ontzegd aan ambtenaren.⁵⁵ Daarnaast werd tevens regelmatig een beroep gedaan op de zogenaamde 'imperiumtheorie' om een stakingsverbod voor ambtenaren te rechtvaardigen. Volgens deze theorie dient een ambtenaar zich met de staat te identificeren op een manier waardoor men zich onthoudt van elke activiteit die ingaat tegen datgene waar de overheid voor staat. Een staking uitgaande van

⁴⁸ Suetens zelf geeft aan dat de opstellers van het Strafwetboek niet de bedoeling hadden de verenigingsvrijheid van ambtenaren te beknotten. L. P. SUETENS, "De staking in de publiekrechtelijke sektor", *Rechtskundig Weekblad*, 1959, nr. 35, 1782; L. P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 154; C. BLONTRUCK, "De staking van het gemeentepersoneel", *De Gemeente*, 1961, 416

⁴⁹ De artikelen 233-235 Sw zijn specifiek van toepassing in het geval van een politieke staking. Artikel 236 Sw is evenmin van toepassing aangezien bij een werkstaking de openbare werknemers geen ontslag nemen. L. P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 154; R. BLANPAIN, "Staking en opeising in de openbare sektor", Brussel, CCOD, 1978, 18; M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 188

⁵⁰ J. BAUWENS, "De werkstaking in de openbare dienst", in BLANPAIN, R., *De werkstaking in de welvaartstaat*, Leuven, Universitaire Boekhandel, 1966, 120

⁵¹ J. DE STAERCKE, "Het werkstakingsverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003: een requiem", *CDPK*, 2003, 615

⁵² Samen met de wet van de veranderlijkheid en het beginsel van benuttingsgelijkheid maakt het continuïteitsprincipe deel uit van de theorie van de openbare dienst; M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 185; F. DE VISSCHERE, *Praeadvies over de rechtspositie van de ambtenaar in België*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1955, 23; A. MAST, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Gent, Story-Scientia, 1962, 91

⁵³ L. P. SUETENS, "De staking in de publiekrechtelijke sektor", *Rechtskundig Weekblad*, 1959, nr. 35, 1782; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 565; P. HUMBLET en R. JANVIER, "Een volgende generatie over staking en opeising in de publieke sector", in X (ed.), *Liber amicorum Roger Blanpain*, Brugge, Die Keure, 1998, 268; J. DE STAERCKE, "Het werkstakingsverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003: een requiem", *CDPK*, 2003, 4-5; C. BLONTRUCK, "De staking van het gemeentepersoneel", *De Gemeente*, 1961, 417

⁵⁴ M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 186-187

⁵⁵ Evenwel is het continuïteitsbeginsel een algemeen rechtsbeginsel waardoor het niet zomaar aan de kant kan worden geschoven; J. BAUWENS, "De werkstaking in de openbare dienst", in BLANPAIN, R., *De werkstaking in de welvaartstaat*, Leuven, Universitaire Boekhandel, 1966, 120

overheidspersoneel kan immers een mogelijke onenigheid aan het licht brengen tussen het personeel van de staat en de staat zelf. Het is datgene dat men heeft willen vermijden.⁵⁶

Een van de aanhangers van de imperiumtheorie, Louis Camu, gaf in 1937 als koninklijk commissaris voor administratieve hervorming, in zijn Eerste Verslag over de Hervorming van het Bestuur, aan voorstander te zijn van een absoluut stakingsverbod.⁵⁷ In zijn Verslag verzette hij zich sterk tegen een erkenning van het stakingsrecht van ambtenaren dat hij principieel in strijd achtte met de fundamentele beginselen van het openbaar ambt.⁵⁸ Zo stelde hij dat een rijksambtenaar de plicht heeft zich te onthouden van elke bedrijvigheid die de uitoefening van het openbaar ambt zou verhinderen of kunnen verhinderen en dat *'in een democratischen Staat, die vrijelijk de werkzaamheid en de loopbaan van zijn personeel regelt, de staking der openbare diensten een aanslag is tegen de gansche natie'*.⁵⁹ Camu is dus duidelijk en heeft hiermee een stakingsverbod voor ambtenaren willen vastleggen. Nochtans werd een dergelijk verbod niet opgenomen in de definitieve versie van het statuut van het rijkspersoneel. Artikel 7 van het K.B. van 2 oktober 1937 luidde als volgt: *'Rijksambtenaren moeten in alles de belangen van de staat behartigen. Zij zijn gehouden persoonlijk en nauwgezet de dienstverplichtingen na te komen hen opgelegd bij de besluiten en reglementen die van kracht zijn in het bestuur waartoe zij behoren. Zij voeren stipt de dienstorders uit en vervullen hun taak met vlijt en nauwgezetheid. Zonder voorafgaande toestemming mogen zij de uitoefening van hun ambt niet onderbreken'*.⁶⁰ De bewoordingen van Camu en zijn principieel verbod werden aldus niet overgenomen. Dit gebeurde doelbewust en onder druk van de vakorganisaties.⁶¹ Stakingen werden aldus maar toegelaten indien de toelating daarvoor voorafgaandelijk werd gegeven.⁶² Artikel 7 van het K.B. van 2 oktober 1937 kan beschouwd worden als een compromis. De regering kon aangeven dat het Statuut duidelijk een verbod voorzag voor stakingen terwijl de vakbonden dan weer konden aanhalen dat nergens een dergelijk verbod uitdrukkelijk werd neergeschreven.⁶³ De rechtsleer was in die context echter van mening dat het hier

⁵⁶ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 564

⁵⁷ L. CAMU, *Rechtstoestand van het Rijkspersoneel*, Bruxelles, Imifi, 1937, 38

⁵⁸ M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 159

⁵⁹ L. CAMU, *Rechtstoestand van het Rijkspersoneel*, Bruxelles, Imifi, 1937, 38

⁶⁰ Aanvankelijk stond er: *'de uitoefening van hun ambt niet staken'*, maar het woord *'staken'* werd aldus vervangen aangezien de Franstalige tekst van het voorschrift ook minder scherp werd geformuleerd: *'Ils ne peuvent suspendre l'exercice de leurs fonction sans autorisation préalable'*; Koninklijk Besluit van 2 oktober 1937 houdende het Statuut van het Rijkspersoneel, B.S. 8 oktober 1937; L. P. SUETENS, *Staking en stakingsrecht in België*, S.l. : s.n., 1960, 121; J. BAUWENS, "De werkstaking in de openbare dienst", in R. BLANPAIN, *De werkstaking in de welvaartstaat*, Leuven, Universitaire Boekhandel, 1966, 121

⁶¹ M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 191; J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 321; B. LOMBAERT, "La grève des fonctionnaires ou la lente emergence d'un droit fondamental", in X (ed.), *Les Droits de l'homme au seuil du troisième millénaire: mélanges en hommage Pierre Lambert*, Brussel, Bruylant, 2000, 524

⁶² Dit artikel kan samen gelezen worden met artikel 112, 4^o (ambtshalve ontheffing) al lijkt concept van *'staking'* geen verband te houden met de notie *'afwezigheid'*; J. BAUWENS, "De werkstaking in de openbare dienst", in BLANPAIN, R., *De werkstaking in de welvaartstaat*, Leuven, Universitaire Boekhandel, 1966, 122; M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 196

⁶³ A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1954, 29; L. P. SUETENS, *Staking en stakingsrecht in België*, S.l. : s.n., 1960, 122

ging om een werkstakingsverbod en hoewel het statuut enkel betrekking had op het rijkspersoneel, was het de rechtsleer zelf die dat verbod veralgemeende tot alle ambtenaren.^{64 65}

Hoewel er discussie bestond omtrent de draagwijdte van artikel 7 gaf Rigaux duidelijk aan dat de overheid door de syndicale druk de mogelijkheid tot staken aan zijn ambtenaren feitelijk had toegekend.⁶⁶ Van een algemeen werkstakingsverbod was aldus geen sprake meer. Zelfs fervente voorstander van het stakingsverbod, Buttgenbach, moest bekennen dat het een delicate vraag betrof.⁶⁷ Nochtans kan worden opgemerkt dat in het verleden door verschillende ministers in het Parlement werd aangehaald dat een dergelijk verbod wel degelijk in voege was. Hiervoor kan onder meer worden gekeken naar de verklaringen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers van minister Huysmans en minister Harmel.⁶⁸

De regel van artikel 7 kon dus niet meer worden aangemerkt als een stakingsverbod in de strikte zin van het woord. Weliswaar werd het mogelijk geacht tuchtrechtelijke maatregelen te treffen ten aanzien van ambtenaren die hadden gestaakt.⁶⁹ Immers, bij ambtenaren aangesteld krachtens een statuut werd aangenomen dat de overheid dat statuut eenzijdig kon wijzigen indien zij dit nodig achtte en in die zin werd aangehaald dat de overheid dus ook de staking als een disciplinaire fout mocht beschouwen. Deelname aan een staking werd om die reden dan ook beschouwd als een dergelijke fout en de ambtenaar stelde zich bloot aan sancties.⁷⁰ Ambtenaren riskeerden aldus tot de jaren '60 te worden onderworpen aan tuchtrechtelijke maatregelen of disciplinaire sancties voor hun deelname aan een staking.⁷¹ Zo werden door minister Van Acker in 1948 om die reden ongeveer 519 ambtenaren uit hun ambt ontzet. Hoewel het merendeel achteraf weer werd heraangenomen, bleef de sanctie wel gehandhaafd ten aanzien van degenen die men beschouwde als 'aanzetters' van de stakingsactie.⁷²

⁶⁴ De rechtsleer zag er een algemeen beginsel in; J. DE STAERCKE, "Het werkstakingsverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003: een requiem", *CDPK*, 2003, 614

⁶⁵ Blontrock was echter van mening dat het artikel enkel van toepassing was op individuele gedragingen van ambtenaren, hetgeen dan weer werd weerlegd door Gijssels. C. BLONTROCK, "De staking van het gemeentepersoneel", *De Gemeente*, 1961, 419; J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 322

⁶⁶ M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 192

⁶⁷ 'Juridiquement et en droit positif belge, je suis obligé de constater que la grève des fonctionnaires pourrait être couverte par une autorisation du gouvernement ou par certains de ses membres.' En 'Cette question est délicate parce qu'en fait le principe est parfois violé'; A. Buttgenbach, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1966; Mast schrijft het volgende: 'In feite grotendeels geduld, noch uitdrukkelijk erkend, noch door teksten formeel verboden, is de staking een feitelijk gegeven'. A. MAST, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Gent, Story-Scientia, 1981, 15

⁶⁸ J. DE STAERCKE, "Het werkstakingsverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003: een requiem", *CDPK*, 2003, 616

⁶⁹ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 565; J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 321

⁷⁰ J. BAUWENS, "De werkstaking in de openbare dienst", in BLANPAIN, R., *De werkstaking in de welvaartstaat*, Leuven, Universitaire Boekhandel, 1966, 125

⁷¹ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 565; P. HUMBLET en R. JANVIER, "Een volgende generatie over staking en opeising in de publieke sector", in X (ed.), *Liber amicorum Roger Blanpain*, Brugge, Die Keure, 1998, 268

⁷² J. DE STAERCKE, "Het werkstakingsverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003: een requiem", *CDPK*, 2003, 616; B. LOMBAERT "La grève des fonctionnaires ou la lente émergence d'un droit fondamental", in X (ed.), *Les Droits de l'homme au seuil du troisième millénaire: mélanges en hommage Pierre Lambert*, Brussel, Bruylant, 2000, 522-523

Daarnaast kan tevens verwezen worden naar het Koninklijk Besluit van 20 juni 1955 dat betrekking heeft op het syndicaal statuut.⁷³ Hierin werd voorzien dat ambtenaren de mogelijkheid hadden zich aan te sluiten bij een werknemersorganisatie of syndicale organisatie mits die door de overheid werd erkend. Om deze erkenning te verkrijgen, werd van de organisaties verwacht dat zij hun statuten bij de overheid neerlegden. In het verleden werd dan ook het argument meermaals naar voren geschoven dat, hoewel een staking verboden was zonder voorafgaande toestemming, deze toelating in feite werd toegekend aan alle ambtenaren aangesloten bij een syndicaat doordat de overheid de statuten van de werkgeversorganisatie had erkend.⁷⁴ Dit argument wordt onder meer door Rigaux en Gijssels weerlegd door aan te geven dat de draagwijdte en juridische inhoud van het 'erkennen' van een vakbond op die manier wordt overschat. Ze geven daarbij aan dat de vakbondsstatuten ter kennis worden gebracht van de overheid, maar dat ze niet door haar als zodanig worden goedgekeurd.⁷⁵

Na 1960 werden stakingen uitgaande van ambtenaren echter grotendeels gedoogd door de overheid en werden nog zelden ambtenaren tuchtrechtelijk vervolgd vanwege hun deelname aan een staking.⁷⁶ Janvier en Humblet voorzien daarvoor twee verklaringen. In de eerste plaats wordt aangehaald dat door de samenwerking tussen werknemersorganisaties en politieke partijen, deze laatste het zich niet kunnen veroorloven repressief op te treden in geval van een werkstaking. Een andere mogelijke verklaring heeft betrekking op het feit dat, door de uitbreiding van de staatstaken en de toename van het aantal ambtenaren, het beginsel van continuïteit niet meer dermate in gevaar wordt gebracht wanneer een gedeelte van het ambtenarenapparaat het werk neerlegt.⁷⁷ Er kan dus steeds moeilijker worden aangetoond waarom iedere openbare dienst even noodzakelijk zou zijn. Ook vanuit de politiek wordt er herhaaldelijk op gewezen dat er in feite geen enkele tekst het stakingsrecht uitdrukkelijk aan banden legt.⁷⁸ Hoewel stakingen worden gedoogd, wordt het wel mogelijk geacht over te gaan tot de inhouding van de wedden van stakende ambtenaren.⁷⁹

⁷³ K.B. van 20 juni 1955 houdende het syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, B.S. 22 juni 1955; M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 160

⁷⁴ Dus alleen aan de leden van erkende syndicaten wordt deze vrijheid toegekend; J. BAUWENS, "De werkstaking in de openbare dienst", in BLANPAIN, R., *De werkstaking in de welvaartstaat*, Leuven, Universitaire Boekhandel, 1966, 123

⁷⁵ J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 321

⁷⁶ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 566; P. HUMBLET en R. JANVIER, "Een volgende generatie over staking en opeising in de publieke sector", in X (ed.), *Liber amicorum Roger Blanpain*, Brugge, Die Keure, 1998, 268; B. LOMBAERT "La grève des fonctionnaires ou la lente émergence d'un droit fondamental", in X (ed.), *Les Droits de l'homme au seuil du troisième millénaire: mélanges en hommage Pierre Lambert*, Brussel, Bruylant, 2000, 528

⁷⁷ Er zal geen probleem zijn met het beginsel van continuïteit aangezien niet alle ambtenaren vandaag met het overheidsgezag zijn bekleed; P. HUMBLET en R. JANVIER, "Een volgende generatie over staking en opeising in de publieke sector", in X (ed.), *Liber amicorum Roger Blanpain*, Brugge, Die Keure, 1998, 337

⁷⁸ J. DE STAERCKE, "Het werkstakingsverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003: een requiem", *CDPK*, 2003, 617; R. BLANPAIN, "Staking en opeising in de openbare sektor", Brussel, *CCOD*, 1978, 18-21

⁷⁹ R. BLANPAIN, "Staking en opeising in de openbare sektor", Brussel, *CCOD*, 1978, 18

Een ander belangrijk gegeven in de periode daaropvolgend betreft de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden.⁸⁰ Deze wet verplichtte collectieve onderhandelingen tussen bevoegde overheid en de representatieve organisaties en had meer specifiek het institutionaliseren en het structureren van dat overleg tot doel.⁸¹ Enkel na dergelijke onderhandelingen, dan wel raadplegingen, mag de overheid aldus een beslissing nemen.⁸² Het spreekt voor zich dat een dergelijk systeem van collectieve onderhandelingen moeilijk verenigbaar is met de eenzijdige wijzigbaarheid van de openbare dienst.⁸³ Desondanks wordt door verschillende auteurs aangehaald dat de stakingsvrijheid een essentieel onderdeel uitmaakt van het in die wet gegarandeerde recht op collectief onderhandelen. Immers, zo stelt Blanpain, zou het recht op collectief onderhandelen worden herleid tot collectief bedelen bij gebrek aan drukingsmacht indien de werknemers de mogelijkheid wordt ontzegd te staken.⁸⁴ Daarenboven heeft deze wet, tezamen met de groei van het overheidssyndicalisme, geleid tot meer inspraak voor werknemers binnen de openbare sector bij het vastleggen van de op hen van toepassing zijnde arbeidsvoorwaarden.⁸⁵

Het feit dat ambtenaren wel degelijk een stakingsrecht hebben kan aldus niet meer worden ontkend. Naast de gedoogpolitiek gevoerd vanaf de jaren '60 door de Belgische overheid en de verschillende statutaire bepalingen die betrekking hebben op de gevolgen van deelname aan een georganiseerde staking, zijn er echter ook verschillende internationale verdragen die een stakingsrecht van ambtenaren voorstaan en een werkstakingverbod aldus onder druk zetten. Zo is er onder meer het Europees Sociaal Handvest van 18 oktober 1961. Dit Handvest werd goedgekeurd in België in 1990 en wordt verondersteld het stakingsrecht van ambtenaren te waarborgen. Met name in artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest wordt verwezen naar de mogelijkheid voor werknemers om collectief op te treden, met inbegrip van het stakingsrecht.⁸⁶ Uit de parlementaire voorbereiding blijkt daarenboven dat een ambtenaar ook onder het begrip 'werknemer' valt zoals omschreven in het artikel. Daarnaast is er artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten dat het stakingsrecht waarborgt mits de uitoefening ervan gebeurt in overeenstemming met de wetten van het betreffende land.⁸⁷ Ook uit de IAO Conventie nr. 87 meent men dat kan worden afgeleid dat werknemers over het recht beschikken te staken, ambtenaren

⁸⁰ Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden, B.S. 24 december 1974; M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 167 e.v.

⁸¹ M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 172

⁸² M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 167

⁸³ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 566

⁸⁴ R. BLANPAIN, "Staking en opeising in de openbare sektor", Brussel, CCOD, 1978, 23

⁸⁵ In navolging van het K.B. van 20 juni 1955; M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 149

⁸⁶ F. DORSSEMONT, "Collective action in Belgium. Looking for the right to strike." in ALES, E., en NOVITZ, T., (eds.), *Collective action and fundamental freedoms in Europe: striking the balance*, Antwerp, Intersentia, 2010, 12

⁸⁷ Goedgekeurd bij Decreet Vlaamse Raad 25 januari 1983, B.S. 26 februari 1983

inbegrepen.⁸⁸ Als laatste is er het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dat ook in deze context kan worden aangehaald aangezien in artikel 11 het recht tot staken wordt omschreven.^{89 90}

Ondanks het ontbreken van een uitdrukkelijk stakingsverbod, dan wel stakingsrecht voor ambtenaren, heeft men in het verleden een aantal internrechtelijke bepalingen aangenomen die op hun beurt werden aangewend om het stakingsrecht van ambtenaren te verdedigen. Zo is er artikel 44 van het oude APKB en artikel XI van het oude Vlaamse Personeelsstatuut.⁹¹ Deze artikelen regelden de gevolgen van een deelneming aan een georganiseerde werkonderbreking en veronderstelden dat een dergelijke deelname enkel het verlies van wedde tot gevolg kon hebben.⁹² Artikel 18 van het APKB van 22 december 2000 nam vervolgens dat artikel over.⁹³ Hiermee erkent men dus impliciet dat voor ambtenaren die onder het toepassingsgebied van het APKB vallen een stakingsrecht voorhanden is.⁹⁴

4. Besluit

Er kan aldus besloten worden dat in beginsel alle openbare werknemers over de vrijheid beschikken te staken bij gebrek aan een algemeen werkstakingsverbod. Bovendien zijn heel wat belemmeringen die in het verleden werden aangehaald achterhaald, aangezien nu slechts voor een kleine groep van werknemers een uitdrukkelijk strafrechtelijk stakingsverbod bestaat.⁹⁵ Het enige wat dat de overheid kan doen is de staking kwalificeren als een disciplinaire fout om vervolgens over te gaan tot het opleggen van een tuchtrechtelijke maatregel aan de betrokken ambtenaar. Weliswaar heeft de

⁸⁸ P. HUMBLET en R. JANVIER, "Een volgende generatie over staking en opeising in de publieke sector", in X (ed.), *Liber amicorum Roger Blanpain*, Brugge, Die Keure, 1998, 340

⁸⁹ G. DE BROECK, "Collectieve arbeidsgeschillen en algemeen belang", in ENGELS, C., *Werkstaking – lock-out en arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht*, Reeks sociaal recht, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1988, 45; F. DORSSEMONT, F., "Artikel 11 EVRM: de missing link van het Belgisch stakingsrecht", *De Juristenkrant*, 2009, nr. 190

⁹⁰ M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 153

⁹¹ K.B. 16 september 1994 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, B.S. 1 oktober 1994; Besluit VI. Reg. 24 november 1993 houdende organisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel, B.S. 20 december 1993

⁹² J. DE STAERCKE, "Het werkstakingsverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003: een requiem", *CDPK*, 2003, 619; P. HUMBLET en R. JANVIER, "Een volgende generatie over staking en opeising in de publieke sector", in X (ed.), *Liber amicorum Roger Blanpain*, Brugge, Die Keure, 1998, 339

⁹³ K.B. 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, B.S. 9 januari 2001; Besluit VI. Reg. 15 juli 2002 houdende organisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel, B.S. 27 november 2002

⁹⁴ Voor arbeidscontractanten die worden tewerkgesteld bij de federale overheidsdiensten is een gelijksoortige tekst uitgevaardigd, nl. in het K.B. van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen. Daarnaast is er ook het K.B. van 11 februari 1991 tot vaststelling van de individuele geldelijke rechten van personen bij arbeidsovereenkomst aangeworven in de ministeries. De andere arbeidscontractanten kennen geen uitdrukkelijke regelingen. A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 570

⁹⁵ Ook Blontrock gaf aan dat, aangezien geen enkele van de nationale partijen zich wenste uit te spreken over een stakingsverbod in de openbare diensten en geen enkele reglementering dergelijk verbod voorschreef, men niet anders kon dan het principe van de staking zelf te erkennen. C. BLONTROCK, "De staking van het gemeentepersoneel", *De Gemeente*, 1961, 423

sociale praktijk in de publieke sector uitgewezen dat de overheid zelden gebruik maakt van haar bevoegdheid tot het nemen van publiekrechtelijke sancties.⁹⁶

⁹⁶ M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 194

Deel III. Naar een definiëring

1. De openbare dienst

Alvorens in te gaan op het stakingsconcept zelf is het echter relevant aan te geven wat er wordt verstaan onder het begrip 'openbare dienst'. Het uitgangspunt dat de overheid één en ondeelbaar is, kan niet langer worden aangenomen. De overheid als werkgever valt immers uiteen in een aanzienlijk aantal besturen en instellingen waardoor het niet altijd geheel duidelijk is wanneer er sprake is van een openbare dienst waar dan ook nog eens overheidspersoneel, statutair dan wel contractueel, wordt tewerkgesteld.⁹⁷

Doorgaans wordt verwezen naar het begrip in twee betekenissen. Suetens maakte in 1959 reeds het onderscheid tussen de organieke, dan wel functionele openbare diensten.⁹⁸ Dit onderscheid wordt ook vandaag nog steeds omschreven in de meer traditionele handboeken.⁹⁹ In organieke zin wordt verwezen naar een organisme van publiek recht waaraan een taak van algemeen belang is toegewezen. Het gaat aldus om een publiekrechtelijk organisme, opgericht door de overheid, dat zelf beslissingen neemt betreffende de vaststelling en de wijzigingen van de inrichting van haar dienst en dat daarenboven rechtstreeks de hoge leiding voert.¹⁰⁰ In de zogenaamde functionele betekenis wordt echter uitsluitend gekeken naar de taak van algemeen belang en dus naar de aard, van de door het organisme, uitgeoefende activiteit.¹⁰¹ Het voorbeeld bij uitstek is dat van de concessiehouder die, ondanks dat hij een privaat persoon is, het beheer van een openbare dienst in handen heeft. Het gaat in een dergelijke situatie aldus om particulieren die zelfstandig de inrichting en eventuele wijzigingen met betrekking tot de dienst vaststellen, al moet worden opgemerkt dat de oprichting of erkenning door de overheid alsnog van belang is. Enkel de uitgeoefende activiteit heeft dan een openbaar karakter.¹⁰² Uitzonderlijk hanteert men ook de term 'diensten van openbaar nut' als een verzamelnaam voor beide categorieën van openbare diensten. Over het algemeen wordt echter naar het begrip 'openbare dienst' in organieke zin verwezen waarbij het dus gaat om een organisme dat door de overheid werd opgericht, alsook onder haar controle staat en dat werd ingericht om te voorzien in een bepaalde collectieve behoefte.¹⁰³

⁹⁷ De opkomst van de gedecentraliseerde besturen heeft geleid tot een toename van de complexiteit; zie o.m. S. DE SOMER, "Het begrip administratieve overheid: stand van zaken van a never ending story", *Rechtskundig Weekblad*, 2011-12, nr. 37, 1615

⁹⁸ L. P. SUETENS, "De staking in de publiekrechtelijke sektor", *Rechtskundig Weekblad*, 1959, nr. 35, 1778-1779

⁹⁹ Zie onder meer A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 95; V. VERDEYEN, "Administratieve overheden; een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK*, 2006, 326

¹⁰⁰ L. P. SUETENS, "De staking in de publiekrechtelijke sektor", *Rechtskundig Weekblad*, 1959, nr. 35, 1778; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 95; V. VERDEYEN, "Administratieve overheden; een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK*, 2006, 326

¹⁰¹ Er is evenwel geen uitdrukkelijke definitie terug te vinden van het concept 'algemeen belang', hetgeen uiteraard aanleiding kan geven tot interpretatieproblemen; V. VERDEYEN, "Administratieve overheden; een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK*, 2006, 330

¹⁰² L. P. SUETENS, "De staking in de publiekrechtelijke sektor", *Rechtskundig Weekblad*, 1959, nr. 35, 1778-1779; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 95

¹⁰³ Buttgenbach definieerde het begrip 'openbare dienst' als zijnde 'une entreprise créée par les gouvernants, placée sous leur haute direction et soumise à un régime juridique spécial qui a pour but de donner satisfaction à des besoins collectifs du public d'une façon régulière et continue et respectant le principe de l'égalité des usagers'; A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif*, Brussel Larquier, 1966, nr. 59

Het concept van de openbare dienst heeft echter volgens sommige auteurs een hoofdzakelijk doctrinale betekenis.¹⁰⁴ Men gaat er vanuit dat, aangezien het administratief beleid specifiek het algemeen belang voor ogen heeft, het ook normaal is dat de openbare dienst over een eigen rechtsstatuut beschikt. Het gaat daarbij om een minimumstatuut dat een aantal publiekrechtelijke normen omvat die iedere openbare dienst in principe beheersen. Daarbij staat de idee centraal dat iedere openbare dienst een taak van algemeen belang moet vervullen en dit algemeen belang voorrang behoort te krijgen op particuliere belangen. Het feit dat deze openbare diensten een eigen rechtsstatuut genieten komt voornamelijk tot uiting in de zogenaamde beginselen van de openbare dienst waarbij we denken aan de beginselen van veranderlijkheid, continuïteit en benuttingsgelijkheid.¹⁰⁵ Men is er aldus op gericht met de theorie van de openbare dienst een rechtvaardiging aan te reiken voor de bijzondere en bevoorrechte positie waarover de overheid beschikt. Ook wanneer de administratie, dan wel openbare dienst, gebruik maakt van constructies uit het privaatrecht, dan nog wordt zij beschouwd als een orgaan dat het algemeen belang behartigt en deze beginselen aldus behoort te respecteren.¹⁰⁶

Meer concreet verwijst het concept van de openbare dienst naar publiekrechtelijke rechtspersonen die hun bevoegdheid niet uitoefenen in eigen naam maar namens een bepaalde gemeenschap waarbij we denken aan de Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies, de gemeenten of een specifieke openbare instelling.¹⁰⁷ Ze verschillen wel degelijk van privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen omwille van het feit dat ze opgericht worden door de gezagsdragers om te voorzien in een taak van algemeen belang. Toch valt op te merken dat niet alle private instellingen gericht zijn op een winstgevend oogmerk en dat de overheid ook gebruik kan maken van procedures uit het privaatrecht. Er zijn immers verschillende voorbeelden te noemen van private instellingen die omwille van hun cultureel of wetenschappelijk doel in de overheidszorg worden betrokken.¹⁰⁸

Belangrijk daarbij op te merken is dat aldus aan de verschillende openbare diensten rechtspersoonlijkheid wordt toegekend. Over de aard van de rechtspersoonlijkheid is er in het verleden herhaaldelijk discussie geweest. Zo was er in eerste instantie de school van Laurent en Von Savigny. Deze rechtsgeleerden waren de mening toegedaan dat de rechtspersoonlijkheid toegekend aan publieke instellingen slechts een fictie was en er alleen natuurlijke personen bestonden. Volgens deze leer kunnen rechtspersonen aldus enkel door een gunst van de Staat worden erkend, die hen

¹⁰⁴ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 96

¹⁰⁵ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 97 e.v.

¹⁰⁶ Deze wetten van de openbare dienst zijn van toepassing op de openbare diensten in organieke zin en op publiekrechtelijke organismen, ongeacht of ze publiekrechtelijke, dan wel privaatrechtelijke instrumenten hanteren om hun taak te vervullen. Het gaat hier over de zogenaamde gedecentraliseerde besturen. A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 97; J. DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap: beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 77

¹⁰⁷ V. VERDEYEN, "Administratieve overheden; een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK*, 2006, 325

¹⁰⁸ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 83

tot leven wekt en daarna vrij over hen beschikt. Volgens andere rechtsgeleerden, onder wie Hauriou, beantwoordt een publieke instelling aan een werkelijkheid die met de wil van natuurlijke personen kan worden vergeleken. De discussie betreffende de fictie of werkelijkheid blijkt echter weinig relevant. De toekenning van de rechtspersoonlijkheid veronderstelt immers niet dat een nieuw organisme in het leven wordt geroepen.¹⁰⁹

Het veronderstelt echter wel dat de leden van een bepaalde groep worden vertegenwoordigd door de organen die ze hebben aangesteld en dat aan de groep een wil wordt toegeschreven die deze is van de statutair aangewezen organen. Daarnaast heeft de toekenning van rechtspersoonlijkheid tot gevolg dat het vermogen van de groep wordt gescheiden van het individueel vermogen van de leden en krijgt het orgaan tevens de mogelijkheid om een recht uit te oefenen, dan wel in rechte op te treden.¹¹⁰ In die context moet er evenwel op worden gewezen dat de rechtspersoonlijkheid enkel en alleen kan worden toegekend krachtens of door een wet, decreet of ordonnantie. Ofwel verleent de wetgever de rechtspersoonlijkheid dus rechtstreeks aan een bepaalde bestaande vereniging of openbare dienst ofwel bepaalt hij op een algemene wijze de voorwaarden waaronder de rechtspersoonlijkheid kan worden verkregen.¹¹¹ Bij de toekenning van rechtspersoonlijkheid moet evenwel rekening worden gehouden met het specialiteitsbeginsel dat in deze context veronderstelt dat de wet, het decreet of de ordonnantie slechts rechtspersoonlijkheid kan verlenen voor een bepaald doel, namelijk voor het doel waarvoor de vereniging, instelling of dienst is opgericht. De publiekrechtelijke rechtspersonen zijn in deze context uiteraard degene opgericht met het oog op de behartiging van het algemeen belang en zij beschikken om die reden over bijzondere voorrechten en bevoegdheden.¹¹²

Ter besluit kan worden aangegeven dat doorheen de jaren de nadruk is verschoven van het organieke naar het functionele aspect, onder meer ten gevolge van het toegenomen aantal gedecentraliseerde besturen.¹¹³ Men gaat er vandaag de dag vanuit dat van zodra een entiteit onder toezicht van de overheid een taak van algemeen belang uitoefent, zij ook als een openbare dienst moet worden aangemerkt, ook al werd deze oorspronkelijk niet opgericht door de overheid of op initiatief van de overheid.

2. Het begrip 'ambtenaar'

Een ander kwalificatieprobleem dat zich voordoet in de publieke sector heeft betrekking op de vraag wat moet worden verstaan onder de term 'ambtenaar' en het onderscheid daarvan ten aanzien van contractueel aangeworven personeelsleden. De term 'ambtenaar' wordt immers op verschillende wijzen gedefinieerd en geïnterpreteerd. Ook hier mist een wettelijke en hedendaagse definitie van

¹⁰⁹ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 83-84

¹¹⁰ Het bezit van rechtspersoonlijkheid vormt een voorwaarde om een recht uit te oefenen, dan wel in rechte op te treden; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 84

¹¹¹ V. VERDEYEN, "Administratieve overheden; een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK*, 2006, 325

¹¹² A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 85

¹¹³ Het toezichtscriterium is dus naar voren gekomen. Een administratieve overheid kan op particulier initiatief worden opgericht in zoverre zij haar taak maar onder toezicht van de overheid uitoefent.

het begrip als dusdanig. Enerzijds wordt verwezen naar de gangbare interpretatie waarbij men er vanuit gaat dat een ambtenaar de persoon is die in vast dienstverband bij de overheid werkzaam is. Anderzijds kan ook worden verwezen naar de meer functionele interpretatie waar een ambtenaar wordt aangemerkt als de persoon belast met een deel van de uitoefening van de staatsmacht.¹¹⁴

In die context moet er echter op worden gewezen dat in de publieke sector een personeelslid op twee wijzen kan worden aangeworven, namelijk krachtens een statuut, dan wel krachtens een arbeidsovereenkomst. Dat deze mogelijkheden bestaan kan onder meer afgeleid worden uit het APKB. In het eerste artikel van het APKB wordt namelijk een omschrijving gegeven van het begrip ambtenaar, zijnde elkeen die in vast dienstverband wordt tewerkgesteld. Daarnaast verwijst artikel 2 naar de mogelijkheid voor de overheid om personeelsleden door middel van een arbeidsovereenkomst in dienst te nemen, bijvoorbeeld in de situatie dat moet worden voldaan aan uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften. Hieruit kan worden afgeleid dat de principiële tewerkstelling binnen de publieke sector van statutaire aard is. Enkel in uitzonderlijke gevallen, aangegeven in de wet- of regelgeving, kan daarvan worden afgeweken en bestaat dus de mogelijkheid voor de overheid om personeel aan te werven door middel van een arbeidsovereenkomst.¹¹⁵

Een belangrijk element dat in de verschillende omschrijvingen van het begrip 'ambtenaar' naar voren komt, is dat van het vast dienstverband.¹¹⁶ Zo geeft onder meer artikel I.2 van het Vlaams Personeelsstatuut aan dat een ambtenaar elk personeelslid omvat dat werd toegelaten tot een proeftijd met het oog op een vaste benoeming, alsook elk personeelslid dat in vast dienstverband werd benoemd.¹¹⁷ Dit vast dienstverband wordt vaak omschreven als een tegenprestatie voor de mogelijkheid van de overheid om eenzijdig het statuut en de arbeidsvoorwaarden te wijzigen. In die context werd dit element in het verleden tevens aangehaald als zijnde het beslissend criterium om te bepalen of er sprake was van een statutaire, dan wel een contractuele tewerkstelling.

¹¹⁴ In die context hanteert men soms ook het begrip 'openbaar ambtenaar'. Dit is echter een veel breder concept waarbij een ambtenaar wordt aangemerkt als iedere burger die aan de uitoefening van de openbare macht deelneemt al heeft die persoon niet steeds de kwalificatie van ambtenaar door het afleggen van de eed. A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 222

¹¹⁵ Denk hierbij aan artikel 2 APKB; 1° enkel om aan uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften te voldoen, hetzij voor in de tijd beperkte acties, hetzij voor een buitengewone toename van het werk; 2° om ambtenaren te vervangen bij gehele of gedeeltelijke afwezigheid, ongeacht of ze in dienstactiviteit zijn of niet, wanneer de duur van die afwezigheid tot vervanging noopt en waarvan de modaliteiten worden bepaald in het statuut; 3° om bijkomende of specifieke opdrachten te vervullen waarvan de lijst vooraf wordt bekendgemaakt door elke uitvoerende macht; 4° om te voorzien in de uitvoering van taken die een bijzondere kennis of ruime ervaring op hoog niveau vereisen, beide relevant voor de uit te voeren taken. A. DE BECKER, "De kroniek van het Belgisch Ambtenarenrecht 1999-2008", *Rechtskundig Weekblad*, 2008-2009, afl. 28, 1155-1156; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 222-224

¹¹⁶ De Becker geeft echter aan dat het vast karakter van de rechtsverhouding tussen de ambtenaar en de overheid ook niet mag worden overdreven aangezien het niet kan worden beschouwd als het beslissende criterium om te bepalen of een arbeidsrelatie contractueel dan wel statutair is. A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 12 e.v.; Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, B.S. 27 maart 2006

¹¹⁷ Behoudens de situatie van beroepsonbekwaamheid. Zo wordt in artikel 1 van het APKB uitdrukkelijk aangegeven dat een ambtenaar zich bevindt in een statutaire stand en dat aan het dienstverband tussen de ambtenaar en de overheid enkel een einde kan worden gesteld in de gevallen voorzien in het statuut zelf; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 9

Een van de gevolgen van dat vast dienstverband is dat deze personeelsleden, dan wel ambtenaren, enkel kunnen worden ontslaan in de gevallen voorzien in hun betrokken statuut.¹¹⁸ Dit blijkt duidelijk uit onder meer artikel 1 van het APKB waarin wordt aangegeven dat een ambtenaar zich bevindt in een statutaire stand en dat daaraan slechts een einde kan worden gemaakt in de, door de regelgeving, omschreven gevallen. Een ander gevolg van het vast dienstverband is dat een ambtenaar in feite geen aanspraak kan maken op het behoud van eventuele voordelen specifiek verbonden aan zijn functie. Daarenboven wordt ook een belangrijke mate van flexibiliteit en mobiliteit van de ambtenaar verwacht.¹¹⁹

Zoals hierboven reeds werd aangegeven moet het contractuele regime daarentegen als een uitzonderingsregime worden opgevat.¹²⁰ Onder meer in artikel 2 van het APKB wordt omschreven in welke situaties het mogelijk is personen aan te werven krachtens een arbeidsovereenkomst. De achterliggende bedoeling van het contractuele regime en dus van de mogelijkheid personeelsleden contractueel te werk te stellen, houdt verband met het te allen tijde willen voorzien in een kwaliteitsvolle dienstverlening. In die context wil men het mogelijk maken voor de overheid om, in de situatie dat de goede werking van de dienst dat vereist, een beroep te kunnen doen op bepaalde bekwaamheden en kennis. Het probleem bestaat er echter uit dat het ook mogelijk wordt geacht te voorzien in de aanstelling van tijdelijke statutaire personeelsleden met het gevolg dat het vast dienstverband niet meer kan dienen als beslissend kenmerk voor de statutaire tewerkstelling. In concreto impliceert het vast dienstverband enkel nog dat aan de arbeidsrelatie een einde kan worden gemaakt op de wijzen omschreven in het statuut. Het houdt dus niet langer in dat men als ambtenaar bij dezelfde entiteit in dienst moet blijven gedurende de rest van zijn of haar loopbaan.¹²¹

Een beduidend element dat vervolgens sterk door de rechtspraak en rechtsleer naar voren werd en wordt geschoven is dat van de eenzijdige aanstelling.¹²² Zowel in uitspraken van het Hof van Cassatie als van de Raad van State ligt de nadruk op de eenzijdige aanstelling, dan wel de individuele benoeming van personeelsleden. In deze arresten wordt die eenzijdige aanstelling beschouwd als het onderscheidend criterium om vast te stellen of de betrokken arbeidsrelatie statutair, dan wel contractueel is.¹²³ Belangrijk op te merken daarbij is dat de arbeidsrelatie in

¹¹⁸ De ontslagregeling in arbeidsrecht verschilt hiervan dus aanzienlijk. Daarenboven wordt in het arbeidsrecht een clause waarbij een partij in een arbeidsovereenkomst afstand doet van zijn recht op ontslag nietig bevonden. Belangrijk verschil met de privaatrechtelijke sector ligt dus in het feit dat de mogelijkheden om een personeelslid te ontslaan uitdrukkelijk worden opgesomd en aangegeven terwijl in de privaatrechtelijke sector dit niet het geval is en de gronden voor ontslag ook veel ruimer zijn. A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 12-14

¹¹⁹ Het bestuur heeft namelijk de bevoegdheid om eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van een ambtenaar te wijzigen; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 17-18

¹²⁰ A. DE BECKER, "De kroniek van het Belgisch Ambtenarenrecht 1999-2008", *Rechtskundig Weekblad*, 2008-2009, afl. 28, 1158

¹²¹ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 17

¹²² De eenzijdige aanstelling en wijzigbaarheid duiden op het feit dat men als individu (personeelslid) niet over de mogelijkheid beschikt het statuut te betwisten en men zich alsook niet kan verzetten tegen eenzijdige wijzigingen van het statuut door de overheid. Als tegenprestatie krijgt men immers een vaste benoeming dat de garantie biedt dat ontslag enkel maar mogelijk is in de door het statuut omschreven gevallen. A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 27 e.v.

¹²³ A. DE BECKER, "De kroniek van het Belgisch Ambtenarenrecht 1999-2008", *Rechtskundig Weekblad*, 2008-2009, afl. 28, 1158; Cass. 13 juni 1973, Pas. 1973, I, 950

overheidsdienst dus ontstaat door een eenzijdige aanstelling van de ambtenaar en dus niet wordt gebaseerd op een wilsovereenstemming tussen twee partijen. In het arbeidsrecht is het eenzijdig wijzigen van de essentiële bestanddelen van een arbeidsovereenkomst evenwel uitgesloten.¹²⁴ Hiermee wordt dus in gegaan op het cruciale onderscheid dat er bestaat tussen de contractuele en statutaire arbeidsverhouding. Bij deze laatste is het immers mogelijk voor de overheid om onder meer de functie, de verloning, de arbeidsplaats en de tijd, alsook de arbeidsvoorwaarden eenzijdig te wijzigen, hetgeen onmogelijk wordt geacht in het arbeidsrecht.¹²⁵

Een ander gevolg van het onderscheid tussen vastbenoemde en contractueel aangeworven personeelsleden heeft betrekking op de toepassing van het tuchtrecht. Door Opdebeek en Coolsaet wordt opgemerkt dat het tuchtrecht enkel van toepassing is op statutair aangestelde personeelsleden, zolang het vast dienstverband in stand blijft. Tuchtstraffen kunnen echter slechts worden voorzien in de situatie dat er sprake is van een tuchtfeit of tuchtvergrijp. Meer concreet gaat het om inbreuken tegen de specifieke deontologie van de ambtenaren. Deze deontologie kan teruggevonden worden in meer algemene bronnen, zoals de grondwet, alsook in meer specifieke bronnen, waarbij kan gedacht worden aan de verschillende toepasselijke rechtspositieregelingen. Een voorbeeld van een deontologische plicht is de regel dat de ambtsuitoefening in beginsel op een loyale, zorgvuldige en integere wijze dient te gebeuren.¹²⁶

Als laatste kan gewezen worden op het algemeen en onpersoonlijk karakter van de regels die betrekking hebben op de rechtspositie van de ambtenaar. Meer concreet houdt dit in dat de staat consequent moet zijn en dat een wijziging van de rechten en plichten van ambtenaren enkel en alleen mogelijk wordt geacht wanneer dit wordt verantwoord in het belang van de dienst. Daarbij dient een mogelijke wijziging te gebeuren door middel van een algemene en onpersoonlijke aanpassing van de rechtspositie van alle betrokken personeelsleden.¹²⁷

Wat betreft de rechten en plichten van ambtenaren wordt er in beginsel vanuit gegaan dat deze personeelsleden, net zoals gewone burgers, recht hebben op de bescherming van bepaalde fundamentele rechten en vrijheden, daaronder inbegrepen ook de vrijheid van vereniging en vergadering.¹²⁸ Geen van deze rechten zijn echter absoluut, met het gevolg dat het mogelijk wordt geacht beperkingen op te leggen die specifiek voortvloeien uit het feit dat men ambtenaar is. Beperkingen aan deze grondrechten zijn echter maar wettig indien wordt voldaan aan drie voorwaarden, waaronder het feit dat de beperking bij wet moet worden voorzien. Daarnaast moet de

¹²⁴ In het arbeidsrecht kan de eenzijdige wijziging van een essentieel element van de arbeidsovereenkomst aanleiding geven tot een impliciet ontslag; A. DE BECKER, "De kroniek van het Belgisch Ambtenarenrecht 1999-2008", *Rechtskundig Weekblad*, 2008-2009, afl. 28, 1160

¹²⁵ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 33; A. DE BECKER, "De kroniek van het Belgisch Ambtenarenrecht 1999-2008", *Rechtskundig Weekblad*, 2008-2009, afl. 28, 1163

¹²⁶ I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, *Algemene beginselen van het ambtenarentuchtrecht*, Brugge, Die Keure, 2011, 157 e.v.

¹²⁷ In het algemeen zijn wijzigingen met individueel karakter niet toegelaten. Dit kan immers leiden tot een schending van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, alsook van het adagium 'patere legem quam ipse fecisti' A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 34; A. DE BECKER, "De kroniek van het Belgisch Ambtenarenrecht 1999-2008", *Rechtskundig Weekblad*, 2008-2009, afl. 28, 1160

¹²⁸ Evenwel kunnen zij geen rechten voor de toekomst afleiden alsook heeft een ambtenaar geen recht op het ongewijzigd behoud van zijn rechtstoestand; A. DE BECKER, "De kroniek van het Belgisch Ambtenarenrecht 1999-2008", *Rechtskundig Weekblad*, 2008-2009, afl. 28, 1163; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 234 e.v.

bepanking een wettig doel nastreven en dient ze te worden aangemerkt als noodzakelijk in een democratische samenleving.

Met betrekking tot de rechtspositie van de arbeidscontractanten zal men zich moeten wenden tot de Arbeidsovereenkomstenwet van 3 juli 1978.¹²⁹ In tegenstelling tot hetgeen geldt voor de statutaire tewerkstelling gaat het hier om een wederkerige overeenkomst waarbij de betrokken partijen zich ten aanzien van elkaar hebben verbonden iets te doen, te laten of juist te geven. Dit houdt dus in dat de overheid geen eenzijdig wijzigingen kan aanbrengen aan deze arbeidsovereenkomst. De overheid kan dus niet eenzijdig de rechten en plichten van deze contractueel aangeworven personeelsleden vastleggen.

Om nu vast te stellen of men te maken heeft met een statutaire, dan wel contractuele arbeidsrelatie moet worden nagegaan op welke wijze de overeenkomst in concreto tot stand is gekomen. Daarbij, rekening houdend met het feit dat de contractuele tewerkstelling als een uitzondering wordt aangemerkt en er een vermoeden van statutaire tewerkstelling bestaat, wordt verwacht dat het bestaan van een arbeidsovereenkomst wordt aangetoond aan de hand van een zekere en ondubbelzinnige wilsuiting. Ook de Raad van State heeft in die context aangegeven dat het bestaan van een arbeidsovereenkomst onbetwistbaar en vaststaand moet zijn.¹³⁰

In de praktijk worden er vandaag de dag echter steeds meer personeelsleden binnen de publieke sector aangeworven krachtens een arbeidsovereenkomst. Dit wordt onder meer mogelijk gemaakt door uit te gaan van een ruime interpretatie ten aanzien van de bepaalde uitzonderingsgronden. Het gevolg daarvan is dat de groep die niet geniet van het vast dienstverband en de bijhorende voordelen alsmaar groter wordt. Vandaar ook dat in verschillende lidstaten van de Europese Unie, waaronder ook in België, de vraag wordt gesteld naar een gelijkschakeling van beide vormen van tewerkstelling.¹³¹ Een gelijkschakeling van deze tewerkstellingsvormen zal wat betreft de materie van het stakingsrecht echter geen oplossing bieden. Ook al komt men tot een effectieve gelijkschakeling, toch zal dan alsnog moeten worden gezocht naar een evenwicht tussen het stakingsrecht enerzijds en de continuïteit van de openbare dienst anderzijds.

3. Het stakingsconcept

3.1. Inleiding

In België is geen wettelijke definitie terug te vinden van het concept 'staking'. Ook in de internationale verdragen en in de rechtspraak van de controleorganen bij deze verdragen wordt het begrip als zodanig niet eenduidig omschreven.¹³² Een van de kenmerken is vanzelfsprekend dat

¹²⁹ Wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, B.S. 22 augustus 1978; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 228

¹³⁰ R.v.St., *Demeulenaere*, 3 november 2003, nr. 124.954; A. DE BECKER, "De kroniek van het Belgisch Ambtenarenrecht 1999-2008", *Rechtskundig Weekblad*, 2008-2009, afl. 28, 1159

¹³¹ A. DE BECKER, "De invloed van de rechtspraak en de regelgeving van de Europese Unie op de rechtspositie van het Belgische overheidspersoneel", *CDPK*, 2010, 419-420

¹³² K. SALOMEZ, "Het grondrecht op collectieve actie", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *De grondwettelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 88; R. BLANPAIN, "Probleemstelling en

werknemers hun verplichting een arbeidsprestatie te leveren tijdelijk niet nakomen. Meer specifiek gaat het aldus om het tijdelijk niet-verrichten, dan wel de tijdelijke neerlegging, van de arbeid aangezien werknemers doorgaans niet de bedoeling hebben ontslag te nemen.¹³³ Suetens omschreef in het verleden de staking als *'een collectief en geconcentreerd, opzettelijk niet-verrichten van bedongen arbeid als dwangmiddel tot het bekomen van bepaalde voordelen, met de bedoeling aan de zijde der stakende werknemers de arbeid te hervatten zodra het beoogde doel is bereikt'*.¹³⁴ De staking wordt dus in die zin aangemerkt als een dwangmiddel waarover een coalitie van werknemers beschikt om haar specifieke eisen kracht bij te zetten.¹³⁵

De werkstaking wordt verondersteld een individueel recht te zijn dat echter op collectieve wijze moet worden uitgeoefend. Het collectieve karakter blijkt in eerste instantie uit het feit dat doorgaans een groep van werknemers deelnemen aan de werkweigering. Slechts op het moment dat voldoende werknemers deelnemen aan de betrokken staking, kan sprake zijn van afdoende druk om de gestelde eisen ingewilligd te zien worden. De staking is dus in eerste instantie een collectief gegeven.¹³⁶ Daarnaast kan het collectieve karakter ook afgeleid worden uit de collectieve inzet en het collectief belang van de werknemers, dat gemoeid is met een staking.¹³⁷ Evenwel mag niet uit het oog verloren worden dat de staking in feite te allen tijde een vrijwillig door de werknemers geschapen toestand betreft.¹³⁸

Vervolgens wordt aangegeven dat een werkstaking de stopzetting van arbeid veronderstelt.¹³⁹ Evenwel stelt zich de vraag of de stopzetting in dat kader geldt voor het geheel, dan wel voor het gedeeltelijk niet presteren van de bedongen arbeid. Het antwoord op deze vraag is van belang gezien bepaalde vormen van sociale actie een desorganisatie van arbeid en productie met zich meebrengen zonder dat sprake is van een gehele neerlegging van het werk. Hierbij wordt gedacht aan

begripsomschrijving", in ENGELS, C., *Werkstaking, lock-out en arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1988, 7; M. RIGAUX en J. PEETERS, "De werkstaking in het Belgisch arbeidsrecht", in HUMBLET P. en COX G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 55

¹³³ R. BLANPAIN, *Handboek van het Belgisch arbeidsrecht*, Gent, Story-Scientia, 1968, 403

¹³⁴ In eerste instantie moet de werkstaking beschouwd worden als een uitingsvorm van het arbeidsconflict. Suetens geeft daarbij aan dat een staking ook gezien kan worden als een vorm van eigenrichting en om die reden moeilijk in te passen is in een rechtssysteem. Wanneer werknemers van oordeel zijn dat het geldend recht niet meer beantwoordt aan de eisen van gerechtigdheid, trachten ze door middel van de aanwending van een dwangmiddel dat geldende recht te doen wijzigen; L.P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 13 e.v.

¹³⁵ Doorgaans wordt in die context verwezen naar de definiëring van Horion. Deze luidt als volgt: *'De staking is het zich collectief in gemeenschappelijk overleg onthouden van de uitvoering van de arbeid door een groep werknemers, met het onmiddellijk doel de normale gang van zaken in een of meer ondernemingen te belemmeren ten einde op de werkgevers, hetzij op derden druk uit te oefenen'*. RIGAUX, M., *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 71; J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 304

¹³⁶ M. RIGAUX en J. PEETERS, "De werkstaking in het Belgisch arbeidsrecht", in HUMBLET P. en COX G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 56

¹³⁷ Daarbij kan worden opgemerkt dat een collectief belang eventueel kan voortvloeien uit een individueel geval, denk bijvoorbeeld aan de afdanking van een syndicale afgevaardigde. R. BLANPAIN, "Probleemstelling en begripsomschrijving", in ENGELS, C., *Werkstaking, lock-out en arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1988, 7; R. BLANPAIN, *Handboek van het Belgisch arbeidsrecht*, Gent, Story-Scientia, 1968, 403-405

¹³⁸ M. RIGAUX en J. PEETERS, "De werkstaking in het Belgisch arbeidsrecht", in HUMBLET P. en COX G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 56

¹³⁹ M. RIGAUX en J. PEETERS, "De werkstaking in het Belgisch arbeidsrecht", in HUMBLET P. en COX G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 58

zogenaamde prikacties, langzaamaanacties en andere stiptheidsacties.¹⁴⁰ Volgens sommige auteurs kunnen dergelijke acties wel worden beschouwd als een vorm van staken aangezien bij de voornoemde acties de arbeidsprestaties niet worden verricht zoals ze bedongen zijn. Anderen, waaronder Blanpain, geven aan dat een staking een volledige stopzetting van de arbeid veronderstelt waardoor voornoemde acties niet als dusdanig kunnen worden aangemerkt.¹⁴¹ Desalniettemin kan worden vastgesteld dat indien men ervan uitgaat dat dergelijke stiptheidsacties niet onder het stakingsconcept vallen, deze dan nog kunnen worden gekaderd binnen het concept van de vrijheid van syndicale actie.¹⁴²

De staking in de publieke sector wordt dan weer aangemerkt als bijzonder omwille van haar specifieke aard. In de private sector heeft een staking immers slechts uitwerking tussen particulieren onderling en heeft men met name tot doel de werkgevers tot toegeven te dwingen omwille van het geldelijk verlies dat de staking voor hen teweegbrengt. In de publieke sector daarentegen raakt een staking niet alleen de werkgever, zijnde de overheid, maar ook de burgers. Een staking uitgaande van het overheids personeel heeft per slot van rekening tot gevolg dat de werking van een bepaalde openbare dienst, die juist ter behartiging van een bepaalde collectieve behoefte werd ingericht, wordt stilgelegd.

3.2. Het ruimer concept van de collectieve actie

Het recht van werknemers om collectieve acties te voeren ter verdediging van hun belangen is ruimer dan het louter stakingsconcept of de actie waarmee de arbeid volledig stil wordt gelegd. Hierbij kan verwezen worden naar artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest waarin gewag wordt gemaakt van het recht op collectieve actie, met inbegrip van het stakingsrecht. Het recht te staken kan dus worden beschouwd als een species van het algemeen en internationaal gewaarborgd recht op collectieve actie. Bijzondere vormen van sociale actie waaronder de bedrijfsbezetting, de lock-out en verschillende stiptheidsacties kunnen aldus in principe worden ondergebracht onder dit ruimer gewaarborgd recht.¹⁴³

3.3. Verschillende types van stakingen

Hoewel zelden uitdrukkelijk op het onderscheid wordt gewezen, zijn er over het algemeen verschillende types van werkstakingen aan te merken.

In eerste instantie kan een indeling worden gemaakt naargelang het doel van de betrokken staking. Zo is er de professionele werkstaking die plaatsgrijpt naar aanleiding van sociale of socio-

¹⁴⁰ M. RIGAUX en J. PEETERS, "De werkstaking in het Belgisch arbeidsrecht", in HUMBLET P. en COX G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 58-59

¹⁴¹ K. SALOMEZ, "Het grondrecht op collectieve actie", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *De grondwettelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 90

¹⁴² Hetgeen tevens onder te brengen is onder artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest; M. RIGAUX en J. PEETERS, "De werkstaking in het Belgisch arbeidsrecht", in HUMBLET P. en COX G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 59

¹⁴³ Voor meer informatie inzake de bedrijfsbezetting en uitsluiting als bijzondere vormen van sociale actie zie: W. RAUWS, "De bedrijfsbezetting", in W. RAUWS, "De bedrijfsbezetting", in HUMBLET P. en COX G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 285 e.v.; P. Humblet, "Een vergeten actiemiddel: de uitsluiting ofte lock-out", in HUMBLET P. en COX G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 322 e.v.

economische beweegredenen. Dit soort staking houdt doorgaans verband met arbeids- en loonsvoorwaarden die men wil verbeteren of die men juist wil behouden. Daarnaast is er de solidariteitsstaking die erop gericht is de acties van andere stakers te steunen. Binnen dezelfde groep wordt tevens verwezen naar de politieke werkstaking gericht tegen de overheid. Dit soort staking houdt doorgaans geen enkel verband met enige professionele activiteit.

Vervolgens kan een onderscheid worden gemaakt naargelang de vorm van de staking. In deze context maakt men een differentiatie tussen een zogenaamde wilde staking en een geregelde staking. Het verschil tussen beide is dat in het laatste geval er vanuit wordt gegaan dat de vooropgestelde vormen en voorwaarden werden nageleefd, hierbij denken we aan het naleven van bepaalde verplichtingen in kader van het onderhandelen, het naleven van de aanzeggingstermijnen en dergelijke meer.

Daarnaast speelt ook de omvang van de staking een rol. In die context wordt specifiek gekeken naar het aantal getroffen ondernemingen, de geografische spreiding, alsook naar de deelname van het aantal vakorganisaties aan de staking.

Als laatste kan gekeken worden naar de gehanteerde stakingstechniek. Zo spreekt men van een klassieke werkstaking wanneer het werk volledig wordt neergelegd en de werkplaatsen effectief worden verlaten. Daarnaast zijn er nog andere stakingstechnieken zoals stiptheidsacties waarbij men overgaat tot het 'overdreven' naleven van de werkvoorschriften, alsook het lijdelijk verzet waarbij men verwijst naar langzaamaanacties en gedeeltelijke werkweigeringen.¹⁴⁴

3.4. Het onderscheid ten aanzien van de politieke staking

De figuur van de politieke staking neemt in het geheel van de stakingsproblematiek een aparte plaats in aangezien deze vorm van staken zich uitdrukkelijk richt tegen de overheid. Naessens definieert het concept als volgt: '*het gaat om elke stakingsactie tegen een maatregel van de wetgevende macht, waaraan de regering haar steun verleent of die zij althans niet bij machte is te beletten*'.¹⁴⁵

In de rechtsleer worden in dat kader twee specifieke types van politieke stakingen van elkaar onderscheiden.¹⁴⁶ In eerste instantie kan het gaan om een staking gericht tegen de overheid met een doel dat van politieke aard is. De staking wordt in dat geval gemotiveerd door eisen met een expliciet politieke strekking. Deze eisen houden dus geen verband met enige professionele doelstellingen. Daarnaast spreekt men ook van een politieke staking in het geval het gaat om een staking gericht tegen de overheid met een doel dat van sociale aard is, zonder partijpolitieke

¹⁴⁴ R. BLANPAIN, *Handboek van het Belgisch arbeidsrecht*, Gent, Story-Scientia, 1968, 404 e.v.; L.P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 31 e.v.

¹⁴⁵ A. NAESSENS, "De politieke staking", in BLANPAIN, R., *De werkstaking in de welvaartstaat*, Leuven, Universitaire Boekhandel, 1966, 56

¹⁴⁶ Suetens definieert de politieke staking als zijnde '*een werkstaking tegen de overheid als dusdanig: d.i. tegen de wetgevende macht*'. L.P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 230; F. DORSSEMONT, "Niet elke staking tegen de overheid is een politieke staking", *De Juristenkrant*, 2005, nr. 115

intenties.¹⁴⁷ Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen in de situatie dat de overheid voorziet in een reglementering van arbeidsvoorwaarden waarna de werknemers besluiten over te gaan tot een staking om alzo gunstigere voorwaarden te bekomen. Dergelijke staking is gericht tegen de overheid in haar hoedanigheid als wetgever en dus niet in haar hoedanigheid als werkgever.¹⁴⁸

Ten aanzien van een staking uitgaande van de zogenaamde openbare werknemers moet er evenwel worden op gewezen dat in dergelijke situaties de staking gericht is tegen de overheid als werkgever en niet tegen de overheid als gezagsdrager.¹⁴⁹ Dergelijke vorm van staken, kan aldus niet worden gekwalificeerd als een politieke staking. De professionele staking uitgaande van de openbare werknemers is immers niet rechtstreeks gericht op het uitoefenen van druk op de wetgevende macht, hetgeen juist de politieke staking kenmerkt. Een staking van ambtenaren ten aanzien van de overheid als werkgever wordt dan ook aangemerkt als een zuivere professionele staking.¹⁵⁰

In die context moet er tevens worden op gewezen dat zuiver politieke stakingen niet binnen de bescherming van artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest vallen aangezien het recht op collectieve actie in die context wordt opgevat als een middel om de onbelemmerde uitoefening van het recht op collectief onderhandelen van werknemers en werkgevers te waarborgen.¹⁵¹

Politieke stakingen verschillen dus in belangrijke mate van de staking van het overheidspersoneel waar het in deze thesis om gaat. Daarenboven worden deze politieke stakingen aangemerkt als onrechtmatig aangezien deze schade berokkenen aan de overheid die niet bij machte is de gestelde eisen in te willigen. Bovendien worden voldoende middelen ter beschikking gesteld aan de burgers om op een rechtmatige wijze druk uit te oefenen op de wetgevende organen.¹⁵² Het aangrijpen van de politieke staking wordt aldus ongeoorloofd bevonden.

4. Stakingsrecht als sociaal grondrecht

4.1. Algemeen

In de rechtsleer worden sociale grondrechten doorgaans omschreven als het geheel van subjectieve rechten die op een bepaald moment in het bijzonder in het recht worden erkend en gewaarborgd, met name omdat zij worden beschouwd als wezenlijke voorwaarden om als persoon in waardigheid

¹⁴⁷ F. DORSSEMONT, "Niet elke staking tegen de overheid is een politieke staking", *De Juristenkrant*, 2005, nr. 115

¹⁴⁸ Een voorbeeld van het eerste type betreft de politieke staking naar aanleiding van de Koningskwestie. De algemene werkstaking in België tegen de eenheidswet in december 1960 en januari 1961 is een voorbeeld van een politieke staking met een doel van sociale aard. L.P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 32 e.v.; A. NAESSENS, "De politieke staking", in BLANPAIN, R., *De werkstaking in de welvaartstaat*, Leuven, Universitaire Boekhandel, 1966, 54

¹⁴⁹ Voor ambtenaren is in beginsel een politieke staking onvereenigbaar met het bijzonder karakter van hun dienstverhouding; L.P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 234

¹⁵⁰ L.P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 34 en 222; A. NAESSENS, "De politieke staking", in BLANPAIN, R., *De werkstaking in de welvaartstaat*, Leuven, Universitaire Boekhandel, 1966, 55

¹⁵¹ K. SALOMEZ, "Het grondrecht op collectieve actie", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *De grondwettelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 91

¹⁵² L.P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 34 en 225-231

te kunnen leven en zich in de samenleving te ontplooiën. Het betreft fundamentele normen die bepaalde zekerheden bieden en die worden neergelegd in de rechtsnormen aan dewelke het hoogst formele gezag toekomt. Het begrip 'sociaal grondrecht' moet ruim worden geïnterpreteerd in die zin dat het betrekking heeft op verschillende materies waarbij we denken aan onder meer leefmilieu en culturele ontplooiing, alsook juridische bijstand.¹⁵³

De zogenaamde sociale grondrechten kunnen echter niet worden aangemerkt als absoluut.¹⁵⁴ Ze zijn eerder plaats- en tijdsgebonden en om die reden worden ze beschreven als zijnde 'dynamisch', dan wel 'evolutief'. Deze grondrechten mogen aldus niet restrictief worden geïnterpreteerd. Er moet juist te allen tijde rekening worden gehouden met de omstandigheden, de actuele context, dan wel met de te verwachten ontwikkelingen. Deze progressiviteit of dynamiek veronderstelt dat de inhoud van deze grondrechten veranderlijk is; een strikte afbakening is dan ook niet gewenst. Maes geeft in deze context aan dat hoewel de verschijningsvorm onderhevig is aan evoluties, de kern van deze rechten onaantastbaar blijft. Een sociaal grondrecht is dus geen statisch gegeven en moet te allen tijde bekeken worden in het licht van de verschillende levensbeschouwingen en maatschappijopvattingen.¹⁵⁵

In deze context wordt tevens herhaaldelijk gewezen op de formele en materiële omschrijving van het begrip 'grondrecht'. In materiële zin gaat het om, zoals reeds aangegeven, het geheel van subjectieve rechten die in het recht in het bijzonder worden erkend en gewaarborgd. In formele zin gaat het om de rechtsnormen die we uitdrukkelijk terug vinden in de Grondwet.¹⁵⁶ Van Wissen geeft daarbij aan dat van zodra fundamentele rechten in akten van hogere rang worden neergeschreven, zij kunnen worden aangemerkt als 'grondrechten'.¹⁵⁷ Ook Rimanque geeft een gelijkaardige omschrijving in die zin dat het gaat om een verzameling van subjectieve rechten die in een rechtsorde zo belangrijk worden geacht, dat ze zijn neergeschreven in juridische instrumenten die de hoogste rang bekleden in de hiërarchie der rechtsnormen.¹⁵⁸ Binnen dat kader denken we niet alleen aan de Grondwet maar spelen ook internationale verdragen aldus een belangrijke rol.

4.2. Ontwikkeling

Na de Tweede Wereldoorlog neemt de aandacht voor de sociale grondrechten toe. Ieder mens maakt immers aanspraak op bepaalde rechten. In de rechtsleer wordt in die context dan ook aangehaald dat de evolutie richting welvaartsstaat een belangrijke invloed heeft gehad op de ontwikkeling van

¹⁵³ M. STROOBANT, *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 94; C. DENEVE, "Ontwikkeling op het internationale en Europese vlak", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 171

¹⁵⁴ K. RIMANQUE, "Nationale bescherming van grondrechten", *T.B.P.*, 1981, 35

¹⁵⁵ M. STROOBANT, *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 61; G. J. M. VAN WISSEN, *Grondrechten*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1992, 3; G. MAES, "Twintig jaar sociale grondrechten in de Grondwet: Overzicht van de doctrine", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 150

¹⁵⁶ P. HUMBLET en G. COX (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 67; W. RAUWS, "Niet de ver-van-mijn-bed-show: sociale grondrechten en de praktijk" in VAN EECKHOUTTE, W. en RIGAUX, M., *Sociaal recht: niets dan uitdagingen*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 798-799

¹⁵⁷ G. J. M. VAN WISSEN, *Grondrechten*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1992, 1

¹⁵⁸ K. RIMANQUE, "Nationale bescherming van grondrechten", *T.B.P.*, 1981, 33

deze categorie grondrechten.¹⁵⁹ Immers, zoals reeds aangegeven, wijzigde onder meer ten gevolge van de industriële revolutie de opvatting wat betreft de staatstaken. De overheid krijgt een veeleer actieve rol toegewezen en wordt verwacht in te staan voor de welvaart en het welzijn van haar burgers. Kenmerkend in deze periode is de opkomst van de sociale rechtsstaat wat de overtuiging met zich mee bracht dat ook aandacht hoorde te worden gegeven aan een menswaardig bestaan, waaronder enkele basisrechten worden begrepen zoals het recht op voedsel, een woning en arbeid.¹⁶⁰

4.3. Te onderscheiden van de klassieke grondrechten

Deze sociaal-economische grondrechten worden geplaatst naast de zogenaamde klassieke grondrechten. Binnen deze laatste situeren zich de burgerlijke en politieke grondrechten, beter bekend als de grondrechten van de eerste generatie. Deze klassieke grondrechten kunnen we onder meer terug vinden in het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en omvatten bij wijze van voorbeeld de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van onderwijs en het stemrecht. Traditioneel wordt verondersteld dat deze categorie van grondrechten de overheid verplicht zich te onthouden om alzo de individuele vrijheid te beschermen. Ze worden om die reden dan ook regelmatig gekenmerkt als waarborgnormen, dan wel afweerrechten.

Met betrekking tot de sociaal-economische rechten wordt aangenomen dat de overheid actief tussenkomt en ingrijpt om de bescherming van deze rechten te verzekeren. In die context spreekt men van zogenaamde instructienormen. Omdat deze grondrechten van latere datum zijn, worden ze aangemerkt als grondrechten van de tweede generatie. De overheid is daarbij aldus verplicht maatregelen te nemen ter bescherming van de individuele vrijheid. Het gaat in die context om onder meer het recht op huisvesting en sociale zekerheid, alsook het recht op arbeid.¹⁶¹

Het onderscheid tussen beide categorieën van grondrechten kan bepaalde juridische gevolgen met zich meebrengen, met name op het vlak van afdwingbaarheid. Waar de klassieke grondrechten voorzien in afdwingbare subjectieve rechten die terug te vinden zijn in internationale verdragen waaraan doorgaans directe werking wordt toegekend, hebben de sociale grondrechten een lager rechtsgehalte. Bij deze laatste categorie betreft het grondrechten die niet rechtstreeks via een rechter kunnen worden afdwongen, alsook zullen de bepalingen van internationale verdragen waarin deze worden omschreven geen directe werking hebben. Rauws verwijst in die context naar het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Van beide verdragen wordt aangenomen dat deze directe werking hebben. Aan het Europees Sociaal Handvest en het International Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten wordt daarentegen geen rechtstreekse werking toegekend. Artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest vormt wat dat betreft een uitzondering. Aan dit artikel wordt immers wel directe werking toegekend aangezien het artikel zelf voldoende

¹⁵⁹ Het welzijn van volk kon niet worden verwaarloosd; F. VLEMMINX, *Het profiel van de sociale grondrechten*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1994, 147

¹⁶⁰ G. J. M. VAN WISSEN, *Grondrechten*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1992, 16

¹⁶¹ F. VLEMMINX, *Het profiel van de sociale grondrechten*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1994, 148; M. RIGAUX, "De scharnierfunctie van art. 23 G.W.", in STROOBANT M., *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 113; W. RAUWS, "Niet de ver-van-mijn-bed-show: sociale grondrechten en de praktijk" in VAN EECKHOUTTE, W. en RIGAUX, M., *Sociaal recht: niets dan uitdagingen*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 800

duidelijk en precies werd omschreven en het aldus in beginsel voldoet aan de voorwaarden om rechtstreekse werking te verkrijgen.¹⁶²

Evenwel moet voorgaand omschreven onderscheid genuanceerd worden. In de situatie dat de uitoefening van een klassiek grondrecht dreigt te worden bemoeilijkt, zal de overheid immers ook verwacht worden actief op te treden om de grondrechten en hun uitoefening te waarborgen. Het is denkbaar dat zowel voor de klassieke als de sociale grondrechten de overheid zich de ene keer onthoudend opstelt en de andere keer ook daadwerkelijk ingrijpt indien dat nodig zou blijken. Daarenboven werden reeds een aantal sociale grondrechten ingeschreven in de Grondwet wat aangeeft dat ook deze rechten een waarborgkarakter kunnen hebben.¹⁶³

Hoewel nog wordt gewezen op de verschillen tussen beide categorieën van grondrechten, moge het duidelijk zijn dat dit onderscheid allerminst absoluut is. Beide categorieën van rechten dragen immers bij tot de realisatie van een menswaardig bestaan. Indien men het strikte onderscheid doortrekt, dan moet worden vastgesteld dat sociale grondrechten, zoals het recht op sociaal overleg, vakbondsvrijheid en het stakingsrecht eerder op te vatten zijn als afweerrechten, in die zin dat de overheid zich moet onthouden van elke vorm van overheidregulering. Vanuit die invalshoek vallen deze grondrechten dan ook onder de categorie van de klassieke grondrechten.¹⁶⁴

4.4. Zowel op internationaal als nationaal niveau

Op internationaal vlak werden de fundamenteën gelegd voor zowel de sociale, alsook de economische en culturele grondrechten. Verschillende verdragen zijn in die context van belang. Hierbij kan gedacht worden aan de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Culturele en Sociale Rechten en het Europees Sociaal Handvest.¹⁶⁵

Ook op nationaal niveau zien we het bewustzijn ten aanzien van sociale grondrechten progressief toenemen. Reeds vanaf de jaren '50 werden immers herhaaldelijk pogingen ondernomen om sociale grondrechten op te nemen in de Grondwet. De verschillende initiatieven bleven echter lange tijd zonder gevolg.¹⁶⁶ Het duurde immers tot 1994 vooraleer daadwerkelijk een artikel in de Grondwet

¹⁶² W. RAUWS, "Niet de ver-van-mijn-bed-show: sociale grondrechten en de praktijk" in VAN EECKHOUTTE, W. en RIGAUX, M., *Sociaal recht: niets dan uitdagingen*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 800-801

¹⁶³ M. RIGAUX, "De scharnierfunctie van art. 23 G.W.", in STROOBANT M., *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 114; W. RAUWS, "Niet de ver-van-mijn-bed-show: sociale grondrechten en de praktijk" in VAN EECKHOUTTE, W. en RIGAUX, M., *Sociaal recht: niets dan uitdagingen*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 802-803

¹⁶⁴ Rauws zelf geeft aan dat het recht op collectief onderhandelen, het recht op vakbondsvrijheid en het recht op staking als klassieke burgerrechtelijke afweerrechten moeten worden aangemerkt; W. RAUWS, "Niet de ver-van-mijn-bed-show: sociale grondrechten en de praktijk" in VAN EECKHOUTTE, W. en RIGAUX, M., *Sociaal recht: niets dan uitdagingen*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 807-809

¹⁶⁵ Met betrekking tot het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten moet worden opgemerkt dat het ECOSOC-Comité niet akkoord gaat met de stelling dat de bepalingen van dit verdrag geen directe werking kunnen hebben. Bepaalde artikelen, namelijk deze van 8 tot en met 13, komen daarvoor wel degelijk in aanmerking, zo stelt aldus het Comité. Daarnaast zijn ook de overeenkomsten tot stand gekomen binnen het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie van belang alsook het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. G. MAES, "Twintig jaar sociale grondrechten in de Grondwet: Overzicht van de doctrine", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 142

¹⁶⁶ G. MAES, "Twintig jaar sociale grondrechten in de Grondwet: Overzicht van de doctrine", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 140; M. STROOBANT, "Sociale en economische grondrechten in de Belgische Grondwet,

werd opgenomen dat aldus betrekking had op sociale grondrechten als dusdanig. De parlementaire werkzaamheden werden bemoeilijkt door onder meer een gebrek aan belangstelling. Daarnaast vreesde de beleidsvoerders niet in staat te zijn de bedoelde sociale grondrechten voldoende te concretiseren, alsook werd de vraag gesteld naar de juridische meerwaarde van een opname in de Grondwet gezien reeds op internationaal en Europees niveau werd voorzien in een voldoende waarborging van deze sociale grondrechten.¹⁶⁷ Deze, en nog andere oorzaken, leidde ertoe dat het vijf jaar heeft geduurd alvorens artikel 24bis, huidig artikel 23, in de Grondwet werd opgenomen. De belangrijkste argumenten voor een opname in de Grondwet hadden met name betrekking op de nabijheid en kenbaarheid van de rechten voor de burger. Daarnaast zou het leiden tot een betere bescherming en zou het de ultieme erkenning uitmaken van de sociale grondrechten als zodanig.¹⁶⁸ Met de invoering van artikel 24bis, huidig artikel 23, in de Grondwet werd tevens onrechtstreeks in België het principe van de rechtsstaat erkend, zo stelt Rauws.¹⁶⁹ Hierbij werd tegemoet gekomen aan de maatschappelijke evolutie merkbaar op het internationale toneel en werd dus voorzien in een juridische verankering van een aantal fundamentele waarden waaraan belang werd en wordt gehecht in onze samenleving.¹⁷⁰ Daarbij werd het recht van eenieder op een menswaardig leven als primair grondrecht omschreven. Huidig artikel 23 van de Grondwet luidt als volgt:

"Ieder heeft recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid:

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidsspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie en collectief onderhandelen;

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

wordingsgeschiedenis van artikel 23: het Akkoord van 'Le Ry d'Ave' Rochefort", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 20-36

¹⁶⁷ M. STROOBANT, *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 92; G. MAES, "Twintig jaar sociale grondrechten in de Grondwet: Overzicht van de doctrine", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 142; G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 394-396, 400-403; M. RIGAUX, "Sociale grondrechten in de Belgische Grondwet", in STROOBANT M., *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 13

¹⁶⁸ In de praktijk kan niet ontkend worden dat wel degelijk de wil aanwezig was om een degelijk sociaal beleid te voeren; M. RIGAUX, "De scharnierfunctie van art. 23 G.W.", in STROOBANT M., *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 109; G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 397-399

¹⁶⁹ W. RAUWS, "Niet de ver-van-mijn-bed-show: sociale grondrechten en de praktijk" in VAN EECKHOUTTE, W. en RIGAUX, M., *Sociaal recht: niets dan uitdagingen*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 821

¹⁷⁰ Zie o.m. G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 396

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.”

Uit de parlementaire voorbereidingen blijkt duidelijk dat het niet de bedoeling was aan het voornoemde artikel directe werking toe te kennen.¹⁷¹ Het is aldus niet onmiddellijk uitvoerbaar met als gevolg dat een burger zich in beginsel ook niet rechtstreeks kan beroepen op de beschermde rechten. Het valt voor het overige enigszins buiten de omvang van dit werk in te gaan op bepaalde kenmerken van dit artikel waarbij we denken aan onder meer het toepassingsgebied *ratione personae* en de zogenaamde standstill-bepaling. Dergelijke aspecten worden dus buiten beschouwing gelaten.¹⁷²

Weliswaar van belang is het derde lid van artikel 23 van de Grondwet. Dit onderdeel wordt doorgaans aangemerkt als een soort van exemplatieve catalogoog van economische, sociale en culturele grondrechten. Belangrijke bron bij de totstandkoming hiervan was uiteraard het Europees Sociaal Handvest.¹⁷³

4.5. Het stakingsrecht in het bijzonder

Met betrekking tot het stakingsrecht moeten evenwel enkele bijzonderheden worden opgemerkt. Immers, anders dan artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest, wordt in artikel 23 van de Grondwet in zijn geheel niet verwezen naar het stakingsrecht, dan wel naar het recht op collectieve actie. Nochtans verwijzen de wetsvoorstellen van Stroobant en Blanpain in 1988 naar de opname van dergelijk grondrecht in de Grondwet. Zo stelt Stroobant dat *'het wenselijk is dat de overheid het principiële recht zou aanvaarden om arbeidsgeschillen op te lossen door toedoen van collectief optreden, met inbegrip van het stakingsrecht'*. Ook Blanpain legde in zijn voorstel de nadruk op het recht tot staken waarbij hij de stelling poneerde dat het recht op collectief onderhandelen, zonder de mogelijkheid strijdmiddelen aan te wenden zoals de staking, in feite neerkomt op collectief bedelen. Hij aanvaardde in die context wel dat een uitdrukkelijke erkenning van het stakingsrecht, in navolging van het Europees Sociaal Handvest, gepaard kon gaan met de mogelijkheid voor de overheid te voorzien in uitzonderingen ten aanzien van bepaalde werknemers, dan wel ten aanzien van bepaalde activiteiten.¹⁷⁴

Ondanks aldus de verschillende voorstellen waarin het recht tot staken werd aangemerkt als onderdeel van die catalogoog van grondrechten, werd het aldus niet opgenomen in de Grondwet.¹⁷⁵ De reden die daarvoor wordt aangegeven is dat er zekere vrees uitging en uitgaat van zowel de overheid als de vakbonden dat het opnemen van het stakingsrecht aanleiding zou geven tot een

¹⁷¹ M. STROOBANT, *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 93; M. RIGAUX, "De scharnierfunctie van art. 23 G.W.", in STROOBANT M., *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 113

¹⁷² Voor meer informatie hieromtrent kan gekeken worden naar o.m. G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 393 e.v.

¹⁷³ G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 425; M. STROOBANT, "Sociale en economische grondrechten in de Belgische Grondwet, wordingsgeschiedenis van artikel 23: het Akkoord van 'Le Ry d'Ave' Rochefort", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 49

¹⁷⁴ Voorstel van 19 september 1988, Senaat, 100-10/1° ingediend door R. BLANPAIN; Voorstel van 19 december 1988, Senaat, 100-10/2° ingediend door M. STROOBANT

¹⁷⁵ Ook over het onderhandelingsrecht van ambtenaren werd niets vermeld, hoewel het duidelijk moge zijn dat dit recht ook aan ambtenaren werd toegekend; M. STROOBANT, *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 87

debat over de grenzen en afbakening ervan, alsook tot een discussie omtrent de mogelijke beperkingen in die context. Om onenigheden te vermijden besliste de Belgische grondwetgever dus het recht als zodanig niet op te nemen in de Grondwet.¹⁷⁶

Hoewel het stakingsrecht in verschillende internationale verdragen werd erkend als sociaal grondrecht, waarbij we denken aan artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest en artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, werd in België aldus niet overgegaan tot de grondwettelijke verankering van dit recht. Dorssemont geeft in die context aan dat nu evenwel niet kan worden gearchtueerd dat de erkenning van economische, sociale of culturele rechten het stakingsrecht geheel niet zou omvatten aangezien, ook in België, de rechtstreekse werking van artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest wel degelijk wordt aangenomen en verondersteld.¹⁷⁷ Daarenboven erkende de Nederlandse Hoge Raad in het verleden naar aanleiding van acties bij de Nederlandse Spoorwegen het stakingsrecht als sociaal grondrecht. Het stakingsrecht, dan wel het recht op collectieve actie, geheel niet aanmerken als een sociaal grondrecht wegens het ontbreken van een grondwettelijke basis, is mijn inziens een brug te ver. Het moge wel duidelijk zijn dat de bekrachtiging van het Europees Sociaal Handvest waarin het recht om te staken als sociaal grondrecht werd opgenomen hier richtinggevend is.

¹⁷⁶ M. STROOBANT, *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 86-87; M. STROOBANT, "Sociale en economische grondrechten in de Belgische Grondwet, wordingsgeschiedenis van artikel 23: het Akkoord van 'Le Ry d'Ave' Rochefort", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 53; W. RAUWS, "Niet de ver-van-mijn-bed-show: sociale grondrechten en de praktijk" in VAN EECKHOUTTE, W. en RIGAUX, M., *Sociaal recht: niets dan uitdagingen*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 837

¹⁷⁷ Tilstra geeft in die context aan dat het collectief actierecht in feite niet beantwoordt aan de karakteristieken van een sociaal grondrecht. Het waarborgt immers dat de sociale partners zelf hun conflicten oplossen, zonder tussenkomst van de overheid. Een gelijkaardige redenering wordt aangegeven door Rauws. Hij definieert het stakingsrecht als een klassiek burgerrechtelijk afweerrecht. L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 130-133; W. RAUWS, "Niet de ver-van-mijn-bed-show: sociale grondrechten en de praktijk" in VAN EECKHOUTTE, W. en RIGAUX, M., *Sociaal recht: niets dan uitdagingen*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 807-809; F. DORSSEMONT, "Collective action in Belgium. Looking for the Right to Strike.", in ALES, E., en NOVITZ, T. (eds.), *Collective action and fundamental freedoms in Europe: striking the balance*, Antwerp, Intersentia, 2010, 12-13; P. HUMBLET en G. COX (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 68-70

Deel IV. Grondslag van het stakingsrecht en beperkingen daarvan

1. Inleiding

Uit voorheen geschetste historiek blijkt duidelijk dat in België, buiten een impliciete erkenning middels artikel 18 van het APKB, geen grondwettelijke of wettelijke bepaling voorhanden is ter ondersteuning van het stakingsrecht voor ambtenaren als zodanig. Dit heeft tot gevolg dat internationale rechtsinstrumenten een belangrijke rol spelen gezien in het internationaal recht het stakingsrecht wel uitdrukkelijk werd en wordt erkend en dat voor zowel werknemers als voor ambtenaren. In die context zal achtereenvolgens gekeken worden naar de IAO Conventies nrs. 87 en 98, het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (ECOSOC-Verdrag) en het Europees Sociaal Handvest (ESH). Deze bepalingen zullen worden toegelicht, alsook is het de bedoeling telkens aan te geven welke beperkingen zij toelaten op het stakingsrecht. Dit is van belang gezien men te allen tijde zal moeten rekening houden met de internationaal toelaatbare beperkingen wil een begrenzing van het stakingsrecht van ambtenaren in België rechtmatig zijn.

2. Nationaal

Het stakingsrecht wordt in België impliciet erkend via de bepalingen van het APKB van 1994 en het APKB van 2000.¹⁷⁸ Artikel 18 van het APKB geeft immers aan dat deelname van aan een georganiseerde werkonderbreking slechts voor de ambtenaar het verlies van wedde tot gevolg kan hebben. Voor ambtenaren die onder het toepassingsgebied van deze regelgeving vallen, werd het stakingsrecht aldus impliciet erkend.¹⁷⁹ Voor arbeidscontracten bij de federale overheidsdienst werd een gelijkaardige bepaling uitgevaardigd bij Koninklijk Besluit van 19 november 1998. In artikel 5 van dit Koninklijk Besluit wordt aangegeven dat contractanten geen recht hebben op wedde bij deelname aan een georganiseerde werkonderbreking. Zij behouden evenwel hun rechten op een bevordering in de weddeschaal.¹⁸⁰ Voor de overige statutaire personeelsleden en arbeidscontracten actief in de publieke sector kan evenwel geen gelijkaardige regeling worden gevonden. Dit behoeft echter geen onoverkomelijk probleem te zijn gezien de erkenning van de directe werking van artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest.

¹⁷⁸ Koninklijk besluit van 2 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, B.S. 9 januari 2001; B. LOMBAERT, I. MATHY en V. RIGODANZO, *Éléments du droit de la fonction publique*, Waterloo, Kluwer, 2007, 178

¹⁷⁹ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 570; P. HUMBLET en R. JANVIER, "Een volgende generatie over staking en opeising in de publieke sector", in X (ed.), *Liber amicorum Roger Blanpain*, Brugge, Die Keure, 1998, 339

¹⁸⁰ Koninklijk Besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen, B.S. 28 november 1998; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 570

3. Internationaal

3.1. IAO Conventies nrs. 87 en 98

3.1.1. Een impliciete erkenning van het recht tot staken

Beide conventies werden door België geratificeerd en hebben daarmee een bepaalde rechtskracht verkregen.¹⁸¹ Deze conventies garanderen de syndicale vrijheid en voorzien tevens in een recht op collectieve onderhandelingen.¹⁸² Het recht op collectieve actie kan evenwel niet uitdrukkelijk worden teruggevonden in deze conventies. Weliswaar heeft het Comité van experts van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) in het verleden verklaard dat ook het recht op collectieve actie tevens wordt gegarandeerd door conventie nr. 87, mede omwille van de voor de hand liggende band tussen de syndicale vrijheid, het collectief onderhandelen en het recht op collectieve actie. De bepalingen inzake syndicale vrijheid uitgaande van de IAO bevatten aldus een impliciete erkenning van het recht tot staken.¹⁸³ Het Freedom of Association Committee (FAC) heeft in die context uitdrukkelijk aangegeven het stakingsrecht van alle werkenden te erkennen, ambtenaren inbegrepen.¹⁸⁴

3.1.2. Beperkingen

3.1.2.1. Beperkingen op basis van Conventie nr. 87

Artikel 9 van Conventie nr. 87 geeft het volgende aan:

"To the extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulations."

¹⁸¹ Evenwel wordt aangenomen dat de bepalingen van deze conventies geen directe werking hebben. Men kan er zich dus niet rechtstreeks op beroepen voor de nationale rechter. Om direct inroepbaar te zijn voor de nationale hoven en rechtbanken, wordt verondersteld dat de verdragsbepaling voldoende duidelijk en nauwkeurig werd omschreven (objectief criterium), alsook dat de verdragsluitende partijen de bedoeling hebben gehad om subjectieve rechten en plichten in hoofde van het individu te vestigen (subjectief criterium). L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 142; K. SALOMEZ, "Het grondrecht op collectieve actie", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *De grondwettelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 84; Conventie nr. 87 betreffende de syndicale vrijheid en de bescherming van het syndicaal recht, 9 juni 1948, door de Algemene Conferentie der Internationale Arbeidsorganisatie aangenomen te San-Francisco; Conventie nr. 98 betreffende het recht van organisatie en collectief overleg, 1 juli 1949, door de Algemene Conferentie der Internationale Arbeidsorganisatie aangenomen te San-Francisco; Beide verdragen werden door België in het verleden geratificeerd, zie o.m. Wet van 13 juli 1951 houdende de goedkeuring van het Internationaal Verdrag (nr. 87) betreffende de syndicale vrijheid en de bescherming van het syndicaal recht, aangenomen door de Algemene Conferentie der Internationale Arbeidsorganisatie, te San-Francisco, op 9 juli 1948, B.S. 16 januari 1952

¹⁸² C. DENEVE, "Ontwikkelingen op het internationale en Europese vlak", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 172

¹⁸³ K. SALOMEZ, "Het grondrecht op collectieve actie", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *De grondwettelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 82; R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut*, Administratieve rechtsbibliotheek, Algemene reeks nr. 4, Brugge, Die Keure, 1998, 272; B. GERNIGON, A. ODERO en H. GUIDO, "ILO principles concerning the right to strike", 2000, 8, http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_087987.pdf; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 140

¹⁸⁴ L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 143; K. SALOMEZ, "Het grondrecht op collectieve actie", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *De grondwettelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 82

In dit artikel wordt voorzien in de mogelijkheid voor de nationale wetgever om aan te geven in welke mate de bepalingen van deze conventie van toepassing zijn voor wat betreft het leger en de politiediensten. Meer concreet wordt verondersteld dat de nationale wetgever, voor deze specifieke categorieën van werkenden, geen rekening moet houden met de toelaatbare beperkingen op de vrijheid van vereniging en het stakingsrecht zoals gewaarborgd door de conventie. In dat kader weigert het FAC met betrekking tot de vrijheid van vereniging dan ook een bezwaar aan te nemen ten aanzien van nationale wet- en regelgeving die een stakingsverbod, dan wel een beperking, voorzien ten aanzien van het personeel van het leger of de politiediensten.¹⁸⁵

3.1.2.2. Andere mogelijke beperkingen

Naast de beperking uitdrukkelijk voorzien in artikel 9 is het ook relevant te kijken naar de uitspraken van de controleorganen van de Internationale Arbeidsorganisatie, gezien deze in verregaande mate het stakingsconcept en de beperkingen daarvan hebben behandeld.¹⁸⁶

In eerste instantie wordt aangehaald dat een verbod of een beperking van het stakingsrecht mogelijk is ten aanzien van ambtenaren die optreden in naam van de staat.¹⁸⁷ Het FAC geeft aan dat het stakingsrecht van ambtenaren actief binnen de ministeries en binnen de justitie, alsook hun assistenten en de personen actief op het rechterlijke niveau aan verregaande beperkingen kan worden onderworpen.¹⁸⁸ Tilstra geeft in die context aan dat onder meer leerkrachten niet onder deze bijzondere categorie vallen.¹⁸⁹

Daarnaast wordt verwezen naar de mogelijkheid te voorzien in beperkingen, dan wel een stakingsverbod, ten aanzien van ambtenaren actief binnen de zogenaamde essentiële diensten. Het Comité van Experts gaf reeds in 1983 een definitie van het concept '*essentiële diensten*'. Het gaat daarbij namelijk om: '*services as those the interruption of which would endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population*'. Wat moet worden verstaan onder essentiële diensten in strikte zin, zal echter in grote mate afhankelijk zijn van de omstandigheden zoals deze zich voordoen in de betrokken staat. Evenwel wordt een beperking slechts mogelijk geacht indien er sprake is van '*serious hardship*' voor de samenleving. Het veroorzaken van ongemak of een bepaalde mate van economische ontwrichting is daarbij onvoldoende om een stakingsverbod te rechtvaardigen.¹⁹⁰ Het FAC heeft in die context enkele voorbeelden van '*essential services*' gegeven waarbij wordt gedacht aan de ziekenhuissector, de elektriciteitsdiensten, de waterbevoorrading en de controle van het luchtverkeer.¹⁹¹ Voor het overige werd niet voorzien in een exhaustieve lijst van

¹⁸⁵ B. GERNIGON, A. ODERO en H. GUIDO, "ILO principles concerning the right to strike", 2000, 17, http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_087987.pdf

¹⁸⁶ Deze controleorganen zijn het Comité van Experts en de Freedom of Association Committee (FAC).

¹⁸⁷ Het gaat hier aldus om personeelsleden van de openbare diensten die bekleed zijn met een gedeelte van de openbare macht; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 145

¹⁸⁸ In die context merkt het FAC weliswaar op dat het concept '*public servant*' aanzienlijk verschilt van rechtssysteem tot rechtssysteem; B. GERNIGON, A. ODERO en H. GUIDO, "ILO principles concerning the right to strike", 2000, 18-19, http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_087987.pdf

¹⁸⁹ L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 145

¹⁹⁰ L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 146

¹⁹¹ B. GERNIGON, A. ODERO en H. GUIDO, "ILO principles concerning the right to strike", 2000, 20, http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_087987.pdf

essentiële of niet-essentiële diensten gezien telkens rekening zal moeten worden gehouden met de specifieke omstandigheden van een bepaalde situatie, alsook met de invulling gegeven aan het begrip 'essentiële diensten' in elke staat afzonderlijk.¹⁹²

Als laatste wordt aangegeven dat een stakingsverbod of beperking gerechtvaardigd kan zijn in het geval er sprake is van een 'acute national emergency'. Daarbij maakt het geen verschil of het gaat om een essentiële of niet-essentiële dienst. Dit concept kan uiteraard slechts worden ingeroepen in uitzonderlijke omstandigheden binnen dewelke de staat niet meer naar behoren functioneert. Het FAC heeft hierbij benadrukt dat het moet gaan om 'genuine crisis situations, such as those arising as a result of a serious conflict, insurrection or natural disaster in which the normal conditions for the functioning of society are absent'.¹⁹³ Hierbij kan gedacht worden aan een staatsgreep, natuurramp of rebellie. In dergelijke, veeleer uitzonderlijke situaties, wordt aldus aanvaard dat een tijdelijk stakingsverbod kan worden opgelegd.¹⁹⁴

In diezelfde context formuleert het FAC weliswaar de suggestie om, in de plaats van een totaal stakingsverbod, te voorzien in een minimale dienstverlening ('minimal operational services') waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen 'services of fundamental importance' en 'services of public utility'.¹⁹⁵ Die minimale dienstverlening moet dus beschouwd worden als een alternatief voor een stakingsverbod, dan wel een beperking van het stakingsrecht.¹⁹⁶ Het FAC geeft daarbij aan dat deze minimale dienstverlening kan worden ingesteld 'in order to ensure the safety of persons, the prevention of accidents and the safety of machinery and equipment'.¹⁹⁷ Het doel van de invoering van minimale diensten is een bepaalde productie of dienstverlening te verzekeren tijdens een staking. Het FAC geeft daarbij aan dat de vaststelling van een minimumdienstverlening maar mogelijk is in de situatie dat (a) de verstoring van de dienst het leven, de persoonlijke veiligheid en gezondheid van de gehele of een gedeelte van de bevolking bedreigt; en (b) voor diensten die in beginsel als niet-essentieel worden aangemerkt maar die mede door de omvang en de duur van de staking van belang worden geacht wegens het resulteren in een 'acute national crisis' die de normale levensomstandigheden van het volk bedreigt; alsook (c) voor publieke diensten van fundamenteel belang.¹⁹⁸

¹⁹² B. GERNIGON, A. ODERO en H. GUIDO, "ILO principles concerning the right to strike", 2000, 21, http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_087987.pdf

¹⁹³ B. GERNIGON, A. ODERO en H. GUIDO, "ILO principles concerning the right to strike", 2000, 24, http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_087987.pdf

¹⁹⁴ Een tijdelijk stakingsverbod kan in dergelijke situatie geoorloofd zijn maar uitsluitend zolang de noodzakelijkheid ervan blijkt; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 144

¹⁹⁵ Tevens te onderscheiden van de beperking van het stakingsverbod tot de zogenaamde essentiële diensten. In die context haalt Dorssemont aan dat de uitbouw van een minimumdienstverlening het recht op collectieve actie schendt wanneer daarmee een andere doelstelling wordt gediend dan de bescherming van de openbare orde, nationale veiligheid en volksgezondheid. B. GERNIGON, A. ODERO en H. GUIDO, "ILO principles concerning the right to strike", 2000, 22-23, http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_087987.pdf; F. DORSSEMONT, "Het volk mort", *De Juristenkrant*, 2007, nr. 148

¹⁹⁶ B. GERNIGON, A. ODERO en H. GUIDO, "ILO principles concerning the right to strike", 2000, 19, http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_087987.pdf

¹⁹⁷ B. GERNIGON, A. ODERO en H. GUIDO, "ILO principles concerning the right to strike", 2000, 30, http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_087987.pdf

¹⁹⁸ Deze zienswijze maakt het mogelijk te voorzien in een uitwerking van een minimale dienstverlening ten aanzien van bijvoorbeeld de NMBS en de post; B. GERNIGON, A. ODERO en H. GUIDO, "ILO principles concerning the right to strike", 2000, 30, http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--

Evenwel moet worden opgemerkt dat wanneer ambtenaren het stakingsrecht wordt ontzegd en daarbij hen de instrumenten worden ontnomen om op te treden, moet worden voorzien in gepaste garanties opdat ook deze personen de mogelijkheid krijgen hun socio-economische belangen te verdedigen. Onpartijdige en snelle verzoenings- en bemiddelingsprocedures worden aangemerkt als compensatie ten aanzien van ambtenaren voor wie een stakingsverbod voorhanden is.¹⁹⁹

3.2. Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

In het Europees recht was aanvankelijk geen verwijzing naar grondrechten terug te vinden. Het was dan ook het Europees Hof van Justitie dat in haar rechtspraak benadrukte dat de Europese Unie de grondrechten, zoals deze uit de gemeenschappelijke tradities van de lidstaten en uit de internationale verdragen voortvloeiden, eerbiedigde als zijnde algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.²⁰⁰ Het duurde vervolgens tot 2000 vooraleer te Nice het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie werd ondertekend.²⁰¹ Het Handvest kan beschouwd worden als de meest uitgebreide en gevarieerde Europese tekst van grondrechten waarbij bovendien geen onderscheid wordt gemaakt tussen de zogenaamde klassieke en sociale grondrechten.²⁰² Onder de titel 'solidariteit' kan worden verwezen naar artikel 28 dat luidt als volgt:

"De werkgevers en werknemers of hun respectieve organisaties hebben overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken het recht, op de passende niveaus collectief te onderhandelen en collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten, alsmede, in geval van belangenconflicten, collectieve actie te ondernemen ter verdediging van hun belangen, met inbegrip van staking."

Artikel 28 van het Handvest erkent aldus expliciet het recht op collectieve onderhandelingen en het recht op collectieve actie, het stakingsrecht daarbij inbegrepen.²⁰³ In die context wordt blijkens geen onderscheid gemaakt tussen werkenden. Evenwel moet worden opgemerkt dat aan dit Handvest in beginsel geen juridisch bindende waarde werd gehecht.²⁰⁴ Hier kwam verandering in met het Verdrag van Lissabon van december 2009 waarbij het Handvest wettelijk bindend werd verklaard. Bovendien wordt in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie aangegeven dat dit Handvest over

normes/documents/publication/wcms_087987.pdf; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 147

¹⁹⁹ B. GERNIGON, A. ODERO en H. GUIDO, "ILO principles concerning the right to strike", 2000, 17-18 en 23, http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_087987.pdf; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 146

²⁰⁰ C. DENEVE, "Ontwikkeling op het internationale en Europese vlak", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 175

²⁰¹ Tevens was er voordien het Gemeenschapshandvest van de Sociale grondrechten van 8 december 1989 waar echter niet zal worden op ingegaan aangezien dit gemeenschapshandvest eerder moet beschouwd worden als een plechtige verklaring. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 7 december 2000, opgemaakt te Nice, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_nl.pdf

²⁰² C. DENEVE, "Ontwikkeling op het internationale en Europese vlak", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 179

²⁰³ K. SALOMEZ, "Het grondrecht op collectieve actie", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *De grondwettelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 82

²⁰⁴ C. DENEVE, "Ontwikkeling op het internationale en Europese vlak", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 179

dezelfde rechtskracht als de Verdragen beschikt. Dit houdt in beginsel in dat een rechtstreeks beroep kan worden gedaan op de bepalingen van dit Handvest voor de nationale rechter.²⁰⁵

3.3. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

3.3.1. Artikel 11 §1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Artikel 11 §1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) luidt als volgt:

"Eenieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht om vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen".²⁰⁶

Belangrijk op te merken is aldus dat noch het recht op collectieve actie, noch het stakingsrecht uitdrukkelijk werd opgenomen in het EVRM. Weliswaar speelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hier een belangrijke rol. In 1976 oordeelde het Hof nog in het arrest *Schmidt en Dahlström vs Zweden* dat artikel 11 niet noodzakelijk een recht op staken omvatte *'since the interest of the members can be furthered by other means'*.²⁰⁷ In dat opzicht lijken beperkingen van het stakingsrecht nooit een beperking van de vrijheid van vereniging te impliceren.²⁰⁸ Meer recent, in het arrest *Enerji Yapi-Yol Sen* werd echter door het Hof aangegeven dat het stakingsrecht een essentieel element uitmaakt van de syndicale vrijheid. Het bestaan van een stakingsrecht kan dus worden afgeleid uit artikel 11 van het EVRM.²⁰⁹

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aanvaardt aldus dat het stakingsrecht kan worden beschouwd als een wezenlijk bestanddeel van de verenigingsvrijheid. Het gevolg daarvan is dat de overeenstemming van eventuele nationale wet- of regelgeving met artikel 11 van het EVRM getoetst kan worden door het Hof. Dit gegeven heeft een belangrijke juridische waarde aangezien het EVRM rechtstreeks toepasbaar is in de Belgische rechtsorde.

²⁰⁵ In die context moet worden aangegeven dat overeenkomstig artikel 51 van het Handvest deze bepalingen niet van toepassing zijn op verhoudingen tussen burgers onderling en aldus geen horizontale werking hebben. K. SALOMEZ, "Het grondrecht op collectieve actie", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *De grondwettelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 83; Voor meer informatie zie: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_nl.htm

²⁰⁶ Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, 4 november 1950, ondertekend te Rome

²⁰⁷ In overweging 36 geeft het Hof het volgende aan: *'The grant of a right to strike represents without any doubt one of the most important of these means, but there are others. Such a right, which is not expressly enshrined in Article 11, may be subject under national law to regulation of a kind that limits its exercise in certain instances'*; EHRM, 6 februari 1976, *Schmidt and Dahlström vs. Zweden*, nr. 5589/72; K. SALOMEZ, "Het grondrecht op collectieve actie", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *De grondwettelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 86

²⁰⁸ P. HUMBLET en G. COX (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 50-51

²⁰⁹ EHRM, 21 april 2009, *Enerji Yapi-Sol Sen vs. Turkey*, nr. 68959/01; F. DORSSEMONT, "Artikel 11 EVRM: de missing link van het Belgisch stakingsrecht", *De Juristenkrant*, 2009, 1; F. DORSSEMONT, "Collective action in Belgium. Looking for the Right to Strike.", in ALES, E., en NOVITZ, T. (eds.), *Collective action and fundamental freedoms in Europe: striking the balance*, Antwerp, Intersentia, 2010, 13; P. HUMBLET en G. COX (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 52; B. LOMBAERT, I. MATHY en V. RIGODANZO, *Eléments du droit da la fonction publique*, Waterloo, Kluwer, 2007, 175

3.3.2. Artikel 11 §2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Artikel 11 §2 van het EVRM luidt als volgt:

"De uitoefening van deze rechten kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet, dat wettige beperkingen worden aangebracht in de uitoefening van deze rechten door leden van de gewapende macht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat."

Beperkingen ten aanzien van het stakingsrecht zijn aldus maar toelaatbaar wanneer deze voorzien zijn bij wet en voor zover ze noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter bescherming van een bepaald aantal belangen, zoals onder meer de nationale veiligheid en de openbare orde.²¹⁰ Overeenkomstig deze tweede paragraaf wordt het aldus perfect mogelijk geacht te voorzien in beperkingen ten aanzien van de krijgsmacht, de politie en het ambtelijk apparaat mits het gaat om rechtmatige beperkingen.²¹¹

3.4. Het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten

3.4.1. Artikel 8 lid 1, d van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten

Artikel 8 lid 1, d van het ECOSOC-Verdrag waarborgt uitdrukkelijk het stakingsrecht mits dit wordt uitgeoefend overeenkomstig de wetten van het desbetreffende land. Dit artikel luidt als volgt:

*"1. De staten die partij zijn bij dit verdrag verbinden zich het volgende te waarborgen:
d. het stakingsrecht, mits dit wordt uitgeoefend overeenkomstig de wetten van het desbetreffende land."²¹²*

Regelmatig wordt er op gewezen dat aan dit artikel geen directe werking kan worden toegekend.²¹³ Doorgaans wordt ter ondersteuning van deze stelling gewezen op artikel 2 van het ECOSOC-Verdrag waaruit wordt afgeleid dat het verdrag verplichtingen omvat die door de nationale overheden

²¹⁰ L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 225

²¹¹ Evenwel moet de opmerking worden gemaakt dat ter rechtvaardiging van beperkingen regelmatig een beroep wordt gedaan op de zogenaamde rechten en vrijheden van anderen. De ruime uitlegging van dit concept heeft tot gevolg dat vele beperkingen ten aanzien van artikel 11 mogelijk worden geacht. L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 240

²¹² Internationaal Verdrag inzake de economische, sociale en culturele rechten, 19 december 1966, opgemaakt te New York

²¹³ In tegenstelling tot artikel 6 lid 4 van het ESH dat wel directe werking heeft. W. RAUWS, "Niet de ver-van-mijn-bed-show: sociale grondrechten en de praktijk" in VAN EECKHOUTTE, W. en RIGAUX, M., *Sociaal recht: niets dan uitdagingen*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 837

geleidelijk verwezenlijkt mogen worden.²¹⁴ Tilstra zelf noemt het echter merkwaardig dat artikel 8 geen rechtstreekse werking zou hebben terwijl artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest dit wel heeft. Hij geeft daarbij aan dat artikel 8 lid 1, d voldoende duidelijk is geformuleerd en geen beleidsruimte laat voor de overheid.²¹⁵ Tilstra wordt daarin gesteund door de opvatting van het ECOSOC-Comité. In zijn *'Concluding Observations'* van 1994 naar aanleiding het Belgische rapport gaf het Comité aan niet akkoord te gaan met de Belgische visie in die context. Het Comité verwees daarbij naar zijn *'General Comment No. 3'* van 1990 waarin het had aangegeven dat bepaalde artikelen, waaronder artikel 8 lid 1, d van het Verdrag wel degelijk in aanmerking komen om directe werking te verkrijgen.²¹⁶ Het Hof van Cassatie heeft zich echter tot op de dag van vandaag niet uitgesproken over de al dan niet directe werking van dit artikel.²¹⁷

De onzekerheid die eventueel nog zou bestaan met betrekking tot de al dan niet rechtstreekse werking van artikel 8 van het ECOSOC-Verdrag lijkt mij echter niet onoverkomelijk gezien de directe werking van het gelijksoortig artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest aanzienlijk minder betwist is en aldaar dus een beroep kan worden op gedaan. Daarenboven is het Verdrag hoe dan ook bindend in die zin dat het wel degelijk verplichtingen teweegbrengt ten aanzien van de lidstaten.²¹⁸

3.4.2. Beperkingen

Artikel 8 lid 2 van het ECOSOC-Verdrag geeft het volgende aan:

"Dit artikel verhindert niet het treffen van wettelijke maatregelen ter beperking van de uitoefening van deze rechten door leden van de gewapende macht, van de politie of van het ambtelijk apparaat."

Het ECOSOC-Verdrag voorziet aldus, net zoals artikel 11 §2 EVRM, in de mogelijkheid het stakingsrecht te beperken ten aanzien van bijzondere categorieën van werknemers waaronder het leger, de politie alsook ten aanzien personeelsleden van de openbare dienst.²¹⁹

²¹⁴ Dit artikel geeft immers aan dat lidstaten tot taak hebben maatregelen te nemen ter verwezenlijking van de in het ECOSOC-Verdrag erkende rechten; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 138; C. DENEVE, "Ontwikkelingen op het internationale en Europese vlak", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 183; K. SALOMEZ, "Het grondrecht op collectieve actie", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *De grondwettelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 83

²¹⁵ L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 138

²¹⁶ C. DENEVE, "Ontwikkelingen op het internationale en Europese vlak", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 183; Concluding Observation of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1994/7, <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/4b06bca2c59f1dfbc12563e8005c42dc?Opendocument>

²¹⁷ Het Hof van Cassatie heeft ook nog nooit in haar rechtspraak verwezen naar artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest als grondslag voor het stakingsrecht; F. DORSSEMONT, "Collective action in Belgium. Looking for the Right to Strike.", in ALES, E., en NOVITZ, T. (eds.), *Collective action and fundamental freedoms in Europe: striking the balance*, Antwerp, Intersentia, 2010, 12

²¹⁸ K. SALOMEZ, "Het grondrecht op collectieve actie", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *De grondwettelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 83

²¹⁹ J. STEVENS, "Stakende politiediensten: contradictio in adjecto?", *Panopticon*, jrg. 21, nr. 2, 2000, 112-146

3.5. Het Europees Sociaal Handvest

3.5.1. Artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest

Het Europees Sociaal handvest werd opgemaakt in 1961. Hoewel België dit Handvest als één van de eerste landen medeondertekende, duurde het nog tot 1990 vooraleer het werd geratificeerd mede ten gevolge van de discussies omtrent de al dan niet erkenning van het stakingsrecht van het openbaar ambt.²²⁰ Met de wet van 11 juli 1990 werd het Handvest uiteindelijk definitief goedgekeurd.²²¹ De herziene versie dateert vervolgens van 1996 en werd middels de wet van 15 maart 2002 goedgekeurd.²²²

Met betrekking tot het recht op collectieve actie, dan wel het stakingsrecht is artikel 6 lid 4 van dit Handvest van belang. Dit artikel luidt als volgt:

"Teneinde de doeltreffende uitoefening van het recht op collectief onderhandelen te waarborgen, verbinden de partijen zich:

4. het recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen met inbegrip van het stakingsrecht, behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten."

Bij gebrek aan uitdrukkelijke wet- en regelgeving in de Belgische rechtsorde, vormt dit artikel in feite de belangrijkste grondslag vanaf 1990 voor het stakingsrecht in België.²²³ Binnen dat kader heeft het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) aangegeven dat het toepassingsgebied van dit artikel niet beperkt blijft tot werknemers binnen de private sector. Ook het personeel van de overheidsdiensten wordt geacht de mogelijkheid te hebben hierop een beroep te doen.²²⁴ Ambtenaren vallen aldus onder het toepassingsgebied van dit Handvest wat tot gevolg heeft dat een algemeen stakingsverbod voor deze specifieke categorie van werkenden hiermee in strijd zou zijn.²²⁵

3.5.2. Directe werking van artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest

De meerderheidsopvatting veronderstelt dat aan artikel 6 lid 4 van het ESH directe werking moet worden toegekend, hetgeen tot gevolg heeft dat een particulier een beroep kan doen op deze

²²⁰ G. PYL en D. LYBAERT, "Het stakingsrecht van politieambtenaren", *Vigiles*, 1999, 11

²²¹ Europees Sociaal Handvest, 18 oktober 1961, opgemaakt te Turijn; Wet van 15 maart 2002 houdende instemming met het herziene Europees Sociaal Handvest en met de Bijlage, gedaan te Straatsburg op 3 mei 1996, B.S. 10 mei 2004

²²² Herziene Europees Sociaal Handvest, 3 mei 1996, opgemaakt te Straatsburg; Wet van 15 maart 2002 houdende instemming met het herziene Europees Sociaal Handvest en met de Bijlage, gedaan te Straatsburg op 3 mei 1996, B.S. 10 mei 2004

²²³ I. VAN HIEL, I., "Staking en collectieve actie in de naoorlogse Belgische rechtspraak en rechtsleer", *TSR RDS*, 2012/2, 169

²²⁴ L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 181; J. DE STAERCKE, "Het werkstakingverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003: een requiem", *CDPK*, 2003, 617-618

²²⁵ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 1 september 2008, 57; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 185; RIGAUX, M., *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 157-158; B. LOMBAERT, I. MATHY en V. RIGODANZO, *Éléments du droit de la fonction publique*, Waterloo, Kluwer, 2007, 176

internationaalrechtelijke regel ten aanzien van het gerecht.²²⁶ Het artikel is voldoende duidelijk en precies en voldoet aldus in beginsel aan de voorwaarden om rechtstreekse werking te verkrijgen. Het argument ter ondersteuning van die directe werking in België, is dat de Raad van State deze impliciet erkende in onder meer het arrest *Henry*.²²⁷ In dit arrest werden ten aanzien van een aantal werknemers van de Post voorzien in tuchtmaatregelen omwille van hun deelname aan een wilde staking.²²⁸ De betrokken werknemers stelden een schending vast van artikel 8 lid 1, d van het ECOSOC-Verdrag, alsook van artikel 6 lid 4 van het ESH. De Raad van State stelde in eerste instantie 'dat de in het middel vermelde bepalingen het principe van het stakingsrecht erkennen, maar toestaat dat op de uitoefening ervan beperkingen worden gesteld die voortvloeien uit collectieve arbeidsovereenkomsten of de wet als het gaat om leden van de gewapende macht, de politie of het ambtelijk apparaat'. Daarbij gaf de Raad aan dat het te begrijpen valt dat misbruik van het stakingsrecht aanleiding kan geven tot een tuchtstraf. Evenwel zou dan duidelijk uit de genomen beslissing moeten blijken dat niet de uitoefening van het stakingsrecht maar wel het misbruik ervan wordt bestraft. De Raad van State oordeelde echter dat de bevoegde overheid het stakingsrecht als zodanig heeft willen bestraffen, hetgeen een schending uitmaakt van de aangevoerde artikelen.²²⁹

Hoewel De Becker de directe werking ten aanzien van artikel 6 lid 4 van het ESH niet betwist, uit hij zijn twijfels ten aanzien van de rechtspraak die men aanhaalt ter ondersteuning daarvan. Zo geeft hij in eerste instantie aan dat de Raad van State in het voornoemde arrest niet de bedoeling had de directe werking van het artikel als zodanig te bevestigen. De Raad heeft enkel en alleen aangegeven dat het opleggen van een tuchtsanctie in dergelijke situaties in feite onverenigbaar is met de verbintenissen die voortvloeien uit de betrokken verdragsbepalingen.²³⁰ Daarenboven haalt hij in zijn argumentatie aan dat de Raad van State zijn bevoegdheid te buiten zou gaan op het moment dat hij aan een internationaalrechtelijke bepaling rechtstreekse werking zou toekennen aangezien de Raad geen uitspraak mag doen over subjectieve rechten.²³¹

De visie met betrekking tot de rechtstreekse werking van artikel 6 lid 4 van het ESH is in feite voornamelijk ingegeven door de uitspraak van de Nederlandse Hoge Raad in 1986.²³² In het zogenaamde *NS*-arrest werd immers uitdrukkelijk toegestaan dat de betrokken vakbonden een rechtstreeks beroep op artikel 6 lid 4 deden ter bescherming van hun stakingsrecht aangezien de

²²⁶ Evenwel moet worden opgemerkt dat artikel 31 van het Handvest geen rechtstreekse werking heeft. R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut*, Administratieve rechtsbibliotheek, Algemene reeks nr. 4, Brugge, Die Keure, 1998, 273; F. DORSSEMONT, "Collective action in Belgium. Looking for the Right to Strike.", in ALES, E., en NOVITZ, T. (eds.), *Collective action and fundamental freedoms in Europe: striking the balance*, Antwerp, Intersentia, 2010, 12; M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 158

²²⁷ F. DORSSEMONT, "Collective action in Belgium. Looking for the Right to Strike.", in ALES, E., en NOVITZ, T. (eds.), *Collective action and fundamental freedoms in Europe: striking the balance*, Antwerp, Intersentia, 2010, 12

²²⁸ In het arrest werd een onwettige afwezigheid vastgesteld ten aanzien van de personeelsleden die hadden deelgenomen aan de staking; H.R., 30 mei 1986, N.J. 1986, 688

²²⁹ R.v.St., *Henry*, 22 maart 1995, nr. 52.424, 11 en 12

²³⁰ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 567

²³¹ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 568-569

²³² P. HUMBLET, "Grondrechten in de onderneming: (g)een contradictio in terminis?", in RIGAUX, M. en VAN EECKHOUTTE, W., *Actuele problemen van het Arbeidsrecht 5*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 355; K. SALOMEZ, "Het grondrecht op collectieve actie", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *De grondwettelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 85

inhoud, aard, strekking en bewoordingen zodanig zijn dat de bepaling zich leent voor de directe toepassing door de rechter.²³³ Daarenboven kan tevens verwezen worden naar de jurisprudentie van het ECSR. Dit Comité gaf immers in haar conclusie van 2004 uitdrukkelijk aan dat het artikel 6 lid 4 van het Handvest uitdrukkelijk werd erkend door de Raad van State in het arrest *Henry*, hetgeen een ondersteuning vormt van het argument van de rechtstreekse werking.²³⁴ Ook De Staercke leidde uit het betrokken arrest af dat bij afwezigheid van een bijzondere wettelijke bepaling die het stakingsrecht voor de betrokken categorie van ambtenaren verbiedt, een stakingsrecht voorhanden is.²³⁵

Hoe dan ook lijkt het mijn inziens aannemelijk dat aan artikel 6 lid 4 van het Handvest rechtstreekse werking mag worden toegekend en dat deze werking als zodanig ook door de rechtsleer wordt onderschreven.²³⁶ Eventuele twijfels die nog zouden bestaan ten aanzien van deze directe werking worden evenwel opgevangen door het feit dat door de Belgische rechtsleer in het verleden werd vastgesteld dat er een stakingsvrijheid voorhanden is in hoofde van ambtenaren. Ambtenaren hebben aldus vandaag ook het recht hun beroepsbelangen te verdedigen.²³⁷

3.5.3. Beperkingen

Hoewel het stakingsrecht wordt erkend, neemt dit niet weg dat er verschillende beperkingen op de uitoefening ervan mogelijk zijn. Doorgaans wordt dan ook aangehaald dat het Handvest een belangrijke richtinggevende rol speelt in dat kader voor de verschillende Europese landen. Naast de beperking aangehaald in artikel 6 lid 4 van het ESH zelf, heeft ook artikel G een fundamentele functie. Deze bepaling geeft immers aan dat beperkingen alleen maar mogelijk zijn wanneer deze bij wet zijn voorgeschreven en in het geval de noodzakelijkheid daarvan blijkt. Het is dus aan de wetgever te voorzien in beperkingen aan het stakingsrecht als zodanig.²³⁸

3.5.3.1. Beperkingen op grond van artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest

Artikel 6 lid 4 van het ESH vormt een uitdrukkelijke erkenning van het recht van werknemers om collectief op te treden in gevallen van belangengeschillen, behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten arbeidsovereenkomsten.

²³³ De nadruk lag daarbij op de objectieve toets; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 132

²³⁴ ECSR, Conclusies XVII-1 (2004)

²³⁵ J. DE STAERCKE, "Het werkstakingsverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003: een requiem", *CDPK*, 2003, 620

²³⁶ K. SALOMEZ, "Het grondrecht op collectieve actie", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *De grondwettelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 84

²³⁷ L. P. Suetens, *De werkstaking in het publiek recht van de landen van de Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 98; R. Blanpain, "Staking en opeising in de openbare sector", *CCOD*, 1978, 17; M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 186

²³⁸ J. DE STAERCKE, "Het werkstakingsverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003: een requiem", *CDPK*, 2003, 620

Belangengeschillen

Het in het artikel 6 lid 4 van het ESH erkende stakingsrecht beperkt zich expliciet tot gevallen van belangengeschillen. Het recht op collectieve actie wordt immers opgevat als een middel ter ondersteuning van het recht op collectief onderhandelen.²³⁹ Een collectieve actie om aan de eigen positie in een rechtsgeschil kracht bij te zetten wordt ongeoorloofd bevonden.²⁴⁰ Het onderscheid tussen een belangengeschil en een rechtsgeschil is evenwel niet altijd makkelijk te maken.²⁴¹

Collectieve arbeidsovereenkomsten

Een andere mogelijke beperking die wordt toegelaten is deze bij collectieve arbeidsovereenkomst. Beperkingen kunnen immers voortvloeien uit verplichtingen die men is aangegaan in reeds eerder gesloten arbeidsovereenkomsten.²⁴² Collectieve acties die worden gevoerd tegen vredesplichten die voortkomen uit reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten zijn daarom uitgesloten van het toepassingsgebied van artikel 6 lid 4 van het Handvest.²⁴³ Daaronder vallen zowel de absolute, alsook de relatieve vredesplichten.²⁴⁴ De relatieve vredesplicht is deze in hoofde van de contractpartijen om geen actiemiddelen aan te wenden voor de materies waarover een akkoord werd bereikt middels een collectieve arbeidsovereenkomst. De absolute vredesplicht stelt daarentegen dat partijen zich geheel onthouden van het aanwenden van actiemiddelen ter ondersteuning van hun eisen. Daar waar de relatieve vredesplicht automatisch geldt voor de duur van de collectieve arbeidsovereenkomst, moet de absolute vredesplicht uitdrukkelijk worden overeengekomen.²⁴⁵

Beide soorten vredesplichten worden door het ECSR toegelaten. Weliswaar gaf het Comité in het verleden aan dat algemeen wettelijk bepaalde vredesplichten en vredesplichten die zich uitstrekken tot aangelegenheden buiten de collectie arbeidsovereenkomst te algemeen zijn en aldus verder gaan dan toegelaten op grond van artikel 6 lid 4.²⁴⁶ Daarenboven is het niet mogelijk voor de werkgever om eenzijdig te voorzien in gelijkaardige vredesplichten. Dergelijke clausules moeten immers bij

²³⁹ Geschillen over subjectieve rechten rechtvaardigen dus geen collectieve actie in de zin van het ESH. Als rechtsgeschillen worden bijvoorbeeld aangemerkt: geschillen met betrekking tot het bestaan, de geldigheid of de interpretatie van een collectieve overeenkomst of een inbreuk daarop door bijvoorbeeld acties tijdens de looptijd, gericht op de herziening van de inhoud van de overeenkomst. K. SALOMEZ, "Het grondrecht op collectieve actie", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *De grondwettelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 91; HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 122; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 189

²⁴⁰ T. JASPERS, "Het vitale belang van het recht op collectieve acties", in RIGAUX, M., *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 33

²⁴¹ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 1 september 2008, 56; Voor meer informatie zie o.m. T. JASPERS, "Het vitale belang van het recht op collectieve acties", in RIGAUX, M., *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 33-34

²⁴² Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 1 september 2008, 5; HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 122

²⁴³ K. SALOMEZ, "Het grondrecht op collectieve actie", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *De grondwettelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 92

²⁴⁴ T. JASPERS, "Het vitale belang van het recht op collectieve acties", in RIGAUX, M., *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 36

²⁴⁵ Een collectieve actie wordt evenwel mogelijk geacht, ondanks een relatieve vredesplicht, wanneer deze betrekking heeft op situaties die niet worden geviseerd door de betrokken CAO. Daarenboven geldt ook dat een bij CAO overeengekomen vredesplicht enkel maar bindend is ten aanzien van degene die het hebben ondertekend.

²⁴⁶ ECSR, Conclusie XV-1, 30 maart 2000, www.coe.int/socialcharter

collectieve arbeidsovereenkomst worden bepaald. In die context gaf het ECSR het volgende aan: *'The system of industrial relations in which collective agreements are seen as a social peace treaty during which strikes are prohibited are in conformity with artikel 6 §4. However, a peace obligation must reflect with certainty the will of social partner. Whether this is the case, is subject to assessment inter alia with reference to the industrial background in the given state'*.²⁴⁷

3.5.3.2. Beperkingen op grond van artikel G van het Europees Sociaal Handvest

Deze bepaling stelt het volgende:

"1. Wanneer de in deel I genoemde rechten en beginselen en de in deel II geregelde doeltreffende uitoefening en toepassing hiervan zijn verwezenlijkt, kunnen zij buiten de in deel I en deel II vermelde gevallen generlei beperkingen ondergaan met uitzondering van die welke bij de wet zijn voorgeschreven en 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 goeden zeden.

2. De krachtens dit Handvest geoorloofde beperkingen op de daarin vermelde rechten en verplichtingen kunnen uitsluitend worden toegepast voor het doel waarvoor zij zijn bestemd."

Bij wet voorzien

Beperkingen zijn maar mogelijk wanneer deze voorzien zijn bij wet. Dit concept moet volgens het ECSR in beginsel ruim worden geïnterpreteerd.²⁴⁸ In haar *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights* omschreef het ECSR deze term als volgt: *'prescribed by law means by statutory law or any other text or case-law provided that the text is sufficiently clear i.e. that satisfy the requirements of precision and foreseeability implied by the concept of prescribed by law'*.²⁴⁹

Belangrijk is aldus dat beperkingen worden in beginsel ingesteld door wetgevende organen. Jaspers suggereert in die context dat de bedoeling hiervan is een te grote discretionaire bevoegdheid bij de lagere overheden te beperken.²⁵⁰ Daarnaast is het ook van belang dat de rechtsregel die men in dat kader formuleert voldoende duidelijk en voorzienbaar is opdat de burger de gevolgen van zijn handelingen kan voorzien.²⁵¹

Weliswaar worden beperkingen door de rechter eveneens toegelaten omdat daarvoor in feite al een wettelijke basis voorhanden is. Richtlijnen uitgaande van de jurisprudentie worden ook beschouwd

²⁴⁷ Daarenboven is elke beperking van het stakingsrecht in samenhang met het afsluiten van nieuwe CAO's in strijd met het Handvest; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 191

²⁴⁸ T. JASPERS, "Het vitale belang van het recht op collectieve acties", in RIGAUX, M., *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 45

²⁴⁹ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 1 september 2008, 177

²⁵⁰ T. JASPERS, "Het vitale belang van het recht op collectieve acties", in RIGAUX, M., *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 45; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 191

²⁵⁰ P. HUMBLET en G. COX (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 196

²⁵¹ Wat onder duidelijk en voorzienbaar moet worden verstaan blijkt evenwel niet.

als zijnde 'prescribed by law'. In een dergelijke situatie geldt 'the rule of law' als richtinggevend beginsel in die zin dat ook de rechter te allen tijde moet voldoen aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Ook wanneer de rechtspraak zich dus baseert op zogenaamde open normen, moeten in beginsel deze normen tevens voldoende duidelijk worden geformuleerd om de burger in feite in staat te stellen zich ernaar te gedragen.²⁵²

In een democratische samenleving noodzakelijk

Als tweede voorwaarde wordt gesteld dat beperkingen noodzakelijk behoren te zijn in een democratische samenleving. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de al dan niet aanwezigheid van een 'pressing social need'.²⁵³ Binnen dat kader wordt aangenomen dat de verdragsstaten over een bepaalde appreciatiebevoegdheid beschikken om te bepalen wat hier aldus onder valt. Het ECSR verwijst naar dit concept als volgt: 'necessary in a democratic society for the pursuance of these purposes, i.e. the restriction has to be proportionate to the legitimate aim pursued : there must be a reasonable relationship of proportionality between the restriction on the right and the legitimate aim(s) pursued'.²⁵⁴

Op basis van specifieke beperkingsgronden

Op basis van de in artikel G aangehaalde gronden is het mogelijk te voorzien in een beperking van het recht op collectieve actie. Deze gronden zijn van toepassing ten aanzien van alle rechttoekennende artikelen in het Handvest.²⁵⁵ Daarbij wordt verwezen naar de openbare orde, volksgezondheid, alsook naar rechten en vrijheden van anderen.²⁵⁶

4. Besluit

De verschillende aangehaalde internationale rechtsinstrumenten erkennen het recht tot staken. Soms expliciet door naar dit stakingsrecht te verwijzen in de verdragsbepalingen zelf, soms impliciet middels een interpretatie van de betrokken bepalingen uitgaande van de daartoe bevoegde organen. Hierbij kan verwezen worden naar onder meer het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Freedom of Association Committee die in het verleden het bestaan van een rechtstreeks verband benadrukten tussen de vrijheid van vereniging, het recht op collectieve actie en het recht tot staken.

Gelet op het voorgaande mag worden gesteld dat voor België, artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest in feite de belangrijke rechtsbron uitmaakt voor wat betreft het recht op collectieve

²⁵² T. JASPERS, "Het vitale belang van het recht op collectieve acties", in RIGAUX, M., *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 45; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 196

²⁵³ T. JASPERS, "Het vitale belang van het recht op collectieve acties", in RIGAUX, M., *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 46

²⁵⁴ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 1 september 2008, 177

²⁵⁵ Dit is anders in het ECRM waarbij in feite per artikel de onderscheiden beperkingsgronden worden aangegeven.

²⁵⁶ T. JASPERS, "Het vitale belang van het recht op collectieve acties", in RIGAUX, M., *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 46-50

actie. Dit recht is echter niet onbegrensd. Elk van de aangehaalde internationale verdragen voorzien immers in een limitatief opgesomd aantal beperkingen.

Dit impliceert dat bij de uitwerking van een eventuele regeling ter begrenzing van het stakingsrecht van ambtenaren in België, de nationale overheid zal rekening moeten houden met de door het internationaal recht toelaatbare beperkingen. Op het stakingsrecht van ambtenaren staat dus wel degelijk een rem. Wil men het stakingsrecht als zodanig niet uithollen en het als krachtdadig instrument behouden dan zal een doordachte regeling moeten worden gevonden die tevens voldoet aan de voorwaarden aangegeven op internationaal niveau.

Deel V. De al dan niet verenigbaarheid van het stakingsrecht met het continuïteitsbeginsel

1. Inleiding

Het continuïteitsbeginsel dient gesitueerd te worden binnen het concept van de openbare diensten en de openbare dienstverlening. Samen met de beginselen van de veranderlijkheid en de benuttingsgelijkheid maakt het beginsel van de continuïteit onderdeel uit van zogenaamde theorie van de openbare dienst. Een orgaan opgericht door de overheid ter behartiging van een algemeen belang of een algemene behoefte wordt geacht deze basisbeginselen te respecteren.²⁵⁷ Hoewel deze beginselen niet uitdrukkelijk terug te vinden zijn in enige wet- of regelgeving worden ze in de rechtsleer wel degelijk aangemerkt als de fundamentele basis voor de werking van de openbare diensten. Zij verantwoordt namelijk een buitensporig overheidsoptreden en worden doorgaans ook aangewend om een afwijking van het gemeen recht te rechtvaardigen.²⁵⁸

2. Definiëring

Voor een definiëring van het continuïteitsbeginsel verwijst Gijssels naar de zogenaamde permanentie van de staat. Het is immers de permanentie die de staat maakt. Hierbij staan drie elementen centraal zijnde een duidelijk begrensde grondgebied, een daarop gevestigde bevolking en een gestructureerd overheidsapparaat. Een blijvende verbinding en dus een belangrijke mate van continuïteit tussen deze drie elementen definieert een staat en is aldus in verregaande mate van belang.²⁵⁹ De meer klassieke opvatting met betrekking tot het continuïteitsbeginsel veronderstelt dat ter behartiging van een bepaalde collectieve behoefte kan worden voorzien in de oprichting van een nieuwe openbare dienst. Daarbij geldt dan dat deze dienst ook op een regelmatige en bestendige wijze behoort te functioneren. Een door de overheid ingerichte dienst wordt verwacht blijvend te opereren wanneer deze beantwoordt aan een bepaald algemeen belang. Een zekere continuïteit van de werking van deze diensten wordt aldus verondersteld.²⁶⁰

²⁵⁷ Deze wetten van de openbare dienst zijn van toepassing op de openbare diensten in organieke zin en op publiekrechtelijke organismen, ongeacht of ze publiekrechtelijke, dan wel privaatrechtelijke instrumenten hanteren om hun taak te vervullen. A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 97; J. DE STAERCKE, "Het werkstakingsverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003: een requiem", *CDPK*, 2003, 609-612; J. DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap: beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 77

²⁵⁸ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 178; D. D'HOOGHE en P. DE KEYSER, "Het continuïteitsbeginsel en het veranderlijkheidsbeginsel", in OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 363

²⁵⁹ J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 302; D. D'HOOGHE en P. DE KEYSER, "Het continuïteitsbeginsel en het veranderlijkheidsbeginsel", in OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 364

²⁶⁰ Het continuïteitsbeginsel gaat er aldus vanuit dat wanneer een staat een dienst wenst te verstrekken en dit ter voldoening van een behoefte van algemeen belang, dan moet die dienst op een bestendige wijze, regelmatig, zonder enige onderbreking en dus continu worden gepresteerd; J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 302; J. BAUWENS, "De werkstaking in de openbare dienst", in BLANPAIN, R., *De werkstaking in de welvaartstaat*, Leuven, Universitaire Boekhandel, 1966, 114; L. P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 96

3. Het continuïteitsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel

Belangrijk op te merken is dat het Hof van Cassatie aan de beginselen van de openbare dienst een belangrijke waarde heeft verbonden. Geleidelijk aan heeft het Hof immers in zijn rechtspraak deze beginselen erkend als zijnde algemene rechtsbeginselen. Voor het continuïteitsbeginsel gebeurde dit voor het eerst met een arrest van 10 januari 1950. Het Hof was hier van oordeel dat een verzoekschrift dat door een onbevoegde ambtenaar was ondertekend toch ontvankelijk kon worden bevonden omwille van de vereiste van de continuïteit. Zo oordeelde het Hof dat *'de ononderbroken voortzetting van de werking van de Staat vereist dat de Staat zich nooit in de juridische onmogelijkheid zou bevinden zijn opdracht te vervullen door het feit dat de ambtenaar, die bevoegd is om in zijn naam te handelen, belet is zijn ambt uit te oefenen, wat de mogelijkheid medebrengt een andere ambtenaar af te vaardigen om de titularis van het ambt te vervangen'*.²⁶¹ Het gevolg van deze rechtspraak is aldus dat het beginsel werd erkend als zijnde een algemeen rechtsbeginsel. Dat wil zeggen dat het continuïteitsbeginsel in principe onverkort moet worden toegepast behoudens andersluidende wettelijke bepaling.²⁶²

4. Ten aanzien van het stakingsrecht van ambtenaren in het bijzonder

In het verleden werd op basis van dit continuïteitsbeginsel een algemeen stakingsverbod voor ambtenaren verdedigd aangezien de taken van de openbare dienst in beginsel verzekerd moeten worden.²⁶³ De zogenaamde continuïteit van de openbare dienst is immers niet gegarandeerd op het moment dat ook het overheids personeel de volledige vrijheid zou hebben om te staken. Het is in die context dat Gijssels aangeeft dat het onmogelijk is voor te houden dat een dienst die door de overheid wordt voorzien, ter voldoening van een algemene behoefte, continu moet worden verstrekt en gelijktijdig te aanvaarden dat de ambtenaren, die deze diensten dienen te verstrekken, het recht hebben om te staken. Ambtenaren hebben in een dergelijk perspectief niet het recht om de staat op non-actief te zetten. Daarenboven kan worden aangehaald dat ambtenaren, omwille van het bijzonder dienstverband, niet werken voor de staat als privé-werknemer maar ten behoeve van de bevolking.²⁶⁴ Vanuit die gedachte is het aldus niet gerechtvaardigd dat ambtenaren, die uit vrije wil hebben aanvaard bepaalde taken te vervullen, op eigen kracht beslissen deze niet te vervullen en aldus zelf beslissen om bepaalde dienstverrichtingen aan de bevolking te ontzeggen. Een staking binnen de openbare dienst wordt om die redenen door Gijssels dan ook beschouwd als een onteigening van de rechten van de burgers.²⁶⁵ Naast Gijssels zijn er echter ook andere auteurs die in

²⁶¹ Cass. 10 januari 1950, Pas. 1950, I, 281

²⁶² D. D'HOOGHE en P. DE KEYSER, "Het continuïteitsbeginsel en het veranderlijkheidsbeginsel", in OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 365

²⁶³ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 571; J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 303; D. D'HOOGHE en P. DE KEYSER, "Het continuïteitsbeginsel en het veranderlijkheidsbeginsel", in OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 371

²⁶⁴ J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 305; R. BLANPAIN, "Staking en opeising in de openbare sector", Brussel, CCOD, 1978, 15

²⁶⁵ J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 305-306

het begin van de jaren '60 uitdrukkelijk voorstander waren van een dergelijk algemeen stakingsverbod voor ambtenaren, en dit gebaseerd op het beginsel van de continuïteit.²⁶⁶ Ondanks hun uitdrukkelijke motivering moet worden besloten dat de tegenstroom te groot werd waardoor ook deze auteurs zich genoodzaakt zagen te bekennen dat het stakingsrecht zich als een feitelijk gegeven had opgeworpen.²⁶⁷ In 1973 gaf Mast immers nog aan dat het stakingsrecht uitdrukkelijk aan ambtenaren moest worden ontzegd op basis van artikel 7 van het K.B. van 2 oktober 1937. In de jaren '80 moest echter ook deze rechtsgeleerde toegeven dat het stakingsrecht van het overheidspersoneel kon worden aangemerkt als een feitelijk gegeven, mede vanwege het ontbreken van een uitdrukkelijke erkenning dan wel een formeel verbod.²⁶⁸

Zoals reeds aangegeven dient het continuïteitsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel in principe onverkort te worden toegepast. Het beginsel moet dus, althans in theorie, worden aangewend indien in het desbetreffende terrein geen regelgeving voorhanden is. Ten aanzien van bepaalde categorieën van ambtenaren wordt weliswaar voorzien in een uitdrukkelijk wettelijke regeling van hun stakingsrecht. Daarbij kan gedacht worden aan het stakingsverbod voor militairen en het voorwaardelijk stakingsrecht voor de politieambtenaren van de federale en lokale politie.²⁶⁹ Voor het overige overheidspersoneel is echter geen uitdrukkelijk regelgeving voorzien.²⁷⁰ Hieruit volgt dat in dergelijke situaties het continuïteitsbeginsel eventueel kan worden toegepast om te voorzien in een stakingsverbod ten aanzien van bepaalde ambtenaren.

Dat echter kan voorzien worden in een algemeen stakingsverbod voor alle ambtenaren, zonder onderscheid, op basis van dit continuïteitsbeginsel blijkt echter niet correct en zelfs achterhaald, hetgeen aantoont dat het beginsel geen directe geldingskracht (meer) heeft.²⁷¹

Een eerste mogelijke verklaring voor die verminderde geldingskracht houdt verband met de veranderde opvatting ten aanzien van de staatstaken. De wijziging van de rol van de overheid heeft er immers toe bijgedragen dat ook de taken van het overheidspersoneel werden aangepast. De evolutie die in dat kader wordt aangemerkt is deze van de klassieke liberale staat naar de verzorgingsstaat, dan wel welvaartsstaat, die wordt gekenmerkt door een aanzienlijke uitbreiding

²⁶⁶ J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 306; J. BAUWENS, "De werkstaking in de openbare dienst", in BLANPAIN, R., *De werkstaking in de welvaartstaat*, Leuven, Universitaire Boekhandel, 1966, 114; C. BLONTROCK, "De staking van het gemeentepersoneel", *De Gemeente*, 1961, 417

²⁶⁷ J. DE STAERCKE, "Het werkstakingverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003: een requiem", *CDPK*, 2003, 616-617; L. P. SUETENS, "De staking in de publiekrechtelijke sektor", *Rechtskundig Weekblad*, 1959, nr. 35, 1782

²⁶⁸ A. MAST, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Gent, Story-Scientia, 1962, 91; A. MAST, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Gent, Story-Scientia, 1984, 147; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 265

²⁶⁹ P. HUMBLET en R. JANVIER, "De beperking van het stakingsrecht in de publieke sector", in RIGAUX, M. en DORSSEMONT, F. (eds.), *Vitale behoeften, essentiële diensten, minimumprestaties en stakingsrecht: naar een amendering en actualisering van de Prestatiewet?*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 139-140

²⁷⁰ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 572

²⁷¹ J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 307; L. P. SUETENS, "De staking in de publiekrechtelijke sektor", *Rechtskundig Weekblad*, 1959, nr. 35, 1782; R. BLANPAIN, "Staking en opeising in de openbare sektor", Brussel, CCOD, 1978, 17

van de staatsopdrachten.²⁷² Aanvankelijk beperkte de rol van de overheid zich immers tot het verzekeren van de interne en externe veiligheid van de burgers en de uitbouw van een bepaalde infrastructuur waarbij we denken aan nutsvoorzieningen en verkeersinfrastructuur.²⁷³ In een welvaartsstaat speelt de overheid daarentegen een grotere rol in het leven van de burger. De overheid gaat immers meer participeren met als doel een groter deel van de bevolking te laten delen in de gemeenschappelijke welvaart.²⁷⁴ Een van de gevolgen van een sterk tussenkomende overheid is uiteraard dat het verschil tussen de private en publieke sector in belangrijke mate vervaagt, hetgeen onder meer aanleiding heeft gegeven tot een verruiming van de begrippen 'openbare dienst' en 'ambtenaar'.²⁷⁵ De ambtenaar werd klassiek aangemerkt als de persoon ten dienste van de overheid met een eigen statuut, genietend van een specifieke rechtsbescherming. Hij identificeerde zich in concreto met de staat waarvan hij een orgaan is. De uitbreiding van de opdrachten van de overheid en de toename van het aantal personeelsleden in overheidsdienst hebben echter tot het gevolg gehad dat, hoewel de relatie tussen een ambtenaar en de overheid in beginsel beschouwd moet worden als een statutaire relatie, de ambtenaar de overheid louter als zijn werkgever is gaan beschouwen. Het is dan ook in die context dat terecht de vraag kan worden gesteld in welke mate bepaalde openbare diensten nog effectief voorzien in de behartiging van een algemeen belang of een collectieve behoefte en in welke mate deze dan ook permanent moeten worden voorzien. Daarenboven moet er op worden gewezen dat er ook verschillen bestaan tussen ambtenaren onderling en hun opdrachten. Personeelsleden betrokken bij het beleid en het bestuur zullen zelden geneigd zijn te staken. Bij deze ambtenaren speelt het continuïteitsbeginsel dus nog een zeer belangrijke rol. Ambtenaren betrokken bij de uitoefening van bepaalde diensten, waarbij we denken aan het spoor en de post, hebben daarentegen herhaaldelijk van hun stakingsrecht gebruik gemaakt.²⁷⁶

Een tweede mogelijke verklaring heeft betrekking op de ontwikkeling van het syndicale feit.²⁷⁷ Vakbonden hebben een belangrijke plaats ingenomen in ons huidig stelsel en zijn tevens ingeschakeld in het bestuur.²⁷⁸ Daarnaast spelen ze ook een rol binnen de verschillende gedecentraliseerde besturen, wat hen de mogelijkheid geeft een invloed uit te oefenen op de regelgeving en op het bestuur van het land.²⁷⁹ Het stakingsrecht werd en wordt aangewend als drukkingsmiddel, ook door ambtenaren, om inspraak en vertegenwoordiging te bekomen op

²⁷² J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 332-333

²⁷³ Daarbij had de staat ook o.m. tot taak te voorzien in regels die de burgers in hun onderling verkeer kunnen en moeten aanwenden; J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 334-335

²⁷⁴ De overheid speelt een rol in de sociale, culturele, financiële en commerciële aspecten van het leven

²⁷⁵ J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 334 e.v.

²⁷⁶ De wet van de continuïteit volstaat niet om een algemeen werkstakingsverbod voor alle openbare diensten te rechtvaardigen; L. P. SUETENS, *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 98; R. BLANPAIN, "Staking en opeising in de openbare sektor", Brussel, CCOD, 1978, 11 en 22

²⁷⁷ J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 337-338; R. BLANPAIN, "Staking en opeising in de openbare sektor", Brussel, CCOD, 1978, 11

²⁷⁸ Ze zijn onder meer partners bij de onderhandelingen over collectieve arbeidsovereenkomsten, alsook nemen ze deel aan paritaire comités en ondernemingsraden.

²⁷⁹ J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 337

bestuurlijk niveau. In navolging van de afschaffing van de strafrechtelijke sancties in dat kader is men er in het verleden tevens in geslaagd te vermijden dat dit stakingsrecht uitdrukkelijk zou worden gereguleerd en dus beperkt. Het is om die reden dat Gijssels van oordeel is dat '*het continuïteitsbeginsel niet opgewassen is tegen het machtsvertoon uitgaande van de vakbonden*' en aldus aan belang heeft ingeboet.²⁸⁰

Als laatste moet er op gewezen worden dat het continuïteitsbeginsel en haar toepassing moet worden genuanceerd aangezien in feite wel een uitdrukkelijke regel voorhanden is. Artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest garandeert immers het recht tot staken en dat voor zowel werknemers als ambtenaren. Daarenboven wordt algemeen aanvaard dat aan dit artikel directe werking kan worden toegekend, hetgeen tot gevolg heeft dat dit grondrecht rechtstreeks voor de Belgische rechter kan worden ingeroepen. Aan het principe van het stakingsrecht wordt aldus voorrang gegeven hetgeen aangeeft dat het continuïteitsbeginsel in belangrijke mate haar waarde heeft verloren, zeker in verhouding tot het stakingsrecht binnen de publieke sector. Evenwel mag niet uit het oog verloren worden dat artikel 6 lid 4 van het Handvest beperkingen mogelijk acht ten aanzien van dat stakingsrecht wanneer onder meer de openbare orde en de volksgezondheid dat vereisen.²⁸¹

Dat aan het beginsel toch nog waarde wordt gehecht blijkt uit de meer recente rechtspraak van de Raad van State en het Hof van Cassatie. Zo stelde de Raad van State in het arrest *De Brauwer* dat, rekening houdende met het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst, de vroegere voorzitter in zijn hoedanigheid van waarnemend voorzitter en in afwachting van een nieuwe samenstelling van het directiecomité wel degelijk mocht overgaan tot de aanduiding van de ambtenaar in kwestie.²⁸² In het arrest *Timmers* verwees de Raad van State wederom naar het beginsel daarbij aangevend dat de voorzitter van de kansspelcommissie in het continuïteitsbeginsel steun kon vinden om na het verstrijken van zijn mandaat op post te blijven. De Raad gaf hierbij echter ook uitdrukkelijk aan dat de Belgische staat daarin geen argument kon vinden om niet over te gaan tot de tijdige benoeming van de voorzitter. In dit laatste arrest geeft de Raad van State mijn inziens uitdrukkelijk aan dat de Belgische staat geen onverwijld beroep kan doen op het continuïteitsbeginsel om haar eigen stilzitten te verantwoorden.²⁸³ Het Hof van Cassatie verduidelijkte dan weer haar visie ten aanzien van het continuïteitsbeginsel in een arrest van 2004. Het Hof stelde in dit arrest uitdrukkelijk vast dat het algemeen rechtsbeginsel van de continuïteit van de openbare dienst er enkel toe strekt de bestendigheid van de openbare instellingen en hun werking te verzekeren. In die context benadrukte het Hof daarenboven dat het beginsel niet noodzakelijk inhoudt dat de dienstverlening waarop de burger aanspraak kan maken, ononderbroken of permanent moet zijn, ook al moeten de verplichtingen van de overheid getoetst worden aan de normen van behoorlijk bestuur. Meer concreet werd dan ook aangegeven dat het beginsel de

²⁸⁰ J. GIJSSELS, "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 337-339

²⁸¹ D. D'HOOGHE en P. DE KEYSER, "Het continuïteitsbeginsel en het veranderlijkheidsbeginsel", in OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 372; J. DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap: beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 86

²⁸² R.v.St., *De Brauwer*, 29 augustus 2012, nr. 220.489

²⁸³ R.v.St., *Timmers*, 13 april 2006, nr. 157.578

overheid niet verplicht erover te waken dat energie te allen tijde zonder onderbreking wordt geleverd door de marktoperatoren die een concessie voor leveringen van energie hebben verkregen.²⁸⁴ Uit dit arrest volgt aldus dat men als burger geen subjectief recht kan laten gelden op het behoud van de permanente werking van een openbare dienst.²⁸⁵

5. Besluit

Het continuïteitsbeginsel bestaat vandaag nog, zoveel is zeker. Het moge echter duidelijk zijn dat het in de context van het stakingsrecht niet meer als rechtsbepalend kan worden aangemerkt. Wil het beginsel zijn huidige betekenis behouden, of op zijn minst terug een plaats in nemen in dat kader, dan zal het aan de beleidsvormende instanties zijn om te voorzien in een uitdrukkelijke en duidelijke invulling van het begrip. Gebeurt dit niet, dan dreigt het beginsel irrelevant te worden. Evenwel behoort het in beginsel tot de discretionaire bevoegdheid van de overheid om een afweging te maken tussen enerzijds het continuïteitsbeginsel en anderzijds de garantie van het stakingsrecht.²⁸⁶ Alleszins is het duidelijk dat het beginsel moet worden genuanceerd gezien vandaag artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest voorziet in een uitdrukkelijke erkenning van het stakingsrecht als zodanig. Daarnaast lijkt het tevens van belang dat, voor de eventuele toepassing van het continuïteitsbeginsel, een onderscheid wordt gemaakt tussen functies die bestendig moeten worden verzekerd en deze waarbij die permanentie evenwel niet wordt verwacht. Niet alle openbare diensten zijn vandaag immers even noodzakelijk dat deze op permanente wijze moeten worden verzekerd. Belangrijk naar de toekomst toe zal zijn het beginsel op een minder absolute wijze op te vatten en een evenwicht trachten te vinden tussen hetgeen noodzakelijk is ter behartiging van het algemeen belang en het stakingsrecht als zodanig. Het lijkt mijn inziens niet ondenkbaar in de publieke sector te voorzien in beperkingen ten aanzien van het stakingsrecht op basis van het continuïteitsbeginsel indien dat noodzakelijk zou blijken ter behartiging van dat algemeen belang. In dergelijke situaties zal de nationale wetgever evenwel rekening moeten houden met de in artikel G van het Europees Sociaal Handvest aangegeven voorwaarden. Beperkingen zullen dan slechts mogelijk zijn in het geval de openbare orde of volksgezondheid dat vereist, alsook wanneer de rechten van anderen in gevaar worden gebracht. Daarenboven moeten deze beperkingen voorzien zijn bij wet en zal de noodzakelijkheid ervan uitdrukkelijk moeten blijken.²⁸⁷

²⁸⁴ Cass. 12 april 2004, C.01.0248.N/1

²⁸⁵ D. D'HOOGHE en P. DE KEYSER, "Het continuïteitsbeginsel en het veranderlijksbeginsel", in OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 365

²⁸⁶ De overheid mag echter geen misbruik maken van het continuïteitsbeginsel om het stakingsrecht in zijn geheel uit te hollen; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 573-574

²⁸⁷ 'Prescribed by law', hierbij wordt verondersteld dat beperkingen kunnen worden opgelegd middels rechterlijke beslissingen, alsook middels beslissingen van de uitvoerende macht; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 574; D. D'HOOGHE en P. DE KEYSER, "Het continuïteitsbeginsel en het veranderlijksbeginsel", in OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 372

Deel VI. Beperkingen aan het stakingsrecht in de publieke sector

1. Inleiding

Zoals aangegeven zijn niet alle subjectieve rechten absoluut, ook het stakingsrecht voor ambtenaren is dat niet. Sommige openbare diensten zijn immers noodzakelijk en behoren bestendig te worden verzekerd in kader van het algemeen belang. Waar men in de private sector een beroep kan doen op de wet betreffende prestaties van algemeen belang in vredestijd, ontbreekt een gelijkaardige regeling op het publiekrechtelijk niveau.²⁸⁸ Er is aldus voor ambtenaren geen allesomvattende regeling voorhanden die het stakingsrecht als zodanig aan banden legt, dan wel beperkt. Voor sommige diensten uit de publieke sector drong zich echter een regeling op waarbij kan worden gedacht aan de diensten verantwoordelijk voor de verdediging van het land en de veiligheid van de burgers. Voor het overige personeel actief binnen de overheidsdiensten werd echter geen regeling ter beperking van het stakingsrecht uitgewerkt. Daarbij moet er nogmaals op gewezen worden dat het internationaal recht hier een belangrijke rol speelt. Immers, artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest waarborgt het recht tot staken zowel voor werknemers als ambtenaren, maar acht het daarenboven mogelijk dat staten voorzien in een beperking van het stakingsrecht op basis van een limitatief aantal opgesomde gronden. Het is dus belangrijk, wil men overgaan tot een beperking van het stakingsrecht van ambtenaren, dat men rekening houdt met deze internationaalrechtelijke bepalingen.²⁸⁹

In dit onderdeel zullen de huidige beperkingen ten aanzien van specifieke categorieën van het overheids personeel worden besproken en zal worden nagegaan in welke mate deze overeenstemmen met het internationaal recht.

2. Stakingsverbod

Het uitdrukkelijk stakingsverbod is de uitzondering op het principe van de stakingsvrijheid van ambtenaren. Militairen worden uitdrukkelijk het recht ontzegd het werk neer te leggen. Overeenkomstig artikel 175 van de wet van 28 februari 2007 is iedere vorm van staken uitdrukkelijk verboden voor deze specifieke categorie van werkenden.²⁹⁰

Daarenboven wordt ook voorzien in een stakingsverbod voor het personeel van de buitendiensten van de veiligheid van de staat, al werd dit verbod minder uitdrukkelijk geformuleerd. Artikel 17 van de wet van 17 maart 2004 voorziet immers dat er, gezien de opdrachten van de veiligheid van de staat, in feite een onverenigbaarheid bestaat tussen enerzijds de uitoefening van het stakingsrecht

²⁸⁸ Wet van 19 augustus 1948 betreffende prestaties van algemeen belang in vredestijd, B.S. 21 augustus 1948

²⁸⁹ In die context mag niet uit het oog verloren worden dat de rechterlijke tussenkomst in feite één van de belangrijkste beperkingen van het stakingsrecht uitmaakt. Werkgevers beschikken immers over de mogelijkheid om voor de rechter bepaalde stakingsacties aan te vechten. Daarbij wordt veelal een beroep gedaan op het argument van het misbruik van het stakingsrecht. Het zal dan de rechter zijn die hier finaal over zal oordelen. Het valt evenwel buiten de omvang van dit werk om uitgebreide aandacht aan dit gegeven te besteden.

²⁹⁰ Artikel 175 van de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen van het actief kader van de krijgsmacht, B.S. 10 april 2007; P. HUMBLET en R. JANVIER, "(De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector", in HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 346

en anderzijds de hoedanigheid van personeelslid van de buitendiensten van de veiligheid van de staat.²⁹¹

2.1. Overeenstemming met het internationaal recht

De vraag kan worden gesteld of een dergelijk stakingsverbod in overeenstemming is met het internationaal recht. Artikel G van het Europees Sociaal Handvest acht een beperking, dan wel een verbod, mogelijk op voorwaarde dat dit wordt vastgelegd 'bij wet' en de noodzakelijkheid ter bescherming van bepaalde belangen blijkt. Het is aldus mijn inziens aannemelijk dat dit stakingsverbod in overeenstemming is met het Europees Sociaal Handvest gezien er een wettelijke basis voorhanden is en daarenboven geargumenteed kan worden dat dit stakingsverbod noodzakelijk is ter bescherming van onder meer de nationale veiligheid.

Daarnaast lijkt ook voldaan aan artikel 11 §2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, alsook aan artikel 9 van Conventie nr. 87. Beide bepalingen achten het mogelijk dat op nationaal niveau wordt voorzien in beperkingen ten aanzien van het leger en de politiediensten. Evenwel moet in diezelfde context worden opgemerkt dat de Internationale Arbeidsorganisatie heeft aangegeven voorstander te zijn van een regelgeving inzake minimale dienstverlening, eerder dan van een volledig stakingsverbod.

3. Voorwaardelijk stakingsrecht

Voor specifieke categorieën van ambtenaren wordt een stakingsrecht voorzien mits bepaalde voorwaarden worden nageleefd. Zo genieten de politieambtenaren van de federale en van de lokale politie sinds 1999 van een voorwaardelijk stakingsrecht.²⁹² De uitoefening van dit recht is dus afhankelijk van een aantal voorwaarden. In eerste instantie dient een voorafgaande aanzegging van de staking door een erkende vakorganisatie te gebeuren. Deze aanzegging moet worden ingediend door een verantwoordelijke leider van een erkende vakorganisatie bij de minister van Binnenlandse Zaken.²⁹³ Daarbij is het van belang dat deze stakingsaanzegging de motieven, de plaats, de betrokken diensten, alsook de aanvang en de duur van de staking aangeeft.

Vervolgens wordt voorzien in een voorafgaande bespreking met de bevoegde overheid van de kwestie naar aanleiding waarvan de staking wordt overwogen in het Onderhandelingscomité voor de politiediensten.²⁹⁴

²⁹¹ Het gaat hier om het personeel van de inlichtingen- en veiligheidsdienst; Wet van 27 maart 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het personeel van de Veiligheid van de Staat, B.S. 2 april 2004

²⁹² Dit voorwaardelijk stakingsrecht kan gerechtvaardigd worden aangezien politieambtenaren een grotere verantwoordelijkheid dragen dan de doorsnee ambtenaar. Artikel 126 §1, lid 1 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst op twee niveaus, B.S. 5 januari 1999; G. PYL en D. LYBAERT, "Het stakingsrecht van politieambtenaren", *Vigiles*, 1999, 17

²⁹³ Indien het gaat om een actie uitgaande van de lokale politie, dan dient de aanzegging ook te worden ingediend bij de betrokken burgemeester of het betrokken politiecollege; artikel 2 Koninklijk Besluit van 23 december 1998 tot uitvoering van artikel 126 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, B.S. 5 januari 1999

²⁹⁴ P. HUMBLET en R. JANVIER, "(De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector", in HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 347; J. STEVENS, "Stakende politiediensten: contradictio in adjecto?", *Panopticon*, jrg. 21, nr. 2, 2000, 112-115; G. PYL en D. LYBAERT, "Het stakingsrecht van politieambtenaren", *Vigiles*, 1999, 13-14

Belangrijk in deze context is het Koninklijk Besluit van 23 december 1998 dat de nadere regels betreffende het verloop van de aanzegging en de bespreking heeft vastgelegd, alsook worden in dit Koninklijk Besluit de termijnen bepaald waarbinnen dit alles moet gebeuren.²⁹⁵

Het gevolg van de uitoefening van dit voorwaardelijk stakingsrecht is dat personeelsleden voor de duur van de werkonderbreking geen bezoldigingen zullen ontvangen. Daarbij wordt evenwel uitdrukkelijk aangegeven dat deze personeelsleden al hun statutaire rechten behouden. Daarenboven zal hun afwezigheid niet worden beschouwd als een onregelmatige afwezigheid.²⁹⁶

Op basis van de wet van 7 december 1998 is het echter niet alleen mogelijk het stakingsrecht van politieambtenaren te beperken. Artikel 126 §2 voorziet immers in de mogelijkheid voor de minister van Binnenlandse Zaken om de politieambtenaren die gebruik wensen te maken van het stakingsrecht, te bevelen het werk voort te zetten of te hervatten wanneer hun inzet noodzakelijk blijkt. Het niet naleven van deze opeising door de aangewezen ambtenaren kan aanleiding geven tot een gevangenisstraf of een geldboete.²⁹⁷ Evenwel geldt deze opeising enkel voor de functies waarvan kan worden aangenomen dat zij noodzakelijk zijn om te allen tijde de naleving van de wetten en de handhaving van de openbare orde te verzekeren.²⁹⁸

3.1. Overeenstemming met het internationaal recht

In beginsel lijkt dit voorwaardelijk stakingsrecht in overeenstemming met het internationaal recht als zodanig. Er wordt immers voorzien in een wettelijke grondslag en tevens kan beargumenteerd worden dat de aangegeven beperkingen en voorwaarden noodzakelijk zijn ter bescherming van bijvoorbeeld de openbare orde. Ook het gegeven van de opeising overeenkomstig artikel 126 §2 van de wet van 7 december 1998 vormt mijn inziens geen probleem gezien deze opeising wordt beperkt in duur en daarenboven beperkt blijft tot opdrachten waarvoor de inzet van de politiediensten noodzakelijk wordt geacht.

Problematisch is echter het gegeven dat de stakingsaanzegging in principe enkel kan worden ingediend door een erkende organisatie. Daarenboven kunnen ook de onderhandelingen binnen het Onderhandelingscomité maar gevoerd worden met representatieve vakorganisaties. Niet-gesyndiceerde politieambtenaren die het werk wensen neer te leggen moeten in feite rekenen op de medewerking van een erkende of representatieve organisatie.²⁹⁹ De vraag stelt zich dan of dit in

²⁹⁵ Koninklijk Besluit van 23 december 1998 tot uitvoering van artikel 126 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, B.S. 5 januari 1999

²⁹⁶ Artikel 4 Koninklijk Besluit van 23 december 1998 tot uitvoering van artikel 126 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, B.S. 5 januari 1999

²⁹⁷ De overheid die het bevel wenst te geven is ertoe gehouden de opdrachten waarvoor zij dat bevel noodzakelijk acht, vooraf mee te delen aan de representatieve syndicale organisaties van het personeel voor de politiediensten alsook, in voorkomend geval, aan de erkende syndicale organisatie die de stakingsaanzegging heeft ingediend. Deze bepaling is ook van toepassing op de leden van het administratief en logistiek kader. Daarenboven wordt door Stevens aangegeven dat deze opeising ten aanzien van specifieke opdrachten conform de visie is van de controleorganen van de IAO-conventies die een minimumdienstverlening verkiesen boven een verbod of een beperking van het stakingsrecht. Artikel 126 §2-3 van de wet van 7 december 1998; G. PYL en D. LYBAERT, "Het stakingsrecht van politieambtenaren", *Vigiles*, 1999, 14; J. STEVENS, "Stakende politiediensten: contradictio in adjecto?", *Panopticon*, jrg. 21, nr. 2, 2000, 145

²⁹⁸ G. PYL en D. LYBAERT, "Het stakingsrecht van politieambtenaren", *Vigiles*, 1999, 16

²⁹⁹ P. HUMBLET en R. JANVIER, "(De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector", in HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 348

overeenstemming is met het stakingsrecht zoals gewaarborgd door artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest. Beperkingen zijn, zoals aangegeven, toelaatbaar maar het valt te betwijfelen dat deze het stakingsrecht mogen voorbehouden aan bepaalde organisaties.

4. Stakingsprotocol

Naast een stakingsverbod en een voorwaardelijk stakingsrecht beschikt de overheid ook over de mogelijkheid een stakingsprotocol of zogenaamd herenakkoord af te sluiten. In een dergelijk protocol kan het verloop van een collectief conflict in zekere mate worden vastgelegd, alsook kan het bepaalde gedragsregels bevatten waaraan de vakorganisaties zich zullen dienen te houden in ruil voor bepaalde toegevingen uitgaande van de overheid.³⁰⁰ Een protocol kan bij wijze van voorbeeld, in het geval van een staking of dreigende staking, voorzien in specifieke overlegprocedures en een voorafgaande aanzegging.

Een voorbeeld van een dergelijk protocol betreft het akkoord gesloten tussen de overheidswerkgevers en de ambtenarenvakbonden op 19 april 2010. Beide partijen beloofden wederzijds overleg te plegen over de pijnpunten die door ambtenarenvakbonden worden gemeld en dit binnen de dertig dagen. Daarenboven werd afgesproken dat stakingsacties minstens drie dagen vooraf zullen worden aangekondigd. Wilde stakingen worden aldus niet meer georganiseerd, noch erkend. Bovendien, in het geval een sociaal conflict dreigt te ontsporen, werd voorzien in een sociaal bemiddelaar.³⁰¹ Meer recent is er het akkoord tussen de directie en de vakbonden van de NMBS waarbij deze een procedure zijn overeengekomen om enerzijds zoveel mogelijk wilde stakingen te vermijden en anderzijds een goed functionerende sociale dialoog te verzekeren.³⁰²

Er bestaat echter geen duidelijkheid over de juridische waarde van deze protocollen. In beginsel wordt er vanuit gegaan dat dergelijke protocollen slechts een bepaalde morele waarde hebben en aldus niet rechtens afdwingbaar zijn. Beide partijen verbinden zich ertoe bepaalde gedragsregels na te leven maar er is niets dat de individuele ambtenaar belet alsnog actie te ondernemen. Het zijn immers slechts de ondertekenaars van het akkoord die erdoor gebonden zijn. Er wordt aldus verondersteld dat de individuele leden niet verplicht zijn zich aan het stakingsprotocol te houden. Het

³⁰⁰ Het gaat hier om toegevingen uitgaande van de overheid als werkgever; P. HUMBLET en R. JANVIER, "(De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector", in HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 349

³⁰¹ Opmerkelijk is dat dit akkoord niet van toepassing is op het personeel bij de spoorwegen. Ook ten aanzien van het personeel van de penitentiaire inrichtingen werd voorzien in een stakingsprotocol d.d. 19 april 2010. X., "Einde wilde stakingen in overheidsdiensten", *De Standaard*, 20 april 2010; Protocol nr. 351, 19 april 2010, http://openbarediensten.acv-online.be/Images/Protocol%20conflictbeheersing.351_tcm86-219915.pdf; P. HUMBLET en R. JANVIER, "(De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector", in HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 360

³⁰² Een van de belangrijkste vernieuwingen in het akkoord betreft de invoering van een 'alarmprocedure' die de vakbonden in gang moeten zetten alvorens een stakingsaanzegging te doen. In dat geval heeft de directie drie dagen de tijd om maatregelen te nemen om alzo trachten een staking te vermijden. De vraag blijft echter open of de ondertekende partijen en het spoorwegpersoneel op het moment van een sociale crisis hun verplichtingen in dat kader zullen nakomen en of dit akkoord niet enkel en alleen werd aanvaard om zo te vermijden dat de overheid een initiatief zou ondernemen op het vlak van de minimale dienstverlening. [http://vbo-feb.be/nl-BE/Actiedomeinen/Sociaal-overleg/Sociaal-conflict/Nieuw-sociaal-akkoord-NMBS-moet-wilde-stakingen-terugdringen-/](http://vbo-feb.be/nl-BE/Actiedomeinen/Sociaal-overleg/Sociaal-conflict/Nieuw-sociaal-akkoord-NMBS-moet-wilde-stakingen-terugdringen/)

stakingsrecht is immers een grondrecht. Vakorganisaties hebben in beginsel geen mandaat om het stakingsrecht en de uitoefening ervan ten aanzien van het individu te beperken.³⁰³

4.1. Overeenstemming met het internationaal recht

In beginsel lijken deze stakingsprotocollen niet in overeenstemming te zijn met artikel G van het Europees Sociaal Handvest. Wanneer met een dergelijk akkoord beperkingen worden opgelegd ten aanzien van het stakingsrecht, lijkt dit niet te voldoen aan de voorwaarde dat de beperking moet voorzien zijn bij wet (*'prescribed by law'*). Een stakingsprotocol valt naar mijn mening niet onder de definiëring van *'wet'* zoals aangegeven door de verschillende internationale instellingen. Er moet dus geconcludeerd dat ambtenaren niet kunnen worden verhinderd hun stakingsrecht uit te oefenen op basis van een dergelijk protocol. Daarenboven lijkt het problematisch in het kader van het internationaal recht wanneer vakorganisaties de bevoegdheid zouden hebben het stakingsrecht van hun individuele leden te beperken. Dit moet echter genuanceerd worden aangezien men er in de Belgische rechtsorde vanuit gaat dat deze stakingsprotocollen niet bindend zijn ten aanzien van de individuele ambtenaren. Het zijn slechts de ondertekenaars die erdoor gebonden zijn.

Uit het voorgaande blijkt dat de juridische, dan wel reële waarde van dit soort akkoorden eerder beperkt blijft en de overeenstemming met het internationaal recht om die reden geen daadwerkelijk probleem oplevert.³⁰⁴

5. Opeising

In tegenstelling tot de particuliere sector, waar de Prestatiewet van toepassing is, ontbreekt een gelijkaardige regelgeving in de publieke sector.³⁰⁵ De overheid heeft dus in beginsel geen mogelijkheid om bepaalde vitale diensten te verzekeren op het moment dat het overheidspersoneel het werk neerlegt. Een mogelijke oplossing in die context is de figuur van de opeising. Reeds voor de erkenning van het Europees Sociaal Handvest werd een beroep gedaan op deze techniek om bepaalde openbare diensten te vrijwaren in het geval van een staking. Deze opeisingen werden in het verleden, zoals omschreven door onder meer Humblet en Janvier, gebaseerd op verschillende bepalingen.³⁰⁶ Evenwel moet worden vastgesteld dat de gronden waarop de overheid zich in het verleden heeft gebaseerd om tot opeising over te gaan niet erg juridisch sluitend zijn.

³⁰³ P. HUMBLET en R. JANVIER, "(De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector", in HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 349; R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut*, Administratieve rechtsbibliotheek, Algemene reeks nr. 4, Brugge, Die Keure, 1998, 274-275

³⁰⁴ De individuele ambtenaar is immers niet gebonden door een dergelijk protocol en kan niet verhinderd worden zijn stakingsrecht uit te oefenen. Een tuchtsanctie opleggen ten aanzien van een individueel ambtenaar die het protocol niet opvolgt, wordt aldus onmogelijk bevonden.

³⁰⁵ R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut*, Administratieve rechtsbibliotheek, Algemene reeks nr. 4, Brugge, Die Keure, 1998, 276

³⁰⁶ R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut*, Administratieve rechtsbibliotheek, Algemene reeks nr. 4, Brugge, Die Keure, 1998, 276; J. DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap: beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 86-87; V. PETRY, "Staking en opeising in de openbare sector", *Soc. Kron.*, 1990, 345-346; R. BLANPAIN, "Staking en opeising in de openbare sektor", Brussel, *CCOD*, 1978, 26

In eerste instantie heeft de overheid meermaals een beroep gedaan op de besluitwet van 22 januari 1945 betreffende economische reglementering en prijzen. Deze besluitwet machtigde de uitvoerende macht om op te treden wanneer de bevoorrading en de voedselvoorziening van het land in het gevaar werd gebracht.³⁰⁷ Herhaaldelijk werd aldus een beroep gedaan op deze besluitwet om tot opeising van ambtenaren over te gaan. Evenwel is het niet duidelijk hoe ambtenaren op grond van deze wetgeving kunnen worden ingeschakeld.³⁰⁸

Een ander voorbeeld betreft de Prestatiewet zelf. Ingevolge van deze wet worden de prestaties van algemeen belang in onderling overleg tussen werkgevers en werknemers vastgelegd. Wanneer zij echter nalaten dit te doen, kan de uitvoerende macht ingrijpen. In navolging van de Prestatiewet werd voorzien in een Koninklijk Besluit waarin een aantal vitale behoeften werden omschreven op basis waarvan herhaaldelijk ambtenaren werden opgeëist. Het betrof onder meer de handhaving van de scheepvaart, de werking van sluizen en de postbedeling. De overheid verloor hierbij echter uit het oog dat de Prestatiewet geheel niet van toepassing is op de publieke sector waardoor dus ook niet op basis van deze wetgeving kan worden overgegaan tot de opeising van ambtenaren als zodanig.³⁰⁹ ³¹⁰

Het moge duidelijk zijn dat de gronden waarop men zich baseert om tot opeising over te gaan alleszins vatbaar zijn voor discussie. Gezien de Prestatiewet niet van toepassing is in de publieke sector, is er aldus geen duidelijke basis voorhanden om over te gaan tot een rechtmatige opeising van ambtenaren, met uitzondering voor wat betreft de militairen en politiediensten. De vraag blijft of de regering mogelijks zou kunnen ingrijpen zonder uitdrukkelijke wettelijke machtiging.³¹¹ Immers is het de overheid die moet instaan voor de nationale veiligheid en de fysieke integriteit van de burgers. In feite komt dit neer, zo stelt Engels, op het verzoenen van het principe van de continuïteit van de openbare diensten met het stakingsrecht van ambtenaren.³¹² Ook wat betreft de figuur van de opeising blijkt vandaag aldus rechtsonzekerheid bestaan. Deze onzekerheid kan eventueel worden verholpen door het uitwerken van een regeling voor de openbare sector, gelijkaardig aan die van de Prestatiewet.³¹³ Zoals reeds aangegeven, is het nog niet aan de orde geweest een reglementering te voorzien voor wat betreft de mogelijke beperkingen aan het stakingsrecht, wat mijn inziens tevens

³⁰⁷ Besluitwet van 22 januari 1945 betreffende economische reglementering en prijzen, B.S. 24 januari 1945

³⁰⁸ Eenzelfde bedenking wordt gemaakt bij het K.B. van 23 december 1957 betreffende de bevoorrading van het land in waren en producten van de eerste noodwendigheid. In dit K.B. wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid voorzien om tot opeising over te gaan. Humblet en Janvier halen evenwel aan dat het weinig waarschijnlijk is dat het ambtenaren kan worden tegen geworpen. Koninklijk Besluit van 23 december 1957, B.S. 29 december 1957; P. HUMBLET en R. JANVIER, "(De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector", in HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 351

³⁰⁹ In 1988 deed de toenmalig minister van Verkeerswezen De Croo een beroep op de Prestatiewet om luchtverkeersleiders op te vorderen. Hoewel de Raad van State duidelijk aangaf dat dit niet kon, blijft het beeld bestaan dat deze wetgeving als basis kan dienen om tot opeising over te gaan. Wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van algemeen belang in vreedstijd, B.S. 21 augustus 1948; R.v.St., *Nollet & Maesen*, 28 februari 1990, nr. 34.252; V. PETRY, "Staking en opeising in de openbare sector", *Soc. Kron.*, 1990, 344; P. HUMBLET en R. JANVIER, "(De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector", in HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 351

³¹⁰ P. HUMBLET en R. JANVIER, "(De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector", in HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 352-355; V. PETRY, "Staking en opeising in de openbare sector", *Soc. Kron.*, 1990, 346

³¹¹ R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut*, Administratieve rechtsbibliotheek, Algemene reeks nr. 4, Brugge, Die Keure, 1998, 280; C. ENGELS, *Werkstaking, lock-out en arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1988, 54

³¹² C. ENGELS, *Werkstaking, lock-out en arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1988, 55

³¹³ Suggestie die wordt geformuleerd door o.m. Petry en Engels; V. PETRY, "Staking en opeising in de openbare sector", *Soc. Kron.*, 1990, 346; C. ENGELS, *Werkstaking, lock-out en arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1988, 55

impliceert dat ook de reglementering van de opeising van het overheidspersoneel een gevoelige materie betreft.

5.1. Overeenstemming met het internationaal recht

De manier waarop de overheid ambtenaren opeist en de regelgeving waarop zij zich daarvoor baseert is voor discussie vatbaar. De overeenstemming van de toepassing van de opeising met het internationaal recht kan dan ook in ernstige mate worden betwijfeld en het is volgens bepaalde auteurs dan ook niet ondenkbaar dat België hierop zal worden aangesproken.³¹⁴

In het arrest *Satilmis* stelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat het stakingsrecht van ambtenaren mag worden beperkt, maar dat zij dan ook de mogelijkheid moeten krijgen om op een andere wijze hun rechten te verdedigen, bijvoorbeeld door middel van een dialoog. Het probleem in België is dat een opeising doorgaans het conflict volledig beëindigt, hetgeen aldus niet in overeenstemming is met wat het Hof vooropstelt.

Daarnaast kan tevens worden verwezen naar het arrest *Enerji Yapi-Yol Sen* van 2009. Het Hof gaf in dit arrest aan dat de categorie van ambtenaren die kunnen worden opgeëist uitdrukkelijk moet worden beperkt en dat dit ook duidelijk moet worden aangegeven. Aangezien in de Belgische rechtsorde geen regelgeving inzake opeising voorhanden is, kan een opeising in beginsel eenieder treffen, hetgeen opnieuw niet overeenstemt met het internationaal recht.³¹⁵

6. Besluit

Uit hetgeen vooraf gaat kan geconcludeerd worden dat in de Belgische rechtsorde ten aanzien van specifieke categorieën van ambtenaren, waaronder de militairen en de politiediensten, een bijzondere regelgeving werd uitgewerkt voor wat betreft hun stakingsrecht. Deze specifieke regelgeving is mijn inziens in overeenstemming met het internationaal recht aangezien wordt voldaan aan de voorwaarden omschreven in artikel G van het Europees Sociaal Handvest. Daarenboven staan artikel 9 van Conventie nr. 87 en artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens bijzondere beperkingen toe aan het stakingsrecht van deze specifieke categorieën van ambtenaren.

Ten aanzien van het stakingsprotocol moet worden vastgesteld dat deze techniek weinig om handen heeft. Bepaalde gedragsregels worden overeengekomen in onderling overleg tussen de overheid en de vakbondsorganisaties om toekomstige sociale conflicten en hun verloop in belangrijke mate vast te leggen. Evenwel is gebleken dat individuele ambtenaren niet gebonden zijn door dergelijke akkoorden en hun stakingsrecht op deze basis aldus niet kan worden beperkt.

³¹⁴ Zie o.m. P. HUMBLET en R. JANVIER, "(De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector", in HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 362

³¹⁵ EHRM, 17 juli 2007, *Satilmis*; EHRM 21 april 2009, *Enerji Yapi-Sol Sen vs. Turkey*; P. HUMBLET en R. JANVIER, "(De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector", in HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 362-363

Wat betreft de techniek van de opeising blijkt nog heel wat onzekerheid te bestaan. Een duidelijke reglementering van deze bijzondere beperking van het stakingsrecht lijkt dan ook noodzakelijk wil men op rechtmatige wijze de uitvoering van bepaalde opdrachten tijdens een staking verzekeren.

Deel VII. Het stakingsrecht in een rechtsvergelijkend perspectief

1. Inleiding

In dit onderdeel zal voorzien worden in een vergelijking met Nederland. De bedoeling daarbij is aan te geven hoe het stakingsrecht in dit land wordt geregeld en welke beperkingen mogelijk worden geacht ten aanzien van het personeel actief binnen de publieke sector. Daarenboven zal worden nagegaan of de eventueel voorziene regelgeving in overeenstemming is met het internationaal recht. Op basis daarvan zal vervolgens worden besloten of iets kan worden opgestoken van een buurland als Nederland voor wat betreft de uitwerking van een mogelijke regeling ter beperking van het stakingsrecht voor ambtenaren in België.

2. Het stakingsrecht binnen de publieke sector in Nederland

Omwille van de bijzondere eisen van loyaliteit aan de overheid werd een ambtenarenstaking in de 19^{de} eeuw in Nederland ondenkbaar geacht. Nochtans werd het, ten gevolge van de afschaffing van de coalitieverboden in 1872, aan zowel werknemers in de private sector als in de overheidssector toegestaan zich te verenigen.³¹⁶ In principe was het dan ook mogelijk voor ambtenaren om collectieve acties, met inbegrip van stakingen, te organiseren. De heersende opvatting in die periode veronderstelde echter dat een staking uitgaande van het overheidspersoneel nooit zou voorkomen waardoor in beginsel niet werd voorzien in een regeling ter beperking van de stakingsvrijheid in zijn geheel.³¹⁷

In 1903 wenste de regering haar opvatting ten aanzien van een verbodsbepaling op het voeren van acties door ambtenaren echter te herzien, mede ten gevolge van de grootscheepse spoorwegstakingen van datzelfde jaar. Omwille van de grootschaligheid van deze stakingen zag de betrokken spoorwegdirectie geen andere mogelijkheid dan in te gaan op alle gestelde eisen. In navolging hiervan is de regering in Nederland overgegaan tot de onmiddellijke vastlegging van een stakingsverbod voor ambtenaren en het spoorwegpersoneel in het Wetboek van Strafrecht.³¹⁸ Dat ook het spoorwegpersoneel door deze strafrechtelijke bepalingen werd gevisieerd motiveerde men door een beroep te doen op de publieke dienst die de spoorwegambtenaren krachtens hun publiekrechtelijk contract vervulden. Zij verschaften immers, in de visie van de regering, een dienst die noodzakelijk was om de staat aan zijn bestemming te kunnen laten beantwoorden.³¹⁹ Van de voorziene strafbaarstelling werd echter nauwelijks gebruik gemaakt.³²⁰ Men gaat er dan ook vanuit dat er eerder sprake was van een zekere preventieve werking waarbij ambtenaren, omwille van de strafrechtelijke beteugeling, niet snel geneigd waren de wet te overtreden. Daarenboven werd in het

³¹⁶ Wet van 12 april 1872, Stb. 1872, 64; E. VERHULP (e.a.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom juridische uitgevers, 2005, 257; P. ZONDERLAND, *Recht en plicht bij staking en tegenstaking*, Deventer, Kluwer, 1974, 165

³¹⁷ R. BERGAMIN en C. J. G. OLDE KALTER, *Overheidspersoneel en grondrechten: preadvies uitgebracht voor de algemene vergadering op 28 november 1979*, Alphen aan den Rijn, H.D. Tjeenk Willink, 1979, 242

³¹⁸ Artikelen 385bis, ter en quater van het toenmalig wetboek van strafrecht; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 42; L. C. J. SPRENGERS, *De wet op de ondernemingsraden bij de overheid: op weg naar één arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers?*, Deventer, Kluwer, 1998, 131

³¹⁹ E. VERHULP (e.a.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom juridische uitgevers, 2005, 258

³²⁰ Tilstra noemt één voorbeeld in 1918; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 43

begin van de 20^{ste} eeuw nog regelmatig gewezen op het feit dat het ondernemen van stakingsacties in feite niet verenigbaar werd bevonden met de bijzondere positie waarin een ambtenaar zich bevond.³²¹

Net zoals in België speelde ook in Nederland de evolutie richting verzorgingsstaat een belangrijke rol. De overheid kreeg immers in de loop van de 20^{ste} eeuw meer taken op zowel sociaal als economisch vlak. Dit had tot gevolg dat de aard van de openbare dienst veranderde en ook het aantal ambtenaren in overheidsdienst nam aanzienlijk toe. Tevens wijzigde de opvatting ten aanzien van het openbaar ambt en de uitoefening van haar taken. De nadruk kwam daarbij meer te liggen op de beroepsethiek, dan op de ambtsethiek. De ambtenaar werd in deze gewijzigde visie beschouwd als een individu dat in ondergeschikt verband arbeid verrichtte om in zijn levensonderhoud te voorzien.³²² Ten gevolge van deze ontwikkelingen nam vervolgens ook de maatschappelijke aanvaarding van het strafrechtelijk stakingsverbod af. Steeds vaker werd immers de vraag gesteld of de positie van de ambtenaar nog wel verschilde van deze van werknemers uit de private sector. De behoefte aan een stakingsrecht nam in belangrijke mate toe in de loop der jaren en dat mede door de totstandkoming en ondertekening van het Europees Sociaal Handvest in 1961.³²³

De effectieve inwerkingtreding van het Handvest liet echter op zich wachten. De vertraging was grotendeels het gevolg van de onenigheid die bestond omtrent de vraag of ambtenaren al dan niet onder het toepassingsgebied van artikel 6 waren onder te brengen. Zoals reeds aangegeven oordeelde het Europees Comité voor Sociale Rechten dat het toepassingsgebied van dit artikel zich niet beperkte tot werknemers binnen de private sector. Ook het personeel van de overheidsdiensten werd en wordt geacht de mogelijkheid te hebben hierop een beroep te doen.³²⁴ In Nederland werd deze opvatting dan ook aanvaard, hetgeen tot gevolg had dat het strafrechtelijk stakingsverbod moest worden opgeheven alvorens het Handvest kon worden geratificeerd. Dit gebeurde met de wet van 14 december 1979 en de ratificatie van het Handvest volgde op 22 april 1980.

Ten aanzien van artikel 6 lid 4 van het Handvest werd echter door de Nederlandse regering volgend voorbehoud gemaakt: *'Goedgekeurd wordt, dat het Koninkrijk zich met betrekking tot Nederland gebonden zal achten door de artikelen, artikel 6 lid 4, voor wat betreft de niet in overheidsdienst zijnde werknemers'*.³²⁵ De regering wenste op deze manier tijd te winnen om het stakingsrecht van het overheidspersoneel zelf wettelijk te regelen. De bedoeling van dergelijke wettelijke regeling was

³²¹ Een ambtenaar bevindt zich immers in een bijzonder soort dienstbetrekking waarbij het algemeen belang een belangrijke rol speelt; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 43; E. VERHULP (e.a.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom juridische uitgevers, 2005, 131

³²² L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 46

³²³ L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 49-50; L. C. J. SPRENGERS, *De wet op de ondernemingsraden bij de overheid: op weg naar één arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers?*, Deventer, Kluwer, 1998, 132; R. BERGAMIN en C. J. G. OLDE KALTER, *Overheidspersoneel en grondrechten: preadvies uitgebracht voor de algemene vergadering op 28 november 1979*, Alphen aan den Rijn, H.D. Tjeenk Willink, 1979, 242

³²⁴ L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 181; J. DE STAERCKE, "Het werkstakingverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003: een requiem", *CDPK*, 2003, 617-618; R. BERGAMIN en C. J. G. OLDE KALTER, *Overheidspersoneel en grondrechten: preadvies uitgebracht voor de algemene vergadering op 28 november 1979*, Alphen aan den Rijn, H.D. Tjeenk Willink, 1979, 243

³²⁵ L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 52; R. BERGAMIN en C. J. G. OLDE KALTER, *Overheidspersoneel en grondrechten: preadvies uitgebracht voor de algemene vergadering op 28 november 1979*, Alphen aan den Rijn, H.D. Tjeenk Willink, 1979, 243

om specifieke garanties vast te leggen ten aanzien van het functioneren van de openbare dienst op wezenlijke onderdelen. Het geformuleerd voorbehoud was aldus maar tijdelijk. Evenwel had het tot gevolg dat, in afwachting van een uitdrukkelijke wetgeving, het stakingsrecht aan alle ambtenaren werd ontzegd, zonder onderscheid.

In de navolgende jaren volgden dan ook verschillende initiatieven om te komen tot een bijzondere regeling van het stakingsrecht in de publieke sector. Een dergelijke regeling is er echter nooit gekomen.³²⁶ Evenwel heeft de Nederlandse jurisprudentie in dat kader een belangrijke rol gespeeld aangezien het sinds 1983 het recht op collectieve actie met inbegrip van het stakingsrecht heeft erkend, ondanks het voorziene voorbehoud. Hierbij kan in eerste instantie verwezen worden naar het reeds aangehaalde *NS*-arrest van 1968. In dit arrest erkende de Hoge Raad het stakingsrecht op basis van artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest, ook voor ambtenaren. Daarenboven gaf de Hoge Raad in een arrest van 1992 aan dat het overheids personeel niet van het recht op collectief onderhandelen kon worden uitgesloten en dat een beperking ten aanzien van dat recht slechts rechtmatig was wanneer het voldeed aan de voorwaarden omschreven in artikel 31, huidig artikel G, van het Handvest. Ten gevolge van deze jurisprudentie stelde zich echter de vraag of het voorbehoud, dat oorspronkelijk slechts tijdelijk was, nog wel uitwerking vond.³²⁷

Naar aanleiding van de ratificatie van het Herziene Europees Sociaal Handvest werd het voorbehoud dan ook uiteindelijk ingetrokken en werd voorzien in een nieuw voorbehoud ten aanzien van militairen, ambtenaren tewerkgesteld door het Ministerie van Defensie en het gevangenis personeel. Dit voorbehoud luidt als volgt: *'The Netherlands will consider itself bound by article 6, paragraph 4, of the European Social Charter (revised), except with respect to military personnel in active service and civil servants employed by the Ministry of Defence'*.³²⁸ De situaties van België en Nederland zijn aldus enigszins vergelijkbaar. Ook in Nederland is geen uitdrukkelijke regelgeving voorhanden ter beperking van het stakingsrecht van specifieke categorieën van ambtenaren. Enkel ten aanzien van militaire ambtenaren en het gevangenis personeel werd aldus voorzien in een stakingsverbod.³²⁹

3. Beperkingen aan het stakingsrecht voor ambtenaren

3.1. Inleiding

Zoals reeds aangegeven wordt in beginsel het stakingsrecht in Nederland gewaarborgd ten gevolge van de erkenning van artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest. Behoudens het voorbehoud dat Nederland ten aanzien van specifieke categorieën van ambtenaren maakte ten tijde van de

³²⁶ L. C. J. SPRENGERS, *De wet op de ondernemingsraden bij de overheid: op weg naar één arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers?*, Deventer, Kluwer, 1998, 134; E. VERHULP (e.a.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom juridische uitgevers, 2005, 261

³²⁷ H.R. 11 december 1992; L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 69; E. VERHULP (e.a.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom juridische uitgevers, 2005, 262

³²⁸ European Social Charter (Collected Texts, 6th edition), 30 juni 2008, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/ESCCollectedTexts_en.pdf

³²⁹ Zie o.m. A STEWART en M. BELL (eds.), "The right to strike: a comparative perspective", 2009, 89, www.ier.org.uk

goedkeuring van de herziene versie van het Handvest, is geen uitdrukkelijke wet- of regelgeving voorhanden waarin wordt voorzien in beperkingen ten aanzien van dat stakingsrecht.³³⁰

De Nederlandse jurisprudentie speelt in dat kader een belangrijke rol. Bij de toetsing van collectieve acties in de overheidssector gaat de rechter uit van het recht tot het voeren van collectieve acties. De vraag of de georganiseerde staking geoorloofd is zal in beginsel getoetst worden aan de hand van de concrete omstandigheden in een bepaald geval.³³¹ Uitgangspunt van het Nederlandse recht daarbij is dat collectieve acties worden verondersteld rechtmatig te zijn, zolang de rechter niet het tegendeel beslist.³³² Evenwel heeft de rechtspraak in het verleden zelfstandige toetsingsgronden ontwikkeld om de al dan niet geoorloofdheid van stakingen te beoordelen.³³³ Het gaat om de toepassing van het concept van de zwaarwegende procedureregels, ook bekend als de spelregeltoetsing. Daarnaast kan een collectieve actie in Nederland ook beoordeeld worden aan de hand van het proportionaliteitscriterium, alsook aan de hand van het concept van misbruik van het stakingsrecht.³³⁴

3.2. Spelregels

3.2.1. Ultimum remedium

Sinds 1972 worden acties in kader van specifieke onderhandelingen beoordeeld aan de hand van dit uiterste middel-criterium.³³⁵ Dit houdt concreet in dat naar het middel van de staking slechts mag worden teruggegrepen op het moment dat de onderhandelingen zijn vastgelopen. Een oproep tot actie wordt pas geoorloofd bevonden wanneer, na voldoende en serieuze onderhandelingen, geen overeenstemming kan worden gevonden tussen de betrokken partijen.³³⁶ Het zal aldus de rechter zijn die oordeelt over de geoorloofdheid van de uitoefening van het stakingsrecht aan de hand van dit criterium. Het moge duidelijk zijn dat de rechter hierbij een ruime appreciatiebevoegdheid heeft. Zo werd in het *Douwe Egberts*-arrest door de Hoge Raad geoordeeld dat het ultimum-remediumvereiste was geschonden aangezien de acties uitgaande van de vakbonden volstrekt voorbarig waren omdat er nog geen enkele beslissing was getroffen.³³⁷

3.2.1.1. Overeenstemming met het internationaal recht

Het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) heeft zich in 2002 uitgesproken over dit criterium. Het Comité oordeelde dat *'the judicial practices concerned by their nature restrict the right to strike and go beyond the restrictions admissible under article 31 of the Charter'*. Daarbij stelde het ECSR zich vragen bij het gegeven dat het blijkbaar in Nederland aan de rechter toekomt om te beslissen of

³³⁰ Er is aldus geen wettelijk systeem in Nederland dat voorziet in regels met betrekking tot bijvoorbeeld de stakingsaanzegging.

³³¹ E. VERHULP (e.a.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom juridische uitgevers, 2005, 263

³³² E. VERHULP (e.a.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom juridische uitgevers, 2005, 264

³³³ L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 73

³³⁴ A. PH. C. M. JASPERS, *Nederlands stakingsrecht op een nieuw spoor?*, Deventer, Kluwer, 2004, 62

³³⁵ L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 77

³³⁶ A. PH. C. M. JASPERS, *Nederlands stakingsrecht op een nieuw spoor?*, Deventer, Kluwer, 2004, 63

³³⁷ De vakbonden wierpen daarentegen op dat het criterium onverenigbaar is met het Europees Sociaal Handvest; HR 28 januari 2000; E. VERHULP (e.a.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom juridische uitgevers, 2005, 263

een vakbond zich voldoende geëngageerd heeft om het conflict via collectieve onderhandelingen af te handelen.³³⁸

In 2004 verduidelijkte het Comité haar visie ten aanzien van deze rechterlijke toetsing. Het gaf daarbij aan dat wanneer een Nederlandse rechter beslist of het grijpen naar het stakingsmiddel prematuur is, dit in feite botst met het stakingsrecht. De rechter eigent zich de bevoegdheid toe om te oordelen of en wanneer actiemiddelen worden ingezet.³³⁹ Op die manier wordt het de rechter toegestaan om een van de voornaamste privileges van de vakbonden uit te oefenen. Het ECSR is in die context van mening dat een rechter in dergelijke situaties niet in de sporen mag treden van erkende vakorganisaties bij de afweging of en wanneer een stakingsactie zal worden aangevat.³⁴⁰ De grote appreciatieruimte die door het ultimium-remediumprincipe aan de nationale rechter wordt gelaten leidt volgens het Comité tot een opportuniteitstoetsing die niet in overeenstemming te brengen is met het Handvest.³⁴¹

3.2.2. Aanzegging van de actie

Het tweede criterium dat wordt geformuleerd door de Nederlandse jurisprudentie betreft de aanzegging van de voorgenomen actie. Indien een vakvereniging wil overgaan tot collectieve actie, dan dienen voorafgaand de betrokken partijen op de hoogte te worden gebracht zodat deze een laatste kans krijgen om in te gaan op de eisen van werknemers, dan wel ambtenaren.³⁴² Over de termijn waarbinnen de staking dient te worden aangezegd is geen vaste jurisprudentie voorhanden. Dit zal doorgaans worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van een concreet geval waarbij over het algemeen het voldoende wordt bevonden wanneer enige dagen op voorhand wordt aangekondigd dat vanaf een bepaald moment acties zullen worden ondernomen.³⁴³ Ten gevolge van deze aanzeggingsplicht zal de Nederlandse rechter een wilde staking dan ook als onrechtmatig aanmerken, gezien in dergelijke situaties de actie reeds begonnen is, zonder te voldoen aan deze vereiste.

3.2.2.1. Overeenstemming met het internationaal recht

Dit tweede criterium schendt het Europees Sociaal Handvest evenwel niet. Het ECSR heeft in die context uitdrukkelijk aangegeven dat *'periods of notice or cooling-off periods prescribed in*

³³⁸ ECSR, Conclusions XVI-1, 2002, 446

³³⁹ 'The Committee considers that the fact that a Dutch judge may determine whether recourse to strikes are "premature" impinges on the very substance of the right to strike as this allows the judge to exercise one of the trade unions' key prerogatives, that of deciding whether and when a strike is necessary.'; ECSR, Conclusions, XVII-1, 2004, 13

³⁴⁰ Niet alle auteurs zijn akkoord met dit criterium aangezien de rechter zich op deze manier mengt in de onderhandelingen waarna zijn oordeel ook onvermijdelijk een weerslag zal hebben op het resultaat. Daarenboven tast de rechter de autonomie van de vakbonden aan door te beoordelen of deze organisaties niet verder hadden kunnen onderhandelen. L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 81; E. VERHULP (e.a.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom juridische uitgevers, 2005, 264-265

³⁴¹ Ook binnen kader van de IAO Conventies en het EVRM wordt aangenomen dat de nationale overheid bij het vaststellen van beperkingen ten aanzien van het stakingsrecht over een bepaalde beleidsruimte beschikt. Evenwel moeten de beperkingsgronden opgesomd in o.m. artikel 11 §2 van het EVRM beperkend worden geïnterpreteerd. Het hanteren van een ultimium-remediumcriterium als beperkingsgrond lijkt niet in overeenstemming met hetgeen aangegeven op internationaal niveau. A. PH. C. M. JASPERS, *Nederlands stakingsrecht op een nieuw spoor?*, Deventer, Kluwer, 2004, 79-71; E. VERHULP (e.a.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom juridische uitgevers, 2005, 265

³⁴² L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 85

³⁴³ L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 87-88

connection with pre-strike conciliation procedures are in conformity with Article 6§4 as long as they are of a reasonable duration'.³⁴⁴ Het vooropstellen van een dergelijke eis is aldus mogelijk voor zover de termijn van de aanzegging binnen redelijke grenzen blijft. Het Freedom of Association Committee (FAC) heeft in die context aangegeven dat bijvoorbeeld de Essential Services Bill van 1984 in het Verenigd Koninkrijk, waarin wordt voorzien in een afkoelingsperiode van 28 dagen, gerechtvaardigd is.³⁴⁵

3.3. Proportionaliteitscriterium

In de Nederlandse rechtspraak zijn arresten terug te vinden waarbij men zich baseert op het proportionaliteitscriterium om te bepalen of een stakingsactie al dan niet rechtmatig is. Zo was er in 1997 het *Streekvervoer*-arrest waarin de Hoge Raad oordeelde dat de onbeperkte uitoefening van het grondrecht ten aanzien van allen die daarvan schade ondervonden onrechtmatig was.³⁴⁶ De rechter maakt aldus op basis van dit criterium een afweging tussen enerzijds het belang van het recht op het uitoefenen van het stakingsrecht en anderzijds de belangen die daarbij worden geschonden.³⁴⁷ In het geval de rechter in zijn afweging een disproportionaliteit vaststelt tussen beide soort belangen, dan zal de stakingsactie onrechtmatig worden bevonden.

3.3.1. Overeenstemming met het internationaal recht

De vraag stelt zich uiteraard of een dergelijke proportionaliteitstoets in overeenstemming is met artikel 6 lid 4 en artikel G van het Europees Sociaal Handvest. Beperkingen op het recht tot staken moeten immers conform artikel G van het Handvest worden vastgesteld. Het ECSR heeft in dat kader aangegeven dat de beperkingen opgelegd door lagere rechtspraak en door de Nederlandse Hoge Raad als materieel recht kunnen worden aangemerkt. Wat betreft de noodzakelijkheid in een democratische samenleving heeft het Comité vervolgens verduidelijkt dat het gebruik van dit criterium niet op zichzelf het stakingsrecht ondergraaft, maar dat het juist belangrijk is om te kunnen oordelen of een beperking al dan niet noodzakelijk is. Ten aanzien van de limitatief opgesomde beperkingsgronden veronderstelt het ECSR dat een striktere toetsing aan de belangen van derden of het publiek belang meer in overeenstemming zou zijn met artikel G van het Handvest. Op dit vlak geeft het Comité aldus een iets genuanceerdere visie waarbij het aangeeft dat deze rechterlijke toetsing niet noodzakelijk in strijd is met het ESH, al blijft waakzaamheid geboden. Er zal immers altijd moeten worden beoordeeld of de voorziene beperkingen nodig zijn met het oog op de bescherming van de in artikel G genoemde belangen.³⁴⁸

³⁴⁴ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 1 september 2008, 57

³⁴⁵ C. DENEVE "Het recht op staking en de IAO-normen en -rechtspraak", in RIGAUX, M. en DORSSEMONT, F. (eds.), *Vitale behoeften, essentiële diensten, minimumprestaties en stakingsrecht: naar een amendering en actualisering van de Prestatiewet?*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 76

³⁴⁶ HR 21 maart 1997

³⁴⁷ E. VERHULP (e.a.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom juridische uitgevers, 2005, 264

³⁴⁸ ECSR, Conclusions 2010, Netherlands, 15; E. VERHULP (e.a.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom juridische uitgevers, 2005, 264-265

4. Besluit

In Nederland bestaat aldus geen wettelijk uitgewerkte regeling waarin wordt voorzien in specifieke beperkingen ten aanzien van het stakingsrecht. Noch voor de particuliere sector, noch voor de publieke sector werd voorzien in een regeling ter beperking van het stakingsrecht, alsook werd nagelaten een regeling uit te werken waarin wordt voorzien in een minimale dienstverlening. Dat heeft tot gevolg dat de rechtspraak een belangrijke rol speelt in beide sectoren. Het zal dus de rechter zijn die zich moet buigen over de vraag of een stakingsactie al dan niet geoorloofd is. Daarbij worden een aantal beoordelingsnormen toegepast waarbij kan worden verwezen naar de spelregeltoetsing, alsook naar het proportionaliteitsprincipe. De rechter maakt een afweging tussen enerzijds de belangen gediend bij de aanwending van het stakingsmiddel en anderzijds de belangen van derden die door de uitoefening ervan worden geschaad. De toepassing van deze criteria door de rechter kan aldus resulteren in een rechterlijk verbod voor een bepaalde stakingsactie.

De toetsing door de Nederlandse rechter voldoet echter niet op alle punten aan het op het Europees Sociaal Handvest gebaseerde toetsingsmodel. Vandaar dan ook dat mijn inziens geconcludeerd moet worden dat de regeling zoals deze ontwikkeld in Nederland niet kan dienen als voorbeeld voor de uitwerking van een regeling van het stakingsrecht in België.

Deel VIII. Naar een afbakening van het stakingsrecht in de publieke sector?

1. Inleiding

Zoals in voorgaande delen werd omschreven is er sprake van een schijnbaar absolute stakingsvrijheid in hoofde van het overheidspersoneel. Weliswaar wordt voorzien in een uitdrukkelijk stakingsverbod ten aanzien van militairen en het personeel van de buitendiensten van de veiligheid van de staat. Daarnaast is er het voorwaardelijk stakingsrecht dat voorziet in bijzondere regels voor politieambtenaren van de federale en lokale politiediensten die wensen deel te nemen aan een stakingsactie. Voor de overige categorieën van ambtenaren is er aldus geen grondwettelijke, noch wettelijke regeling voorhanden die voorziet in een beperking van het stakingsrecht, dan wel in een waarborging van een minimale dienstverlening bij de uitoefening van dat stakingsrecht. In het verleden werd dan ook herhaaldelijk de techniek van de opeising door de overheid angewend om alzo te vermijden dat een stakingsactie uitgaande van het overheidspersoneel zou escaleren. Evenwel is gebleken dat de rechtsgronden waarop men zich in dergelijke gevallen baseert voor discussie vatbaar zijn. Sedert enkele decennia stelt zich dan ook de vraag naar wetgevende initiatieven die de grenzen van het stakingsrecht in de publieke sector kunnen afbakenen. Het is immers naar mijn mening niet ondenkbaar dat in bepaalde situaties door de overheid spelregels worden opgelegd, rekening houdend met de aard van de openbare dienst en de functie van de ambtenaar. Veeleer in uitzonderlijke omstandigheden waarbij bijvoorbeeld de gezondheid of de veiligheid van de burgers in het gedrang komt, lijkt een ingrijpen in het stakingsrecht verantwoord.

Het debat omtrent de afbakening van het stakingsrecht laait telkens op wanneer grootschalige stakingsacties worden georganiseerd, zoals bijvoorbeeld bij de NMBS. De verontwaardiging van de bevolking is in dergelijke gevallen uitermate groot. In de loop der jaren werden dan ook verschillende initiatieven ondernomen waarbij werd voorzien in een minimale dienstverlening binnen de publieke sector.³⁴⁹ Deze initiatieven zijn echter weinig succesvol gebleken. Hierna volgt een omschrijving van de meer recente wetsvoorstellen waarvan er één alleszins zonder gevolg is gebleven.

2. Wetsvoorstel tot regeling van het stakingsrecht in de publieke sector

In 2008 diende Marc Verwilghen een wetsvoorstel in tot regeling van het stakingsrecht in de openbare sector.³⁵⁰ De bedoeling was te voorzien in een systeem van minimumprestaties in bepaalde diensten en instellingen naar analogie van de private sector.

Meer concreet werd er in dit voorstel voorrang gegeven aan het collectief overleg. De sociale partners werden verplicht, middels onderling overleg, aan te geven welke minimumprestaties

³⁴⁹ Veelal de grote meerderheid van deze voorstellen zijn gericht op de uitwerking van een minimale dienstverlening ten aanzien van specifieke sectoren binnen de publieke sector.

³⁵⁰ Wetsvoorstel tot regeling van het stakingsrecht in de openbare sector, ingediend door de heer Marc Verwilghen, Belgische Senaat, zitting 13 november 2008, www.senaat.be

bestendig behoorden te worden verzekerd. De minimumprestaties werden aangemerkt als *'deze prestaties welke noodzakelijk zijn voor de basisbehoeften en de gezondheid van de bevolking'*. De minimale prestaties die men vervolgens overeenkwam moesten te allen tijde worden verzekerd en dat op straffe van strafsancities. Daarenboven verkreeg de overheid het recht om de betrokken personeelsleden op te vorderen wanneer dit nodig werd geacht. Slaagden de sociale partners er niet in om tot een akkoord te komen, dan zou de uitvoerende macht zelf kunnen bepalen welke de minimaal te verzekeren maatregelen, prestaties of diensten zijn. Naast deze bijzondere regeling werd ook verondersteld dat, vooraleer men het stakingsmiddel aanwendde, een ernstige bemiddelingspoging werd ondernomen door de betrokken partijen. Een staking was aldus geoorloofd wanneer aan deze specifieke voorwaarden werd voldaan. Het toepassingsgebied van dit voorstel was echter zeer ruim, naast de klassieke openbare sectoren werden ook de autonome overheidsbedrijven en de NMBS gevisieerd.

Meer recent werd opnieuw een wetsvoorstel ingediend tot regeling van het stakingsrecht bij overheidsbedrijven, ditmaal door Bert Maertens.³⁵¹ Het voorstel is er op gericht een duidelijke stakingsregeling en een minimale dienstverlening in de publieke sector in te voeren, in de eerste plaats bij de overheidsbedrijven die op het dagelijks leven van de burgers en de bedrijven een directe impact hebben. In dit voorstel wordt sterk benadrukt welke wrevel een staking bij de overheidsdiensten kan opwekken bij de burgers en bedrijven. Burgers en bedrijven voelen zich immers vaak gedupeerd en tekort gedaan gezien de levering van bepaalde diensten door een staking onmogelijk wordt gemaakt. Het ontbreken van een duidelijke stakingsregeling en een minimale dienstverlening wordt door de betrokken indiener dan ook aangemerkt als een belangrijke lacune in de wetgeving.

In dit laatste wetsvoorstel wordt tevens verwacht dat de sociale partners van de betrokken overheidsbedrijven in onderling overleg voorzien in een lijst van minimumprestaties die bestendig moeten worden verzekerd, op straffe van strafsancities. Daarnaast wordt aangegeven dat bij een stakingsdreiging of een ernstig sociaal conflict, een sociaal bemiddelaar zal worden ingeschakeld. Deze bemiddelaar krijgt vervolgens een maand de tijd om het overleg te doen slagen. Pas wanneer dit niet slaagt, bestaat de mogelijkheid een stakingsaanzegging te doen. Daarenboven kan pas ten vroegste tien dagen na het indienen van de stakingsaanzegging met de effectieve staking worden aangevat. Er wordt dus voorzien in een soort 'afkoelingsperiode' waarin de verschillende partijen de kans krijgen hun mening nog te herzien.

Wanneer de nationale overheid wil voorzien in een specifieke regelgeving ten aanzien van het stakingsrecht, dan zal het van belang zijn dat de geformuleerde beperkingen in overeenstemming zijn met de verschillende internationale rechtsinstrumenten die het stakingsrecht waarborgen. In het licht van het internationaal recht wens ik dan ook enkele bemerkingen te maken ten aanzien van deze voorstellen.

³⁵¹ Wetsvoorstel tot regeling van het stakingsrecht bij overheidsbedrijven, ingediend door de heer Bert Maertens, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 22 juli 2011; <http://www.lachambre.be>

In eerste instantie wordt in beide voorstellen voorzien in een voorafgaande en verplichte bemiddelingspoging. Pas wanneer de partijen er niet in slagen onder begeleiding van een sociaal bemiddelaar tot een oplossing te komen wordt het mogelijk geacht een stakingsaanzegging te doen. Een staking is dan ook slechts geoorloofd wanneer aan deze voorwaarde wordt voldaan. Deze vooropgestelde eis is in overeenstemming met het internationaal recht. Het Freedom of Association Committee (FAC) heeft immers aangegeven dat een dergelijke voorwaarde kan worden opgelegd. Weliswaar wordt daarnaast ook verondersteld dat dergelijke bemiddelingsprocedures voldoende aangepast, onpartijdig en snel zijn en dat de betrokken partijen de mogelijkheid moeten krijgen om deel te nemen aan elke fase ervan.³⁵²

Daarnaast wordt in het wetsvoorstel van Maertens voorzien in een stakingsaanzegging. Deze aanzegging is er enerzijds op gericht partijen de kans te geven hun meningen te herzien, dan wel bijkomende onderhandelingen mogelijk te maken. Anderzijds biedt het de betrokken partijen de kans de nodige maatregelen te treffen om dreigende stakingsactie(s) in goede banen te leiden. Belangrijk in dat kader is de vraag wie deze stakingsaanzegging zal indienen. We hebben immers in deel VI vraagtekens geplaatst bij het gegeven dat, met betrekking tot de politieambtenaren, de stakingsaanzegging in principe enkel kan worden ingediend door een erkende organisatie. Niet-gesyndiceerd overheidspersoneel dat het werk wenst neer te leggen, zal in dergelijke gevallen moeten rekenen op de medewerking van een erkende of representatieve organisatie. Hoewel in het voorstel niet duidelijk wordt aangegeven wie de stakingsaanzegging zal moeten indienen, zal men bij de uitwerking van een daadwerkelijke regelgeving voor ogen moeten houden dat in het licht van artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest het te betwijfelen valt dat beperkingen aan het stakingsrecht mogen worden voorbehouden aan bepaalde organisaties.

Een niet onbelangrijk aspect betreft de sectoren waarbinnen men het stakingsrecht wil reguleren. Gezien de stakingen bij het openbaar vervoer de laatste jaren meermaals het debat naar een regulering van het stakingsrecht hebben doen oplaaien, moge het duidelijk zijn dat het ook deze sector is die wordt geïsoleerd in de verschillende wetsvoorstellen. We hebben reeds herhaaldelijk vastgesteld dat een beperking van het stakingsrecht moet voldoen aan de voorwaarden opgesomd in onder meer artikel G van het Europees Sociaal Handvest om rechtmatig te zijn. Hoewel bepaalde concepten zoals het openbaar vervoer moeilijk zijn onder te brengen onder de bescherming van de openbare orde of volksgezondheid, kan het mogelijks wel worden gevat onder de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Een herhaaldelijk gehoord argument ter ondersteuning van de minimale dienstverlening in de openbare sector is namelijk dat de burgers niet langer mogen worden gegijzeld en recht hebben op een zogenaamde 'basismobiliteit'.

Het belang van een minimale dienstverlening in de penitentiaire sector is voor velen veel duidelijker aanwezig aangezien een staking van cipiers de openbare veiligheid in belangrijke mate in het gedrang brengt. In die context kan ook worden verwezen naar de adviezen van het FAC. Dit Comité heeft immers in het verleden aangegeven voorstander te zijn van de uitwerking van een minimale dienstverlening. Aldus wordt verondersteld dat deze minimale dienstverlening kan worden ingesteld *'in order to ensure the safety of persons, the prevention of accidents and the safety of machinery*

³⁵² Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 1 september 2008, 57

and equipment'.³⁵³ Het doel van de invoering van minimale diensten is gericht op het verzekeren van een bepaalde productie of dienstverlening tijdens een staking. Het FAC geeft daarbij aan dat de vaststelling van een minimumdienstverlening maar mogelijk is in specifieke situaties. Wil de regering overgaan tot de uitwerking van een minimale dienstverlening, dan zal zij goed moeten motiveren waarom de geviseerde sectoren bestendig moeten worden verzekerd.³⁵⁴

Beide voorstellen voorzien daarenboven in strafsancities in het geval de vooropgestelde minimale dienstverlening niet wordt opgevolgd. Om in overeenstemming te zijn met het internationaal recht dienen deze sancties in verhouding te staan tot de gepleegde feiten. Er moet dus sprake zijn van enige proportionaliteit. Daarenboven wordt ook verondersteld dat het overheidspersoneel de mogelijkheid moet hebben een beroep in te stellen tegen dergelijke sancties bij een onafhankelijk orgaan.

3. Stand van zaken

Het moge duidelijk zijn dat, ondanks de verschillende wetgevende initiatieven, de Belgische overheid er niet in slaagt een kader voor een minimale dienstverlening uit te werken. Doorgaans zijn de vakbonden in verregaande mate gekant tegen de uitwerking van een dergelijke regeling. Ze vrezen immers dat een verplichte minimumdienstverlening tot gevolg zal hebben dat ze hun laatste drukkingsmiddel uit handen geven.

Nochtans worden verschillende argumenten aangevoerd ter rechtvaardiging van deze regeling. Zo wordt verduidelijkt dat een staking bij de autonome overheidsbedrijven niet enkel de overheid treft maar ook duizenden burgers die totaal los staan van de vakbonden en de eisen die deze vooropstellen. Vandaar ook dat stakingsacties binnen de publieke sector doorgaans op weinig steun en sympathie kunnen rekenen. Daarnaast wordt herhaaldelijk gewezen op het feit dat in andere landen zoals Frankrijk men wel in staat is gebleken te voorzien in specifieke stakingsbeperkingen bij de overheidsdiensten en overheidsbedrijven. Vandaar dat het dus ook in beginsel mogelijk zou moeten zijn om in België tot een wettelijke regeling te komen. Evenwel moet in die context worden opgemerkt dat de regulering zoals voorzien in bijvoorbeeld Frankrijk niet altijd conform het Europees Sociaal Handvest is.³⁵⁵ Ook de continuïteit van de dienstverlening wordt herhaald als argument ter rechtvaardiging van een beperking van het stakingsrecht van het overheidspersoneel.

Het lot van het nog hangende wetsvoorstel van Maertens is naar mijn mening enigszins voorspelbaar. Minister van overheidsbedrijven Paul Magnette heeft naar aanleiding van dit voorstel

³⁵³ B. GERNIGON, A. ODERO en H. GUIDO, "ILO principles concerning the right to strike", 2000, 30, http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_087987.pdf

³⁵⁴ Een stakingsverbod wordt door het FAC slechts mogelijk geacht ten aanzien van essentiële diensten. Het gaat daarbij om *'services as those the interruption of which would endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population'*. Het veroorzaken van ongemak of een bepaalde mate van economische ontwrichting is daarbij onvoldoende om een stakingsverbod te rechtvaardigen.

³⁵⁵ Voor meer informatie zie: S. LAULOM, "Collective action in France: Towards a restriction of the right to strike?", in ALES, E., en NOVITZ, T. (eds.), *Collective action and fundamental freedoms in Europe: striking the balance*, Antwerp, Intersentia, 2010, 34 e.v.

immers aangegeven dat het standpunt van de federale regering ongewijzigd is gebleven en dat de uitwerking van een minimale dienstverlening tevens niet onmiddellijk haalbaar is.³⁵⁶

Hoe dan ook moet worden vastgesteld dat in de Belgische rechtsorde sprake is van een impasse. Ondanks de verschillende initiatieven is de overheid er nog steeds niet in geslaagd het stakingsrecht te beperken of te voorzien in een minimale dienstverlening. Het lijkt dan ook wijselijk te besluiten door te verwijzen naar De Vos die aangeeft dat we vandaag in de publieke sector te maken hebben met een gespannen patstelling met aan de ene kant de werkgevers en de liberalen die vragen naar een beknotting van het stakingsrecht en een minimale dienstverlening en aan de andere kant de socialisten en de vakbonden die zweren bij de onaantastbaarheid van het stakingsrecht als grondrecht.³⁵⁷ Hoe en wanneer België uit deze impasse geraakt, zal nog moeten blijken.

³⁵⁶ X, "Bonden: 'Minimale dienstverlening bij de NMBS onhaalbaar'", *De Standaard*, 22 december 2011

³⁵⁷ M. DE VOS, "De ondraaglijke lichtheid van het Belgische stakingsrecht", *Itinera Institute Nota*, 20 mei 2008, www.itinerainstitute.org

Deel IX. Conclusie

De publieke sector in België heeft een belangrijke evolutie ondergaan. Men is namelijk geëvolueerd van een principieel werkstakingsverbod naar een, tot op heden, schijnbaar absolute stakingsvrijheid. Behoudens de bijzondere regeling ten aanzien van militairen en politieambtenaren, is er in België geen grondwettelijke of wettelijke regeling voorhanden ter beperking van het stakingsrecht. Dit impliceert dat in beginsel alle openbare werknemers over de vrijheid beschikken om het stakingsmiddel als drukkingsmiddel aan te wenden.

Nochtans werd in het verleden herhaaldelijk een beroep gedaan op het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst om een algemeen stakingsverbod in hoofde van ambtenaren te rechtvaardigen. Dit beginsel heeft ten aanzien van het stakingsrecht echter veel van haar belang verloren. Het wordt aldus in dat kader niet meer als rechtsbepalend beschouwd. Het lijkt mij evenwel niet ondenkbaar dat het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst wordt gehanteerd als bijkomend argument ter ondersteuning van de uitwerking van een minimale dienstverlening.

Hoewel het recht tot staken niet werd opgenomen in de Grondwet moge het duidelijk zijn dat het gaat om een fundamenteel sociaal grondrecht. In het arrest *Enerji Yapi-Sol Sen* werd het stakingsrecht immers erkend als onderdeel van artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Ook de erkenning en waarborging van het recht in andere internationale rechtsbronnen is wat dat betreft in belangrijke mate richtinggevend. Het recht tot staken is echter geen absoluut grondrecht. Beperkingen worden mogelijk geacht mits voldaan aan een aantal voorwaarden. Zo geeft onder meer artikel G van het Europees Sociaal Handvest aan dat beperkingen bij wet moeten worden voorzien en de noodzakelijkheid ervan uitdrukkelijk moet blijken. Ten aanzien van de mogelijke uitzonderingsgronden, zoals de openbare orde, de volksgezondheid en de rechten en vrijheden van anderen, hebben de verschillende internationale instellingen aangegeven dat deze strikt moeten worden geïnterpreteerd. Er wordt aldus weinig ruimte gelaten aan de nationale overheden om te voorzien in beperkingen van het stakingsrecht.

Het problematische aspect van het stakingsrecht is dat het vaak lijnrecht komt te staan tegenover de belangen van bedrijven, gebruikers en de samenleving. De beslechting van dergelijke conflictsituaties in de publieke sector in Nederland wordt, wegens het ontbreken van een wettelijk regeling, aan de rechterlijke macht overgelaten. Ook in België speelt de kortgedingrechter in de particuliere sector een belangrijke rol. Evenwel lijkt het me zinvol te vermijden dat de rechterlijke macht een te grote taak krijgt ten aanzien van het stakingsrecht van ambtenaren. De toetsingscriteria die in Nederland worden gehanteerd zijn immers niet geheel conform het internationaal recht. Nochtans is de stap richting de rechterlijke macht niet verrassend gezien het ontbreken van een duidelijke regelgeving. Ook de figuur van de opeising kan immers niet worden gehanteerd ten aanzien van het overheidspersoneel aangezien de rechtsgronden waarop men zich daarvoor baseert voor discussie vatbaar zijn.

Tegenwoordig is dit onderwerp nog steeds actueel. De vraag naar een minimale dienstverlening in de publieke sector wordt namelijk herhaaldelijk naar voren gebracht, mede ten gevolge van de veel voorkomende stakingen bij het openbaar vervoer. De verschillende wetgevende initiatieven viseren dan ook dergelijke sectoren. Nochtans kunnen hierbij enkele bemerkingen worden gemaakt. Beperkingen van het stakingsrecht of de uitwerking van een minimale dienstverlening is immers maar mogelijk ten aanzien van zogenaamde essentiële diensten. Gezien de strikte interpretatie van dit laatste begrip kan alleszins de vraag worden gesteld of een sector zoals het openbaar vervoer kan worden aangemerkt als een 'essentiële dienst'.

Hoe dan ook is er op dit ogenblik sprake van een politieke impasse. Aan de ene kant zijn er de liberalen en de werkgevers die pleiten voor een beknotting van het stakingsrecht en de uitwerking van een minimale dienstverlening. Aan de andere kant bevinden zich de socialisten en de vakbonden die zweren bij de onaantastbaarheid van het stakingsrecht als grondrecht.

Hoe men uit deze impasse dient te komen is geen vraag die ik hoor te beantwoorden. Alleszins is het duidelijk dat bij de uitwerking van een minimale dienstverlening men te allen tijde rekening zal moeten houden met hetgeen op internationaal niveau speelt. De uitwerking van een minimale dienstverlening mag immers niet leiden tot een uitholling van het stakingsrecht. Het is echter wel duidelijk dat de nood aan consensus omtrent de afbakening van het stakingsrecht in de publieke sector zich opdringt. De toekomst zal evenwel moeten uitwijzen hoe men zal omgaan met het huidig gebrek aan wet- en regelgeving. Waar Humblet en Janvier in 1998 nog aanmaanden om over te gaan tot de uitwerking van een juridisch sluitend kader, moet 15 jaar later worden vastgesteld dat een dergelijk kader nog steeds niet werd gerealiseerd. Het moge dan ook duidelijk zijn dat het stakingsrecht voor ambtenaren werkelijk een '*never ending story*' is.

Bibliografie

Wetgeving:

Internationaal en Europees

Conventie nr. 87 betreffende de syndicale vrijheid en de bescherming van het syndicaal recht, 9 juni 1948, door de Algemene Conferentie der Internationale Arbeidsorganisatie aangenomen te San-Francisco

Conventie nr. 98 betreffende het recht van organisatie en collectief overleg, 1 juli 1949, door de Algemene Conferentie der Internationale Arbeidsorganisatie aangenomen te San-Francisco

Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, 4 november 1950, ondertekend te Rome

Europees Sociaal Handvest, 18 oktober 1961, opgemaakt te Turijn

Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, 19 december 1966, opgemaakt te New York

Internationaal Verdrag inzake de economische, sociale en culturele rechten, 19 december 1966, opgemaakt te New York

Herziene Europees Sociaal Handvest, 3 mei 1996, opgemaakt te Straatsburg

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 7 december 2000, opgemaakt te Nice

Nationaal

Wet van 24 mei 1921 tot waarborging van de vrijheid van vereniging, B.S. 28 mei 1921

Wet van 19 augustus 1948 betreffende prestaties van algemeen belang in vreedstijd, B.S. 21 augustus 1948

Wet van 13 juli 1951 houdende de goedkeuring van het Internationaal Verdrag (nr. 87) betreffende de syndicale vrijheid en de bescherming van het syndicaal recht, aangenomen door de Algemene Conferentie der Internationale Arbeidsorganisatie, te San-Francisco op 9 juli 1948, B.S. 16 januari 1952

Wet van 13 mei 1955 houdende goedkeuring van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele vrijheden, ondertekend op 4 november 1950, te Rome, en van het

Additioneel Protocol bij dit Verdrag, ondertekend op 20 maart 1952, te Parijs, B.S. 19 augustus 1955, err. B.S. 29 juni 1961

Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden, B.S. 24 december 1974

Wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, B.S. 22 augustus 1978

Wet van 5 mei 1981 houdende goedkeuring van volgende Internationale akten: a) Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten; b) Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New-York op 19 december 1966, B.S. 6 juli 1983

Wet van 11 juli 1990 houdende goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest en van de Bijlage, opgemaakt te Turijn op 18 oktober 1961, B.S. 28 december 1990

Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst op twee niveaus, B.S. 5 januari 1999

Wet van 15 maart 2002 houdende instemming met het herziene Europees Sociaal Handvest en met de Bijlage, gedaan te Straatsburg op 3 mei 1996, B.S. 10 mei 2004

Wet van 27 maart 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het personeel van de Veiligheid van de Staat, B.S. 2 april 2004

Wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen van het actief kader van de krijgsmacht, B.S. 10 april 2007

Koninklijk Besluit van 2 oktober 1937 houdende het Statuut van het Rijkspersoneel, B.S. 8 oktober 1937

Koninklijk Besluit van 20 juni 1955 houdende het syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, B.S. 22 juni 1955

Koninklijk besluit van 16 september 1994 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, B.S. 1 oktober 1994

Koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen, B.S. 28 november 1998

Koninklijk Besluit van 23 december 1998 tot uitvoering van artikel 126 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, B.S. 5 januari 1999

Koninklijk besluit van 2 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, B.S. 9 januari 2001

Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, B.S. 27 maart 2006

Rechtspraak:

EHRM, 6 februari 1976, *Schmidt and Dahlström vs. Zweden*

EHRM, 17 juli 2007, *Satilmis and others vs. Turkey*

EHRM, 21 april 2009, *Enerji Yapi-Sol Sen vs. Turkey*

Cass. 10 januari 1950, Pas. 1950, I, 281

Cass. 13 juni 1973, Pas. 1973, I, 950

Cass. 21 december 1981, Pas. 1982, 531

Cass. 12 april 2004, C.01.0248.N/1

R.v.St., *Nollet & Maesen*, 28 februari 1990, nr. 34.252

R.v.St., *Henry*, 22 maart 1995, nr. 52.424

R.v.St., *Demeulenaere*, 3 november 2003, nr. 124.954

R.v.St., *Timmers*, 13 april 2006, nr. 157.578

R.v.St., *De Brauwer*, 29 augustus 2012, nr. 220.489

Rechtsleer:

BERGAMIN, R., en OLDE KALTER, C. J. G., *Overheidspersoneel en grondrechten: preadvies uitgebracht voor de algemene vergadering op 28 november 1979*, Alphen aan den Rijn, H.D. Tjeenk Willink, 1979, 261 p.

BLANPAIN, R., *Handboek van het Belgisch arbeidsrecht*, Gent, Story-Scientia, 1968, 520 p.

BUTTGENBACH, A., *Manuel de droit administratif*, Brussel, Larcier, 1954, 738 p.

BUTTGENBACH, A., *Manuel de droit administratif*, Brussel, Larcier, 1966, 751 p.

CAMU, L., *Rechtstoestand van het Rijkspersoneel*, Bruxelles, Imifi, 1937, 203 p.

DE BECKER, A., *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, Die Keure, 2007, 672 p.

DE STAERCKE, J., *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap: beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 140 p.

DE VISSCHERE, F., *Praeadvies over de rechtspositie van de ambtenaar in België*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1955, 26 p.

ENGELS, C., *Werkstaking, lock-out en arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1988, 302 p.

HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 363 p.

JANVIER, R., *Contractanten in de overheidsdienst*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 196 p.

JANVIER, R. (ed.), *Openbaarheid en openheid van bestuur: (on)begrensde mogelijkheden?*, Brugge, Die Keure, 1991, 158 p.

JANVIER, R. en HUMBLET, P., *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut*, Administratieve rechtsbibliotheek, Algemene reeks nr. 4, Brugge, Die Keure, 1998, 299 p.

JASPERS, A. PH. C. M., *Nederlands stakingsrecht op een nieuw spoor?*, Deventer, Kluwer, 2004, 62, 167 p.

LOMBAERT, B., MATHY, I. en RIGODANZO, V., *Eléments du droit de la fonction publique*, Waterloo, Kluwer, 2007, 262 p.

MAES, G., *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 523 p.

MAST, A., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Gent, Story-Scientia, 1962, 447 p.

MAST, A., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Gent, Story-Scientia, 1981, 653 p.

MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 1277 p.

MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1375 p.

OPDEBEEK, I. en COOLSAET, A., *Algemene beginselen van het ambtenarentuchtrecht*, Brugge, Die Keure, 2011, 674 p.

OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 491 p.

RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 212 p.

RIGAUX, M., *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 527 p.

RIGAUX, M. en VAN EECKHOUTTE, W. (eds.), *Actuele problemen van het Arbeidsrecht 5*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 617 p.

SPRENGERS, L. C. J., *De wet op de ondernemingsraden bij de overheid: op weg naar één arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers?*, Deventer, Kluwer, 1998, 804 p.

SUETENS, L. P., *Staking en stakingsrecht in België*, S.l. : s.n., 1960

SUETENS, L. P., *De werkstaking in het publiekrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 307 p.

STROOBANT, M., *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 127 p.

TIJS, R., *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 476 p.

TILSTRA, L., *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 401 p.

VAN EECKHOUTTE, W. en RIGAUX, M., *Sociaal recht: niets dan uitdagingen*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 890 p.

VAN WISSEN, G. J. M., *Grondrechten*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1992, 167 p.

VERHULP, E., (e.a.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom juridische uitgevers, 2005, 324 p.

VLEMMINX, F., *Het profiel van de sociale grondrechten*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1994, 162 p.

ZONDERLAND, P., *Recht en plicht bij staking en tegenstaking*, Deventer, Kluwer, 1974, 165, 381 p.

Bijdragen:

BAUWENS, J., "De werkstaking in de openbare dienst", in BLANPAIN, R., *De werkstaking in de welvaartstaat*, Leuven, Universitaire Boekhandel, 1966, 265 p.

BLANPAIN, R., "Probleemstelling en begripsomschrijving", in ENGELS, C., *Werkstaking, lock-out en arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1988, 302 p.

DE BROECK, G., "Collectieve arbeidsgeschillen en algemeen belang", in ENGELS, C., *Werkstaking, lock-out en arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1988, 302 p.

DENEVE, C., "Het recht op staking en de IAO-normen en -rechtspraak", in RIGAUX, M. en DORSSEMONT, F. (eds.), *Vitale behoeften, essentiële diensten, minimumprestaties en stakingsrecht: naar een amendering en actualisering van de Prestatiewet?*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 213 p.

DENEVE, C., "Ontwikkelingen op het internationale en Europese vlak", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 212 p.

D'HOOGHE, D. en DE KEYSER, P., "Het continuïteitsbeginsel en het veranderlijkheidsbeginsel", in OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 491 p.

DORSSEMONT, F., "Collective action in Belgium. Looking for the Right to Strike.", in ALES, E., en NOVITZ, T. (eds.), *Collective action and fundamental freedoms in Europe: striking the balance*, Antwerp, Intersentia, 2010, 273 p.

GIJSSELS, J., "Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel", in VAN HOECKE, M., *Algemene Rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 403 p.

GILLET, E., "Les droits et les obligations des agents" in SAROT, J., *Précis de fonction publique*, Brussel Bruylant, 1994, 719 p.

HUMBLET, P., "Grondrechten in de onderneming: (g)een contradictio in terminis?", in RIGAUX, M. en VAN EECKHOUTTE, W., *Actuele problemen van het Arbeidsrecht 5*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 617 p.

HUMBLET, P., "Een vergeten actiemiddel: de uitsluiting ofte lock-out", in HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 363 p.

HUMBLET, P. en JANVIER, R., "(De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector", in HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 363 p.

HUMBLET, P. en JANVIER, R., "Een volgende generatie over staking en opeising in de publieke sector", in X (ed.), *Liber amicorum Roger Blanpain*, Brugge, Die Keure, 1998, 855 p.

HUMBLET, P. en JANVIER, R., "De beperking van het stakingsrecht in de publieke sector", in RIGAUX, M. en DORSSEMONT, F. (eds.), *Vitale behoeften, essentiële diensten, minimumprestaties en stakingsrecht: naar een amendering en actualisering van de Prestatiewet?*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 213 p.

JASPERS, T., "Het vitale belang van het recht op collectieve acties", in RIGAUX, M., *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 527 p.

LAULOM, S. "Collective action in France: Towards a restriction of the right to strike?", in ALES, E., en NOVITZ, T. (eds.), *Collective action and fundamental freedoms in Europe: striking the balance*, Antwerp, Intersentia, 2010, 273 p.

LOMBAERT, B., "La grève des fonctionnaires ou la lente emergence d'un droit fundamental", in X (ed.), *Les Droits de l'homme au seuil du troisième millénaire: mélanges en hommage Pierre Lambert*, Brussel, Bruylant, 2000, 1072 p.

MAES, G., "Twintig jaar sociale grondrechten in de Grondwet: Overzicht van de doctrine", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 212 p.

MEEUS, K. en COX, G., "Het beheersen van de collectieve actie", in HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 363 p.

NAESSENS, A., "De politieke staking", in BLANPAIN, R., *De werkstaking in de welvaartstaat*, Leuven, Universitaire Boekhandel, 1966, 265 p.

RAUWS, W., "Niet de ver-van-mijn-bed-show: sociale grondrechten en de praktijk" in VAN EECKHOUTTE, W. en RIGAUX, M., *Sociaal recht: niets dan uitdagingen*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 890 p.

RAUWS, W., "De bedrijfsbezetting", in HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 363 p.

RIGAUX, M., "Sociale grondrechten in de Belgische Grondwet", in STROOBANT M., *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 127 p.

RIGAUX, M., "De scharnierfunctie van art. 23 G.W.", in STROOBANT M., *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 127 p.

RIGAUX, M. en PEETERS, J., "De werkstaking in het Belgisch arbeidsrecht", in HUMBLET, P. en COX, G. (eds.), *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, 363 p.

SALOMEZ, K., "Het grondrecht op collectieve actie", in COX, G. en RIGAUX, M. (eds.), *De grondwettelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 137 p.

SAROT, J., "La déontologie de la fonction publique. Le devoir de reserve", in *Liber Amicorum Prof. Em. E. Krings*, Gent, Story-Scientia, 1991, 1156 p.

STROOBANT, M., "Sociale en economische grondrechten in de Belgische Grondwet, wordingsgeschiedenis van artikel 23: het Akkoord van 'Le Ry d'Ave' Rochefort", in RAUWS W., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 Grondwet: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 212 p.

Bijdragen in tijdschriften:

BLANPAIN, R., "Staking en opeising in de openbare sektor", Brussel, *CCOD*, 1978, 51 p.

BLANPAIN, R., "Vrijheid van vereniging ook voor officieren?", Brussel, *De Zending*, 1961, 13-15

BLONTROCK, C., "De staking van het gemeentepersoneel", *De Gemeente*, 1961, 415-424

DE BECKER, A., "De kroniek van het Belgisch Ambtenarenrecht 1999-2008", *Rechtskundig Weekblad*, 2008-2009, afl. 28, 1154-1182

DE BECKER, A., "De invloed van de rechtspraak en de regelgeving van de Europese Unie op de rechtspositie van het Belgische overheidspersoneel", *CDPK*, 2010, 417-436

DE SOMER, S., "Het begrip administratieve overheid: stand van zaken van a never ending story", *Rechtskundig Weekblad*, 2011-12, nr. 37, 1614-1639

DE STAERCKE, J., "Noot: Wat is een administratieve overheid? De cassatiearresten van 6 september 2002", *T.B.P.*, 2003, 62-66

DE STAERCKE, J., "Het werkstakingsverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003: een requiem", *CDPK*, 2003, 607-621

DE VOS, M., "De ondraaglijke lichtheid van het Belgische stakingsrecht", *Itinera Institute Nota*, 20 mei 2008, 1-3

DORSSEMONT, F., "Niet elke staking tegen de overheid is politieke staking", *De Juristenkrant*, 2005, nr. 115

DORSSEMONT, F., "Het volk mort", *De Juristenkrant*, 2007, nr. 148

DORSSEMONT, F., "Artikel 11 EVRM: de missing link van het Belgisch stakingsrecht", *De Juristenkrant*, 2009, nr. 190

DORSSEMONT, F., en JASPERS, T., "Collectieve actie en vrij verkeer: eindigen grondrechten waar 'fundamentele' vrijheden beginnen?", *Nieuw Juridisch Weekblad*, 2007, nr. 154

HUMBLET, P., "Toen was het arbeidsgeluk heel gewoon", *De Juristenkrant*, 2007, nr. 152

PETRY, V., "Staking en opeising in de openbare sector", *Soc. Kron.*, 1990, 344-346

PYL, G. en LYBAERT, D., "Het stakingsrecht van politieambtenaren", *Vigiles*, 1999, 9-19

RIMANQUE, K. "Nationale bescherming van grondrechten", *T.B.P.*, 1981, 33-42

STEVENS, J., "Stakende politiediensten: contradictio in adjecto?", *Panopticon*, jrg. 21, nr. 2, 2000, 112-146

SUETENS, L. P., "De staking in de publiekrechtelijke sektor", *Rechtskundig Weekblad*, 1959, nr. 35, 1778-1791

VANDENDRIESSCHE, F., "De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie", *Rechtskundig Weekblad*, 2000-2001, nr. 13, 497-505

VANDEVOORT, P., "Le fonctionnaire, ses droit et ses obligations", *A.P.T.*, 1990, 45-60

VAN HIEL, I., "Staking en collectieve actie in de naoorlogse Belgische rechtspraak en rechtsleer", *TSR RDS*, 2012/2, 147-179

VERDEYEN, V., "Administratieve overheden; een organieke nuanciering van een functionele benadering", *CDPK*, 2006, 323-343

Websites:

<http://www.standaard.be>

<http://opinie.deredactie.be>

<http://www.knack.be>

<http://vbo-feb.be>

<http://www.ilo.org>

<http://www.coe.int>

<http://www.europarl.europa.eu/>

<http://www.ier.org.uk>

<http://www.senaat.be>

<http://www.lachambre.be>

<http://www.itinerainstitute.org>

GERNIGON, B., ODERO, A. en GUIDO, H., "ILO principles concerning the right to strike", 2000, http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_087987.pdf

Concluding Observation of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1994/7, <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/4b06bca2c59f1dfbc12563e8005c42dc?Opendocument>

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

Stakingsrecht voor ambtenaren: a never ending story

Richting: **master in de rechten-overheid en recht**

Jaar: **2013**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Smolders, Anne

Datum: **15/05/2013**