

Vergaderjaar 2013–2014

33 782 (R2016)

Goedkeuring van het voornemen tot intrekking van het voorbehoud bij artikel 8, eerste lid, onderdeel d, van het op 16 december 1966 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (Trb. 1969, 100) en van het voornemen tot intrekking van het voorbehoud bij artikel 6, vierde lid, van het op 18 oktober 1961 te Turijn tot stand gekomen Europees Sociaal Handvest (Trb. 1962, 3 en Trb. 1963, 90)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna: IVESCR) is op 16 december 1966 te New York tot stand gekomen (Trb. 1969, 100¹) en parlementair goedgekeurd op 24 november 1978 (zie Kamerstuk 13 932, nr. 1–3). Het Europees Sociaal Handvest (hierna: ESH) is op 18 oktober 1961 te Turijn tot stand gekomen (Trb. 1962, 3 en Trb. 1963, 90²) en parlementair goedgekeurd op 2 november 1978 (zie Kamerstukken II 1965/1966, 8 606, nr. 1–3).

Bij de bekrachtiging van beide verdragen heeft het Koninkrijk voorbehouden gemaakt ten behoeve van de toenmalige Nederlandse Antillen en wel voor artikel 8, eerste lid, onderdeel d, IVESCR (Trb. 1978, 178) en artikel 6, vierde lid, van het ESH (Trb. 1980, 65), waarmee het stakingsrecht voor het ambtelijke apparaat werd gelimiteerd. Sinds de staatkundige hervormingen van 10 oktober 2010 gelden deze verdragen, inclusief bovengenoemde voorbehouden voor Curaçao, Sint Maarten en het Caribische deel van Nederland. Voor wat betreft Aruba gelden deze sinds 1 januari 1986.

2. Voorbehouden

De bij bovengenoemde verdragen behorende toezichthoudende comités, het Comité inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna IVESCR-Comité) en het Europese Comité voor Sociale Rechten (hierna ESH-Comité), hebben de toenmalige Nederlandse Antillen en Aruba herhaaldelijk geattendeerd op de strijdigheid van de limitering van het stakingsrecht voor werknemers in overheidsdienst met de internationale verplichtingen die uit beide verdragen voortvloeien en hebben in hun

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

respectievelijke aanbevelingen de toenmalige Nederlandse Antillen en Aruba verzocht de voorbehouden in te trekken. Voorts heeft ook de mensenrechtenraad tijdens de behandeling van het rapport van het Koninkrijk ten behoeve van het *Universal Periodic Review* de toenmalige Nederlandse Antillen en Aruba verzocht het voorbehoud bij het IVESCR in te trekken.

In het verleden heeft ook het Comité van Experts bij de Internationale Arbeidorganisatie (ILO) bij de toenmalige Nederlandse Antillen en Aruba aangedrongen om hun wetgeving aan te passen en deze in overeenstemming te brengen met het Verdrag betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht (ILO nr. 87).

De destijds gemaakte voorbehouden op het stakingsrecht passen niet meer in deze tijd. De limitering van het stakingsrecht voor ambtenaren is door de rechtspraak en de jurisprudentie achterhaald. Het stakingsrecht is voor ambtenaren in de publieke sector een verworven recht, dat door de rechterlijke macht op zijn rechtmatigheid en doelmatigheid wordt getoetst. Het stakingsrecht is, zoals door zowel de publieke als de private sector toegepast, een ultiem middel, en is in de loop van de jaren vaker door de rechterlijke macht als een legitiem middel aangemerkt.

Goedkeuring wordt gevraagd voor het voornemen tot intrekking van het voorbehoud bij artikel 8, eerste lid, onderdeel d, en tweede lid, van het IVESCR en voor het voornemen tot intrekking van het voorbehoud bij artikel 6, vierde lid, van het ESH in te trekken voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en het Caribische deel van Nederland.

3. Wetgeving

Aruba

In Aruba was het stakingsverbod voor ambtenaren neergelegd in de artikelen 374a t/m 374c van het Wetboek van Strafrecht van Aruba. Dit stakingsverbod voor ambtenaren is niet meer opgenomen in het herziene Wetboek van Strafrecht van Aruba. Het herziene Wetboek van Strafrecht van Aruba is reeds vastgesteld en zal naar verwachting begin 2014 in werking treden. Zodra het herziene Wetboek in werking is getreden, zullen de intrekkingen van de voorbehouden worden gedeponneerd. Aruba heeft geen artikel analoog aan artikel 78 Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht Curaçao en artikel 125a Ambtenarenwet (zie hieronder).

Curaçao

Voor Curaçao was het stakingsverbod voor ambtenaren vastgelegd in de artikelen 374 bis, ter en quater van het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen. Dit stakingsverbod voor ambtenaren is niet meer opgenomen in het herziene Wetboek van Strafrecht van Curaçao. Het herziene Wetboek van Strafrecht van Curaçao is op 15 november 2011 in werking getreden (P.B. 2011, 48).

Het huidige artikel 78 Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht van Curaçao (P.B. 2010, 87; LMA) bevat een aantal beperkingen voor de ambtenaar in de uitoefening van zijn recht op het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging. Het artikel is nagenoeg identiek aan artikel 125a (Nederlandse) Ambtenarenwet (Stb. 1929, 530) en artikel 61a Wet materieel ambtenarenrecht BES (Stcrt 2011, 18097). Om die reden, en omdat een toelichting bij en jurisprudentie naar aanleiding

van artikel 78 LMA ontbreken, dient voor de interpretatie van artikel 78 LMA gekeken te worden naar de Memorie van Toelichting (MvT) bij en jurisprudentie naar aanleiding van artikel 125a (Nederlandse) Ambtenarenwet.

In voormelde MvT wordt bij artikel 125a Ambtenarenwet bijzondere aandacht geschonken aan het recht op collectieve actie. Volgens de MvT is het recht op collectief optreden met inbegrip van het stakingsrecht, als neergelegd in artikel 6, vierde lid, van het ESH, weliswaar niet door Nederland erkend voor de in overheidsdienst werkzame werknemers, maar is het burgerlijke overheidspersoneel blijkens de jurisprudentie in beginsel niet van dit recht uitgesloten. Het door de rechter erkende recht op collectieve actie (en daarmee ook het stakingsrecht) als neergelegd in artikel 6, vierde lid, van het ESH valt buiten de uitoefening van de in artikel 125a Ambtenarenwet genoemde grondrechten (van meningsuiting, vereniging, vergadering en betoging). Geconcludeerd wordt dat het voorschrift van artikel 125a Ambtenarenwet niet van toepassing is op het recht op collectieve actie. Artikel 125a Ambtenarenwet is daarom bij de wijziging van de op 2 november 1988 in werking getreden Ambtenarenwet (Stb. 1988, 229) ongewijzigd gebleven.

In zijn arrest van 30 mei 1986, NJ 1986, 688 stelt de Hoge Raad dat sociale grondrechten in de meeste gevallen niet eenieder verbindend zijn maar dat artikel 6, vierde lid, van het ESH hierop een uitzondering is omdat het stakingsrecht geen verdere uitwerking behoeft in een wet. Omdat het eenieder verbindend is kan het ook direct worden ingeroepen (rechtstreekse werking).

In de MvT bij het op 3 mei 1996 te Straatsburg tot stand gekomen herziene ESH wordt vermeld dat in de praktijk én in de jurisprudentie het recht op het voeren van collectieve acties door overheidspersoneel niet is ontkend. Het door Nederland bij de eerdere versie van het ESH gemaakte voorbehoud bij artikel 6, vierde lid, van het ESH had dan ook geen betekenis meer in de Nederlandse praktijk. Bij de herziening van het ESH in 1996 heeft Nederland daarom geen voorbehoud voorgesteld ten aanzien van werknemers in overheidsdienst.

Op grond van de MvT bij artikel 125a Ambtenarenwet, de MvT bij het herziene ESH en jurisprudentie kan geconcludeerd worden dat voor artikel 78 LMA, net als voor artikel 125a Ambtenarenwet, geldt dat het niet van toepassing is op het recht op collectieve actie en daarmee ook niet op het stakingsrecht zoals neergelegd in de artikelen 8, eerste lid, onder d, van het IVESCR en 6, vierde lid, van het ESH. Het artikel hoeft dus niet te worden aangepast.

Sint Maarten

Sint Maarten beraadt zich nog of de bedoelde voorbehouden voor Sint Maarten ingetrokken kunnen worden. Zodra Sint Maarten aangeeft dat de bedoelde voorbehouden kunnen worden ingetrokken, zullen de intrekkingen van de voorbehouden worden gedeponereerd. Het herziene Wetboek van Strafrecht van Sint Maarten is reeds vastgesteld en zal naar verwachting later in 2013 van kracht worden.

Sint Maarten heeft geen artikel analoog aan artikel 78 Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht Curaçao en artikel 125a Ambtenarenwet.

Caribische deel van Nederland

De Ambtenarenwet BES en het Rechtspositiebesluit ambtenaren BES, die gelden voor het Caribische deel van Nederland, bevatten geen verbod op

staken door ambtenaren. Het voorbehoud bij artikel 8, eerste lid, onderdeel b, bij het IVESCR zal dan ook worden ingetrokken voor het Caribische deel van Nederland, aangezien dat stakingsverbod voor ambtenaren is achterhaald.

Wat betreft het intrekken van het voorbehoud bij artikel 6, vierde lid, van het ESH, voor het Caribische deel van Nederland zal de beslissing op een later tijdstip plaatsvinden, namelijk op het moment dat de eventuele uitbreiding van het op 3 mei 1996 te Straatsburg tot stand gekomen herziene ESH tot het Caribische deel van Nederland (inclusief een eventueel voorbehoud daarbij) aan het parlement wordt voorgelegd. Het herziene ESH geldt momenteel alleen voor het Europese deel van Nederland. Bij de bekrachtiging van het herziene ESH is ten behoeve van het Europese deel van Nederland een (beperkt) voorbehoud gemaakt ten aanzien van het stakingsrecht van militaire ambtenaren in werkelijke dienst alsmede ambtenaren in dienst bij het Ministerie van Defensie. Als wordt besloten het herziene ESH uit te breiden tot het Caribische deel van Nederland, vervalt het voorbehoud gemaakt bij het ESH uit 1961.

Uitvoeringswetgeving

Het intrekken van het voorbehoud op het stakingsrecht zoals neergelegd in artikel 8 eerste lid, onderdeel d, van het IVESCR en van het voorbehoud op het stakingsrecht zoals neergelegd in artikel 6, vierde lid, van het ESH en het feit dat artikel 6, vierde lid van het ESH door de rechter rechtstreekse werking is toegekend, biedt voldoende waarborg voor dit stakingsrecht. Er is geen verdere uitvoeringswetgeving nodig.

4. Koninkrijkspositie

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal de intrekking van het voorbehoud zoals neergelegd in artikel 8, eerste lid, onder d, van het IVESCR en de intrekking van het voorbehoud zoals neergelegd in artikel 6, vierde lid, van het ESH, alleen voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en het Caribische deel van Nederland gelden. Tot deponering van de intrekking voor deze onderscheiden delen van het Koninkrijk zal worden overgegaan zodra dit door de respectieve regeringen gewenst is en de wetgeving van de respectieve delen conform de intrekking is. Zie ook deze MvT onder 3.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans