

PROPORTIONEEL STAKINGSRECHT?

PROPORTIONEEL STAKINGSRECHT?

De invulling van het stakingsrecht binnen
het Europa van de Raad en van de EU

Laura De Meyer

 intersentia
Antwerpen – Cambridge

OPSTELLEN ARBEIDSRECHT

Proportioneel stakingsrecht?

Laura De Meyer

© 2012 Intersentia
Antwerpen – Cambridge
www.intersentia.be



ISBN 978-94-000-0364-4

D/2012/7849/171

NUR 825

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande en schriftelijke toestemming van de uitgevers.

VOORWOORD

“A community is democratic only when the humblest and weakest person can enjoy the highest civil, economic, and social rights that the biggest and most powerful possess.”¹

“Danseressen Crazy Horse staken voor hoger loon” kopte *De Morgen* op 16 mei 2012. De naaktdanseressen uit de bekende Parijse cabaretclub leggen voor het eerst sedert de oprichting van de club in 1951 gedurende drie dagen het werk neer. De meisjes vragen een algemene loonsverhoging van 15% als erkenning voor hun prestaties op het podium.

Hoewel België beduidend minder stakingen en sociale acties kent dan onze zuiderburen, halen ook hier collectieve conflicten regelmatig het nieuws. Wanneer de impact van een staking gering blijft, zal de berichtgeving in de media meestal beperkt blijven tot een eerder sobere bespreking van het conflict binnen de onderneming.

Evenwel, wanneer een staking een grotere groep personen treft dan de eigen werkgever, verandert doorgaans de toon van de berichtgeving. Vaak verschuift de inzet van de staking dan naar de achtergrond, en haalt de impact ervan de bovenhand. Denk daarbij aan de stakingen bij het spoor en De Lijn of de MIVB, waar misnoegde reizigers hun onbegrip uiten, of aan de staking bij een supermarkt, waar een klant tijdens het middagjournaal plots komt aandraven met een schending van “het recht van de consument”. Uit die gevoelens van ongenoegen voelen sommigen zich dan geroepen om de staking als actiemiddel in vraag te stellen. Op dat moment is het draagvlak dan weer wat groter, ziet U.

Nochtans vormt het stakingsrecht een fundamenteel recht van (doorgaans) werknemers in de Belgische en Europese rechtsorde. Het ligt verankerd in voornamelijk internationale teksten. Bijzonder aan dit recht is dat het een legitimatie biedt om de ander economische schade toe brengen. Dit wordt al te vaak uit het oog verloren. Bijgevolg is het stakingsrecht geen doel op zich, maar enkel een middel om een zeker evenwicht tussen de belangen van de

Met dank aan mijn kantoorgenoot-vriendin, Hilde POSSEMIERS, voor haar inspirerende commentaar.

¹ A. PHILIP RANDOLPH (15 april 1889 - 16 mei 1979), leider van de Amerikaanse arbeidersbeweging en voorvechter van de Afro-Amerikaanse burgerrechtenbeweging.

werkgever en deze van de werknemers te waarborgen.

Niettegenstaande het stakingsrecht in essentie een drukingsmiddel van werknemers (of hun vakorganisaties) binnen het collectieve overleg vormt, moet men vaststellen dat vandaag steeds meer de rechter geëvoceerd wordt. In eerste instantie zullen werkgevers de kortgedingrechter vatten. België is hiervoor al meerdere keren op de vingers getikt, maar dat weerhoudt rechtbanken er toch niet van om zonder enig bezwaar stakingen te “breken”.

Naast de onmiddellijke tussenkomst van de kortgedingrechter zal men achteraf, wanneer het kwaad reeds geschiedde, de gewone rechter vatten. Deze wordt dan geconfronteerd met teksten die weliswaar het recht op collectieve actie vermelden, maar de interpretatie ervan overlaten aan het sociaal overleg, het Europese Comité voor Sociale Rechten², of aan hemzelf. Hij ziet zich dan niet enkel geconfronteerd met de invulling van het begrip “collectieve actie”, maar dient ook vast te stellen hoe dit zich verhoudt ten opzichte van andere grondrechten en vrijheden.

Heeft onze supermarktbezoeker gelijk wanneer hij meent dat zijn recht als consument op niet-legitieme wijze geschonden is omwille van een stakingsactie van het personeel waardoor hem de toegang tot de supermarkt wordt ontzegd? Waarschijnlijk niet, doch er zijn ook gevallen waarin dit minder voor de hand liggend is. Stof genoeg dus voor een bescheiden bijdrage in deze reeks.

² Verder: het ECSR.

INHOUD

Ter inleiding	1
Hoofdstuk 1. Het stakingsrecht als constitutioneel recht, als recht of als "vrijheid"?	3
I. De pretoriaanse erkenning van het Belgische stakingsrecht	3
II. De aanpak in naburige lidstaten.....	7
A. Een constitutionele of wettelijke erkenning van het stakingsrecht.....	7
B. Een pretoriaanse erkenning van het stakingsrecht	8
C. Een pretoriaanse erkenning van de stakingsvrijheid	8
III. Kritische beschouwing: de eventuele meerwaarde van een wettelijke en/of constitutionele erkenning?	8
Hoofdstuk 2. De Raad van Europa en zijn instrumenten	11
I. Het Herzien Europees Sociaal Handvest	12
A. Ter inleiding.....	12
B. Het toezichtmechanisme bij het Handvest.....	14
1. De werking van het Europese Comité voor Sociale Rechten	14
2. De structurele zwakheden van het toezichtmechanisme	16
3. Een voorstel tot hervorming van het toezichtmechanisme	19
4. Het belang van de Conclusies van het Europese Comité voor Sociale Rechten	20
C. Artikel 6.4 HESH	23
1. Begrip	23
2. Werking	23
3. De invulling van het stakingsrecht ex artikel 6.4 HESH	26
a. Collectieve acties bij de overheid?.....	26
b. De vormen van collectieve actie die onder het begrip "collectief actierecht" vallen	27
1) De uitsluiting	28
2) "Wilde" acties	29
3) Stakingsposten	30
4) Bedrijfsbezettingen.....	30
c. De collectieve onderhandelingscontext	31
d. Vredesplichten	31
e. Procedurele zorgvuldigheidscriteria	32
1) Afkoelingsperiodes	32
2) Bemiddeling en arbitrage.....	33

f. Het doelcriterium – Link met de politieke staking en de solidariteitsactie	33
g. Oog voor de schadecomponent	35
h. Alternatieve collectieve actievormen.....	36
i. De collectieve actie als ultra ratio?	37
j. De visie van het ECSR op de figuur van de proportionaliteit en het rechtsmisbruik uit de Belgische rechtspraak	39
1) Rechtsmisbruik.....	39
2) Proportionaliteit.....	41
3) Het stakingsrecht vatbaar voor rechtsmisbruik?	44
a) Een bespreking van de criteria ter beoordeling van rechtsmisbruik: toepasbaar op het stakingsrecht?.....	45
4) Proportionaliteitsvereiste.....	47
D. Beperkingen	52
1. Beperkingen op basis van artikel 6.4 HESH zelf	52
a. Het belang van de notie “belangengeschil”.....	53
b. Het belang van de geldende cao-bepalingen	54
2. Beperkingen door gevolgen voor actievoerenden.....	55
3. Beperkingen voor ambtenaren.....	56
4. Beperkingen op basis van Deel V, artikel G HESH: de beperkingsclausule.....	56
a. Analyse van de bewoordingen van artikel G HESH.....	57
1) Prescribed by law	57
2) Noodzaak in een democratische samenleving	58
b. Drie specifieke beperkingsgronden ex artikel G HESH	60
1) Openbare orde (en nationale veiligheid)	60
2) Volksgezondheid	61
3) Rechten en vrijheden van anderen (derden)	62
c. De aanzegging van de actie?	65
d. Het kernbegrip “essentiële diensten”	65
E. Slotbeschouwing	67
1. De meerwaarde van artikel 6.4 HESH	67
2. De interpretaties van het ECSR.....	68
II. Het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens.....	70
A. Derdenwerking van de rechten en vrijheden, gewaarborgd in het EVRM?	71
B. Artikel 11 EVRM: de vrijheid van vereniging en van vreedzame vergadering	73
1. Het begrip “vereniging”.....	73
2. “Voor de bescherming van zijn belangen”	74

3. Een minimumbescherming: rechten die “indispensable” zijn	74
4. “Essentieel” versus “belangrijk”	75
5. Artikel 11, §2 EVRM: de evenredigheid van de inmenging/beperking	75
6. Beperkingen ten aanzien van leden van de gewapende macht, de politie en het ambtelijk apparaat.....	76
C. De rechtspraak van het Hof Mensenrechten betreffende artikel 11 EVRM en de link met het stakingsrecht.....	76
1. Het Hof Mensenrechten en zijn belangrijkste stakingsarresten.....	77
a. Het arrest Schmidt en Dahlström.....	78
b. Het arrest Satilmis en anderen vs. Turkije	79
c. Het arrest Demir en Baykara vs. Turkije.....	81
d. Het arrest Enerji Yapi-Yol	82
2. “Conclusies”	84
a. Wilde stakingen: de visie van het Hof Mensenrechten	84
b. De collectieve actie als ultra ratio: de visie van het Hof Mensenrechten	85
3. Slotbeschouwing.....	86
Hoofdstuk 3. De Europese Unie.....	91
I. Grondrechtenbescherming binnen de EU.....	91
A. Een korte historische schets.....	91
B. De invloed van het Verdrag van Lissabon op de grondrechten- bescherming binnen de EU	93
1. De EU treedt toe tot het EVRM.....	93
2. Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie wordt bindend	94
C. De bezorgdheid van de Raad van Europa	98
D. De EU en het recht op collectieve actie.....	99
II. De rechtspraak van het Europese Hof van Justitie.....	99
A. Verwijzing naar het HESH?	100
B. Verwijzing naar het EVRM?	101
C. Verwijzing naar het Handvest van de Grondrechten van de EU?	102
D. Enkele belangwekkende arresten voor het Europese stakingsrecht .	103
1. De zaak Schmidberger	104
2. De zaak Viking.....	107
3. De zaak Laval	108
4. De zaak Rüffert: een aanverwante zaak.....	110
5. Besluit betreffende de arresten Viking en Laval	111
a. Inhoudelijke krachtlijnen van de arresten.....	111

1) Collectieve acties vallen niet buiten het toepassingsgebied van artikel 49 en 56 VWEU	111
2) Horizontale werking	111
3) Het recht op collectieve actie erkend als fundamenteel grondrecht	112
4) De definitie van het concept “sociale dumping” of “oneerlijke concurrentie”	112
5) Collectieve acties: beperkingen op het vrij verkeer en de mogelijke rechtvaardiging ervan	113
6) De sociale dimensie van de EU wordt beklemtoond	115
b. De evenredigheidstoets doorheen de arresten Viking en Laval	115
c. Een analyse van de door het Hof van Justitie verdedigde proportionaliteitstoets	116
1) Het contrast met het Hof Mensenrechten	116
2) Het contrast met het ECSR	117
3) Wat met artikel 153, lid 5 VWEU?	118
4) Pro de “stakingsarresten” van het Hof van Justitie	118
d. De discussie inzake transnational collective bargaining: voelde men de bui hangen?	120
e. Het gevaar van een oneigenlijk gebruik van de rechtspraak van het Hof van Justitie	121
f. Een alternatief voor de visie van het Hof van Justitie in Viking en Laval	123
1) Soelaas via de Albany-exceptie	123
2) Het primaatmodel	126
g. Een positief geluid: het goede in de zaak Viking?	127
h. Slotbeschouwing	127
i. Excurs: de Monti II-Verordening	129
Besluit: geen Europese eenheid	131
Bibliografie	137

TER INLEIDING

België maakt deel uit van de Europese Unie³ en tevens van de Raad van Europa, allebei structuren waarbinnen belangrijke (mensenrechten)verdragen tot stand kwamen. Als Europeaan, al dan niet Unieburger, heeft men er baat bij te weten welke de inhoud is van de rechten die hem op basis daarvan worden toegekend.

Zeker in het Europa van vandaag, onder druk gezet door de recente financiële en economische crisis, is er de neiging om meer belang te gaan hechten aan liberalisering, globalisering en het vrije verkeer.⁴ Economische doelen dienen te worden gerealiseerd. *In se* kan men geen bezwaar opperen tegen deze typisch menselijke reflexen, ware het niet dat deze tendensen vaak gepaard gaan met het inkrimpen en fnuiken van sociale (grond)rechten. Grondrechten moeten actueel te snel plaats ruimen voor commerciële, meer economische belangen.

Daarom wordt in deze bijdrage de aandacht gevestigd op het belang van de erkenning en doorgedreven bescherming van sociale grondrechten, meer specifiek van het stakingsrecht. Deze bijdrage poogt een alomvattend beeld te schetsen van de invulling en de betekenis van het stakingsrecht binnen het Europa van de Raad en van de EU.

Bestaan er verschillen inzake erkenning, formulering, interpretatie, etc. tussen deze twee Europese blokken? Is er ter zake overigens wel eenheid binnen de Raad van Europa? Deze vragen staan centraal in dit boek. De doelstelling was namelijk om na te gaan hoe het recht op collectieve actie binnen het huidige Europa gepercipieerd wordt, dan wel behoeft te worden. Een analyse van de richtlijnen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁵, van het Europese Comité voor Sociale Rechten en van het Europese Hof van Justitie, alsook van de (mogelijke) implicaties daarvan, drong zich daarbij noodzakelijkerwijze op.

In navolging hiervan leest U vooreerst een bespreking van de relevante artikelen uit het Herziene Europees Sociaal Handvest⁶ en het Europees

³ Verder: de EU.

⁴ M. WEISS, "The globalization of Fundamental Social Rights" in G. VAN LIMBERGHEN en K. SALOMEZ (eds.), *Sociale grondrechten als bakens voor een vernieuwd sociaal recht. Liber Amicorum Professor Maxime Stroobant*, Gent, Mys & Breesch, 2001, 188.

⁵ Verder: Hof Mensenrechten.

⁶ Verder: HESH.

Verdrag inzake de Rechten van de Mens.⁷ Vervolgens wordt er *ingezoomd* op het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, het belang ervan en de (te leveren) bijdrage aan het stakingsrecht van de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Waar mogelijk of relevant, werd ook de brug gemaakt met België. Op kritische wijze werd daarbij aangegeven waar ons rechtsbestel aan verbetering toe is in het licht van de Europese tendensen. De aandacht ging hierbij voornamelijk uit naar het gebruik van het proportionaliteitscriterium en de visie daarop van het ECSR en het Europese Hof van Justitie. In dit verband werd telkenmale nagegaan of proportionaliteit naar doel en middel al dan niet een element kan of mag vormen voor de beoordeling van de geoorloofdheid van collectieve acties. De titel van deze bijdrage, “Moet een staking proportioneel zijn om te mogen zijn?”, duidt alvast op de onenigheid die ter zake heerst.

Allicht ten overvloede, doch volledigheidshalve, moet eraan herinnerd worden dat de staking vast en zeker niet de enige mogelijke collectieve actie is. Ook het stakingspiket, de boycot, de wegblokkade, etc. worden door werknemers aangewend om druk uit te oefenen. Strikt juridisch vormt het recht te staken dus de klassieke modaliteit van een ruimer recht op collectieve actie.⁸

U zult vaststellen dat het internationale stakingsluik, zoals terug te vinden in het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten⁹ en de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie¹⁰, ter zijde werd gelaten. Dit zal op het eerste gezicht allicht verbazen, gelet ook op de recente jurisprudentie van het Hof Mensenrechten waarin het zich duidelijk op de IAO lijkt te richten.

Deze keuze is ingegeven vanuit het gebrek aan rechtstreekse werking dat deze instrumenten kenmerkt, alsook vanuit de bekommernis een beknopte en bevattelijke bijdrage af te leveren.

Deze inleiding kan besloten worden met de vaststelling dat de staking nog steeds het ultieme actiemiddel is dat toelaat om een zeker evenwicht te bewaren in de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers. Daarom alleen al is het beslist een bijdrage in dit verzamelwerk waardig. De sterkte en weerbaarheid van dit uitermate belangrijke recht hangt echter in grote mate af van de positieve of negatieve benadering van de toepassing van een proportionaliteitstoets op het hanteren ervan. U zult hierover lezen.

⁷ Verder: EVRM.

⁸ K. SALOMEZ, “Het grondrecht op collectieve actie” in G. COX en M. RIGAUX (eds.), *De grondrechtelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 88-91.

⁹ Verder: IVESCR, ofwel ECOSOC.

¹⁰ Verder: IAO.