

Het recht en de werkstaking

Vergelijkende benadering.

Prof. Dr. R. BLANPAIN

I. DE RECHTSVERGELIJKENDE BENADERING.

Het weze mij toegelaten, bij het juridisch benaderen van de werkstaking, niet alleen de noodzaak, maar ook de gevaren van een vergelijkend onderzoek te onderstrepen.

Een vergelijking van systemen betreffende arbeidsverhoudingen heeft maar zin, wanneer deze systemen geanalyseerd worden in de context van de historische ontwikkeling, de kulturele en maatschappelijke bedding, waarvan ze tot op zekere hoogte de emanatie zijn.

Eén voorbeeld slechts. In *Frankrijk* werd bij wet van 31 december 1936 de verplichte verzoening en arbitrage van collectieve arbeidsgeschillen ingesteld. Dit na uitgebreide stakingen, die het land in de loop van het jaar hadden lamgelegd. De C.G.T. was bereid sociale beroering te beëindigen en, voor een bepaalde periode althans, van stakingen af te zien. De instelling van verplichte verzoening en arbitrage in Frankrijk, was mogelijk omwille van het feit dat de machtsverhouding op dat ogenblik in het voordeel van de C.G.T. overhelde: een linkse regering die het vertrouwen genoot van de werknemers en een 'patronaat' dat zo zwak was dat het noch de goedstemming, noch de toepassing van voormelde wet van 31 december 1936 kon voorkomen. Verplichte arbitrage was ongetwijfeld succesrijk in Frankrijk in de vooroorlogse periode van 1936 tot 1939. Nadien kende de arbitrage geen succes meer, zelfs niet de facultatieve arbitrage, voorzien bij de wet van 11 februari 1950. De redenen, die daartoe aanleiding gaven, lagen voor de hand: de politieke en sociale omstandigheden, welke van de verplichte arbitrage van 1936 tot 1939 een mogelijkheid en werkelijkheid maakten, waren uitzonderlijk en werden later niet meer gerealiseerd.

Daarbij dient men evenzeer rekening te houden met het feit dat bepaalde regelen, zo in verband met de werkstaking, op hun beurt een integrerend deel uitmaken van de 'arbeidsverhoudingen' in een bepaald land. In dit verband is het niet onbelangrijk te weten, welke de graad van syndicale sterkte is in dat land; de verhouding tussen de vakorganisaties ingeval van pluralistisch syndicalisme; de filosofische opvattingen van de organisaties (integrerend, contesterend, revolutionair e.a.); hun verhouding tot de politieke partijen en de Regering; hun verhouding tot de patronale organisaties, de bevoegdheden van de werkgeversorganisaties ten aanzien van hun leden; e.a. ...

Dit zijn zovele elementen, die mede de gestalte van de regelen inzake werkstaking bepalen of althans gegeven aspecten ervan nader verklaren. Meteen is duidelijk dat aan de vergelijkbaarheid, laat staan aan de mogelijkheden van overname door een ander land, van systemen inzake

werkstaking of de regeling of de voorkoming van collectieve arbeidsgeschillen, slechts een zéér relatieve waarde kan worden gehecht. Daarenboven is de grootste voorzichtigheid geboden, vooral op het stuk van terminologie. Dezelfde woorden, die in verschillende talen gebruikt worden, hebben soms zéér verschillende betekenissen. Het voorbeeld bij uitstek is ongetwijfeld het woord 'arbitrage', wat normaal een voor geschilhebbende partijen bindende beslissing inhoudt vanwege de scheidsrechter. Niets is minder waar in Luxemburg: partijen zijn er niet verplicht de scheidsrechterlijke uitspraak te aanvaarden. Het grootst mogelijk gevaar bij vergelijking ligt ongetwijfeld in de neiging van de onderzoeker één en ander vanuit het eigen systeem te interpreteren en te evalueren vanuit eigen waarden en referentiekader.

Kortom, vergelijking veronderstelt een inzicht in de cultuurgeschiedkundige ondergrond van de arbeidsverhoudingen; meteen zijn ze als zodanig niet klaar voor export of import. Daarenboven zijn er gevaren inherent aan het taalgebruik, vooral wanneer het gaat om identieke of vergelijkbare woorden, die in een ander taalgebied een weinig vergelijkbare lading dekken. Tenslotte is het aangewezen bij het evalueren van een ander systeem het eigen systeem eventueel te vergeten.

Nochtans is de vergelijking en kennis van andere systemen noodzakelijk. Niet alleen omwille van het bestaan van gemeenschappelijke markten, die mede de unificatie of harmonisatie van bepaalde gedragsregelen beogen; maar ook wegens de beleidsnoodzakelijkheden van de multinationale ondernemingen. Heel wat multinationale ondernemingen hebben op het stuk van de arbeidsverhoudingen flaters begaan omwille van het feit dat topmanagers, vaak met onvoldoende inzicht in de lokale arbeidsverhoudingen, vanuit een verafgelegen hoofdkwartier beslissingen nemen. De vergelijkende approach is tenslotte leerrijk, omdat men daardoor het eigen systeem beter leert kennen. Bij het bestuderen van 'vreemde instellingen en oplossingen' voor identieke problemen wordt men dikwijls zo geschokt, dat men de eigen regeling en oplossing, die als vanzelfsprekend werd aanzien, opnieuw, in een ruimer kader dan, in vraag gaat stellen.

II. ANALYSE VAN DE STAKINGTRENDS.

Een eerste vraag, welke ik graag met U zou bespreken, luidt als volgt: «*why where they wrong?*» 'They' zijn ROSS en HARTMANN, twee Amerikaanse auteurs, die in 1960 '*Changing patterns of industrial relations*' publiceerden. ROSS en HARTMANN, die het stakingsfenomeen over de periode 1900 - 1956 hadden onderzocht, waren van oordeel dat dit terug liep en terug zou lopen in de meeste geïndustrialiseerde landen. Drie redenen werden daartoe ter verklaring ingeroepen.

Vooreerst, waren de werkgevers op het stuk van de arbeidsverhoudingen, heel wat 'more sophisticated' geworden; de werkgeverspolitiek was ernstig

en terzake ! Daarenboven was het zo dat economische groei en productiviteit een vast gegeven waren geworden. Meer nog, de rol van de Overheid diende onderlijnd, niet enkel als de grootste werkgever, maar tevens op het stuk van het sociaal beleid, de tewerkstellingspolitiek, welke tezelfdertijd de verhoudingen tussen werkgever en werknemer in zekere mate superviseerde. Dit alles zou een 'agressieverlaging' tot gevolg hebben ; *the undons would become soft* en minder 'stakinggericht' ! Integendeel, de vakorganisaties zouden samen met de Overheid optreden in een gemeenschappelijk gevecht tegen inflatie, dit mede ter beëindiging van de industriële groei.

Deze voorspellingen waren er blijkbaar hopeloos naast ! Sinds 1965 gingen de stakingsstatistieken de hoogte in, vooral bij het einde van de zestiger jaren, zelfs in die mate dat men van een crisis in de arbeidsverhoudingen begon te praten. Stakingen gingen dikwijls gepaard met geweld, met bezetting van de onderneming, (dertig tot veertig maal in de U.K. de laatste twee jaren) ; soms gepaard met de *Gheraotechniek* uit Bengalen (*Feredo* in Frankrijk), waarbij het management onder fysische druk (afzondering zonder voedsel of andere elementaire middelen bv.) wordt gezet. Heel wat zogeheten 'politieke' stakingen kwamen aan bod, die dan toch uiteindelijk 'economisch' vertaald werden. En meteen rijst dan de vraag «*why where they wrong ?*»

Vele hypothesen worden hier op de voorgrond geschoven.

1. Bepaalde sociologen wijzen op de kloof tussen vakbondsleiders, militanten en werknemers ; de relatieve geslotenheid van het topniveau — de leiders en de onmiddellijke medewerkers — ; het moeilijker worden van het doorgeven van informatie naar militanten toe, vooral van het overleg en de onderhandelingen, die op informele wijze verlopen. Meteen onttrekken de militanten zich aan hun informatieve en consultatie opdracht ten aanzien van de andere leden.

De gebrekkige probleemformulering blijkt een andere factor. Er is wel ruimte voor inkomensverhogende maatregelen ; andere blijven op het niveau van de congresresoluties (loonverschillen tussen sector, arbeidsbelasting, inspraak, controle op holdings e.a.). Meteen volgen spontane en wilde stakingen, waarvan de fundamentele oorzaken moeten gezocht worden in de verstarring van het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen. De sociale conflicten in Frankrijk worden niet langer geleid door de vakorganisaties, de vakbond is er slechts één van de spelers in een steeds ingewikkelder spel, waarbij de andere speler, de 'basis' of de 'basissen' heten, externe groepen of 'gauchisten'. De vakorganisaties trachten zoveel mogelijk eisen van de 'basis' op te volgen ; de stakingen breken bruusk uit. Zo een staking van drie weken te Lyon (Société Ciba) over de afdanking — overplaatsing van een kantineserveuse e.a. (1). Het Ford-Antwerpen conflict te Antwerpen (vijf weken), toont duidelijk aan dat de vakorganisaties, die de ontwerpovereenkomst met Ford aan hun

(1) CLERE, J. M., *Les conflits sociaux en France, en 1970 et 1971*, Droit Social, 1973, nr. 1.

leden aanbevelen, door hun troepen niet worden gevolgd. Referenda, met frequente verwerping van de ontwerpakkorden, behoren eveneens tot het veralgemeend scenario.

In 1970 stelden de Belgische vakorganisaties dat meer dan één derde van de stakingen te wijten waren aan externe groepen.

2. Volgens MALCOLM FISCHER, een vooraanstaand Brits econoom, die een studie ondernam voor de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) te Parijs inzake de economische implicaties van stakingen voor de periode 1959-1969, ligt hoofdzakelijk de graad van onverwachte groei van de inflatie aan de grondslag van de meeste stakingen. De onverwachte groei heeft voor gevolg dat de werknemers, die onverwacht in koopkracht worden getroffen, beschermende maatregelen nemen.

3. BEN ROBERTS, van de London School of Economics, schrijft het stijgend aantal stakingen eveneens toe aan de inflatie, die de werknemers constant frustreert. Volgens ROBERTS *does prosperity promote revolution*, draagt welvaart de kiem van de revolutie in zich. Eén en ander zou dienen te verklaren waarom hoogbetaalde piloten, petroleumarbeiders, de middenstand e.a. staken: niet alleen uit frustratie, maar ook tegen de overheid, die steeds meer belastingen gaat heffen in het kader van zijn welvaartsbeleid, ook voor de armere werknemer.

III. JURIDISCHE BENADERING VAN HET STAKINGSFENOMEEN IN VERSCHIEDENE LANDE.

Werkstakingen zullen er dus nog wel zijn, voor een bepaalde periode. En de vraag is dan uiteindelijk welke houding de gemeenschap als dusdanig ten aanzien van de stakingen dient aan te nemen, vooral ten aanzien van deze stakingen, die een verregaande ontwrichting van de gemeenschap of haar economie voor gevolg hebben. Daarbij dient vooreerst uitgegaan van de vaststelling, dat arbeidsverhoudingen in wezen machtsverhoudingen zijn tussen arbeid en management: de beslissingsmacht van de werkgever die zich opstelt ten aanzien van de machtsontplooiing, die de werknemers kunnen halen uit de dreiging tot, of de effectieve staking. Velen zijn de mening toegedaan dat staking essentieel is voor het proces van collectief onderhandelen (géén collectieve *begging*!).

Deze macht (of onmacht) van de werknemers verschilt vanzelfsprekend van onderneming tot onderneming, van sector tot sector, en is voor wijziging vatbaar over de jaren, overeenkomstig automatisering en andere factoren. Het is echter noodzakelijk in die situaties, waarbij zoals gezegd, de ontwrichting van de maatschappij of de economie op het spel staat, dat een en ander werkelijk relevant wordt. De vraag is nu hoe deze bekommernis zich langs het recht uit? Eerst echter nog twee vaststellingen.

1. Men kan stellen dat *stakingsvrijheid* of *stakingsrecht* als fundamenteel wordt aangezien in de meeste Europese landen. Het stakingsrecht ligt vervat in het Europees sociaal Charter, in de grondwetten van Frankrijk en Italië, van bepaalde Duitse *Länder*.

2. Het woord *werkstaking* bevat duidelijk twee elementen : de neerlegging van arbeid enerzijds en een geconcentreerd optreden van meerdere werknemers anderzijds.

Bij het formuleren van normatieve bepalingen, waarin de oirbaarheid van de staking vervat ligt, vindt men vanzelfsprekend verscheidende benaderingen in de verschillende landen.

De volledige stopzetting van de arbeidsprestatie wordt eventueel vereist ; *Langzaam-aan-actie* wordt als onrechtmatig beteugeteld bv. in *Frankrijk* en *België*.

Work to rule and go slow zijn '*irregular industrial practices short of a strike*', overeenkomstig de *Britse* Industrial Relations Act in 1971. *Langzaam-aan-acties* worden eventueel wel als 'werkstakingen' aangezien in *Duitsland* ; evenals de *zitstaking*.

In bepaalde landen zijn stakingen slechts aanvaardbaar wanneer de staking bepaalde doeleinden beoogt. In *Frankrijk*, *Duitsland*, *België* zijn zogeheten *politieke stakingen* onrechtmatig. Politieke stakingen zijn wel geldig in *Zweden* en niet als zodanig in *Groot-Brittannië* (vb. dokwerkers, die weigeren Zuid-Afrikaanse goederen te lossen).

Het verst in die richting gaat ongetwijfeld het in *Duitsland*, door de rechtspraak uitgewerkte systeem.

In *Duitsland* is een staking alleen oirbaar wanneer deze sociaal adequaat is : daartoe dient de staking betrekking te hebben op de arbeidsvoorwaarden (ook een sympathiestaking of een solidariteitsactie ?) betreffende welke een collectieve arbeidsovereenkomst kan gesloten worden ; meteen gericht tot de sociaal-relevante partner, en als laatste middel, zodat elke verzoeningspoging uitgeput is.

Spontane stakingen, d.z. stakingen die niet worden uitgeroepen door een vakorganisatie zijn onrechtmatig in *Duitsland*. In *Groot-Brittannië* zijn niet-geregistreerde vakorganisaties, eventueel schuldig in geval van staking, aan het aanzetten tot verbreking van een arbeidsovereenkomst (*liable for inducing breaches of contract of employment*) ; alleen geregistreerde vakorganisaties gaan vrijuit. M.a.w. bij niet-geregistreerde vakorganisaties dient een opzegging gegeven overeenkomstig de duur van de opzeggingstermijn, nodig voor het beëindigen van de individuele arbeidsovereenkomst. In *België* zijn de sociale zekerheidsuitkeringen (stakingsdagen gelijkgesteld aan werkdagen) gekoppeld aan de organisatie van de staking door de meest representatieve vakorganisaties. In heel wat landen geldt in de loop van de collectieve arbeidsovereenkomst een (meestal) (relatieve) *vredesplicht*. Dit is ongetwijfeld het geval in de Verenigde Staten, *Duitsland*, *Nederland*, *Zweden*, *Groot-Brittannië*. *Vredesplicht* betekent dat men afziet van kampmiddelen om de inhoud

van de overeenkomst als zodanig — in de loop van de overeenkomst — te wijzigen.

Stakingen in vitale sectoren, zijn overeenkomstig de rechtsleer, verboden in *Duitsland* (ziekenhuis, water, gas, electriciteit) tenzij een urgentie-dienst zou functioneren om in de essentiële noden van de bevolking te voorzien.

Ook in *België* geldt een dergelijke regeling. De paritaire comités bestaande uit de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties, zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor het vastleggen van de vitale behoeften enerzijds, en de wijze waarop deze dienen verzekerd anderzijds. Zo de sociale partners die niet doen kan de Overheid zelf één en ander bepalen.

In de *V.S.* en *Groot-Brittannië* gelden eveneens *emergency procedures: cooling off periods* — tachtig en zestig dagen respectievelijk. In de *V.S.* kan de president passende maatregelen — onder de Taft-Hartley Act — voorstellen aan het Congres.

IV. VOORKOMING EN REGELING VAN COLLECTIEVE ARBEIDSGESCHILLEN.

Nog een kort woord over de *voorkoming en regeling van de collectieve arbeidsgeschillen* in de landen van E.E.G. (2).

De voorkoming en regeling van de collectieve arbeidsgeschillen in de landen van de Gemeenschap staat duidelijk in het teken van de *autonomie der sociale partners*. De verzoeningsregelen, die door de Overheid sinds de Tweede Wereldoorlog op touw werden gezet, gelden slechts *secundair* ten aanzien van de bemiddelingssystemen, die door de sociale partners bij wijze van collectief overleg werden uitgebouwd. De overheidsprocedures hebben slechts uitzonderlijk een verplichtend karakter en in géén geval kan de Overheid aan de geschilhebbende partijen een regeling opdringen. Trouwens, heel wat commissies, die officieel met verzoeningsopdrachten werden belast, zijn voor een ruim stuk samengesteld uit de vertegenwoordigers van de sociale partners. Het belangrijkste systeem tot voorkoming en regeling van collectieve arbeidsgeschillen is ongetwijfeld de *contractuele verzoening* tussen de sociale partners. Veelal wordt de verzoening opgedragen aan bemiddelingscommissies, die meestal paritair zijn samengesteld. In de meeste gevallen heeft de contractuele verzoening een *verplichtend*, eventueel afdwingbaar karakter. De verzoening kan op verscheidene niveau's plaatshebben: ondernemingsvlak, gewestelijk-regionaal of nationaal niveau, met een eventueel hiërarchisch verband tussen de niveau's.

(2) Met uitzondering voor Nederland, waar soms tegenovergestelde krachtlijnen aan bod kwamen.

Ingeval van mislukking van de verzoening hernemen partijen vanzelfsprekend hun vrijheid van actie op het stuk van het gebruik van kampmiddelen. Ingeval van verzoening wordt de daarmede gepaard gaande overeenkomst meestal als een volwaardige *collectieve arbeidsovereenkomst* aanzien.

Arbitrage neemt als systeem tot voorkoming en regeling van collectieve arbeidsgeschillen eerder een bescheiden plaats in. Belangenconflicten worden in algemene regel niet bij wijze van scheidsrechterlijke uitspraak beslecht. Arbitrage komt in bepaalde landen vooral aan bod voor het bijleggen van *rechtsgeschillen*. Ze worden verder gekenmerkt door haar *facultatief* karakter. De bindende of aanvaarde uitspraak wordt, wat de gevolgen ervan betreft, meestal gelijkgesteld met het effect wat de collectieve arbeidsovereenkomst sorteert.

Het feit dat de Staatsvoorzieningen op het stuk van voorkomen en regelen van collectieve arbeidsgeschillen, secundair zijn ten aanzien van de autonome primaire rol van de sociale partners terzake, is hoegenaamd géén aanduiding van een gebrek aan interesse vanwege de Overheid voor het verloop en de uitkomst van collectieve arbeidsgeschillen. Integendeel! Het Overheidsoptreden heeft andere vormen en dimensies aangenomen.

Vooreerst tracht de Overheid de samenwerking of de instemming van de social partners voor zijn *globale sociale en economische politiek* te bekomen; dit in het kader van de fundamentele economische-sociale doeleinden, die men in de zes hier besproken landen van de Gemeenschap terugvindt, met name: voldoende economische groei, prijsstabilisatie, betalingsevenwicht, hoog niveau van werkgelegenheid, een rechtvaardige verdeling van het nationaal inkomen en een billijke vermogensverdeling.

Op de tweede plaats neemt de directe tussenkomst van de Overheid in collectieve arbeidsgeschillen andere vormen aan. In de meeste landen stelt men vast dat, wanneer het om belangrijke conflicten gaat, zelfs de hoogste politieke personaliteiten zich met het conflict inlaten om langs consultatie, informatie, commissies 'ad hoc', e.a. het geschil een vredelievend verloop te laten kennen. Bij een en ander mag men trouwens niet uit het oog verliezen, dat men bepaaldelijk geconfronteerd wordt met het probleem van discrepantie tussen de syndicale leiding en de basis, waarbij naast andere, hoofdzakelijk problemen van informatie en communicatie worden gesteld.

Het probleem van de harmonisatie van de autonomie der sociale partners enerzijds, en hun gebondenheid in het kader van een globaal sociaal-economisch beleid anderzijds, blijft cruciaal gesteld.

Dit is een opgave voor de vrije, democratische maatschappij, een voldoende stimulerende creativiteit op te brengen om de noodzakelijk geëigende middelen en wegen te vinden, waarbij informatie, consultatie en een *overall*-overleg resulteren in een harmonisch uitgebouwd sociaal-economisch beleid.