

STAKENDE POLITIEDIENSTEN *CONTRADICTION IN ADJECTO?*

John STEVENS*

1. Inleiding: een nieuwe regeling voor het stakingsrecht van politieambtenaren

1. Op 3 april 1998 hadden de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie via een 'nieuwsbrief'¹ aan alle politieambtenaren laten weten dat de regering drie wetsontwerpen klaar had om de politiediensten te reorganiseren. Hoewel hierin nog niet alles werd ingevuld en er via het octopusoverleg (tussen de meerderheidspartijen en vier oppositiepartijen) nog verdere ontwikkelingen hun opwachting zouden maken, werd hierin reeds duidelijk gesteld dat nationale en gemeentepolitieambtenaren geleidelijk een zelfde administratief en geldelijk statuut zouden krijgen.² Ook inzake tuchtstatuut zou er een eenvormigheid komen.³ Het beroep van politieambtenaar zou verder worden geprofessionaliseerd.⁴ Dit zou een striktere regeling inzake beschikbaarheid betekenen, gaande van een minimale dienstverlening voor de gemeentepolitieambtenaar tot een stakingsverbod voor de leden van de nationale politie.⁵

De hoge woorden waren eruit: 'minimale dienstverlening' en 'stakingsverbod'.

2. In de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus⁶, is de vooropgestelde opdeling in een minimale dienstverlening voor de lokale politie en een stakingsverbod voor de federale politie niet aangehouden. Uit artikel 126⁷ WGP blijkt dat er geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen de federale en de lokale politie. De eerste zin van de eerste paragraaf van artikel 126 stelt immers het stakingsrecht van de politieambtenaren van zowel de federale als van de lokale politie afhankelijk van enkele voorwaarden.

* Licentiaat in de rechten, kapitein bij de rijkswacht.

1. S. DE CLERCK en J. VANDE LANOTTE, *Nieuwsbrief. De wetsontwerpen over de politiehervorming*, Brussel, 3 april 1998.

2. *Ibid.* 2.

3. *Ibid.* 2.

4. *Ibid.* 3.

5. *Ibid.* 3.

6. B.S. 5 januari 1999, 132. Hierna verkort tot WGP.

7. Overeenkomstig art. 260 WGP is art. 126 inwerkinggetreden op de dag van de bekendmaking van deze wet in het *Belgisch Staatsblad*, zijnde 5 januari 1999.

Artikel 133 WGP bepaalt bovendien dat het stakingsrecht ook van toepassing is op de leden van het administratief en logistiek korps.⁸

Uit de toelichting bij het voorstel van wet dat uiteindelijk de WGP zou worden, blijkt dat de vereiste grote beschikbaarheid van politieambtenaren er zich tegen verzet dat hen een onbeperkt stakingsrecht zou worden toegekend. De verplichting die rust op de verantwoordelijke overheden om te allen tijde de naleving van de wetten en de handhaving van de openbare orde en veiligheid te verzekeren, vereist dat deze permanent voldoende onderdelen van de openbare macht in werking zouden kunnen stellen, het weze op een dwingende wijze.⁹

3. De wetgever heeft er in artikel 126 § 1 WGP voor geopteerd om de twee cumulatieve voorwaarden die moeten worden vervuld om rechtmatig te kunnen staken, nader te laten uitwerken door de Koning. De wet stelt alleszins dat de eerste voorwaarde deze is van een voorafgaande aanzegging door een erkende¹⁰ syndicale organisatie, de tweede voorwaarde slaat op de voorafgaande bespreking met de bevoegde overheid van de kwestie naar aanleiding waarvan de staking wordt overwogen in het onderhandelingscomité voor de politiediensten.¹¹

Uit de toelichting blijkt dat de bestaansreden van de minnelijke regeling van het sociaal conflict het willen vermijden is dat bepaalde politieambtenaren moeten worden gedwongen hun werk verder te zetten of te hervatten. Rekening houdende met de opdrachten van de politiediensten dient deze procedure met de nodige snelheid te worden aangevangen en met de nodige sereniteit te worden gevoerd.¹²

4. In het Koninklijk Besluit van 23 december 1998 tot uitvoering van artikel 126 WGP¹³, wordt er vooreerst aan herinnerd dat het stakingsrecht van toepassing is

8. Art. 126 § 3 is evenwel niet op hen van toepassing.

9. Wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1676/1, 76.

10. Art. 13 Wet tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten (*B.S.* 8 mei 1999, 16009), waarvan art. 35 stelt dat de Koning de datum van inwerkingtreding zal bepalen, die evenwel niet later kan plaatsvinden dan 1 januari 2001, bepaalt dat de Koning de vakorganisaties erkent die de belangen behartigen van minstens één van beide kaders van de politiediensten; die in hun statuten, noch in hun werking oogmerken nastreven die strijdig zijn met de opdrachten die door art. 1 Wet 5 augustus 1992 op het politieambt aan de politiediensten zijn opgelegd en die ervoor zorgen dat dit verbod door hun vakbondsafgevaardigden in acht wordt genomen; en die een afschrift van hun statuten en van de lijst van hun verantwoordelijke leiders aan de Minister van Binnenlandse Zaken aangetekend toezenden, evenals elke gebeurlijke wijziging hierin.

11. Zie ook voor een bespreking van de nieuwe regeling: G. PYL en D. LYBAERT, 'Het stakingsrecht van politieambtenaren', *Vigiles* 1999, (9) 13-17.

12. Wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1676/1, 76.

13. *B.S.* 5 januari 1999, 180. Overeenkomstig art. 6 is dit K.B. inwerkinggetreden op de dag van zijn bekendmaking.

op het operationeel kader en het administratief en logistiek kader van de politiediensten.¹⁴

Luidens artikel 2 van het voornoemde besluit moet de voorafgaande stakingsaanzegging bij de minister van Binnenlandse Zaken worden ingediend door een verantwoordelijke leider van een erkende syndicale organisatie. De Minister van Binnenlandse Zaken brengt de Minister van Justitie hiervan onverwijld op de hoogte. Indien de geplande actie de lokale politie betreft, wordt de voorafgaande aanzegging eveneens ingediend bij de betrokken burgemeester of politiecollege. Om regelmatig te zijn, moet de stakingsaanzegging aangetekend worden verstuurd of het voorwerp uitmaken van een ontvangstmelding en precies de motieven, de plaats, de betrokken diensten, de datum en het uur van aanvang evenals de duur van de beoogde staking aangeven. De stakingsaanzegging bedraagt minimum twaalf dagen en gaat in op de dag die volgt op de laatste betekening. Tijdens deze periode moet het personeel normaal doorwerken en kan door dezelfde syndicale organisatie geen andere aanzegging worden ingediend voor dezelfde personeelsleden.

Artikel 3 van hetzelfde Koninklijk Besluit van 23 december 1998 behandelt de voorafgaande bespreking in het onderhandelingscomité, dat zo snel mogelijk na ontvangst van de stakingsaanzegging door zijn voorzitter¹⁵ wordt bijeengeroepen. Bij de oproeping wordt de stakingsaanzegging gevoegd. De dagorde van het onderhandelingscomité vermeldt binnen welke termijnen de onderhandelingen moeten worden beëindigd en dit ten laatste achtenveertig uren voor het vervallen van de stakingsaanzegging. De afgevaardigden die deel uitmaken van het onderhandelingscomité kunnen evenwel gezamenlijk beslissen om deze termijn te verlengen. Bij het afsluiten van de onderhandeling stelt de voorzitter zo vlug mogelijk het proces-verbaal van de vergadering en het protocol op. Deze twee documenten worden onverwijld door alle partijen ondertekend. De staking kan slechts aanvangen ten vroegste 48 uur na de ondertekening van het protocol.

Indien de verzoeningsprocedure mislukt en de politieambtenaren van hun stakingsrecht wensen gebruik te maken, kan de Minister van Binnenlandse Zaken, na overleg met de Minister van Justitie, deze politieambtenaren bevelen het werk voort te zetten of te hervatten gedurende de periode en voor de opdrachten waarvoor hun inzet noodzakelijk is en die hij aanwijst (art. 126 § 2 WGP). Indien de politieambtenaren deel uitmaken van de algemene directie gerechtelijke politie van de federale politie, gaat het bevel gezamenlijk uit van de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie. De burgemeester of het politiecollege hebben dezelfde bevoegdheid ten aanzien van de politieambtenaren van de lokale politie. De overheid

14. Art. 1 stelt immers dat de personeelsleden de personen zijn bedoeld in de art. 117 en 118 van de wet. Het blijken de personen te zijn die deel uitmaken van het operationeel kader en van het administratief en logistiek kader. Art. 117 stelt dat het operationeel kader bestaat uit politieambtenaren. Art. 118 stelt dat het administratief en logistiek kader bestaat uit personeelsleden zonder bevoegdheid inzake bestuurlijke of gerechtelijke politie.

15. Art. 5 Wet tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten, stelt dat de Koning de nadere samenstelling en de werking van het onderhandelingscomité en de nadere regelen van de onderhandelingsprocedure zal bepalen.

die het bevel wenst te geven om het werk voort te zetten of te hervatten, is ertoe gehouden de opdrachten waarvoor zij dat bevel noodzakelijk acht, vooraf mee te delen aan de representatieve¹⁶ syndicale organisaties van het personeel van de geïntegreerde politie, alsook, in voorkomend geval, aan de erkende syndicale organisatie die de stakingsaanzegging heeft ingediend.

5. Tot de oprichting van de federale politie en van de lokale politiekorpsen wordt de bevoegdheid om het bevel te geven het werk voort te zetten of te hervatten en de voorafgaande mededeling hiervan aan de representatieve syndicale organisaties alsook aan de erkende syndicale organisatie die de stakingsaanzegging heeft ingediend, uitgeoefend door de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk met betrekking tot de leden van het operationeel korps en van de personeelscategorie bijzondere politie van de rijkswacht, de militairen, de overgeplaatste militairen, de burgers die deel uitmaken van het administratief en logistiek korps van de rijkswacht en van het burgerlijk hulppersoneel van de rijkswacht. Het wordt uitgeoefend door de Minister van Justitie met betrekking tot de officieren en agenten van gerechtelijke politie bij de parketten, het hulppersoneel van de gerechtelijke politie bij de parketten en het statutair en contractueel personeel van de parketten dat is aangesteld bij de gerechtelijke politie; door de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie samen, met betrekking tot het contractueel personeel van de algemene politiesteundienst en door de burgemeester, met betrekking tot de leden van de gemeentepolitie en de hulpagenten van de politie van de gemeentepolitie.¹⁷

Het is ook bij deze overheden, en met hetzelfde onderscheid, dat de stakingsaanzegging tot de oprichting van de federale politie en van de korpsen van lokale politie, moet worden ingediend.¹⁸

6. Voor de rijkswacht zijn de opdrachten die zij dient uit te voeren met toepassing van artikel 126 § 2 WGP bepaald in het Ministerieel Besluit van 5 januari 1999 tot bepaling van de opdrachten door de rijkswacht uit te voeren met toepassing van artikel 126 § 2 WGP.¹⁹ Luidens artikel 1 van het besluit betreft het de opdrachten die noodzakelijk zijn om de overheden en de bevolking een minimale dienstverle-

16. Op grond van art. 6 Wet tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten, worden twee categorieën van vakorganisaties geacht representatief te zijn om zitting te hebben in het onderhandelingscomité voor de politiediensten. Vooreerst zijn dit de erkende vakorganisaties die zitting hebben in het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten, bedoeld in art. 3 § 1 eerste lid 3° Wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (zijnde ACOD, CCOD en VSOA). Ten tweede de erkende vakorganisaties die tegelijk de belangen verdedigen van het personeel van zowel het operationeel als het administratief kader en logistiek kader van de politiediensten en die een aantal bijdrageplichtige leden tellen dat ten minste tien procent van het geheel van het personeel vertegenwoordigt.

17. Art. 260 derde lid WGP.

18. Art. 5 K.B. 23 december 1998 tot uitvoering van art. 126 WGP.

19. B.S. 8 januari 1999.

ning te waarborgen. Ze worden met een minimale personeelsbezetting uitgevoerd die op werkdagen en zaterdag bestaat uit de gangbare minimale personeelsbezetting voor een zaterdagdienst, met inbegrip van het vindbaar en beschikbaar personeel. Op zon- en feestdagen geldt een dito regeling maar dan aangepast aan de minimale personeelsbezetting voor een zondagsdienst.

Artikel 2 voegt in het eerste lid nog een drietal andere opdrachten toe in de zin van artikel 126 § 2 WGP. Het betreft het beheer van de staking en de syndicale contacten die hiermee gepaard gaan, het in voorkomend geval oproepen van het tijdens de staking vindbaar en beschikbaar personeel en de encadrering van het aanwezige personeel. Om hieraan tegemoet te komen, stelt het tweede lid van het ministerieel besluit, moeten tijdens de werkdagen bepaalde personeelsleden aanwezig zijn, anderen zullen vindbaar en beschikbaar moeten zijn.

Artikel 3 somt een laatste categorie op van noodzakelijke opdrachten in geval van staking. Het betreft alle operaties van bestuurlijke of gerechtelijke politie²⁰ die niet worden uitgevoerd door het personeel bedoeld in artikel 1 en die bij het indienen van de stakingsaanzegging aan de gang zijn of gepland zijn, met het daartoe bepaalde personeel.

Naast de hierboven opgesomde opdrachten kunnen de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk nog andere opdrachten aanwijzen in de zin van artikel 126 § 2 WGP.²¹

Bij het geven van het bevel aan de leden van het rijkswachtpersoneel om het werk voort te zetten of te hervatten, wijst de commandant van de rijkswacht nominatief de personeelsleden van de rijkswacht aan ter uitvoering van de in het bevel bepaalde opdrachten.²²

7. Wat de gerechtelijke politie bij de parketten betreft, worden de opdrachten die moeten worden uitgevoerd met toepassing van artikel 126 § 2 WGP bepaald in het Ministerieel Besluit van 23 februari 1999 tot bepaling van de opdrachten door de gerechtelijke politie bij de parketten uit te voeren met toepassing van artikel 126 § 2 WGP.²³ Deze opdrachten worden omschreven in de artikelen 2 en 3 van dit besluit en omvatten geplande en aan de gang zijnde operaties, dringende opdrachten en tussenkomsten inzake gerechtelijke en internationale samenwerking, bevelen tot medebrenging en aanhouding, dringende vorderingen van de gerechtelijke overheden die onmiddellijk dienen te worden uitgevoerd, ambtsplichten in geval van ontdekking van een misdrijf op heterdaad, maatregelen voorzien voor het eerbiedigen van

20. Het tweede lid van art. 3 definieert operaties van bestuurlijke en gerechtelijke politie als elk geheel van activiteiten van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie die worden georganiseerd in tijd en ruimte en die de gecoördineerde inzet van personele en materiële middelen impliceren.

21. Art. 4 M.B. tot bepaling van de opdrachten door de rijkswacht uit te voeren met toepassing van art. 126 § 2 WGP.

22. Art. 5 M.B. tot bepaling van de opdrachten door de rijkswacht uit te voeren met toepassing van art. 126 § 2 WGP.

23. B.S. 24 februari 1999. Overeenkomstig art. 7 is dit besluit inwerkinggetreden op de dag van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

de termijnen en modaliteiten bij de Wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, dringende seiningen en ontseiningen, maatregelen voorzien in geval van politiealarm en de maatregelen voor het beheer van de staking, het overleg met de syndicale organisaties, het oproepen van de personeelsleden en de encadrering van de aanwezige personeelsleden.

Artikel 4 bepaalt dat de operaties die bij het indienen van de stakingsaanzegging aan de gang zijn of gepland zijn, worden uitgevoerd met het daartoe bepaalde personeel. De andere opdrachten worden vervuld met een minimale personeelsbezetting, omschreven in hetzelfde artikel.

Niet als bij de voor de rijkswacht toepasselijke regeling²⁴, kan de Minister van Justitie andere opdrachten aanwijzen dan deze bepaald in de artikelen 2 en 3.²⁵

Bij het geven van het bevel om het werk voort te zetten of te hervatten, geschiedt de nominatieve aanwijzing van de personeelsleden van de gerechtelijke politie bij de parketten ter uitvoering van de in het bevel bepaalde opdrachten, door de commissaris-generaal of zijn plaatsvervanger.²⁶

8. Voor de leden van de gemeentepolitie, alsook voor de hulpagenten van politie bij de gemeentepolitie, wordt de aangelegenheid nader bepaald door de omzendbrief POL 1999/1 van 12 januari 1999 betreffende het stakingsrecht van de desbetreffende personeelsleden en de door hen minimum uit te voeren opdrachten.²⁷

Hieruit blijkt dat het aan de burgemeester toekomt er voor te zorgen dat de opdrachten waarvoor in stakingsperiodes de inzet van politiepersoneel vereist is, ook daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd door zijn politiepersoneel, zonder dat desgevallend de bevolking, noch de burgemeester zelf een beroep zal kunnen doen op de leden van het (plaatselijk) rijkswachtkorps.

Bij de vaststelling *in concreto* van de noodzakelijke opdrachten dient onder meer het vervullen van de volgende minimumvereisten te worden gewaarborgd: het bieden van de nodige hulp en bijstand aan een persoon in gevaar of aan een persoon bij dreigend gevaar; het nemen van de eerste maatregelen bij een gevaarlijke situatie, een hindernis op de openbare weg, een geval van heterdaad, of de dringende opsporingen als gevolg van een misdrijf; het bewaren van sporen bij misdrijven; 24 uur op 24 uur bereikbaarheid van het korps of van de doorverwijzende instantie.

De te vervullen minimumvereisten worden vermeld in een document dat minstens een omschrijving van de noodzakelijke opdrachten in de volgende domeinen bevat: onthaalfunctie, interventiedienst, openbare ordehandhaving, gerechtelijke politie,

24. Art. 4 M.B. tot bepaling van de opdrachten door de rijkswacht uit te voeren met toepassing van art. 126 § 2 WGP.

25. Art. 5 M.B. 23 februari 1999 tot bepaling van de opdrachten door de gerechtelijke politie bij de parketten uit te voeren met toepassing van art. 126 § 2 WGP.

26. Art. 6 M.B. 23 februari 1999 tot bepaling van de opdrachten door de gerechtelijke politie bij de parketten uit te voeren met toepassing van art. 126 § 2 WGP. Bij de rijkswacht kan enkel de commandant van de rijkswacht overgaan tot de nominatieve aanwijzing (art. 5 M.B. tot bepaling van de opdrachten door de rijkswacht uit te voeren met toepassing van art. 126 § 2 WGP).

27. B.S. 20 januari 1999, 1646.

wegverkeer, administratieve taken waarvan de uitoefening politieke bevoegdheden vereisen; bijzondere opdrachten en verplichtingen ten aanzien van derden (bv. grensoverschrijdende samenwerking met andere politiediensten).

Tevens dienen de engagementen die politiediensten onderschreven hebben in hun veiligheidscharter inzake dringende hulpverlening, onverkort te worden uitgevoerd, ook indien er opdrachten in voorkomen die niet noodzakelijkerwijs in de hiervoor gedane opsomming kunnen worden ondergebracht.

Voor het vervullen van al deze taken wordt tevens op voorhand een aanzet gegeven voor de vaststelling van de vereiste getalsterkte. Deze getalsterkte moet kunnen worden uitgebreid indien de omstandigheden dit vereisen of verminderd indien er meer personeel werd voorzien dan *de facto* noodzakelijk blijkt te zijn.

Ten slotte zullen in extreme gevallen (politiealarm, afkondiging van een rampenplan, ...) alle effectieven van de gemeentepolitie kunnen worden ingeschakeld.

9. Indien het bevel om het werk voort te zetten of te hervatten wordt gegeven, is de politieambtenaar die er geen gevolg aan geeft strafbaar met een gevangenisstraf van 8 dagen tot één maand en met een geldboete van 100 tot 10.000 frank, of met één van die straffen alleen. De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, hoofdstuk VII en artikel 85 inbegrepen, zijn toepasselijk op dit misdrijf. In de toelichting wordt deze straf verantwoord door de aard van de opdrachten waarmee de politiediensten worden belast.²⁸

Artikel 67 van de Wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten voorziet in een aanvulling van de derde paragraaf van artikel 126 met de strafbaarstelling van eenieder – al dan niet personeelslid van de geïntegreerde politie – die een lid van het operationeel of het administratief en logistiek kader van de geïntegreerde politie, ertoe brengt geen gevolg te geven aan het bevel tot voortzetting of hervatting van het werk.²⁹ Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat, hoewel het misdrijf zich in verschillende omstandigheden kan voltrekken, het voornamelijk is geconcipeerd om intimidatie door stakersposten te beletten. De dader moet wel kennis hebben van het feit dat de betrokken persoon het voorwerp uitmaakt van een bevel tot voortzetting of hervatting van het werk. Verder is de dader niet strafbaar op grond van deze bepaling indien het betrokken personeelslid van de geïntegreerde politie het bevel alsnog tijdig en volledig naleeft.³⁰

10. Ten slotte stelt artikel 4 van het Koninklijk Besluit van 23 december 1998 tot uitvoering van artikel 126 van de WGP nog dat de personeelsleden die aan de

28. Wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1676/1, 76.

29. Wet houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten (*B.S.* 16 juni 1999, 22637). Art. 74 van deze wet bepaalt dat de Koning de datum van inwerkingtreding zal bepalen, die niet later kan plaatsvinden dan 1 januari 2001.

30. Wetsvoorstel houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, *Parl. St.*, Kamer, 1998-99, nr. 1965/1, 21-22.

staking deelnemen en zij die er niet aan deelnemen maar die hun arbeidsplaats niet kunnen vervoegen, geen bezoldiging ontvangen voor de duur van de werkonderbreking. Voor het overige behouden zij alle statutaire rechten. Hun afwezigheid mag, zolang de staking duurt of het vervullen van hun arbeidsprestaties hierdoor onmogelijk wordt gemaakt, niet beschouwd worden als een onregelmatige afwezigheid.

11. Alvorens deze artikelen te toetsen aan de actuele wetgeving en rechtspraak (punt 3), zullen we nagaan hoe het anno 1999 is gesteld met het collectief optreden van de ambtenaren in het algemeen en van de politieambtenaren in het bijzonder (punt 2).

12. Er is in ons land geen normatieve omschrijving van de begrippen collectief optreden en staking.

Het collectief optreden wordt evenwel uitdrukkelijk vermeld in artikel 6.4. van het Europees Sociaal Handvest.³¹ NIAM licht deze term toe door te stellen dat het naast staking, onder meer ook het weigeren van het presteren van overuren, stiptheids- en langzaamaanacties omvat.³²

De staking (of werkstaking) is het collectief³³ en opzettelijk niet verrichten van de overeengekomen arbeid met het oog op het realiseren van bepaalde eisen.³⁴ Het Committee on Freedom of Association³⁵, NIAM³⁶, SUETENS³⁷ en SCHUT³⁸ wijzen

31. Hierna verkort tot ESH.

32. A.C. NIAM, *Le droit syndical et le droit de négociation collective. Protection dans la Charte sociale européenne*, l.c. nr. 175.

33. Een politieagent kan in zijn eentje niet staken en is bijgevolg door de burgemeester opvorderbaar [Vr. en Antw. Kamer, 1996-97, nr. 69, 9.216 (Vr. nr. 430 VISEUR)]. Ook art. 44 K.B. 26 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 garandeert enkel dat de gevolgen beperkt blijven tot het verlies van wedde indien het gaat om de deelneming aan een *georganiseerde* werkonderbreking. Het Regeringscomité bij het Europees Sociaal Handvest stelt het volgende: 'The committee considered that article 6, paragraph 4, guarantees the collective right to strike which is normally exercised through trade union organisations, where the isolated action of one worker cannot be described as a strike' (9th report (I) Doc. T-SG (86) I, p. 15, in *Case law on the European Social Charter*, supplement nr. 2, Strasbourg, 1987, 17).

34. R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht*, I. Vakbondsstatuut, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, in *Administratieve Rechtsbibliotheek*, Brugge, die Keure, 1996, nr. 495; P. HUMBLET en R. JANVIER, *Een volgende generatie over staking en opeising in de publieke sector*, in *Liber Amicorum Roger Blanpain*, Brugge, Die Keure, 1998, 347; G. ROMBAUT, 'La grève en droit public', *J.T.* 1961, 96 en L.P. SUETENS, 'De staking in de publiekrechtelijke sector', *R.W.* 1959, 1777.

35. L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 143, noot 86.

36. A. NIAM, *Le droit syndical et le droit de négociation collective. Protection dans la Charte sociale européenne*, l.c. nr. 175.

37. L.P. SUETENS, 'De staking in de publiekrechtelijke sector', l.c. 1777.

38. L.A.J. SCHUT, 'Collectief actierecht tegenover rechten van derden', *N.J.B.* 1988, 1473.

erop dat stiptheidsacties, langzaam-aan-acties en het weigeren van het presteren van overuren hier niet toe behoren.³⁹

De staking veronderstelt dat de werknemers niet de bedoeling hebben ontslag te nemen.⁴⁰

13. BLANPAIN onderscheidt verschillende types van stakingen, naargelang hun doel.

Professionele stakingen zijn ingegeven door louter sociaal-economische motieven. Zij zijn rechtstreeks gericht tegen de werkgever en houden verband met loons- en arbeidsvoorwaarden die men wil verbeteren (aanvallende staking) of ongewijzigd laten (defensieve staking).⁴¹

De *politieke staking* is gericht tegen de overheid als overheid, buiten elke professionele doelstelling om.⁴² Het expertencomité van het Europees Sociaal Handvest stelt dat het buiten het toepassingsgebied van artikel 6.4. valt.⁴³ De controleorganen van het IAO-verdrag stellen evenwel dat politieke stakingen niet moeten worden verboden indien ze bedoeld zijn als protest tegen economische en sociale oriëntaties van het beleid, omwille van de onmiddellijke gevolgen van dit beleid op de werknemers, meer specifiek wat de werkgelegenheid, de sociale bescherming en het levensniveau betreft.⁴⁴

De *solidariteitsstaking* strekt ertoe het optreden van andere stakers te steunen.⁴⁵ Ze wordt aanvaard door de controleorganen van het IAO-verdrag in dezelfde mate als een politieke staking wordt aanvaard.⁴⁶

14. Ook wat de vorm betreft, maakt BLANPAIN een onderscheid.⁴⁷

Een staking is *regelmatig* wanneer de voorziene procedures werden gevolgd (bv. voorafgaande verzoening, vooropzegging).

Een *spontane staking* daarentegen is deze waarbij de voorziene procedure niet of slechts gedeeltelijk werd gerespecteerd. Het initiatief gaat niet uit van de vakorganisatie, alhoewel zij de actie wel kan overnemen.

39. Wat een logisch gevolg is van de omschrijving van het begrip 'collectief optreden'.

40. R. BLANPAIN, *Probleemstelling en begripsomschrijving*, in *Werkstaking, lock-out en arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht*, C. ENGELS (ed.), in *Sociaal Recht* nr. 34, Antwerpen, Kluwer, 1988, 7.

41. *Ibid.* 7.

42. R. BLANPAIN, *Probleemstelling en begripsomschrijving*, in *Werkstaking, lock-out en arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht*, C. ENGELS (ed.), l.c. 7.

43. R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, l.c. nr. 500; P. HUMBLET en R. JANVIER, *Een volgende generatie over staking en opeising in de publieke sector*, l.c. 349 en A. NIAM, *Le droit syndical et le droit de négociation collective. Protection dans la Charte sociale européenne*, l.c. nr. 177.

44. J.-M. VERDIER, 'Débat sur le droit de grève à la Conférence internationale du travail', l.c. 969.

45. R. BLANPAIN, *Probleemstelling en begripsomschrijving*, in *Werkstaking, lock-out en arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht*, C. ENGELS (ed.), l.c. 7.

46. J.-M. VERDIER, 'Débat sur le droit de grève à la Conférence internationale du travail', l.c. 969.

47. R. BLANPAIN, *Probleemstelling en begripsomschrijving*, in *Werkstaking, lock-out en arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht*, C. ENGELS (ed.), l.c. 8.

Bij een *wilde staking* wordt geen enkele regel nageleefd. Ze wordt niet erkend door een vakorganisatie.

2. Stakingen in de publieke sector

A. INLEIDING

15. In de particuliere sector wordt de werkstaking algemeen aanvaard. In de publieke sector bestonden er evenwel lange tijd reserves. Zo betoogde GIJSSELS nog in 1991 dat *'indien men de vraag of personeelsleden van openbare diensten mogen staken logisch en te goeder trouw poogt te beantwoorden, men alleen maar kan antwoorden met een algemeen stakingsverbod. Zo wordt de vraag nochtans heden niet meer beantwoord. Men kan niet voorhouden dat een dienst die door de overheid tot de hare is gemaakt ter voldoening van een algemene nood of behoefte, continu moet worden verstrekt én tegelijk stellen of aanvaarden dat de ambtenaren die tot taak hebben die dienst te verstrekken, hem kunnen opschorten met het oog op hun particulier belang. (...) De diensten die de staat verstrekt, steunen allemaal op wetten, zelfs indien door de talrijke en ingewikkelde uitvoeringsbesluiten de constitutieve rechtshandelingen die in de prestaties voorzien (de wetten), uit het oog verloren worden. Het is dus de volksvertegenwoordiging die heeft geoordeeld dat een voorziening noodzakelijk was voor de bevolking. Het zijn dus niet zo maar verwachtingen die worden gecreëerd maar vaste beloften die worden gedaan door 's lands hoogste gezag. Zouden dan juist die personen welke de opdracht hebben die wettelijke beloften na te komen, op eigen gezag mogen weigeren tijdelijk de bevolking dát te ontzeggen waarop zij rechten hebben? Zo gesteld is een staking in de openbare dienst een onteigening van de rechten van de burgers'*.⁴⁸

Wat het leger, de politie, de brandweer en de civiele bescherming betreft, bestonden er zo mogelijk nog meer reserves, aangezien t.a.v. deze ambtenaren moet worden vastgesteld dat zij veelal optreden in crisissituaties tijdens dewelke er sowieso steeds gebrek is aan tijd, personeel en middelen en waarbij de minste lacune in het optreden van deze diensten enorme implicaties kan hebben op de openbare rust, veiligheid en gezondheid.

16. De bovenvermelde beschouwingen staan er evenwel niet aan in de weg dat ook in de overheidssector het stakingsrecht niet meer wordt ontkend.⁴⁹ Hierna zal worden nagegaan hoe dit stakingsrecht historisch is gegroeid en of het van toepassing is op de leden van de politiediensten.

48. J. GIJSSELS, 'Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel', in *Algemene rechtsbeginselen*, M. VAN HOECKE (ed.), Antwerpen, Kluwer, 1991, 304-305.

49. R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht*, I. Vakbondstatuut, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, l.c. nr. 474.

B. DE WET VAN 24 MEI 1921 TOT WAARBORGING DER VRIJHEID VAN VERENIGING

17. De Wet van 24 mei 1921 tot waarborging der vrijheid van vereniging⁵⁰ gaf zowel aan de werknemers uit de particuliere sector als aan de ambtenaren de mogelijkheid om lid te worden van een werknemersorganisatie.⁵¹ SUETENS stelt dat er sindsdien een algemene en onbegrensde vrijheid tot staken bestaat, zolang deze niet uitdrukkelijk of impliciet wordt verboden door een materiële wet.⁵²

GIJSSELS⁵³ daarentegen stelt, op basis van geschiedkundige gegevens, dat het stakingsrecht niet vervat ligt in de vrijheid van vereniging en meer bepaald in de syndicale vrijheid. Hij toont aan dat het veroveren van de syndicale vrijheid, ook voor het overheidspersoneel, de echte inzet waren. Verder werd de opheffing van de strafrechtelijke beteugeling van de staking gevraagd, maar de tuchtrechtelijke of contractuele sancties bleven als vanzelfsprekend gelden.⁵⁴ Tenslotte wijst hij erop dat telkens er werd gesproken over stakingen in de overheidssector, het ging om 'agents de gestion', nl. bedienden en arbeiders van spoor, telefoon, telegraaf en andere 'régies d'Etat' (waarvan de personeelsleden worden geïdentificeerd met arbeiders uit de privésector) en niet om de eigenlijke ambtenaren, de 'fonctionnaires d'autorité'.⁵⁵ Opmerkelijk is wel dat dit standpunt niet werd ingenomen door de conservatieve partijen maar door de fracties en personen die ook voor het overheidspersoneel de syndicale vrijheid opeisten. Er was dus '*geen sprake van een stakingsrecht als een wezenselement van het recht van vereniging, ten hoogste van een, overigens sanctioneerbare, stakingsvrijheid*'. GIJSSELS concludeert na zijn studie van de historiek het volgende: '*Drie vooraanstaande vertegenwoordigers van juist die politieke groepen die de syndicale vrijheid met kracht hadden opgeëist, socialisten en christen-democraten, verklaren zo dus vlak voor de goedkeuring van de twee Wetten van 24 mei 1921 dat de vrijheid van vereniging, weliswaar onverenigbaar is met strafrechtelijke sanctionering, maar dat zij de afdanking van stakend personeel niet uitsluit. Er bestaat dus geen grond om te beweren dat de wetten van 1921*

50. B.S. 28 mei 1921.

51. R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, l.c. nr. 465 en P. HUMBLET en R. JANVIER, *Een volgende generatie over staking en opeising in de publieke sector*, l.c. 336.

52. L.P. SUETENS, 'De staking in de publiekrechtelijke sector', l.c. 1777.

53. J. GIJSSELS, *Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel*, l.c. 312-316.

54. VANDERVELDE zei als Minister van Justitie in de Kamer op 4 juni 1920: '*C'est entre l'Etat-patron, l'Etat gérant les services publics, et les travailleurs qui se sont mis en grève, la même situation qu'entre le patron de l'industrie privée et ses ouvriers. Ce patron a naturellement le droit de se défendre; il a le droit de dire aux ouvriers: J'estime que vos revendications sont injustifiées; j'estime que j'ai raison; que c'est vous qui avez tort et, dans ces conditions, si je suis soutenu par l'opinion publique, j'ai le droit de prendre contre vous les mêmes mesures que peut prendre un patron ordinaire contre ses ouvriers: c'est à dire renoncer à ses services.*'

55. VANDERVELDE zei op dezelfde vierde juni 1920 in de Kamer: '*plus l'autorité qui s'incarne dans un fonctionnaire est considérable, plus le droit de grève porte à des objections et plus son exercice devient inconcevable*'.

het stakingsrecht hebben toegekend als een wezenselement van de syndicale vrijheid en daarbij te steunen op de voorbereidende werken en op de wil van de wetgever'.

18. In de periode van 1921 tot 1962 kregen de vakorganisaties adviesrecht, eerst in paritaire commissies, later, na het Statuut van het Rijkspersoneel van 1937, in departementale en interdepartementale personeelsraden. Na de aanpassingen bij de Regentsbesluiten van 25 augustus 1946 en 18 oktober 1946 kwam het Regentsbesluit van 11 juli 1949 met een eerste autonoom syndicaal statuut van het Rijkspersoneel. Het Koninklijk Besluit van 20 juni 1955⁵⁶ breidde het syndicaal statuut uit tot alle instellingen van openbaar nut en verruimde de bevoegdheid van de syndicale raden van advies (de Algemene Syndicale Raad van Advies bij de Eerste Minister, de syndicale raden van advies in alle diensten met meer dan 100 personeelsleden en personeelsraden in alle diensten met meer dan 25 leden).⁵⁷

Vanaf 1962 werd het 'advies' vervangen door 'onderhandelingen'. Vanaf het begin van de jaren '60 pleegde men de formele raadpleging van de syndicale raden van advies te laten voorafgaan door feitelijke onderhandelingen die leidden tot sociale programmaties en collectieve arbeidsovereenkomsten. Daarna ging het erom die evolutie juridisch vast te leggen in een nieuw syndicaal statuut, wat gebeurde bij Wet van 19 december 1974⁵⁸ waarbij het advies werd vervangen door onderhandelingen en overleg; de verkiezingen werden afgeschaft; de sociale diensten kwamen onder het beheer van de erkende vakbonden; de vakbonden waren aanwezig bij wervings- en bevorderingsexamens en zij mochten binnen de diensten bijdragen innen, aanplakken, en vergaderingen beleggen'.⁵⁹

19. Het actueel systeem is er dus een van onderhandelingen en overleg. Onderhandelingen zijn grondige discussies tussen de overheid en de vakorganisaties met het doel tot een eensluidende oplossing te komen en monden uit in een protocol waarbij de overheid zich politiek verbindt de besproken maatregelen uit te voeren.⁶⁰ Overleg geeft slechts aanleiding tot een gemotiveerd advies waarvan de overheid theore-

56. B.S. 22 juni 1955, 4020-4054.

57. J. GIJSSELS, *Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel*, l.c. 317.

58. Het hoofdmotief om de regeling van 1955 te vervangen was de macht te concentreren in de twee grote vakbonden (christen-democraten en socialisten), aangezien er slechts nuttig zou kunnen worden onderhandeld met de meest representatieve vakbonden met uitsluiting van alle andere. Verkiezingen zouden niet meer worden gehouden: de representativiteit zou worden gemeten aan het aantal leden, niet het aantal personeelsleden die de moeite opbrachten om aan de verkiezingen deel te nemen.

De komst van de liberalen in de regering leidde tot de wijziging van de Wet van 1974 op 1 september 1980 om ook de liberale vakbond toegang te verlenen tot de inspraakstructuren en -procedures.

59. J. GIJSSELS, *Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel*, l.c. 317.

60. De onderhandelingscomités bestaan uit algemene comités, met name het Comité A, zijnde het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten, het Comité B, voor de nationale, gemeenschaps- en gewestelijke overheidsdiensten en het Comité C voor de speciale en plaatselijke overheidsdiensten, de bijzondere comités opgericht per lokale overheid (provincie, gemeente, ...) en sectorcomités voor de nationale overheidsdiensten, gewesten en gemeenschappen.

tisch kan afwijken.⁶¹ Over alle belangrijke materies wordt onderhandeld en over de minder fundamentele regels wordt overleg gepleegd.⁶² GIJSSELS concludeert dan ook dat de vraag, zoals ze werd gesteld in de jaren die voorafgingen aan de Wetten van 1921, nl. of het stakingsrecht inherent is aan de vrijheid van vereniging, niet meer rijst, hij stelt wel dat men zich kan afvragen of het stakingsrecht al dan niet inherent is aan het recht op collectief onderhandelen.⁶³ Uit de *supra* gegeven definitie van collectief optreden⁶⁴ blijkt dat deze vraag positief dient te worden beantwoord.

C. IS ER NU EEN MATERIËLE WET DIE EEN UITDRUKKELIJK OF IMPLICIET STAKINGSVERBOD BEVAT?

1. De artikelen 233 tot 236 van het Strafwetboek

20. De artikelen 233 tot 236 van het Strafwetboek houdende de samenspanning van ambtenaren zijn hier niet van toepassing. Ze behandelen niet de coalitie op zich, maar de eventuele misdrijven tegen de openbare orde gepleegd door ambtenaren bij de uitoefening van hun coalitievrijheid. Dit lijkt te worden bevestigd door het feit dat vervolgingen uit hoofde van deze artikelen nog nooit schijnen ingespannen te zijn en dat het zelfs nooit bij stakingen in de overheidssector is toegepast.⁶⁵

2. Het statuut van het rijkspersoneel

21. Het oorspronkelijke artikel 7 laatste lid van het Koninklijk Besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel⁶⁶ bepaalde: '*Zij mogen de uitoefening van hun functie niet staken zonder voorafgaande toelating*'. Deze bepaling was slechts een flauw afkooksel van wat het ontwerp van statuut destijds voorzag: '*Ils ne peuvent se livrer à aucune activité qui serait en opposition avec la monarchie, les institutions et les lois du Peuple belge ou le respect dû aux autorités établies. Il leur est interdit de se mettre en grève*'.⁶⁷

CAMU, Koninklijk Commissaris voor de administratieve hervormingen voorzag destijds acht voornaamste plichten van de rijksambtenaren. De tweede plicht bestond

61. Het gaat om de hoge overlegcomités, de tussenoverlegcomités, de basisoverlegcomités en de speciale overlegcomités.

62. In hun geheel zijn de comités dus bevoegd voor alles wat betrekking heeft op de administratie van de personeelsleden, het administratief statuut, de vakantie- en verlofregeling, de bezoldigingen, de pensioenen, de betrekkingen met vakorganisaties, de organisatie van sociale diensten, de vaststelling van personeelsformaties, de arbeidsduur en de organisatie van het werk. Zij spreken zich niet uit over alle ontwerpen van wetten, decreten en besluiten die met die materies in verband staan en dat tot op het kleinste niveau.

63. J. GIJSSELS, *Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel*, l.c. 318-319.

64. Zie nr. 12.

65. *Ibid.* 311-312; L.P. SUETENS, 'De staking in de publiekrechtelijke sector', l.c. 1781.

66. B.S. 8 oktober 1937, *err.* B.S. 18-19 oktober 1937.

67. L.P. SUETENS, 'De staking in de publiekrechtelijke sector', l.c. 1782-1783.

eruit zich te onthouden van elke bedrijvigheid die de uitoefening van het openbaar ambt zou verhinderen of kunnen verhinderen. CAMU stelde dat het het verbod van het stakingsrecht was dat hij hier uitdrukkelijk had willen vastleggen. Hij lichtte dit toe door het volgende te stellen: *'Het statuut moet uitdrukkelijk elken stilstand in de werking van de openbare diensten verbieden, elke persoonlijke weigering tot werken, iedere gezamenlijke of beraamde schorsing van het werk, want het gehele land zou er onvermijdelijk diep door geschokt worden. Het is niet voldoende het recht tot staking vanwege Rijksambtenaren te betwisten. Men moet beslist voorkomen dat de staking uitbreekt. In een democratischen Staat, die vrijelijk de werkzaamheid en de loopbaan van zijn personeel regelt, is de staking der openbare diensten een aanslag tegen de gansche natie'*.⁶⁸

SUETENS stelt nogal categoriek dat van deze duidelijke bewoordingen niets is terug te vinden in het verslag aan de Koning en dat de voormalige tekst slechts op een schuchtere wijze een stakingsverbod suggereert voor zover de overheid geen voorafgaande toelating heeft gegeven. Hij wijst erop dat een staking dus wel toegelaten is, indien de toelating vooraf werd verkregen⁶⁹ en dat het de ware bedoeling van het Koninklijk Besluit was om te verwijzen naar het (latere) syndicaal statuut, dat bestond sinds 1949, doch werd geregeld door het Koninklijk Besluit van 20 juni 1955. In dit statuut werd voorzien dat de ambtenaren mochten aansluiten bij een syndicale organisatie, mits deze door de overheid werd erkend. Om erkend te worden dienden de statuten van deze organisaties te worden neergelegd. Deze erkenning kon steeds worden ingetrokken bij gemotiveerde beslissing. SUETENS stelt dat in de statuten van alle erkende syndicale organisaties formele verwijzingen voorkwamen naar de mogelijkheid van stakingen en dat deze duidelijke bepalingen de erkenning nooit in de weg hebben gestaan. Hij concludeert dan ook dat de voorafgaande toelating werd gegeven aan alle leden van het rijkspersoneel aangesloten bij een erkend syndicaat en dat hierin het verschil met het gemeen recht zit, waar niet alleen de erkende syndicaten, maar tevens 'toevallige' coalities van werknemers de vrijheid tot staken bezitten.⁷⁰

GIJSSELS is daarentegen genuanceerder⁷¹ en schrijft het volgende⁷²: *'Het gaat hier om een compromis, een klassieke "handigheid": de regering kon stellen dat artikel 7 van het Statuut voldoende duidelijk de stakingen verbood, terwijl men aan vakbondszijde kon voorhouden dat het stakingsverbod niet uitdrukkelijk in de wet stond en dat de staking dus toegelaten was, wat de vakbonden sindsdien bestendig herhalen. Het gebeurt vaak dat partijen om elkaar te ontzien een tekst aanhouden die ze elk op hun wijze van een eigen inhoud voorzien'*.

68. L. CAMU, *Rechtstoestand van het personeel*, Brussel, IMIFI, 1937, 38.

69. L.P. SUETENS, 'De staking in de publiekrechtelijke sector', *l.c.* 1783.

70. *Ibid.* 1782-1784.

71. Ook RIGAUX verklaart de stelling van SUETENS niet te kunnen volgen (M. RIGAUX, *Staking en bezetting naar Belgisch recht*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 192).

72. J. GIJSSELS, *Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel*, *l.c.* 321.

22. Een ding staat vast: sinds 1961⁷³ beteugelt de overheid de staking ook niet meer tuchtrechtelijk, zodat vanaf dat moment een discussie met rationele en juridische argumenten voorbijgestreefd is: uit het disciplinaire stilzitten van de overheid moet men dus afleiden dat het laatste bastion, zijnde het tuchtrecht, gevallen was en dat de ambtenaren bijgevolg het recht hadden te staken, net zoals de werknemers in de privésector, aangezien ook daar stakingsdagen aanleiding gaven tot loonafhouding.

De enige uitzondering hierop bestond voor de leden van de krijgsmacht en de nog niet gedemilitariseerde rijkswacht.⁷⁴ Voor hen gold, en voor de militairen bij de krijgsmacht geldt dit nog steeds, een stakingsverbod krachtens artikel 16 van de Wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht.⁷⁵

23. Sinds het begin van de jaren 90 werd het niet beteugelen van georganiseerde werkonderbrekingen meer geformaliseerd.

Het artikel 27 van het Koninklijk Besluit van 22 november 1991 houdende hervorming van verscheidene verordeningsbepalingen die toepasselijk zijn op het rijkspersoneel⁷⁶ had artikel 2 van het Koninklijk Besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen en betreffende de afwezigheden wegens persoonlijke aangelegenheden aangevuld met het volgende lid: '*De deelneming van een ambtenaar aan een georganiseerde werkonderbreking wordt gelijkgesteld met een periode van dienstactiviteit. Hij heeft evenwel geen recht op zijn wedde*'.^{77 78} Dit Koninklijk Besluit is evenwel opge-

73. Bij nota van 15 juni 1961 had de toenmalige Minister van Openbare Werken, minister Merlot, de sancties opheffen die enkele agenten van het Ministerie van Openbare Werken waren opgelegd wegens deelneming aan de werkstakingen van december 1960 tot januari 1961 (L.P. SUETENS, *De werkstaking in het publiek recht van de landen van de Europese Gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 1963, 162). Maar ook tussen 1923 en 1961 waren er maar enkele gevallen van tuchtrechtelijke bestraffingen, zodat men zeker niet mag denken dat de overheid vóór 1961 consequent elke staking in haar diensten bestraft (J. GUISSELS, *Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en het continuïteitsbeginsel*, l.c. 326 en 328).

74. Dit zal verder worden toegelicht onder nr. 25.

75. Het artikel stelt: '*De militairen wordt elke vorm van staking ontezegd*.'

De Memorie van Toelichting geeft als verantwoording hieromtrent het volgende: '*Daarom werd een beperking van dit recht (hiermee werd het syndicaal recht bedoeld) voorzien, waarbij aan de militairen iedere mogelijkheid tot staken, waardoor het leger verlamd en ondoeltreffend zou worden, ontezegd wordt*' (wetsontwerp houdende het tuchtreglement van de Krijgsmacht, *Parl. St.*, Kamer 1971-72, nr. 373/N1, 5).

76. *B.S.* 24 december 1991.

77. Het K.B. 22 november 1991 houdende hervorming van verscheidene verordeningsbepalingen die toepasselijk zijn op het rijkspersoneel is echter vernietigd door R.v.St., Ory, nr. 47.691, 31 mei 1994. Art. 28 van het gelijknamige K.B. 26 september 1994 (*B.S.* 1 oktober 1994) heeft evenwel dezelfde bepaling opnieuw ingevoegd.

78. I. OPDEBEEK stelt dat door het nieuwe art. 7 van het Statuut van het rijkspersoneel de continuïteitsplicht niet langer werd opgenomen in de plichtenleer van het rijkspersoneel (I. OPDEBEEK, *Tuchtrecht in de lokale besturen*, Brugge, Die Keure, 1992, nr. 98). Immers, het oude art. 7 lid 3 van het Statuut van het Rijkspersoneel werd zo geïnterpreteerd dat het, gelet op het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst, een stakingsverbod inhield voor ambtenaren.

heven bij artikel 154 van het Koninklijk Besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen.⁷⁹ Dit Koninklijk Besluit heeft in artikel 5 een gelijkaardige bepaling ingelast. Het stelt het volgende: *‘De deelneming van een ambtenaar aan een georganiseerde werkonderbreking wordt gelijkgesteld met een periode van dienstactiviteit. Hij heeft evenwel geen recht op zijn wedde. Het personeel dat bij arbeidsovereenkomst is in dienst genomen dat deelneemt aan een georganiseerde werkonderbreking, heeft geen recht op wedde maar behoudt zijn rechten tot bevordering in zijn weddeschaal’*.

Opmerkelijk is dat ook de vroegere zinsnede van artikel 7 lid 3 van het Koninklijk Besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel, zoals het te vinden was onder Titel II, ‘Plichten’ en dat stelde dat rijksambtenaren zonder voorafgaande toelating hun dienst niet mogen staken, niet meer te vinden is in het nieuwe deel II, ‘Rechten en Plichten’, zoals vervangen door artikel 3 van het Koninklijk Besluit van 22 november 1991 houdende hervorming van verscheidene verordeningbepalingen die toepasselijk zijn op het rijkspersoneel.⁸⁰

Op hetzelfde moment heeft artikel 44 van het Koninklijk Besluit van 22 november 1991 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 afhangen⁸¹, het volgende gesteld: *‘De deelneming van een ambtenaar aan een georganiseerde werkonderbreking kan voor de ambtenaar slechts het verlies van zijn wedde tot gevolg hebben’*.⁸² Hetzelfde was gebleken uit artikel 3 § 1 van het Koninklijk Besluit van 11 februari 1991 tot vaststelling van de individuele geldelijke rechten van de personen *bij arbeidsovereenkomst* aangeworven in de ministeries.⁸³

Het Algemene Principesbesluit van 22 november 1991 werd echter vernietigd door de Raad van State⁸⁴, doch deze bepalingen werden overgenomen door het nieuwe Algemene Principesbesluit van 26 september 1994.⁸⁵

24. Er was dus een normatieve bevestiging gekomen van de heersende tendensen om de deelname aan een georganiseerde werkonderbreking niet te sanctioneren en het stakingsrecht voor het overheidspersoneel te erkennen.

79. B.S. 28 november 1999. Krachtens art. 155 is dit besluit op 1 december 1998 inwerkinggetreden.

80. Art. 4 van het gelijknamige K.B. 26 september 1994 (B.S. 1 oktober 1994) heeft hetzelfde deel opnieuw ingevoegd.

81. B.S. 24 december 1991.

82. R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, l.c. nr. 468 en P. HUMBLET en R. JANVIER, *Een volgende generatie over staking en ophef in de publieke sector*, l.c. 338.

83. B.S. 21 februari 1991.

84. R.v.St., Leclercq, nr. 47.689, 31 mei 1994.

85. B.S. 1 oktober 1994, 24.838

De afdeling wetgeving van de Raad van State stelde alleszins dat artikel 44 van het Algemeen Principesbesluit stilzwijgend doch beslist het beginsel bekrachtigt dat rekening wordt gehouden met het stakingsrecht van de ambtenaren van het openbaar ambt. Bovendien werd er gesteld dat dit een algemeen beginsel is dat niet in het statuut van het rijkspersoneel staat en waarvan de vastlegging geen aangelegenheid van de Koning is. Ten slotte merkte de Raad van State op dat het stakingsrecht tot het vakbondsstatuut behoort zodat het krachtens artikel 87 § 5 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, dient te worden geregeld door de nationale wetgever die als enige bevoegd is voor het regelen van de betrekkingen tussen de openbare overheden en de vakorganisaties van de ambtenaren die onder die overheden ressorteren.^{86 87}

Het stakingsrecht voor het overheidspersoneel werd dus algemeen aanvaard.⁸⁸

3. *Het leger en de rijkswacht*

25. Voor de militairen van de krijgsmacht en het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht bleef, en blijft wat het leger betreft, evenwel een uitzondering voorzien.

Op de militairen van de krijgsmacht bleef artikel 16 van de Wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht⁸⁹ van toepassing.

Voor de gedemilitariseerde rijkswacht⁹⁰ werd een nieuw artikel 24/11⁹¹ in de

86. B.S. 24 december 1991, 29.414 en 1 oktober 1994, 24.942.

87. In het verslag aan de Koning werd hierop gerepliceerd dat art. 44 van het Algemeen Principesbesluit niet de stakingsproblematiek regelt, maar slechts de administratieve toestand van een ambtenaar die aan een collectief arbeidsconflict zou hebben deelgenomen (B.S. 24 december 1991, 29.402 en 1 oktober 1994, 24.855 en 24.911).

88. R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, l.c. nr. 474; P. HUMBLET en R. JANVIER, *Een volgende generatie over staking en opeising in de publieke sector*, l.c. 339.

89. B.S. 1 februari 1975.

90. De rijkswacht werd gedemilitariseerd bij Wet 18 juli 1991 tot wijziging van de Wet 2 december 1957 op de rijkswacht en van de Wet 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht en houdende demilitarisering van de rijkswacht (B.S. 26 juli 1991).

Deze wet was het rechtstreeks gevolg van de maatregelen die het regeringsprogramma van 5 juni 1990 inzake ordehandhaving, veiligheid van de burger en beteugeling van de misdrijven had voorzien. De regering was hierdoor van oordeel dat de rijkswacht haar hoedanigheid van krijgsmacht moest opgeven, een hoedanigheid die ze had krachtens art. 2 § 1 Wet 2 december 1957 op de rijkswacht. Bijgevolg behield de rijkswacht enkel de hoedanigheid van nationale politiedienst, die zich nog beter zou kunnen toespitsen op haar opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie. Dit impliceerde een einde aan de eigenlijke oorlogsopdrachten van de rijkswacht (art. 63 vroegere Wet 2 december 1957 op de rijkswacht) (Ontwerp van wet tot wijziging Wet 2 december 1957 op de rijkswacht en Wet 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht, *Parl. St.*, Senaat 1990-91, nr. 1342/1, 1-2).

91. Ingevoegd door art. 5, 2° Wet 24 juli 1992 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de rechtstoestanden van het personeel van het actief kader van de rijkswacht, inwerkinggetreden op 1 juli



Wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps⁹² van de rijkswacht ingevoegd dat stelde dat iedere vorm van staking de personeelsleden verboden was.⁹³

De Memorie van Toelichting vermeldde hieromtrent dat dit artikel geen enkele nieuwigheid bevatte vergeleken met de toestand zoals die voortvloeide uit artikel 16 van de Wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht.⁹⁴

Deze bepaling heeft het voorwerp uitgemaakt van een annulatieberoep bij het Arbitragehof⁹⁵, doch het beroep werd verworpen wat het artikel 24/11 betrof.

Ook voor de militairen, de overgedragen militairen en de burgerlijke personeelsleden die deel uitmaken van het administratief en logistiek korps, alsmede voor het burgerlijk hulp personeel van de rijkswacht was er in een specifieke regeling voorzien.

Artikel 11 § 3 alinea 2⁹⁶ van de Wet van 2 december 1957 op de rijkswacht, stelde dat de militairen die deel uitmaakten van het administratief en logistiek korps van de rijkswacht geen stakingsrecht genoten, evenmin als hun collega's in de krijgsmacht. De leden van het burgerlijk personeel van het administratief en logistiek korps genoten daarentegen wel van een stakingsrecht, dat hen er evenwel niet van kon ontslaan een minimale en voor de goede werking van de rijkswacht onontbeerlijke dienst te verzekeren.^{97 98}

→

1994 bij het art. 1 K.B. 17 juni 1994 betreffende de inwerkingtreding van bepalingen van de Wet 24 juli 1992 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de rechtstoestanden van het personeel van het actief kader van de rijkswacht en tot wijziging van het K.B. 25 april 1979 betreffende het ambt en de ambtsontheffing van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht, *B.S.* 28 juni 1994.

92. Art. 11 Wet 2 december 1957 op de rijkswacht stelde dat de rijkswacht een operationeel en een administratief en logistiek korps omvat. Het operationeel korps bestaat uit officieren, onderofficieren, brigadiers en rijkswachters. Het personeel van het administratief en logistiek korps omvat militairen en burgers.

93. Dit artikel wordt *de facto* opgeheven door art. 260, 2de lid WGP, dat stelt dat tot de oprichting van de federale politie en van de lokale politiekorpsen art. 126 van toepassing is op de leden van het operationeel korps van de rijkswacht.

94. Ontwerp van wet tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de rechtstoestanden van het personeel van het actief kader van de rijkswacht, *Parl. St.*, Senaat 1990-91, nr. 1428/1, 10.

95. Arbitragehof nr. 62/93, 15 juli 1993, *J.T.* 1993, 820-823.

96. Ingevoegd door art. 4 Wet 18 juli 1991 tot wijziging van de Wet 2 december 1957 op de rijkswacht en van de Wet 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht en houdende demilitarisering van de rijkswacht.

97. In het oorspronkelijke art. 11 was het verbod van elke vorm van staking zonder enig onderscheid van toepassing op alle leden van het personeel van de rijkswacht, zowel op de leden van het operationeel korps als op die van het administratief en logistiek korps en zowel op de statutaire als op de contractuele personeelsleden, op de burgerlijke personeelsleden als op de militairen. De definitieve versie is er gekomen na kritiek van de Raad van State, die stelde dat dit absolute verbod voor alle leden van het administratief en logistiek korps overdreven leek in het licht van de doelstellingen zoals die zijn vastgelegd in het internationaal publiek recht (Ontwerp van wet tot wijziging Wet 2 december 1957 op de rijkswacht en Wet 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht, *Parl. St.*, Senaat 1990-91, nr. 1342/1, 46).

4. De Wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van algemeen belang in vredestijd

26. Deze wet regelt de staking in de privésector, niet de staking in de publieke sector. De Raad van State heeft dit duidelijk gesteld in zijn arrest van 28 februari 1990 op basis van de parlementaire voorbereidingen van de Wet van 1948 en nog meer van deze van de Wet van 10 juni 1963, die de voornoemde wet wijzigd.⁹⁹

5. Vorderingen gericht aan stakende politiediensten

27. Artikel 175 van de Nieuwe Gemeentewet, opgeheven bij artikel 205¹⁰⁰ WGP, stelde dat de burgemeester of de persoon die hem vervangt, bij oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige en nakende bedreigingen van de openbare orde en met het oog op de handhaving of het herstel van de openbare rust, de rijkswacht of het leger kan vorderen. We merken evenwel op dat overeenkomstig het opgeheven¹⁰¹ artikel 6 tweede lid van de Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, een vordering steeds wordt gericht aan een politiedienst (en niet aan personen binnen een politiedienst) en zich nooit kan mengen in de organisatie van de dienst.¹⁰² Artikel

98. Ook dit artikel werd *de facto* opgeheven door art. 260, 2de lid WGP, dat stelt dat tot de oprichting van de federale politie en van de lokale politiekorpsen art. 126 van toepassing is op de militairen, de overgedragen militairen en de burgerlijke personeelsleden die deel uitmaken van het administratief en logistiek korps, alsmede voor het burgerlijk hulppersoneel van de rijkswacht.

99. R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, l.c. 277; P. HUMBLET en R. JANVIER, *Een volgende generatie over staking en opeising in de publieke sector*, l.c. 344 en V. PERTRY, 'Staking en opeising in de openbare sector' (noot onder R.v.St., Nolllet en Maesen, nr. 34.252, 28 februari 1990), *Soc. Kron.* 1990, 343-346.

100. Dit artikel, dat evenwel nog niet in werking is getreden, stelt dat titel IV van de Nieuwe Gemeentewet, die handelt over de gemeentepolitie en die art. 170 tot 230 bevat, wordt opgeheven.

101. Art. 155 WGP stelt dat het tweede lid van art. 6 Wet 5 augustus 1992 op het politieambt wordt opgeheven. Ook dit artikel is evenwel nog niet inwerkinggetreden.

102. De Memorie van Toelichting bij de Wet op het politieambt (wetsontwerp op het politieambt, *Parl. St.*, Kamer, 1990-91, nr. 1637/1, 16-17) stelt omtrent de vordering dat het een maatregel is die de overheden en de ambtenaren die geen hiërarchisch gezag hebben over een bepaalde politiedienst en waarvan de eigen mogelijkheden en middelen onvoldoende of onaangepast zijn, het recht geeft om die dienst, en in voorkomend geval de leden ervan, te verplichten hun medewerking te verlenen aan de materiële uitvoering van de beslissingen die door die overheden worden genomen. De rechterlijke bevelen waarvan de uitvoering aan de politiediensten wordt toevertrouwd, alsook de delegaties die aan de officieren van gerechtelijke politie, hulpofficieren van de procureur des Konings worden gericht door de onderzoeksrechter of door de procureur des Konings vormen vorderingen die aan specifieke regels zijn onderworpen. Op het vlak van de algemene bestuurlijke politie beschikken de provinciegouverneur, de arrondissementscommissaris en de burgemeester over de bevoegdheid de rijkswacht te vorderen. Elk officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, beschikt over een bevoegdheid tot vorderen ten aanzien van de onderdelen van de openbare macht, dit binnen de perken van hun bevoegdheden en in de mate dat zij in staat zijn gevolg te geven aan die vordering. Aangezien de vordering gericht is aan een politiedienst waarvoor diegene die vordert per definitie geen enkele directe macht heeft,

160¹⁰³ WGP voorziet in gelijkaardige bepalingen die de artikelen 8 tot 8/8 van de Wet op het politieambt zullen uitmaken. Indien er bijgevolg op het moment van de vordering, binnen de politiedienst waaraan de vordering gericht is, een regelmatige staking aan de gang is, kan deze vordering geen rechtsgrond vormen om de stakende politieambtenaren te dwingen om het werk te hervatten.¹⁰⁴ Een zelfde redenering moet worden gevolgd voor artikel 25 van het Wetboek van Strafvordering¹⁰⁵ en alle andere mogelijke vorderingen.

Evenwel kan een vorderende overheid zich wenden tot de bevoegde overheden zoals omschreven in artikel 126 § 2 WGP. Deze kunnen de desbetreffende vordering aanwijzen als een opdracht waarvoor de inzet van politieambtenaren nodig is, zodat de nodige politieambtenaren via deze omweg kunnen worden verplicht om de vordering toch uit te voeren.

Deze manier van werken vindt steun in artikel 2, 4° van het Ministerieel Besluit van 23 februari 1999 tot bepaling van de opdrachten door de gerechtelijke politie bij de parketten uit te voeren met toepassing van artikel 126 § 2 WGP. In deze bepaling stelt de Minister van Justitie dat bepaalde vorderingen van de gerechtelijke overheden, omwille van de ernstige en dringende omstandigheden die er in zijn geformuleerd, onmiddellijk dienen te worden uitgevoerd.

28. Artikel 17 van de Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt stelt dat bij ramp, onheil of schadegeval, politiediensten de medewerking van de bevolking

→

kan ze slechts de uitvoering van een bepaalde opdracht beogen en mag ze niet langer duren dan nodig is om deze opdracht tot een goed einde te brengen. De overheid of de ambtenaar die een bevoegdheid tot vorderen heeft, mag zich niet inmengen in de materiële operaties die de openbare macht meent te moeten ondernemen om de gevorderde opdracht adequaat te vervullen. Dit principe, dat voortvloeit uit de zorg voor een behoorlijk bestuur, wordt gemotiveerd door de noodzaak om de uitvoering van de in voorkomend geval concurrerende bevelen en vorderingen vanwege afwisselende instanties op een en hetzelfde niveau te centraliseren, alsook om de onvermijdelijke verwarring te voorkomen tussen specifieke bevelen en richtlijnen uitgaande van andere overheden.

In het raam hiervan is het ook belangrijk te verwijzen naar art. 48 Wet 2 december 1957 op de rijkswacht (er moet wel worden opgemerkt dat art. 210 WGP, de opheffing van deze wet voorziet) dat sinds de demilitarisering van de rijkswacht stelt dat alle vorderingen (bestuurlijke en gerechtelijke) principieel aan het ambt van de districtscommandant worden gericht en dat dit volkomen logisch is, gelet op de belangrijke rol die het districtsniveau in de territoriale eenheden vervult. Het is immers de districtscommandant die geregeld betrekkingen onderhoudt, zowel met de bestuurlijke als met de gerechtelijke overheden van zijn omschrijving. Hij is bijgevolg de meest aangewezen persoon om ook hun vorderingen te ontvangen en ervoor te zorgen dat zij deugdelijk worden uitgevoerd (ontwerp van wet tot wijziging Wet 2 december 1957 op de rijkswacht en Wet 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht, *Parl. St.*, Senaat 1990-91, nr. 1342/1, 19). De art. 109 en 110 Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus voorzien in bepalingen die in dezelfde lijn liggen.

103. Dit artikel maakt deel uit van titel VI houdende wijzigingen van de Wet 5 augustus 1992 op het politieambt.

104. Dit blijkt uit *Vr. en Antw.* Kamer 1996-97, 25 oktober 1996, 9216 (*Vr. nr. 430 VISEUR*).

105. Art. 25 Sv. stelt: '*De procureur des Konings en alle andere officieren van gerechtelijke politie hebben in de uitoefening van hun ambtsverrichtingen het recht om het optreden van de openbare macht rechtstreeks te vorderen.*'

kunnen vorderen, die hieraan gevolg moet geven. Artikel 42 van dezelfde wet stelt dat iedere politieambtenaar, wanneer hij in gevaar wordt gebracht bij het vervullen van zijn opdracht of wanneer personen in gevaar zijn, de hulp of de bijstand kan vorderen van de ter plaatse aanwezige personen en, in geval van absolute noodzaak, van enig ander nuttig persoon. Beide artikelen kunnen evenwel moeilijk worden beschouwd als een basis om politieambtenaren de mogelijkheid te geven om hun stakende collega-politieambtenaren in hun eigenlijke hoedanigheid van politieambtenaar op te vorderen. Een bevestiging hiervoor kan worden gevonden in artikel 43¹⁰⁶ van dezelfde wet en in de Omzendbrief met betrekking tot de Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.¹⁰⁷ Het is enkel bij de bespreking van artikel 43 dat de Memorie van Toelichting de efficiënte samenwerking tussen de politiediensten aanhaalt.¹⁰⁸ De Ministeriële Omzendbrief¹⁰⁹ stelt dat artikel 43 de nadruk legt op de verplichting die alle politiediensten hebben om elkaar bij te staan en voor een doeltreffende samenwerking te zorgen. In de omzendbrief staat verder te lezen dat de politieambtenaren wier bijstand wordt gevraagd, daaraan gevolg moeten geven in geval van gevaar voor personen en indien de middelen van de politieofficier die de vordering doet, onvoldoende blijken te zijn. Omtrent artikel 42 daarentegen stellen de Memorie van Toelichting¹¹⁰ en de ministeriële omzendbrief¹¹¹ dat de hier besproken hulp en bijstand *geen betrekking hebben op specifieke politietaken*. Het gaat onder meer om het gebruiken van een telefoon, het verlenen van een voorlopig onderkomen en het verschaffen van materieel. Ten slotte wensen wij er nog op te wijzen dat de Ministeriële Omzendbrief artikel 43 bespreekt onder het punt '6.4.2. *Wederzijdse* bijstand en samenwerking', terwijl artikel 42 wordt besproken onder het punt '6.4.3. Vordering van hulp of bijstand van *personen*'.¹¹²

Samenvattend kan dus worden gesteld dat krachtens de artikelen 17 en 42 van de Wet op het politieambt, politieambtenaren hun collega's kunnen opvorderen om de medewerking te bekomen die elk lid van de bevolking verplicht is te leveren. Op basis van artikel 43 laatste lid, is het voor elke officier van bestuurlijke politie evenwel mogelijk om (zelfs stakende) collega's in hun hoedanigheid van politieambtenaar¹¹³ te vorderen¹¹⁴, doch enkel in geval van gevaar voor personen.

106. Art. 43 stelt onder meer: '*Bij het vervullen van hun opdrachten verlenen de politieambtenaren elkaar te allen tijde wederzijdse bijstand en zorgen zij voor een doeltreffende samenwerking. (...) Bij onmiddellijk gevaar voor personen en indien zijn middelen ontoereikend blijken, kan iedere officier van bestuurlijke politie van een bepaalde politiedienst de bijstand vorderen van andere bevoegde politieambtenaren.*'

107. B.S. 20 maart 1992, 6104.

108. Wetsontwerp op het politieambt, *Parl. St.*, Kamer 1990-91, nr. 1637/1, 68.

109. Omzendbrief met betrekking tot de Wet 5 augustus 1992 op het politieambt, B.S. 20 maart 1993, 6122.

110. Wetsontwerp op het politieambt, *Parl. St.*, Kamer 1990-91, nr. 1637/1, 67-68.

111. Omzendbrief met betrekking tot de Wet 5 augustus 1992 op het politieambt, B.S. 20 maart 1993, 6122.

112. Cursivering door de auteur.

113. Art. 43 spreekt immers over 'bevoegde' politieambtenaren.

29. Artikel 5 van de Wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming¹¹⁵ geeft aan de Minister van Binnenlandse Zaken of zijn gemachtigde de mogelijkheid om in vredetijd personen op te vorderen om tegemoet te komen aan de behoeften van de civiele bescherming. Dezelfde bevoegdheid wordt verleend aan de burgemeester, of bij delegatie van zijnentwege aan de officieren van de gemeentelijke brandweerdiensten in vredetijd, wanneer die diensten in het raam van hun eigen opdracht optreden. Artikel 1 van het Ministerieel Besluit van 2 september 1996¹¹⁶ heeft de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken overgedragen aan de directeur-generaal van de civiele bescherming en de adviseur-generaal van de operaties voor het ganse grondgebied, aan de provinciegouverneurs voor het grondgebied van hun respectieve provincie, aan de gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad voor het grondgebied van het gelijknamige arrondissement en aan de industriële ingenieurs belast met de leiding van de permanente eenheden, wat hun interventiezone betreft. Ook hier houden wij de redenering aan zoals *supra* uiteengezet en wensen wij het onderscheid te maken tussen een vordering in de zin van de artikelen 8 tot 8/8 van de Wet op het politieambt en een vordering in de zin van de artikelen 17, 42 en 43 van de Wet op het politieambt, waarbij personen in gevaar verkeren.

6. Besluit

30. Uit dit alles blijkt dat het Belgisch rechtsbestel geen materiële wet meer kent die in de overheidssector, het leger uitgezonderd, het recht op staken verbiedt. Daarenboven heeft België een aantal internationale verbintenissen aangegaan om het stakingsrecht te erkennen.

D. INTERNATIONALE VOORSCHRIFTEN

I. Artikel 11 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens¹¹⁷

31. Artikel 11¹¹⁸ E.V.R.M. bespreekt onder meer het recht om vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van

114. Bij weigering om aan de vorderingen in de zin van art. 17, 42 en 43 tegemoet te komen, stellen de politieambtenaren zich bloot aan vervolging op grond van art. 422ter Sw. Bij onmiddellijk gevaar voor personen primeert de vordering op het stakingsrecht. Het neerleggen van het werk ter verdediging van professionele belangen is immers manifest ondergeschikt aan het vrijwaren van andermans leven en gezondheid.

115. B.S. 16 januari 1964.

116. B.S. 8 oktober 1996.

117. Ondertekend te Rome op 4 november 1950 en goedgekeurd bij Wet 13 mei 1955, B.S. 19 augustus 1955, *err.* B.S. 29 juni 1961.

118. Art. 11 stelt:

‘1. 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.

zijn belangen.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verklaarde hieromtrent het volgende: *'la Convention protège la liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci, action dont les Etats contractants doivent à la fois autoriser et rendre possibles la conduite et le développement. L'article 11 § 1, laisse cependant à chaque Etat le choix des moyens à employer à cette fin; l'octroi du droit de grève représente sans nul doute l'un des plus importants d'entre eux, mais il y en a d'autres. Un tel droit, que l'article 11 ne consacre pas expressément, peut être soumis par le droit interne à une réglementation de nature à en limiter dans certains cas l'exercice'*.¹¹⁹

Bovendien stelt artikel 11 punt 2 *in fine* zelf uitdrukkelijk dat het artikel niet verbiedt 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.

2. Artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten¹²⁰

32. Krachtens artikel 8¹²¹ van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ECOSOC-Verdrag), heeft België zich ertoe verbonden het stakingsrecht te verzekeren dat wordt uitgeoefend overeenkomstig de Belgische wetten. Hetzelfde artikel belet in punt 2 evenwel niet dat wettelijke beperkingen

→

2. 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.'

119. Hof Mensenrechten, arrest Schmidt en Dahlström van 6 februari 1976, *Publ. Cour eur. D.H.* Serie A, Vol. 21, nr. 36.

120. Opgemaakt te New York op 19 december 1966, en goedgekeurd bij Wet 15 mei 1981, *B.S.* 6 juli 1983, bij Decreet van de Vlaamse Raad van 25 januari 1983, *B.S.* 26 februari 1983 en bij Decreet van de Franse Gemeenschapsraad van 8 juni 1982, *B.S.* 15 oktober 1982.

121. De relevante bepalingen van art. 8 luiden als volgt:

'1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich het volgende te waarborgen:

a) (...)

d) Het stakingsrecht, mits dit wordt uitgeoefend overeenkomstig de wetten van het desbetreffende land.

2. 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 van de Staat.'

worden gesteld op de uitoefening van het stakingsrecht door de leden van de krijgsmacht, de politie of de openbare dienst.¹²²

3. Artikel 6.4. van het Europees Sociaal Handvest^{123 124}

33. Deel I van het Europees Sociaal Handvest stelt in 19 punten de rechten voor die worden gespecificeerd in deel II.

Een van deze gespecificeerde rechten van deel II staat omschreven in artikel 6.4., dat door België zonder voorbehoud werd goedgekeurd. Hierdoor heeft België zich ertoe verbonden het recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen¹²⁵ te erkennen, met inbegrip van het stakingsrecht. Dit recht op collectief optreden geldt behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten.

34. Overeenkomstig artikel 31 van deel IV kan de in deel II geregelde onbelemmerde uitoefening van de rechten en beginselen, buiten de in hetzelfde deel vermel-

122. Advies van de Raad van State bij art. 4 van het ontwerp van wet tot wijziging Wet 2 december 1957 op de rijkswacht en Wet 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht, *Parl. St.* Senaat 1990-91, nr. 1342/1, 45.

123. Ondertekend te Turijn op 18 oktober 1961 en goedgekeurd bij Wet 11 juli 1990, *B.S.* 28 december 1990, bij Decreet van de Vlaamse Raad van 21 maart 1990, *B.S.* 5 mei 1990, *err. B.S.* 9 november 1990, bij Decreet van de Franse Gemeenschapsraad van 9 juli 1983, *B.S.* 18 augustus 1983 en bij Decreet van de Duitstalige Gemeenschapsraad van 5 juni 1990, *B.S.* 3 augustus 1990.

124. Het is best eerst even stil te staan bij de werking van de organen van het ESH, zoals deze werd omschreven in het voorwoord van de *Recueil de jurisprudence relative à la Charte Sociale Européenne, Affaires sociales*, van 1982:

'Quatre organes interviennent dans la procédure de contrôle qui commence par la présentation, par les gouvernements des Etats contractants, de rapports biennaux sur les dispositions acceptées (art. 21 de la Charte).

Les rapports biennaux sont d'abord examinés par le Comité d'Experts Indépendants qui comprend sept membres désignés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. En élaborant ses 'conclusions', ce comité tient compte non seulement des rapports gouvernementaux, mais aussi de toutes observations sur lesdits rapports éventuellement formulées par les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Le Comité Gouvernemental, composé de représentants de chaque Partie Contractante, après avoir examiné les rapports gouvernementaux et les conclusions des Experts, rédige son propre 'rapport' à l'intention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe; les conclusions des Experts Indépendants y sont annexées.

L'Assemblée Parlementaire prend connaissance des conclusions des Experts et reçoit, à titre d'information, le rapport du Comité Gouvernemental. Elle communique au Comité des Ministres ses vues (sous forme d'Avis) sur l'application des diverses dispositions de la Charte et sur toute mesure que les Etats Contractants pourraient prendre afin d'assurer une application correcte de ces dispositions.

Une fois qu'il dispose de tous les documents précités (c'est à dire les conclusions des Experts Indépendants, le rapport du Comité Gouvernemental et l'Avis de l'Assemblée) le Comité des Ministres peut, sur la base de ce rapport, à la majorité des deux-tiers des membres habilités à y siéger, adresser toute recommandation nécessaire à chacune des Parties Contractantes.

125. Art. 6.4. is niet van toepassing op juridische geschillen (A. NIAM, *Le droit syndical et le droit de négociation collective. Protection dans la Charte sociale européenne*, l.c. nr. 176).

de 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 goede zeden, waarbij nader wordt bepaald dat de beperkingen uitsluitend kunnen worden toegepast voor het doel waarvoor zij zijn bestemd. In de bijlage bij het Handvest, die er wezenlijk deel van uitmaakt, wordt in verband met het bovenvermelde artikel 6.4. nader bepaald dat elke overeenkomstsluitende partij zelf het recht van staking bij wet kan regelen, mits elke eventuele verdere beperking van dit recht in de bepalingen van artikel 31 rechtvaardig vindt.¹²⁶

De vraag of artikel 31 verlangt dat beperkingen bij wet *sensu stricto* worden aangebracht, is door het Comité van Deskundigen ontkennend beantwoord; voor de zinsnede uit artikel 31 luidende 'die welke bij de wet zijn voorgeschreven' mag in feite worden gelezen als 'die welke door de rechter zijn voorgeschreven'.¹²⁷

In tegenstelling tot de andere leden van het artikel, bevat lid 4 een recht van werknemers en werkgevers en niet slechts een verplichting van de overheid. Het is zowel van toepassing op de private als op de publieke sector, hoewel aanpassingen nodig kunnen zijn ten aanzien van personen die niet door een contract worden gebonden maar door regels van de publieke overheid. Een algeheel verbod van het recht op staken voor ambtenaren en andere werknemers in dienst van de overheid is evenwel onverenigbaar met het handvest.¹²⁸

35. De controleorganen van het Handvest hebben evenwel een andere visie op een stakingsverbod indien het gaat om personen die zijn tewerkgesteld in essentiële openbare diensten. Het Comité van Deskundigen staat beperkingen van de uitoefening van het stakingsrecht toe indien deze er toe dienen een minimale dienstverlening in essentiële diensten te verzekeren en indien ze strikt noodzakelijk zijn. Onder essentiële diensten verstaat het Comité '*services whose interruption would jeopardise the existence or well-being of the whole or part of the population*'.¹²⁹

Omtrent essentiële openbare diensten wordt het volgende gesteld: '*Des dispositions législatives consacrant la suppression du droit de grève des personnes employées dans des services publics essentiels pourraient être compatibles avec la Charte, compte tenu de l'article 31 de celle-ci, que cette restriction soit complète ou partielle. La réponse à la question de savoir si dans un cas déterminé de telles dispositions sont ou ne sont pas compatibles avec la Charte, est fonction de la mesure dans laquelle la vie de la communauté dépend des services en cause. En ce qui concerne le droit de grève des fonctionnaires publics, le Comité a reconnu que, compte*

126. Advies van de Raad van State bij art. 4 van het ontwerp van wet tot wijziging Wet 2 december 1957 op de rijkswacht en Wet 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht, *Parl. St.*, Senaat 1990-91, nr. 1342/1, 45-46.

127. L.A.J. SCHUT, 'Collectief actierecht tegenover rechten van derden', *I.c.* 1474.

128. L. TILSTRA, *Grenzen aan het stakingsrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 181.

129. L. TILSTRA, *o.c.* 212.

tenu de l'article 31, des restrictions pourront affecter le droit de grève de certaines catégories de fonctionnaires, y compris des membres de la police et des forces armées, des juges et des hauts fonctionnaires. En revanche, le Comité a estimé qu'une suppression du droit de grève pour l'ensemble des fonctionnaires publics ne saurait être considérée comme compatible avec la Charte'.¹³⁰

Hier wordt dus uitdrukkelijk gesteld dat de politiediensten deel uitmaken van de essentiële overheidsdiensten en dat op hen particuliere wettelijke bepalingen kunnen worden toegepast, mits deze in overeenstemming zijn met artikel 31 ESH. In ieder geval heeft het Comité van Deskundigen gesteld dat openbare orde en nationale veiligheid een rol spelen bij artikel 6.4. waar het gaat om het stakingsrecht van politie en militairen. Op deze twee gronden kan het stakingsrecht voor die categorieën zelfs worden uitgesloten.¹³¹

36. Wat de vervanging van stakers door anderen betreft is het Comité van Deskundigen van oordeel dat dit een zeer ernstige beperking vormt van het stakingsrecht, die alleen kan worden gerechtvaardigd door artikel 31.¹³²

37. Omtrent het vraagstuk of alleen de door een vakbond georganiseerde acties onder het toepassingsgebied van het ESH vallen heerst verdeeldheid binnen de toezichthoudende organen. Zo stelt het Comité van Deskundigen dat een groep werknemers ook buiten de vakbond in staat moet zijn om te staken. De Parlementaire Vergadering heeft zich aangesloten bij het Comité van Deskundigen omdat de tekst van artikel 6.4. duidelijk is. De parlementaire vergadering stelt dat als de opstellers van het handvest een andere opvatting waren toegedaan, ze zeker de moeite hadden genomen om dit in de tekst tot uitdrukking te brengen. Het Regeeringscomité wijkt evenwel af van dit standpunt door te stellen dat een staat haar verdragsverplichtingen niet schendt door slechts stakingen toe te staan in het raam van collectieve onderhandelingen door vakbonden.¹³³

38. In geval van een illegaal collectief optreden van werknemers, kunnen deze werknemers straf- of burgerrechtelijk aansprakelijk worden gesteld. Het Comité van Deskundigen stelt hieromtrent: *'Il n'y a pas violation de la Charte lorsqu'il est fait application de dispositions légales ou de principes consacrant la responsabilité pénale ou civile des membres individuels d'une organisation de travailleurs au cas où leur organisation aurait déclenché une action collective illégale, à condition que la législation en la matière soit elle-même conforme à la Charte'.¹³⁴*

130. Conclusions I, 1969-70, 40.

131. Conclusie geciteerd in A. NIAM, *Le droit syndical et le droit de négociation collective. Protection dans la Charte sociale européenne*, l.c. nr. 196 en L. TILSTRA, o.c. 211.

132. *Ibid.* 214.

133. *Ibid.* 187.

134. Conclusions I, 1969-70, 40.

39. Het Comité van Deskundigen is van oordeel dat artikel 6.4. eist dat elke inhouding op het loon van stakende personeelsleden evenredig moet zijn met de duur van de staking en dat elke bijkomende inhouding een straf uitmaakt om te hebben deelgenomen aan een staking.¹³⁵

40. Ten slotte is bindende arbitrage in strijd met artikel 6.4. zeker in gevallen waarin één der partijen in het geschil de procedure in werking kan zetten. Artikel 6.3. verbiedt verplichte arbitrage echter niet voor zover dat nodig zou zijn bij belangengeschillen die de nationale economie waarschijnlijk in groot gevaar zullen brengen.¹³⁶ Naar mijn mening kan eenzelfde redenering worden aangehouden wanneer het gaat om belangengeschillen waarbij de rechten en vrijheden van anderen, de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden in gevaar kunnen worden gebracht.

4. *Conventie nr. 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie*¹³⁷

41. Het belang van de conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) mag niet uit het oog worden verloren. Hun interpretatie speelt immers een rol bij het toezicht op de naleving van het ESH, aangezien een vertegenwoordiger van de IAO als deskundige is ingeschakeld bij het toezicht op het ESH. Ook in het ECOSOC-Verdrag werkt de conventie nr. 87 door blijkens artikel 8 lid 3 ECOSOC-Verdrag.¹³⁸ Bij het toezicht op de verdragen aangaande de vakverenigingsrechten zijn twee comités betrokken: het Committee of Experts (CE), dat de nationale rapportages beoordeelt op naleving van alle conventies en het Committee on Freedom of Association (FAC), dat klachten behandelt m.b.t. de schending van de vakverenigingsrechten.¹³⁹

42. Het stakingsrecht is evenwel in geen enkele IAO-conventie expliciet erkend. Het wordt wel geacht impliciet voort te vloeien uit de conventies 87, 98 en 154.¹⁴⁰ In dit verband is vooral conventie 87 van belang. Deze conventie erkent in artikel 2 het recht van alle werkgevers en werknemers zonder onderscheid van enige aard,

135. A. NIAM, *Le droit syndical et le droit de négociation collective. Protection dans la Charte sociale européenne*, l.c. nr. 213.

136. L. TILSTRA, o.c. 181.

137. Verdrag nr. 87 werd door België goedgekeurd bij Wet 13 juli 1951, B.S. 16 januari 1952.

138. Het derde lid van art. 8 stelt immers:

‘Geen bepaling van dit artikel geeft de Staten die partij zijn bij het Verdrag van 1948 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht de bevoegdheden wettelijke maatregelen te treffen die de in dat Verdrag voorziene waarborgen in gevaar zouden brengen of de wet zodanig toe te passen dat deze in gevaar zouden worden gebracht’.

139. L. TILSTRA, o.c. 142.

140. P. HUMBLET en R. JANVIER, *Een volgende generatie over staking en opeising in de publieke sector*, l.c. 340 en L. TILSTRA, o.c. 142.

om organisaties naar eigen keuze op te richten of daarvan lid te worden zonder voorafgaande goedkeuring van de overheid. Artikel 3 van de conventie 87 stelt dat deze werknemers- en werkgeversorganisaties vrij hun werkzaamheden mogen inrichten en dat de overheid zich moet onthouden van elke inmenging welke dat recht kan beperken of de wettige uitoefening daarvan kan belemmeren. Onder deze activiteiten wordt het recht op collectief onderhandelen gerekend, waarvan het stakingsrecht als logisch onderdeel wordt beschouwd. De conventie 87 erkent het stakingsrecht voor alle werkenden. Hieronder worden ook ambtenaren begrepen.¹⁴¹

In beginsel zijn allerlei vormen van collectieve actie geoorloofd, zolang ze vreedzaam verlopen. Niet alleen werkstaking, maar ook modelacties, langzaamaanacties, posten en zelfs bedrijfsbezettingen worden door de comités genoemd als aanvaardbare actiemiddelen.¹⁴²

43. Een algemeen stakingsverbod is in strijd met de vrijheid van vereniging. Ook een verbod dat een feitelijk gevolg is van verplichte en bindende bemiddelings- en arbitrageprocedures, zodat niet gestaakt kan worden ter afdoening van een collectief arbeidsgeschil, is in strijd met conventie 87. Arbitrage of bemiddeling kan slechts een stakingsverbod tijdens de procedure rechtvaardigen, indien beide partijen gezamenlijk het verzoek daartoe hebben gedaan.¹⁴³

44. Het *Committee of Experts* stelt dat, behoudens in situaties van acute nationale crisis, de uitoefening van het stakingsrecht door ambtenaren en werknemers bij essentiële¹⁴⁴ of openbare diensten uitsluitend bij wet kan worden beperkt of verboden. Ten aanzien van ambtenaren moet het nadrukkelijk gaan om diegenen die optreden als vertegenwoordigers van het overheidsgezag.¹⁴⁵ Artikel 9 voorziet specifiek voor de leden van de gewapende machten en de politie dat de mate waarin de waarborgen bij de conventie voorzien op hen van toepassing zijn, door de nationale wetgeving zal worden bepaald.

Het *Committee on Freedom of Association* stelt dat, als een bepaalde categorie werknemers in een essentiële dienst op deze manier het stakingsrecht wordt ontzegd, effectieve waarborgen moeten worden geboden om toch de belangen van deze werknemers te behartigen. Te denken valt aan onpartijdige en snelle bemiddelings- of arbitrageprocedures, waarvan de uitkomst bindend is en wordt nageleefd. In hoeverre deze procedures de afwezigheid van het stakingsrecht kunnen opvangen,

141. L. TILSTRA, o.c. 143.

142. *Ibid.* 143.

143. *Ibid.* 144.

144. Essentiële diensten zijn diensten waarvan een verstoring het leven, de persoonlijke veiligheid of de gezondheid van (een deel van) de bevolking in gevaar kan brengen. De begrippen openbare en essentiële dienst worden eng uitgelegd door de IAO-organen. Zo worden het bankwezen, de landbouw, vliegtuigreparatie, telecommunicatie, transport, metaal- en petrochemische industrie, voedselvoorziening en onderwijs niet als essentiële diensten beschouwd. Ziekenhuizen, luchtverkeersleiding, brandweer en watervoorziening daarentegen wel.

145. L. TILSTRA, o.c. 145.

hangt af van de effectiviteit en wordt *in concreto* beoordeeld. Een alternatief voor een stakingsverbod kan ook bestaan in het voorzien in een minimum dienstverlening.¹⁴⁶

45. De controleorganen van de IAO-conventies verkiezen een minimum dienstverlening boven een verbod of een beperking van het stakingsrecht, in de mate waarin dit nodig is om tegemoet te komen aan de basisbehoeften en op voorwaarde dat erover wordt onderhandeld met de organisaties van werknemers en het niet op een eigenmachtige manier wordt opgelegd.¹⁴⁷

46. Wat de sancties betreft die nationale wetgevingen kunnen voorzien tegen werknemers en syndicaten die het wettelijk verbod of de wettelijke beperking inzake het stakingsrecht schenden, stellen de controleorganen dat deze slechts toelaatbaar zijn onder twee voorwaarden: vooreerst mogen ze slechts slaan op beperkingen die zelf geen inbreuk uitmaken op de syndicale vrijheid en anderzijds moeten ze evenredig zijn met de ernst van de begane inbreuk.¹⁴⁸

5. Gemeenschapshandvest van de Europese Gemeenschap

47. Ten slotte is er het Gemeenschapshandvest van de Europese Gemeenschap, dat de sociale grondrechten van de werkenden erkent. Dit is in december 1989 te Straatsburg ondertekend door elf van de twaalf lidstaten, met uitzondering van Groot-Brittannië. Artikel 11 erkent de vrijheid van vakvereniging, artikel 12 het recht op collectief onderhandelen en artikel 13 het stakingsrecht, onder voorbehoud van de uit de nationale voorschriften en de collectieve arbeidsovereenkomsten voortvloeiende verplichtingen. Artikel 14 stelt dat op grond van de interne rechtsorde van de lidstaten wordt bepaald onder welke voorwaarden en in hoeverre de in de punten 11 en 13 genoemde rechten van toepassing zijn op de strijdkrachten, de politie en de overheidsdienst. TILSTRA wijst erop dat het Gemeenschapshandvest niet bindend is, maar een leidraad vormt voor het sociale beleid van de EG. Bovendien stelt zij dat het duidelijk is dat artikel 13 inhoudelijk is gebaseerd op artikel 6.4. ESH, en artikel 8 lid 1, d ECOSOC-Verdrag, wat ook niet verwonderlijk is, aangezien de preambule stelt dat het Handvest een bekrachtiging beoogt van hetgeen op sociaal vlak reeds is verwezenlijkt door het optreden van de lidstaten, de sociale partners en de Gemeenschap. Ten slotte wordt er nogmaals op gewezen dat de status van het Gemeenschapshandvest vaag is en dat het in beginsel niet kan worden aangemerkt als een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht waaraan het Hof van Justitie kan toetsen, aangezien Groot-Brittannië niet heeft getekend.¹⁴⁹

146. *Ibid.* 146-147.

147. J.-M. VERDIER, 'Débat sur le droit de grève à la Conférence internationale du travail', *l.c.* 969.

148. *Ibid.* 970.

149. L. TILSTRA, *o.c.* 150-152.

48. Uit de rechtspraak van het Arbitragehof en de Raad van State en de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, blijkt de impact van het ESH en het ECOSOC-Verdrag op het stakingsrecht in België.

49. Zo heeft de afdeling administratie van de Raad van State gesteld dat artikel 8 van het ECOSOC-Verdrag en het artikel 6 van het ESH het principe van het stakingsrecht erkennen. De Raad stelt ook dat deze instrumenten nochtans aanvaarden dat de uitoefening van dit recht, voor de openbare diensten, wordt geregeld door de wet of, wat het ESH betreft, door collectieve arbeidsovereenkomsten. Het misbruik maken van het stakingsrecht kan evenwel leiden tot een tuchtsanctie.¹⁵⁰

50. Toen er nog geen sprake was van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, is ook de afdeling wetgeving van de Raad van State tot de conclusie gekomen dat uit de zonet vermelde bepalingen van internationaal publiek recht blijkt dat alleen door de wet beperkingen kunnen worden gesteld op de uitoefening van het stakingsrecht door de leden van de politiedienst en op voorwaarde dat ze gerechtvaardigd zijn door het doel de openbare orde en de nationale veiligheid te beschermen. Ze moeten noodzakelijk zijn en in verhouding staan tot het bereiken van de beoogde doelstellingen. Meer specifiek heeft de Raad van State destijds geoordeeld dat weliswaar kan worden aanvaard dat de wet aan alle leden van het operationeel korps van de rijkswacht elke vorm van staking verbiedt, maar dat hetzelfde absolute verbod dat geldt voor alle leden van het administratief en logistiek korps overdreven lijkt in het licht van de beoogde doelstellingen.¹⁵¹

51. Op 15 juli 1993¹⁵² heeft het Arbitragehof bij zijn arrest nummer 62/93 met betrekking tot het verbod van iedere vorm van staking voor de leden van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht¹⁵³, in de overwegingen B.3.10. tot en met B.3.12. geoordeeld dat, het ECOSOC-Verdrag en het ESH in acht genomen, het verschil in behandeling tussen de leden van het operationeel korps van de rijkswacht en de overige politiediensten verantwoord is gezien de artikelen 24/11 en 24/41¹⁵⁴ van de Wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het

150. R.v.St., Henry, nr. 52.424, 22 maart 1995; R.v.St., Lievin, nr. 53.112, 3 mei 1995; R.v.St., Michel, nr. 53.116, 3 mei 1995; R.v.St., Brouette, nr. 53.128, 3 mei 1995.

151. Ontwerp van wet tot wijziging Wet 2 december 1957 op de rijkswacht en Wet 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht, *Parl. St.*, Senaat 1990-91, nr. 1342/1, 46.

152. B.S. 5 augustus 1993, 17724.

153. Zie art. 24/11 Wet 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht, ingevoegd door art. 5 Wet 24 juli 1992, zoals *supra* besproken.

154. Art. 24/41 Wet 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht, zoals ingevoegd door art. 5 Wet 24 juli 1992, bepaalt dat het personeelslid dat,

personeel van het operationeel korps van de rijkswacht, luidens de parlementaire voorbereiding¹⁵⁵ beogen te verzekeren dat de rijkswacht en dus het personeel ervan, steeds beschikbaar is. In een crisissituatie, waar andere urgentiediensten verstek laten gaan wegens stakingsbewegingen of straatbetogingen, moet de overheid over alle middelen beschikken om een essentieel deel van de openbare macht, met name de rijkswacht, in werking te kunnen stellen. Het Arbitragehof stelt dat het stakingsverbod ten deze beantwoordt aan een noodzakelijkheid in een democratische samenleving ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en ter bescherming van de openbare orde en dat in de wetgeving overigens andere voorzieningen getroffen zijn waardoor de rijkswachtvakbonden de collectieve belangen van hun leden kunnen verdedigen.

Hoewel dit arrest reeds door de feiten is achterhaald, blijft het interessant omdat het de destijds heersende opvatting goed weergeeft.

52. In de marge hiervan sluit ik mij aan bij RENAULD¹⁵⁶, met name dat hoewel het Arbitragehof in zijn overweging B.3.2. stelt *'dat de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet een algemene draagwijdte hebben en dat zij elke discriminatie verbieden, ongeacht de oorsprong ervan: de grondwettelijke regels van gelijkheid en van niet discriminatie zijn van toepassing ten aanzien van alle rechten en vrijheden die aan de Belgen zijn toegekend met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragsbepalingen die België binden, door een akte van instemming in de interne rechtsorde toepasselijk zijn gemaakt en directe werking hebben'*, er geen antwoord wordt gegeven of de kwetsieuze bepalingen van het ESH en het ECOSOC-Verdrag nu al dan niet directe werking hebben.

F. EEN BEVESTIGING IN EEN PARLEMENTAIRE VRAAG OMTRENT HET STAKINGSRECHT VAN DE GEMEENTEPOLITIE

53. Aangaande de gemeentepolitie werd, als antwoord op een parlementaire vraag van de heer VISEUR¹⁵⁷ gesteld *'dat de gemeentepolitie ingevolge de Wet van 11 juli 1990 die het Europees Sociaal Handvest goedkeurt, en bij gebrek aan andersluidende bepalingen, een recht op de collectieve werkstaking heeft. Dit recht is geïnspireerd op de artikelen 5 en 6 van het Europees Sociaal Handvest waarbij enerzijds de vrijheid van organisatie wordt gewaarborgd en anderzijds het recht op collectief onderhandelen met betrekking tot het paritair overleg, de collectieve*

→

bij de voorbereiding of de uitvoering van een opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie, weigert aan de bevelen van zijn meerdere te gehoorzamen of er zich met opzet van onthoudt die uit te voeren, gestraft wordt met gevangenisstraf van één maand tot zes maanden en met een geldboete van 26 frank tot 500 frank of met een van die straffen alleen.

155. *Parl. St.*, Senaat 1990-91, nr. 1428/1, 26 en *Parl. St.*, Senaat B.Z. 1991-92, nr. 333/2, 3.

156. B. RENAULD, 'Nécessité et proportionnalité des restrictions législatives aux libertés publiques', (noot onder Arbitragehof nr. 62/93, 15 juli 1993), *J.T.* 1993, 825, noot 16.

157. *Vr. en Antw.* Kamer 1996-97, 25 oktober 1996, 9216 (Vr. nr. 430 VISEUR).

arbeidsovereenkomsten, de arbitrage en het stakingsrecht. De beperkte rechtspraak en rechtsleer die hierover reeds bestaat stelt vrij duidelijk dat het stakingsrecht van ambtenaren slechts kan worden beperkt door expliciete bepalingen in de Grondwet of de wetten zelf. In de huidige stand van de wetgeving is het stakingsrecht van de gemeentepolitie aan geen enkele beperking onderworpen, op voorwaarde dat aan de vereisten van de collectieve werkstaking wordt voldaan. Dat wil zeggen dat de actie kadert in een onderhandelingsituatie van een werknemersorganisatie met de werkgever en dat de leden van het werk wegblijven. Een agent kan echter niet op zijn eentje staken. Het stakingsrecht geldt voor alle graden van de gemeentepolitie. (...) Ten slotte wens ik aan te stippen dat de politieoverheden de eindverantwoordelijkheid dragen wat betreft de uitvoering van de politietaken en dat ze, ingeval van een sociaal conflict, de meest noodwendige opdrachten moet laten uitvoeren zonder nochtans het stakingsrecht te beperken. De burgemeester heeft geen recht tot opvordering van zijn politiepersoneel in geval van staking onder voornoemde voorwaarden, alhoewel een regeling ter zake zich lijkt op te dringen. Aangezien agenten niet op hun eentje mogen staken, volstaat in dergelijke gevallen het bevel van de burgemeester om hen weer aan het werk te zetten.'

G. ACTUELE STAND VAN ZAKEN

54. De werkstaking wordt heden ten dage dus algemeen aanvaard, zowel in de publieke als in de private sector.¹⁵⁸ Voor de publieke sector, en meer specifiek voor de politiediensten, blijven er evenwel enkele particulariteiten gelden.

55. In de marge kan er nog worden verwezen naar het arrest van 31 januari 1997 waarin het Hof van Cassatie in de private sector het bestaan van een subjectief en naar maatschappelijke normen gekwalificeerd¹⁵⁹ recht tot staken bevestigt en het impliciet de stelling bekrachtigt dat het opstellen van stakingsposten integrerend deel uitmaakt van een normale uitoefening van het recht te staken voor zover het

158. MAST stelt evenwel, verwijzend naar een advies van de Raad van State, afdeling wetgeving en een auditorsverslag van eerste auditeur DAGNELIE van de afdeling administratie, dat algemeen kan worden gezegd dat het beginsel van het stakingsrecht thans voor het overheidspersoneel erkend is, maar dat het recht slechts afdwingbaar kan worden gesteld door een wet (A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Antwerpen, Kluwer, 1999, nr. 223). Rekening houdende met hetgeen *supra* onder punt 49 werd uiteengezet is het de vraag of dit uit het advies en het verslag kan worden afgeleid. Het advies stelt immers enkel dat het stakingsrecht tot het vakbondsstatuut behoort en dat het derhalve, krachtens art. 87 § 5 Bijz. Wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moet worden 'geregeld' door de nationale wetgever (advies van 13 november 1991 van de Raad van State, afdeling wetgeving, over een ontwerp van K.B. tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de Executieven en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, B.S. 24 december 1991, 29.414). Het verslag van eerste auditeur DAGNELIE lijkt evenmin in die richting te wijzen (J.M. DAGNELIE, 'Le droit de grève dans les services publics', verslag en advies onder R.v.St., Henry, nr. 52.424, 22 maart 1995, A.P.T. 1995, 228-238).

159. De rechter beschikt hier over een beoordelingsmarge.

niet gepaard gaat met geweld tegen personen, het verstoren van de openbare orde, het verstoren van weg- en treinverkeer, of nog het beschadigen van goederen van derden.^{160 161} Ook het Comité van Deskundigen heeft gesteld dat gewelddadig optreden en acties die werkwilligen beletten aan het werk te gaan, niet door artikel 6.4. ESH, worden gedekt.¹⁶²

56. Ook betogen is een grondrecht. Hierbij mogen de betogers evenwel geen gebruik maken van materieel van de overheid-werkgever. Dergelijk gedrag kan aanleiding geven tot een tuchtsanctie, *c.q.* een vordering tot schadevergoeding.¹⁶³

3. Toetsing van het nieuwe stakingsrecht van de politieambtenaar aan de actuele wetgeving en rechtspraak

57. Artikel 126 WGP voorziet dus in een stakingsrecht conform het vigerend recht voor zowel de leden van het administratief en het logistiek kader als voor de leden van het operationeel kader van de geïntegreerde politiedienst.

58. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt evenwel dat het stakingsrecht niet onbeperkt is gezien de verplichting die rust op de verantwoordelijke overheden om te allen tijde de naleving van de wetten en de handhaving van de openbare orde en veiligheid te verzekeren, vereist dat zij permanent voldoende onderdelen van de openbare macht in werking zouden kunnen stellen, het weze op een dwingende wijze.¹⁶⁴ De wetgever heeft bijgevolg twee cumulatieve voorwaarden ingelast die moeten worden vervuld om rechtmatig te kunnen staken.

De eerste voorwaarde is deze van een voorafgaande aanzegging door een erkende syndicale organisatie. Bij de bespreking van het ESH¹⁶⁵ is gebleken dat er geen overeenstemming is tussen het Comité van Deskundigen en de Parlementaire Vergadering enerzijds en het Regeringscomité anderzijds omtrent de vraag of een staat haar verdragsverplichtingen schendt door slechts stakingen toe te staan aan werknemers die deel uitmaken van een vakbond (al dan niet met een onderhandelingsvergunning). Deze discussie moet evenwel in haar juiste perspectief worden gezien: er is nooit onenigheid geweest tussen de drie bovenvermelde organen omtrent de vraag of een staat haar verdragsverplichtingen schendt door de geldigheid van een

160. J. LAENENS en M. RIGAUX, 'Het posten als onderdeel van een normale uitoefening van het recht te staken: kanttekeningen bij Cass. 31 januari 1997', *R.W.* 1997-98, 600-601.

161. LAENENS en RIGAUX leiden hieruit af dat werknemers bijgevolg over een recht beschikken om de werkgever en derden schade toe te brengen.

162. L. TILSTRA, *o.c.* 187.

163. R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht, I. Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, l.c. nr. 477 en P. HUMBLET en R. JANVIER, *Een volgende generatie over staking en opeising in de publieke sector*, l.c. 350.

164. Wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1676/1, 76.

165. Zie *supra* nr. 36.

staking in een politiekorps af te laten hangen van een voorafgaande aanzegging door een erkende syndicale organisatie.

De tweede voorwaarde is deze van de voorafgaande bespreking met de bevoegde overheid van de kwestie naar aanleiding waarvan de staking wordt overwogen in het onderhandelingscomité van de politiediensten. Deze voorwaarde is een logische tussenstap tussen de stakingsaanzegging en een eventuele staking, en bestaat uit een procédé dat enige gelijkenis vertoont of toch zou kunnen vertonen met wat men in de private sector de 'sociale bemiddeling bij arbeidsconflicten' pleegt te noemen. Veel zal natuurlijk afhangen van de manier waarop de voorzitter van het onderhandelingscomité het gebeuren van de voorafgaande bespreking zal inkleuren.

Voor de gevallen waarin de stakingsaanzegging uitgaat van een erkende, doch niet representatieve syndicale organisatie, kan men wel sceptisch staan tegenover het feit dat de voorafgaande bespreking gebeurt in het onderhandelingscomité van de politiediensten. Op grond van artikel 6 van de Wet tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten¹⁶⁶ blijkt dat enkel de representatieve vakorganisaties zitting kunnen hebben in dit onderhandelingscomité. Men kan zich dan ook de vraag stellen of aan deze erkende vakorganisaties effectieve waarborgen worden geboden om de belangen van hun leden te behartigen.

59. Indien de verzoeningsprocedure zou mislukt zijn en de politieambtenaren van hun stakingsrecht gebruik maken of wensen te maken, kan de bevoegde overheid deze politieambtenaren bevelen het werk voort te zetten of te hervatten gedurende de periode en voor de opdrachten waarvoor hun inzet noodzakelijk is en die hij aanwijst. De overheid die het bevel wenst te geven om het werk voort te zetten of te hervatten, is er evenwel toe gehouden de opdrachten waarvoor zij dat bevel noodzakelijk acht, vooraf mee te delen aan de representatieve syndicale organisaties van het personeel van de geïntegreerde politie, alsook, in voorkomend geval, aan de erkende syndicale organisatie die de stakingsaanzegging heeft ingediend. Deze regeling is conform de visie van de controleorganen van de IAO-conventies die een minimum dienstverlening verkiezen boven een verbod of een beperking van het stakingsrecht, in de mate waarin dit nodig is om tegemoet te komen aan de basisbehoeften en op voorwaarde dat erover wordt onderhandeld met de werknemersorganisaties en het niet op een eigenmachtige manier wordt opgelegd.¹⁶⁷

60. Indien het bovenvermelde bevel dan wordt gegeven, kan de politieambtenaar die er geen gevolg aan geeft, strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Hierboven is gebleken dat het Comité van Deskundigen van het ESH deze zienswijze beaamt.¹⁶⁸ Deze strafrechtelijke sanctie staat los van een eventuele disciplinaire sanc-

166. B.S. 8 mei 1999.

167. J.-M. VERDIER, 'Débat sur le droit de grève à la Conférence internationale du travail', *l.c.* 969.

168. Zie nr. 38.

tie, sanctie waarmee de afdeling administratie van de Raad van State vroeger reeds heeft ingestemd.¹⁶⁹

61. Verder wijs ik nog op artikel 4 van het Koninklijk Besluit van 23 december 1998 ter uitvoering van artikel 126 van de wet dat, net als bij het personeel van de rijksbesturen, het beginsel poneert dat deelneming aan een staking wordt gelijkgesteld met een periode van dienstactiviteit, evenwel met verlies van recht op wedde. Het Comité van Deskundigen van het ESH acht dit niet strijdig met artikel 6.4., voor zover deze inhouding evenredig is met de duur van de staking.¹⁷⁰

62. Specifiek voor de politiediensten is nog dat de personeelsleden die niet aan de staking deelnemen maar die hun arbeidsplaats niet kunnen vervoegeen, evenmin bezoldiging ontvangen voor de duur van hun afwezigheid. Deze regeling vertoont gelijkenissen met artikel 27, 2° van de Wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten dat stelt dat de uitvoering van de arbeidsovereenkomst van een werkwillige werknemer wettig geschorst is, en dat het gewaarborgd loon hem niet verschuldigd is, vanaf het ogenblik dat een staking de uitvoering van de arbeid belemmert.

4. Conclusie

63. Naar aanleiding van de reorganisatie van de politiediensten heeft de wetgever geoordeeld dat de verantwoordelijke overheden via de geïntegreerde politiedienst te allen tijde de naleving van de wetten en de handhaving van de openbare orde en veiligheid moeten kunnen verzekeren.

Niettegenstaande deze behoefte aan grote beschikbaarheid heeft de wetgever ervoor geopteerd om een stakingsrecht toe te kennen doch het dermate in te bedden dat het nooit de naleving van de wetten en de handhaving van de openbare orde en veiligheid in het gedrang kan brengen. Hierdoor is hij ruimschoots tegemoet gekomen aan de vigerende vereisten van het stakingsrecht dat voor de wetgever zelfs de mogelijkheid open laat om aan de leden van politiediensten een stakingsverbod op te leggen.

Zijn stakende politiediensten dan een *contradictio in adjecto*?

Ja, voor zover het zou gaan om een ongebreideld stakingsrecht.

Neen, indien deze politiediensten staken overeenkomstig de modaliteiten die de wetgever in en naar aanleiding van de Wet van 7 december 1998 heeft voorzien.

169. Zie rechtspraak geciteerd onder voetnoot 149.

170. Zie *supra* nr. 38.