

Stakingsrecht internationaal beschermd

Paul van der Heijden¹

Of het stakingsrecht impliciet besloten ligt in ILO-Verdrag 87 werd door de werkgeverscomponent binnen de Internationale Arbeidsorganisatie betwist. Na jaren van verdeeldheid binnen de ILO gaf het Internationaal Gerechtshof onlangs duidelijkheid: het stakingsrecht is inderdaad beschermd door dit verdrag. Deze uitspraak heeft niet alleen betekenis voor de internationale rechtsorde, maar werkt ook door in nationale rechtsstelsels, waaronder dat van Nederland, waar het stakingsrecht grotendeels rechterlijk is vormgegeven.

Het komt niet veel voor dat het Internationaal Gerechtshof (IGH) in Den Haag zich buigt over een arbeidsrechtelijke kwestie. Dat gebeurde onlangs wel, omdat de tripartiete (overheden, vakbonden, werkgeversorganisaties) Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) een vraag over de uitleg van Verdrag 87 aan het Hof had voorgelegd.²

De ILO is het onderdeel van de Verenigde Naties dat zich met 'werk' bezighoudt. Verdrag 87 is in 1948 door de tripartiete ILO Conferentie vastgesteld, en inmiddels door 158 (van de 187) lidstaten geratificeerd. Ook Nederland heeft het Verdrag geratificeerd. In het Verdrag wordt de verenigingsvrijheid van de vakbonden en van werkgevers gestipuleerd. In artikel 3 van het Verdrag staat onder meer dat vakbonden en werkgeversorganisaties vrij moeten zijn (van overheidsbemoeienis) om hun activiteiten te organiseren.

De ILO beschikt over interne toezichtmechanismen, waarin het stakingsrecht van Verdrag 87 vele malen aan de orde is geweest. Het externe en onafhankelijke, inmiddels 100-jarige, Comité van Experts, en de interne tripartiete 75-jarige Commissie voor Vakverenigingsvrijheid (CFA) hebben zich in al die jaren vele malen over de uitleg van het Verdrag moeten buigen. Dat heeft ertoe geleid dat het stakingsrecht door deze toezichthouders werd erkend, als impliciet neergelegd in Verdrag 87. Met name de CFA heeft zich vele malen beziggehouden met concrete klachten, afkomstig uit vele landen, over schending van het stakingsrecht, gebaseerd op Verdrag 87. Dat heeft geleid tot een uitgebreide 'jurisprudentie', waarbij vooral de nadruk ligt op de uitzonderingen op het stakingsrecht. Want die zijn er natuurlijk veel. Mogen ambtenaren staken, mogen werknemers werkzaam in essentiële diensten staken, mogen werknemers werkzaam in het openbaar vervoer staken, en wat geldt voor de politie en de brandweer? Daarover zegt Verdrag 87 niks, en daarover hebben de toe-

De ILO beschikt over interne toezichtmechanismen, waarin het stakingsrecht van Verdrag 87 vele malen aan de orde is geweest

zichtsorganen in de loop der jaren wel opvattingen gevormd. Die zijn ook gepubliceerd. In het (digitale) boekwerk van de CFA met samenvattingen van de belangrijkste uitspraken sinds 1952 is het langste hoofdstuk van het boek hieraan gewijd.³

In 2012 heeft de werkgeversgroep zich tot verrassing van de vakbonden en vele landen, uitgesproken tegen deze langjarige interpretatie van Verdrag 87. De groep was van oordeel dat het woord 'staking' niet voorkomt in de tekst van Verdrag 87, en dat ook nergens uit blijkt dat in de tijd van totstandkoming van het Verdrag in 1948 het stakingsrecht bedoeld was deel uit te maken van het Verdrag. De interpretatie door het externe en onafhankelijke Comité van Experts (rechters en hoogleraren internationaal recht) werd niet door de werkgevers groep gedeeld.

Auteur

1. Prof. mr. P.F. van der Heijden is emeritus Hoogleraar Internationaal Arbeidsrecht Universiteit Leiden, voormalig onafhankelijk voorzitter van de Committee on Freedom of Association (CFA) van de ILO.

Noten

2. Zie voor de Opinion van het IGH de

website van het Hof: icj-cij.org waar ook alle andere in de procedure gewisselde stukken zijn te vinden, onder andere het standpunt van Nederland, dat de vraag ook met 'ja' beantwoordde.

3. Zie Compilation of Decisions of the CFA, te vinden op de website van de ILO, ilo.org onder de tag Standards.



© Shutterstock

Integendeel, de groep uitte scherpe kritiek op het werk van de Experts, en wenste dat de ILO zou uitspreken dat de interpretatie van de Experts niet de opvatting van de ILO is, en bovendien niet juridisch bindend. De uitspraken van de CFA worden beschouwd als gebaseerd op de 'principes' van de ILO, zoals die in de Constitutie van de organisatie zijn neergelegd. Die uitspraken van de CFA waren in de ogen van de werkgevers niet gebaseerd op Verdrag 87 als zodanig. Uiteraard werd deze visie niet door de vakbonden gedeeld, en ook niet door een aantal lidstaten van de ILO.

In de periode van 1950 tot 2012 hebben de interpretaties van de Experts, en van de CFA een weg gevonden in de landen die Verdrag 87 hebben geratificeerd. Met name nadat in 1998 Verdrag 87 was opgenomen in de speciale categorie fundamentele arbeidsrechten heeft het aantal ratificaties een grote vlucht genomen. Ook is de interpretatie van de Experts en de CFA overgenomen door gerech-

telijke colleges in de hele wereld die zich bezighouden met mensenrechten, verenigingsvrijheid en stakingsrecht.⁴ De fundamentele arbeidsrechten, te weten vrijheid van vakorganisatie, verbod van dwangarbeid, kinderarbeid, en discriminatie zijn breed erkend als evenzovele mensenrechten op het werk.

De brede acceptatie van de jarenlang gegeven interpretatie van Verdrag 87, inclusief die van het stakingsrecht, heeft vermoedelijk op de achtergrond een belangrijke invloed gehad op het standpunt van de werkgevers in 2012. Door als belangrijke groep binnen de ILO luid en duidelijk bezwaar te maken tegen die interpretatie, kon niet meer gezegd worden dat 'de ILO' van opvatting was dat ... etc. De ILO was immers verdeeld.

Internationaal Gerechtshof

Hoe dat ook zij, de ILO is van 2012 tot 2023 onderling in discussie geweest met de bedoeling om een oplossing

Verdrag 87 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht

Artikel 3:

1. De werknemers- en werkgeversorganisaties hebben het recht haar statuten en reglementen op te stellen, vrij haar vertegenwoordigers te kiezen, haar organisatie en werkzaamheden in te richten en haar werkprogramma's te formuleren.
2. De Overheid moet zich van elke inmenging, welke dat recht kan beperken of de wettige uitoefening daarvan kan belemmeren, onthouden.

voor het interne conflict te zoeken. Toen dat niet lukte, heeft de werknemersgroep van de ILO in 2023 een resolutie ingediend in de Bestuursraad om de interpretatie van Verdrag 87 voor wat betreft het stakingsrecht voor te leggen aan het Internationaal Gerechtshof (IGH). Die resolutie werd met de tegenstem van de werkgeversgroep, en een aantal landen, bij meerderheid aangenomen.

De werkgeversgroep was van oordeel dat de ILO zélf de enige organisatie is die hierover gaat, en dat die in een nieuw verdrag moest vastleggen dat het stakingsrecht voor werknemers en het uitsluitingsrecht voor werkgevers bestaat als vorm van collectieve actie, en daarbij moest aangeven wat de uitzonderingen daarop zijn. De vakbonden hadden er geen vertrouwen in dat een dergelijk verdrag tot stand zou komen, ook al omdat het naar hun mening al geregeld was in Verdrag 87.

Als onderdeel van de Verenigde Naties is de ILO gerechtigd om een interpretatie-conflict voor te leggen aan het IGH, en aldus geschiedde in november 2023. Op 21 mei 2026 kwam het Hof met de gevraagde Advisory Opinion, een niet bindende maar doorgaans wel als gezaghebbend te boek staande uiteenzetting over de voorgelegde vraag. Die vraag luidde:

'Is het stakingsrecht van werknemers en hun organisaties beschermd door ILO Verdrag 87?'

Het korte antwoord van het IGH op deze vraag luidt: 'ja'.

Het langere antwoord is te vinden in de 48 bladzijden lange *Advisory Opinion*. In dat stuk geeft het Hof aan de hand van de Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT) uit 1969 een minutieuze analyse van Verdrag 87. Het volgt nauwgezet de artikelen 31 en 32 van het 'Weense Verdragen Verdrag'. Het geeft aandacht aan de *Travaux Préparatoires*, het bestudeert de uitleg die de supervisie-commissies van de ILO eraan heeft gegeven, het kijkt naar de precieze bewoordingen van artikel 3 van Verdrag 87, en hun 'gewone betekenis' (*ordinary meaning*) wanneer geschreven wordt over de vrijheid om activiteiten te organiseren, het geeft aandacht aan de context waarin het Verdrag tot stand is gekomen en aan de andere artikelen van het Verdrag. Zo loopt het Hof alle onderdelen van artikel 31 en 32 van VCLT langs. Ook vindt het Hof belangrijk dat in een ander VN Verdrag, de Internationale Conventie tot bescherming van Economische Sociale en Culturele rechten (1966) het stakingsrecht voorkomt, dat met zoveel woorden wordt genoemd in artikel 8, dat gewijd is aan de vereni-

Als onderdeel van de Verenigde Naties is de ILO gerechtigd om een interpretatie-conflict voor te leggen aan het IGH

gingsvrijheid.⁵ Ten slotte loopt het Hof de uitspraken langs die door regionale gerechtshoven en supervisiecommissies in Europa, de Amerika's, Afrika en de Arabische landen op het gebied van mensenrechten zijn gegeven, waarin werd verwezen naar ILO Verdrag 87 als basis van het stakingsrecht. Daarbij wordt genoemd het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het EU Hof van Justitie, het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens, de Afrikaanse Commissie voor de Rechten van de Mens en de Volken, en het Arabisch Comité voor de Mensenrechten.

De Opinion van het Hof is een mooi, inzichtelijk college over internationaal publiek recht en de uitleg van internationale verdragen. Bij uitstek de specialiteit van het IGH.

Naast ongetwijfeld vele andere, zijn ten minste twee aspecten van de uitspraak nog van belang.

Wat gaat de ILO er mee doen?

Die vraag is nog niet te beantwoorden. De Bestuursraad van de ILO, die om de Opinion heeft gevraagd, is in vergadering bijeen op 12 juni 2026. Dat is nog te vroeg om al tot een afgewogen oordeel over de Opinion van het Hof komen. De eerstvolgende vergadering is als gebruikelijk in november 2026. Dan zal naar verwachting een uitspraak over de Advisory Opinion van het IGH naar buiten komen. In de eerste twee weken van juni vindt in Genève als gebruikelijk de jaarlijkse vergadering van de ILO plaats, waar doorgaans vele duizenden gedelegeerden van de lidstaten en hun adviseurs samenkomen. Net als vrijwel alle Ministers van Sociale Zaken van de 187 lidstaten.

De Opinion van het Hof zal vast en zeker onderwerp van gesprek zijn in de wandelgangen.

Het Hof heeft zich niet uitgelaten over de modaliteiten van het stakingsrecht, noch over de mogelijke uitzonderingen. Dat was ook niet gevraagd. Maar die zijn voor de praktijk van alle dag wel het belangrijkste. Blijft de interpretatie daarover van de ILO supervisie-organen van kracht? Blijven de werkgevers aansturen op een verdeelde ILO? We gaan het zien eind van het jaar.

Wat is het belang van de Opinion voor Nederland?

Ons land kent, net als een aantal andere lidstaten van de ILO, geen stakingsrecht dat in de grondwet of in een specifieke nationale wet is vastgelegd.

⁴ Het Hof specificeert deze uitspraken in de laatste zeven bladzijden van de Opinion.

⁵ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN 1966. In het 'zuster'-Convenant over Burger- en Politie-

ke Rechten wordt staking niet met zoveel woorden genoemd bij het recht op verenigingsvrijheid, maar wel als zodanig geïnterpreteerd door de toezichtcommissie.

Stakingen die het gerechtvaardigde belang van vakbonden dienen, verdienen ook buiten cao-onderhandelingen de bescherming van Verdrag 87

Het is wel eens geprobeerd, maar de politiek kwam daar niet uit. Met name niet uit wat de uitzonderingen op het recht zouden moeten zijn: wie wel en wie niet, wanneer wel en wanneer niet etc.

Zo kwam dat vraagstuk in ons land terecht op het bord van de rechter. Die zich vervolgens als juridisch houvast beriep op artikel 6 lid 4 Europees Sociaal Handvest (ESH) van de Raad van Europa. Dat Verdragsartikel heeft directe werking in ons land, ook voor private partijen, op grond van artikel 92 Grondwet. Sinds de Hoge Raad dat in 1986 heeft beslist is het ESH de basis van ons stakingsrecht.⁶ ILO Verdrag 87 richt zich tot de lidstaten van de ILO, en heeft volgens onze Grondwet geen directe werking tussen private partijen.

Maar het Verdrag en de uitleg van de supervisieorganen van de ILO geeft wel een richtsnoer aan onze rechters, nu Nederland het Verdrag heeft geratificeerd. En bovendien, het supervisie-orgaan van het ESH, de Europese Commissie voor Sociale Rechten (ECSR) kijkt voor haar interpretaties ook weer naar Verdrag 87 en de uitleg daarvan door de ILO supervisie-organen. Voor de ECSR is de *Opinion* van het IGH ook van groot belang dus, en daarmee indirect voor Nederland.

En hier is nog een ander aspect van belang. In artikel 6 lid 4 ESH is het collectieve actierecht neergezet in het kader van collectieve onderhandelingen over een cao. Er vinden evenwel ook stakingen plaats buiten dat kader.

Bijvoorbeeld politieke stakingen tegen het voorgenomen of bestaande beleid van een regering. Denk aan de plannen van de vakbonden in Nederland om te staken tegen het plan van het kabinet-Jetten om de AOW, de WW en de WIA ingrijpend te wijzigen. Dergelijke stakingen vallen buiten het gebied van cao-overleg, en dan is artikel 6 lid 4 ESH minder relevant. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft hier wel uitgesproken over gedaan, op basis van artikel 11 EVRM, dat over verenigingsvrijheid handelt. Die uitspraken liggen in de internationale rechtsgeleerde literatuur onder kritiek omdat ze meer ruimte voor beperking laten dan de CFA van de ILO doet.⁷ De CFA heeft verschillende keren uitspraken gedaan over dergelijke politieke stakingen. Het uitgangspunt is dan dat die worden beschermd door Verdrag 87. Stakingen die het gerechtvaardigde belang van vakbonden dienen, verdienen ook buiten cao-onderhandelingen de bescherming van Verdrag 87. In die zin is het dat de *Opinion* van het Hof ook relevant is voor Nederland. •

⁶ HR 30 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9402 (NS), NJ 1986, 688, en later uitgewerkt in HR 31 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:3077 (*Enerco*), NJ 2015, 252 en HR 19 juni 2025, NJ 2015, 438 (*Amsta*). Zie uitgebreid en recent over

het Nederlands stakingsrecht: R. Hansma, *Een stakingswet voor deze eeuw*, WJS Uitgevers, 2025.

⁷ Zie bijvoorbeeld in J. Vogt e.a., *The Right to Strike in International Law*, Hart Publishing, 2021.