

ANNOTATIE

Goed nieuws: Hof van Justitie beschermt stakingsrecht voor de happy few

HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./ Europees Parlement)

Filip Dorssemont

1 Inleiding

Op 29 januari 2020 kwam het Hof van Justitie, meer bepaald het Gerecht, met goed nieuws voor stakingsland door een besluit te vernietigen van het Europees Parlement om een aantal tolken op te eisen.¹ Dit arrest is enkel onmiddellijk relevant voor EU-ambtenaren. Maatgevend was evenwel de interpretatie van het ‘prescribed by law’-vereiste dat in artikel 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) werd verankerd. Om die reden is dit arrest van belang voor alle in dit Handvest opgenomen grondrechten. Het arrest dient te worden gecontextualiseerd binnen het aparte stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen van het Europees Parlement, dat hier wordt vergeleken met de stelsels van andere Europese instellingen. Vervolgens wordt de interpretatie van het ‘prescribed by law’-vereiste in de context van het recht te staken vergeleken met de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gehanteerde interpretatie. Tot slot wordt ook opgekeken naar een olifant die in de kamer staat: de vraag of ambtenaren ‘bij wet’ een recht te staken kan worden ontzegd en of hun een minimum dienstverlening kan worden opgelegd. Een minimumdienstverlening *sensu lato* houdt in dat bepaalde taken door een beperkt aantal werknemers gewaarborgd worden omdat zonder deze waarborg levens, de gezondheid of de veiligheid van de bevolking in het gedrang komen, dan wel er gelet op de omvang en de duurtijd van de staking een nationale crisis dreigt die de normale levensomstandigheden bedreigt.² In het eerste geval spreekt men van essentiële diensten, in het tweede scenario van minimum dienstverlening *sensu stricto*. In een nabeschouwing wordt de vraag onderzocht hoe het Europees Parlement op deze verloren zaak kan en mag reageren.

1 HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./Europees Parlement).

2 International Labour Office, Freedom of Association Committee, Compilation of Decisions on the Committee on Freedom of Association, Genève: ILO, nr. 866.

Filip Dorssemont

2 Feiten

Het arrest van het Gerecht moet worden gekaderd in een aanslepend collectief arbeidsconflict tussen de tolken in loondienst van het Europese Parlement (EP) en deze Europese instelling. De directe aanleiding is een besluit van de secretaris-generaal d.d. 14 juli 2017 van het EP om de arbeidsvoorwaarden van de tolken en conferentietolken eenzijdig te wijzigen. De tenuitvoerlegging leidt tot onvrede en noopt het comité van vakorganisaties (Comité intersyndical, hierna: COMI) op 28 mei 2018 tot een stakingsaanzegging voor de periode van 5 juni tot en met 20 juli 2018. Het COMI stelt zich constructief op en geeft het personeel en de voorzitter van het EP aan welke maatregelen tot 14 juni 2018 in het kader van de staking zijn voorzien. Niettegenstaande het arrest dit niet verder verduidelijkt, lijkt deze demarche erop te zijn gericht om het EP toe te laten zijn werking te organiseren in de periode van de geplande staking. Het was een startschot tot een vorm van overleg over wat men een minimum dienstverlening zou kunnen noemen. Zo laat de directeur-generaal Personeelszaken van het EP aan het COMI een lijst toezenden met het aantal op te roepen tolken voor de periode van 12 tot en met 14 juni 2018, met het verzoek aan het COMI om uiterlijk op 11 juni 2018 om 14.00 uur eventuele opmerkingen van de vak- of beroepsorganisaties van het personeel van de instelling toe te sturen. Die opmerkingen worden op 9 en 11 juni 2018 doorgegeven aan de directeur-generaal Personeelszaken van het EP. Finaal roept de directeur-generaal Personeelszaken een aantal tolken en conferentietolken op voor de periode van 12 tot en met 14 juni 2018.

Voor de daaropvolgende zittingen van het EP (van 18 tot 22 juni en van 25 tot 27 juni 2018) worden vergelijkbare procedures gevolgd, die voor de data van die zittingen hebben geleid tot besluiten om tolken en conferentietolken op te roepen.

Wanneer op 25 juni 2018 het COMI de voorzitter van het EP meedeelt dat de stakingsaankondiging werd verlengd tot en met 14 september 2018, voltrekt zich een gelijkaardig overleg dat opnieuw leidt tot een eenzijdige vaststelling op 2 juli 2018 door de directeur-generaal Personeelszaken van de op te roepen tolken en conferentietolken voor 3 juli 2018.

3 Procedure

De opeisingen door de directeur-generaal Personeelszaken leidden tot wrevel. Die wrevel lijkt erop te wijzen dat die opeisingen niet spoorden met de desiderata ter zake van het COMI of/en dat de opgeëiste ambtenaren over die opeisingen misnoegd waren. Gelet op de evidente urgentie om de gevolgen van de opeisingen te neutraliseren, maakt een aantal tolken gebruik van een kortgedingprocedure om bij de voorzitter van het Gerecht de schorsing te vragen van de opeisingsbeslissingen van 2 en 3 juli 2018 en van de te verwachten opeisingsbeslissingen voor 5, 10 en 11 juli 2018. Dit verzoekschrift wordt ingeleid op 3 juli 2018 en in een beschikking van de voorzitter op 4 juli 2018 afgewezen wegens ten dele onontvankelijk

en voor het overige ongegrond.³ Het hier besproken arrest betreft een verzoek tot nietigverklaring dat diezelfde dag (3 juli 2018) werd ingeleid. Het verzoek tot nietigverklaring had in essentie betrekking op dezelfde besluiten waarvoor de schorsing werd gevraagd.

4 Arrest

In de lijn van de kortgedingbeschikking oordeelt het Gerecht dat enkel het verzoek tot vernietiging van de beslissing van 2 juli 2018 ontvankelijk is.⁴ Aangezien dit besluit enkel rechtstreeks gericht was tot 8 van de 31 verzoekers en slechts die adressaten raakte, werd het verzoek in hoofde van de andere tolken niet-ontvankelijk geacht.⁵ De bonden zelf waren overigens géén verzoekende partij, noch kwamen ze tussen. De Raad van de Europese Uniekwam wel tussen.

De verzoekende partijen verzochten de nietigverklaring op basis van drie middelen.⁶ Het eerste middel betrof de schending van de door het Handvest gewaarborgde rechten op collectieve actie en op informatie en raadpleging. Het tweede middel werd ontleend aan de onbevoegdheid van degene die de handeling heeft vastgesteld (de directeur-generaal Personeelszaken) en aan de schending van het rechtszekerheidsbeginsel. Het derde middel betrof de schending van het in artikel 47 Handvest bedoelde recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Het Gerecht had voldoende aan het eerste middel (artikel 28 Handvest) om het besluit te vernietigen, zodat die andere middelen niet aan bod kwamen.

De toepasselijkheid van artikel 28 Handvest in het onderhavig geschil werd niet betwist.⁷ Het Handvest is immers primair toepasselijk op de instellingen van de Europese Unie. Aangezien de opeising een beperking inhoudt van het recht op collectieve actie van de werknemers van een Europese instelling, stelt het Hof dat die beperking de toets van artikel 52 Handvest moet kunnen doorstaan. Artikel 52 stelt drie klassieke voorwaarden aan beperkingen van grondrechten.⁸ Beperkingen moeten bij wet worden gesteld (legaliteitstoets). Ze moeten aan een legitieme doelstelling beantwoorden, die ruim wordt gedefinieerd (legitimitéistoets). Tot slot is er een proportionaliteitstoets (evenredigheidsbeginsel). Artikel 52 refereert ook aan een Duits idee dat het *Kernbereich* van de bepaling ingevolge de beperkingen niet mag worden geschonden. Aangezien deze voorwaarden cumulatief zijn, volstaat een negatieve toets op een van die onderdelen om de onrechtmatigheid van een beperking van een grondrecht aan te tonen.⁹

Het Gerecht spitst zijn onderzoek toe op de eerste voorwaarde. Het moet vaststellen dat er géén afdoende juridische grondslag aanwezig was voor dergelijke

3 HvJ EU (Gerecht) 4 juli 2018, T-402/18 R (Aquino e.a./Europees Parlement).

4 HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./Europees Parlement), r.o. 46.

5 HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./Europees Parlement), r.o. 50.

6 HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./Europees Parlement), r.o. 51.

7 HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./Europees Parlement), r.o. 54.

8 HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./Europees Parlement), r.o. 58.

9 HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./Europees Parlement), r.o. 59.

opeising. Gelet op de afwezigheid van dergelijke grondslag, besloot het Hof tot de onrechtmatigheid van het opeisingsbesluit en vernietigde het.

Het Gerecht definieert een bij wet vastgestelde beperking als een beperking die berust op een 'rechtsgrondslag die voldoende duidelijk en nauwkeurig moet zijn, en een zekere bescherming moet bieden tegen eventueel willekeurig optreden van de administratie doordat in die rechtsgrondslag zelf de reikwijdte van de beperking op dit recht wordt omschreven'.¹⁰

Het Gerecht werpt eveneens het rechtszekerheidsbeginsel op 'dat volgens vaste rechtspraak onder meer betekent dat de gevolgen van rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, in het bijzonder wanneer die regels nadelig kunnen werken voor particulieren en ondernemingen'.¹¹

De door het EP en de tussenkomenende Europese Raad opgegeven juridische grondslagen hebben het Gerecht duidelijk niet kunnen overtuigen.

Artikel 55 van het Statuut¹² bepaalt weliswaar dat 'de ambtenaren in actieve dienst op ieder ogenblik ter beschikking van hun instelling staan', maar het Gerecht oordeelde dat deze norm niet kon worden gelezen als een beperking van het recht te staken. Het beantwoordde niet aan het criterium van een 'voldoende duidelijke en nauwkeurige wet waarin de reikwijdte van de beperking op de uitoefening van het betrokken recht wordt omschreven'.¹³

Evenmin kon volgens het Gerecht om die zelfde reden nuttig gebruik worden gemaakt van de vage norm van artikel 11 van het Statuut, dat bepaalt dat 'een ambtenaar bij het uitoefenen van zijn werkzaamheden en bij het bepalen van zijn gedrag uitsluitend de belangen van de Unie voor ogen houdt'.¹⁴

Er kon geen nuttig gebruik worden gemaakt van artikel 21 lid 1 van het Statuut, dat bepaalt dat 'ongeacht de rang welke hij in het ambtelijk bestel bekleedt, iedere ambtenaar verplicht is zijn meerderen bij te staan en van raad te dienen' en 'verantwoordelijk is voor de uitvoering van de taken welke hem zijn toevertrouwd'.¹⁵

Het Gerecht was niet overtuigd door een Kaderovereenkomst die werd gesloten tussen het EP en de vakbonden die het personeel van de instelling vertegenwoordigden.¹⁶ Artikel 8 van deze overeenkomst d.d. 12 juni 1990 bepaalt slechts dat de 'ondertekenende partijen er zich toe verbinden in een bij die overeenkomst te voegen protocol een bemiddelingsprocedure in te stellen die in geval van een werkonderbreking moet worden toegepast'. Een dergelijk protocol kwam nooit tot stand. Om die reden kon artikel 8 geen adequate grondslag vormen voor een beperking van het recht op collectieve actie.

10 HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./Europees Parlement), r.o. 66.

11 HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./Europees Parlement), r.o. 67.

12 Gedoeld wordt op de Staff Regulations: voor de tekst van de Staff Regulations: Verordening 31 (EEG), 11 (EGA), tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:01962R0031-20140501&from=EN>).

13 HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./Europees Parlement), r.o. 74.

14 HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./Europees Parlement), r.o. 79.

15 HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./Europees Parlement), r.o. 79.

16 HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./Europees Parlement), r.o. 76-78.

Hetzelfde geldt volgens het Gerecht voor de door de Raad aangevoerde vage norm van de zorgplicht die 'het evenwicht weerspiegelt tussen de wederzijdse rechten en verplichtingen in de relatie tussen het openbaar gezag en de personeelsleden van de openbare dienst en met name impliceert dat het gezag, wanneer het zich over de situatie van een ambtenaar uitspreekt, alle elementen die bepalend kunnen zijn voor zijn besluit, in aanmerking neemt en dat het hierbij niet alleen rekening houdt met het belang van de dienst, maar ook en met name met dat van de betrokken ambtenaar'.¹⁷

5 Bespreking

5.1 *Het stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen van de werknemers van de EU*

5.1.1 *Erkenning van de vakverenigingsvrijheid, maar stilzwijgen over het stakingsrecht*

De hier besproken uitspraak toont de onbetwiste meerwaarde aan van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie voor het stakingsrecht van de EU-ambtenaren. Een deelname aan een staking staat immers onvermijdelijk op gespannen voet met de uit een arbeidsverhouding voortvloeiende verplichting de arbeidstaak uit te voeren. Om die reden is een expliciete juridische grondslag voor het recht te staken essentieel. Bij afwezigheid van die grondslag botst een dergelijke praktijk onvermijdelijk met de uit de arbeidsverhoudingen voortvloeiende verplichtingen. De uit de arbeidsverhoudingen voortvloeiende rechten en plichten voor EU-ambtenaren liggen verankerd in de zogeheten Staff Regulations (het Statuut). Deze Staff Regulations laten het bestaan van enig recht te staken onvermeld.¹⁸ Wel wordt de vrijheid van vereniging erkend in artikel 24 *ter*.¹⁹

De meer specifieke term van vakverenigingsvrijheid wordt niet gebezigd, maar er wordt wel uitdrukkelijk verwezen naar een recht om lid te zijn van een vakbond. De toevoeging 'ter verdediging van de belangen van werknemers' zoals opgenomen in artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) ontbreekt. Dit is niet onbelangrijk, omdat het EHRM die passus in artikel 11 EVRM heeft gebruikt om de collectieve dimensie van de vakverenigingsvrijheid te ontwikkelen.²⁰ De erkenning van stakingsrecht ten faveure van de ambtenaren staat of valt dan ook met het Handvest. Dit Handvest verleent niet zomaar een grondwettelijke status aan het stakingsrecht, het introduceert dit stakingsrecht. Die situatie is dan ook formeel te vergelijken met de wijze waarop de

17 HvJ EU (Gerecht) 4 juli 2018, T-402/18 R (Aquino e.a./Europees Parlement), r.o. 80.

18 HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./Europees Parlement), r.o. 72. Voor de tekst van de Staff Regulations: Verordening 31 (E E G), 11 (E G A), tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:01962R0031-20140501&from=EN>).

19 'De ambtenaren hebben het recht van vereniging; zij kunnen met name lid zijn van vak- of beroepsorganisaties van Europese ambtenaren.'

20 Zie EHRM 27 oktober 1975, nr. 4464/70 (Syndicat national de la police belge/België); EHRM 21 november 2006, nr. 34503/97 (Demir en Baykara/Turkije).

Franse (1946) en de Italiaanse Grondwet (1948) het stakingsrecht in hun interne rechtsorde hebben geïntroduceerd. Niettegenstaande artikel 28 Handvest het recht op collectieve actie slechts erkent 'overeenkomstig het recht van de Unie', veronderstelt dit niet dat een andere norm dan artikel 28 Handvest noodzakelijk was om het bestaan van een recht te staken te erkennen. Zowel in de Franse als de Italiaanse Grondwet werd gerefereerd aan een dergelijke overeenstemming met wettelijke bepalingen die nooit op een systematische wijze werden uitgewerkt. Dit stilzwijgen is in die landen nooit een beletsel geweest om het recht te staken te waarborgen. Deze bepalingen hebben een onmiddellijke werking.

5.1.2 *Collectieve arbeidsvoorwaardenvorming*

Voor een juist begrip van het stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen moet worden opgemerkt dat de Staff Regulations (het Statuut) geenszins voorzien in een vorm van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming. De Staff Regulations zijn zelf het levendige bewijs van eenzijdige arbeidsvoorwaardenvorming. Ze worden immers eenzijdig door de EU-instellingen als werkgever vastgesteld. De vraag hoe dit te rijmen valt met de eveneens in artikel 28 Handvest voorziene vrijheid van collectief onderhandelen, dringt zich op. Een dergelijke vrijheid dwingt mijns inziens niet tot het aangaan van onderhandelingen. Ze veronderstelt evenwel dat de EU-instellingen minimaal toch een kader scheppen voor dergelijke onderhandelingen. Even verassend is de vaststelling dat het formeel niet de vakbonden zijn, maar wel het Staff Committee dat de te raadplegen actor vormt bij de vaststelling van wijzigingen van die Staff Regulations. Een beetje kniesoor zou daarbij kunnen opmerken dat de instelling van dit orgaan van werknemersvertegenwoordiging en de aan dat orgaan toevertrouwde inspraak de positie van vakbonden ondermijnen. Die vaststelling is problematisch in het licht van de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), die dit uitdrukkelijk verbieden.²¹ De Staff Regulations bevatten een bepaling die deze benadering nagenoeg op zijn kop zet. In artikel 10 *ter* wordt immers gesteld dat 'de in artikel 24 *ter* bedoelde vak- en beroepsorganisaties handelen in het algemeen belang van het personeel, *onverminderd* de statutaire bevoegdheden van de personeelscomités'.

De primauteit die de personeelscomités krijgen in de raadplegingsprocedures wordt nauwelijks getemperd door de in artikel 10 *ter* besloten bepaling dat 'de representatieve vak- en beroepsorganisaties over de in artikel 10 bedoelde voorstellen van de Commissie *kunnen* worden geraadpleegd'. Het betreft een bijna

21 Artikel 5 ILO Workers' representatives Convention, nr. 135: 'Where there exist in the same undertaking both trade union representatives and elected representatives, appropriate measures shall be taken, wherever necessary, to ensure that the existence of elected representatives is not used to undermine the position of the trade unions concerned or their representatives and to encourage co-operation on all relevant matters between the elected representatives and the trade unions concerned and their representatives.' Recommendation 94 concerning Consultation and Co-operation between Employers and Workers at the Level of the Undertaking: 'consultation on matters of mutual concern not within the scope of collective bargaining'. Recommendation 113 concerning Consultation and Co-operation between Public Authorities and Employers' and Workers' Organisations at the Industrial and National Levels: 'Such consultation and co-operation should not derogate from freedom of association or from the rights of employers' and workers' organisations, including their right of collective bargaining.'

overbodige bepaling. Men ziet immers niet in waarom de Commissie niet het recht zou hebben die vakorganisaties te raadplegen indien artikel 10 *ter* zou worden geschrapt. Die bepaling scheidt geen enkel afdwingbaar recht om te worden geraadpleegd.

De loutere vaststelling dat de vakbonden geen rol spelen bij de (onbestaande) klassieke collectieve arbeidsvoorwaardenregeling, betekent dan weer niet dat vakbonden helemaal geen rol spelen bij enige vorm van collectief overleg. Zo bepaalt artikel 24 *quater* van het Statuut:

‘Elke instelling kan met haar representatieve vak- en beroepsorganisaties overeenkomsten over haar personeel sluiten. Deze overeenkomsten mogen niet leiden tot wijziging van het Statuut of tot budgettaire verplichtingen, noch gevolgen hebben voor het functioneren van de betrokken instelling. De representatieve vak- en beroepsorganisaties waarmee dergelijke overeenkomsten gesloten worden, handelen in elke instelling met inachtneming van de statutaire bevoegdheden van het personeelscomité.’

5.1.3 Conventionele regeling van een stakingspraktijk

Niettegenstaande de krijtlijnen van het stelsel van collectieve arbeidsvoorwaarden in wat men de publieke sector van de Europese Unie zou kunnen noemen eenzijdig worden vastgesteld, heeft artikel 24 *quater* van het Statuut wel de basis gevormd voor de verdere uitbouw van het stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen op een wijze die complementair is aan de Staff Regulations.

Het is uitgerekend in die akkoorden dat een timide regeling kan worden ontwaard van een stakingsregulering die uit de aard van de overeenkomst slechts de contracterende partijen bindt. Men zou kunnen gewagen van ‘cao’s’ die enkel obligatoire bepalingen bevatten. Er is overigens geen juridisch kader voorhanden in deze Staff Regulations dat ruimte zou bieden voor de opname van normatieve bepalingen, laat staan van normatieve bepalingen die niet-leden van de vakbonden zouden kunnen binden.

De Europese Commissie en het EP hebben kaderakkoorden gesloten over het gebruik van het stakingswapen. Deze akkoorden werden niet gepubliceerd.

Het Accord Cadre dat de Commissie sloot, reguleert een fenomeen dat wordt omschreven als de ‘collectieve weigering om te werken’ (*collective refusal to work/cessation concertée du travail*). Het akkoord vermijdt het gebruik van het woord ‘staking’ (*grève*) en elke verwijzing naar een ‘recht te staken’.

Het beroep op een dergelijke collectieve actie wordt echter tot in de kleinste details geregeld. Het Kaderakkoord wijst de representatieve vakbonden aan als de instanties die een besluit kunnen nemen om tot dergelijke actie op te roepen en verplicht hen om alle middelen van de sociale dialoog uit te putten. Bovendien moeten zij een aanzegtermijn van ten minste vijf dagen in acht nemen.

Het Kaderakkoord roept op tot een ‘overleg’ over de lijst van de taken die in geval van een dergelijke staking moet worden gegarandeerd. Dit ‘overleg’ zal op een ad hoc basis plaatsvinden, na de kennisgeving. Het Kaderakkoord benadrukt dat deze taken verband houden met het waarborgen van de veiligheid (*sécurité*) van personen en goederen. Die taken kunnen dus worden gekwalificeerd als essentiële

diensten. De personen die belast zijn met deze taken kunnen worden verplicht (*réquisitionnement*) om deze diensten uit te voeren.

Het is overigens onduidelijk of de Commissie de bevoegdheid heeft om haar personeelsleden te verzoeken deze essentiële diensten te verrichten indien de representatieve vakbonden en de Commissie *niet* tot een akkoord komen.

Het Europees Parlement heeft een akkoord gesloten met de bonden waarin slechts één relevante bepaling opduikt. Artikel 8 bevat een 'obligatoir' engagement om in een protocolakkoord een verzoeningsprocedure vast te leggen in geval van een 'stopzetting van de arbeid' (*arrêt de travail*). Dit engagement werd nooit gehonoreerd. Een akkoord werd hierover nooit bereikt.²² Evenwel bevat het Kaderakkoord wel een belangrijke annex met bepalingen over stopzettingen van arbeid (*arrêts de travail*). In deze annex wordt een reeks regels beschreven die in grote mate lijken overeen te stemmen met het eerdergenoemde Kaderakkoord van de Commissie. De ondertekenende vakbonden zijn gekwalificeerd als de enige entiteiten die een oproep tot een staking kunnen doen en zijn verplicht alle middelen te gebruiken om een dergelijke gebeurtenis te voorkomen. De ondertekenende vakbonden zijn verplicht om een stakingsaanzegging te respecteren en niet te beginnen met de staking vooraleer de aanzegperiode van vijf dagen ten einde loopt. De afkoelingsperiode zal worden gebruikt om een oplossing te vinden. De genoemde bemiddeling moet op het niveau van het bureau van het EP plaatsvinden. Bovendien moeten het EP en de ondertekenende vakbonden naar aanleiding van de kennisgeving proberen een lijst van te garanderen taken op te stellen. Deze taken houden verband met de veiligheid van personen en goederen. Het is onduidelijk wat er moet gebeuren als er geen consensus over deze kwestie kan worden bereikt. Voor zover hier al een soort minimumregeling in kan worden gezien, valt hieruit niet af te leiden dat die ook voor tolken zou kunnen gelden, laat staan dat dit een basis zou kunnen vormen voor eenzijdige opeisingen. Het blijft evenwel merkwaardig dat het Gerecht deze bepalingen onbesproken laat. Een verklaring zou hierin kunnen bestaan dat niet valt in te zien hoe deze regeling de rechten zou kunnen aantasten van individuele ambtenaren die géén partij zijn bij dit akkoord.

Deze pudeur om het 's' woord (staking, strike) over de lippen te krijgen, houdt verband met de particulariteit dat een niet volstrekt invloedloze lidstaat het recht te staken aan zijn ambtenaren heeft ontzegd. Het betreft de Duitse Federale Staat. Geheel onomstreden is dit Duitse stakingsverbod voor ambtenaren niet. Zo dient een verzoekschrift voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens tegen Duitsland naar aanleiding van een arrest van het Bundesverfassungsgericht van 12 Juni 2018.²³

De Raad van de Europese Unie heeft nagelaten een akkoord te sluiten over de gevolgen van stopzettingen van de arbeid. Wel werd mij door de dienst personeelszaken van de Raad meegedeeld dat er een *gentlemens agreement* zou bestaan

22 HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./Europees Parlement), r.o. 77.

23 Zie in dit verband: F. Dorssemont, "The Streikverbot" in the German public service, challenged before the European Court of Human Rights, in E. Brameshuber, M. Friedrich & B. Karl, Festschrift F. Marhold, Wenen: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 2020, p. 471-480.

met de bonden opdat deze stakingen alleszins niet de werking van de topbijeenkomsten zouden verhinderen.

De enige instelling die op een expliciete wijze het recht te staken in haar Staff Regulations erkent en die een minimum dienstverlening introduceert binnen deze Regulations is de Europese Centrale Bank (ECB). Artikel 36 van Protocol nr. 4 van het Statuut van het Europese stelsel van centrale banken en van de ECB bepaalt dat 'the Governing Council, on a proposal from the Executive Board, shall lay down the conditions of employment of the staff of the ECB'. Artikel 8 van deze Employment Conditions luidt:

'The right to strike shall be subject to prior written notice from the organising body and to the maintenance of such minimum services as may be required by the Executive Board. The Staff Rules shall further specify these limitations.'

Zonder me uit te spreken over de conformiteit van deze regeling met het Handvest, is in casu wel sprake van een juridische grondslag voor een stelsel van opeisingen.

5.1.4 *Jurisprudentiële regeling van het recht te staken*

Het hier besproken arrest is historisch te noemen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft nooit eerder een standpunt ingenomen ten aanzien van de erkenning van het recht te staken van zijn ambtenaren. In een vroegere personeelszaak, *Acton e.a./Commissie*, oordeelde het Hof dat een stakende werknemer volgens een algemeen beginsel van het arbeidsrecht géén recht heeft op een vergoeding.²⁴ Het Hof voegde daar uitdrukkelijk en voorzichtig aan toe dat deze verklaring 'geenszins een besluit inhoudt met betrekking tot het bestaan van een stakingsrecht van een ambtenaar of met betrekking tot de nadere regels die van toepassing kunnen zijn op de uitoefening van een dergelijk recht'.²⁵ Aangezien het Hof van Justitie op het moment van die uitspraak (1975) nog niet kon verwijzen naar het op dat moment onbestaande Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, lag het ook niet in de lijn van de verwachting dat het Hof zou overgaan tot een praetoriaanse erkenning van het recht te staken. Merkwaardig genoeg waren de werknemers die het verzoek hadden ingeleid van oordeel dat een staking een 'onregelmatige afwezigheid' betrof en krachtens het statuut om die reden op hun vakantieverlof in mindering moest worden gebracht.²⁶ Het Hof weigerde in die redenering mee te gaan, zodat een inhouding op het salaris zich opdrong in plaats van een verlies van een vakantiedag. Uit het loutere feit dat het Hof weigerde een staking als een 'onregelmatige' afwezigheid te kwalificeren, mag geenszins worden afgeleid dat het Hof het bestaan van een recht te staken in dit arrest erkende. Het hier besproken arrest houdt een onbetwistbare erkenning in van het recht te staken. Die erkenning leidt tot een verplaatsing van de cursor. In

24 HvJ EU 18 maart 1975, C-44 (*Acton e.a./Commissie*), r.o. 12.

25 HvJ EU 18 maart 1975, C-44 (*Acton e.a./Commissie*), r.o. 14.

26 HvJ EU 18 maart 1975, C-44 (*Acton e.a./Commissie*), r.o. 17.

plaats van een zoektocht naar een grondslag van het recht te staken zal het Hof van Justitie in de toekomst worden gevraagd beperkingen van het stakingsrecht te toetsen aan de beperkingssystematiek van artikel 52 Handvest.

5.2 *Beperkingen van het recht te staken moeten 'prescribed by law' zijn*

Een eerste voorwaarde die aan dergelijke beperkingen wordt gesteld, is dat zij 'prescribed by law' moeten zijn. Het Hof vindt geen enkele juridische grondslag in het toepasselijke wetgevende kader die een beperking kan wettigen. Die omstandigheid wordt allicht verklaard doordat de Staff Regulations nooit werden aangepast aan de nieuwe juridische realiteit die ontstond na het in werking treden van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De situatie is vergelijkbaar met de problemen die nationale staten ondervonden toen zij via de doorwerking van het Europees Sociaal Handvest (ESH) en het EVRM plots overvallen werden met het feit dat hun ambtenaren een recht te staken hadden dat helemaal niet 'geregeld' bleek. Zo maakte Nederland een formeel voorbehoud bij de ratificatie van het ESH voor wat betreft de toepasselijkheid van artikel 6 ESH op het overheidspersoneel.²⁷ In België ging men er lange tijd van uit dat het ongeschreven 'continuïteitsbeginsel' zich verzette tegen een generiek stakingsrecht in de publieke sector. Bij de ratificatie van het ESH bleek dit ongeschreven beginsel geen bevredigende juridische grondslag meer te vormen om ambtenaren van een recht te staken te beroven. Het wettelijke arsenaal dat toeliet om bepaalde ambtenaren op te eisen was en is zeer fragmentair en zeer verouderd.²⁸

De houding van het EP, dat nagelaten heeft om een wetgevend kader uit te bouwen dat grenzen zou stellen aan het recht te staken, blijkt achteraf fataal. Het stellen van beperkingen aan het recht te staken veronderstelt immers dat men het recht te staken in een eerste tijd erkent. Dit was voor het EP een brug te ver. Een gevolg is dat men de mega-bres in de voorliggende procedure probeerde te stelpen met juridische bepalingen die uiteraard nooit die draagwijdte hebben gehad. Ze kwamen tot stand in een era waarin er géén stakingsrecht was.

Het lijkt aangewezen om dit 'prescribed by law'-vereiste van artikel 52 Handvest te vergelijken met de wijze waarop het EHRM het 'prescribed by law'-vereiste in zijn jurisprudentie toepast op beperkingen van het recht te staken. Immers, artikel 52 lid 3 dat stelt dat:

'Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.'²⁹

27 A.T.J.M. Jacobs, *Collectief Arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2017, p. 351.

28 R. Janvier e.a., *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Brugge: Die Keure 2021, p. 447-462.

29 Zie in verband met dit artikel: K. Loercher, *Interpretation and minimum level of Protection*, in F. Dorssemont e.a., *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment relation*, Oxford: Hart Publishing 2019, p. 145-147.

Het had daarom volgens mijn aanbeveling verdiend indien het Gerecht de interpretatie van 'bij wet vastgesteld' uitdrukkelijker had geënt op de interpretatie die het EHRM verleent aan die uitdrukking in tal van artikelen van het EVRM, in het bijzonder in artikel 11 EVRM. Dat de verzoekende partijen evenmin melding maakten van de reikwijdte van dit artikel diende het Gerecht niet te ontslaan van dergelijk onderzoek. De verzoekende partijen verwezen slechts naar de reikwijdte van fundamentele IAO-Conventies en de interpretatie die daaraan wordt verleend door het gezaghebbende Freedom of Association Committee (FAC).³⁰ Die verwijzing had overigens slechts tot doel om aan te tonen dat tolken niet konden worden beroofd van een recht te staken, omdat hun taak volgens de verzoekende partijen géén essentiële dienst betrof.

Het lijkt me duidelijk dat de relevantie van artikel 11 EVRM niet enkel geldt voor de vraag of tolken inderdaad titularis zijn van een recht te staken, maar bovenal *in welke mate en binnen welke perken* dit recht te staken kan worden beperkt. Die perken bepalen immers de *reikwijdte* van het in het artikel 11 EVRM op impliciete wijze verankerde grondrecht te staken.

Het EHRM heeft overigens in geen enkel arrest tot op heden erkend dat het recht te staken een wezenlijk middel (*essential means*) vormt om de belangen van werknemers te verdedigen.³¹ Het kwam in het arrest Hrvatski Lijecnicki Sindikat niet verder dan de vaststelling dat het 'the most powerful means' betrof.³² Die houding lijkt mij ongerijmd. Men ziet niet in waarom het meest effectieve middel om die reden niet essentieel was, terwijl aan minder effectieve middelen wel die status werd toegekend. Het Hof heeft evenwel in constante rechtspraak beperkingen van het stakingsrecht getoetst aan de beperkingssystematiek van artikel 11 lid 2 EVRM. De door het EHRM gegeven interpretatie van het 'prescribed by law'-vereiste lijkt me overigens naadloos aan te sluiten bij de door het Gerecht aangegeven reikwijdte van dit vereiste in artikel 52 lid 1. Hier wordt dan ook een kans gemist om uit te leggen dat het Gerecht moeilijk tot een andere interpretatie kon komen.

In de jurisprudentie van het EHRM over het stakingsrecht dook het probleem van het 'prescribed by law'-vereiste eerder op in de zaak Veniamin Tymoshenko/Oekraïne.³³ In deze zaak stond een rechterlijk stakingsverbod centraal dat een vakbond trof die een staking van het cabinepersoneel bij een Oekraïense luchtvaartmaatschappij wilde organiseren. Het EHRM stelde hoge eisen aan de kwaliteit van het wetgevend kader dat het recht te staken beperkte. Het had dan ook een probleem met een kwalijke antinomie in het Oekraïense recht. Krachtens een meer recente *lex generalis* gold dat het recht te staken slechts kon worden verboden 'if the cessation of work by employees endangers human life or health or the environment, or if it hinders prevention of a natural disaster, an accident, a catastrophe, an epidemic or an epizootic outbreak, or hampers rectification of

30 HvJ EU (Gerecht) 29 januari 2020, T-402/18 (Aquino e.a./Europees Parlement), r.o. 53.

31 Zie J.L.W. Broeksteeg & F. Dorssemont, Art. 11, in J.H. Gerards e.a., SDU Commentaar EVRM, Den Haag: Sdu 2020, p. 1321-1324.

32 EHRM 27 november 2014, nr. 36709 (Hrvatski Lijecnicki Sindikat/Kroatië).

33 EHRM 14 oktober 2014, nr. 48408/12 (Veniamin Tymoshenko/Oekraïne).

their consequences'. Dit was duidelijk niet het geval. Een oudere maar meer specifieke wet die op de transportsector betrekking had, bepaalde dan weer dat de staking niet enkel kon verboden worden indien het leven of de veiligheid in het geding was, maar ook 'where passenger transportation or maintenance of a continuous production cycle are concerned.' De Oekraïense Grondwet bood als hogere norm géén uitsluitel om deze antinomie bevredigend op te lossen. De Grondwet erkende het recht te staken, maar bepaalde dat de wetgever bepaalde stakingen kon verbieden. Het Hof herhaalde haar bekende credo dat beperkingen van de in artikel 11 verankerde rechten 'sufficiently clear and foreseeable' moeten zijn. In casu belette de antinomie dergelijke transparantie. Twee regels om antinomieën op te lossen (het primaat van de meer recente regel en het primaat van de meer specifieke) treden immers op heerlijke wijze in conflict, zodat de interpreter op zoek moet gaan naar een regel om conflicten op te lossen tussen regels die interne wetsconflicten bestrijden. Kunt u het nog volgen? Indien dit niet het geval is, hebt u begrepen waarom de wetgevende puinhoop onoorbare beperkingen stelde aan het recht te staken.

Voor de goede orde moet worden opgemerkt dat het begrip 'law' veel ruimer is dan het begrip 'wet' in de formele zin van het woord. De Franse taalversie van artikel 11 EVRM ('des restrictions prévues par la loi') is in dit opzicht zeer misleidend, omdat 'loi' in het Frans een veel beperktere reikwijdte heeft dan het Engelse 'law'. Uit de rechtspraak van het EHRM in arbeidsrechtelijke geschillen waarin beperkingen van conventionele grondrechten centraal stonden, bleek dat het Hof niet enkel formele, door parlementen gestemde wetten onder het begrip *law* brengt, maar eveneens beperkingen die voortvloeiden uit collectieve arbeidsovereenkomsten, individuele arbeidsovereenkomsten en arbeidsreglementen.³⁴ Moeilijker ligt mijns inziens de stelling dat niet op schrift gestelde regels, a fortiori 'mondelinge' regels die bij wijze van hypothese voldoende gekend zouden zijn, een bron van recht kunnen vormen die in staat zouden zijn grondrechten te beperken. Het hoeft geen betoog dat uit een bepaalde jurisprudentie ongeschreven beginselen kunnen worden afgeleid. Het EVRM houdt rekening met de diversiteit van Angelsaksische en continentale rechtsfamilies. Het arrest *Sunday Times/VK*³⁵ maakt dit duidelijk, maar kan mijns inziens niet worden gebruikt om te stellen dat een louter op een orale traditie of communicatie gebaseerde regel in een onderneming grondrechten mag beperken.³⁶ Rechtspraak wordt immers op schrift gesteld.³⁷ Het Franse woord 'loi' wordt traditioneel afgebakend ten aanzien van de notie van gebruiken. *Last but not least* wordt in de Engelse taalversie het woord 'prescribed' gebruikt. Dit komt van het Latijnse *prae-scribere, praescripti, praescriptum*. Het verwijst naar iets wat voor-geschreven is en niet enkel 'voorzien'.

34 F. Dorssemont, *The European Convention on Human Rights as a fountain of labour rights*, in J.R. Bellace & B. ter Haar (red.), *Research Handbook on Labour, Business and Human Rights Law*, Cheltenham: Edward Elgar 2019, p. 323-325.

35 EHRM 26 april 1979, nr. 65387/74 (*Sunday Times/VK*).

36 Contra: F. Kefer, *L'expression des convictions religieuses dans les relations de travail*, *Revue de droit social* 2017/3, p. 544.

37 A.Ph.C.M. Jaspers, *Nederlands stakingsrecht op een nieuw spoor*, Deventer: Kluwer 2004, p. 92.

Niettegenstaande artikel 52 lid 3 Handvest geen enkele verplichting inbouwt om het Handvest te interpreteren in het licht van daarmee corresponderende grondrechten van het ESH, mag eraan worden herinnerd dat artikel 6 ESH beperkingen aan in het ESH opgenomen grondrechten eveneens aan een ‘prescribed by law’ onderwerpt. In de *Digest of the case law* of the European Committee on Social Rights wordt dit begrip als volgt toegelicht:

‘Prescribed by law means by statutory law or any other text or case-law provided that the text is sufficiently clear i.e. that satisfy the requirements of precision and foreseeability implied by the concept of “prescribed by law”’.^{38,39}

In één beslissing gewezen op een collectieve klacht in verband met het recht op collectieve actie stond dit ‘prescribed by law’-vereiste centraal. De Belgische representatieve werknemersorganisaties en het Europees Vakverbond dienden in 2009 een collectieve klacht in tegen België.⁴⁰ Ze waren de mening toegedaan dat de grenzen die door de Belgische rechterlijke macht werden gesteld aan de mogelijkheid om stakingspiketten op te stellen en aan de activiteiten van die piketten, de perken van artikel G te buiten gingen. Hoewel de verzoekers in die klacht wel opmerkten dat die grenzen gebaseerd waren op kortgedingrechtspraak die op eenzijdig verzoekschrift tot stand kwam, werd door hen niet verdedigd dat de grenzen om die reden in strijd waren met artikel G ESH. Het Europees Comité voor Sociale Rechten ontkende niet dat kortgedingrechtspraak een bron kon zijn van voorgeschreven rechtsregels (‘prescribed law’), maar eiste dat die rechtspraak aan een standaard van procedurele billijkheid diende te voldoen (*équité procédurale*; *procedural fairness*). Het eenzijdig karakter van die procedure waarin de tegenpartij niet werd gehoord, miskende dat vereiste van procedurele billijkheid. Dit soort kortgedingrechtspraak kon om die reden géén bron zijn van recht.

5.3 *Quid stakingsverbod ambtenaren en minimum dienstverlening?*

Onvermijdelijk rijst de vraag of het stakingsrecht niet aan *sommige* ambtenaren kan worden ontzegd en of een minimum dienstverlening zou kunnen worden ingevoerd. Deze vraag wordt hier vanuit een grondrechtelijk standpunt bekeken. Een significant onderscheid tussen de formule van artikel 11 lid 2 EVRM, die specifiek ziet op de vrijheid van vereniging, én het horizontale artikel 52 Handvest betreft de door het EVRM in artikel 11 gebillijkte mogelijkheid dat ‘rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat’.

38 <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>, p. 234.

39 Zie over ‘prescribed by law’ in de context van het recht op collectieve actie in de zin van artikel 6 ESH: Jaspers 2004, p. 91-94.

40 ECSR 13 september 2011, Complaint nr. 59/2009 (European Trade Union Confederation (ETUC)/Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)/Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC)/Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB)/Belgium, r.o. 43-44.

Die formule duidt niet op in artikel 52 Handvest, dat immers op de beperkings-systematiek ziet van alle in het Handvest opgenomen grondrechten. Aangezien artikel 52 lid 3 Handvest ertoe noopt om de reikwijdte van de toegelaten beperkingen van de in het Handvest opgenomen grondrechten niet breder te interpreteren dan die in de beperkingssystematiek van het EVRM toegelaten zijn, is er geen grond voor een spill-over effect van de reikwijdte van het begrip ‘ambtenaren van de Staat’ in het EVRM richting EU. Men kan geen gebruik maken van het EVRM om de vrijheid van vakvereniging, inclusief het recht op collectieve actie, in andere instrumenten beperkter te interpreteren of meer verregaand te beperken dan op basis van die geïsoleerde instrumenten mogelijk is. Artikel 52 lid 3 Handvest houdt geenszins dergelijke beperkende interpretatie in. Artikel 53 EVRM verzet zich daarenboven tegen een dergelijk gebruik van het EVRM.

De in artikel 11 EVRM opgenomen mogelijkheid laat overigens geenszins toe om het stakingsrecht zonder meer aan een ambtenarenkorps te ontzeggen. Het ontzeggen van een grondrecht is iets anders dan een beperking.⁴¹ De notie beperking veronderstelt immers dat men in beginsel titularis is van een grondrecht. Evenmin kan uit de rechtspraak worden afgeleid dat die specifieke notie van rechtmatigheid anders moet worden ingevuld dan de algemene legitimiteitseis die in artikel 11 lid 2 EVRM wordt gesteld.⁴²

Het EHRM heeft in het arrest Enerji gerefereerd naar de ‘jurisprudentie’ van het FAC om te stellen dat het recht te staken een corollarium betrof van de vrijheid van vakvereniging, niettegenstaande het in het arrest RMT de reikwijdte van die referentie sterk relativeerde.⁴³ Dit mijlpaalarrest opende de deur voor een censuur van beperkingen van het stakingsrecht van ambtenaren. Evenwel mag worden opgemerkt dat artikel 11 EVRM uitdrukkelijk toelaat dat er rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van de vrijheid van vakvereniging van leden van de krijgsmacht, van de politie of van het *ambtelijk apparaat* van de Staat (*administration of the State*).

Het EHRM heeft in de zaak Demir and Baykara duidelijk gesteld dat dit begrip een autonome betekenis had. Het ging niet mee in de door de Turkse overheid verdedigde these dat gemeentelijke ambtenaren als ambtenaren van de staat konden worden aangezien.⁴⁴ In ditzelfde arrest heeft het EHRM eveneens gesteld dat het EVRM dient te worden geïnterpreteerd in het licht van *andere* mensenrechtelijke instrumenten en de door de relevante *supervisory bodies* gehuldigde interpretaties van deze instrumenten. Niettegenstaande het FAC geen redenen ziet om de ambtenaren de vakverenigingsvrijheid te ontzeggen, verzet dit standpunt zich niet tegen de mogelijkheid om aan sommige ambtenaren het recht te staken te ontzeggen. Het moet, buiten het hierna volgende geval van het stakingsverbod in essentiële diensten, wel degelijk gaan om ‘public servants exercising authority in

41 Zie Broeksteeg & Dorssemont 2020, p. 1302-1304.

42 Zie Broeksteeg & Dorssemont 2020, p. 1303-1304.

43 EHRM 21 april 2009, nr. 68959/01 (Enerji/Turkije); EHRM 8 april 2014, nr. 31045/10 (RMT/VK).

44 EHRM 21 november 2006, nr. 34503/97 (Demir en Baykara/Turkije).

the name of the State'.⁴⁵ Nu lijkt het me toch een uitgemaakte zaak dat tolken die in het Europees Parlement werken, geenszins gezag uitoefenen in naam van die instelling. In het beste geval vertalen zij de woorden van het gezag. Het FAC acht een beperking van het recht te staken eveneens oorbaar voor zover dit nodig is om zogeheten 'essentiële diensten veilig te stellen'. Het stelde dat het recht te staken mag worden beperkt voor ambtenaren 'in essential services in so far as a strike there could cause serious hardship to the national community and provided that the limitations are accompanied by certain compensatory guarantees'.⁴⁶ Het begrip 'hardship' mag niet te ruim worden geïnterpreteerd. Het FAC heeft die betekenis zelf verduidelijkt waar het stelt: 'To determine situations in which a strike could be prohibited, the criterion which has to be established is the existence of a clear and imminent threat to the life, personal safety or health of the whole or part of the population.'⁴⁷ Nu zijn er wel dodelijke woorden, maar door het wegvallen van de vertaling vallen zelden doden, al helemaal niet in een parlementair halfroond. Het is mijns inziens een uitgemaakte zaak dat tolkendiensten geen essentiële diensten uitmaken.

6 Epiloog

In de conclusie van het verzamelwerk 'The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation' stonden de editors van dit boek stil bij de vraag of het Handvest ruim tien jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon de hoge verwachtingen had ingelost. Er werd toen op ietwat cynische wijze geopperd dat vooral de werknemers van de EU-instellingen van dit Charter veel te verwachten hadden.⁴⁸ Enkel deze werknemers kunnen dit Charter rechtstreeks inroepen tegen hun werkgever. Bij afwezigheid van secundair unierecht over de staking is dit voor de 'gewone' werknemers in de private sector zonder meer onmogelijk. De Unie is niet bevoegd dergelijk secundair Unierecht uit te werken.⁴⁹ Er werd toen opgemerkt dat het bilan ook voor die EU-ambtenaren ontgoochelend was.⁵⁰ Voorafgaand aan het Charter werd het stakingsrecht doodgezwegen in de Staff Regulations en werden de arbeidsvoorwaarden eenzijdig vastgesteld. Tien jaar na datum blijven dergelijke vaststellingen overeind. Het arrest Aquino maakt evenwel duidelijk dat het Charter een einde kan maken aan een stelsel van eenzijdige opeisingen binnen de EU-ambtenarij bij afwezigheid van een duidelijk juridisch kader. Dit is een stap voorwaarts. Het Hof

45 International Labour Office, Freedom of Association Committee. Compilation of Decisions on the Committee on Freedom of Association, Genève: ILO, nr. 828.

46 International Labour Office, Freedom of Association Committee. Compilation of Decisions on the Committee on Freedom of Association, Genève: ILO, nr. 827.

47 International Labour Office, Freedom of Association Committee. Compilation of Decisions on the Committee on Freedom of Association, Genève: ILO, nr. 836.

48 F. Dorssemont e.a., Conclusions, in F. Dorssemont e.a., The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment relation, Oxford: Hart Publishing 2019, p. 638.

49 Artikel 153 (5) VWEU.

50 Dorssemont e.a 2019, p. 638.

erkent eveneens wat niet werd betwist: de ambtenaren hebben een recht op collectieve actie, in het bijzonder op een werkstaking.

In het Kaderakkoord blijkt dat een minimumdienstverlening overigens perfect op basis van een ad hoc consensuele afspraak tussen de bonden en het EP kan worden uitgewerkt in functie van de noden van de dienst, die uiteraard afhankelijk zijn van de agenda van de parlementaire zittingen. Zolang geen wettelijk kader wordt uitgebouwd, zal dit een onderhandeling zijn onder de flauwe schaduw van een annulatieprocedure die slechts (te) vele maanden later een gunstig resultaat kan opleveren. De interessante vraag is of de ambtenaren die worden geconfronteerd met een onwettig opeisingsbevel dit hangende een dergelijke procedure naast zich neer kunnen leggen zonder het risico te lopen op disciplinaire sancties. Mijns inziens kunnen dergelijke disciplinaire sancties uiteraard op hun beurt worden gecontesteerd. Er is immers niets mis met het niet respecteren van een onwettig bevel. *Ein solches Befehl ist kein Befehl.*

Het risico bestaat dat de instellingen in hun Staff Regulations uitdrukkelijk zullen voorzien dat ambtenaren eenzijdig kunnen worden opgeëist op basis van een eenzijdig bepaalde minimumdienstverlening. Formeel is dan aan het 'prescribed by law'-vereiste voldaan. Een dergelijke maatregel kan evenwel aanleiding geven tot een annulatieprocedure bij het Gerecht, waarbij onvermijdelijk de proportionaliteit van een dergelijke maatregel zal moeten worden getoetst. Het Gerecht zal daarbij de lat niet lager mogen leggen dan de bescherming van het recht te staken voor ambtenaren die in het EVRM zit ingebed. Daarbij zal ook de legitimiteits-toets moeten worden gerespecteerd die in artikel 11 EVRM ligt verankerd. De noden van de dienst figureren niet in artikel 11 EVRM. Het volstaat niet 'het algemeen belang' in te roepen. Zwaarwegende publieke rechtsgoederen zoals nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, bescherming van de gezondheid of de goede zeden en andere rechtsgoederen zoals de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen zullen moeten worden gemobiliseerd. Die doelstellingen lijken me voor het EP echt geen hout te snijden in het onderhavige dossier. Dit zou wel anders kunnen liggen indien men hard kan maken dat de disfunctie van het EP een aantasting inhoudt van de politieke rechten van de Europese burgers. Een te verre-gaande en te categorische opeising botst eveneens met het proportionaliteitsvereiste. Een structurele regeling wordt dan ook beter in een goed kaderakkoord of protocol verankerd. Een dergelijk akkoord zal mijns inziens nooit een individuele werknemer binden, wat ruimte biedt voor lekker spontane stakingen, die door een beetje reactionair snel als wild zullen worden weggezet. Aquino is om al die redenen niet het einde, maar slechts een begin. Zo rijst meer dan ooit de vraag of de eenzijdige vaststelling van collectieve arbeidsvoorwaarden wel te rijmen valt met de erkenning van het recht op collectief onderhandelen. Die vaststelling wringt des te sterker bij een algehele afwezigheid van een wettelijk kader voor cao-overleg over arbeidsvoorwaarden.