

Buitenlands- en internationaal recht

Prof. mr. F.J.L. Pennings¹

TRA 2026/63

Het belang van het IGH-Advies over IAO-Verdrag 87 voor het toezicht op de naleving en verdere ontwikkeling van het recht op staking

1. Inleiding

Op 21 mei 2026 heeft het Internationaal Gerechtshof (IGH) advies uitgebracht over de vraag of het recht op staking beschermd wordt door IAO-Verdrag 87 betreffende de vrijheid van vakvereniging en de bescherming van het vakverenigingsrecht.² De meerderheid van de leden van het Hof beantwoordde deze vraag bevestigend.

De vraag was gerezen naar aanleiding van een dispuut binnen de IAO over de interpretatie van Verdrag 87 door het Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, hierna Comité van Deskundigen. Dit Comité beoordeelt periodiek, op basis van door de lidstaten ingestuurde rapportages en opmerkingen van werkgevers- en werknemersorganisaties, of ze de IAO-verdragen goed naleven; hierbij geeft het ook interpretaties van verdragsbepalingen.

De IAO kent nog een tweede comité dat van belang is voor het toezicht op naleving van verdragen, het zgn. Conference Committee on the Application of Standards (hierna: Comité voor de normen). Dit Comité bestaat uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en van regeringen; het bespreekt met name de ernstigere nalevingsproblemen die zijn geconstateerd door het Comité van Deskundigen. Daarnaast bespreekt het Comité voor de normen ook de rapporten van landen over hoe ze de Verklaring inzake Fundamentele Beginselen en Rechten op het Werk naleven en bevorderen (zie par. 4). Het legt vervolgens zijn conclusies hierover ter bespreking en goedkeuring voor aan de Algemene Vergadering van de IAO. Daarmee is dit tweede comité het kanaal waarlangs interpretaties van het Comité van Deskundigen aan de Algemene Vergadering worden voorgelegd. Alle rapporten en oordelen van het Comité van Deskundigen worden overigens ook los hiervan gepubliceerd en ter kennis van de lidstaten gebracht.

In 1992 heeft het Comité van Deskundigen verklaard dat het recht om te staken door Verdrag 87 beschermd wordt. De werkgeversvertegenwoordigers in het Comité voor de normen hebben deze interpretatie echter aangevochten. Ze betwijfelen tevens of het Comité van Deskundigen wel de bevoegdheid heeft om Verdrag 87 te interpreteren. Vervolgens weigerden ze om zaken betreffende dit verdrag te behandelen in het Comité voor de normen, waarop de werkzaamheden van dat comité tot stilstand zijn gekomen. Het geschil leidde aldus tot wat de IAO een 'institutionele crisis' noemt.

Na jarenlange vruchteloze pogingen om via onderhandelingen tot een oplossing te komen, besloot de Governing Body (het Bestuur) van de IAO om over deze kwestie een advies van het IGH te vragen.

2. De door het Hof gevolgde interpretatie

In zijn Advies maakt het Hof voor zijn interpretatie gebruik van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht (WVV), met name artikel 31 en 32 WVV.

2.1 Volgens art. 31 dient de uitlegging te goeder trouw te geschieden overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het Verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het Verdrag

Deze methode vraagt allereerst een tekstuele interpretatie van Verdrag 87. Dit Verdrag bepaalt in art. 2 dat de werknemers en de werkgevers, zonder enig onderscheid, het recht hebben zonder voorafgaande goedkeuring organisaties op te richten van hun eigen keuze, alsmede het recht daarvan lid te worden. Art. 3 luidt dat de werknemers- en werkgeversorganisaties het recht hebben hun statuten en reglementen op te stellen, vrij zijn hun vertegenwoordigers te kiezen, hun organisatie en werkzaamheden in te richten en hun werkprogramma's te formuleren.

Deze, en ook andere artikelen van Verdrag 87 noemen het recht op staking dus niet. Dit is een belangrijk argument van de werkgevers tegen een interpretatie van het Verdrag waarin het recht op staking erkend wordt. Het Hof verwierpt echter de redenering dat het recht op staking op grond dat het niet genoemd wordt in het Verdrag, niet onder Verdrag 87 kan vallen. Volgens zijn vaste jurisprudentie betekent de afwezigheid van een expliciete verdragsbepaling over een bepaald onderwerp niet dat dit onderwerp buiten het bereik van het verdrag valt. Het onderwerp valt daar slechts buiten indien alle betreffende bepalingen, hun context en het doel en de strekking van het verdrag daarop wijzen (Advies, r.o. 68).

Het Hof verwijst vervolgens naar art. 10 van Verdrag 87, dat een organisatie waarop het Verdrag betrekking heeft definieert als elke organisatie van werknemers of werkgevers die de bevordering en verdediging van hun belangen nastreeft.

Uit artikel 2, 3 en 10 volgt, als deze artikelen te goeder trouw en in overeenstemming met hun gewone betekenis worden uitgelegd, dat Verdrag 87 werknemers en werkgevers het recht geeft om organisaties op te richten met het doel hun respectievelijke belangen te bevorderen en te verdedigen, aldus het Hof. Hieronder is inbegrepen het organiseren van hun activiteiten en

programma's om dat doel te bereiken. Verdrag 87 definieert niet de termen 'activiteiten' en 'programma's', zo erkent het Hof. Onder de gewone betekenis van deze woorden vallen echter elke activiteit resp. een reeks geplande activiteiten om een doel te bereiken, waaronder ook stakingen (r.o. 70).

2.2 Bij de interpretatie van verdragsbepalingen dient ook rekening te worden gehouden met andere internationale overeenkomsten

Conform art. 31, lid 3, sub c WVV dient bij de interpretatie van een verdrag ook rekening te worden gehouden met 'iedere ter zake dienende regel van het volkenrecht die op de betrekkingen tussen de partijen kan worden toegepast'. Het Hof wijst op het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), beide van de VN. Art. 8, lid 1, sub d IVESCR beschermt het stakingsrecht uitdrukkelijk, waarbij lid 3 van dit artikel verwijst naar IAO-Verdrag 87. Art. 22 IVBPR beschermt wel de vrijheid van vereniging, maar noemt het recht op staking niet expliciet; het Mensenrechtencomité heeft echter al 25 jaar lang geoordeeld dat onder dit artikel ook het recht op staking valt (r.o. 91).

Het Hof merkt vervolgens op dat het niet nodig is voor een beroep op 'andere regels van het volkenrecht' ter uitlegging van een verdragsbepaling dat alle partijen aan die andere regels gebonden zijn. Het is voldoende dat de betreffende verdragen een gemeenschappelijk begrip van bepaalde artikelen van het te interpreteren verdrag weergeven.

Slechts acht staten die Verdrag 87 hebben geratificeerd zijn geen partij bij het IVESCR en zeven staten die partij zijn bij Verdrag 87, hebben het IVBPR niet geratificeerd. Vier staten die Verdrag 87 hebben geratificeerd, zijn bij geen van beide VN-verdragen partij. Zij hebben echter verklaard, zo heeft het Comité van Deskundigen in zijn rapporten vermeld, geen bezwaar te hebben tegen de interpretatie dat Verdrag 87 het stakingsrecht beschermt (Advies r.o. 94).

Het Hof concludeert vervolgens dat een interpretatie die de relevante bepalingen van het internationaal recht, neergelegd in het IVESCR en het IVBPR, in beschouwing neemt, betekent dat de bescherming van het recht op staking onderdeel is van de bescherming van het recht op vakvereniging die uit Verdrag 87 volgt (r.o. 98).

2.3 Aanvullende middelen van interpretatie kunnen gehanteerd worden: art. 32 WVV

Hiermee is de vraag beantwoord die aan het Hof was gesteld. Het Hof voegt hier vervolgens nog een verwijzing naar art. 32 WVV aan toe, als aanvullend interpretatiemiddel. Dit artikel bepaalt dat voor interpretatie ook een beroep kan worden gedaan op aanvullende middelen van uitlegging, in het bijzonder de voorbereidende werkzaamheden en de omstandigheden waaronder het verdrag is gesloten.

De travaux préparatoires van Verdrag 87 blijken echter geen doorslaggevende argumenten op te leveren over de in geding zijnde vraag. Wat het stakingsrecht betreft, be-

treffen zij namelijk in hoofdzaak het stakingsrecht van werknemers in de publieke sector; zij behandelen niet het stakingsrecht in het algemeen. Omdat er ten tijde van de voorbereiding van Verdrag 87 verschillen van mening waren, werd besloten geen bepaling over het stakingsrecht op te nemen in Verdrag 87. De voorbereidende documenten worden daarom door het Hof niet van belang geacht voor de aan hem gestelde vraag.

2.4 Regionale instrumenten als aanvullende middelen voor de uitlegging van verdragen

Art. 32 WVV bepaalt dat in het bijzonder naar de voorbereidende stukken kan worden gekeken. Het Hof beargumenteert op basis van deze formulering dat het zich hier niet toe hoeft te beperken. Het bespreekt vervolgens hoe het recht op staking in regionale mensenrechtelijke instrumenten is opgenomen.

Nederlandse beoefenaars van het arbeidsrecht zullen bekend zijn met de invloed van verdragen van de Raad van Europa op het recht op collectieve acties. Interessant voor hen is dat in het Advies van het IGH ook veel minder bekende regionale verdragen worden genoemd, zoals het Afrikaanse Handvest voor mensen- en volkenrechten, de Pretoria Declaratie over economische, sociale en culturele rechten in Afrika, en het Southern African Development Community Handvest van Fundamentele Sociale Rechten. Al deze instrumenten noemen het recht op staking als onderdeel van het recht op vakvereniging of als afzonderlijk recht. Ook het Arabisch Handvest voor de Rechten van de Mens beschermt het recht op staking.

In dit opzicht zijn deze verklaringen en handvesten moderner dan het EVRM. Dit verdrag noemt het recht op staking immers niet. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft echter wel uit art. 11 EVRM (vrijheid van vereniging) het recht op staken afgeleid: zie bijvoorbeeld *Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkije*.³ In dit arrest merkt het EHRM op dat de toezichtsorganen van de IAO het recht op staking als een 'corollaire indissociable', een onlosmakelijk uitvloeisel, van het recht op vakvereniging, zoals beschermd door IAO-Verdrag 87, hebben erkend (r.o. 24). De verwijzing door het IGH naar het arrest van het EHRM brengt ons dus terug bij de door werkgevers omstreden interpretatie van het Comité van Deskundigen. Dat het EHRM die interpretatie onderschrijft en erkent is uiteraard van grote betekenis; dat bevestigt immers dat de interpretatie breed gedragen wordt.

3. Betekenis van het Advies voor de IAO

De conclusie van het Hof is niet nieuw; in interpretaties door andere internationale organen werd het verband tussen vakverenigingsvrijheid en het recht op collectieve actie immers al aangenomen.

Wel zijn het brede, mondiale overzicht van de bescherming van het stakingsrecht en de methode waarop het Hof tot zijn interpretatie komt nuttig. Hiermee is immers vastgelegd dat de interpretatie dat het stakingsrecht voortvloeit uit het recht van vakvereniging niet een aberratie is van een comité waarvan de bevoegdheid om het verdrag te interpreteren kan worden betwijfeld.

Belangrijk is voorts dat het Advies een antwoord geeft op de vraag die de IAO al lange tijd verlamt. In die crisis werd de legitimiteit van het Comité van Deskundigen in twijfel getrokken en was de beoordeling van inbreuken op het stakingsrecht opgeschort.

Het Hof gaat uitdrukkelijk niet in op de precieze inhoud, reikwijdte en voorwaarden voor de uitoefening van het stakingsrecht. Dat was ook niet aan het Hof gevraagd. M.i. is het ook beter dat die vragen worden beantwoord door een orgaan als het Comité van Deskundigen. Dit kan rekening houden met specifieke situaties in landen en kan zijn standpunten eventueel bijstellen. Die flexibiliteit is er niet wanneer de voorwaarden voor het stakingsrecht in dit Advies zouden zijn vastgelegd. Gelet op het grote aantal rapporten over verdragen dat het Comité van Deskundigen elk jaar moet verwerken, zou een beroep op het Hof om dit voortaan te gaan doen onwenselijk zijn.

Het Hof heeft zich ook niet uitgesproken over de bevoegdheid van het Comité van Deskundigen om de reikwijdte van het stakingsrecht nader in te vullen. Die vraag was weliswaar aanvankelijk meegenomen in het verzoek, maar is vervolgens door de Governing Body geschrapt uit de vraagstelling. Het Hof heeft in ieder geval niet uitgesproken dat het Comité van Deskundigen niet bevoegd zou zijn.⁴ Inhoudelijk volgt het Hof bovendien de interpretatie van dit Comité, dat het recht op staking volgt uit Verdrag 87. Het lijkt me dat het Advies impliceert dat het Comité van Deskundigen de IAO-normen kan blijven interpreteren.

Het Hof schrijft niet te kunnen speculeren over de gevolgen van zijn Advies voor de interne verhoudingen binnen de IAO. Hoe het verder gaat moet inderdaad nog worden afgewacht. Zowel de werkgevers- als werknemersorganisaties roepen op tot constructief overleg om tot een oplossing te komen.⁵

4. Implicaties van het Advies voor toezicht op en ontwikkeling van het stakingsrecht

De lezer zal zich afvragen welke juridische betekenis dit advies heeft, nu het recht op staking toch al in andere internationale verdragen is vastgelegd en veel landen deze verdragen ondertekend hebben.

In een publicatie van de International Organisation of Employers (het secretariaat van de werkgeversgroep bij de IAO), tezamen met een Vereniging van Advocaten (IBA), wordt gesteld dat de werkgeversgroep bij de IAO wel het recht op staking erkent. De werkgevers kunnen zich er echter niet in vinden dat het Comité van Deskundigen de inhoud van dit recht beoordeelt. Dat wordt als het belangrijkste pijnpunt genoemd.⁶ Het rapport beoogt dat het Comité van Deskundigen geen formele bevoegdheid heeft voor zijn interpretaties; landen die het recht op staking erkennen, moeten zelf de inhoud van dit recht kunnen bepalen.

In de jaarlijkse rapporten van de International Trade Union Confederation (ITUC – het Internationaal Vakverbond)⁷ worden echter vele voorbeelden gegeven van regelingen en/of praktijken waarmee het recht op staking ernstig wordt beperkt, ook in landen die het

recht op staking zeggen te erkennen. Dat gebeurt o.a. door zware procedurele voorwaarden voor stakingen te stellen, lange afkoelperiodes te verlangen en door het toepassen van strafrecht, bij bijvoorbeeld (weg)blokkades. Ook kennen ze soms vele categorieën werknemers die niet mogen staken en/of hanteren ze een zeer ruime definitie van de zgn. essentiële diensten waarbij niet gestaakt mag worden. In het rapport worden ook landen van de EU genoemd die het recht op staking zouden ondermijnen.

Ook als een land verklaard heeft dat het het recht op staking erkent, dan is dat dus geen garantie dat dit recht ook daadwerkelijk beschermd wordt. Zoals we zagen, zijn er inmiddels ook verschillende regionale verdragen die het recht erkennen, maar de ITUC-rapporten bekritisieren met name de zware schendingen in Afrika en Azië.

Toezicht op naleving door een IAO-orgaan heeft daarom een belangrijke toegevoegde waarde. Inmiddels hebben 158 IAO-lidstaten Verdrag 87 geratificeerd, en deze landen kunnen op basis van het Advies aangesproken worden op hoe ze omgaan met het stakingsrecht.

Voorts is van belang dat de IAO de Verklaring inzake Fundamentele Principes en Rechten op het Werk heeft aangenomen. Daarin is vastgelegd dat alle lidstaten de principes inzake de daarin genoemde fundamentele rechten moeten naleven, promoten en verwezenlijken, ook al hebben ze de daarmee corresponderende verdragen niet geratificeerd. Het lidmaatschap van de IAO is hiervoor dus voldoende.

Onder deze fundamentele rechten vallen ook de vrijheid van vakvereniging en het recht om collectief te onderhandelen. De IAO-lidstaten die verdragen met de in de Verklaring opgenomen fundamentele rechten nog niet hebben geratificeerd, moeten jaarlijks over hun inspanningen rapporteren. Deze rapporten worden in het Comité voor de normen besproken. Dat geldt derhalve ook voor het recht op vakvereniging en collectief onderhandelen.

Het Advies van het IGH impliceert dat ook inbreuken op het recht op staking hieronder vallen en het Comité voor de normen deze weer moet gaan bespreken.

Zo wordt helderder waarom werkgevers in het Comité voor de normen zich zo sterk tegen de gewraakte interpretatie van Verdrag 87 hebben verzet. Nu bevestigd is dat het recht op staking verbonden is met het recht op vereniging, kunnen dus ook lidstaten die Verdrag 87 niet geratificeerd hebben, en zelfs zij die bij geen enkel verdrag over staking partij zijn, aangesproken worden op hoe ze met stakingen omgaan.

Er is wel discussie mogelijk over de vraag of het naleven van 'de principes' die voorwerp uitmaken van een verdrag, betekent dat aan alle bepalingen van dat verdrag, en de interpretatie daarvan door het Comité van Deskundigen, voldaan moet worden.⁸ De inhoud van fundamentele rechten kan echter niet enkel door de betreffende lidstaat zelf worden ingevuld. Dat blijkt al uit de voorbeelden uit de genoemde ITUC-rapporten,⁹ die aantonen hoe het recht op staking in de praktijk onder-

mijnd kan worden. Normering op internationaal niveau is daarom van essentiële betekenis. Hierbij zullen interpretaties als van het Comité van Deskundigen van groot belang zijn.

Het Advies is ook van belang voor normen die zijn opgenomen in verklaringen over corporate social responsibility, in codes of conduct van ondernemingen, international framework agreements en handelsverdragen. Deze behelzen vaak verwijzingen naar internationale arbeidsnormen, zoals de genoemde IAO-Verklaring inzake Fundamentele Principes en Rechten en de oordelen daarover door IAO-organen. Ook de UN Global Compact-verklaring, die ondernemingen kunnen onderschrijven, verwijst hiernaar.¹⁰

Het rapport van de Internationale Werkgeversorganisatie gaat uitgebreid in op deze doorwerking¹¹ en spreekt de vrees uit dat een multinationale onderneming die een vestiging heeft in een land waar staking wordt verboden of belemmerd, erop aangesproken kan worden als ze profiteert van, of zich verschuilt achter de inperking van staking in dat land. Als bijvoorbeeld een onderneming de autoriteiten (politie) in zou schakelen om een staking te breken, zou ze daar ook in andere landen op aangesproken kunnen worden. Ook een nationale rechter zou gebruik kunnen maken van de interpretatie van het Comité van Deskundigen in een geschil over de naleving van de normen waaraan de onderneming zich verbonden heeft, aldus het rapport.

Ten slotte kan nog worden gewezen op de doorwerking van internationale arbeidsnormen bij aanbestedingen. In Aanbestedingsrichtlijn 2014/24 is bepaald dat de lidstaten passende maatregelen nemen om te waarborgen dat de ondernemers bij de uitvoering van de overheidsopdrachten voldoen aan de toepasselijke verplichtingen op het gebied van het milieu-, sociaal en arbeidsrecht uit hoofde van het Unierecht (...) of uit hoofde van de in bijlage X vermelde bepalingen van internationaal milieu-, sociaal en arbeidsrecht.¹² In deze Bijlage wordt ook IAO-Verdrag 87 vermeld.

In het ITUC-rapport worden ook EU-lidstaten vermeld die ernstige inbreuken zouden maken op het stakingsrecht. De genoemde bepaling uit de Richtlijn zou door

andere lidstaten aangegrepen kunnen worden om hier wat aan te doen. Ze kunnen, in feite zegt de Richtlijn: moeten, bepalen dat ondernemingen die een opdracht in het kader van een aanbesteed project uitvoeren (ook ondernemingen uit de landen die het stakingsrecht onvoldoende blijken te respecteren), zich houden aan fundamentele normen, zoals het stakingsrecht. Hierbij werken IAO-interpretaties door.

Een dergelijk appel kunnen en moeten weliswaar ook de IAO, EU of Raad van Europa doen op staten die de normen schenden. Een aanpak waarin individuele bedrijven geconfronteerd worden met de gevolgen als fundamentele arbeidsnormen worden geschonden kan hierbij echter een belangrijke aanvulling zijn.¹³ Er ontstaat dan ook druk van anderen af. Het rapport van de werkgeversorganisatie laat zien dat deze druk serieus genomen wordt en toont zo, waarschijnlijk onbedoeld, mogelijkheden om ook op ondernemingsniveau naleving van fundamentele rechten te bevorderen.

Het Advies laat zien dat internationaal arbeidsrecht zich ook ontwikkelt doordat rechterlijke colleges en toezichtorganen internationale verdragen en interpretaties daarvan in samenhang met elkaar zien. Een verdrag kan prachtig geformuleerde normen hebben, maar onvoldoende handhavingsmogelijkheden om ze waar te maken. Een ander verdrag bevat wel handhavings- en toezichtsinstrumenten, maar vager geformuleerde normen. Het tweede verdrag kan dan, door verwijzingen naar ratificaties en interpretaties van het eerste verdrag, met inzet van zijn handhavingsbepalingen de ontwikkeling van dat fundamentele recht verder helpen.

In het IGH-Advies zien we dat het grote aantal ratificaties van het IVESCR en IVBPR, die het recht op staking erkennen, bijdraagt aan de interpretatie van IAO-Verdrag 87, terwijl dat laatste verdrag juist een goed ontwikkeld toezichtsmechanisme heeft. Vervolgens kunnen door verwijzingen naar dat laatste Verdrag in gedragscodes voor ondernemingen, ook individuele ondernemingen hierop aangesproken worden. Hierdoor ontwikkelen fundamentele arbeidsnormen zich, op verschillende niveaus, geleidelijk verder.

¹ Emeritus-hoogleraar sociaal recht aan de Universiteit Utrecht. ↩

² icj-cij.org. ↩

³ EHRM 21 april 2009, Application no. 68959/01. ↩

⁴ Het Comité heeft geen bevoegdheid op basis van de IAO-Constitutie om verdragen te interpreteren, maar Resoluties van de Governing Body (Dagelijks Bestuur) hebben het Comité al sinds de jaren 30 opgedragen te onderzoeken hoe lidstaten IAO-verdragen toepassen. Bij deze taak is het onvermijdelijk dat ze de betreffende Verdragen ook interpreteren. Zie J. Agustí-Panareda & K. Curtis, 'The authoritative Role of the ILO Committee of Experts', in: J. Brudney & J. Bellace (red.), *The Law and Practice of the International Labour Organization*, Cheltenham: Edward Elgar 2026, p. 96-113. ↩

⁵ Zie voor een overzicht van de procedure ook Y. Janssens, 'Het stakingsrecht onder IAO-Verdrag nr. 87: het doek valt met het advies van het Internationaal Gerechtshof', *Arbeidsrecht journal* 2026. Of het doek echt gevallen is, moeten we overigens nog afwachten. ↩

⁶ International Bar Association and International organization of Employers, *International Labour Standards in the Contemporary Global Economy*, ibanet.org. ↩

⁷ Meest recent ITUC, *2026 ITUC Global Rights Index. The world's worst countries for workers* (ituc-csi.org). ↩

⁸ Zie over deze kwestie o.a. het debat tussen P. Alston, 'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime', *EJIL* 2004, 15(3), p. 457-521 en F. Maupain, 'Revitalization Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights', *EJIL* 2005, 16(3), p. 439-465. ↩

⁹ Zie noot 7. ↩

¹⁰ Zie over deze instrumenten en ontwikkelingen op dit terrein ook D. van Thiel, *Fundamental Labour Standards and the Shift from International to Transnational Labour Law: Countervailing Power in the Globalised World of Work* (Meijers-reeks), Leiden 2025. ↩

¹¹ Zie noot 6. ↩

¹² Zie over de relatie tussen arbeidsnormen en aanbesteding ook T.S. Huisjes, *Naar een inclusief aanbestedingsbeleid binnen de sociale markteconomie*, Den Haag: Boom 2025. ↩

¹³ Zie ook Van Thiel (noot 10) die de mogelijkheden en beperkingen van deze normering bespreekt. ↩