ANTILLIAANS ARBEIDSRECHT

DOOR MR B. DE GAAY FORTMAN

De stof voor dit opstel zal grotendeels ontleend worden aan een verleden jaar op Curaçao verschenen boek van Mr M. F. da Costa Gomez, dat hij *Naar nieuw arbeidsrecht* heeft genoemd. Het boek heeft een voorgeschiedenis, daarin ten dele opgenomen, die ik de lezers van het Sociaal Maandblad Arbeid niet wil onthouden.

In 1933 werd in het Antilliaanse wetboek van strafrecht wat overhaast en tegen een ietwat geheimzinnige achtergrond (men zie De West-Indische Gids 15de jrg. blz. 241 e.v.) een artikel 138*bis* opgenomen, dat strafbaar stelde het teweegbrengen of bevorderen van staking ter verstoring van de openbare orde of ter ontwrichting van de maatschappelijke orde. In 1952, na een „verfoeilijke en onverantwoordelijke staking bij een van de oliemaatschappijen op Aruba", zoals in de Statenvergadering onweersproken gezegd werd, en nog eens in 1954 werd deze bepaling gewijzigd, de eerste maal om een betere aanpassing aan de bestaande rechtsbehoeften te krijgen, in 1954 met de toelichting, dat het onder de bestaande redactie „zeer moeilijk zo niet praktisch uitgesloten" was een veroordeling te krijgen. Beide wijzigingen kwamen tot stand onder de regeringsraad-Da Costa Gomez en op diens initiatief. De bepaling eiste sedert voor strafbaarheid van de overtreder diens wetenschap of redelijk vermoeden, dat van zijn optreden verstoring van de openbare orde of ontwrichting van de eilandelijke of landshuishouding het waarschijnlijk gevolg zou zijn.

In september 1955 brak op Curaçao een staking uit bij de Mijnmaatschappij Curaçao, die van haar 550 werknemers 20 buitenlandse werkkrachten had ontslagen. De pas opgerichte United miners union of Curaçao kwam in het geweer, en de erkenning van deze bond werd (mede) doel der staking. Een brandstichting had ten gevolge, dat drie leiders van de bond werden gearresteerd onder verdenking van uitlokking tot overtreding van de genoemde bepaling. Dit was 20 oktober 1955. Elf dagen later diende een Statenlid een voorstel in tot schrapping van het artikel met de niet verhulde bedoeling de voortzetting der vervolging te doen staken. Vóór de openbare behandeling van dit voorstel werden in eerste aanleg de vakbondsbestuurders berecht, waarbij volgens persberichten de dagvaarding als „innerlijk tegenstrijdig" werd nietig verklaard. Het Openbaar ministerie moest op last van de minister van Justitie het ingesteld hoger beroep intrekken.

Het boek van de heer Da Costa Gomez dient zich aan als een rede, gehouden in de Statenvergadering bij de behandeling van bovengenoemd voorstel. In feite is hier sprake van een geschrift, dat op de dag der vergadering aan de leden werd toegezonden en door de voorzitter gezegd werd door op-

neming als bijlage bij de notulen geacht te kunnen worden te zijn uitgesproken. Iemand heeft uitgerekend, dat de rede tien uur zou geduurd hebben.

Het eerste gedeelte van het boek is een verdediging van het initiatiefvoorstel. Artikel 138*bis* zou volgens de heer Gomez geen enkele praktische of juridische betekenis hebben, maar een garantienorm tegenover het buitenland zijn, die ook in andere verordeningen betreffende de verhouding tussen werkgever en werknemer opgenomen had kunen zijn. Het betoog is niet sterk, want met de schrapping vervalt dan toch maar die „garantienorm"; de opmerking, dat de eis van wetenschap of vermoeden bij de overtreder dat verstoring van de orde of ontwrichting van de huishouding het waarschijnlijk gevolg van zijn optreden zal zijn, geen „juridische" betekenis heeft naast het vereiste van het gevolg, is zeker aanvechtbaar, omdat dit vereiste uit het artikel niet volgt.

Sterker is het betoog, dat artikel 138*bis* niet in strijd is met artikel 8 van het verdrag betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht, op welke grond de voorsteller zijn voorstel had doen steunen, en bepaald vernietigend is het oordeel over een te elfder ure voorgesteld nieuw artikel 297*bis*, in de titel der misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid, ter bescherming van werkwilligen en stakers. Het is te begrijpen, dat de voorsteller, staande de vergadering, „gaarne" aangreep een amendement om dit nieuwe artikel maar weer uit het voorstel te lichten.

De schrapping van artikel 138*bis* werd aangenomen met 17 tegen 3 stemmen; tot de voorstemmers behoorden de heer Gomez en de zijnen.

Met zijn opmerking, dat het oude artikel 138*bis* niets te maken heeft met gewone werkstakingen als middel tot verkrijging van betere arbeidsvoorwaarden en met zijn bestrijding van het voorgestelde artikel 297*bis* heeft de schrijver de materie gebracht in de sfeer van het arbeidsrecht, die hij liefst buiten die van het Wetboek van strafrecht wil houden. In die lijn zet hij zijn betoog voort.

Ondanks het voorschrift van zoveel mogelijk overeenkomstige regeling van de Antilliaanse en de Nederlandse wetboeken zijn de Nederlandse Antillen op dit stuk achtergebleven. Tot 1940 is daar blijven gelden de fatale bepaling van artikel 1638 Ned. B.W. (1614 N.A.) omtrent het „geloof" van de rechter op het woord van de „meester" met alle aankleve daarvan. De Ongevallen- en Ziekteregelingen zijn van 1936. In de laatste wereldoorlog zijn door de gouverneur enige maatregelen genomen, uitgaande van de eisen der openbare orde, o.a. een Bedrijvenbesluit 1941 met verplichte arbeid in de bedrijven, voor de oorlogvoering van belang, die nog gedurende of na de oorlogvoering zijn ingetrokken.

Na de oorlog kwamen tot stand de Stuwadoorslandsverordening, de Arbeidsbureaulandsverordening (arbeidsbemiddeling), de Regeling Havencentrale, de Arbeidsgeschillenlandsverordening (met strafbaarstelling van staking gedurende de zogenaamde afkoelingstijd), alles in 1946, de Loonregeling (1947), de Arbeidsregeling 1952 (verbod van kinderarbeid en van

nachtarbeid van vrouwen en jeugdige personen; arbeidsduur. Vooral de Regeling Havencentrale heeft de aandacht van de schrijver. Hij noemt haar „een unieke landsverordening" met enkele kenmerken van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945, en zegt, dat zij, voor zover hem bekend, „uitstekend" heeft gewerkt. Uitvoeriger nog wordt de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 besproken. Lezing van bladzijde 41 tot 48 geeft de lezer een goed inzicht in de bestaande wetgeving en het zal de deskundige lezer niet moeilijk vallen vergelijking met de Nederlandse wetgeving te maken. Mr Gomez ziet principiële verschillen: in de Nederlandse Antillen heerst nog „wel overwogen" de oude liberale gedachte van volstrekte vrijheid van de arbeid, slechts hier en daar doorbroken, terwijl men in Nederland de staking wil uitbannen, hoewel men, aldus de schrijver, dit wapen als middel tot een doel nu reeds aan de werknemers wil ontnemen. Ook is in Nederland binnen de strakke omlijsting van het gebonden loon en de beoogde medezeggenschap in de bedrijven het op dit stuk betrekking hebbende Burgerlijk wetboek onder de beheersing gekomen van de overheid in het B.B.A. en regeling van het ontslagrecht.

Mr Da Costa Gomez geeft dan een korte beschrijving van de geschiedenis der vakorganisatie. In 1919 werd de R.-K. Volksbond Curaçao opgericht, die een aantal vakorganisaties in het leven riep. Van de werkzaamheden van deze bond wordt gezegd, dat hij zich bewoog op het gebied van de arbeidsbemiddeling en tussenkomst verleende bij arbeidsconflicten en cursussen aan arbeiders gaf. Het in 1922 opgerichte weekblad La Union bestaat nòg als uitgave van de Curaçaose R.-K. Volksbond. In 1934 werd de algemene R.-K. Arbeidersbond opgericht, die later in de eerstgenoemde bond overging. Na een kwijnend bestaan — er kwamen kort vóór de oorlog nog een Ambtenarenbond en een bond van gouvernementswerklieden bij — heeft eerst na de oorlog de vakorganisatie een zekere vlucht genomen. Georganiseerd zijn thans chauffeurs, bakkers, motorbootwerkers, metaalbewerkers, bouwarbeiders, werknemers in het bioscoopbedrijf, havenarbeiders, autobuschauffeurs, ambachtslieden, koopvaardij-kapiteins en -officieren, werknemers in het oliebedrijf, in het fosfaatbedrijf, stuwadoors en havendienstenpersoneel, vervoer- en transportbedrijven. Als werkzaam op Aruba worden een viertal vakbonden met name genoemd. Aan werkgeverszijde wordt als enige de Stichting Scheepvaartvereniging Curaçao, in 1950 opgericht, genoemd. De aandacht wordt gevestigd op de rapporten van Ir R. Verwey, in 1937 en 1938 aan het bestuur der Nederlandse Antillen uitgebracht, op de belangstelling, die in de Staten voor deze materie ging bestaan en de invloed van de politieke partijen op de vakbonden. Bij 4 grote ondernemingen zijn werknemersraden krachtens de Arbeidsgeschillenlandsverordening 1946 gekomen, die verdienstelijk werk zouden hebben verricht. Die bij de C.P.I.M. heeft zelfs een eigen orgaan, *Noticiero*. In de praktijk der grote bedrijven wordt dikwijls ten gunste van de arbeiders afgeweken van de wettelijke bepalingen.

Nu de politieke hervormingen die veel energie opeisten, tot stand zijn gekomen, acht Mr Gomez het de hoogste tijd om zich te bezinnen „op het be-

staande ongebreidelde stakingsrecht" en te streven naar „doelbewuste beheerste sociale ontwikkeling".

De schrijver (of zou ik moeten zeggen: de redenaar?) komt daarom in het derde hoofdstuk tot zijn betoog over de wijze, waarop hij de ontwikkeling van het arbeidsrecht in de Nederlandse Antillen verder zou willen zien. *Sociale omwenteling of dynamische ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen op bestaande grondslagen* heeft hij het hoofdstuk genoemd.

Hij verwijst naar Porto-Rico, een land, dat naar zijn inzien in meer dan een opzicht overeenkomst vertoont met de Nederlandse Antillen. Beider „potentieel" (geen kapitaal, geen grondstoffen, geen financieel krachtige vakverenigingen) laat een economische oorlogvoering niet toe. Daar zoekt men de oplossing in de arbeidsvrede, een vast en behoorlijk loon, en een regelmatige, niet onderbroken produktie van goederen en dienstverlening.

De verhouding werkgever-werknemer is een beslissend onderdeel van het arbeidsrecht. Hiervan uitgaande, beveelt Mr Gomez aan overneming van de bepalingen over *ontslagrecht*, in 1954 in het Nederlandse Burgerlijk wetboek opgenomen, en van de *collectieve arbeidsovereenkomst*. Wat de laatste betreft acht hij de nog zwakke organisatie van vele vakverenigingen geen bezwaar (maar later zegt hij het toch weer mogelijk te achten, dat de grote ondernemingen huiverig zullen zijn om met de nog niet voldoende geoutilleerde werknemersorganisaties in zee te gaan), daar de meeste aangesloten zijn bij een van de twee grote vakcentrales en, voor zoveel nodig, de buitenlandse arbeidersorganisaties aan de lokale vakbonden steun zullen verlenen. Dit laatste lijkt niet in overeenstemming met wat op een volgende bladzijde wordt gezegd: „Willen wij op deze eilanden ons eigen leven leiden, dan dienen wij ervoor zorg te dragen, dat een ander geen aanleiding vindt zich in onze zaken te mengen". De lezer zou wel gaarne wat meer willen weten van die arbeidersorganisaties en hun gebrek aan kapitaalkracht; er worden op Curaçao en Aruba toch goede lonen verdiend. Het onderwerp der Nederlands-Antilliaanse vakorganisatie is een studie waard.

In de derde plaats wordt voorgesteld de *Arbeidsgeschillenregeling* sluitend te maken door, als de landsbemiddelaar niet slaagt, de uiteindelijke oplossing van elk arbeidsconflict, dat aanleiding tot staking of uitsluiting kan geven, ter beslechting op te dragen aan het Hof van Justitie. Met name wenst de schrijver niet een afzonderlijk gerecht voor arbeidsgeschillen, „aangezien de instelling van een dergelijk gerecht mogelijkerwijs op het politieke vlak zal komen te liggen". Deze vrees lijkt inderdaad niet ongegrond, maar aan de door hem voorgestelde oplossing zit m.i. meer vast, dan de heer Gomez voorziet.

Tevens wordt voorgesteld een verdere ontwikkeling der werknemersraden (opgenomen in de laatstgenoemde verordening met als doel de behartiging van de werknemersbelangen in de ondernemingen, art. 2) in de richting van bedrijfsraden, waarin de directies ook zitting hebben, op paritaire basis. Mr Da Costa Gomez vertelt, dat de tegenwoordige ontwikkeling reeds daarheen gaat, en wijst op de L(ago) E(mployee's) C(ouncil) bij de petroleum op Aruba. Hij geeft een ontwerp van een Bedrijfsradenlandsverordening,

waarin ook het ontwerpen van loonregelingen tot de taak van de bedrijfsraden behoort en de verordenende bevoegdheid, die in Nederland nooit bereikt is.

Een onderwerp dat met het door hem behandelde in nauw verband staat is dat der vreemde arbeidskrachten, dat thans van twee zijden is geregeld, deels door de landsregering en deels door de eilandelijke regeringen. Ook voor de oplossing van dit vraagstuk is een verordening ontworpen.

Hieraan moet nog toegevoegd, dat de schrijver zeer beslist niet een regeling wenst als in het Buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen is neergelegd. Hij meent, dat dit in de Antilliaanse sfeer niet past.

Het is te verstaan, dat de schrijver die veel studie aan zijn geschrift ten grondslag heeft gelegd, gaarne mondelinge of schriftelijke gedachtenwisseling daarover wenst, maar het verwijt, dat hij hierbij aan de Statenleden doet is onbillijk. De Statenvergadering, waarin het voorstel tot afschaffing van artikel 138*bis* Wetboek van strafrecht werd behandeld, bood daartoe geen gelegenheid. Een voorstel tot schorsing van de beraadslagingen ten einde de leden gelegenheid te geven, van het onderhavige geschrift kennis te nemen, werd afgestemd en de heer Da Costa Gomez stemde er tegen.

Het is nu bijna een jaar geleden, dat deze zaak aan de orde werd gesteld. Ook in de pers is nog geen reactie vernomen. Beurs- en Nieuwsberichten nam een groot deel van het boek zonder commentaar in zijn kolommen op. De tegenwoordige regering heeft, voor zover mij bekend, nog geen blijk gegeven van belangstelling voor een uitbouw van het arbeidsrecht. Toch leest men af en toe berichten, die de vraag doen stellen of hier enig periculum in mora is. Aan het einde van het vorig jaar brak een bakkersstaking op Curaçao uit en op Aruba trachtte een twee jaar oude vakbond van arbeiders in het petroleumbedrijf, de P.W.F.A., het werk van de eerder genoemde L.E.C., ook door de heer Da Costa Gomez geprezen, te ondermijnen. Documentacion, het orgaan van de Nationale volkspartij, die door Mr Da Costa Gomez wordt geleid, bevatte 7 september 1956 een artikel over de verkiezingen voor de werknemersraad van de Curaçaose petroleumindustriemaatschappij, dat op zekere onrust wijst. Men zou zich kunnen afvragen, of er, wanneer de regering voor de in de hier geschetste of andere richting gaande ontwikkeling van het arbeidsrecht de tijd niet gekomen acht, geen reden is voor parlementair initiatief. De beantwoording van deze vraag is niet eenvoudig. Met de heer Gomez ben ik het geheel eens, dat deze materie zoveel mogelijk buiten de „politiek" moet worden gehouden.

Het boek van Dr M. F. Da Costa Gomez *Naar nieuw arbeidsrecht*, telt 157 bladzijden, waarvan 33 bijlagen. Het is op Curaçao gedrukt en werd aan de redactie van het Sociaal Maandblad Arbeid toegezonden door de n.v. G. C. T. van Dorp & Co. te 's-Gravenhage. Bij navraag bleek de prijs te zijn *f* 8,25.