

**HET HOF VAN JUSTITIE VAN SURINAME**

In de zaak van

**DE BOND VAN LERAREN,**

gevestigd en kantoorhoudende te Paramaribo,  
appellant,  
gemachtigde: G.R. Sewcharan, advocaat,

tegen

**DE STAAT SURINAME,**

meer in het bijzonder het Ministerie van Onderwijs en Volksontwikkeling,  
zetelende te Paramaribo,  
geïntimeerde,  
gemachtigde: mr. F.F.P. Truideman, advocaat,

inzake het hoger beroep van het door de kantonrechter van het eerste kanton uitgesproken vonnis in kort geding van 8 maart 2004 (A.R. 040835) tussen appellant (hierna "BVL" te noemen) als gedaagde en geïntimeerde (hierna "de Staat" te noemen) als eiser,

spreekt de Fungerend-President, in Naam van de Republiek, het navolgende vonnis uit.

**Het procesverloop in hoger beroep**

Het procesverloop blijkt uit de volgende processtukken:

- de verklaring van de griffier van 9 maart 2004 waaruit blijkt dat BVL op die datum hoger beroep heeft ingesteld;
- pleitnota d.d. 15 mei 2009;
- antwoord pleitnota d.d. 19 juni 2009;
- repliek pleitnota d.d. 17 juli 2009;
- dupliek pleitnota d.d. 2 oktober 2009.

**De beoordeling**

1. In rechtsoverweging 3 van het bestreden vonnis heeft de kantonrechter vastgesteld van welke feiten in dit geding wordt uitgegaan. Deze door de kantonrechter vastgestelde feiten, die in hoger beroep niet zijn betwist, vormen ook in hoger beroep het uitgangspunt. Het gaat in dit kort geding om het volgende.

1.1. BVL behartigt als vakvereniging de belangen op het gebied van de arbeidsvoorwaarden van leraren verbonden aan onderwijsinstellingen op VOS-niveau, de docenten verbonden aan het Instituut voor de Opleiding van Leraren (IOL), de Academie voor Hoger Kunst en Cultuur Onderwijs (AHKCO) en de directeurs van het Voortgezet Onderwijs op Seniorenni-

veau (VOS). Het gaat, voor wat het VOS-niveau betreft, om 17 tot 20 onderwijsinstellingen die, met uitzondering van het Christelijk Pedagogisch Instituut (CPI), onder beheer van de Staat staan.

1.2. Onderhandelingen tussen BVL en de Staat omtrent de bezoldiging hebben geleid tot de totstandkoming van een overeenkomst op 22 januari 1998. De secundaire arbeidsvoorwaarden waarop de overeenkomst betrekking had betreffen, voor zover thans van belang, de representatietoelage, de partiële onkostenvergoeding voor permanente educatie en de vervoerstoelage voor praktijkdocenten (hierna "de toelagen" te noemen).

1.3. Artikel 2 van de slotbepalingen van de overeenkomst (IV.2) luidt:  
"Tussen partijen bestaat er overeenstemming dat bij wijziging van de omstandigheden die aan de totstandkoming van deze overeenkomst ten grondslag hebben gelegen, welke omstandigheden indien vooraf bekend tot een ander resultaat zouden hebben geleid, partijen wederom in overleg zullen treden."

1.4. Blijkens artikel 3 van de slotbepalingen (IV.3) is de overeenkomst aangegaan voor de duur van 18 maanden, ingaande 1 januari 1998. Artikel 5 van de slotbepalingen (IV.5) luidt:  
"Deze overeenkomst wordt na expiratie geacht stilzwijgend te zijn voortgezet zolang tussen partijen geen overeenstemming is bereikt omtrent de alsdan bestaande onderhandelingspunten."

1.5. Op 25 maart 1998 is tussen de Staat en de Federatie van Organisaties van Leerkrachten (Fols) een overeenkomst tot stand gekomen betreffende, onder meer, bezoldiging en onderwijstoelage.

1.6. Op 26 april 1999 is tussen de Staat enerzijds en de Centrale van Landsdienaren Organisaties (CLO) en BVL anderzijds, deze laatste gesteund door de Fols, een overeenkomst tot stand gekomen naar aanleiding waarvan - uiteindelijk - aan het Bureau Tjon A Hung in de loop van 2003 opdracht is verstrekt tot het aanbieden van een methodisch systeem voor de waardering van functies in de overheidsorganisatie en het ontwikkelen van een beloningsstructuur voor de overheid ter realisering van een evenwichtig beloningsbeleid.

1.7. In 2001 heeft BVL een eisenpakket bij de Staat ingediend, waarin de in rechtsoverweging 1.2 bedoelde toelagen niet expliciet aan de orde zijn gesteld. Wel is de wens te kennen gegeven dat op alle toelagen een inflatiecorrectie wordt toegepast.

1.8. In een vergadering met de minister van onderwijs op 13 juni 2003 is overeengekomen dat er een commissie zou worden geïnstalleerd waarin vertegenwoordigers van BVL, van het ministerie van binnenlandse zaken en van het ministerie van onderwijs zitting zouden nemen zulks teneinde te bespreken op welke wijze het wensenpakket gerealiseerd zou kunnen worden.

1.9. Installatie van een commissie zoals zojuist bedoeld heeft niet plaatsgevonden. BVL heeft op 17 oktober 2003 een spoedbrief gericht aan de minister van onderwijs teneinde de gesprekken te doen hervatten. Op deze brief is niet gereageerd, waarna bij brief van 1 de-

cember 2003 de Vice-President van de Republiek Suriname is gevraagd een spoedige oplossing te bewerkstelligen.

1.10. Op 5 en 8 januari hebben besprekingen plaatsgevonden met de minister van onderwijs. Op 15 januari 2004 heeft die minister medegedeeld dat hij geen mandaat had om met betrekking tot de toelagen zelfstandig op te treden.

1.11 BVL heeft zich bij brief van 16 januari 2004 tot de regering van de Republiek Suriname gericht. In die brief stelt BVL, voor zover thans van belang, dat de onderwijstoelagen sinds 1998 niet meer zijn aangepast, dat de prijzen van goederen en diensten gemiddeld aanzienlijk zijn gestegen en dat de toelagen inmiddels ontoereikend zijn voor het doel waarvoor deze zijn toegekend. In de brief wordt voorts gesteld dat de leden van BVL uiting hebben gegeven aan de wens om niet later dan op 30 januari 2004 tot een aanvaardbare oplossing te komen.

1.12. BVL heeft op 30 januari 2004 een algemene ledenvergadering gehouden, tijdens welke vergadering besloten is actie te voeren. Op 3 februari 2004 zijn de leraren op initiatief van BVL van 10.00 tot 13.00 uur in vergadering geweest. Er is publiekelijk bekend gemaakt dat die actie voor één dag zou gelden. Op 4, 5, 6 en 9 februari 2004 is tussen 10.00 en 11.00 uur op een aantal scholen informatie verstrekt over de ontstane situatie rond de gesprekken van BVL met de regering. Na 11.00 uur is op de gebruikelijke wijze gewerkt. Op 12 en 13 februari 2004 is wederom op initiatief van BVL op de verschillende onderwijsinstellingen door de docenten vergaderd. Vóór 10.00 uur is normaal les gegeven. Vanaf 17 februari 2004 zijn de leden van de bond op zijn initiatief continu in beraad gegaan en hebben zij geen lessen meer gegeven.

2.1. De Staat heeft - na rectificatie van zijn eis - gevorderd:

- a. BVL dan wel diens leden te gelasten om binnen 24 uur na de uitspraak van het te wijzen vonnis het onderwijsproces voort te zetten volgens het gebruikelijke arbeidsrooster en zich te onthouden van elke handeling die verstoring van het arbeidsproces meebrengt;
- b. BVL dan wel diens leden te gelasten om binnen 24 uur na de uitspraak van het te wijzen vonnis de onderhandelingen met de Staat, na ontvangst van het rapport van Bureau Tjon A Hung, voort te zetten totdat voor het ontstane probleem een oplossing is gevonden;

een en ander op straffe van verbeurte van een dwangsom van SRD. 2.000,- per dag.

De Staat heeft ter onderbouwing van zijn vordering aangevoerd, kort weergegeven, dat BVL, gelet op de bereidheid van de Staat om over de geschilpunten met BVL te onderhandelen en om ter zake daarvan tot een oplossing te komen, jegens hem onrechtmatig handelt door de leden aan te zetten tot die acties, zulks gezien de ernstige gevolgen van de collectieve acties voor studenten en leerlingen.

BVL heeft gemotiveerd verweer gevoerd tegen de vordering.

2.2. Bij het bestreden vonnis van 8 maart 2004 heeft de kantonrechter de hiervoor onder a weergegeven vordering toegewezen, zonder oplegging van een dwangsom, en de onder b weergegeven vordering afgewezen, zulks met compensatie van de proceskosten. De kantonrechter heeft daartoe (onder meer) het volgende overwogen (kort weergegeven):

- Vanaf 3 februari 2004 is er sprake geweest van werkonderbrekingen en vanaf 17 februari 2004 van een algehele werkstaking. Het initiatief dan wel het oproepen tot beide vormen van collectieve acties door vakorganisaties is op grond van artikel 33 van de Grondwet in beginsel geoorloofd, zij het dat bijkomende omstandigheden dat initiatief of die oproep onrechtmatig kunnen doen zijn.
- De door BVL aan artikel IV.2 van de overeenkomst van 22 januari 1998 gegeven uitleg, namelijk dat de inflatie en/of koopkrachtvermindering die na het sluiten van die overeenkomst hebben plaatsgevonden ertoe noopt om opnieuw over de toelagen te onderhandelen, is voorshands niet aannemelijk. De belangrijkste rechtvaardiging die BVL voor de door haar op touw gezette acties heeft gegeven, namelijk de verplichting tot onderhandeling die voor de Staat uit artikel IV.2 van de overeenkomst zou voortvloeien, is daarom ondeugdelijk. Door desondanks in genoemd artikel de voornaamste rechtvaardiging voor de collectieve acties te zoeken heeft BVL die acties niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.
- De mogelijkheden van BVL om met de Staat over de toelagen in onderhandeling te treden waren nog niet uitgeput op het moment dat BVL met haar acties aanving. BVL had een kort geding tegen de Staat kunnen entameren teneinde deze te dwingen (opnieuw) met BVL in onderhandeling te treden.
- Ervan uitgaande dat de staking voor onbepaalde tijd is aangekondigd, is niet onaannemelijk dat binnen niet al te lange tijd een moment wordt bereikt waarop de alsdan opgelopen leer-/studieachterstand niet meer kan worden ingehaald en het schooljaar als verloren moet worden beschouwd. Een staking voor onbepaalde tijd brengt aldus aan de studenten bij de verschillende onderwijsinstellingen, die zelf inzake het geschil tussen partijen geen invloed kunnen uitoefenen, onevenredige schade toe in verhouding tot de - op zichzelf gerechtvaardigde - belangen van BVL.
- Voorgaande feiten en omstandigheden maken de collectieve acties naar het oordeel van de kantonrechter onrechtmatig, zodat de onder a weergegeven vordering toewijsbaar is.
- Omdat er voor BVL geen rechtsplicht bestaat om met de Staat te onderhandelen moet de onder b weergegeven vordering worden afgewezen.

2.4. BVL heeft in hoger beroep vijf grieven aangevoerd en geconcludeerd tot vernietiging van het vonnis waarvan beroep en tot het alsnog niet-ontvankelijk verklaren van de Staat in zijn vordering, althans tot het alsnog geheel afwijzen van die vordering, zulks met veroordeling van de Staat in de proceskosten van beide instanties, uitvoerbaar bij voorraad.

De grieven houden, kort weergegeven, het volgende in:

1. Ten onrechte heeft de kantonrechter beslist dat de Staat op grond van artikel IV.2 van de overeenkomst van 22 januari 1998, mede in aanmerking genomen de zin die de partijen bij de overeenkomst daaraan redelijkerwijs mochten toekennen en hetgeen zij te dien aanzien mochten verwachten, niet gehouden was met BVL in onderhandeling te treden over de toelagen. Ook heeft de kantonrechter ten onrechte overwogen dat BVL het voeren van acties voornamelijk heeft gerechtvaardigd met een beroep op het bestaan van dat artikel. Meer feiten en omstandigheden hebben daartoe geleid, aldus BVL.
2. De kantonrechter heeft de door de Staat gedane toezeggingen, althans door de Staat gewekte verwachtingen, omtrent de aanpassing van de toelagen ten onrechte niet, althans onvoldoende laten meewegen en is daarom ten onrechte tot het oordeel gekomen dat BVL de acties niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid.

3. Gezien artikel 8 van het Aanvullend Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van de Mens op het Gebied van Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), waarin is bepaald dat het stakingsrecht wordt gegarandeerd en dat de uitoefening van dat recht uitsluitend aan bij de wet vastgestelde beperkingen mogen worden onderworpen, had van BVL, anders dan de kantonrechter heeft overwogen, niet mogen worden verlangd dat hij eerst door middel van een kort geding zou hebben gepoogd de Staat tot onderhandelingen te dwingen alvorens de collectieve acties te organiseren.
4. Ten onrechte heeft de kantonrechter aangenomen dat de werkstaking voor onbepaalde tijd zou zijn. Mede gelet daarop had de afweging van de belangen van partijen een andere uitkomst dienen te hebben.
5. Gelet op de onderhavige feiten en omstandigheden en op eerdergenoemd Protocol, waarin is bepaald dat het recht tot staken alleen bij wet kan worden beperkt, is de conclusie van de kantonrechter dat de staking onrechtmatig is niet gerechtvaardigd.

2.5.1. De Staat stelt zich in de eerste plaats op het standpunt dat BVL in het hoger beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard, omdat BVL daarbij geen enkel belang meer heeft. Er is volledig voldaan aan de bij het bestreden vonnis uitgesproken veroordeling en sedert 2004 zijn de werkzaamheden geheel genormaliseerd, aldus de Staat.

2.5.2. Dit standpunt verwerpt het hof. Voldoende belang om een uitspraak in hoger beroep ter beoordeling voor te kunnen leggen kan er reeds in zijn gelegen om een andere beslissing te verkrijgen omtrent de proceskosten.<sup>1</sup> Nu de kantonrechter de proceskosten in eerste aanleg heeft gecompenseerd en BVL in appel heeft gevorderd de Staat in de proceskosten van beide instanties te veroordelen, kan reeds daarom niet worden gezegd dat BVL in het geheel geen belang heeft bij het door hem ingestelde hoger beroep. BVL kan derhalve daarin worden ontvangen.

Het hof zal de grieven gezamenlijk behandelen en overweegt daartoe als volgt.

3.1. Afgezien van de vraag of en in hoeverre ingezetenen (waaronder i.c. BVL gerekend) een direct beroep kunnen doen op een verdragsbepaling van het IVESCR die ertoe strekt dat de verdragsluitende landen het stakingsrecht voor hun ingezetenen dienen te verwezenlijken - welke vraag gezien de aard van dit kort geding thans niet kan worden beantwoord - staat vast dat de Grondwet van Suriname aan werknemers en ambtenaren het stakingsrecht garandeert en dat dat recht kan worden beperkt door de wet. Zoals de kantonrechter terecht tot uitgangspunt heeft genomen dient hetzelfde te worden aangenomen ten aanzien van andere collectieve acties, niet zijnde (algehele) werkstakingen, van werknemers en ambtenaren die ertoe dienen in geval van belangengeschillen met werkgevers hun standpunten kracht bij te kunnen zetten.

Zo kan een staking, dan wel het organiseren daarvan of het oproepen daartoe door vakorganisaties, op grond van artikel 1386 BW onrechtmatig zijn. Het oordeel over de rechtmatigheid of onrechtmatigheid van een staking is afhankelijk van een afweging van de belangen van de werknemers bij de staking tegenover de gevolgen daarvan ten opzicht van de werkgever en eventuele derden. In het onderhavige geval geldt dat de Staat niet alleen als werkgever optreedt maar tevens tot doel heeft het algemeen belang te dienen en de openbare orde te bewaken.

---

<sup>1</sup> zie bijv. Hof Amsterdam 8 november 1990, KG 1991/46.

3.2. Bij de afweging van belangen die, gezien het voorgaande, voor de beoordeling van het onderhavige geschil dient plaats te vinden, neemt het hof de hiernavolgende feiten en omstandigheden in aanmerking:

3.2.1. Het hof is voorshands van oordeel dat artikel IV.2 van de overeenkomst van 22 januari 1998 geen ruimte biedt voor aanpassing van de toelagen over de periode waarop de overeenkomst betrekking heeft, namelijk 1 januari 1998 tot 1 juli 1999. De gedurende die periode plaatsgevonden hebbende inflatie dan wel koopkrachtvermindering, een ten tijde van de totstandkoming van de overeenkomst nog toekomstige en onzekere gebeurtenis, heeft immers niet ten grondslag gelegen aan de totstandkoming daarvan en biedt dan ook geen grond voor wijziging van de overeenkomst op grond van dat artikel.

Artikel IV.2 van de overeenkomst van 22 januari 1998 stond er evenwel niet aan in de weg om bij de Staat aan te dringen op aanpassing van de toelagen ingaande 1 juli 1999. Na afloop van de bepaalde duur van de overeenkomst van 18 maanden stonden de door de overeenkomst bestreken arbeidsvoorwaarden immers in beginsel weer open voor nieuwe onderhandelingen tussen partijen.

3.2.2. BVL heeft niet, althans onvoldoende gemotiveerd betwist dat de algehele werkstaking die vanaf 17 februari 2004 heeft plaatsgevonden, nadat er collectieve acties met een beperktere impact waren geweest, grote gevolgen had voor de desbetreffende onderwijsinstellingen en voor de studenten die daar onderwijs genoten. Geen specifieke grief is gericht tegen de overweging van de kantonrechter dat er over niet al te lange tijd een moment zou worden bereikt waarop de opgelopen leer-/studieachterstand niet meer zou kunnen worden ingehaald en het schooljaar als verloren zou moeten worden beschouwd. De Staat had zich dat ook vanuit haar publieke functie aan te trekken.

BVL heeft in dit verband weliswaar aangevoerd dat de kantonrechter zonder voldoende feitelijke onderbouwing heeft aangenomen dat de actie van BVL een staking voor onbepaalde tijd betrof, maar BVL laat in hoger beroep na te stellen, laat staan aannemelijk te maken, voor welke periode de staking dan wel zou gelden. Nu uit niets blijkt dat de op 17 februari 2004 begonnen staking in tijd was begrensd, was de aanname dat deze voor onbepaalde tijd zou kunnen duren gerechtvaardigd.

3.2.3. Anderzijds heeft BVL naar het oordeel van het hof nagelaten uiteen te zetten welke concrete belangen voor haar leden met de door hen gewenste aanpassing van de toelagen waren gemoeid. Het kon, mede gelet op hetgeen zojuist is overwogen met betrekking tot artikel IV.2 van de overeenkomst en de looptijd daarvan, alleen gaan om een inflatiecorrectie van drie toelagen als onderdeel van de totale bezoldiging over een periode van een paar maanden. De conclusie is daarom gerechtvaardigd dat die belangen relatief gering waren, althans het tegendeel is gesteld noch gebleken.

3.2.4. Voorts wordt in aanmerking genomen dat de Staat nimmer (expliciet) heeft geweigerd om tot aanpassing van de toelagen over te gaan, zij het dat de Staat eerst het rapport van het Bureau Tjon A Hung wilde afwachten. BVL heeft hier tegenin gebracht dat de door hem georganiseerde acties niet waren gericht tegen totstandkoming van die nieuwe bezoldigingsstructuur, maar niet kan worden ontkend dat de nieuw te ontwikkelen bezoldigings-

structuur en de toelagen nauw met elkaar verband hielden en dat de Staat daarom een op zichzelf gerechtvaardigd belang had om het rapport van genoemd bureau af te wachten.

3.3. Gelet op de hiervoor besproken feiten en omstandigheden, in onderlinge samenhang bezien, is het hof voorshands van oordeel dat de door BVL georganiseerde acties, met name gezien de onevenredigheid tussen het doel waarvoor deze zijn gestart en de gevolgen die de acties voor de Staat en de studenten wier belangen de Staat zich had aan te trekken, onrechtmatig waren. De omstandigheden dat het belang van BVL om met de Staat in onderhandeling te treden op zichzelf gerechtvaardigd was en dat BVL kan worden toegegeven dat de Staat (dan wel de regering van de republiek) daarbij niet voortvarend heeft gehandeld, kan daaraan in onvoldoende mate afdoen. De grieven kunnen daarom niet tot vernietiging van het bestreden vonnis leiden.

3.4. Als de in het ongelijk gestelde partij zal BVL in de kosten van de procedure in hoger beroep worden veroordeeld.

#### De beslissing

Het hof:

bevestigt het vonnis waarvan beroep;

veroordeelt BVL in de proceskosten van het hoger beroep, aan de zijde van de Staat gevallen en begroot op SRD. Nihil;

Aldus gewezen door: mr.I.H.M.H. Rasoelbaks, Fungerend-President, mr. D.D. Sewratan en mr. S.M.M. Chu, Leden en

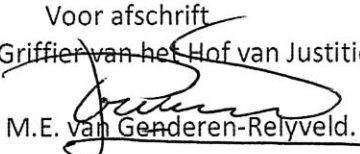
w.g. I.H.M.H. Rasoelbaks

door mr. D.D. Sewratan, Fungerend-President uitgesproken ter openbare terechtzitting van het Hof van Justitie van Vrijdag, 20 januari 2012, in tegenwoordigheid van mr. S.C. Berenstein, Fungerend-Griffier.

w.g. S.C. Berenstein

w.g. D.D. Sewratan

Partijen, appellant vertegenwoordigd door advocaat mr. S.R. Heymans namens zijn gemachtigde, advocaat mr. G.R. Sewcharan en geïntimeerde vertegenwoordigd door advocaat mr. D.M. Peterhof namens hun gemachtigden, advocaten mr. F.F.P. Truideman en mr. A.R. Baarh, zijn bij de uitspraak ter terechtzitting verschenen.

Voor afschrift  
De Griffier van het Hof van Justitie,  
  
mr. M.E. van Genderen-Relyveld.