

RECHTSPRAAK

103 werknemers/de Europese Ruimtevaartorganisatie (European Space Agency; ESA)

Immunititeit van jurisdictie European Space Agency niet in strijd met artikel 6 EVRM. Bescherming in de alternatieve rechtsgang van ESA niet ontoereikend.

(Cassatieberoep van AR 2014-0629.) Deze zaak betreft de vraag of ESA in een door haar werknemers bij de Nederlandse rechter aanhangig gemaakt geding inzake een arbeidsrechtelijk geschil een beroep toekomt op immunititeit van jurisdictie. De feiten luiden als volgt. ESA is een internationale, intergouvernementele organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid. ESA is in 1975 opgericht bij het Verdrag tot oprichting van een Europees Ruimte-Agentschap, gesloten te Parijs op 30 mei 1975, *Trb.* 1975/123 (hierna: het ESA-Verdrag). Artikel IV van Bijlage I bij het ESA-Verdrag bepaalt dat ESA, behoudens een aantal hier niet ter zake doende uitzonderingen, immunititeit van jurisdictie geniet. Werknemers (103 in totaliteit) zijn in dienst van ESA en als zodanig werkzaam voor het European Space Research and Technology Centre (ESTEC), de ESA-standplaats in Noordwijk. Omdat werknemers, die geen van allen de Nederlandse nationaliteit bezitten, ten tijde van hun indiensttreding bij ESA meer dan één jaar (resp. drie jaar voor hen die voor 1 januari 1996 in dienst traden) in Nederland woonden, worden zij op grond van de toepasselijke ESA Staff Regulations, Rules and Instructions (hierna: Staff Regulations) beschouwd als lokaal geworven personeel. Tussen werknemers en ESA is een geschil ontstaan over hun arbeidsvoorwaarden. Kort gezegd komt dit geschil erop neer dat werknemers menen dat zij ongelijk worden behandeld ten opzichte van bepaalde andere werknemers van ESA. Deze ongelijke behandeling bestaat volgens werknemers hierin dat zij, als lokaal geworven personeel, geen *expatriation allowance* (hierna: ontheemdingstoelage) ontvangen, terwijl werknemers die bij indiensttreding niet of minder dan één jaar (resp. drie jaar voor hen die voor 1 januari 1996 in dienst traden) in Nederland woonden, die toelage wel ontvangen. Volgens werknemers is dit onderscheid discriminatoir omdat zij dezelfde persoonlijke en financiële nadelen van een dienstbetrekking buiten hun land van herkomst ondervinden als de werknemers die de ontheemdingstoelage wel ontvangen. Werknemers beroepen zich voor hun stelling dat de Nederlandse rechter in dit geval voorbij zou moeten gaan aan de in de Bijlage I bij het ESA-Verdrag aan ESA verleende immunititeit van jurisdictie, op artikel 6 EVRM. Het hof heeft geoordeeld dat van strijdigheid met artikel 6 EVRM geen sprake is. Tegen dit oordeel keren werknemers zich in cassatie.

De Hoge Raad oordeelt als volgt. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat het verlenen van immuniteit van jurisdictie aan internationale organisaties in het kader van de beperking van het recht op toegang tot de rechter in de zin van artikel 6 EVRM, een legitiem doel dient (EHRM 18 februari 1999, nr. 26083/94, r.o. 63 (Waite & Kennedy/Duitsland)). Bij de beantwoording van de vraag of toekenning van immuniteit van jurisdictie aan een internationale organisatie in het kader van een geding bij de overheidsrechter is geoorloofd, acht het EHRM van belang ('a material factor') of de rechtzoekende beschikt over redelijke alternatieve middelen om de door het EVRM aan hem toegekende rechten effectief te kunnen beschermen ('whether the applicants had available to them reasonable alternative means to protect effectively their rights under the Convention'; Waite & Kennedy/Duitsland, r.o. 68) en komt het erop aan of, gelet op die alternatieve middelen, de immuniteit van jurisdictie het wezen van iemands recht op toegang tot de rechter aantast ('the limitation on their access to the (...) courts (...) impaired the essence of their "right to a court"'; Waite & Kennedy/Duitsland, r.o. 73). Deze maatstaf is door het EHRM onder meer herhaald in zijn uitspraak in de zaak Klausecker/Duitsland (EHRM 29 januari 2015, nr. 415/07, r.o. 62-64).

In r.o. 2.2 heeft het hof aansluiting gezocht bij de maatstaf die het EHRM heeft geformuleerd. Vervolgens heeft het hof deze maatstaf toegepast bij zijn beoordeling van de stellingen van werknemers dat gebreken en onregelmatigheden in de rechtsgang bij de Appeals Board het wezen van het recht van werknemers op toegang tot de rechter hebben aangetast. Aldus heeft het hof geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Aan het vorenstaande doet niet af dat de door het hof in r.o. 2.2 genoemde uitspraak van het EHRM in de zaak Bosphorus/Ierland (EHRM 30 juni 2005, nr. 45036/98), niet ziet op een geval als het onderhavige. Het hof heeft de in die zaak ontwikkelde maatstaf kennelijk gelijk geacht aan de maatstaf van aantasting van het wezen van iemands recht op toegang tot de rechter, en heeft vervolgens de stellingen van werknemers aan de hand van louter die laatste maatstaf beoordeeld.

Vervolgens klagen werknemers dat het hof niet heeft onderzocht of de zogenoemde alternatieve rechtsgang EVRM-proof is, omdat volgens hen de Appeals Board niet bevoegd was toe te wijzen hetgeen werknemers verzochten. De Hoge Raad oordeelt evenwel als volgt. In de r.o. 4.4-4.5 heeft het hof overwogen dat uit eerdere uitspraken van de Appeals Board niet blijkt dat deze de bevoegdheid mist om de Staff Regulations buiten toepassing te laten wegens strijd met een hogere norm, dan wel om besluiten te vernietigen die individueel tot personen als werknemers zijn gericht. De oordelen van het hof in de r.o. 4.3 en 4.4-4.5 met betrekking tot paragraaf 33 van de Staff Regulations respectievelijk de eerdere uitspraken van de Appeals Board geven niet blijk van een onjuiste rechtsopvatting en zijn evenmin onvoldoende gemotiveerd. Uit die oordelen blijkt dat het hof de bevoegdheid van de Appeals Board heeft onderzocht en toereikend heeft geoordeeld. Anders dan de onderdelen betogen was het hof niet gehouden tot een verdergaand onderzoek van de vraag of de Appeals Board bevoegd is een besluit van ESA te vernietigen dan wel de Staff Regulations onverbindend te verklaren of buiten toepassing te laten, een en ander wegens strijd met een hogere norm. De uitkomst van de procedure voor de Appeals Board noopte daartoe immers niet. De ongegrondverklaring van

het beroep van werknemers door de Appeals Board berust op een inhoudelijke beoordeling van de door werknemers betrokken stellingen, waartoe de Appeals Board zich kennelijk bevoegd heeft geacht. Uit passages uit de uitspraak van 19 juli 2010 blijkt dat de Appeals Board het beroep van werknemers tegen het besluit van ESA ongegrond heeft verklaard op de gronden (1) dat een ongelijke behandeling van personeelsleden die vanuit het buitenland bij ESA in dienst zijn getreden ten opzichte van lokaal geworven personeelsleden gerechtvaardigd is, (2) dat een ongelijke behandeling wat betreft de toekenning van de ontheemdingstoelage tevens strookt met het vereiste van proportionaliteit, (3) dat de bestreden Staff Regulations Rule inzake de ontheemdingstoelage geen discriminatie van werknemers teweegbrengt, (4) dat er geen reden is om aan te nemen dat sprake is van schending van aan werknemers toekomende fundamentele rechten, en (5) dat de Staff Regulations Rule inzake de ontheemdingstoelage niet leidt tot een beperking van het aan werknemers toekomende recht op vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie. De uitspraak van 19 juli 2010 laat dan ook geen andere lezing toe dan dat de Appeals Board het besluit van ESA en de Staff Regulations Rule inzake de ontheemdingstoelage waarop dat besluit berust, heeft getoetst aan het verbod op ongelijke behandeling van werknemers, aan de fundamentele rechten en aan het Unierechtelijke recht op vrij verkeer van personen, en dat de Appeals Board tot het oordeel is gekomen dat het besluit van ESA en de onderliggende Staff Regulations Rule verenigbaar zijn met die hogere normen.

Het hof zag zich gesteld voor de vraag of het aan werknemers ingevolge artikel 6 EVRM toekomende recht op toegang tot de rechter meebrengt dat ESA zich niet kan beroepen op immuniteit van jurisdictie, en welke betekenis in dit verband toekomt aan de stelling van werknemers dat de Appeals Board het Unierecht onjuist heeft toegepast. Het hof heeft die vraag aldus beantwoord dat deze stelling onvoldoende is om te oordelen dat het wezen van het recht van werknemers op toegang tot de rechter is aangetast. Dit oordeel moet aldus worden verstaan dat het beroep van ESA op immuniteit van jurisdictie niet afstuit op de enkele grond - welke grond door werknemers is aangevoerd in het kader van hun beroep op artikel 6 EVRM - dat de Appeals Board (beweerdelijk) het Unierecht onjuist heeft toegepast. Aldus verstaan strookt het oordeel van het hof met het oordeel van het EHRM in de zaak Stichting Mothers of Srebrenica/Nederland (EHRM 11 juni 2013, nr. 65542/12, NJ 2014/263, r.o. 158) dat een civielrechtelijke rechtsvordering het beroep op immuniteit van jurisdictie niet terzijde kan schuiven op de enkele grond dat die rechtsvordering berust op een bijzonder ernstige schending van een norm van internationaal recht, of zelfs op een norm van *ius cogens*. Er is geen grond om bij de beantwoording van de vraag of artikel 6 EVRM belet dat in het kader van een civielrechtelijke rechtsvordering met succes een beroep wordt gedaan op immuniteit van jurisdictie, aan een (beweerdelijk) onjuiste toepassing van het Unierecht andere gevolgen toe te kennen dan aan een (beweerdelijk) bijzonder ernstige schending van een norm van internationaal recht, of zelfs een norm van *ius cogens*.

Instantie: Hoge Raad

Datum uitspraak: 18-12-2015

ECLI: ECLI:NL:HR:2015:3609

Zaaknummer: 14/04364

Rechters: C.A. Streefkerk, A.H.T. Heisterkamp, E.J. Numann, M.V. Polak en G. de Groot

Advocaten: D. Rijpma, D.M. de Knijff, A. van Staden ten Brink en G.R. Dekker

Wetsartikelen: Verdrag tot oprichting van een Europees Ruimte-Agentschap en 6 EVRM