

RECHTSPRAAK

Europese Octrooi Organisatie en Staat der Nederlanden/Vakbondsunie van het Europees Octrooibureau (VEOB) en Staff Union of the European Patent Office

Artikel 11 EVRM geeft vakbond geen toegang tot rechter (in geval van beroep op immuniteit werkgever).

Feiten

(Cassatieberoep van AR 2015-0307.) EEO is een internationale publiekrechtelijke rechtspersoon met vestigingen in meerdere Europese landen. De hoofdvestiging van EEO is in München, zij heeft een nevenvestiging in Rijswijk. EEO is in 1973 opgericht bij het Verdrag inzake de verlening van Europese octrooien (Europees Octrooi Verdrag, hierna: het EOv), dat op 7 oktober 1977 voor Nederland in werking is getreden. VEOB is een vakbond voor werknemers die werkzaam zijn bij de vestiging van EEO in Rijswijk. In 2013 had VEOB 1155 leden, ongeveer 44% van de werknemers van EEO in Rijswijk. SUEPO is een overkoepelende vakbond voor werknemers van EEO. Zij heeft vier afdelingen: Den Haag (de VEOB), München, Berlijn en Wenen. Op grond van artikel 3 van het EOv geniet EEO immuniteit. Een personeelslid van EEO dat het niet eens is met een jegens hem genomen besluit kan daartegen op grond van het Dienstreglement opkomen door middel van een interne beroepsprocedure. Deze interne beroepsprocedure houdt in dat tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt bij de president van EEO. Indien de president het bezwaar niet honoreert wordt de zaak voorgelegd aan het Internal Appeals Committee (hierna: IAC), welke commissie advies uitbrengt aan de president. De president beslist vervolgens naar aanleiding van dit advies of alsnog aan het bezwaar tegemoet wordt gekomen. Tegen de beslissing van de president staat beroep open bij de International Labour Organisation Administrative Tribunal te Genève. Met ingang van 1 juli 2013 is het Dienstreglement aangevuld met bepalingen over stakingen, doordat daarin een nieuw artikel 30a en een nieuw artikel 65 lid 1 onderdeel c zijn opgenomen. VEOB c.s. zijn van mening dat de per 1 juli 2013 ingevoerde regels omtrent staking, alsmede de wijze waarop deze door EEO in de praktijk worden gebracht, in strijd zijn met het (grond)recht op staking zoals dat is neergelegd in het Europees Sociaal Handvest (ESH), het EVRM, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele

Rechten (IVESCR), ILO-Conventies 87 en 98, alsmede het EU-Handvest. Het recht op staking zou door EOO te zeer worden beperkt. Daarnaast stellen VEOB c.s. zich op het standpunt dat EOO de faciliteiten die nodig zijn voor een effectieve communicatie tussen VEOB c.s. en hun leden met ingang van 3 juni 2013 drastisch heeft ingeperkt en daardoor het actievoeren en het vakbondswerk belemmert. Ten slotte beklagen VEOB c.s. zich erover dat EOO hen niet als sociale partners erkent en niet collectief met hen wenst te onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden van hun leden. VEOB vordert schorsing van de nieuwe regels, alsmede erkenning als een sociale partner die recht heeft op collectief onderhandelen en staken.

Oordeel gerechtshof

Naar het oordeel van het hof kwam EOO geen beroep op immuniteit van jurisdictie toe. Het hof heeft (1) EOO geboden om VEOB c.s. onbelemmerde toegang tot het e-mailsysteem van EOO te geven, (2) EOO verboden om toepassing te geven aan artikel 30a leden 2 en 10 van het Dienstreglement, en (3) EOO geboden om VEOB c.s. toe te laten tot collectieve onderhandelingen. Daartoe heeft het hof als volgt overwogen. In het onderhavige geval is de bescherming van de door het EVRM gewaarborgde rechten ‘manifestly deficient’. Het ontbreken van een rechtsgang voor VEOB c.s. bij ILOAT of in enige andere door EOO opengestelde rechtsgang betekent dat artikel 13 EVRM wordt geschonden indien de Nederlandse rechter VEOB c.s. geen rechtsingang zou bieden voor hun op artikel 11 EVRM gebaseerde vorderingen. Het zou in strijd zijn met het collectieve karakter van de in het geding zijnde collectieve rechten, indien uitsluitend individuele werknemers, achteraf, tegen de aantasting van deze rechten zouden kunnen opkomen. Het feit dat individuele werknemers wel bij EOO en vervolgens bij ILOAT kunnen opkomen tegen beperkingen op hun stakingsrecht, namelijk tegen de wegens overtreding van de stakingsregels mogelijk jegens hen getroffen maatregelen, kan niet worden beschouwd als effectief rechtsmiddel ter handhaving van bedoelde collectieve rechten. Nog veel minder kan worden ingezien hoe in de rechtsgang van een individuele werknemer bij ILOAT het recht op collectieve onderhandelingen aan de orde zou kunnen worden gesteld, of van welke andere rechtsgang VEOB c.s. daartoe gebruik zouden kunnen maken.

Oordeel Hoge Raad

Volgens vaste rechtspraak van het EHRM is het in artikel 6 EVRM gewaarborgde recht op toegang tot de rechter niet absoluut. De verdragsstaten hebben bij de vaststelling van de reikwijdte van dat recht een zekere beoordelingsvrijheid, zij het dat het uiteindelijke oordeel omtrent de naleving van de door het EVRM gestelde eisen aan het EHRM is. Een beperking van het recht van een rechtzoekende op toegang tot de rechter is niet geoorloofd indien daardoor het wezen van dat recht wordt aangetast. Evenmin is een beperking verenigbaar met artikel 6 EVRM indien deze geen legitiem doel dient of niet proportioneel is aan het daarmee nagestreefde doel. (Vgl. EHRM 28 mei 1985, 8225/78, r.o. 57 (Ashingdane); EHRM 18 februari 1999, 26083/94, r.o. 59 (Waite & Kennedy/Duitsland).) Voor het antwoord op de vraag of de toekenning van immuniteit van jurisdictie aan een internationale organisatie proportioneel is, is met name van belang of de rechtzoekende beschikt over redelijke alternatieve middelen om

de door het EVRM aan hem toegekende rechten effectief te kunnen beschermen (vgl. Waite & Kennedy/Duitsland, r.o. 68; EHRM 29 januari 2015, 415/07, r.o. 69 (Klausecker); zie ook HR 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3609, NJ 2016/264). Indien voor een rechtzoekende redelijke alternatieve middelen beschikbaar zijn, kan ervan worden uitgegaan dat de toekenning van immuniteit van jurisdictie het wezen van diens recht op toegang tot de rechter niet aantast. Het EHRM heeft voorts overwogen dat de hiervoor bedoelde proportionaliteitstoets niet aldus mag worden toegepast dat een internationale organisatie wordt gedwongen zich te onderwerpen aan de nationale rechter in verband met bepalingen van nationaal arbeidsrecht ('the test of proportionality cannot be applied in such a way as to compel an international organisation to submit itself to national litigation in relation to employment conditions prescribed under national labour law'). Een uitleg van artikel 6 EVRM en het recht op toegang tot de rechter die meebrengt dat nationale wetgeving van toepassing zou zijn, zou in zulke gevallen het goed functioneren van internationale organisaties belemmeren en haaks staan op de tendens tot uitbreiding en versterking van internationale samenwerking (vgl. Waite & Kennedy/Duitsland, r.o. 72). Ten slotte is van belang dat volgens het EHRM 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 (vgl. Stichting Mothers of Srebrenica/Nederland, r.o. 158).

Vakbonden geen eigen recht op toegang tot rechter

Wat de in artikel 11 lid 1 EVRM gewaarborgde vrijheid van vakvereniging betreft, is vaste rechtspraak van het EHRM dat verdragsstaten verplicht zijn om ervoor te zorgen dat vakbonden in staat zijn zich in te spannen voor de bescherming van de belangen van hun leden, en dat de individuele leden het recht hebben, met het oog op de bescherming van hun belangen, dat vakbonden door werkgevers worden gehoord (zie bijv. EHRM 2 juli 2002, 30668/96, 30671/96 en 30678/96, r.o. 44 (Wilson); EHRM 12 november 2008, 34503/97, r.o. 143 (Demir en Baykara)). Artikel 11 lid 1 EVRM garandeert volgens het EHRM echter niet een bepaalde behandeling van vakbonden of vakbondsleden. Een beperking van de vrijheid van vakvereniging levert geen schending van artikel 11 lid 1 EVRM op, indien er alternatieven beschikbaar zijn om de in het geding zijnde belangen te behartigen (vgl. EHRM 27 oktober 1975, n4464/70, r.o. 40 (National Union of Belgian Police); EHRM 17 juli 2007, 74611/01, 26876/02 en 27628/02, r.o. 72 (Dilek c.s.)). Uit de rechtspraak van het EHRM (zie m.n. EHRM 2 oktober 2014, 32191/09, r.o. 58-60 (ADEFDROMIL)) kan niet zonder meer worden afgeleid dat de vrijheid van vakvereniging als bedoeld in artikel 11 lid 1 EVRM mede een eigen recht van vakbonden inhoudt op toegang tot de rechter. Noch het ESH, noch ILO Conventies 87 en 98 voorzien met zoveel woorden in een recht van vakbonden op toegang tot de rechter. Voor zover VEOB c.s. zouden moeten worden gevolgd in hun betoog dat vakbonden dat recht toekomt op de grond dat de collectieve rechten die ook voor hen uit artikel 11 lid 1 EVRM voortvloeien, anders niet effectief kunnen worden beschermd, kan dit betoog hun op grond van het navolgende in dit geval niet baten.

Geen sprake van 'evident ontoereikende bescherming' in geval van toegang tot rechter individuele

werknemers, maar niet voor vakbonden

In het onderhavige geding staat vast (1) dat VEOB c.s. niet zelf de rechtsvorderingen die zij in de onderhavige procedure hebben ingesteld, kunnen instellen bij ILOAT dan wel in een andere door EOO opengestelde rechtsgang, (2) maar dat werknemers van EOO kunnen opkomen tegen jegens hen door EOO getroffen maatregelen, door middel van een interne procedure bij EOO gevolgd door een rechtsgang bij ILOAT, en dat zij in dat kader ook de rechtmatigheid van de aan de maatregelen ten grondslag liggende besluiten aan de orde kunnen stellen, (3) dat personeelsvertegenwoordigers van EOO bij ILOAT kunnen klagen over regels van algemene strekking die alle werknemers gezamenlijk aangaan en geen implementatie in individuele gevallen behoeven, en (4) dat EOO met de rechtsgang bij ILOAT, voor zover het de werknemers en personeelsvertegenwoordigers van EOO betreft, heeft voorzien in een rechtsgang die aan de daaraan te stellen eisen voldoet. Voor zover VEOB c.s. hun vorderingen in de onderhavige procedure hebben gebaseerd op het recht op collectieve actie, wordt het volgende overwogen. De leden van VEOB c.s. hebben de mogelijkheid om op te komen tegen de jegens hen getroffen maatregelen, en in dat kader ook tegen de daaraan ten grondslag liggende besluiten, in een interne procedure bij EOO, gevolgd door een rechtsgang bij ILOAT. Mede gelet op hetgeen hiervoor in 4.2, 4.3 en 5.5 is overwogen, moeten deze mogelijkheden, hoewel zij onderdoen voor die van het nationale recht, worden aangemerkt als een voldoende redelijk alternatief om het uit artikel 11 lid 1 EVRM voortvloeiende recht op collectieve actie effectief te kunnen beschermen. Van een rechtsmiddel dat alleen kan worden aangewend nadat de inbreuk heeft plaatsgevonden, kan niet zonder meer worden gezegd dat het niet effectief is (vgl. EHRM 20 januari 2011, 36036/04, r.o. 56 (Makedonski); EHRM 27 oktober 2016, 55977/13, r.o. 23 (NDP/Duitsland)). Het feit dat leden van VEOB c.s. alleen achteraf, dat wil zeggen nadat reeds maatregelen jegens hen zijn getroffen, kunnen opkomen tegen de door EOO vastgestelde bepalingen die VEOB c.s. in de onderhavige procedure ter discussie stellen, betekent dus nog niet dat het rechtsmiddel dat aan hen ter beschikking staat, geen voldoende effectief rechtsmiddel is in de zin van artikel 13 EVRM. Voor zover VEOB c.s. hun vorderingen in de onderhavige procedure hebben gebaseerd op het recht op collectief onderhandelen, stuiten deze erop af dat VEOB c.s. – gelet op de gemotiveerde betwisting daarvan door EOO, mede aan de hand van de in de processtukken aangehaalde rechtspraak van ILOAT – onvoldoende aannemelijk hebben gemaakt dat de personeelsvertegenwoordigers ontoereikende mogelijkheden hebben om voor dat recht op te komen bij ILOAT. In dit verband is van belang dat artikel 34 lid 1 eerste zin van het Dienstreglement bepaalt dat de personeelsvertegenwoordiging de belangen van al het personeel behartigt ('The Staff Committee shall represent the interests of all staff'). Voorts verdient opmerking dat EOO zich blijkens de preambule van het Dienstreglement jegens ILOAT uitdrukkelijk heeft gecommitteerd aan het in acht nemen van de mensenrechten ('The Administrative Council and the President of the Office note that when reviewing the law applied to EPO staff the ILO Tribunal considers not only the legal provisions in force at the European Patent Organisation but also general legal principles, including human rights.'). Op grond van een en ander moet in dit kort geding ervan worden uitgegaan dat niet kan worden gezegd dat VEOB c.s., met de voor de personeelsvertegenwoordigers van EOO openstaande

rechtsgang bij ILOAT, niet over een voldoende redelijk alternatief beschikken voor de effectieve bescherming van het door VEOB c.s. op grond van artikel 11 lid 1 EVRM ingeroepen recht op collectief onderhandelen.

Conclusie

De slotsom is dat – anders dan het hof heeft geoordeeld – in het onderhavige geval niet kan worden gezegd dat de bescherming van door het EVRM gewaarborgde rechten, hoe fundamenteel ook, binnen EOO evident ontoereikend is en dat het beroep van EOO op de haar verleende immuniteit van jurisdictie disproportioneel is. Ten onrechte heeft het hof – evenals de voorzieningenrechter – het beroep op immuniteit van jurisdictie van EOO verworpen.

Instantie: Hoge Raad

Datum uitspraak: 20-01-2017

ECLI: ECLI:NL:HR:2017:57

Zaaknummer: 15/02186

Rechters: F.B. Bakels, C.A. Streefkerk, A.H.T. Heisterkamp, G. Snijders en M.V. Polak

Advocaten: G.R. den Dekker, K. Teuben, R.S. Meijer en A. Knigge

Wetsartikelen: 6 EVRM en 11 EVRM