

Fundamentele arbeidsrechten en immuniteit

De zaak tegen de Europese Octrooi Organisatie

Cedric Ryngaert & Frans Pennings¹

Het Gerechtshof Den Haag heeft in de zaak tegen EOO een internationaal precedent geschapen door de immuniteit van een internationale organisatie in een collectief-arbeidsrechtelijke zaak af te wijzen, en de vorderingen ten gronde ook toe te wijzen, op grond van het feit dat de betrokken organisatie fundamentele arbeidsrechten met voeten trad. Deze beslissing is belangrijk omdat zij de *accountability* van internationale organisaties verder institutionaliseert. Helaas liet Nederland zich ook op zijn smalst zien: de minister zegde de gerechtsdeurwaarder aan het vonnis niet uit te voeren omdat de organisatie volkenrechtelijke immuniteit van executie zou genieten. Deze aanzegging holt niet alleen de grondwettelijk bepaalde scheiding der machten uit, maar wordt ook niet verplicht door het volkenrecht: immuniteit van executie kan, net als immuniteit van rechtsmacht, slechts worden toegekend wanneer de organisatie fundamentele rechten afdoende beschermt.

Inleiding

Op 17 februari 2015 verklaarde het Gerechtshof Den Haag zich in kort geding bevoegd om inhoudelijk te oordelen over een door twee vakbonden gebrachte claim tegen de Europese Octrooiorganisatie (EOO).² Deze organisatie is belast met de uitvoering van het Europees Octrooiverdrag (EOV). De EOO is geen instelling van de Europese Unie; ook staten die geen lid zijn van de Europese Unie zijn lidstaat van de EOO. Het is derhalve een zelfstandige intergouvernementele organisatie, die een nevenvestiging in Rijswijk heeft. Het gerechtshof was van oordeel dat de EOO geen aanspraak kon maken op enige immuniteit van jurisdictie in deze zaak, in weerwil van de relevante bepalingen in het zetelakkoord tussen de organisatie en Nederland, omdat de vakbonden niet konden opkomen bij enig geschillenbeslechtsorgaan.³ Het hof achtte vervolgens de beperkingen die de EOO had aangebracht aan vakbondsvorming en -communicatie, alsook aan het stakingsrecht, een schending van fundamentele collectieve arbeidsrechten. Het gebood de EOO de vakbonden onbelemmerde toegang tot het interne mailsysteem van de EOO te geven en hen toe te laten tot collectieve onderhandelingen, en verbood de organisatie de bepalingen van haar Dienstrelement die het recht op staking beperken, toe te passen. Uiteindelijk zegde de Minister van Justitie en Veiligheid de gerechtsdeurwaarder echter aan de beslissing van het gerechtshof niet uit te voeren, omdat

uitvoering zou neerkomen op een schending van de volkenrechtelijk beschermde immuniteit van executie.

Na een overzicht van (1.) de voorgeschiedenis van de beslissing van het Gerechtshof reflecteren wij in deze bijdrage kritisch op (2.) de niet-toekenning van de immuniteit van rechtsmacht aan de EOO op grond van het recht op toegang tot de rechter zoals neergelegd in artikel 6 EVRM; (3.) de toetsing van het gedrag van de EOO ten aanzien van collectieve actie aan de beginselen van het internationaal arbeidsrecht; en (4.) de aanzegging van de minister om de beslissing niet uit te voeren. Ons perspectief is enerzijds volkenrechtelijk (par. 2 en 4), anderzijds arbeidsrechtelijk (par. 3).

1. Voorgeschiedenis

Het is niet de eerste keer dat de EOO voor de Nederlandse rechter wordt gedaagd met betrekking tot een arbeidsrechtelijk geschil en dat deze zich moet uitspreken over de immuniteit van rechtsmacht van de EOO. Eerder had een individuele werknemer, Bertrand, de EOO al gedagvaard. In deze zaak oordeelde de Hoge Raad in 2009 dat individuele arbeidsgeschillen betrekking hebben op de activiteiten van de organisatie; op basis van het criterium van de functionele noodzaak vallen zij daarom in beginsel onder de immuniteit van jurisdictie.⁴ De Hoge Raad stelde echter evenzeer dat deze immuniteit slechts gold voor zover de EOO voorzag in alternatieve procedures die rechtsbescher-

ming boden conform artikel 6 EVRM. Dit is een toepassing van een beginsel zoals dat in 1999 door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) werd neergelegd in de zaken *Waite and Kennedy* en *Beer and Regan*: de toelaatbaarheid van het toekennen van immuniteit van rechtsmacht aan een internationale organisatie is afhankelijk van de beschikbaarheid van een alternatief dat het recht van het individu op toegang tot de rechter effectief beschermt.⁵ De Hoge Raad was van oordeel dat deze rechtsbescherming inderdaad werd geboden omdat individuele werknemers van de EOO toegang hadden tot een jurisdictionele procedure voor het Ambtenarengerecht van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILOAT), ook al hadden zij geen recht op een openbare hoorzitting.⁶

Over collectieve arbeidsrechtelijke kwesties – tussen EOO en haar georganiseerde werknemers – heeft het Ambtenarengerecht noch enig ander internationaal geschillenbeslechtsmechanisme echter rechtsmacht. Nadat de EOO het stakingsrecht beperkt had en collectieve onderhandelingen had geblokkeerd, was het daarom maar een kwestie van tijd voor de vakbonden van de EOO-werknemers (VEOB en SUEPO) een zaak voor de Nederlandse rechtbanken aanhangig zouden maken: in 2013 verzochten deze vakbonden, verwijzend naar onder meer artikel 6 EVRM, de Rechtbank Den Haag de EOO te gebieden de schendingen van het recht op het staken en het recht op collectief onderhandelen te beëindigen; zij voerden hiervoor een spoedeisend belang aan.

Op 14 januari 2014 velde de Rechtbank Den Haag in kort geding een vonnis waarbij het de immuniteit van de EOO verwierp omdat aan de vakbonden geen alternatieve rechtsmiddelen ter beschikking stonden die hun recht op toegang tot de rechter in de zin van artikel 6 effectief garandeerden.⁷ Tegelijk stelde de rechtbank evenwel dat toewijzing van (een deel van) de vorderingen een versplintering van de Octrooiorganisatie tot gevolg zou kunnen hebben, in die zin dat in Nederland andere regelgeving moet worden toegepast dan in andere deelnemende lidstaten; volgens het hof zou daarom het wezen van de immuniteit worden aangetast, in strijd met de immuniteitsbepaling in het Verdrag inzake de verlening van Europese octrooien (artikel 8 EOV), die het functioneren van de Octrooiorganisatie als geheel waarborgt, met inbegrip van de toepassing van organisatiebrede en uniforme regelgeving.⁸ Het hof stelde vervolgens dat de vakbonden zich

In zijn arrest van 17 februari 2015 onderkende het Gerechtshof Den Haag de interne contradictie in de redenering van de Rechtbank Den Haag

met hun vorderingen maar tot de centrale organisatie van de EOO moesten richten.⁹ De Rechtbank Den Haag verwierp derhalve eerst de immuniteit van de EOO op grond van onverenigbaarheid met artikel 6 EVRM, en vervolgens bevestigde zij deze toch op grond van het beginsel van de functionele noodzaak. De redenering van de rechtbank was weinig overtuigend, en de vakbonden stelden dan ook hoger beroep in bij het Gerechtshof Den Haag.

2. De immuniteit van rechtsmacht van EOO: een kritische lezing van het arrest van het Gerechtshof Den Haag

In zijn arrest van 17 februari 2015 onderkende het Gerechtshof Den Haag de interne contradictie in de redenering van de Rechtbank Den Haag; het stelde dat de door de rechtbank gevreesde ‘versplintering’ niet beoogd was door de vakbonden, ook al zijn de maatregelen waartegen zij zich richtten voor de hele organisatie vastgesteld. Het hof leek hiermee het argument af te wijzen dat de absolute immuniteit, zoals die is neergelegd in artikel 3 van het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de EOO,¹⁰ functioneel noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van een internationale organisatie zoals de EOO, althans voor zover er geen zaken voor rechtbanken in andere staten aanhangig zijn.¹¹

Als de immuniteit van de EOO niet absoluut maar slechts relatief is, rijst de vraag uiteraard *hoe* relatief deze is, met name: onder welke omstandigheden kan de immuniteit van jurisdictie van de EOO toch verenigbaar zijn met het recht op toegang tot de rechter zoals gewaarborgd door artikel 6 van het EVRM.

Deze verenigbaarheidstoets was in Nederland enigszins onder druk komen te staan in de zaak *Mothers of Sre-*

Auteurs

1. Prof. dr. C.M.J. Ryngaert en prof. mr. F. Pennings zijn resp. hoogleraar internationaal recht en sociaal recht aan de Universiteit Utrecht.

Noten

2. Gerechtshof Den Haag 17 februari 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:255. De EOO heeft haar hoofdvestiging in München.

3. Art. 3 lid 1 Protocol inzake de Voorrechten en Immuniteiten van de EOO; art. 8 Verdrag inzake de Verlening van Europese Octrooien, dit is het verdrag dat het EOO oprichtte.

4. HR 23 oktober 2009,

ECLI:NL:PHR:2009:BI9632, r.o. 3.3

(bekrachtiging van arrest Gerechtshof Den Haag 28 september 2007,

ECLI:NL:GHSGR:2007:BB5865).

5. EHRM, appl. nr. 26083/94 (*Waite and Kennedy vs. Duitsland*); EHRM 18 februari 1999, appl. nr. 28934/95 (*Beer and Regan vs. Duitsland*, r.o. 68 ('For the Court, a material factor in determining whether granting [the European Space Agency] immunity from German jurisdiction is permissible under the Convention is whether the applicants had available to them reasonable alternative means to protect effecti-

vely their rights under [Article 6 of] the Convention.').

6. De Hoge Raad oordeelde dat het niet gesteld of gebleken was dat het Gerecht gemotiveerde verzoeken om een openbare hoorzitting te houden, zou afwijzen – ook al kwamen openbare hoorzittingen in de praktijk nauwelijks voor. HR 23 oktober 2009, ECLI:NL:PHR:2009:BI9632, r.o. 3.5.

7. Rb. Den Haag 14 januari 2014,

ECLI:NL:RBDHA:2014:420.

8. Ibid. r.o. 3.11.

9. Ibid.

10. Protocol inzake Voorrechten en Immuniteiten behorende bij het Verdrag inzake

de Verlening van Europese octrooien van 5 oktober 1973, *Trib.* 1976, 101.

11. *In casu* had weliswaar een van de vakbonden een rechtszaak aangespannen in Duitsland, maar het betrof een bodemzaak en geen kort geding. In geval beide rechtszaken van dezelfde aard waren, zou een van de zaken kunnen worden aangehouden. Vergelijk Gerechtshof Den Haag 2015, (EOO), r.o. 4.5. Deze aanhouding vloeit echter voort uit de doctrine van litispendentie eerder dan door het beginsel van de functionele noodzakelijkheid geïnformeerde immuniteit.



brenica. In deze zaak had het EHRM in 2013 de toekenning van immuniteit aan de Verenigde Naties gebillijkt, ook al had de VN niet in alternatieve rechtsbescherming voorzien. Niettemin was het van meet af aan duidelijk dat deze beslissing *geen* algemene draagwijdte had, maar slechts van toepassing was op de VN gezien haar bijzondere status als collectieve veiligheidsorganisatie.¹² In een recente arbeidsrechtelijke immuniteitszaak met betrekking tot de EOO zelf (*Klausecker vs. Duitsland*, 2015), bevestigde het EHRM nogmaals het *Waite and Kennedy*-vereiste dat internationale organisaties in beginsel in alternatieve rechtsbescherming moeten voorzien;¹³ *in case* had de EOO voldaan aan dit vereiste door de klager – een man die niet werd aangenomen omdat hij niet aan de fysieke werkvereisten voldeed – een arbitrageprocedure voor te stellen.¹⁴

Een en ander betekent echter niet dat de afwezigheid van alternatieve rechtsbescherming per se hoeft te leiden tot de verwerping van de immuniteit van de organisatie. In *Waite and Kennedy* bepaalde het EHRM immers dat de beschikbaarheid van een alternatief slechts een ‘material factor’ is.¹⁵ In die zin was het gerechtshof in onderhavige zaak van oordeel dat de afwezigheid van een alternatieve rechtsgang, in combinatie met de toekenning van immuniteit, niet *ipso facto* leidt tot een schending van artikel 6

EVRM.¹⁶ Volgens het hof is een dergelijke schending slechts voorhanden in geval van ‘bijkomende omstandigheden’, in het bijzonder de stelselmatige en vergaande schending van de fundamentele beginselen van de democratische rechtsstaat.¹⁷ Deze restrictieve lezing van de bescherming die artikel 6 EVRM zou bieden, vindt evenwel geen steun in de rechtspraak van het EHRM. Uit *Klausecker* blijkt immers dat, althans in arbeidsrechtelijke zaken, de aanwezigheid van een alternatief *beslissend* is als de organisatie een beroep op immuniteit wil doen,¹⁸ zonder dat het EHRM in die zaak kwalitatieve eisen stelde aan de aard van de onderliggende schending die de organisatie beweerdelijk heeft gepleegd. In het licht van de *accountability* van internationale organisaties is het voorhanden zijn van een rechtsgang voor elk mogelijk dispuut tussen een individu of vereniging en een internationale organisatie overigens bijzonder wenselijk.

Wat er ook van zij, het gerechtshof kwalificeerde de beweerde schendingen van het recht op staken en het recht op collectieve onderhandelingen inderdaad als schendingen van fundamentele rechten (zie ook verder – par. 3).¹⁹ Bovendien was, naar het oordeel van het hof, de door de EOO geboden rechtsbescherming met betrekking tot mogelijke schendingen van het recht op collectieve actie en onderhandelen ‘manifestly deficient’,

Het hof ontwaarde een normconflict tussen het Protocol aangaande de Voorrechten en Immunititeiten van de EOO en het EVRM, en was van oordeel dat het laatste instrument voorrang genoot

omdat de procedure voor ILOAT is voorbehouden voor individuele werknemers (zie eerder),²⁰ en omdat de EOO geen enkele eigen rechtsgang had voorzien om collectieve arbeidsrechten te garanderen.²¹ Het is daarbij niet geheel duidelijk of procedures die 'deficient', maar niet 'manifestly deficient' zijn, wel voldoen aan de vereisten van artikel 6 EVRM. De 'manifestly deficient' standaard vindt in ieder geval niet zijn oorsprong in de rechtspraak van het EHRM met betrekking tot de immuniteit van internationale organisaties, maar wel deze met betrekking tot de aansprakelijkheid van lidstaten voor de onrechtmatige daden van internationale organisaties.²² Bovendien hanteert het EHRM in die laatste jurisprudentielijn in de eerste plaats het vereiste van 'equivalente bescherming'; de 'manifestly deficient' standaard wordt in beginsel slechts gebruikt om, zelfs indien de organisatie in het algemeen 'equivalente' bescherming biedt, de lidstaat aansprakelijk te stellen voor de handelingen van de organisatie wanneer de door de organisatie in een concreet geval geboden rechtsbescherming werkelijk ontoereikend is.²³ Door de 'manifestly deficient' standaard op te waarderen, lijkt het hof te impliceren dat slechts in geval van ernstige tekortkomingen een schending van artikel 6 EVRM voorhanden is, terwijl de standaard van equivalentie toch vereist dat de door de voorgestelde procedures geboden rechtsbescherming, hoewel niet per se identiek aan deze geboden door nationale rechterlijke procedures, toch van een voldoende hoog niveau, en dus zeker niet deficiënt, hoort te zijn.²⁴ Opnieuw, wat hiervan ook zij, het hof vond de door de EOO geboden – en vooral niet-geboden – rechtsbeschermingsprocedures met betrekking tot collectieve actie 'manifestly deficient', en achtte vervolgens het beroep op

immuniteit van de EOO met betrekking tot deze *prima facie* claims in afwezigheid van enige rechtsgang een disproportionele beperking van het in artikel 6 EVRM neergelegde recht op toegang tot de rechter.²⁵

Interessant hierbij is dat het hof een normconflict ontwaarde tussen het Protocol aangaande de Voorrechten en Immunititeiten van de EOO en het EVRM, en van oordeel was dat het laatste instrument voorrang genoot.²⁶ In het midden blijft evenwel op welke grond het EVRM precies voorrang zou hebben op het Protocol. Beide instrumenten zijn immers verdragen waardoor Nederland gebonden is, en is er geen principiële hiërarchie tussen verdragen onderling. Door deze hiërarchie toch te ponen – mensenrechtenverdragen kunnen bepalingen van andere verdragen buiten werking stellen – creëert het gerechtshof de indruk dat Nederland een internationale onrechtmatige daad heeft begaan door het voornoemde Protocol te sluiten, of althans in stand te houden. Het is in die context wellicht beter te spreken over het 'balanceren van normen',²⁷ waarbij artikel 6 EVRM, en met name de interpretatie die het EHRM eraan heeft gegeven, de draagwijdte van artikel 3 van het Protocol informeert.²⁸

3. De zaak in het licht van het internationaal arbeidsrecht

Nadat het gerechtshof de immuniteit van de EOO had afgewezen, wees het een aantal vorderingen van de vakbonden toe. Terwijl de bonden hun vorderingen gebaseerd hadden op diverse internationale verdragen, noemde het Hof deze – op een uitzondering na (zie hierna) – niet in zijn bespreking. Toch is die verwijzing naar internationale verdragen en principes zinvol, aangezien zij niet enkel als

12. EHRM 11 juni 2013, appl. nr. 65542/12 (*Mothers of Srebrenica vs. Netherlands*), r.o. 152, 154.

13. EHRM, 6 januari 2015, appl. nr. 415/07 (*Klauecker vs. Germany*), r.o. 64.

14. *Ibid.*, r.o. 76.

15. EHRM, (*Waite and Kennedy*), r.o. 68.

16. Het Hof baseert zich daarbij op r.o. 164 van EHRM 2013, (*Mothers of Srebrenica*), (Gerechtshof Den Haag 2015, (EOO), r.o. 3.4), hoewel deze overweging van het EHRM klaarblijkelijk slechts betrekking had op de bijzondere positie van de Verenigde Naties.

17. Gerechtshof Den Haag 2015, (EOO), r.o. 3.10.

18. EHRM, (*Klauecker*), para. 69 ('Having regard to the importance in a democratic society of the right to a fair trial, of which the right of access to court is an essential

aspect, the Court therefore considers it decisive whether the applicant had available to him reasonable alternative means to protect effectively his rights under the Convention.').

19. Gerechtshof Den Haag 2015, (EOO), r.o. 3.7 en 3.10.

20. *Ibid.*, r.o. 3.8.

21. *Ibid.* r.o. 3.9.

22. EHRM 30 juni 2005, appl. nr. 45036/98 (*Bosphorus vs. Ireland*) van. Het Hof citeert deze zaak ook in r.o. 3.6.

23. EHRM, (*Bosphorus*), r.o. 155-156.

24. Dit is geenszins een academische discussie. Men kan zich voorstellen dat een internationale organisatie, anders dan de EOO, die helemaal geen rechtsingang voorzag, toch een rudimentair geschillenbeslechtingsstelsel met betrekking tot collectieve actieclaims ter beschikking stelt. Het is goed mogelijk dat een dergelijk systeem

niet 'manifestly deficient' is, ook al biedt het slechts relatief beperkte rechtsbescherming.

In een extreme interpretatie voldoet zelfs het loutere bestaan van een geschillenbeslechtingsmechanisme aan de door waarborgen van artikel 6 EVRM, onafgezien van de precieze procedures die dit mechanisme hanteert. Zie overigens voor een bijzondere 'light touch'-toets van de verenigbaarheid van de procedures voor het *Appeals Board* voor werknemers van de NAVO met artikel 6 EVRM: EHRM 5 maart 2013, appl. nr. 39619/06, (*Chapman vs. Belgium*), (enkel beschikbaar in het Frans).

25. Gerechtshof Den Haag 2015, (EOO), r.o. 3.10.

26. *Ibid.* r.o. 3.11.

27. Zie in die zin Hof van Cassatie (België), case nr. C07 0407F (*Lutchmaya vs. General Secretariat of the ACP*), International Law

in Domestic Courts, OUP, 1576 BE 2009, r.o. 30 en 32, waarin het Hof aangeeft dat de toepassing van artikel 6 EVRM in immuniteitszaken tegen internationale organisaties neerkomt op het balanceren van twee normen, en dat België geen onrechtmatige daad heeft begaan door toe te treden tot het instrument dat in immuniteit voorziet (het zetelakkoord).

28. Inspiratie kan worden gezocht bij art. 31(3)(c) van het Weens Verdragenverdrag (1969), dat bepaalt dat bij de uitlegging van een verdrag rekening moet worden gehouden met 'iedere ter zake dienende regel van het volkenrecht die op de betrekkingen tussen de partijen kan worden toegepast'. In die zin moet bij de uitlegging van art. 3 Protocol aangaande de Voorrechten en Immunititeiten van de EOO rekening worden gehouden met art. 6 EVRM.

materiële toetssteen met betrekking tot het optreden van de EOO fungeren, maar ook een extra argument kunnen zijn om het beroep op immuniteit af te wijzen (zie eerder - par. 2). Een belangrijke bron is de door de Internationale Arbeidsorganisatie tijdens de conferentie op 18 juni 1998 aangenomen Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, waarin is bepaald dat alle lidstaten, *ook als ze niet de betreffende conventies hebben geratificeerd*, een verplichting hebben om te goeder trouw en in overeenstemming met de constitutie van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) de principes met betrekking tot fundamentele rechten die voorwerp zijn van die verdragen te respecteren, te bevorderen en te realiseren, waaronder vrijheid van vereniging en de daadwerkelijke erkenning van het recht op collectief onderhandelen (onze cursivering).²⁹ Dat betekent dat het recht op vakbondsorganisatie een zeer fundamenteel recht is, waaraan geen ILO-lidstaat zich kan onttrekken. Ook de staten die de EOO hebben opgericht zijn derhalve gebonden aan deze principes en daarmee ook de door hen opgerichte intergouvernementele organisaties. Gezien het fundamentele karakter van het betrokken recht, is het niet toelaatbaar dat de EOO zich op haar immuniteit beroept.

Met hun eerste vordering wensten de vakbonden weer in staat te worden gesteld onbelemmerd gebruik te maken van interne e-mailfaciliteiten, zodat ze konden communiceren met EOO-werknemers in verband met vakbondsgelateerde onderwerpen. De Verklaring over fundamentele rechten, die uitgewerkt is in Verdragen 87 en 98, verlangt dus vrijheid van vereniging en de daadwerkelijke erkenning van het recht op collectief onderhandelen. Daarnaast vormt ook artikel 11 van het EVRM een fundamenteel recht; dit artikel bepaalt het recht op vereniging en het recht om vakbonden op te richten. Deze beginselen en bepalingen geven derhalve het recht aan bonden om hun werk te doen, waaronder communicatie met leden en niet-leden, aangezien zonder deze mogelijkheid de vrijheid van vakvereniging illusoir wordt. Het hof noemt deze bepalingen echter niet, maar overweegt in overeenstemming ermee wel dat het in de aard van de werkzaamheden van de vakbonden ligt dat zij kritiek mogen uiten op

Het recht op vakbondsorganisatie is een zeer fundamenteel recht, waaraan geen ILO-lidstaat zich kan onttrekken

(de vertegenwoordigers van) werkgevers, ook via de interne communicatiekanalen.³⁰

Een aantal andere vorderingen had betrekking op het stakingsrecht. De eerste was gericht op artikel 30a van het Dienstreglement van de EOO. Dit reglement geeft weliswaar alle werknemers het recht te staken, maar definieert staking als een onderbreking van het werk gedurende

een bepaalde periode gerelateerd aan de arbeidsvoorwaarden. Het reglement bepaalt dat de President van de vestiging verdere bepalingen en voorwaarden mag neerleggen voor de toepassing van dit artikel, en deze moeten onder andere de maximumduur bepalen van de staking.

De vraag rees of deze voorwaarden verenigbaar zijn met het stakingsrecht. Dit stakingsrecht is, wat betreft de Raad van Europa, neergelegd in artikel 6 lid 4 Europees Sociaal Handvest (ESH). Aan de rechten van dit Handvest kunnen behalve in de in het Handvest vermelde situaties alleen beperkingen worden opgelegd welke bij de wet zijn voorgeschreven en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden (Artikel G ESH). De bepaling dat de President de duur van de staking mag bepalen gaat veel verder dan artikel G toelaat. Ook het hof is, zonder naar deze bepaling te verwijzen, van oordeel dat ten onrechte een staking waarvan de duur niet vooraf bekend is of bekend gemaakt is, onmogelijk wordt gemaakt.³¹ De mogelijkheid om een staking te houden waarvan de duur niet vooraf bepaald is, is immers een essentieel onderdeel van het recht op staking. Anders valt een belangrijk effect weg van dit machtsmiddel.

De definitie in het Dienstreglement heeft het ook over onderbreking van het werk en daar waren de bonden, aldus het hof, eveneens terecht tegen opgekomen. Het hof is van mening dat inderdaad ook andere vormen van actie mogelijk zijn, zoals langzaamaanacties.³² Artikel 6 ESH heeft het over collectieve acties, waaronder stakingen, dus ons lijkt dit standpunt juist. Ook vorderden de vakbonden dat de bepaling in het Dienstreglement dat acties betrekking moeten hebben op arbeidsvoorwaarden onrechtmatig zou worden verklaard. Het recht op collectieve acties is immers niet per definitie beperkt tot arbeidsvoorwaarden van werknemers. Het zou bijvoorbeeld ook om toelating van een bond tot onderhandelingen kunnen betreffen, veiliger werkomstandigheden, meer medezeggenschap of tegen ontslag van medewerkers kunnen gaan. Dat valt ook onder artikel 6 lid 4 ESH, dat het immers heeft over collectieve acties bij belangengeschillen. Dat wordt onderscheiden van politieke geschillen; belangengeschillen zijn echter niet beperkt tot arbeidsvoorwaarden.³³

Ten slotte werd de vordering toegewezen om de bonden toe te laten tot de onderhandelingen en de EOO te verplichten overleg te voeren over nieuwe collectieve onderhandelingen. Hier verwijst het hof wel naar een internationale bepaling, het al genoemde artikel 11 EVRM, en met name naar het *Demir*-arrest van het EHRM, waarin het EHRM oordeelde dat 'having regard to the developments in labour law, both international and national, and to the practice of Contracting States in such matters, the right to bargain collectively with the employer has, in principle, become one of the essential elements of the "right to form and to join trade unions for the protection of [one's] interests" set forth in Article 11 of the Convention, it being understood that States remain free to organise their system so as, if appropriate, to grant special status to representative trade unions'.³⁴ Daarmee kunnen ook ambtenaren niet worden uitgesloten van dit recht.

In het bestek van dit artikel kunnen we maar kort op

de relevante normen ingaan. Toch wordt hieruit duidelijk dat de aangehaalde normen fundamentele beginselen zijn, die door de lidstaten die betrokken zijn bij de EOO moeten worden onderschreven, en daarmee ook door de door hen opgerichte organisaties. De EOO moet ze dan ook toepassen in haar werkzaamheden. Gezien het fundamentele karakter van deze rechten kan de EOO bovendien geen beroep doen op haar immuniteit om zich niet ten gronde te hoeven verdedigen met betrekking tot tegen haar aangebrachte vorderingen.

4. De aanzegging van de minister – immuniteit van executie

Het arrest van het gerechtshof lijkt uiteindelijk evenwel neer te komen op een Pyrrusoverwinning voor de vakbonden. Bij brief van 19 februari 2015 stelde de EOO het

Het arrest van het Gerechtshof lijkt uiteindelijk neer te komen op een Pyrrusoverwinning voor de vakbonden

Ministerie van Buitenlandse Zaken in kennis van de betekening van het arrest met bevel tot executie. Hierop zegde de Minister van Veiligheid en Justitie, op 23 februari 2015, de gerechtsdeurwaarder aan dat, op grond van artikel 3a lid 2 en 5 van de Gerechtsdeurwaarderswet, de betekening als de in de betekening aangekondigde executiemaatregelen, strijdig zijn met de volkenrechtelijke verplichtingen van de Nederlandse Staat en dat uitvoering daarvan moet worden geweigerd.³⁵ Dit artikel bepaalt dat de minister een gerechtsdeurwaarder kan aanzeggen dat een ambtshandeling die hem is opgedragen, dan wel door hem reeds is verricht, in strijd is met de volkenrechtelijke verplichtingen van de Staat. Ten gevolge van deze aanzegging is de gerechtsdeurwaarder niet bevoegd tot het verrichten van de ambtshandeling. Voor zover deze reeds is verricht, is ze nietig. De volkenrechtelijke verplichtingen betreffen in dezen de immuniteit van executie van de EOO. Op basis van artikel 1 van het Protocol inzake voorrechten en

immuniteiten van de EOO genieten de kantoorruimten van de Europese Octrooiorganisatie in alle aangesloten verdragsstaten onschendbaarheid, en op basis van artikel 3 lid 2 kunnen eigendommen en activa van de Organisatie niet worden bloot gesteld aan vordering, inbeslagname, onteigening of beslaglegging.

Artikel 3a Gerechtsdeurwaarderswet in combinatie met het voornoemde Protocol stelt de minister in staat vonnissen en arresten van de Nederlandse hoven en rechtbanken niet te laten uitvoeren, voor zover zij zijn gewezen tegen internationaal beschermde personen of entiteiten, zoals internationale organisaties (bijvoorbeeld EOO), Staten, of diplomaten. Wat internationale organisaties betreft, heeft het Gerechtshof Den Haag deze praktijk bevestigd in een beslissing uit 2007 met betrekking tot de Organisatie voor het Verbod van Chemische Wapens (OPCW).³⁶ In deze beslissing impliceerde het gerechtshof dat de loutere betekening van een vonnis aangaande de doorbetaling van loon strijdig is met beginsel van immuniteit van executie zoals neergelegd in artikel 4 lid 2 van het tussen Nederland en de OPCW gesloten zetelverdrag. Het Hof stelde hierbij dat de immuniteit van executie in beginsel los staat van een eventuele immuniteit van jurisdictie.³⁷ en dat de immuniteit van executie waarborgt 'dat het gebruik van de goederen en bezittingen van de OPCW ongehinderd door enige executiemaatregel kan plaatsvinden'.³⁸ A fortiori valt te stellen dat het opleggen van een dwangsom strijdig is met het beginsel van de immuniteit van executie, des te meer omdat een dwangsom zonder verdere rechterlijke toetsing ten uitvoer kan worden gelegd, zoals het Gerechtshof Den Haag in 2011 besliste in een andere zaak tegen EOO.³⁹

Gezien de verschillende aard en doelstelling van de immuniteit van jurisdictie en executie – wat overigens ook wordt bevestigd in het recht van de staatsimmuniteit⁴⁰ – is het derhalve mogelijk dat een internationale organisatie geen immuniteit van jurisdictie en *toch wel* immuniteit van executie geniet. Zeker in het recht van de staatsimmuniteit kan het voorvallen dat een staat, in het licht van de vele uitzonderingen op het beginsel van de immuniteit van rechtsmacht,⁴¹ geen immuniteit van rechtsmacht geniet, maar toch immuniteit van executie, omdat de bestemming van de beslagen vorderingen of goederen publiek is.⁴² Aangezien er minder uitzonderingen op de immuniteit van rechtsmacht van internationale organisaties voorhanden zijn, zijn er relatief weinig vonnissen en arresten gewezen tegen internationale orga-

29. Art. 2 van de ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, aangenomen tijdens de Internationale Arbeidsconferentie tijdens zijn 86e bijeenkomst, Geneve 18 juni 1998 (www.ilo.org).

30. Gerechtshof Den Haag, (EOO), 2015, r.o. 5.3.

31. Gerechtshof Den Haag, r.o. 5.7.

32. Gerechtshof Den Haag, r.o. 5.8.

33. Zie ook HR 30 mei 1986, NJ 1986/688, (NS-arrest).

34. EHRM 12 november 2008, appl. nr 34503/97, (*Demi rand Baykara vs. Turkey*),

r.o. 154.

35. Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Juridische en Operationele Aangelegenheden, Aanzegging ex artikel 3a, lid 2, Gerechtsdeurwaarderswet, 23 februari 2015.

36. Gerechtshof Den Haag 15 maart 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:BA2778.

37. Ibid. r.o. 4.

38. Ibid. r.o. 6.

39. Gerechtshof Den Haag 21 juni 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BR0188.

40. Vergelijk delen 2-3 met deel 4 van de United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, New York, 2 december 2004, UN Doc. A/59/508. Hoewel dit verdrag nog niet in werking is getreden, wordt ervan uitgegaan dat het grotendeels het geldende gewoonterecht weerspiegelt. Zie voor een uitgebreide commentaar: R. O'Keefe, C.J. Tams & A. Tzanakopoulos (red.), *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Properties*, A Commentary, Oxford University Press, 2013.

41. Zie voor het beginsel art. 5 van het VN-Verdrag (eerder noot 40), en voor de uitzonderingen deel 3.

42. Zie voor een recente zaak voor de Rb. Amsterdam 9 september 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:6028, waarbij de rechtbank, met betrekking tot een executieprocedure tegen Irak, vaststelt dat op 'dit moment niet met enige mate van zekerheid [kan] worden vastgesteld welk deel van de beslagen vorderingen een publieke en welk deel een niet-publieke bestemming heeft' (r.o. 4.13).

nisaties die voor executie in aanmerking komen.⁴³ Wanneer executie wordt overwogen, zal in beginsel slechts daadwerkelijk tot uitvoering kunnen worden overgegaan als dit voorzien is in het zetelakkoord tussen Nederland en de betreffende organisatie; wat de EOO betreft is dit voor zover de internationale organisatie uitdrukkelijk afstand heeft gedaan van haar immuniteit, voor zover het gaat om een civiele rechtsvordering ter zake van ongevalen met motorvoertuigen, of voor zover de een scheidsrechterlijke uitspraak ten uitvoer wordt gelegd.⁴⁴

De vraag rijst evenwel of de in het zetelakkoord bepaalde lijst van uitzonderingen exhaustief is, dan wel of de immuniteit van executie ook getoetst kan worden aan artikel 6 EVRM. Wat de EOO betreft heeft het Gerechtshof Den Haag per slot van rekening de vrij absoluut verwoorde immuniteit van rechtsmacht van de organisatie, zoals bepaald in artikel 3 van het Protocol inzake Voorrechten en Immuniteiten van de EOO (dit is hetzelfde artikel dat ook voorziet in de immuniteit van executie), getoetst aan artikel 6 EVRM. Er valt veel voor te zeggen dat de dynamische interpretatie van artikel 3 van het Protocol – een interpretatie in het licht van latere evoluties inzake de toepassing van artikel 6 EVRM op het niveau van het EHRM – ook geldt voor de immuniteit van executie. Het Belgische Hof van Cassatie bijvoorbeeld besliste in 2009, in een arbeidsrechtelijke zaak tegen de ACP (een internationale organisatie van Afrikaanse, Caraïbische en Stille Zuidzee-Statens) dat artikel 6 EVRM ook van toepassing is op executieprocedures, en hief vervolgens de immuniteit van de organisatie op omdat zij geen alternatieve executieprocedure voorzorg die het recht op een rechtsmiddel van de klager zou beschermen.⁴⁵ Er anders over beslissen holt immers de effectieve bescherming die artikel 6 EVRM biedt uit, en maakt het mogelijk dat rechterlijke beslissingen die de immuniteit van een internationale organisatie verwerpen, dode letter blijven. Vanuit zowel een nationaal als internationaal rechtsstatelijk standpunt zou een dergelijke uitkomst ongewenst zijn.

Artikel 3a lid 7 van de Gerechtsdeurwaarderswet bepaalt dat de voorzieningenrechter de gevolgen van de aanzegging kan opheffen. Wanneer hij, in de EOO-zaak of

enige toekomstige zaak, de aanzegging van de minister toetst in het licht van het volkenrecht, is het aangewezen dat deze rechterlijke toetsing niet slechts de bepalingen van het zetelverdrag betreft, maar ook artikel 6 EVRM. In de praktijk zou dit ertoe moeten leiden dat het vonnis of arrest van de rechter die de immuniteit van rechtsmacht van de internationale organisatie afwijst, ook zal moeten worden uitgevoerd, tenzij de organisatie een alternatieve vorm van executie voorstelt die niettemin een equivalente rechtsbescherming biedt. Er valt niet meteen in te zien welke executievorm EOO kan voorstellen die anders is dan de vorm bepaald in het arrest van het Gerechtshof Den Haag (het geven van onbelemmerde toegang tot het interne mailsysteem van de EOO, de toelating tot collectieve onderhandelingen, en het verbod op toepassing van de bepalingen van het Dienstreglement die het recht op staking beperken), en die toch recht doet aan de internationale arbeidsrechtelijke verplichtingen die op haar rusten.

5. Afsluitende opmerkingen

Het Gerechtshof Den Haag heeft in de zaak tegen EOO een internationaal precedent geschapen door de immuniteit van een internationale organisatie in een collectief arbeidsrechtelijke zaak af te wijzen, en de vorderingen ten gronde ook toe te wijzen, op grond van het feit dat de betrokken organisatie fundamentele arbeidsrechten met voeten trad. Deze beslissing is belangrijk omdat zij de *accountability* van internationale organisaties verder institutionaliseert. Helaas liet Nederland zich ook op zijn smalst zien: de minister zegde de gerechtsdeurwaarder aan het vonnis niet uit te voeren omdat de organisatie volkenrechtelijke immuniteit van executie zou genieten. Deze aanzegging is betreurenswaardig. Zij holt niet alleen de grondwettelijk bepaalde scheiding der machten uit, maar wordt ook niet verplicht door het volkenrecht, anders dan wat de minister beweert: immuniteit van executie kan, net als immuniteit van rechtsmacht, slechts worden toegekend wanneer de organisatie fundamentele rechten afdoende beschermt. •

⁴³. Zie echter tussenvonnis Rb. Den Haag 15 februari 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BL4892, die in een aanbestedingszaak de immuniteit van jurisdictie van de EOO verwerpt met betrekking tot een door de EOO gerunde cateringfaciliteit, op grond van de overweging dat een cateringfaciliteit voor werknemers niet

onmiskenbaar bijdraagt aan de vervulling van de aan de organisatie specifiek opgedragen taken, en dus dat immuniteit van jurisdictie niet functioneel noodzakelijk is. Het Gerechtshof Den Haag achtte de dwangsom die de rechtbank had opgelegd aan EOO echter in strijd met de immuniteit van executie van de organisatie (zie hoger noot 39).

⁴⁴. Zie art. 3 lid 1 (a-c) Protocol inzake voorrechten en immuniteiten van de Europese Octrooiorganisatie.

⁴⁵. Hof van Cassatie (België), case nr C07 0407F (*Lutchmaya vs. General Secretariat of the ACP*), *International Law in Domestic Courts*, OUP, 1576 BE 2009, r.o. 26-27 (m.nt. C. Ryngaert). Zie ook J. Wouters, C.

Ryngaert & P. Schmitt, 'Comment Western European Union v. Siedler; General Secretariat of the ACP Group v. Lutchmaya; General Secretariat of the ACP Group v. B.D.', *American Journal of International Law*, vol. 105, nr. 3, juli 2011, p. 560-567.