

ANNOTATIE

Yakut Republican Trade-Union Federation t. Rusland (EHRM, nr. 29582/09) – Gedetineerden beroofd van hun vakverenigingsvrijheid

Prof. Dr. F. Dorssemont

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ,
ECLI:CE:ECHR:2021:1207JUD002958209 (EHRC-2022-0026)*

Vrijheid van vereniging

1. Art. 11 van het EVRM raakt zowel de vrijheid van vergadering als de vrijheid van vereniging. De vrijheid van vereniging wordt zowel op generieke wijze als op specifieke wijze erkend. Indien een verdrag op specifieke wijze de vrijheid van vakvereniging erkent, ligt het in de rede te veronderstellen dat die specifieke erkenning een juridische meerwaarde moet bieden. De vakverenigingsvrijheid bevat zowel een individuele als een collectieve component.[1] Het betreft zowel de individuele vrijheid van de leden als de collectieve vrijheid van de vakorganisatie waarvan men lid wenst te worden. Die collectieve vrijheid wordt zowel in een interne sfeer van autonomie beleefd als in een externe sfeer waarin de belangen van de werknemers tegen bepaalde antagonisten (werkgevers en de Staat) moeten worden verdedigd. In het arrest *Trade Union of Belgian Police t. België* leidde het EHRM uit het staartje dat volgt op de erkenning van de vakverenigingsvrijheid in art. 11 ('for the protection of his interests') af dat Staten een aantal essentiële middelen dienen te waarborgen die vakbonden toelaten die belangen effectief te verdedigen.[2] Het Hof heeft echter nooit op algemene wijze erkend dat de erkenning van de generieke vrijheid van vereniging een Staat ertoe verplichtte om erover te waken dat een vereniging middelen heeft om haar statutaire doelstellingen te kunnen verwezenlijken.

2. In het hier geannoteerde *Yakut Republican Trade-Union Federation t. Rusland* staat het meer interne aspect van die collectieve dimensie centraal. Het werd een vakverbond in deze zaak namelijk langs gerechtelijke weg verboden om een vakbond die gedetineerde werknemers organiseert als lid op te nemen. Deze gerechtelijke weg strekt ertoe een Russische wet af te dwingen die het gedetineerden structureel verbod om lid te worden van een vereniging, inclusief van een vakvereniging. Stond in *ASLEF t. Verenigd Koninkrijk*^[3] een wettelijke beperking centraal om een lid te royeren uit een vakbond om politieke redenen, dan staat in dit arrest een wettelijke beperking centraal om een lid op te nemen. De omstandigheid dat dit 'lid' zelf een vakbond is, is niet relevant. Art. 5 van IAO Conventie nr. 87 erkent de vrijheid van vakverenigingen om zelf vakverbonden op te richten.^[4]

Interne limieten van de personele toepassingsfeer versus beperkingen van de vrijheid van vakvereniging

3. Het arrest *Yakut Republican Trade-Union Federation t. Rusland* hinkt op twee verschillende benen die in twee tegengestelde richtingen wandelen. Het wordt daardoor mijns inziens aangetast door een fatale contradictie. Het is van twee zaken één: ofwel wordt de specifieke vrijheid van vakvereniging afhankelijk gesteld van de vraag of gedetineerden die krachtens hun veroordeling arbeid dienen te verrichten wel als werknemers, *ergo* titularissen van de vrijheid van vakvereniging, kunnen worden beschouwd, ofwel rijst de vraag of de vrijheid van deze werknemers kan worden *beperkt*. In het eerste scenario is sprake van een interne limiet die zich voorafgaand aan de toets aan art. 11 lid 2 EVRM stelt ; in het tweede geval rijst de vraag of de beperking van de vrijheid van vakvereniging van werknemers die binnen de toepassingsfeer van art. 11 EVRM vallen, de toets aan art. 11 lid 2 EVRM kan doorstaan. In het eerste geval, komt men zelfs niet meer toe aan de toets van art. 11 lid 2 EVRM.

4. In de eerste benadering moet men zich de vraag stellen of gedetineerden die arbeid verrichten beantwoorden aan de personele toepassingsfeer van het impliciet door art. 11 lid 1 EVRM gebezigde werknemersbegrip, *casu quo* of dit artikel verdragsluitende Staten uitdrukkelijk toelaat om werknemers die aan dit begrip beantwoorden restloos uit te sluiten. Art. 11 EVRM introduceert het autonome begrip *trade unions* of *syndicats*. Impliciet komen werknemers ter sprake die lid zijn van dit type van vereniging. Art. 11 EVRM heeft het niet expliciet over 'werknemers', maar refereert in zijn rechtspraak naar een categorie van burgers die een arbeidsverhouding is aangegaan. Het meest relevante precedent lijkt mij hierbij *Sindicatul Păstoral cel Bun t. Roemenië*.^[5] Dit arrest van een Grote Kamer wordt door het Hof aangehaald om duidelijk te maken dat lidstaten een ruime marge zouden hebben om uit te werken *hoe* de vakverenigingsvrijheid en haar finaliteit, de bescherming van de belangen van vakbondsleden kunnen worden gevrijwaard.^[6] Het Hof heeft in dit arrest echter in de eerste plaats gesteld dat de notie van de arbeidsverhouding moet worden geënt op de IAO-

aanbeveling nr. 198. Deze aanbeveling maakt abstractie van de vraag of een arbeidsovereenkomst werd gesloten; in plaats daarvan zijn drie componenten relevant: arbeid, loon en ondergeschiktheid. Het werd in de genoemde Roemeense zaak niet betwist dat deze drie componenten aanwezig waren. De priesters en andere werknemers die aan de Roemeens orthodoxe Kerk verbonden waren, vielen om die reden onder de toepassingsfeer van art. 11 EVRM. De omstreden vraag of priesters verbonden waren door een arbeidsovereenkomst was niet relevant.

5. Het Hof voegt in het hier besproken arrest twee andere criteria toe, die geenszins steun vinden in deze IAO-aanbeveling. Het neemt de redenering van de Russische overheid over die de nieuwe criteria uit haar hoed tovert.[7] De Russische overheid stelde immers dat de arbeid van gedetineerden geen 'vrijwillig' karakter had en een ander doel nastreefde dan de reguliere arbeid. Het doel van arbeid in de gevangenis zou betrekking hebben op rehabilitatie, resocialisatie en re-integratie. Aangenomen mag worden dat de reguliere arbeid ertoe strekt om de basisbehoeften te vrijwaren. Hier wordt niet betoogd dat dit onjuist zou zijn, maar wel dat die overweging niet relevant is. Vooreerst schrijft de IAO-aanbeveling geen enkel doel voor. De *ratio legis* van de vrijheid van vakvereniging betreft de gedachte dat geatomiseerde burgers die arbeid verrichten in een ondergeschikt verband niet goed geplaatst zijn om te ijveren voor menswaardige arbeidvoorwaarden. Die kunnen slechts effectief verdedigd worden doordat werknemers hun krachten bundelen. Men ziet niet in waarom uit het loutere feit dat arbeid in een penitentiaire context wordt verricht, kan worden afgeleid dat er voldoende waarborgen zijn dat de menselijke waardigheid er niet door in het gedrang komt of dat gedetineerde werknemers op louter individuele basis beter hun belangen zouden kunnen verdedigen. Uit het door het Hof weergegeven feitenrelaas kan worden afgeleid dat er in de Russische gevangenis mogelijk ernstige problemen waren in verband met de loonvoorwaarden, de arbeidsduur en arbeidsveiligheid. Die werden gesignaleerd door de Voorzitter van het vakverbond dat het verzoekschrift indiende.[8]

6. De hierboven aangehaalde argumenten zouden logischerwijze zeker relevant zijn geweest in het kader van de vraag of gedetineerden binnen de personele toepassingsfeer van de van art. 11 EVRM zouden vallen. Het Hof ontwikkelt deze argumentatie evenwel in het kader van de proportionaliteitstoets van de vermeende beperking van de vrijheid van vakvereniging. Die demarche veronderstelt evenwel dat de gedetineerden zich wel degelijk op art. 11 EVRM zouden kunnen beroepen. De proportionaliteitstoets die door het Hof werd ontwikkeld, staat niet stil bij het essentiële onderscheid tussen een beperking van de vrijheid van vakvereniging en een verbod van vakvereniging. In tegenstelling tot art. 5 ESH, biedt het EVRM nauwelijks ruimte voor categorische verboden van de vrijheid van vakvereniging. Art. 11 lid 2 maakt slechts melding van categorische beperkingen van de vrijheid van vakvereniging, maar

geenszins voor categorische verboden. De categorieën hebben betrekking op het personeel van de overheid, van de politie en de strijdkrachten. Het EHRM stond in de arresten *Adefdromil t. Frankrijk* en *Matelly t. Frankrijk* erg kritisch tegenover dergelijke categorische verboden met betrekking tot de categorieën die wel werden genoemd.[9] Het is dan ook ongerijmd dat niet door het EVRM genoemde categorieën aan een categorisch verbod kunnen worden onderworpen. Het argument dat verdragsstaten een appreciatiemarge hebben om te beoordelen hoe de werknemersbelangen het best kunnen worden verdedigd, is bevreemdend. Een dergelijke appreciatiemarge kan spelen op het vlak van beperkingen van de middelen waarover vakbonden kunnen beschikken om werknemersbelangen te verdedigen, maar mijns inziens niet in verband met de vraag of er überhaupt plaats is voor vakbonden in een stelsel van overleg. Het argument dat het moeilijk is om alle modaliteiten van de vrijheid van vakvereniging te beleven, is geen reden om een groep van werknemers de vrijheid van vakvereniging te verbieden. Dit is niet het soort argument dat men in een proportionaliteitstoets graag leest.

7. Een categorisch verbod van de vrijheid van vakvereniging stond eerder centraal in *Manole en Romanian Farmers Direct t. Roemenië*.^[10] In dit geval konden landbouwers zich niet organiseren als een vakbond in de zin van de Roemeense wet. Het Hof gaf evenwel te kennen dat zolang deze landbouwers hun belangen wel konden verdedigen in het kader van een andere verenigingsvorm, art. 11 EVRM niet werd geschonden. Men zou daaraan kunnen toevoegen dat een dergelijke vereniging dan wel als een vakvereniging in de autonome zin van het EVRM kan worden aangemerkt. In de hier besproken zaak wordt aan de gedetineerden evenwel het recht ontzegd om van het even welke vereniging deel uit te maken. Het komt me voor dat het Hof toch een wat meer kritische houding had kunnen aannemen tegenover een zeer verre gaande inperking van de vrijheid van vereniging en derhalve van de vrijheid van meningsuiting in een land waar men politieke dissidenten opsluit. De Russische beer is heus geen teddybeer.

8. Het Hof gaat overigens zeer vlot over de doeltoets heen. Het overweegt dat het recht van gedetineerden om vakverenigingen op te richten en erbij aan te sluiten moet kunnen worden beperkt (*in casu*: verboden) om redenen van veiligheid en in het bijzonder om misdrijven en een verstoring van de orde te vermijden.^[11] Ik vind dit een zeer gevaarlijke redenering, omdat het plegen van misdrijven en het verstoren van de openbare orde geen uitstaans heeft met de vrijheid van vakvereniging. Het valt er zonder meer buiten.

9. Veel lichtpunten blijven er niet over. *In casu* neemt het Hof in overweging dat de door de gevangenen verrichte arbeid geen vrijwillig karakter had. Aangenomen mag worden dat het arrest om die redenen geen ruimte biedt om gevangenen die op vrijwillige basis arbeid verrichten de vrijheid van vereniging te ontzeggen. Het Hof zet in een *obiter dictum* eveneens

de deur op een kiertje voor gevangenen die zouden werken voor een louter private werknemer.[12] Voor zover het Hof hier zou doelen op arbeid die wordt verricht als gevolg van een veroordeling waarbij de gedetineerde ter beschikking wordt gesteld van een private werkgever, moet worden herinnerd aan de IAO Conventie nr. 29.[13] In het licht daarvan lijkt een dergelijke praktijk me dan als een verboden, vorm van dwangarbeid te moeten worden gekwalificeerd.

10. Het Hof betreft in het onderdeel '*Relevant legal framework*' een rechtsvergelijkende analyse van de vrijheid van vakvereniging van gedetineerden in (slechts) 36 lidstaten van de Raad van Europa. Die analyse wordt uitgevoerd omdat het Hof wenst na te gaan of de door de verzoeker gehuldigde interpretatie wel voldoende steun vindt in de praktijk van de lidstaten van de Raad van Europa. Het Hof oordeelt dat dit niet het geval is.[14] Bij deze gang van zaken passen enkele kanttekeningen. Vooreerst kan uit de door het Hof gemaakte analyse wel worden afgeleid dat in de helft van de onderzochte landen gedetineerden lid konden worden van een vakbond (18 van de 36). Slechts in 14 van de 36 landen bleek dat dit juridisch niet mogelijk was. Het Hof leidde hieruit af dat de door de verzoeker verdedigde interpretatie onvoldoende steun vond in de praktijk van de lidstaten. Men kan mijns inziens op basis van dezelfde cijfers eveneens gewagen van een *emerging consensus*.

11. Het Hof heeft zich in *Demir en Baykara t. Turkije* het volgende overwogen: '85. The Court, in defining the meaning of terms and notions in the text of the Convention, can and must take into account elements of international law other than the Convention, the interpretation of such elements by competent organs, and the practice of European States reflecting their common values. The consensus emerging from specialised international instruments and from the practice of Contracting States may constitute a relevant consideration for the Court when it interprets the provisions of the Convention in specific cases'.[15] Het Hof deed deze uitspraak in een specifiek geschil waarin de vraag centraal stond of vrijheid van collectief overleg uit de vrijheid van vakvereniging kon worden afgeleid. Op basis van een intertekstuele interpretatie ging het Hof over tot een formele erkenning van deze vrijheid. Een oudere uitspraak werd daardoor 'overruled'. Het EVRM werd geïnterpreteerd als een *living instrument* opdat de rechten niet illusoir maar effectief zouden zijn. Het gebruik dat van rechtsvergelijkend materiaal werd gemaakt in de hier besproken zaak is geheel anders. Zeer terecht wijzen de dissidente rechters erop dat die rechtsvergelijkende analyse wordt opgevoerd om de door het EVRM gewaarborgde vrijheid van vakvereniging illusoir en theoretisch te maken.[16] De tekst van art. 11 EVRM bevat overigens geen enkele reden om ervan uit te gaan dat gedetineerden géén recht zouden hebben om een vakvereniging op te richten. Het Hof had in de zaak *Matelly t. Frankrijk* al bevestigd dat een intertekstuele benadering maar diende te worden gevolgd, indien de klassieke en niet-intertekstuele

methode niet volstonden om met voldoende duidelijkheid de betekenis te achterhalen van het EVRM.[17] Het Hof gebruikt dit rechtsvergelijkend materiaal in de hier besproken zaak in het kader van de oerklassieke interpretatietoets waarin toch vooral concepten moeten worden gebezigd die voor het Hof al decennia glashelder zijn. Het kwam me dan ook voor dat er geen enkele noodzaak bestond om dit materiaal te analyseren om het EVRM op een reductionistische wijze te interpreteren.

Filip Dorssemont

Gewoon Hoogleraar Université catholique de Louvain

Gastdocent Université libre de Bruxelles Filip Dorssemont

[1] Zie J.W.L. Broeksteeg & F. Dorssemont, 'Artikel 11. Vrijheid van vereniging en vergadering', in: J.H. Gerards e.a., *Sdu Commentaar EVRM*. Deel 1, Den Haag: Sdu 2020, p. 1309-1325.

[2] *National Union of Belgian Police t. België*, EHRM 27 oktober 1975, nr. 4464/70, ECLI:CE:ECHR:1975:1027JUD000446470.

[3] *ASLEF t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 27 februari 2007, nr. 11002/05, ECLI:CE:ECHR:2007:0227JUD001100205, NJ 2008/2, m.nt. Alkema.

[4] Art. 5 IAO Conventie nr. 87: 'Workers' and employers' organisations shall have the right to establish and join federations and confederations and any such organisation, federation or confederation shall have the right to affiliate with international organisations of workers and employers'.

[5] *Sindicatul Păstorul Cel Bun t. Roemenië*, EHRM 9 juli 2013, nr. 2330/09, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD000233009, «EHRC» 2013/217 m.nt. Dorssemont, par. 133.

[6] *Yakut Republican Trade-Union Federation t. Rusland*, EHRM 7 december 2020, nr. 29582/09, ECLI:CE:ECHR:2020:1207JUD002958209, par. 42.

[7] *Yakut Republican Trade-Union Federation*, par. 44.

[8] *Yakut Republican Trade-Union Federation*, par. 4.

[9] *Adefdromil t. Frankrijk*, EHRM 2 oktober 2014, nr. 32191/09, ECLI:CE:ECHR:2014:1002JUD003219109, «EHRC» 2015/8 m.nt. Dorssemont en *Matelly t. Frankrijk*, EHRM 2 oktober 2014, nr. 10609/10, ECLI:CE:ECHR:2014:1002JUD001060910,

«EHRC» 2015/9 m.nt. Dorssemont.

[10] *Manole en les “cultivateurs directs de Roumanie” t. Roemenie*, EHRM 16 juni 2015, nr. 46551/06,

ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD001393602.

[11] *Yakut Republican Trade-Union Federation*, par. 38.

[12] *Yakut Republican Trade-Union Federation*, par. 45.

[13] In artikel 2 2) c) IAO Conventie nr. 29 wordt een bepaald type van arbeid door gedetineerden niet als verbonden dwangarbeid beschouwd in de volgende bewoordingen: ‘(c) any work or service exacted from any person as a consequence of a conviction in a court of law, provided that the said work or service is carried out under the supervision and control of a public authority and that the said person is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations’.

[14] *Yakut Republican Trade-Union Federation*, par. 16-19.

[15] *Demir en Baykara t. Turkije*, EHRM 12 november 2008, nr. 34503/97,
ECLI:CE:ECHR:2008:1112JUD3450397, AB 2009, 297, m.nt. Vlemminx, «EHRC» 2009/4, m.nt. Dorssemont en m.nt. Gerards.

[16] *Yakut Republican Trade-Union Federation t. Rusland*, Joint dissenting opinion van rechters Lemmens en Serghides, par. 10.

[17] *Matelly t. Frankrijk*, EHRM 2 oktober 2014, nr. 10609/10,
ECLI:CE:ECHR:2014:1002JUD001060910, «EHRC» 2015/9 m.nt. Dorssemont, par. 74.