

# Danilenkov and Others v. Russia

## (因加入工會而遭歧視案)

歐洲人權法院第五庭於 2009/7/30 之裁判\*

案號：67336/01

倪伯萱\*\* 節譯

### 判決要旨

1. 本案無庸審查有無直接干預原告等權利的國家行為存在，只要侵犯權利之情事係導因於國家未能善盡其積極義務（positive obligations），確保原告等在內國法下享有歐洲人權公約所揭權利，國家即可能違反人權公約。

2. 歐洲人權公約第 11 條第 1 項所揭工會自由係結社自由的態樣之一。由於歐洲人權公約第 14 條構成各項權利與自由條款整體之一部，第 11 條之內涵顯然包含個人不因工會會員身份而被歧視之權利。

3. 國家對工會自由之保障，不只必須容許發展，也應採取積極措施使其成為可能。關鍵在於被歧視的個人應該有權採取法律手段以取得損害賠償與其他救濟。從而，在歐洲人權公約第 11 條及第 14 條之下，國家必須建立司法制度，確保真實且有效的保護措施來對抗反工會之歧視行為。

\* 裁判來源：官方英文版。

\*\* 律師、美國哈佛大學法學碩士

4. 本案中國家提供的司法救濟（刑事程序）不足以有效保障歐洲人權公約第 14 條結合第 11 條所揭權利。反觀原告等要求的救濟途徑（民事程序）則可能消除歧視；至於其是否果真能防止歧視行為，本院不予揣測。

### 涉及公約權利

歐洲人權公約第 11 條 結社自由、14 條 平等權

## 事 實

本案原告等為 32 位「俄羅斯碼頭工人聯盟」（the Dockers' Union of Russia，以下稱「碼頭工人聯盟」）加里寧格勒（Kaliningrad）分會的成員，其僱主係海港公司（seaport company）。由於加里寧格勒地區區長（the Governor of the Kaliningrad Region）成立加里寧格勒地區發展基金（Kaliningrad Regional Development Fund）而持有海港公司之股份，且第一副區長（first deputy Governor）Mr. Karetniy 曾任海港公司董事，原告等因而主張國家實質控制海港公司。

原告等聲稱其僱主自 1997 年 10 月以來即不斷騷擾工會成員，促使他們退出工會，具體事實包括：(1) 僱主設立特別工作小組，儘管該小組最初設計的目的是為了安置年長或健康狀況不佳的碼頭工人，減少其工作時數，但 1997 年時大部分曾參與罷工的員工及其他工會成員均被重編至特別小組，其受薪時數隨之減少；(2) 由於工作項目的調整與減少，原告等之實質收入大幅減少了 1/2 至 3/4，國家勞工稽查局（State Labour Inspectorate）曾下令僱主補償，卻被僱主以不同工不同酬為由予以拒絕；(3) 僱主於 1998 年舉行安全規範測驗，禁止工會成員進入考試委員會，測驗期間不得出席，且考試結果也證明該測驗系統性的不利於工會成員；(4)

其後僱主再以人力過剩為由，將數十名正式員工轉任為臨時工（“as-needed” contracts），其中八成以上係工會成員，該次轉任被檢察官及法院認定為違法；僱主並曾宣布解僱 35 名碼頭工人，其中 28 人為工會成員。

原告等曾向內國司法體系尋求一連串的救濟，包括：(1)原告等兩度依刑法第 136 條故意侵犯平等權之規定提起告訴，但均因無法證明直接意圖（direct intent），致被告均未被起訴；(2)原告等向加里寧格勒 Baltiyskiy 地方法院（Baltiyskiy District Court of Kaliningrad）提起民事訴訟，主張僱主行為構成歧視並要求賠償。一審法院以原告等無法證明僱主之歧視意圖為由，駁回原告等之訴訟。上級法院即加里寧格勒地區法院（Kaliningrad Regional Court）維持原判，理由為：有無歧視行為應透過刑事程序認定，且法人不可能負擔歧視行為之刑事責任；(3)原告等嗣後另提民事訴訟，亦因法院認為歧視之有無應由刑事程序判斷而被駁回；(4)碼頭工人聯盟向加里寧格勒地區議會（Kaliningrad Regional Duma）主張其社員權遭僱主不當侵犯，函請檢察官立即採取行動以保護原告等之權利，並考慮啟動刑事程序，但最終似乎不了了之。

由於部分原告於本判決作成時已死亡，在無繼承人承受訴訟之情形下，該部分訴訟在程序上應予駁回。

## 理 由<sup>1</sup>

115. 其餘原告等引用歐洲人權公約第 11 條及第 14 條，指摘政府當局容任其僱主採取歧視政策，並以內國法欠缺有效法律機制為由拒絕審查其歧視之主張，已侵犯他們的結社自由之權利。

<sup>1</sup> 譯者按：109-114 程序理由省略。

## A. 國家基於歐洲人權公約第 14 條結合第 11 條之義務範圍

### I. 兩造主張

#### (a) 原告

116. 原告等主張其僱主刻意阻礙及處罰工會會員身份之行為，侵害他們受人權公約第 11 條所保障之權利。他們宣稱國家實質控制加里寧格勒海港公司，因而與不利於其擔任碼頭工人聯盟會員的數起行為直接相關。他們指稱加里寧格勒地區發展基金持有（海港公司）20%的股份，其中 35%的股份由 Mr. Karetniy 控制，他同時擔任第一副首長、基金經理與海港公司董事。

117. 原告等主張其碼頭工人聯盟的會員身份使其僱用及薪資遭受不利結果，且其僱主為了區別他們和其他未加入工會的同僚，而施加各式各樣的壓力——他們提到僱主將碼頭工人聯盟會員重編到一個特別的小組，此點業經加里寧格勒海港公司的重要經理人承認屬實。原告等強調同樣的理由也造成其薪資減少，明顯低於其他小組的人。他們並提及安全規範測驗執行上的系爭不公平方式，以及冗員解僱時的系爭不公平決定。

#### (b) 政府

118. 政府反駁這些指控。他們陳稱地區發展基金是國家機關，只持有加里寧格勒海港公司不到 20%的股份，而且只維持了很短暫的時間（1998 年 5 月至 11 月）。至於 Mr. Karetniy，他從未同時出任公職及海港公司董事。因此，其認為國家無庸為原告所稱反工會之行為負責。

119. 政府進而主張所謂原告等之薪資急遽減少云云，經加里寧格勒國家勞工稽查局（Kaliningrad State Labour Inspectorate）審查，發現碼頭工人聯盟小組的收入與非工會小組大致相同，並沒

有違反碼頭工人勞動權的情事。在安全規則測驗之執行或員工解僱方面，也沒有任何不利於碼頭工人聯盟會員的歧視行為存在。

## 2. 法院見解

120. 本院注意到兩造就本案情形是否涉及國家直接干預，亦即加里寧格勒海港公司之持股狀況，看法相左。本院認為此點無庸加以檢視，因為無論在何種情況下，只要原告等所指摘之情事係導因於政府方面未能確保原告等在內國法下享有歐洲人權公約第 11 條所揭權利，俄羅斯聯邦政府即應負責。

121. 本院重申第 11 條第 1 項所揭工會自由 (trade union freedom) 係結社自由的一種態樣或特殊面向。第 11 條第 1 項中「為保障其利益」之文字並非贅文，且人權公約捍衛工會成員藉由工會行動追求其職業利益之自由。會員國不只必須容許此項自由的行為及發展，也應採取積極措施使其成為可能。

122. 本院發現原告等就其僱主所採取之個別措施——他們相信該措施侵犯他們的權利——曾得到國家的保護。因此，內國法院曾因僱主將原告等重編至碼頭工人聯盟特有的工作小組，從而導致所稱收入減少之行為，判決給予相當於兩個月薪水的賠償（按：該部分判決後被上級法院廢棄）；國家工作安全稽查局 (State Work Safety Inspectorate) 下令重新設計原告所稱不公平的安全規則測驗；地區檢察官發現工時恣意減少，從而法院為收入損失及非財產上損害作成賠償之裁判；又因（僱主）不執行 2002 年 5 月 24 日之裁判，判決給予原告收入損失及非財產上損害之賠償；且在大部分案件中，法院亦使受僱主行為影響的工會成員個人獲得損害賠償。

123. 然而，就第 11 條所揭結社自由之實體內涵而言，本院基

於評斷餘地（margin of appreciation）考量國家為確保工會自由所採取措施之整體性。受僱人或員工理應享有參加或不參加工會之自由，不致因此遭受制裁或不利處分。第 11 條之文字明確指出這是「每一個人」的權利，且亦因第 14 條構成各項權利與自由條款（不論性質為何）整體之一部，第 11 條之內涵顯然包含：個人不會因為選擇享有被工會保護之權利而受到歧視。因此，國家為保障第 11 條所履行措施之整體性，理應包括個人不因工會會員身份而被歧視之保障。依結社自由委員會（Freedom of Association Committee）之闡釋，此種歧視適足以妨害工會之存續，乃是對結社自由最嚴重的侵害方式之一。

124. 本院認為，至關重要的是受歧視對待影響的個人應該享有與之抗衡的機會，及採取法律手段以取得損害賠償與其他救濟之權利。從而，在歐洲人權公約第 11 條及第 14 條之下，國家必須建立司法制度，確保真實且有效的保護措施來對抗反工會之歧視行為。

125. 據此，本院必須考量政府當局是否已採取充足的措施，保障原告等免於因其加入工會的選擇而受到其所稱的歧視對待。

**B. 為使原告等不致因其工會成員身份而被歧視之保障，是否充分？**

*1. 兩造主張*

*(a) 聲請人等*

126. 原告等指出：他們向其起訴的所有內國法院—加里寧格勒 Baltiyskiy 地方法院、加里寧格勒地區法院、Baltiyskiy 地方治安法官（Justice of the Peace of the Baltiyskiy District）—一律以案件僅能透過刑事程序處理為由，拒絕審查其關於侵犯結社自由權及歧視的實體主張。原告等主張民事程序與刑事控訴有根本上的

差異，蓋後者係保護社會整體之公益，而前者係為侵犯個人私益提供救濟。由於本案所涉及的主要是原告等之私人權利，內國法院拒絕在民事程序中審查其歧視主張，已剝奪其有效之救濟管道。況且檢方亦拒絕原告等就所稱牴觸平等原則而開啟刑事調查程序之請求，檢方亦未採取任何措施來確認聲請人等之主張是否屬實。

127. 原告等指稱：政府所提及俄羅斯立法中的反歧視規定欠缺執行與適用之運作機制，完全沒有實效可言。至於政府所稱刑事法規定亦屬托詞，因為政府並未證明曾有任何人因刑法第136條而遭控告、審判或定罪。

(b) 政府

128. 政府否認這些指控。他們主張碼頭工人聯盟於1995年設立登記、1999年重新登記，可見內國政府當局並未妨礙碼頭工人聯盟之成立或運作。工會法禁止國家單位對工會運作之任何干預，並規定所有社會及勞動權不得對工會成員身份附加條件。行為時有效之勞動法訂有多項保障：在以人力過剩、不足勝任工作、健康情況不佳或類似理由解僱工會成員之前，必須先經工會之同意。更嚴格之保障則規範被選出的工會領袖：若無其所屬工會之事前同意，不得予以調任、解僱或懲處。最近政府又揭示本法禁止因公共結社之會員身份而遭歧視，並提供權利侵害時之司法保障。

129. 政府主張原告等享有與所有其他俄羅斯公民相同的自由權利保障，尤其是他們已確實使用其救濟權利，向國家勞工稽查局與各級檢察機關提出聲請。至於藉由訴訟管道請求法院確認有無歧視行為存在，政府則主張：加里寧格勒地區法院判決認定聲請人之主張在實體上涉及私人間平等原則，因此應按刑法第136

條，循刑事程序加以裁決。政府進而聲稱自 1997 年以來，曾有 7 人因該條而被認定有罪。政府指出原告等就檢察官對其所稱歧視所作成之不起訴處分，未曾聲請再議，從而並未窮盡一切可行的內國救濟管道。

## 2. 法院見解

130. 本院注意到加里寧格勒海港公司曾利用各種手段，企圖促使原告等放棄工會成員資格，包括將其重編至各項機會受限的特別工作小組，嗣後被法院認定為違法的非法解僱、減薪、懲戒，及在法院判決後仍拒絕員工復職等。影響所及，碼頭工人聯盟的會員人數從 1999 年的 290 人急遽減少到 2001 年的 24 人。本院也參考加里寧格勒地區議會及國際勞工組織結社自由委員會（ILO Committee on Freedom of Association）的事實發現，認定原告等提起反工會歧視之議題實屬合理。本院因而認定：對原告等碼頭工人聯盟成員資格的顯然負面影響，已足使本案構成人權公約第 11 條所擔保權利之「表面」（*prima facie*）歧視案件。

131. 本院進而注意到，本案原告等曾請求政府當局阻止其僱主惡意逼迫其離開工會的濫權行為，他們提醒法院注意長期以來反覆出現對其不利的歧視行為。依原告主張，如法院能認定其歧視之主張成立，才是保護他們加入工會之權利、不受制裁或不利處分的最有效途徑。

132. 本院發現行為時之俄羅斯法律已鉅細靡遺的禁止一切基於工會成員資格或非成員資格的歧視行為；在內國法下，藉由俄羅斯民法的一般規定（第 11 條至第 12 條）及工會法第 29 節的特別規定（*lex specialis*），聲請人有權請求法院審查其歧視之主張。

133. 然而，這些規範在本案中卻完全無用。本院注意到內國



司法機關在兩套程序中，拒絕受理原告等歧視之主張，認定歧視與否僅能在刑事程序中確認，從而原告等之請求無法透過民事訴訟予以救濟。

134. 刑事救濟的保護不足，主要原因在於基於個人責任原則（principle of personal liability），必須證明公司的重要經理人之一具有歧視工會成員的直接意圖，並已達「超越合理懷疑」（beyond reasonable doubt）的程度；無法證明此種意圖即無法啟動刑事程序。再者，歧視的被害人在刑事程序的機制與進行中僅扮演微不足道的角色，反而需仰賴檢察機關揭發歧視工會成員之事實並證明直接意圖之能力，本院因此無法確信刑事程序就所稱反工會之歧視行為，是否能提供適當且有效的補救措施。另一方面，民事程序卻可以更細膩的檢視原告等與其僱主間關係的所有成分，包括後者用以迫使碼頭工人放棄工會成員資格之各種手段的效果總和，並提供適當的補救措施。

135. 至於原告等不受歧視權的有效保護手段是否能如原告等所言，得以防止對其不利的僱主行為，本院不予臆測。但本院認為，徵諸僱主行為的客觀影響，欠缺這樣的保護手段可能產生對潛在歧視行為的恐懼，使其他人不敢加入工會；而有這樣的保護手段則可能消除歧視行為，反過來說，就是使員工享有結社自由的權利。

136. 總之，本院認為國家並未善盡其採取有效且明確的司法保護措施以化解歧視工會成員資格的積極義務（positive obligations），從而有違背歐洲人權公約第 14 條結合第 11 條之情事。

### III. 所稱違反歐洲人權公約第 13 條

137. 原告等宣稱就其歧視之主張並無任何有效的救濟管道，其依據為歐洲人權公約第 13 條。

138. 本院注意到此項主張與那些已按歐洲人權公約第 11 條與第 14 條審查之主張直接相關，本院既已據此認定政府有違背歐洲人權公約第 14 條結合第 11 條之情事，故認無 13 條之獨立爭點存在。

[下略]

#### 【附錄：判決簡表】

|        |   |
|--------|---|
| 案號     | 67336/01  |
| 重要程度   | 1   |
| 訴訟代理人  | Cesalin M.  |
| 被告國    | 俄羅斯   |
| 起訴日期   | 2001 年 2 月 9 日  |
| 裁判日期   | 2009 年 7 月 30 日   |
| 裁判結果   | 違反公約第 14 條結合第 11 條  |
| 相關公約條文 | 第 11 條（尤其第 1 項）；第 14 條；第 14 條結合第 11 條   |
| 不同意見   | 無   |
| 系爭內國法律 | 俄羅斯憲法第 19 條及第 30 條；勞工法第 2 條；俄羅斯聯邦刑法第 136 條；工會法第 9 節、第 29 節及第 30 節；俄羅斯聯邦民法第 11 條及第 12 條  |
| 本院判決先例 | GC], no.. 34503/97, § 144, 12 November 2008 ; <i>K. and T. v. Finland</i> [GC], no.. 25702/94, § 145, ECHR 2001-VII ; <i>Karner v. Austria</i> , no.. 40016/98, § 23, |

|            |  |
|------------|--|
|            | ECHR 2003-IX ; <i>N.C. v. Italy [GC]</i> , no.. 24952/94, § 44, ECHR 2002-X ; <i>National Union of Belgian Police v. Belgium</i> , 27 October 1975, § 38 and § 44, Series A no.. 19 ; <i>Scherer v. Switzerland</i> , 25 March 1994, § 31, Series A no.. 287 ; <i>Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden</i> , 6 February 1976, § 39, Series A no.. 20 ; <i>Thevenon v. France (dec.)</i> , no.. 2476/02, ECHR 2006 ; <i>Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom</i> , nos. 30668/96, 30671/96 and 30678/96, §§ 41, 42 and 61, ECHR 2002-V |
| <b>關鍵字</b> | 組織與加入工會、結社自由、歧視、平等、國家積極義務  |