

Vergaderjaar 2005–2006

28 764

Goedkeuring van het op 24 april 1986 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, alsmede invoering van enige regels met betrekking tot in een terrorismelijst vermelde organisaties en andere organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde

Nr. 8

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 13 januari 2006

Binnen de vaste commissie voor Justitie¹ hebben enkele fracties de behoefte over de nota naar aanleiding van het verslag en de daarbij gevoegde nota van wijziging enkele vragen en opmerkingen aan de regering ter beantwoording voor te leggen. Bij brief van 12 januari 2006 heeft de regering deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie,
Coenen

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL), Van Egenschot (VVD), Vacature (PvdA) en Vacature (SP).

Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Kraneveldt (LPF), Joldersma (CDA), Van As (LPF), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Lambrechts (D66), Van Schijndel (VVD), Karimi (GL), Örgü (VVD), Kalsbeek (PvdA) en Vergeer (SP).

1. Vragen en opmerkingen van de commissie

De leden van de CDA-fractie zijn zeer verheugd dat de regering het wetsvoorstel heeft aangepast om te voorkomen dat terroristische organisaties rechtmatig vanuit Nederland kunnen opereren. Nederland dient effectief op te treden tegen dergelijke organisaties. Met behulp van het wetsvoorstel worden belangrijke concrete stappen gezet om dit te verwezenlijken. Het Nederlandse terrorismebeleid sluit hierdoor ook beter aan bij het beleid van andere landen van de EU op dit gebied. Deze leden zijn daarom ingenomen met de aanpassingen die mede tot stand zijn gekomen door de vragen die de leden van de CDA-fractie in het verslag hierover hebben gesteld en in de motie Verhagen c.s. (28 600, nr. 15) hebben verwoord. Zij hebben echter nog wel enige vragen.

Opereren op dit moment in Nederland NGO's en andere organisaties die op één van de terrorismelijsten vermeld zijn en op grond van het onderhavige wetsvoorstel van rechtswege verboden worden om in Nederland nog langer rechtshandelingen kunnen verrichten? Zo ja, om welke organisaties gaat het?

De dreiging van terrorisme kan om een spoedige plaatsing op één van de terrorismelijsten van de EU vragen. Het is voor deze leden onduidelijk hoe snel en volgens welke procedures een organisatie op deze lijsten geplaatst kan worden. Stel dat de Nederlandse regering het van belang acht dat een bepaalde organisatie verboden dient te worden en daarom op een Europese terrorismelijst geplaatst moet worden; Kan de regering de procedure of procedures beschrijven die in dat geval gevolgd moet cq. moeten worden alvorens een organisatie op één of meerdere van de drie relevante terrorismelijsten geplaatst kan worden? Acht de regering deze procedure(s) voldoende effectief voor de bestrijding van het terrorisme? De leden van de SP-fractie maken er bezwaar tegen dat er aan het Europese Verdrag een wetsvoorstel is gekoppeld dat organisaties en mensen die op de Europese terrorismelijst staan in Nederland van rechtswege worden verboden. Zij vinden dat het wetsvoorstel losgekoppeld moet worden van de invoering van het verdrag omdat het wetsvoorstel en het verdrag een totaal andere strekking en juridische consequenties hebben. Deze leden sluiten hierin uitdrukkelijk aan bij de kritische kanttekening van de Raad van State. Waarom heeft de regering geen gehoor gegeven aan de impliciete oproep van de Raad van State om dit wetsvoorstel te scheiden van het verdrag?

De leden van de SP-fractie merken op dat zij geen moeite hebben met het verdrag, daar deze leden begrijpen dat in Nederland de gedragingen die erdoor worden verlangd al zijn geïmplementeerd en naar tevredenheid werken. Klopt deze constatering, en zo ja, wat is de meerwaarde van het ratificeren van het verdrag?

Er zijn twee manieren om op de Europese terrorismelijst te komen. De eerste is via een VN-terrorismelijst. De lidstaten hebben in het kader van de strijd tegen terrorisme een gemeenschappelijk standpunt ingenomen dat de VN-terrorismelijst automatisch wordt overgenomen door de Europese Unie. Volgens de informatie van de leden van de SP-fractie dragen lidstaten organisaties aan de sanctiecomités voor om op deze lijst te zetten. De reden dat deze organisaties worden voorgedragen is echter niet of nauwelijks onderbouwd door deze landen, de VS voorop. Het is dan ook de vraag in hoeverre deze organisaties daadwerkelijk aan te merken zijn als terroristisch. Een en ander wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een eenduidige definitie van terrorisme. Heeft de regering kennisgenomen van de uitspraken van Van Ginkel (Staatscourant 12 april jl.) waarin zij stelt dat het aandragen van kandidaten voor deze lijst een resultante is van politieke belangen, machtsspelletjes en pogingen om politieke tegenstanders uit de weg te ruimen? Wat vindt de regering ervan dat de VS, het land dat veruit de meeste namen aandraagt voor de VN-terrorismelijst, zich verzet tegen het leveren van bewijzen voor terro-

risme? Hoe kan de regering erin bijdragen dat het proces van het aandragen van personen en/of organisaties voor de VN-terrorismelijst transparant wordt gemaakt en wordt voorzien van een toets om te bezien of het hier daadwerkelijk om terroristische organisaties gaat? Wat vindt de regering van de betrouwbaarheid van de VN-terrorismelijst? Bovendien is het nagenoeg onmogelijk om van de VN-terrorismelijst af te komen. Bulterman, professor rechten aan de universiteit Leiden stelt dat niet alleen de Europese rechter zich niet bevoegd acht om de VN te corrigeren, maar de VN zelf ook geen belanghebbenden toelaat voor een zogenaamde «delisting» (Staatscourant, 12 april). Van Ginkel (ibid) merkt op dat ook de delisting pure politiek is zonder enige juridische waarborgen zoals het uitgaan van onschuld totdat het tegendeel bewezen is. Zij noemt het «een lachertje». Hoe oordeelt de regering hierover? Het is mogelijk bezwaar te maken tegen de plaatsing (via de VN-terrorismelijst) op de EU-terrorismelijst van de Europese Commissie bij het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (GEA) (artikel 225 EG-verdrag (EGV)). Dat komt omdat de Europese Commissie vervolgens een verordening uit doet gaan om de tegoeden van terroristen te bevriezen en tegen een verordening geprocedeerd kan worden. Dit hebben onder andere Sison, Aden en leden van het PKK gedaan. Het Europese Hof van Justitie (EHJ) heeft eerder echter, op basis van het Plaumann (1965) arrest, gesteld dat zij niet individueel belanghebbende zijn ex artikel 230 EG. Dit criterium is als volgt verwoord: «uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat [van die handeling]» (uitspraak van het Hof van Justitie van 15 juli 1963, Plaumann & Co./ Commissie, nr. 25/62, Jur. H.v.J., 1963, (205) 232). Het komt er op neer dat de verordening in principe iedereen treft omdat de verordening voor iedereen bindend is. Zodoende is er geen individueel (maar eerder een collectief) belang, waardoor er bij het EHJ geen locus standi is en de zaak niet-ontvankelijk wordt verklaard. Dit wordt door verschillende bronnen ondersteund (P. Craig and G. de Burca: EU law, 1998. blz. 463). Waarom geeft de regering aan dat het mogelijk is te procederen als er al lang bekend is dat dit zal stranden vanwege het Plaumann-criterium?

De tweede manier om op de lijst te komen is als volgt. De Europese Unie heeft zich vastgelegd (door een gemeenschappelijk standpunt onder de tweede pijler) om op basis van andere VN moties zelf ook lijsten met terroristen aan te leggen. Deze lijsten worden onder de derde pijler vastgesteld, zodat het EHJ hierover geen jurisdictie heeft. Alleen een lidstaat of de Europese Commissie kan tegen besluiten genomen onder de derde pijler in beroep gaan. Een en ander wordt toegelicht in de zaak Segi (T338/02), de Baskische jongerenorganisatie die op de EU-terrorismelijst staat. Het EHJ (in eerste aanleg) gaf aan dat «verzoekers waarschijnlijk over geen enkel effectief rechtsmiddel beschikken of dat nu voor de nationale of de Europese rechter is, om inschrijving op de EU-terrorismelijst aan te vechten.» Ook het Europese Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde dat de plaatsing op de lijst geen schending van de mensenrechten inhoudt.

De leden van de SP-fractie vinden het onbegrijpelijk dat de regering instemt met deze maatregel wetend dat er geen beroepsmogelijkheid is. Kan de regering haar keuze toelichten?

Wat is het effect van het feit dat het van rechtswege verbieden van organisaties die op de terrorismelijst van de Europese Unie staan, voor het zich kunnen beroepen op de nationale rechter? Wat zal de rechter in een dergelijk geval kunnen toetsen? Deze leden vermoeden dat de rechter alleen kan controleren óf iemand of een organisatie op een lijst staat en niet de rechtmatigheid van die plaatsing. Kan de regering hierop ingaan?

Alles in ogenschouw nemend, kunnen de leden van de SP-fractie niet anders dan concluderen dat dit wetsvoorstel strijdig is met artikelen 6 en 13 EVRM. Artikel 6 wordt geschonden door de procedure waarmee men op de EU-terrorisnelijst komt te staan. Hier is geen sprake van een eerlijk proces omdat er geen sprake is van een mogelijkheid tot verdediging van de persoon of organisatie die op de terrorisnelijst komen te staan. Artikel 13 wordt geschonden doordat er, in tegenstelling tot wat de regering beweert, volgens het EHJ géén enkel daadwerkelijk rechtsmiddel openstaat voor organisaties of personen die op de EU-terrorisnelijst staan.

2. Reactie van de regering

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de inbreng van de fracties die aan het woord zijn in het verslag.

De leden van de CDA-fractie vragen of er op dit moment in Nederland NGO's en andere organisaties opereren die op één van de terrorisnelijsten vermeld zijn en zo ja, welke organisaties.

Er zijn momenteel drie organisaties op de lijsten geplaatst die gevestigd zijn in Nederland. Dat zijn Benevolence International Nederland, Stichting Al Haramain Humanitarian Aid en Stichting Al Aqsa Nederland.

Deze leden vragen om een beschrijving van de procedures die gevolgd moeten worden alvorens een organisatie op één of meerdere terrorisnelijsten geplaatst kan worden en of de regering deze procedures voldoende effectief acht voor de bestrijding van het terrorisme.

Het in de nota van wijziging geregelde automatische verbod heeft betrekking op verschillende lijsten in het kader waarvan het vermogen van de daarop geplaatste organisaties wordt bevroren. De procedures voor plaatsing op deze lijsten worden hierna afzonderlijk besproken.

De eerste lijst betreft de lijst in Bijlage I van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 (PbEG L 139, hierna: Verordening 881/2002). De Verordening strekt tot vaststelling van bepaalde specifieke maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama Bin Laden, het Al Qa'ida-netwerk en de Taliban. De Verordening is gebaseerd op het Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad van 27 mei 2002 (nr. 2002/402/GBVB, PbEG L 139). De lijst is gebaseerd op resolutie 1390 (2002) en resolutie 1455 (2003) van de VN Veiligheidsraad en komt overeen met de lijst die wordt vastgesteld door het Sanctiecomité van de Verenigde Naties. Dit Sanctiecomité is opgericht bij resolutie 1267 (1999) van de VN Veiligheidsraad en ziet toe op de implementatie van de door de Veiligheidsraad opgelegde sancties aan individuen of organisaties die behoren tot of gerelateerd zijn aan Usama bin Laden. De Europese Commissie is op grond van artikel 7 van Verordening 881/2002 gemachtigd om op basis van besluiten van de Veiligheidsraad of het Sanctiecomité de bijlage bij Verordening 881/2002 aan te vullen of te wijzigen. De lijst die aldus door de VN Veiligheidsraad wordt vastgesteld wordt door de Europese Unie overgenomen en door de lidstaten gezamenlijk uitgevoerd. Door middel van een gemotiveerde voordracht kan elke VN-lidstaat voorstellen om een organisatie (of een persoon) op de VN-lijst te plaatsen. De bij de voordracht aangedragen informatie wordt eerst bestudeerd door de experts van de «Analytical Support and Sanctions Monitoring Team» (hierna: het Monitoring Team). Vervolgens doet het Monitoring Team een aanbeveling aan het Sanctiecomité, dat bestaat uit alle leden van de VN Veiligheidsraad. Het Sanctiecomité is bevoegd om de persoon of organisatie al dan niet op de lijst te zetten, maar kan de betrokken VN-lidstaten ook om nadere informatie verzoeken. Het Sanctiecomité beslist bij consensus of verwijst de zaak door naar de Veiligheidsraad. Benadrukt moet worden dat deze lijst alleen ziet op organisaties die gelieerd zijn aan Usama Bin Laden, Al Qa'ida en de Taliban.

Resolutie 1373 (2001) van de VN Veiligheidsraad, welke ziet op het bestrijden van terrorisme, verplicht staten tot het bevriezen van tegoeden van

terroristen. De lidstaten van de EU hebben ervoor gekozen ook deze resolutie gezamenlijk uit te voeren. Dit heeft geleid tot het aannemen van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PbEG L 344, hierna: Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB). Bij Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB wordt eveneens een lijst vastgesteld met organisaties waarvan het vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij terroristische activiteiten. In Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB is een scheiding gemaakt tussen (1) organisaties waarvan de betrokkenheid bij terroristische daden het object is van maatregelen onder het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (hierna: exogene organisaties) en (2) organisaties die hun wortels, belangrijkste activiteiten en doeleinden binnen het grondgebied van de Europese Unie hebben (hierna: endogene organisaties). Op endogene organisaties zijn de bepalingen inzake de politieke en justitiële samenwerking in Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB van toepassing.

Met betrekking tot de lijst van exogene organisaties (deze zijn in de lijst zonder ster bij hun naam weergegeven) is op het niveau van de Europese Unie uitvoering gegeven aan de verplichting tot bevrozing van hun vermogen onder resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. De feitelijke bevrozing vindt plaats door de lidstaten op basis van Verordening 2580/2001 van 27 december 2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme (hierna: de bevrozingsverordening). Met betrekking tot de endogene organisaties (deze zijn in de lijst met een ster bij hun naam weergegeven) geeft Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB eveneens uitvoering aan resolutie 1373 (2001) van de VN Veiligheidsraad. Echter, aangezien het hier gaat over organisaties die hun wortels, belangrijkste activiteiten en doeleinden binnen het grondgebied van de Europese Unie hebben, is het niet mogelijk om tegen deze organisaties maatregelen te treffen op grond van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. De rechtsbasis voor maatregelen tegen de endogene organisaties is derhalve gelegen in de politieke en justitiële samenwerking (artikelen 15 en 34 EU-verdrag). In beginsel dienen de lidstaten de tegemoeten van deze endogene organisaties via nationale maatregelen te bevriezen (in Nederland gebeurt dat op grond van de Sanctiewet 1977).

Een organisatie of persoon kan voor plaatsing op de lijst worden voorgedragen door een EU-lidstaat of door derde staten via het EU-voorzitterschap. Artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB bevat de criteria voor plaatsing op de lijst. Een vertrouwelijk comité waarin vertegenwoordigers van alle lidstaten zitting hebben, bekijkt de aangeleverde informatie. De uiteindelijke plaatsing van een persoon of organisatie op de lijst geschiedt via een Raadsbesluit dat wordt genomen met unanimiteit. Plaatsing van een organisatie op de lijst kan dus slechts plaatsvinden als alle lidstaten van de EU daarmee instemmen. De procedures stellen de Unie in staat om in principe snel, adequaat en preventief te handelen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering geen gehoor heeft gegeven aan de impliciete oproep van de Raad van State om dit wetsvoorstel te scheiden van het verdrag. Het vraagstuk van de bestrijding van zich laakbaar gedragende (terroristische) organisaties staat rechtstreeks in verband met het NGO-verdrag. In het verslag van de Tweede Kamer is de vraag gesteld hoe de Wet conflictenrecht corporaties en het NGO-verdrag beter kunnen bijdragen aan de oplossing voor dat vraagstuk (Kamerstukken II 2002/2003, 28 764, nr. 4). Gelet op de inhoudelijke samenhang tussen de nota van wijziging en het verdrag is ervoor gekozen om de maatregelen in verband met de juridische status van organisaties op een bevrozingslijst (en andere ongewenste corporaties) in dit wetsvoorstel te regelen. In dit verband wordt tevens verwezen naar hetgeen hierover is

opgemerkt in het nader rapport bij de nota van wijziging (Kamerstukken II, 2004/2005, 28 764, nr. 7).

Daarnaast vragen deze leden of hun constatering klopt dat de gedragingen die door het NGO-verdrag worden verlangd in Nederland al zijn geïmplementeerd en naar tevredenheid werken en zo ja, wat de meerwaarde is van het ratificeren van het verdrag. De organisaties die vallen onder de werking van het verdrag, vallen ook binnen de (ruimere) reikwijdte van de Wet conflictenrecht corporaties. Op grond van die wet worden internationale NGO's in Nederland thans al erkend. Het is inderdaad zo dat Nederland daarmee reeds voldoet aan het NGO-verdrag. In de nota naar aanleiding van het verslag is naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie nader toegelicht wat voor Nederland de meerwaarde is van ratificatie van het verdrag. Die meerwaarde ligt voornamelijk in het vergemakkelijken van de erkenning van Nederlandse NGO's in het buitenland (Kamerstukken II, 2004/2005, 28 764, nr. 7).

In antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie kan bevestigd worden dat de regering kennis heeft genomen van de uitspraken van mr. Van Ginkel in de Staatscourant van 12 april jl. Deze leden vragen in dit kader wat de regering ervan vindt dat de VS, het land dat de meeste namen zou aandragen voor de VN-terrorismlijst, zich verzet tegen het leveren van bewijzen voor terrorisme en hoe de regering eraan kan bijdragen dat het proces van het aandragen van personen of organisaties voor de VN-terrorismlijst transparanter wordt gemaakt en wordt voorzien van een toets of het hier daadwerkelijk om terroristische organisaties gaat. Deze leden vragen daarbij wat de regering vindt van de betrouwbaarheid van de VN-terrorismlijst en hoe de regering oordeelt over de uitspraken van mr. Bulterman en mr. Van Ginkel over delisting.

De regering wijst er in de eerste plaats op dat eventuele problemen die samenhangen met de procedure die leidt tot plaatsing op de VN-lijst niet in dit wetsvoorstel of anderszins op nationaal niveau kunnen worden opgelost. Deze lijst wordt, zoals hierboven uiteen werd gezet, opgesteld door de Veiligheidsraad van de VN. De regering vertrouwt op een zorgvuldige afweging door het VN Sanctiecomité en heeft ook geen reden om daaraan te twifelen. Waar de stelling van de SP-fractie op is gebaseerd dat de Verenigde Staten relatief veel namen aanlevert voor de VN-lijst en zich zou verzetten tegen bewijslevering is de regering niet duidelijk. De voordracht van een organisatie of persoon voor plaatsing op de VN-lijst is vertrouwelijk. Hetzelfde geldt voor het land dat de voordracht heeft gedaan. Ten aanzien van de bewijslevering geldt dat de Staat die een naam aandraagt voor plaatsing op de lijst verplicht is om aan het Sanctiecomité een verklaring over te leggen waarin wordt beschreven waarop het voorstel is gebaseerd. Deze verplichting is neergelegd in paragraaf 4 van Resolutie 1617(2005) van de VN Veiligheidsraad van 29 juli 2005. De richtlijnen voor het Sanctiecomité bevatten in paragraaf 5b een vergelijkbare verplichting tot onderbouwing van een plaatsingsvoorstel.

Als een organisatie meent ten onrechte op de lijst te staan, kan een beroep worden gedaan op de «de-listing»-procedure. De organisatie moet een gemotiveerd verzoek indienen bij de regering van het land waarvan hij ingezetene is of de nationaliteit van heeft. De regering dient de ingediende informatie te onderzoeken en bilateraal te overleggen met de regering van de staat op wiens voordracht de organisatie op de lijst is gezet. De lidstaat kan het sanctiecomité vervolgens verzoeken om de gegevens van de organisatie van de lijst te halen. Het Sanctiecomité beslist bij consensus (of verwijst de zaak door naar de Veiligheidsraad) en heeft in een aantal gevallen inderdaad besloten tot verwijdering van de lijst, zoals in het geval van de uit Zweden afkomstige personen Ali en Aden.

Het Gerecht van Eerste Aanleg van de EG heeft recentelijk beslist dat de instelling van een orgaan als het Sanctiecomité en de in uitdrukkelijke bewoordingen voorgeschreven mogelijkheid om zich te allen tijde tot hem

te wenden voor heronderzoek van elk individueel geval door middel van een geformaliseerd mechanisme, een ander redelijk middel vormen voor een passende bescherming van de fundamentele rechten van een persoon (of organisatie) op de VN-lijst. Hoewel een bevoegde internationale rechterlijke instantie die de wettigheid van de handelingen van de Veiligheidsraad kan controleren, ontbreekt, vormen de genoemde procedures volgens het Gerecht een redelijk alternatief (Gerecht van Eerste Aanleg, uitspraak van 21 september 2005, zaak T-306/01, Yusuf / Raad en Commissie, punt 345, zie ook de gelijksoortige uitspraak van 21 september 2005, zaak T-315/01, Kadi / Raad en Commissie, punt 290). Dit neemt echter niet weg dat de procedures rond de plaatsing op de VN-sanctielijst, alsmede de «de-listing», vatbaar zijn voor verbetering. Dit is ook op internationaal niveau erkend: het «High-Level Panel on Threats, Challenges and Change» heeft het Sanctiecomité aanbevolen om een nieuwe herzieningsprocedure in te stellen voor individuen of organisaties die menen dat zij ten onrechte op de lijst staan. Tijdens de VN-top in september 2005 hebben de regeringsleiders de Veiligheidsraad opgeroepen om te zorgen voor eerlijke en transparante procedures voor het plaatsen en verwijderen van individuen en entiteiten van sanctielijsten (paragraaf 109 van het Outcome-document van de VN-top van 14–16 september 2005). Ook heeft destijds het Luxemburgse EU-voorzitterschap bij de VN Veiligheidsraad aandacht voor deze problematiek gevraagd bij de presentatie van het jaarlijkse rapport van het Sanctiecomité. De regering heeft recentelijk nog middels een getuigenis bij het Sanctiecomité het belang benadrukt van afdoende waarborgen tegen misbruik van bevrozingsmaatregelen en van een verbeterde rechtsbescherming. Daarbij is namens Nederland eveneens aandacht gevraagd voor de mogelijkheid van een procedure waarin personen of organisaties die zijn geplaatst op de VN-terrorismlijst zonder tussenkomst van een staat op VN-niveau kunnen opkomen tegen het plaatsingsbesluit. De leden van de SP-fractie vragen voorts waarom de regering aangeeft dat het mogelijk is om te procederen tegen plaatsing op een lijst behorend bij een verordening, terwijl dit volgens deze leden zou stranden vanwege het Plaumann-criterium.

Uit het Plaumann-arrest en het door deze leden aangehaalde criterium kan volgens de regering niet worden afgeleid dat het niet mogelijk zou zijn om op grond van artikel 230 EG-Verdrag de wettigheid van Verordening 881/2002 door de gemeenschapsrechter te laten toetsen. Artikel 230 EG-verdrag bepaalt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon beroep kan instellen tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, hem rechtstreeks en individueel raken. Er wordt wel gesproken van «onechte verordeningen». Het doel van de verdragsbepaling is de bescherming van particulieren tegen beschikkingen die worden genomen in de vorm van een verordening. In het Plaumann-arrest heeft het Hof van Justitie in dit verband geoordeeld dat de verdragsbepalingen die samenhangen met het beroepsrecht van particulieren niet restrictief mogen worden uitgelegd. De omstandigheid dat het besluit is genomen in de vorm van een verordening, staat dus niet in de weg aan een procedure op grond van artikel 230 EG. De mogelijkheid om via een procedure op grond van artikel 230 EG op te komen tegen de wettigheid van Verordening 881/2002/EG is recentelijk bevestigd door de uitspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg van 21 september 2005, Yusuf / Raad, zaak T-306/01. Volledigheidshalve zij erop gewezen dat naast of in aanvulling op een procedure op grond van artikel 230 EG ook de mogelijkheid bestaat tot het instellen van een schadevergoedingsactie (artikel 288 EG), en/of een communautaire kortgedingprocedure (artikel 242 en artikel 243 EG) en in voorkomend geval een prejudiciële procedure (artikel 234 EG). Een andere vraag is die naar de omvang van de toetsing door de Gemeenschapsrechter in een procedure op grond van artikel 230 EG. Deze vraag is voor wat betreft Verordening 881/2002 eveneens aan de orde

geweest in de hierboven genoemde zaak Yusuf/Raad. Het Gerecht van Eerste Aanleg heeft in die zaak bepaald dat de wettigheidscontrole van de inhoud van de verordening wordt begrensd door het volkenrecht, in die zin dat het Gerecht niet bevoegd is om incidenteel de wettigheid van een resolutie van de Veiligheidsraad te toetsen aan de bescherming van de fundamentele rechten zoals die in de communautaire rechtsorde worden erkend (punt 263–272). Het Gerecht achtte zich wel bevoegd om incidenteel de rechtmatigheid van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad te toetsen aan het jus cogens, dat wil zeggen aan dwingende normen van algemeen volkenrecht (punt 277–278). Daarnaast verrichtte het Gerecht een toetsing van de wettigheid van de bestreden verordening met betrekking tot de naleving door de gemeenschapsinstellingen van de bevoegdheidsregels alsmede van de formele wettigheidsregels en van de wezenlijke voorschriften die voor hun optreden gelden en controleerde het Gerecht bovendien de wettigheid in het licht van de resoluties van de Veiligheidsraad, met name vanuit het oogpunt van de formele en materiële geschiktheid, de innerlijke samenhang en de evenredigheid van de verordening ten opzichte van de resoluties (punt 334 en 335). De leden van de SP-fractie wijzen erop dat ten aanzien van een lijst die wordt vastgesteld onder de derde pijler alleen een lidstaat of de Europese Commissie tegen de besluiten in beroep kan gaan. Zij refereren in dit verband aan de uitspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg in de zaak Segi (T 338/02). De leden van de SP-fractie vinden het onbegrijpelijk dat de regering instemt met deze maatregel wetende dat er geen beroepsmogelijkheid is. Zij vragen de regering om de keuze voor de wettelijke regeling toe te lichten.

Voorop staat dat terrorisme een ernstige bedreiging vormt voor de samenleving. De grondvesten van onze democratische rechtsstaat zijn daarbij in het geding. De verplichting om maatregelen te nemen ter voorkoming en bestrijding van terrorisme vloeit voort uit resoluties van de VN-Veiligheidsraad, in het bijzonder resolutie 1373 (2001) en resolutie 1390 (2002). De lijsten waarop de nota van wijziging betrekking heeft, vallen binnen dit kader. De wettelijke regeling is nodig om ervoor te zorgen dat de maatregelen tegen organisaties op een lijst niet beperkt blijven tot de bevrozing van hun vermogen, maar dat ook al hun andere activiteiten in Nederland worden stilgelegd.

Anders dan bij de exogene organisaties op de lijst bij Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB zullen endogene organisaties die opkomen tegen het plaatsingsbesluit door het Hof van Justitie in Luxemburg waarschijnlijk niet ontvankelijk worden verklaard, omdat het plaatsingsbesluit gebaseerd is op een juridisch instrument uit de derde pijler (vgl. de beslissing van het Gerecht van Eerste Aanleg in de zaak Segi van 7 juni 2004, zaak T-338/02). Het ontbreken van een formele rechtsgang op Europees niveau berust op een beperkte jurisdictie van het Hof van Justitie waarin de derde pijler voorziet. Het Grondwettelijk Verdrag van de Europese Unie bevat een aantal bepalingen die deze beperkingen zouden kunnen repareren, waaronder de mogelijkheid om een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen een gemeenschappelijk standpunt (artikel III-365). Nu het ratificatieproces van het Grondwettelijk Verdrag geen doorgang zal vinden, is het onduidelijk wanneer bijstelling van de procedure op Europees niveau kan plaatsvinden.

Het ontbreken van een formele rechtsgang op Europees niveau betekent echter niet dat er voor betrokkenen geen rechtsbescherming bestaat. De regering ziet er in de eerste plaats op toe dat de besluitvorming in het kader van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB met de uiterste zorgvuldigheid geschiedt en kan zonodig een veto uitspreken over de besluitvorming omtrent de lijst. Hierbij moet bovendien worden opgemerkt dat de lijst behorende bij Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB ten minste elk half jaar wordt onderworpen aan een procedure van herziening. Indien een organisatie meent ten onrechte op de lijst te staan,

kan door tussenkomst van een lidstaat in ieder geval bij de halfjaarlijkse herziening worden voorgesteld om de organisatie weer van de lijst te schrappen.

Toegang tot een rechter is aanwezig op nationaal niveau. Een organisatie op de bevrozingslijst kan de Staat der Nederlanden dagvaarden in een procedure voor de burgerlijke rechter, indien de organisatie van mening is dat zij door de maatregelen in het kader van de bevrozingslijst in haar belangen wordt geschaad. Uit rechtspraak blijkt dat de burgerlijke rechter zich bevoegd acht om te oordelen over geschillen tussen belanghebbenden en de Nederlandse Staat over onderwerpen van buitenlands beleid, waarbij moet worden aangetekend dat de rechter zich bij de toetsing van handelingen van de Staat (de regering) doorgaans terughoudend zal opstellen vanwege de politieke afwegingen die daarmee gemoeid zijn (arrest van de Hoge Raad van 6 februari 2004, NJ 2004, 329). Na uitputting van de nationale rechtsmiddelen bestaat de mogelijkheid van een procedure bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Voorts is het beleid van de regering erop gericht om bevrozingsmaatregelen te treffen tegen «endogene» organisaties op de lijst behorende bij Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB. Dit geschiedt op grond van de Sanctieregeling terrorisme 2003. Een organisatie die meent door die maatregelen in haar belangen te worden geschaad, kan bij de rechter opkomen tegen de getroffen maatregelen. De burgerlijke rechter in kort geding heeft het in een procedure over dergelijke bevrozingsmaatregelen toelaatbaar geacht om uit hoofde van overwegingen van openbare orde gebruik te maken van vertrouwelijke inzage door de rechter van relevante stukken (uitspraken van de Rechtbank Den Haag van 13 mei 2003 en 3 juni 2003, rolNr. KG 03/514).

De leden van de SP-fractie vragen wat het effect is van het van rechtswege verbieden van organisaties voor het zich kunnen beroepen op de nationale rechter. Zij vragen in dit kader wat de rechter in een dergelijk geval zal kunnen toetsen en of de rechter alleen kan controleren óf iemand of een organisatie op de lijst staat en niet de rechtmatigheid van de plaatsing.

Het verbod van rechtswege verhindert niet dat de betrokken organisatie opkomt tegen maatregelen die samenhangen met de bevrozingslijsten. Het Hof van Justitie van de EG is bevoegd om te oordelen over rechtsvragen die samenhangen met Verordening 881/2002 en met de «exogene» organisaties op de lijst behorende bij Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB. Zoals hierboven uiteen is gezet, wordt blijkens recente jurisprudentie de toetsing van Verordening 881/2002 begrensd doordat de gemeenschapsrechter niet bevoegd is om de wettigheid van een handeling van de VN-Veiligheidsraad te toetsen. De betrokken organisatie kan de rechtmatigheid van plaatsing op de VN-lijst aan de orde stellen door via de eigen Staat een beroep te doen op de de-listingprocedure bij de VN. Indien de organisatie meent dat de Staat hierbij in gebreke blijft, kan zonnodig een procedure bij de nationale rechter worden aangespannen. Zoals hierboven is toegelicht bestaat ook bij de «endogene» organisaties op de lijst behorende bij Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB toegang tot de rechter op nationaal niveau.

Voor de reikwijdte van de toetsing door de rechter is van belang dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat de enkele vermelding van de naam van een persoon of organisatie op een bevrozingslijst nog geen schending van de rechten onder het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) inhoudt. Dat kan anders zijn zodra er aanvullende maatregelen worden genomen tegen de organisatie op de lijst (uitspraak in de zaak SEGI, waarnaar ook de leden van de SP-fractie hebben verwezen). De toetsing door de rechter zal zich derhalve niet zozeer concentreren op het plaatsingsbesluit, maar op de rechtmatigheid van de aanvullende maatregelen die

zijn getroffen tegen de organisatie in kwestie. De rechter zal daarbij ondermeer toetsen of de maatregelen een schending van het EVRM opleveren. De leden van de SP-fractie concluderen dat het wetsvoorstel strijdig is met de artikelen 6 en 13 EVRM. De verwijzing naar artikel 6 EVRM zal bedoeld zijn als een verwijzing naar het recht op toegang tot de rechter, daar waar artikel 13 EVRM verwijst naar de beschikbaarheid van een effectief rechtsmiddel. Er bestaat derhalve aanzienlijke overlap tussen beide bepalingen. De regering zal de vraag van de leden van de SP-fractie behandelen zonder onderscheid te maken tussen beide bepalingen. Daarbij zij opgemerkt dat het recht op toegang tot de rechter geen absoluut recht is. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft allerlei beperkingen geaccepteerd (zie EHRM, 28 mei 1985, Ashingdane – het Verenigd Koninkrijk, Serie A-93, § 57). De regering zou ten behoeve van de discussie twee stadia willen onderscheiden: enerzijds de plaatsing op één van de bevrozingslijsten en anderzijds de tenuitvoerlegging van sanctie-maatregelen.

Met betrekking tot het eerste stadium moet worden benadrukt dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de eerdergenoemde zaak SEGI heeft bepaald dat de enkele plaatsing van een organisatie op één van de bevrozingslijsten niet kan leiden tot een schending van het EVRM. In de zaak SEGI klaagde een Baskische jongerenorganisatie over het feit dat zij op de EU-lijst met endogene organisaties was geplaatst. Het feit dat de naam van de organisatie op de lijst is geplaatst is volgens het Europese Hof voor de Rechten van de Mens weliswaar lastig, maar vormt nog geen staat van beschuldiging of vaststelling van schuld. Het Hof kwam daarom niet toe aan een materiële beoordeling van het geschil, aangezien SEGI niet als slachtoffer kon worden gekwalificeerd.

Met betrekking tot het tweede stadium, de tenuitvoerlegging van sanctie-maatregelen, kan het volgende worden opgemerkt. In dezelfde zaak SEGI stelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat sanctie-maatregelen die genomen worden naar aanleiding van plaatsing op één van de bevrozingslijsten wél op gespannen voet kunnen komen te staan met bijvoorbeeld artikel 11 EVRM, de vrijheid van vereniging. Tevens gaf het Hof impliciet aan dat men in dat geval wél rechtsmacht zal uitoefenen. Naast de internationale vormen van rechterlijk toezicht is toegang tot de nationale rechter eveneens gewaarborgd. Een organisatie op de bevrozingslijst kan, zoals hierboven reeds is toegelicht, de Staat der Nederlanden dagvaarden in een procedure voor de burgerlijke rechter, indien de organisatie van mening is dat zij door de maatregelen in het kader van de bevrozingslijst in haar belangen wordt geschaad. Indien daarbij een beroep wordt gedaan op een recht dat door het EVRM wordt beschermd, zal de rechter het EVRM toepassen. Tevens staat voor de betrokken organisatie, na uitputting van de nationale rechtsmiddelen, de gang naar het Europese Hof voor de Rechten van de Mens open.