

Vergaderjaar 2006–2007

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

H

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 juni 2007

De vaste commissie voor Justitie heeft in de brief van 30 maart 2007 van de minister van Buitenlandse Zaken aanleiding gevonden bij brief van 17 april 2007 nog enkele nadere vragen te stellen.

Deze vragen zijn door de minister van Justitie bij brief van 15 juni 2007 beantwoord.

De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

De griffier van de commissie,
Van Dooren

BRIEF AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Den Haag, 17 april 2007

De leden van de vaste commissie voor Justitie danken u voor de brief van 30 maart jl. die de minister van Buitenlandse Zaken mede namens u heeft verzonden in reactie op haar brieven inzake de handhaving van de Mujahedin-e Khalq Organisation (MKO) op de EU-terrorismelijst. Zij hebben echter nog enkele nadere vragen, die zij bij deze aan u willen voorleggen.

In deze brief wordt gesproken over een misvatting die er bij de Eerste Kamer zou bestaan over het dictum van het arrest van het Gerecht van Eerste Aanleg (GEA, hierna ook wel het Hof) van 12 december 2006 in de zaak van de MKO tegen de Raad (T-228/02). Het Raadsbesluit (2005/930/EG) van 21 december 2005 zou voor zover het de plaatsing van de MKO op de EU-terrorismelijst betrof, nietig zijn verklaard. De MKO is echter niet van de EU-terrorismelijst verwijderd, aangezien het besluit van de Raad van 29 mei 2006 (2006/380/GBVB) waarmee de EU-terrorismelijst geactualiseerd is, niet nietig is verklaard, aldus uw argumentatie.

De leden van de vaste commissie wijzen echter op de alinea's 27 t/m 35 van het arrest. Hierin wordt ingegaan op het feit dat sedert het oorspronkelijk bestreden besluit 2002/460 meermaals besluiten zijn ingetrokken en vernieuwd, waarbij het Hof als laatste in aanmerking neemt het besluit dat gold ten tijde van het horen van de MKO en waartegen het verweer gericht was. Het Hof verklaart in de overwegingen 34 en 35:

- 34 Accordingly, for the purposes of the present action, the Court's review will concern only those acts already adopted and still in force and challenged on the date on which the oral procedure closed, namely Common Position 2005/936 («the contested Common Position») and Decision 2005/930 («the contested decision») (collectively «the contested acts»), even if those acts have in turn been repealed and replaced by other acts before the date of delivery of the present judgment.
- 35 In such circumstances, the applicant still has an interest in obtaining annulment of the contested acts, in that the repeal of an act of an institution does not constitute recognition of the unlawfulness of that act and has only prospective effect, unlike a judgment annulling an act, by which the act is eliminated retroactively from the legal order and is deemed never to have existed. Moreover, as acknowledged by the Council at the hearing, if the contested acts are annulled, it will be obliged to take the measures necessary to comply with that judgment, pursuant to Article 233 EC, which may involve its amending or withdrawing, as the case may be, any acts which have repealed and replaced the acts contested subsequent to the close of the oral procedure (see, to that effect, Joined Cases T-481/93 and T-484/93 *Exporteurs in Levende Varkens and Others v Commission* [1995] ECR II-2941, paragraphs 46 to 48).

De uitspraak met betrekking tot besluit 2005/930 is in de eerste plaats relevant voor het antwoord de vraag of het latere besluit wel op geoorloofde wijze tot stand is gekomen. Zou het besluit van de Raad van 29 mei 2006 (2006/380/GBVB), waarmee de EU-terrorismelijst geactualiseerd is, ten tijde van het horen van de MKO reeds zijn vastgesteld, [dat] zou dit besluit nietig zijn verklaard, aangezien aan dit besluit dezelfde bezwaren kleven als aan het vernietigde besluit. Het kan betwijfeld worden of er, door achteraf te trachten de gebreken bij de totstandkoming te repareren,

recht wordt gedaan aan de Hofuitspraak. Dan had ook besluit 2005/930 gerepareerd kunnen worden. Beter zou zijn geweest te constateren dat ook deze beslissing van 29 mei 2006 niet stand kon blijven en dat er nieuwe beslissing nodig was om de MKO op de lijst te plaatsen.

In de tweede plaats rijst de vraag of het besluit van 29 mei 2006 een zelfstandig, dan wel een voortbouwend besluit is. Indien het is genomen ná de hoorzitting en het besluit geen zelfstandig, dus ook geen constitutief karakter had, is het door het oordeel van het Hof de facto en de jure komen te vervallen. Een voortbouwend besluit ondergaat immers het nietigheidslot van het oorspronkelijke besluit van 21 december 2005. Uit de brief van 30 maart jl. kan de vaste commissie niet opmaken wat precies het karakter van het besluit van 29 mei 2006 was, laat staan welke grondslag u daarvoor kunt aanwijzen.

In de brief van 30 maart jl. wordt voorts beargumenteerd, dat de MKO niet van de lijst is verwijderd, omdat het Raadsbesluit van 29 mei 2006 niet is vernietigd en dus naar het oordeel van het Hof een nieuw Raadsbesluit niet nodig was. Toch werd de MKO in de gelegenheid gesteld te reageren op het besluit. Dit laatste lijkt daarmee in tegenspraak.

Het komt de leden van de vaste commissie derhalve voor dat de redenering van de regering en de redenering van het GEA met elkaar in tegenspraak zijn.

Naar het voorlopig oordeel van de commissie is voor het opnemen van de MKO op de geactualiseerde lijst een Raadsbesluit nodig op basis van hetzij nieuwe feiten, hetzij wijzigingen in de omstandigheden, die zich hebben voorgedaan sedert het vernietigde besluit. De commissie zou in dat geval graag vernemen wat deze nieuwe feiten of gewijzigde omstandigheden zijn.

In dit verband zouden de leden van de vaste commissie graag van de regering vernemen op basis van welke argumenten zij van mening is dat de plaatsing van de MKO op de EU-terrorismlijst gerechtvaardigd is.

Uit de brief van 30 maart jl. maken de leden van de vaste commissie tevens op, dat er thans in het Verenigd Koninkrijk een procedure loopt over het al dan niet vermeende terroristische karakter van de MKO. Kan de regering meedelen welke argumenten daarin een rol spelen? Welke rechtsgevolgen zal een voor de MKO gunstige uitspraak hebben in het Verenigd Koninkrijk? Wat zijn daarvan de consequenties voor de plaatsing op de EU-terrorismlijst?

Is het voorts niet merkwaardig, dat er met betrekking tot dezelfde kwalificatie en dezelfde soort rechtsgevolgen die aan die kwalificatie zijn verbonden onderscheiden procedures mogelijk zijn bij zowel nationale autoriteiten als het Europese Hof? Duidt dit er niet op, dat zowel uit een oogpunt van ordentelijke procesvoering als uit een oogpunt van adequate rechtsbescherming er dringend behoefte is aan een eenduidige bestuursrechtelijke rechtsgang op EU-niveau?

Wellicht ten overvloede verzoekt de commissie de regering nogmaals om niet mee te werken aan definitieve besluitvorming in de Raad, alvorens de gedachtewisseling met deze Kamer is afgerond.

Een gelijklopende brief is verzonden aan de minister van Buitenlandse Zaken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,
R. H. van de Beeten

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2007

Graag bied ik u hierbij, mede namens de minister van Justitie, de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Justitie van 17 april 2007 met kenmerk 137 070.2U inzake handhaving Mujahedin-e Khalq Organisation (MKO) op de EU-lijst van personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden.

In de brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer wordt gevraagd of op basis van alinea's 27 tot en met 35 van de uitspraak van het Gerecht in Eerste Aanleg (GEA) in de zaak van de MKO tegen de Raad (T-228/02) niet de conclusie gerechtvaardigd is dat de Raad gehouden is de MKO van de EU-lijst van personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden te verwijderen.

Het GEA heeft in alinea 34 van de uitspraak uitdrukkelijk bepaald dat het alleen rechterlijke controle kan uitoefenen op handelingen die op de datum van de sluiting van de mondelinge behandeling werden bestreden. Dit betekent dat de uitspraak geen directe gevolgen heeft voor de geldigheid van besluit 2006/379 waarbij de EU-sanctielijst na de sluiting van de mondelinge behandeling opnieuw is vastgesteld en de plaatsing van MKO is gecontinueerd. Het GEA stelt dat de Raad gehouden is om in geval van nietigverklaring van de bestreden handelingen, overeenkomstig artikel 233 EG, de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van de uitspraak. De Raad heeft dit ook ter zitting erkend. Dit zou kunnen betekenen, zo oordeelt het GEA, dat de Raad in voorkomend geval de eventuele handelingen waarbij de na de sluiting van de mondelinge behandeling bestreden handelingen zijn ingetrokken of vervangen, wijzigt of intrekt. Wijziging of intrekking van een later besluit is dus alleen verplicht wanneer dat nodig is om uitvoering te geven aan de uitspraak van het GEA.

In zijn uitspraak beperkt het GEA zich tot een oordeel over de procedurele aspecten rond de plaatsing van MKO op de EU-sanctielijst. Het GEA heeft geen uitspraak gedaan over het vijfde onderdeel van het eerste middel dat de MKO aanvoerde, dat de Raad een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door de MKO als terroristische organisatie aan te merken. Volgens de Raad was er dan ook geen aanleiding om na de uitspraak besluit 2006/379 in te trekken, aangezien de procedurele gebreken konden worden hersteld met instandhouding van besluit 2006/379.

Om uitvoering te geven aan de uitspraak heeft de Raad, zoals ik in mijn brief van 30 maart jl. schreef, de MKO inmiddels geïnformeerd over de redenen waarom de Raad besloten heeft de MKO op de lijst te handhaven. Conform de nieuwe procedures is de MKO middels een brief op 30 januari 2007 geïnformeerd over de redenen voor het besluit, hoe ontheffingen aangevraagd kunnen worden en hoe bezwaar tegen het besluit aangetekend kan worden. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de overwegingen 137 en 151 van de uitspraak van het GEA. Deze motivering kan in overeenstemming met de uitspraak van het GEA (alinea 147) niet openbaar gemaakt worden. In mijn brief schreef ik tevens dat eind februari 2007 de MKO heeft gereageerd op de motivering. De door de MKO aangedragen argumenten zijn door de regering bestudeerd, maar vormen voor de regering geen reden om een ander standpunt in te nemen ten aanzien van de MKO.

Voorzien in een mogelijkheid voor hoor en wederhoor is niet in tegenspraak met de uitspraak van het GEA noch met de handhaving van het Raadsbesluit van 29 mei 2006. Integendeel, het betreft hier juist invulling van de verplichting die de uitspraak van het GEA met zich meebrengt.

Evenals de Raad deel ik derhalve niet de zienswijze van de vaste commissie voor Justitie dat de redenering van het GEA en het standpunt zoals verwoord in mijn brief van 30 maart jl. met elkaar in tegenspraak zijn. Overigens heeft MKO inmiddels een beroep tot schadevergoeding bij het Gerecht van Eerste Aanleg ingesteld. Het is niet onwaarschijnlijk dat de vraag of de Raad op correcte wijze uitvoering heeft gegeven aan de uitspraak van het GEA in die procedure aan de orde komt.

Het GEA bevestigt in de uitspraak dat de Raad uit overwegingen betreffende de veiligheid van de Gemeenschap en haar lidstaten of het onderhouden van internationale betrekkingen beperkingen mag stellen aan het recht van de betrokkene om geïnformeerd worden over de argumenten die aan het besluit ten grondslag liggen. Het GEA oordeelde verder dat «een gedetailleerde bekendmaking van de tegen de betrokkenen in aanmerking genomen grieven niet alleen in conflict [kan] komen met de dwingende overwegingen van algemeen belang [betreffende veiligheid van de Gemeenschap en haar lidstaten of het onderhouden van internationale betrekkingen], maar ook afbreuk doen aan de gerechtvaardigde belangen van de betrokken personen en entiteiten, aangezien zij hun reputatie ernstig kan schaden.» De Raad heeft daarom de MKO geïnformeerd over de gronden waarom de organisatie op de lijst wordt gehandhaafd voor zover dit mogelijk is zonder gevoelige informatie aan de MKO ter beschikking te stellen. Om deze redenen zal ik in deze brief dan ook geen nadere toelichting geven over de argumenten die aan het Nederlands standpunt ten grondslag liggen.

In de brief van de vaste commissie voor Justitie worden ook kanttekeningen geplaatst bij het feit dat de rechtsbescherming van op de EU-lijst geplaatste personen en entiteiten zich op twee niveaus afspeelt. De procedure voor de nationale en Europese rechter zijn echter complementair.

Een EU-besluit om een naam toe te voegen aan de lijst van personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden dient te worden voorafgegaan door een nationaal besluit van een bevoegde instantie. In dit geval is dat een besluit van de Secretary of State van het Home Office van het Verenigd Koninkrijk, die op 29 maart 2001 de MKO heeft aangemerkt als een terroristische organisatie. Dit heeft onder meer als gevolg dat de MKO in het VK een verboden organisatie is en dat het strafbaar is lid te zijn van deze organisatie. Rechtsbescherming moet allereerst op nationaal niveau bestaan in het kader van het nationale besluit dat aan plaatsing op de EU-lijst ten grondslag ligt. Alleen de nationale rechter of het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kan dat nationale besluit toetsen. Volgens het GEA verlangt de eerbiediging van de rechten van de verdediging op communautair niveau, voor zover het betrokken besluit afkomstig is van een bevoegde instantie van een lidstaat, gewoonlijk niet meer dat de betrokkene in die fase opnieuw in staat wordt gesteld zijn standpunt kenbaar te maken over de wenselijkheid en de gegrondheid van dat besluit, aangezien die vragen enkel op nationaal niveau voor de betrokken instantie of in geval van beroep van de betrokkene voor de bevoegde nationale rechterlijke instantie aan de orde kunnen worden gesteld. Evenzo staat het in beginsel niet aan de Raad zich uit te laten over de regelmatigheid van de tegen de betrokkene ingeleide procedure die tot voornoemd besluit heeft geleid, als voorzien in het toepasselijke recht van de lidstaat, of over de eerbiediging van de fundamentele rechten van de betrokkene door de nationale instanties.

Daartoe zijn immers uitsluitend de nationale rechtbanken of, desgevallend, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bevoegd.

Het Britse besluit om MKO als terroristische organisatie te kwalificeren wordt door de uitspraak van het GEA dus niet ter discussie gesteld. Het VK heeft gekozen voor een systeem waarbij een specifieke regeling bestaat voor verbodenverklaring van terroristische organisaties. In een dergelijk systeem is het niet merkwaardig dat MKO tegen die nationale verbodenverklaring in beroep kan gaan. Het is dus ook niet merkwaardig dat de MKO tegen de nationale maatregel in het VK in beroep kon gaan en tevens tegen het besluit tot plaatsing op de EU-lijst bij het GEA een procedure kon voeren.

In de procedure in het VK bestrijdt de MKO de aanmerking als terroristische organisatie door de Secretary of State van het Home Office. Mocht hieruit een oordeel volgen van de bevoegde rechter dat het besluit van 29 maart 2001 van de Secretary of State ten onrechte genomen is, dan zou dat als gevolg hebben dat het aan de EU-maatregel ten grondslag liggende besluit komt te vervallen. Zonder een dergelijk besluit van een competente autoriteit kan de EU geen personen of entiteiten aan de lijst toevoegen, zoals kan worden afgeleid uit artikel 1(4) van het Gemeenschappelijk Standpunt 931/2001.

Om hogergenoemde redenen ben en blij ik van mening dat voldaan is aan alle voorwaarden voor handhaving van de MKO op de EU-lijst van personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terrorisme en dat in navolging van de uitspraak van het GEA van 12 december 2006 aan de essentiële condities wat betreft rechtsbescherming wordt voldaan. Hiermee is uitvoering gegeven aan het voornemen om de procedures voor het plaatsen van personen en organisaties op de EU-lijst te verbeteren, zoals mijn voorganger die in zijn brief van 10 januari jl. aan u geschreven heeft in zijn reactie op de motie-Franken c.s. van 7 november 2006 (kenmerk 28 764, F).

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen