

Vergaderjaar 2007–2008

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

I

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 november 2007

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft, in vervolg op de brieven van 6 februari² en 17 april 2007, bij brief van 3 juli 2007 nadere vragen voorgelegd aan de ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie inzake de rechtsbescherming bij de plaatsing op EU- of VN-terrorismelijsten. Deze vragen zijn door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister van Justitie, bij brief van 10 oktober 2007 beantwoord.

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

De griffier van de commissie,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA), (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), (vice-voorzitter), Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD), Yildirim (Fractie-Yildirim).

² Opgenomen als onderdeel van een verslag schriftelijk overleg, gedrukt onder nummer 28 764 GH.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Den Haag, 3 juli 2007

De leden van de vaste commissie voor Justitie danken u voor uw brief van 15 juni jl. in reactie op haar brief inzake de handhaving van de Mujahedin-e Khalq Organisation (MKO) op de EU-terrorisraelijst. Zij achten de beantwoording op de eerder gestelde vragen echter nog altijd niet overtuigend en wensen daarom opnieuw enkele nadere vragen en overwegingen aan u voor te leggen.

De uitspraak van het Gerecht in Eerste Aanleg (GEA) heeft het oorspronkelijke besluit van de Raad 2005/930/EG op procedurele gronden vernietigd. Het latere besluit 2006/379/EG is tijdens de procedure daarentegen niet in aanmerking genomen, aangezien dat besluit nog niet was genomen ten tijde van de mondelinge behandeling van de procedure door het GEA.

Zowel door de Raad als door u is inmiddels gesteld dat de MKO op basis van het latere besluit op de EU-terrorisraelijst kan worden gehandhaafd. De vaste commissie blijft echter van mening dat indien het eerdere besluit door het GEA is vernietigd, hiermee de basis voor de opname van de MKO op de terrorisraelijst komt te vervallen. De Raad heeft niet gemotiveerd vastgesteld de MKO in 2006 aan de EU-terrorisraelijst toe te voegen. Na de schrapping van de MKO van de terrorisraelijst in 2005 ten gevolge van de uitspraak van het GEA, had dit naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden wel dienen te gebeuren. Het is de commissie niet gebleken dat er sprake is (geweest) van doorslaggevende redenen om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te houden. Minimaal had er sprake moeten zijn van een «reparatiebesluit» om de MKO opnieuw op de terrorisraelijst te plaatsen, dan wel daar te handhaven.

Zo komt het de commissie voor dat u niet in wilt of kunt gaan op de redenen waarom de Raad de MKO op de terrorisraelijst heeft gehandhaafd. Dit bemoeilijkt immers de controlerende taak van de Eerste Kamer. De commissie is overigens van mening dat alinea 147 van de uitspraak geen onverkort verbod inhoudt van de openbaarmaking van de motivering van de Raad. De alinea luidt:

«The considerations set out in paragraphs 143 to 146 above must nevertheless take account of the fact that a decision to freeze funds under Regulation No 2580/2001, whilst imposing an individual economic and financial sanction, is, like that act, also regulatory in nature, as explained in paragraphs 97 and 98 above. Moreover, a detailed publication of the complaints put forward against the parties concerned might not only conflict with the overriding considerations of public interest which will be discussed in paragraph 148 below, but also jeopardise the legitimate interests of the persons and entities in question, in that it would be capable of causing serious damage to their reputation. Accordingly, the Court finds, exceptionally, *that only the operative part of the decision and a general statement of reasons, of the type referred to in paragraph 143 above, need be in the version of the decision to freeze funds published in the Official Journal*, it being understood that the actual, specific statements of reasons for that decision must be formalised and brought to the knowledge of the parties concerned by any other appropriate means».

Het GEA stelt in deze alinea enkel dat de motivering voor het opnemen van de MKO op de EU-terrorisraelijst niet bij de publicatie van het besluit in het Publicatieblad behoeft te worden opgenomen gezien het bijzondere en mogelijk schadelijke karakter van de informatie. Naar het oordeel van de commissie staat deze overweging van het GEA echter het (eventueel

vertrouwelijk) delen van genoemde motivering met de aan het woord zijnde leden niet in de weg. Graag vernemen zij hierop uw reactie. Daarnaast zouden deze leden alsnog de weerlegging van de door de MKO aangedragen argumenten ontvangen.

De commissie legt de regering tevens het verzoek voor aan te geven waarom zij wederom heeft besloten mee te werken aan besluitvorming in de Raad om de MKO opnieuw op de terrorismelijst te plaatsen.

Ten slotte merkt de commissie op verontrust te zijn over de wijze waarop de rechtsbescherming van personen of instanties, die worden geplaatst op de terrorismelijsten, wordt vormgegeven. Hoor en wederhoor en een gemotiveerde uitspraak die wordt gepubliceerd, zijn noodzakelijke voorwaarden voor het instandhouden van de «rule of law», die in de gehele Europese Unie moet gelden. Vooralsnog is niet gebleken, dat daarvan zonder meer sprake is.

De commissie wacht het antwoord van de minister af en laat de mogelijkheid open om met de bewindslieden van Buitenlandse Zaken en Justitie daarover een nadere mondelinge gedachtewisseling te voeren.

R. H. van de Beeten
voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Een gelijkkluidende brief is verzonden aan de minister van Justitie

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Den Haag, 10 oktober 2007

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Graag bied ik u hierbij, mede namens de minister van Justitie, de reactie aan op de vragen van de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer van 6 februari 2007 met kenmerk 137070u inzake de rechtsbescherming bij de totstandkoming van de EU- en VN-terrorismelijsten en op de vragen van 3 juli over de handhaving van de MKO op de EU-terrorisielijst met kenmerk 137070.04u.

De vaste commissie voor Justitie heeft naar aanleiding van de brieven d.d. 17 januari, 30 maart en 15 juni jl. over verbeteringen in de procedures voor het plaatsen op en het verwijderen van personen en organisaties van de EU- en VN-terrorisielijsten (Kenmerk 28 764 H) aanvullende vragen gesteld. Deze vragen hebben enerzijds betrekking op de uitspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg (GEA) in de zaak van de Mujahedin-e Khalq Organisation (MKO, zaak T-228/02) en de handhaving op de EU-lijst van deze en andere organisaties, entiteiten en personen en anderzijds op mogelijke verbeteringen in de procedure voor de VN-lijst.

MKO en de EU-lijst

Met mijn brieven van 17 januari, 30 maart en 15 juni jl. (opgenomen in uw verslag van het schriftelijk overleg, Kenmerk 28 764 H) heb ik u reeds geïnformeerd over de wijze waarop de Raad gevolg gegeven heeft aan de uitspraak van het GEA in de MKO-zaak en over het Nederlandse standpunt ten aanzien van de MKO.

De regering deelt het belang van adequate rechtsbescherming bij de strijd tegen de financiering van terrorisme waar de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer aandacht voor vraagt. De wijze waarop de Raad na de uitspraak van het GEA in de MKO-zaak te werk is gegaan, toont aan dat de Raad deze zorgen ter harte heeft genomen.

De Raad heeft, zoals vermeld in de bovengenoemde brieven, verbeteringen doorgevoerd in de procedure van plaatsing op de EU-sanctielijst van personen en entiteiten waarop de financiële sancties uit Verordening 2580/2001 van toepassing zijn (de zogeheten «exogene lijst»). Allereerst is de rechtsbescherming verbeterd met een procedure voor hoor en wederhoor. Ingeval van plaatsing worden de betrokken personen en organisaties onder andere nader geïnformeerd over de redenen voor plaatsing, welke nationale bevoegde autoriteit een besluit heeft genomen in de zin van artikel 1(4) van het Gemeenschappelijk Standpunt 931/2001 en over de wijze waarop eventuele argumenten en bewijzen die voor verwijdering van de lijst pleiten, onder de aandacht van de Raad kunnen worden gebracht. Om de effectiviteit van de preventieve maatregelen niet te ondergraven worden personen en organisaties die worden toegevoegd aan de lijst geïnformeerd nadat de maatregel van kracht is geworden, omdat zij anders in staat worden gesteld middelen weg te sluisen voordat de maatregel van kracht wordt.

Ook bij het periodieke heronderzoek van de lijst zijn verbeteringen doorgevoerd. Indien de Raad voornemens is om personen en organisaties op de lijst te handhaven, worden zij daarover op voorhand geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld om opmerkingen bij de Raad in te dienen. Ingeval van opmerkingen zal de Raad deze elementen in de heroverwe-

ging meenemen. Indien de Raad definitief besluit tot continuering van de plaatsing, wordt het raadsbesluit met toelichting (de zogeheten «statement of reasons») aan de betrokkene toegestuurd en wordt deze gewezen op de mogelijkheid van beroep bij het GEA.

In het verleden is veel buiten het directe zicht van de burger gebeurd. Vanwege de aard van het onderwerp en het gebruik van inlichtingenmateriaal waren de procedures en besluitvorming bij de totstandkoming van de EU-lijst geheim. Hoewel inlichtingenmateriaal nog steeds een belangrijke rol speelt bij de besluitvorming en alle lidstaten het preventieve karakter, waarbij een bevroeringsmaatregel niet op voorhand wordt aangekondigd, volledig onderschrijven, wordt tegelijkertijd de noodzaak voor meer transparantie en rechtsbescherming onderschreven.

Om de rechtsbescherming verder te vergroten heeft de Raad derhalve besloten de besluitvorming voortaan in een reguliere Raadswerkgroep te laten plaatsvinden, wat de besluitvorming transparanter zal maken. De werkzaamheden van de nieuwe Raadswerkgroep zijn openbaar en de documenten die in de besluitvorming worden betrokken kunnen dan ook op basis van Verordening 1049/2001 worden opgevraagd, tenzij deze als staatsgeheim zijn geclassificeerd. Vanwege de aard van de maatregelen en het gebruik van inlichtingenmateriaal is deze optie noodzakelijk. Deze werkgroep heet de «Werkgroep voor de implementatie van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB», kortweg de GS 931-werkgroep¹.

De combinatie van maximale transparantie zonder de effectiviteit in gevaar te brengen, met een goede procedure voor hoor en wederhoor en de mogelijkheid voor rechterlijke toetsing laat zien dat de Raad serieus werk heeft gemaakt van het verbeteren van de wijze waarop de lijst wordt samengesteld.

Betrokken personen en organisaties kunnen zich bovendien tot de rechter wenden om hun rechten te verdedigen. Op basis van artikel 230, vierde alinea, EG-Verdrag is het GEA bevoegd om zich uit te spreken over de geldigheid van een raadsbesluit waarbij de tegoeden van personen of organisaties worden bevroren wegens betrokkenheid bij terroristische daden. De uitspraak van het GEA in de MKO-zaak is hiervan een voorbeeld. Voor de personen en organisaties op het endogene deel van de EU-sanctielijst is – vanwege het ontbreken van een op hen toepasselijke communautaire financiële sanctiemaatregel – een direct beroep bij het GEA niet mogelijk. Uit de recente uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Segi (C-355/04 P) volgt dat voor deze personen en organisaties rechtsbescherming in de eerste plaats moet worden gevonden op nationaal niveau. Zij kunnen voor de nationale rechter de geldigheid betwisten van het gemeenschappelijk standpunt waarmee zij op de EU-sanctielijst zijn geplaatst. De nationale rechter kan vervolgens via een prejudiciële vraag het oordeel van het Hof van Justitie vragen over de rechtmatigheid van de plaatsing op de EU-sanctielijst. Het Hof van Justitie is daarnaast bevoegd om de rechtmatigheid daarvan na te gaan in een door een lidstaat of de Commissie op grond van artikel 35 lid 6 EU-verdrag ingesteld beroep.

Dit ondersteunt de visie van de regering dat tegen plaatsing op de EU-sanctielijst een beroep bij het GEA of het Hof van Justitie mogelijk is.

De vaste commissie voor Justitie stelt zich in de brief van 3 juli op het standpunt dat in het geval van de MKO een «reparatiebesluit» noodzakelijk zou zijn om recht te doen aan de uitspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg. In reactie hierop kan het volgende worden gezegd. De gekozen oplossing doet recht aan de vereisten die het Gerecht heeft gesteld. Immers, de MKO is in de gelegenheid gesteld kennis te nemen

¹ Het mandaat en werkwijze voor deze werkgroep zijn vastgelegd in 10826/1/07, dd 28 juni 2007 en te vinden op <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10826-re01.en07.pdf>

van de redenen van de Raad om de organisatie op de terrorismelijst te handhaven – voor zover dit mogelijk is zonder geclassificeerde informatie te openbaren – en zijn visie op deze redenen aan de Raad kenbaar te maken. De Raad heeft deze elementen bij de besluitvorming betrokken. De Raad is vervolgens tot de conclusie gekomen dat de MKO op de EU-lijst van personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden, gehandhaafd dient te blijven. De MKO is daarvan met opgaaf van redenen («statement of reasons») op de hoogte gesteld. Het op 28 juni jl. door de Raad genomen besluit tot handhaving van de MKO op de EU-lijst beschouw ik derhalve als het door u bedoelde «reparatiebesluit».

De vaste commissie vraagt andermaal naar de inhoudelijke argumenten die geleid hebben tot het oordeel dat de MKO op de EU-lijst gehandhaafd dient te blijven en stelt dat het GEA slechts heeft bepaald dat deze niet in het Publicatieblad van de EU hoeven te worden vermeld. De regering deelt deze interpretatie niet: gedetailleerde bekendmaking kan niet alleen in conflict komen met de dwingende overwegingen van algemeen belang (veiligheid van de EU en de lidstaten en de internationale betrekkingen) maar ook afbreuk doen aan de belangen van de betrokken personen en entiteiten. Indien de regering de Eerste Kamer zou informeren over de redenen die aan het Raadsbesluit ten grondslag liggen, zouden deze gerechtvaardigde belangen geschaad kunnen worden.

Bij het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over Iran op 28 juni jongstleden is de regering gevraagd een overzicht te geven van oppositie (groeperingen) in Iran, inclusief de MKO. Zodra dit overzicht gereed is, zal dit in afschrift ook aan de Eerste Kamer worden toegezonden.

De VN-procedure

De huidige VN-procedures

De VN is de laatste jaren in toenemende mate gebruik gaan maken van sancties die niet zijn gericht op staten, maar op specifieke personen of organisaties. In het navolgende zal in dit verband worden gesproken van persoonsgerichte sancties.

De regering beziet persoonsgerichte sancties vanuit een drietal perspectieven.

Allereerst vanuit de wens om een effectief internationaal middel te hebben dat de financiering van terrorisme tegengaat. Hoe moeilijker het voor terroristen wordt om aan fondsen te komen, hoe lastiger het voor hen wordt om hun doelen na te streven en aanslagen voor te bereiden of te plegen. De VN-lijst is een effectief middel om wereldwijd de financiering van terrorisme tegen te gaan. Hierdoor wordt het voor terroristen moeilijker hun daden voor te bereiden of uit te voeren. De regering is overtuigd van het nut van deze aanpak.

Daarnaast is Nederland een land dat de bescherming van mensenrechten altijd hoog in het vaandel heeft. Nederland maakt zich internationaal sterk voor naleving van mensenrechten, iets waar de regering trots op is en waar zij zich dan ook voor zal blijven inzetten.

Tenslotte hecht de regering veel waarde aan een effectieve en sterke internationale rechtsorde. Daarin speelt de VN, waaronder de Veiligheidsraad, een belangrijke rol. De regering zal deze drie perspectieven steeds hanteren bij de beoordeling van voorstellen voor aanpassing van de wijze waarop de VN de financiering van terrorisme bestrijdt.

De Secretaris-Generaal van de VN heeft, mede op basis van een studie van de Duitse hoogleraar Fassbender¹, aangegeven aan welke minimumstandaarden procedures voor persoonsgerichte sancties in zijn visie zouden moeten voldoen. Allereerst dient een persoon tegen wie maatre-

¹ Bardo Fassbender, Targeted Sanctions and Due Process, 20 March 2006 (beschikbaar op http://www.un.org/law/counsel/Fassbender_study.pdf).

gelen genomen worden, hierover te worden geïnformeerd. Ten tweede dient de betrokkene in staat gesteld te worden hierover gehoord te worden, binnen een redelijke termijn door het orgaan dat het besluit genomen heeft. Een schriftelijke procedure is hiervoor voldoende. Ten derde heeft een betrokken persoon recht op het gebruik maken van een effectief toetsingsmechanisme. Tot slot dient de Veiligheidsraad periodiek de aan personen en organisaties opgelegde sancties te heroverwegen. Het recht op een effectief toetsingsmechanisme geldt alleen voor zover het de betrokkenen individueel raakt. Dat wil zeggen dat een betrokkene niet de rechtsgeldigheid van de resolutie kan bestrijden. De betrokkene kan alleen beargumenteren dat hij of zij niet behoort tot de groep waartegen middels de resolutie sancties worden afgekondigd, indien er bijvoorbeeld sprake is van persoonsverwisseling of indien de betrokkene nooit terrorisme ondersteund zou hebben. Tevens moet een betrokkene kunnen beargumenteren dat hij niet langer voldoet aan de gestelde criteria, omdat hij zijn activiteiten heeft veranderd.

De regering deelt de visie van de Secretaris-Generaal van de VN dat dit standaarden zijn waaraan idealiter persoonsgerichte sancties voldoen. Waar het aan schort in het sanctieregime zoals het nu bestaat, en waar de Eerste Kamer dan ook terecht op wijst, is de mogelijkheid voor individuen om de maatregel aan te vechten bij een ander orgaan dan het 1267-Comité dat oorspronkelijk het besluit genomen heeft. De regering zal zich blijven inzetten om hierin verbetering aan te brengen.

Uit uw brief maak ik op dat de VN-Veiligheidsraad resolutie 1730 wellicht nadere verduidelijking behoeft. De resolutie is niet alleen van invloed op de procedure voor het 1267-Comité, maar geldt voor alle persoonsgerichte sancties. Deze resolutie heeft niet alleen ertoe geleid dat er een meldpunt in het VN-Secretariaat is opgericht, maar maakt het tevens mogelijk dat meerdere landen in eerste instantie eventuele bezwaren tegen plaatsing op de lijst beoordelen en niet, zoals dat in het verleden gebeurde, alleen het land van herkomst van de betrokkene. Dit gaat als volgt in zijn werk.

Het meldpunt bij het secretariaat ontvangt het verzoek voor de-listing en onderzoekt of dit een nieuw verzoek of een herhaald verzoek betreft. Indien het een herhaald verzoek betreft dat geen nieuwe informatie bevat, zal het worden geretourneerd aan de verzoeker.

In alle andere gevallen zal het meldpunt de ontvangst bevestigen en de verzoeker informeren over de procedure. Het verzoek wordt allereerst voorgelegd aan de meest betrokken landen, te weten het oorspronkelijke voordragende land en het land waarvan de verzoeker staatsburger of ingezetene is. Als na eventueel overleg tussen deze landen blijkt dat één van hen van mening is dat de-listing op zijn plaats is, zal de overheid van dat land een aanbeveling met die strekking doen aan het 1267-Comité. Vervolgens wordt het verzoek tot de-listing op de agenda van het Comité gezet. Eventuele bezwaren van de andere landen zullen ook aan het Comité kenbaar gemaakt worden.

Indien de meest betrokken staten binnen drie maanden na ontvangst van het verzoek geen commentaar geleverd hebben op het verzoek, en ook niet hebben aangegeven dat zij meer tijd nodig hebben om het verzoek te bestuderen, dan zal het meldpunt alle leden van het Comité informeren over het verzoek en aan hen dit verzoek voorleggen. Alle leden van het Comité kunnen zich vervolgens uitspreken over de wenselijkheid van de-listing, na consultatie met het oorspronkelijk voordragende land. Indien één lid van mening is dat de-listing gerechtvaardigd zou zijn, is dat reeds voldoende om het verzoek op de agenda van het Comité te

plaatsen. Indien er binnen een maand na ontvangst echter geen enkel lid zich uitspreekt voor de-listing, dan wordt het verzoek geacht te zijn afgewezen door het Comité. Het meldpunt zal de verzoeker informeren over de uitkomst van de behandeling van zijn verzoek. Het meldpunt is tevens opgedragen om bij een besluit tot listing een notificatie en een onderbouwing te verstrekken aan de permanente vertegenwoordiging bij de VN van het land waarvan de betrokkene staatsburger of ingezetene is. Hierbij wordt ook een uitleg verschaft over de gevolgen van de plaatsing op de lijst en de mogelijkheid om tegen plaatsing bezwaar aan te tekenen of om in een later stadium van de lijst verwijderd te worden. De autoriteiten van het betrokken land worden verzocht deze informatie door te geleiden aan de betrokken persoon of organisatie.

Uit deze omschrijving blijkt dat verzoekers voor de-listing niet langer afhankelijk zijn van hun eigen overheid, maar via het meldpunt bij het VN-secretariaat altijd het Comité hun verzoek kunnen voorleggen. Voor behandeling van het verzoek om van de lijst verwijderd te worden zijn zij niet langer enkel afhankelijk van de bemiddeling van hun eigen overheid.

Rechterlijke toetsing van resoluties van de Veiligheidsraad

De vaste commissie vraagt specifiek aandacht voor twee opties in het rapport «*Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*», van het Watson instituut (hierna: het Watson-paper), namelijk de mogelijkheid van een onafhankelijk panel dat besluiten toetst en een gerechtelijke toetsing.

Hierbij moeten in de visie van de Nederlandse regering goed de rol en bevoegdheid van de VN-Veiligheidsraad en de aard en het doel van sancties in het oog gehouden worden. De Veiligheidsraad is in het systeem van de VN primair bevoegd om te beslissen in zaken van vrede en veiligheid. Uitsluitend de Veiligheidsraad is bij de uitoefening van deze taak bevoegd bindende sancties op te leggen. Sanctiemaatregelen zijn politieke instrumenten in het buitenlands en veiligheidsbeleid. Het merendeel van dergelijke sancties zijn gericht tegen staten en vertegenwoordigers van die staten. Echter, in het geval van terrorisme, dat een grote bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid kan zijn, worden er ook sancties getroffen tegen personen en organisaties die geen deel uitmaken van een overheid. Op het moment dat de Veiligheidsraad resolutie 1267 aannam, had de Taliban grote delen van Afghanistan onder controle, maar werd de Taliban internationaal niet erkend als regering van Afghanistan. De sanctiemaatregelen waren dus niet gericht tegen een staat en diens functionarissen, maar tegen *non state actors*. Nog steeds zijn terroristen en degenen die terrorisme steunen over het algemeen *non state actors*.

Het uitgangspunt van de regering is dat de resoluties van de Veiligheidsraad en besluiten van het 1267-Comité bindend zijn voor alle leden van de VN. Dit volgt uit de artikelen 25 en 48 van het VN-Handvest. Het Handvest voorziet niet in de mogelijkheid dat lidstaten van de VN kunnen worden ontslagen van deze verplichting door een rechterlijk oordeel dat Veiligheidsraadbesluiten onrechtmatig zijn. Zou al een internationale rechter bevoegd zijn om besluiten van de Veiligheidsraad te toetsen, dan zou dat het Internationaal Gerechtshof moeten zijn. Dit is immers net als de Veiligheidsraad een van de hoofdorganen van de VN en tevens het voornaamste rechterlijke orgaan van de VN. Echter, het VN-Handvest heeft aan het Internationaal Gerechtshof niet de bevoegdheid gegeven om de rechtmatigheid van Veiligheidsraadsbesluiten te toetsen. In 1945, ten tijde van de onderhandelingen over het VN-Handvest, zijn voorstellen gedaan om het Internationaal Gerechtshof het laatste woord te geven over de interpretatie van het VN-Handvest en van besluiten van de Veiligheidsraad,

maar deze voorstellen zijn niet aangenomen¹. Het Internationaal Gerechtshof heeft in een tweetal adviezen, het *Certain Expenses Advies*² en het *Namibië Advies*³, blijk gegeven zich niet bevoegd te achten om resoluties van de Veiligheidsraad te toetsen.

Om dezelfde reden is de regering geen voorstander van het voorstel om een andere internationale rechterlijke instantie, zoals het Permanente Hof voor Arbitrage in Den Haag of het Internationaal Strafhof (ICC), als toetsende rechter te laten optreden. Hiertoe is, zoals gezegd, geen rechtsbasis in het VN-Handvest. Immers, wat voor het Internationaal Gerechtshof geldt (geen bevoegdheid tot toetsing van Veiligheidsraadbesluiten), geldt a fortiori voor deze instanties. Bovendien zijn er andere zwaarwegende bezwaren tegen deze voorstellen. Deze twee instanties staan los van de VN-structuur. Het ICC is daarenboven belast met de vervolging van de meest ernstige internationale misdrijven. De oprichters van het ICC hebben niet bedoeld dit instituut te belasten met toezicht op of uitvoering van besluiten van de VN-Veiligheidsraad. Bovendien zijn lang niet alle VN-leden, waaronder (permanente) leden van de Veiligheidsraad, partij bij het Statuut van het Internationaal Strafhof. Daarmee is het onwaarschijnlijk dat de VN-Veiligheidsraad ervoor zou kiezen de genoemde toetsingsbevoegdheden aan deze instantie over te dragen.

De analogie van een tribunaal voor bevroezingsmaatregelen met het Joegoslavië-tribunaal gaat niet geheel op. Dit tribunaal is indertijd weliswaar opgericht door de VN-Veiligheidsraad, met een resolutie als basis. Maar het is een internationale rechtbank die is opgedragen om misdaden die reeds gedefinieerd waren in internationaal recht, gepleegd ten tijde van de conflicten in het voormalige Joegoslavië, achteraf te onderzoeken en te bestraffen. Dit in tegenstelling tot sanctiemaatregelen, die preventief worden opgelegd, met het oogmerk bepaald gedrag te voorkomen of te ontmoedigen. De regering hecht aan dit karakter grote waarde en is van mening dat een bevroezingsmaatregel niet door een rechter opgelegd hoeft te worden.

Niet-rechterlijke toetsing

In het Watson-paper wordt de vergelijking getrokken met de diverse commissies en comités die belast zijn met toezicht op VN-Mensenrechtenverdragen. Deze comités en commissies zijn bij verdrag in het leven geroepen en de staten die partij worden bij die verdragen of de aanvullende protocollen erkennen daarmee de bevoegdheid van deze commissies en comités om de naleving van de verdragen te toetsen. In een aantal gevallen kunnen verdragsstaten ervoor kiezen ook een individueel klachtenrecht te erkennen.

In de visie van de regering dient te worden toegewerkt naar de mogelijkheid dat alle bezwaren van een persoon tegen de op hem of haar betrekking hebbende maatregel worden beoordeeld en er onafhankelijk visie wordt gegeven op de voorliggende verzoeken tot de-listing.

De regering wil onderzoeken of het meldpunt dat in het VN-Secretariaat gecreëerd is, een basis kan vormen voor een verbeterde controle, bijvoorbeeld door het toevoegen van onafhankelijke experts. De commissies en comités die de naleving van mensenrechtenverdragen toetsen kunnen hierbij als inspiratie dienen. Het meldpunt bevat reeds een kiem van onafhankelijke toetsing van verzoeken tot de-listing. Het is immers opgedragen alle binnenkomende de-listingsverzoeken te beoordelen op nieuwe informatie. Indien die ontbreekt, kan het meldpunt zelfstandig het de-listingsverzoek afwijzen.

¹ Zie hierover Geoffrey R. Watson, *Constitutionalism, Judicial Review, and the World Court*, 34 *Harvard International Law Journal* (1993), pp. 1–45, m.n. pp. 8–14.

² *Certain Expenses of the United Nations* (Article 17, paragraph 2, of the Charter), ICJ Reports 1962, p. 168.

³ *Legal consequences for states of the continued presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council resolution 276*, ICJ Reports 1971, p. 45 (para. 89).

De regering wil hierbij aantekenen dat een dergelijk orgaan pas door de Veiligheidsraad zal worden opgericht als er voldoende politiek draagvlak voor bestaat en overeenstemming is verkregen over de inrichting van een dergelijk orgaan. Daarbij zullen praktische zaken als de exacte samenstelling, bevoegdheden, positie ten opzichte van de Veiligheidsraad en financiering een oplossing moeten krijgen. De wordingsgeschiedenis van VR-resoluties 1730 en 1735 laat zien dat verdere verbetering van de procedures rond listing en delisting ex 1267, hoe wenselijk ook, niet eenvoudig zal zijn.

Zoals reeds aan de Eerste Kamer is gemeld, probeert de regering via diverse contacten en fora de aandacht op de noodzaak van verbeteringen te vestigen en verbeteringen aan te brengen. Nederland zal gelijkgestemde partners zoeken om de mogelijkheden voor verdere verbetering van de sanctieprocedures te bespreken, waarbij versterking van het meldpunt als mogelijke optie naar voren kan worden gebracht. Op basis van deze gesprekken zal de vervolgstراتيجية bepaald worden.

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