

## Verslag studieavond ‘Gebrekkige rechtsbescherming na plaatsing op terrorismelijst’

Op 30 oktober 2006 organiseerde de werkgroep Staats- en bestuursrecht van het NJCM een studieavond met als titel ‘Gebrekkige rechtsbescherming na plaatsing op terrorismelijst’. Het idee voor de avond vatte post na de uitspraken van het Gerecht van Eerste Aanleg (GvEA) in de zaken *Kadi* en *Yusuf*.<sup>1</sup> Directe aanleiding vormde het Nederlandse wetsvoorstel inzake het verboden verklaren van vermeende terroristische organisaties.<sup>2</sup>

Sinds 11 september 2001 zijn op zowel internationaal (VN en Europees), als op nationaal niveau vele maatregelen getroffen in het kader van terrorismebestrijding. Beide niveaus komen nu – meer dan ooit – samen als gevolg van eerder genoemd Nederlands wetsvoorstel. De eerste spreker van de avond, mw. mr. M.K. (Mielle) Bulterman (universitair hoofddocent afdeling Europees recht aan de Universiteit Leiden), merkte dan ook op dat het wetsvoorstel in meer algemene zin een voorbeeld vormt van de toenemende aandacht voor terrorismebestrijding in nationale wetgeving, maar vooral ook van een groeiende Europese en internationale invloed op nationale wetgeving. Bulterman richtte haar betoog vervolgens met name op het internationale niveau van de problematiek.

Er bestaat inmiddels een complex systeem van zogeheten sanctielijsten op internationaal en Europees niveau. Na een korte uiteenzetting van de verstreckende (financiële en maatschappelijke) gevolgen voor personen en organisaties die op een sanctielijst zijn geplaatst, werd helderheid geschapen in de verschillende bestaande sanctielijsten zelf. Op VN-niveau dateert één sanctielijst (die op basis van Resolutie 1267 (1999)) al van voor de aanslagen in New York. Vanwege kritiek op de economische sancties van de VN, die teveel repercussies zouden hebben op de bevolking van het land dat wordt geconfronteerd met dat algemene sanctieregime, is de VN Veiligheidsraad gekomen met zogenaamde 'smart sanctions': sancties die zich beperken tot bepaalde (groepen) personen. In deze Resolutie, zoals gewijzigd bij Resoluties 1333 (2000) en 1390 (2002), is onder meer vastgelegd dat alle VN-lidstaten moeten overgaan tot bevrozing van de tegoeden van de Taliban, Osama Bin Laden en de met hem geassocieerde personen en entiteiten. De aanslagen van 11 september 2001 hebben ervoor gezorgd dat de lijst van personen die onder dit sanctieregime vallen enorm is uitgebreid.

Naar aanleiding van de aanslagen van 11 september 2001 heeft de VN Veiligheidsraad op 29 september 2001 Resolutie 1373 (2001) aangenomen, een algemeen VN-sanctieregime tegen terroristen. Op grond van deze Resolutie moeten VN-lidstaten overgaan tot het bevriezen van tegoeden en andere financiële of economische middelen van personen die terroristische daden plegen, pogen te plegen dan wel daaraan deelnemen of de uitvoering ervan vergemakkelijken. In tegenstelling tot Resolutie 1267 (1999) bepalen de VN-lidstaten zelf op wie zij Resolutie 1373 (2001) van toepassing achten.

---

<sup>1</sup> GvEA 21 september 2005, zaaknrs. T-306/01 (Yusuf) en T-315/01 (Kadi).

<sup>2</sup> Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 28 764, nr. 6.

Op EU-niveau zijn deze Resoluties ten uitvoer gelegd in gemeenschappelijke standpunten en EG-Verordeningen.

Resolutie 1267 (1999) is ten uitvoer gelegd in het gemeenschappelijk standpunt 2002/402 van 27 mei 2002 en Verordening 881/2002, zoals gewijzigd bij Verordening 561/2003. Een rechtsingang op VN-niveau ontbreekt, zodat personen en organisaties die op de bij deze Resolutie behorende lijst zijn geplaatst enkel hiertegen beroep kunnen indienen bij de Europese of nationale rechter. Dat ook deze rechtsgang niet adequaat is, blijkt uit de uitspraken van het GvEA in de daar door Kadi en Yusuf ingediende beroepen.<sup>3</sup> Kadi en Yusuf maakten bezwaar tegen hun plaatsing op en uijzertear dij

één van de sanctielijsten staan. Het oorspronkelijke wetsvoorstel 28 764 waarin de automatische verbodenverklaring inmiddels is opgenomen, zag op de goedkeuring van een reeds in april 1986 gesloten Europees verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties. Op verzoek van enkele kamerleden is daar voornoemde maatregel tegen vermeende terroristische organisaties bijgetrokken. Als gevolg hiervan verkreeg het wetsvoorstel 28 764 een nog veel langere naam, waarbij De Wit opmerkte dat de behandeling in de Tweede Kamer zich met name heeft toegespitst op het tweede deel van die naam.<sup>5</sup>

De Wit plaatste het wetsvoorstel in een nationaal perspectief, het vormt één element in een reeks van wetsvoorstellen in het kader van de terrorismebestrijding. Vervolgens kwam wetsvoorstel 28 764 inhoudelijk aan bod. Het voorgestelde systeem behelst kort gezegd het volgende: 1. organisaties die op ofwel VN-, ofwel de EU-sanctielijst staan zijn (van rechtswege) verboden en 2. personen die actief blijven voor dergelijke organisaties zijn strafbaar. Als gevolg van dit van rechtswege verboden verklaren van organisaties die op één van de sanctielijsten staan, slijpelt het probleem van het internationale speelveld (het gebrek aan

28 764. Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer op 7 november heeft Eerste Kamerlid Franken (CDA) een motie ingediend, mede ondertekend door zeven andere Eerste Kamerleden, waarin de regering wordt verzocht zich zowel bij de Verenigde Naties als bij de Europese Unie in te zetten voor een transparante en verantwoorde procedure inzake de plaatsing op en de verwijdering van de lijsten van de Verenigde Naties en de Europese Unie met betrekking tot terroristische organisaties. Op 14 november 2006 is deze motie, maar ook het wetsvoorstel door de Eerste Kamer aangenomen. PvdA, GroenLinks en de SP stemden tegen het wetsvoorstel.

Onder voorzitterschap van mw. mr. E (Elies) van Sliedregt (universitair hoofddocent afdeling straf(proces)recht aan de Universiteit Leiden) bestond de gelegenheid om tijdens en na afloop van de voordrachten van de twee sprekers vragen te stellen of met elkaar in discussie te gaan. Veel aanwezigen maakten hier gebruik van. Er past dan ook niet alleen dank aan beide sprekers voor hun heldere en interessante voordrachten, maar ook aan de voorzitter voor hun onmisbare bijdrage aan een geslaagde studieavond.