

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 oktober 2006

Het verheugt mij dat de leden van de commissie voor Justitie de benadering in het wetsvoorstel een goede benadering vinden. Op de in het voorlopig verslag gestelde vragen ga ik hierna in.

De leden van de commissie vragen wat precies onder erkenning van een rechtspersoon moet worden verstaan. Bij het hanteren van het begrip 'erkenning' in het internationaal privaatrecht wordt een onderscheid gemaakt tussen de maximumopvatting en de minimumopvatting. In de maximumopvatting behelst de erkenning van de rechtspersoonlijkheid tevens de vaststelling van het op de rechtspersoon toepasselijke recht. Aan de hand van het toepasselijke recht wordt vastgesteld of een corporatie rechtspersoonlijkheid bezit. De Staatscommissie IPR heeft in haar advies van 29 februari 2000 over het NGO-verdrag opgemerkt dat de maximumopvatting ertoe leidt dat geen splitsing wordt aangebracht tussen het recht dat van toepassing is op de vraag of het lichaam al dan niet zelfstandig drager van rechten en verplichtingen is en het recht dat dit lichaam overigens qua oprichting, structuur, inrichting en einde beheerst. Deze benadering heeft als voordeel dat alle aspecten van de rechtspersoon door hetzelfde rechtstelsel worden beheerst. Zoals de leden van de commissie voor Justitie terecht opmerken, is deze maximumopvatting ook het uitgangspunt van de Wet conflictenrecht corporaties. In artikel 3 van die wet is bepaald dat het op de corporatie toepasselijke recht naast het bezit van rechtspersoonlijkheid in het bijzonder omvat het inwendig bestel van de corporatie en alle daarmee verband houdende onderwerpen, de bevoegdheid van organen en functionarissen om de corporatie te vertegenwoordigen en de aansprakelijkheid van bestuurders, commissarissen en andere functionarissen jegens de corporatie. In de minimumopvatting omvat de erkenning niet meer dan het vaststellen dat een corporatie rechtspersoonlijkheid bezit, zonder dat daarbij wordt aangegeven door welk recht de interne structuur en aanverwante aspecten van de corporatie worden geregeld. Hoewel de maximumopvatting wordt beschouwd als de heersende leer, wordt de minimumopvatting bijvoorbeeld gehanteerd in de volgende twee verdragen: het Haags Verdrag nopens de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van

vreemde vennootschappen, verenigingen en stichtingen van 1 juni 1956 (Trb. 1956, 131) en het EEG-verdrag betreffende de onderlinge erkenning van vennootschappen en rechtspersonen van 29 februari 1968 (Trb. 1968, 113). Nu het NGO-verdrag noch het toelichtend rapport bij dit verdrag zich uitspreken omtrent de interpretatie van het begrip 'erkenning', staat niet vast of het NGO-verdrag uitgaat van de maximum- of de minimumopvatting. Het ligt echter in de rede dat Nederland bij de toepassing van het verdrag uitgaat van de maximumopvatting, teneinde te bereiken dat de erkenning van buitenlandse NGO's in Nederland en de erkenning van Nederlandse NGO's in de andere verdragsstaten zoveel mogelijk gelijk lopen. Dit sluit bovendien aan bij de heersende leer. Voor het hanteren van de maximumopvatting pleit tevens dat in het NGO-verdrag, anders dan in de twee genoemde verdragen uit 1956 en 1968, niet is gekozen voor een expliciete vastlegging van de minimumopvatting. Ook de Staatscommissie IPR heeft in het advies van 29 februari 2000 gepleit voor een maximale opvatting met betrekking tot het verdrag.

Voorts vragen de leden van de commissie uit welke formulering van de wettelijke bepalingen blijkt dat er is gekozen voor een dynamische verwijzing naar de verordening en de bijlagen. De formulering van zowel het voorgestelde artikel 5b van de Wet conflictenrecht corporaties als het voorgestelde artikel 2:20 lid 3 BW voorziet in een dynamische verwijzing. In aanwijzing 342 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is bepaald dat het verwijzen naar een bepaling van een communautair besluit zoals die met inbegrip van toekomstige wijzigingen daarvan zullen luiden (dynamische verwijzing), wordt bewerkstelligd door de enkele verwijzing in de wettekst naar de tekst van die bepalingen. Voor een statische verwijzing zou, zo bepaalt aanwijzing 341, een aanvullende formulering vereist zijn die bijvoorbeeld luidt: «... naar de tekst zoals deze bij die verordening is vastgesteld». In het wetsvoorstel ziet de dynamische verwijzing niet alleen op de bevrozingsverordeningen en het gemeenschappelijk standpunt, maar ook op de daarbij behorende huidige en toekomstige bijlagen.

Tenslotte vragen de leden van de CDA-fractie om een overzicht van de mogelijkheden tot rechtsbescherming als het gaat om de plaatsing op een terrorismelijst en het toepassen van andere sanctiemogelijkheden. Het wetsvoorstel heeft betrekking op twee bevrozingslijsten: de lijst behorende bij verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 (PbEG L 139) en de lijst behorende bij gemeenschappelijk standpunt nr. 2001/931 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344). Bij deze laatste lijst wordt een onderscheid gemaakt tussen exogene en endogene organisaties. Hieronder worden voor de verschillende categorieën de mogelijkheden tot rechtsbescherming uiteengezet.

Ten eerste is er de lijst behorende bij resolutie 1267 van de VN Veiligheidsraad, die in de EU geïmplementeerd wordt middels verordening (EG) nr. 881/2002. Belanghebbenden kunnen door tussenkomst van de nationale autoriteiten een beroep doen op de delistingprocedure bij het VN-Sanctiecomité. De organisatie zal daartoe een gemotiveerd verzoek aan de regering van het land van vestiging moeten richten om te pleiten voor doorhaling van haar naam op de lijst. Op de regering rust de verplichting om alle door de belanghebbende verstrekte relevante informatie te onderzoeken en vervolgens de regering op wiens voorstel de organisatie op de lijst is geplaatst, bilateraal te benaderen. Indien de organisatie meent dat de Nederlandse regering haar verplichtingen in het kader van de delistingprocedure niet nakomt, kan zij de Nederlandse Staat dagvaarden in een procedure voor de burgerlijke rechter, al dan niet in kortgeding. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat de nationale rechter prejudiciële vragen stelt aan het Hof van Justitie over de uitleg van het gemeenschapsrecht. Na uitputting van de nationale rechtsmiddelen bestaat de mogelijkheid van een procedure bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. In recente rechtspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg is benadrukt dat de lidstaten er in het kader van de delistingproce-

dure zoveel mogelijk op moeten toezien dat de belanghebbenden in staat worden gesteld aan de bevoegde nationale autoriteiten naar behoren hun standpunt kenbaar te maken en dat de aan die autoriteiten toegekende beoordelingsmarge moet worden uitgeoefend op een wijze die naar behoren rekening houdt met de problemen die belanghebbenden kunnen krijgen om voor een effectieve bescherming van hun rechten te zorgen (Gerecht van Eerste Aanleg 12 juli 2006, T-253-02, Ayadi/Raad, r.o.147 e.v.). Overigens is bij de Nederlandse regering tot op heden geen verzoek tot delisting ingediend.

Belanghebbenden kunnen zich daarnaast met een beroep tot nietigverklaring (artikel 230 EG) wenden tot het Hof van Justitie in Luxemburg.

Behalve een procedure op grond van artikel 230 EG bestaat de mogelijkheid tot het instellen van een schadevergoedingsactie bij het Hof van Justitie (artikel 288 EG juncto artikel 235 EG) en een communautaire kortgedingprocedure (artikelen 242 en 243 EG). Recente voorbeelden van een procedure op grond van artikel 230 EG zijn de uitspraken in de zaak Yusuf (Gerecht van Eerste Aanleg 21 september 2005, T-306/01) en de zaak Kadi (Gerecht van Eerste Aanleg 21 september 2005, T-315/01).

Ten tweede is er de lijst behorende bij gemeenschappelijk standpunt nr. 2001/931 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344). Deze EU-lijst bevat zowel exogene als endogene organisaties.

Voor de exogene organisaties (groepen waarvan de wortels, activiteiten en doeleinden voornamelijk buiten de EU zijn gelegen) vindt de feitelijke bevrozing plaats 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. Een organisatie die op de lijst met exogene organisaties is geplaatst, kan zich met een beroep tot nietigverklaring (artikel 230 EG) wenden tot het Hof van Justitie in Luxemburg. De plaatsing op de lijst is een communautair besluit in de vorm van een (unaniem) besluit van de Raad van Ministers. Dit betekent dat alle aspecten van de rechtmatigheid van het Raadsbesluit aan de orde kunnen worden gesteld. Naast of in aanvulling op een procedure op grond van artikel 230 EG bestaat de mogelijkheid tot het instellen van een schadevergoedingsactie bij het Hof van Justitie (artikel 288 EG juncto artikel 235 EG) en een communautaire kortgedingprocedure (artikelen 242 en 243 EG).

De endogene organisaties (groepen waarvan de wortels, activiteiten en doeleinden voornamelijk binnen de EU zijn gelegen) worden in de lijst met een asterisk aangeduid.

Omdat de rechtsbasis voor deze 'endogene' lijst is gelegen in de derde pijler (artikelen 15 en 34 EU-verdrag), staat geen beroep open bij het Hof van Justitie in Luxemburg. Een belanghebbende kan de Staat der Nederlanden dagvaarden in een procedure voor de burgerlijke rechter, al dan niet in kortgeding. Na uitputting van de nationale rechtsmiddelen bestaat de mogelijkheid van een procedure bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Tot slot is van belang dat ten aanzien van alle genoemde lijsten de implementatie van deze internationale financiële sancties ter hand wordt genomen door de nationale autoriteiten. Op grond van de Sanctiewet 1977 stelt de Minister van Buitenlandse Zaken, in overeenstemming met de Minister van Financiën, de daartoe noodzakelijke nationale regelgeving vast (Sanctieregelingen terrorisme 2002, 2002 II en 2002 III). Tegen de toepassing van een dergelijke sanctieregeling kan een procedure worden gevoerd bij de burgerlijke rechter, zonodig in kortgeding. Na uitputting van de nationale rechtsmiddelen bestaat de mogelijkheid van een procedure bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

De Europese bevrozingsregels bieden een aantal mogelijkheden om specifieke ontheffingen te verlenen voor het gebruik van bevroren tegoeden voor onder andere de dekking van essentiële menselijke behoeften en het betalen van belasting of premies. Een belanghebbende

kan bij de Minister van Financiën een verzoek indienen om een dergelijke ontheffing te verlenen. Tegen een eventueel afwijzend besluit staat bezwaar en beroep open op grond van de Awb. Gaat het om een bevrizing van de tegoeden van een organisatie op de lijst behorende bij verordening (EG) nr. 881/2002 of de lijst behorende bij verordening (EG) nr. 2580/2001, dan bestaat tevens de mogelijkheid dat de rechter prejudiciële vragen stelt aan het Hof van Justitie over de uitleg van die verordeningen. Na uitputting van de nationale rechtsmiddelen staat ook hier beroep open bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

De leden van de CDA-fractie vragen om tevens aan te geven of er sprake is van een 'effective remedy' in de zin van het EVRM. Voorop staat dat er bij alle genoemde lijsten toegang tot de rechter bestaat. Hierboven is voor de verschillende categorieën al aangegeven om welke procedures het gaat. De materiële toetsing door de rechter kan weliswaar beperkt zijn, maar dit is inherent aan terrorismebestrijding. Meer in het algemeen geldt dat de rechter zich doorgaans terughoudend opstelt in geschillen over onderwerpen van buitenlands beleid vanwege de politieke afwegingen die daarmee gemoeid zijn. Zoals reeds is uiteengezet in de reactie van de regering op het verslag van een schriftelijk overleg (Kamerstukken II, 2005–2006, 28 764, nr. 8) en in de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer, tast het wetsvoorstel de kern van het recht op toegang tot de rechter niet aan en is voldaan aan de vereisten in de artikelen 6 en 13 EVRM.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin