

# Europese terrorismelijsten

## Beperkte rechtsbescherming



**[ Paul De Hert ]**  
Professor VUB,  
hoofddocent  
Universiteit Tilburg



**[ Karen Weis ]**  
Wetenschappelijk  
medewerker  
vakgroep  
Metajuridica VUB

Inleiding .....1-3

I. Terrorismebestrijding door de VN en de EU

A. De VN en het terrorisme .....4-7

B. Implementatie in de praktijk ..... 8-10

C. De EU en het terrorisme – Rechtsgrond (arresten Kadi van 21 september 2005 en 3 september 2008) ..... 11-15

II. Rechtsbescherming tegen de autonome EU-lijst voor niet-Europeaan (PMOI-arrest van 12 december 2006) ... 16-18

III. Rechtsbescherming tegen de VN-EU lijst (de arresten Kadi, Yusuf en Al Barakaat van 21 september 2005 en 3 september 2008) ..... 19-26

IV. De reikwijdte van de rechtsbescherming afgelijnd: PMOIbis en Segi

A. Het PMOIbis-arrest: beoordeling van de doorgevoerde wijzigingen aan de procedure ..... 27-33

B. Beoordeling van de PMOIbis-beslissing ..... 34-38

C. Het laatste bastion? Europeanen op de EU-terrorismelijst – Arrest Segi van 7 juni 2004 ..... 39-42

Conclusie ..... 43-46

### Inleiding

1. Het Gerecht van Eerste Aanleg verleende al enkele jaren rechtsbescherming aan niet-Europeaan die op de door de Raad van de EU aangelegde terreurlijst stonden<sup>1</sup>. De rechten van verdediging en het recht op een effectieve rechterlijke bescherming werden geschonden bij de opstelling van deze autonome EU-lijst, aldus het Gerecht in het eerste PMOI-arrest (*People's Mujahedin of Iran*) van 12 december 2006<sup>2</sup>. De Raad heeft in de nasleep van dit arrest een aantal wijzigingen doorgevoerd aan de te volgen lijstingsprocedure om zo tegemoet te komen aan de opmerkingen van het Gerecht, maar de vraag is nog maar of deze wijzigingen ook doorgetrokken zullen worden naar de implementatie door de Unie van de VN-lijst. Want ook de handelswijze van de Unie bij de omzetting van deze lijst kreeg recentelijk kritiek te verduren, ditmaal van het Hof van Justitie in de uitspraak van 3 september 2008 in de zaken Kadi en Al Barakaat<sup>3</sup>.

2. Het voeren van de strijd tegen het terrorisme is sinds 11 september 2001 één van de hoofdzorgen van de huidige wereldleiders. Sinds het einde van de jaren '90 gebruiken zij de zogenaamde 'terrorismelijsten' als een wapen in deze strijd. Deels zijn deze

lijsten een antwoord op de kritiek die vroeger geuit werd op de algemeen inwerkende economische sancties van de VN<sup>4</sup>. Van deze maatregelen werd namelijk gesteld dat ze te veel repercussies hadden op de (onschuldige) bevolking van het land aan wie dat sanctieregime opgelegd werd. Terrorismelijsten vormen in dit perspectief een goed alternatief: 'slimme sancties' beperken zich tot de gelijste groeperingen en individuen, waardoor men enkel de 'echte verantwoordelijken' voor het terrorisme raakt, zonder daarbij onschuldige inwoners te betrekken<sup>5</sup>. Maar dit neemt niet weg dat de gevolgen van deze sancties voor deze enkelingen groot zijn: financiële tegoeden worden bevroren, een wapenembargo wordt opgelegd en ze mogen niet meer reizen. Door de financiering van terroristische groeperingen te blokkeren willen de staatshoofden het terrorisme een zware klap toedienen. Geviseerde personen en organisaties worden zo in een vroeg stadium vleugellam gemaakt, daar zij hun terroristische activiteiten niet meer kunnen bekostigen. De lijsten hebben dan ook een dubbel doel: ze willen zowel een preventief als een repressief effect nastreven. Preventief door het voorkomen van nieuwe terroristische aanslagen, repressief door het bestraffen van veroordeelde terroristen<sup>6</sup>.

3. De procedure om op een terrorismelijst geplaatst te worden is vrij eenvoudig, de procedure om de plaatsing ongedaan te maken is daarentegen zeer zwaar. Bovendien leidt deze laatste procedure maar zelden tot een positief resultaat. Daar komt bij dat de informatie op basis waarvan de plaatsing gebeurd is vaak geheim blijft, waardoor het onmogelijk wordt om onschuld te bewijzen. De lijsten zelf zijn wel openbaar, waardoor de 'gelijste personen' ten aanzien van de buitenwereld gebrandmerkt worden als terroristen, en dit zonder dat zij een efficiënt middel in handen hebben om hun opname op de lijst ongedaan te maken, althans op niveau van de VN<sup>7</sup>. Het is dan ook logisch dat deze lijsten in het verleden veel kritiek te verduren hebben gekregen. Personen die op de VN-lijst staan vonden nergens rechtsbescherming en werden *de facto* burgerdood gemaakt<sup>8</sup>. Het was dus belangrijk voor de betrokkene

1 Zie o.a. D. PACQUEE en S. DEWULF, "Terrorismelijsten. Inzichten van het Gerecht van Eerste Aanleg", *NjW* 2006, 678; V. HAMEEUW, "Strafbaarstelling van terroristische misdrijven: van Europees Kaderbesluit tot het Belgisch Strafwetboek", *T. Strafr.* 2005/1, 2-12; M. BULTERMAN, "Fundamental Rights and the United Nations Financial Sanction Regime: The Kadi and Yusuf Judgments of the Court of First Instance of the European Communities", *Leiden Journal of International Law* 2006, 753-772; Y. MOINY, "Le contrôle par le juge communautaire des mesures de l'Union européenne visant à lutter contre le

financement du terrorisme", *J.D.E.* 2008, 137.

2 Ger. EG 12 december 2006, nr. T-228/02, *NjW* 2009, 166.

3 HvJ 3 september 2008, nr. C-402/05 P en C-415/05 P, *NjW* 2009, 263.

4 F. VERBRUGGEN, "Terroristenlijsten: oorsprong, functie en spanning met mensenrechten" in J. WOUTERS (ed.), *Mensenrechten. Actuele brandpunten*, Acco, Leuven, 2008, 98-99.

5 A. BORGHI, "La législation de l'Union européenne en matière des sanctions internationales et sa compatibilité avec les droits fondamentaux", *Rev. Trim. dr.*

h. 2008, 1095.

6 X, "Verslag studieavond Gebrekkige rechtsbescherming na plaatsing op terrorismelijst", <http://www.njcm.nl/upload/Verslag%20studieavond.doc>, 4 p.

7 *Ibid.*

8 P. DE HERT en K. WEIS, "Edito. Geglobaliseerde terrorismebestrijding & lokale rechtsbescherming. Europese rechters stappen niet mee in het scenario van de jumping of scales", *Panopticon*, nr. 1, 2009, te verschijnen.

nen om effectief een middel in handen te krijgen waarmee zij hun opname in deze lijsten konden aanvechten. De rechtspraak van de Europese rechtscollages in dit verband werd dan ook op veel gejuich onthaald, maar is dit wel terecht? Bieden deze arresten voldoende bescherming voor *alle* gelijstte personen? Is de geboden bescherming *zelf* wel afdoende?

## I. Terrorismebestrijding door de VN en de EU

### A. De VN en het terrorisme

4. Al in 1999 werd er, in uitvoering van Resolutie 1267(1999), door de Verenigde Naties een terroristenlijst opgesteld<sup>9</sup>. Aan de hand van deze lijst werd er overgegaan tot de bevrozing van financiële tegoeden die toebehoorden aan de Taliban, Osama Bin Laden en de met hen geassocieerde personen en entiteiten. Daarnaast was het ook voor de VN-lidstaten verboden om wapens te leveren aan deze personen of om ze een reisvergunning toe te kennen. Centraal in de constructie van Resolutie 1267(1999) staat het, in de schoot van de VN-Veiligheidsraad opgerichte, '1267-Sanctiecomité'. Dit comité, dat samengesteld is uit de leden van de Veiligheidsraad, bepaalt namelijk welke personen en organisaties in de lijst opgenomen worden<sup>10</sup>. Opname gebeurt bij wijze van consensus<sup>11</sup>. Personen die geschrapt willen worden moeten aan de staat waarvan zij de nationaliteit hebben (of waar zij hun woonplaats hebben) vragen om hun zaak te brengen voor het Sanctiecomité. Over de schrapping moet ook een consensus bereikt worden, wat impliceert dat het moeilijk is om iemand van de lijst te krijgen. Maar het is desondanks niet onmogelijk<sup>12</sup>.

Op 8 maart 2001 publiceerde dit Sanctiecomité voor de eerste maal een lijst met verdachte personen en entiteiten. De meest recente herziening vond plaats op 26 september 2008<sup>13</sup>.

5. Resoluties 1333 en 1390, die Resolutie 1267 amenderen, behouden het reeds uitgetekende kader, maar ze verruimen wel het toepassingsgebied van de maatregel. In vervolgresolutie 1333(2000) werd de strijd tegen Bin Laden bijvoorbeeld uitgebreid en herhaalde de Veiligheidsraad zijn verzoek aan Afghanistan om deze persoon uit te leveren. Osama Bin Laden en Al Qaïda stonden dan weer centraal in Resolutie 1390(2002), een resolutie die werd aangenomen na de val van het Taliban-regime en dus niet meer gekoppeld kon worden aan het Afghaanse regime. De resolutie legt daarom beperkende maatre-

Het doel van terrorismelijsten is dubbel: nieuwe terroristische aanslagen voorkomen en veroordeelde terroristen bestraffen. Wegens de verstrekkende gevolgen voor individuen en organisaties, is het belangrijk dat er een effectief middel bestaat waarmee zij hun opname in deze lijsten kunnen aanvechten. De rechtspraak van de Europese rechtscollages in dit verband werd op veel gejuich onthaald. De auteurs onderzoeken of dit wel terecht is. Ze gaan na of de rechtspraak voldoende bescherming biedt aan de personen die op de lijsten opgenomen zijn, en of de geboden bescherming zelf wel afdoende is.

Le but des listes de terroristes est double: éviter de nouveaux attentats terroristes et sanctionner des terroristes condamnés. A cause des lourdes conséquences pour les individus et les organisations, il est important qu'un moyen effectif existe qui permet de contester la reprise d'un nom sur ces listes. La jurisprudence des juridictions européennes concernant ce sujet à été très bien accueillie. Les auteurs examinent si cela est à bon droit. Ils vérifient si la jurisprudence offre une protection suffisante aux personnes dont le nom figure sur les listes, et si la protection offerte est décisive.

Paul DE HERT en Karen WEIS, "Europese terrorismelijsten. Beperkte rechtsbescherming", *NjW* 2009, 242-259.

'abstract'

gelen op ten aanzien van Osama Bin Laden, de leden van de Al-Qaïda-organisatie, de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten.

In de hoop tegemoet te komen aan de vele bezwaren die ondertussen gerezen waren tegen gevolgen van de terrorismelijsten stelde de VN Resolutie 1452(2002) op, waardoor het toestaan van humanitaire uitzonderingen op de bevrozing van tegoeden en andere economische middelen mogelijk werd<sup>14</sup>. De lidstaten moeten het 1267-Comité op de hoogte brengen van de gevallen waarin volgens hen deze uitzonderingen toegestaan moeten worden. Het is dan aan dit Comité om haar akkoord hiervoor te verlenen.

9 Resolutie 1267(1999) van de Veiligheidsraad, 15 oktober 1999, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/300/44/PDF/N9930044.pdf?OpenElement>. In deze resolutie, die later nog gewijzigd zou worden door resoluties 1333 (2000) en 1390 (2002), stelde de Veiligheidsraad dat het Afghaanse grondgebied nog steeds werd gebruikt om terroristen op te leiden en ze onderdak te bieden en er terroristische daden voor te bereiden. Specifieker verweet de VN het Afghaanse regime ervan Osama Bin Laden en zijn bondgenoten te helpen. De Resolutie eiste dan ook dat Osama Bin Laden onverwijld aan de bevoegde autoriteiten uitgeleverd zou worden door de Taliban.

10 Zie hieromtrent D. PACQUEE en S. DEWULF, *l.c.*, 678. Uit de in de pers beschreven gevallen blijkt dat het voorstel tot opname doorgaans wordt geformuleerd door de Verenigde Staten, waarop de overige lidstaten zonder veel problemen akkoord gaan.

11 J. DE WIT, "Rapport-Marty noemt terroristenlijsten ondemocratisch", *De Juristenkrant*, 19 december 2007, 4; B. VERMEULEN, "De neven Dockrat als basis Al-Qaeda", *Nrc-Handelsblad* 26 januari 2007, 4.

12 D. PACQUEE en S. DEWULF, *l.c.*, 679.

13 Geconsolideerde lijst, <http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/consolidatedlist.pdf> (dp 26/09/2008, dc 3/11/2008). Er staan drie Belgen op de geconsolideerde VN-lijst. Eén werd al meerdere malen voor terrorisme veroordeeld, wat aangeeft dat de vermelding op de lijst niet zonder rechtvaardiging is. De twee anderen, een koppel uit Putte, financierden volgens Verenigde Staten Al Qaïda via hun humanitaire organisatie, de Global Relief Foundation (GRF). Ook deze organisatie staat op de VN-lijst. Het koppel staat sinds januari 2003 op de lijst, maar het gerechtelijk onderzoek in België leverde geen resultaat op. De Belgische staat vraagt al geruime tijd hun schrapping van de lijst, zij werd

daar zelfs toe verplicht door de Brusselse rechter in kort geding, maar dit lukte tot op heden niet.

14 Resolutie 1452(2002) van de Veiligheidsraad, 20 december 2002, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/751/64/PDF/N0275164.pdf?OpenElement>. Fondsen en andere financiële activa of economische middelen die noodzakelijk zijn voor de basisbehoeften, met inbegrip van de kosten voor voeding, huur of hypotheek, geneesmiddelen en medische verzorging, belastingen en verzekeringspremies, ... mogen volgens deze Resolutie niet ontzegd worden aan hen die geraakt worden door de acties ter bestrijding van het terrorisme. De lidstaten worden aangespoord om volledig rekening te houden met de hiervoor uiteengezette overwegingen in hun tenuitvoerlegging van Resolutie 1373(2001).

Ondanks de humane uitzonderingen die mogelijk zijn ingevolge de toepassing van Resolutie 1452(2002), gaf (en geeft) de VN-terreurlijst zowel op internationaal, Europees als op nationaal vlak aanleiding tot een heel aantal betwistingen. Een rechtsingang op VN-niveau ontbreekt echter. Alleen via politieke druk op het Sanctiecomité kan de lijst worden aangepast, wat door de consensusregeling zeker niet eenvoudig is.

6. In de conclusie en het actieplan van de buitengewone Europese Raad, het Europese antwoord op de aanslagen van 11 september 2001, verklaarde de Unie zich 'geheel solidair met het Amerikaanse volk'<sup>15</sup>. In het actieplan is er ook sprake van de opdracht om «te komen tot een gemeenschappelijke lijst van terroristische organisaties en het opstellen van een reeks maatregelen die nodig zijn voor de van doorslaggevend belang zijnde strijd tegen de financiering van terrorisme». In de zee van teksten die het licht zagen met betrekking tot het terrorisme, regelen er enkele specifiek de materie van de terrorismelijsten en nemen ze maatregelen tegen de financiering van terrorisme. In het bijzonder moet worden gewezen op volgende, op 27 december 2001 aangenomen teksten:

- Verordening (EG) van de Raad van 27 december 2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme;
- Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 27 december 2001 inzake terrorismebestrijding (Gemeenschappelijk standpunt 930)<sup>16</sup>;
- Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (Gemeenschappelijk standpunt 931).

7. Vandaag hanteert de Europese Unie in de strijd tegen het terrorisme meerdere lijsten. Ze vloeien voort uit de implementatie van sanctieresoluties opgesteld door de VN-Veiligheidsraad<sup>17</sup>. Naast de eigen lijst heeft de VN de lidstaten (lees hier: de Unie) namelijk de mogelijkheid geboden om *zelf* een lijst op te stellen. Resolutie 1373(2001) stelt dat alle staten moeten overgaan tot het bevriezen van goederen en andere financiële of economische middelen van personen die terroristische daden plegen of pogen te plegen, aan het plegen van dergelijke daden deelnemen of de uitvoering ervan vergemakkelijken. Ook het ter beschikking stellen van goederen en andere financiële of economische middelen aan deze personen wordt verboden. De EU heeft in uitvoering van deze resolutie dan ook een systeem

op poten gezet waarbij vermeende terroristen die niet op de VN-lijst staan, op een autonome Europese lijst geplaatst kunnen worden. Zo heeft de Unie deze mogelijkheid aangegrepen om leden van bijvoorbeeld de ETA en de IRA op een lijst te zetten<sup>18</sup>.

## B. Implementatie in de praktijk

8. Om de strijd tegen het terrorisme te kunnen voeren moet de Unie een beroep doen op al zijn pijlers. De Europese Unie is namelijk gebaseerd op 3 pijlers:

[1] De eerste (en oudste) pijler is de communautaire pijler, ook gekend onder de noemer 'Europese Gemeenschap'.

[2] De Unie heeft sinds het Verdrag van Maastricht ook bevoegdheden op het vlak van buitenlandse aangelegenheden, die onder de noemer 'gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid' in het EU-verdrag teruggevonden kan worden. Deze bevoegdheden vormen de zogenaamde 'tweede pijler'.

[3] De EU heeft daarnaast ook tot doel om binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen, en dit door de ontwikkeling van een gezamenlijk optreden van de lidstaten op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (de derde pijler).

Het uitvoeren van resoluties van de VN Veiligheidsraad valt duidelijk binnen de tweede pijler (gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid), aangezien de EU-lidstaten hier willen voldoen aan enkele van hun internationale verplichtingen. De strijd tegen al de misdrijven die onder de noemer terrorisme gevat kunnen worden, belangt uiteraard ook de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (de 'derde pijler') aan. Communautaire maatregelen zijn nodig om de op te leggen sancties ook effectief uit te kunnen voeren. Alle pijlers zijn dus betrokken, wat garant zal staan voor een onoverzichtelijk kluwen aan wetgeving<sup>19</sup>.

De Unie heeft ervoor gekozen om gemeenschappelijke standpunten te gebruiken om de VN-lijst te implementeren<sup>20</sup>. Een gemeenschappelijk standpunt zoals in de tweede pijler, heeft eerder een *soft-law* karakter, de lidstaten schuiven hierin een gezamenlijke mening met betrekking tot een bepaald internationaal probleem (zij het geografisch, zij het thematisch) naar voor. Maar het is op zichzelf niet geschikt om de bevrozing van financiële activa, wapenembargo's of reisverboden op te leggen. Daarvoor zijn namelijk bindende economische

15 Daarnaast werd er opgeroepen tot 'een zo groot mogelijke wereldomspannende coalitie tegen het terrorisme, onder auspiciën van de Verenigde Naties. [...] De Europese Unie zal haar strijd tegen het terrorisme intensifiëren door middel van een gecoördineerde en interdisciplinaire aanpak die alle beleidssectoren van de Unie omvat. Zij zal erop toezien dat deze aanpak strookt met de eerbiediging van de fundamentele vrijheden die de grondslag van onze beschaving vormen'. De Unie beschouwd de strijd tegen het terrorisme dan ook als een van haar topprioriteiten.

16 Gemeenschappelijk standpunt 2001/930 neemt de grote lijnen van Resolutie 1373(2001) over, terwijl Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 handelt over de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme. Het is dit laatste Gemeenschappelijk standpunt dat het bevriezen van goederen van personen, groepen en entiteiten, die op een lijst vermeld staan die in bijlage aan

het gemeenschappelijk standpunt werd gevoegd, vooropstelt. De uitvoering gebeurde door middel van verordening nr. 2580/ 2001.

17 Zie algemeen M. BUTERMAN, *l.c.*, 753-772.

18 Zie algemeen V. HAMEEUW, "Strafbaarstelling van terroristische misdrijven: van Europees Kaderbesluit tot het Belgisch Strafwetboek", *T. Strafr.* 2005/1, 2-12; M. BULTERMAN, "Fundamental Rights and the United Nations Financial Sanction Regime: The Kadi and Yusuf Judgments of the Court of First Instance of the European Communities", *Leiden Journal of International Law* 2006, 753-772; D. PACQUEE en S. DEWULF, "Terrorismelijsten. Inzichten van het Gerecht van Eerste Aanleg", *NjW* 2006, 678; Y. MOINY, "Le contrôle par le juge communautaire des mesures de l'Union européenne visant à lutter contre le financement du terrorisme", *J.D.E.* 2008, 137.

19 Ook in het Belgische recht kunnen deze lijsten teruggevonden worden: de resoluties van de VN

en de gemeenschappelijke standpunten van de EU werden geïmplementeerd via verschillende koninklijke besluiten, bijv. KB 10 november 2004 betreffende een verbod op hulp en bijstand in verband met militaire activiteiten aan Osama bin Laden, de leden van de Al-Qaida-organisatie, de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten, *BS* 29 november 2004 en KB 28 december 2006 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme, *BS* 17 januari 2007.

20 Art. 15 VEU bepaalt dat gemeenschappelijke standpunten, opgesteld in het kader van de tweede pijler, aangewend moeten worden om de aanpak van de Unie te bepalen ten aanzien van aangelegenheden van geografische of thematische aard. De lidstaten zorgen ervoor dat hun nationaal beleid met deze gemeenschappelijke standpunten overeenstemt.

maatregelen nodig, maatregelen die binnen de tweede pijler niet genomen kunnen worden. Men zal dus een beroep moeten doen op de eerste pijler, waar bindende economische sancties wel tot de mogelijkheden behoren. De gemeenschappelijke standpunten moesten dus aangevuld worden met een communautair instrument, namelijk een verordening<sup>21</sup>. Aan de opgestelde verordeningen kleefde steeds een bijlage met daarop alle personen, groepen, ondernemingen en entiteiten die al op de VN-lijst voorkomen. De bijlage wordt regelmatig aangevuld door de Europese Commissie, waarbij slaafs de nieuwe beslissingen van het VN-Sanctiecomité gevolgd worden<sup>22</sup>. Er vind dus geen discussie in de Raad plaats over de opname van personen in deze lijst<sup>23</sup>.

9. Voor het opstellen van de EU-lijst heeft de Unie zelf een procedure opgesteld. Deze procedure staat weergegeven in gemeenschappelijk standpunt 2001/931. Lidstaten moeten voor deze lijst de personen en organisaties aandragen die zij op de lijst willen zien staan. De 'listing'-procedure bestaat dus uit twee fases: een nationale en een Europese. De Raad zal namelijk unaniem beslissen of de voorgestelde personen of organisaties effectief op de lijst gezet worden<sup>24</sup>. De Raad van de Europese Unie moet de lijst om de 6 maanden herzien, waarbij dan namen toegevoegd of weggelaten kunnen worden<sup>25</sup>. Hier is het dus de Raad die beslist wie er op de lijst komt en eraf gaat, niet de Commissie<sup>26</sup>.

Een opname op deze autonome EU-lijst heeft in het slechtste geval twee gevolgen voor de gelijste personen: financiële tegoeden zullen bevroren worden en de lidstaten zullen ten aanzien van hen samenwerken op politiek en justitieel vlak, om zo de door hen gepleegde terroristische daden te onderzoeken, dan wel te bestraffen<sup>27</sup>. Maar niet alle personen die op deze autonome lijst staan, zullen hun tegoeden bevroren zien worden. Om de autonome Europese terrorismelijsten goed te kunnen begrijpen moet men namelijk een belangrijk onderscheid maken: er is een verschil tussen niet-Europese en Europese terroristen<sup>28</sup>. De financiële activa van deze laatste categorie kan namelijk niet bevroren worden, de verordening is dus niet op hen van toepassing. Dit onderscheid vloeit voort uit de situatie dat de EU-lidstaten het niets eens waren over het feit of de Europese Gemeenschap al

## De procedure om op een terrorismelijst geplaatst te worden is vrij eenvoudig, de procedure om de plaatsing ongedaan te maken is daarentegen zeer zwaar.

dan niet bevoegd was om de tegoeden van Europese onderdanen te bevriezen<sup>29</sup>. Want gaat het nog om buitenlands beleid als het om Europeanen gaat? Bovendien spreekt het EG-Verdrag van derde staten, niet van eigen lidstaten of onderdanen daarvan<sup>30</sup>. Alleen artikel 4 van het gemeenschappelijk standpunt, dat betrekking heeft op de politieke en justitiële samenwerking, is op de Europese terroristen van toepassing. Om het onderscheid duidelijk te maken, duidt men in de lijst, gehecht aan het gemeenschappelijk standpunt, bepaalde personen, groepen en entiteiten aan met een asterisk, waardoor er twee afzonderlijke lijsten van personen, groepen en entiteiten ontstaan die met terroristische activiteiten in verband gebracht worden. Verordening nr. 2001/2580 is enkel van toepassing op personen, groepen en entiteiten die geen asterisk achter hun naam hebben in de lijst gehecht aan het gemeenschappelijk standpunt<sup>31</sup>. Ook aan verordening nr. 2001/2580 kleefde een lijst met daarop de personen wiens tegoeden bevroren moeten worden (dit kunnen dus alleen niet-Europese zijn). Deze lijst wordt regelmatig aangepast door middel van besluiten genomen door de Raad<sup>32</sup>.

10. Uiteindelijk is er in de materie van de terrorismelijsten dus sprake van 3 verschillende groepen van personen:

- [1] personen die op de VN-EU lijst staan,
- [2] niet-Europese personen die op de autonome EU-lijst staan, en
- [3] Europeanen die op deze autonome lijst staan.

Dit maakt van de Europese rechtsbescherming in het kader van de terrorismelijsten een zeer complexe materie. Elk van deze groepen heeft zijn eigen rechtspraak en maakt uiteindelijk aanspraak op

21 Zo geschiedde ook: VN resolutie 1267(1999) werd door de Raad van de Europese Unie overgenomen in het Gemeenschappelijk standpunt 1999/727/GBVB, verordening nr. 2000/337 zorgde voor de uitvoering. Resolutie 1333(2000) leidde tot de Gemeenschappelijke standpunten 2001/56/GBVB en 2001/154/GBVB en verordening nr. 2001/467. Resolutie 1390(2002) gaf dan weer aanleiding tot Gemeenschappelijk standpunt 2002/402 en verordening nr. 2002/881 van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden, het Al Qaïda netwerk en de Taliban. De adoptie door de Veiligheidsraad van resolutie 1452(2002), waarin in humane uitzonderingen voorzien worden op de maatregel van de bevroering van tegoeden, leidde respectievelijk tot het Gemeenschappelijk standpunt 2003/140/GBVB# en een nieuwe verordening (nr. 2003/561), die verordening nr. 2002/881 wijzigt. Een nieuwe bepaling, met name art. 2bis, bepaalt voortaan dat op de bevroeringsmaatregel een aantal uitzonderingen mogelijk zijn, namelijk voor tegoeden die noodzakelijk zijn voor basisuitgaven, betalingen van juridische diensten, betalingen van kosten voor het houden of beheren van bevroren tegoeden of

andere economische middelen en buitengewone, maar noodzakelijke, uitgaven.

22 Zie o.m. verordening (EG) nr. 2008/46 van de Commissie van 18 januari 2008 tot 90e wijziging van verordening (EG) nr. 2002/881, *P.B. L.* 2008, 16 e.v.

23 A. BORGHI, *I.c.*, 1103.

24 Y. MOINY, "Le contrôle par le juge communautaire des mesures de l'Union européenne visant à lutter contre le financement du terrorisme", *J.D.E.* 2008, 138.

25 De laatste wijziging van de Europese terreurlijst dateert van 15 juli 2008. Zie hiervoor Gemeenschappelijk standpunt 2007/448/GBVB van de Raad van 28 juni 2007 inzake de actualisering van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB betreffende specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme en houdende intrekking van de Gemeenschappelijke standpunten 2006/380/GBVB en 2006/1011/GBVB, *L.* 169/69, 29 juni 2007. Zie ook <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:188:0071:0076:EN:PDF>.

26 A. BORGHI, *I.c.*, 1103. De voorwaarden waaraan de Raad moet voldoen om iemand op de lijst te kunnen plaatsen zijn minimaal. Er bestaat dus een zeer ruime appreciatiemarge om te bepalen of iemand al dan niet op de lijst thuishoort. Zo volstaat bijv. het

instellen van een gerechtelijk onderzoek op basis van 'geloofwaardige en serieuze aanwijzingen' om een plaatsing te rechtvaardigen. Elke persoon tegen wie een dergelijk onderzoek loopt kan dus op de lijst geplaatst worden, zelfs als uiteindelijk zou blijken dat er geen bewijzen tegen deze persoon gevonden kunnen worden.

27 S. LAVAUX en P. PIETERS, "Les listes nationales et internationales des organisations terroristes", *R.D.P.C.* 2008, 725.

28 K. THORNE, *Terrorist designation in the European Union*, Centre for Humanitarian Dialogue, <http://www.hdcentre.org/files/EuropeanUnion.pdf>.

29 C. ECKES, "Sanctions against individuals – Fighting terrorism within the European Legal Order", *EuConst* 2008, 211.

30 F. VERBRUGGEN, *I.c.*, 105. Als de lidstaten deze tegoeden toch bevroren willen zien, dan is het aan de lidstaten zelf om dit te regelen.

31 Zie hieromtrent D. PACQUEE en S. DEWULF, *I.c.*, 681.

32 Art. 2, 3 van verordening nr. 2001/2580 vermeldt namelijk dat een dergelijke lijst nodig is om de verordening uit te kunnen voeren. Deze lijst moet door de Raad vastgesteld worden in een besluit (een eerste pijler instrument).

verschillende 'niveau's' van rechtsbescherming. Zo zal paradoxaal genoeg blijken dat Europeanen het minst beschermd worden door de Europese Unie. Alvorens deze rechtspraak te bekijken, komt eerst de grondslag voor de Europese regelgeving rond de terrorismelijsten aan bod, aangezien deze voor velen vatbaar was voor kritiek. Het Hof van Justitie veegde echter al de opgeworpen argumenten recentelijk van tafel in het Kadi-arrest van 3 september 2008<sup>33</sup>.

### C. De EU en het terrorisme – Rechtsgrond (arresten Kadi van 21 september 2005<sup>34</sup> en 3 september 2008<sup>35</sup>)

11. De VN laat het wegens onbevoegdheid aan zijn leden om de 'smart sanctions' uit te voeren in de praktijk. Waarom heeft in Europa de EU dan de stap gezet om de resoluties om te zetten? Het zijn immers de staten die de noodzakelijke maatregelen moeten treffen om de maatregelen genomen tegen de Taliban, Osama Bin Laden, Al Qaïda of andere personen die terroristische activiteiten ontwikkelen of anderszins de internationale vrede en veiligheid aantasten, om te zetten<sup>36</sup>. Waarom heeft Europa dan de tegoeden van de personen die door het Sanctiecomité aangeduid zijn, bevroren? Zij zijn geen lid van de VN. Hetzelfde geldt voor de autonome EU-lijst. Op basis van welke redenering besliste de Unie daar dat zij een dergelijke lijst konden opstellen? Over de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap op dit gebied is ondertussen al veel geschreven en gediscussieerd. Een veelgebruikt verweer tegen de lijsten was namelijk de onbevoegdheid van de Gemeenschap om een dergelijke lijst te implementeren of op te stellen. De EG heeft toegewezen bevoegdheden, zij kan enkel maatregelen uitvaardigen wanneer zij hiertoe de bevoegdheid heeft gekregen van haar leden (art. 5 EG-Verdrag). De eisers riepen dan ook in dat het EG-Verdrag niet in een dergelijke bevoegdheid voorzag en de Gemeenschap dus niet geplaatst was om de lijsten te implementeren, dan wel op te stellen. Het Hof van Justitie heeft recentelijk de knoop doorgehakt: de Europese Gemeenschap is wel degelijk bevoegd om de bevestiging van de tegoeden van vermeende terroristen te bevelen<sup>37</sup>. Hoe kan dit als er hiervoor geen expliciete bepaling in het EG-Verdrag staat?

12. De artikelen 60 en 301 van het EG-Verdrag geven de Gemeenschap de bevoegdheid om economische sancties te treffen ten aanzien van derde staten. In de eerste twee VN-resoluties werd Afghanistan geïsoleerd, een derde staat<sup>38</sup>. Bij het omzetten van de eerste 2 resoluties volstonden de artikelen 60<sup>39</sup> en 301<sup>40</sup> EG-Verdrag dan ook als rechtsgrond voor de aangenomen verordeningen. Maar bij de

omzetting van de derde resolutie stond de Gemeenschap voor een probleem. Zij kan volgens de letter van het verdrag enkel economische sancties aan staten opleggen. Resolutie 1390(2002) had echter betrekking op individuen en groeperingen die verdacht werden van terroristische daden of van financiering van terrorisme. Conform de letter van het verdrag was de Unie dus niet bevoegd voor de uitvoering van deze resolutie. De Raad haalde uiteindelijk artikel 308<sup>41</sup> van het EG-Verdrag aan als dé oplossing. Volgens de Raad zorgde de combinatie van de artikelen 60, 301 en 308 EG-Verdrag ervoor dat hij wel bevoegd was voor de implementatie van deze laatste resolutie. Heeft de Raad hier echter een juiste redenering gemaakt? Voor de gelijste personen was het in elk geval een geschikt eerste verweermiddel.

13. Het Gerecht van Eerste Aanleg oordeelde voor het eerst in de zaak Kadi van 21 september 2005<sup>42</sup> dat de Europese Gemeenschap het beginsel van de toegewezen bevoegdheden niet geschonden had door verordening nr. 2002/881 aan te nemen. Om tot deze conclusie te komen las het Gerecht inderdaad 3 artikelen van het EG-Verdrag samen: 60, 301 en 308. Artikel 60 en 301 bouwen volgens het rechtscollège een brug tussen de eerste en de tweede pijler, waardoor de Raad inderdaad bevoegd wordt om economische sancties ten aanzien van individuen te treffen<sup>43</sup>. Daarnaast was volgens het Gerecht artikel 308 EG-Verdrag nodig om de correcte rechtsgrondslag te vormen. Artikel 308 op zichzelf zou niet volstaan als rechtsgrondslag voor de implementatie van Resolutie 1390(2002) door middel van verordening nr. 2002/881, aangezien de bestrijding van het terrorisme geen EG-doelstelling is, maar wel een doelstelling van de Europese Unie. Daarom moet er een brug gebouwd worden van de tweede naar de eerste pijler, en dit aan de hand van de artikelen 60 en 301<sup>44</sup>. Het gebruik van de rechtsaanvullende grondslag van artikel 308 is volgens het Gerecht dan ook gerechtvaardigd. Vanuit de vereiste van samenhang van het externe EU-optreden kan de Gemeenschap de noodzakelijke handelingsbevoegdheid krijgen op het gebied van economische en financiële sancties, om zo het door het 'gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid' nagestreefde doel te verwezenlijken. Wanneer de EG niet zou optreden, dan zou een EU-doelstelling niet vervuld kunnen geraken<sup>45</sup>. Bovendien is de Gemeenschap het best geplaatst om deze 'smart sanctions' op te leggen. Zo wordt er namelijk verzekerd dat sancties eenvoudig worden toegepast binnen het hele Europese grondgebied en dat ze niet voor concurrentievervalsing zorgen (dit argument werd ook aangehaald door de Raad zelf in zijn motivering voor de aanneming van verordening

33 HvJ 3 september 2008, nr. C-402/05 P en C-415/05 P, *NjW* 2009, 263.

34 Ger. EG 21 september 2005, nr. T-315/01, *NjW* 2009, 214.

35 HvJ 3 september 2008, nr. C-402/05 P en C-415/05 P, *NjW* 2009, 263.

36 R.H. VAN OOIK en R.A. WESSEL, "De Yusuf en Kadi-uitspraken in perspectief. Nieuwe verhoudingen in de interne en externe bevoegdheden van de Europese Unie", *SEW* 2006, 232.

37 HvJ 3 september 2008, nr. C-402/05 P en C-415/05 P, *NjW* 2009, 263.

38 Dit werd ook bevestigd door het Gerecht van Eerste Aanleg; zie R.H. VAN OOIK en R.A. WESSEL, *l.c.*, 232.

39 Art. 60 bepaalt dat «indien in de gevallen als bedoeld in artikel 301, een optreden van de Gemeenschap nodig wordt geacht, de Raad volgens

de procedure van artikel 301 ten aanzien van de betrokken derde landen de nodige urgente maatregelen kan nemen betreffende het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer».

40 Art. 301 bepaalt namelijk dat «wanneer een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden dat volgens de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie die betrekking hebben op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vastgesteld is, meebrengt dat de Gemeenschap moet optreden om de economische betrekkingen met één of meer derde landen te onderbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken, de Raad de nodige urgente maatregelen neemt».

41 Conform dit artikel kan, indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om in het kader

van de gemeenschappelijke markt één van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, de Raad, met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, de passende maatregelen nemen.

42 Ger. EG 21 september 2005, nr. T-315/01, *NjW* 2009, 214.

43 Ger. 21 september 2005, Ger. 21 september 2005, nr. T-306/01, Ahmed Ali Yusuf & Al Barakaat International Foundation/Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese Gemeenschappen, <http://curia.europa.eu/index.htm>, overweging 135.

44 R.H. VAN OOIK en R.A. WESSEL, *l.c.*, 233.

45 *Ibid.* en Ger. 21 september 2005, overweging 160.

nr. 2002/881)<sup>46</sup>. De uitvoering van de VN-resoluties kon in de ogen van het Gerecht van Eerste Aanleg dus niet aan de lidstaten overgelaten worden<sup>47</sup>.

14. Voormelde redenering van het Gerecht werd evenwel niet overgenomen door het Hof van Justitie in zijn beroepsbeslissing in de zaken Kadi en El Barakaat<sup>48</sup> 49. Het Gerecht heeft volgens het Hof terecht overwogen dat er een brug geslagen moet worden tussen de optredens van de Gemeenschap waarbij economische maatregelen worden vastgesteld, en de doelstellingen van het EU-verdrag op het gebied van externe betrekkingen. De formulering, de bepalingen en de structuur van het EG-Verdrag verlenen echter geen steun aan de opvatting dat deze brug ook geslagen wordt door andere bepalingen dan artikels 60 en 301. Volgens het Gerecht werd de brug ook gebouwd door middel van artikel 308 EG-Verdrag, wat volgens het Hof niet juist is (overweging 197). Artikel 308 vereist namelijk dat het beoogde optreden betrekking heeft op de werking van de gemeenschappelijke markt en dat de verwezenlijking van één van de 'doelstellingen van de Gemeenschap' wordt beoogd. Doelstellingen van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid voldoen duidelijk niet aan deze vereisten (overwegingen 200-201). Het Hof meende dat verordening nr. 2002/881 toch correct aangenomen werd door de Europese Gemeenschap, en dit op basis van dezelfde artikels, maar door het volgen van een andere argumentatie. De leemte die het verdrag laat over het nemen van sancties ten aanzien van individuen kan volgens het Hof opgevuld worden door het gebruik van artikel 308 EG-Verdrag (overweging 216). Verordening nr. 2002/881 wil namelijk het opleggen van economische en financiële sancties mogelijk maken, een doel dat men kan herleiden tot twee EG-doelstellingen: de gemeenschappelijke handelspolitiek en het vrije kapitaalverkeer (overweging 220). Deze twee zijn duidelijk EG-doelstellingen, waardoor de eerste voorwaarde opgenomen in artikel 308 EG-Verdrag vervuld is (overweging 225). Bovendien vertonen deze maatregelen naar hun aard ook een band met de werking van de gemeenschappelijke markt, wat de tweede voorwaarde van artikel 308 uitmaakt (overweging 229). Mochten deze bevestigingsmaatregelen genomen worden door elk van de lidstaten apart, dan zou dit de gemeenschappelijke markt kunnen aantasten, aangezien de bevestiging een zekere invloed zou hebben op het kapitaal- en betalingsverkeer tussen de lidstaten en op de uitoefening van het recht van vestiging van ondernemingen (overweging 230). Aan beide voorwaarden van artikel 308 is dus vol-

## Om de strijd tegen het terrorisme te kunnen voeren moet de Unie een beroep doen op al zijn pijlers.

daan: de Europese Gemeenschap was bevoegd om de verordening aan te nemen, zij heeft het attributiebeginsel dus niet geschonden. Een veel gebruikt argument tegen de omzetting van de VN-lijst in het Europese recht werd hierdoor van de tafel geveegd.

15. Ondertussen hebben de lidstaten willen voorkomen dat een gelijkaardig argument nog gebruikt zal worden in de toekomst. Hiervoor hebben zij, eerst in de Europese Grondwet en daarna in het Verdrag van Lissabon, in een verdragsbepaling voorzien die de Unie de bevoegdheid geeft om economische sancties te treffen ten aanzien van individuen<sup>50</sup>.

## II. Rechtsbescherming tegen de autonome EU-lijst voor niet-Europeanen (PMOI-arrest van 12 december 2006<sup>51</sup>)

16. Het Gerecht van Eerste Aanleg verleent reeds geruime tijd bescherming aan niet-Europeanen die op de autonome EU-lijst stonden, en dit via de rechtspraak zoals die ontwikkeld werd in de zaak van de Volksmujaheddin (hierna de PMOI)<sup>52</sup>. Deze Iraanse verzetsorganisatie legde op 26 juli 2002 bij het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen een verzoekschrift neer om van deze autonome EU-lijst geschrapt te worden, zodat zij terug over hun financiële middelen zouden kunnen beschikken<sup>53</sup>. De Volksmujaheddin vocht voor het Gerecht zowel het gemeenschappelijk standpunt als het besluit aan die in uitvoering van verordening nr. 2001/580 werd aangenomen. Het Gerecht verklaarde echter de vordering tot de vernietiging van het gemeenschappelijk standpunt onontvankelijk. Het EU-verdrag geeft het Gerecht namelijk niet de bevoegdheid om een dergelijk gemeenschappelijk standpunt te annuleren. Het Gerecht heeft toegewezen bevoegdheden en in de derde pijler kunnen de communautaire rechters enkel de wettigheid van kaderbesluiten en besluiten toetsen, in het kader van de tweede pijler hebben de rechters geen bevoegdheden<sup>54</sup>. Het Gerecht zal dus alleen het besluit, als zijnde een eerste pijlerinstrument, toetsen. Hoewel de PMOI verschillende middelen

46 Ger. 12 juli 2006, nr. T-253/02, Chafiq Ayadi t. Raad van de Europese Unie, <http://curia.europa.eu/index.htm>, overwegingen 105-113.

47 R.A. WESSEL, *l.c.*, 10.

48 HvJ 3 september 2008, nr. C-402/05 P en C-415/05 P, *NjW* 2009, 263.

49 De advocaat-generaal oordeelde in zijn conclusie ook dat het Gerecht verkeerd zat met zijn redenering. Hij vond de rechtsgrondslag voor de verordening enkel in de artikelen 60 en 301 EG-Verdrag, aangezien volgens hem sancties getroffen tegen individuen ook de economische relaties van de Europese Gemeenschap met de derde staten beïnvloeden waar deze personen zich bevinden (zie overweging 13 van het advies). Het Hof van Justitie weerhield deze redenering echter niet. De cijfers in de tekst corresponderen met de overwegingen uit het Kadi-arrest van het Hof.

50 Art. III-160 Verdrag tot vaststelling van de Europese

Grondwet («Indien zulks noodzakelijk is om de in artikel III-257 genoemde doelstellingen te verwezenlijken, wat betreft de preventie en de bestrijding van terrorisme en aanverwante activiteiten, wordt bij Europese wet een kader vastgesteld voor beheersmaatregelen met betrekking tot het kapitaal- en betalingsverkeer, zoals het bevroren van tegoeden, financiële activa of economische baten van de bezitters, de eigenaars of de houders natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-staatelijke groepen of entiteiten zijn. De Raad stelt op voorstel van de Commissie Europese verordeningen of besluiten vast ter uitvoering van de in de eerste alinea bedoelde Europese wet. De in dit artikel bedoelde handelingen bevatten de nodige bepalingen inzake wettelijke waarborgen»). Art. 61 H van het Verdrag van Lissabon bevat dezelfde bepaling.

51 Ger. EG 12 december 2006, nr. T-228/02, *NjW* 2009,

166.

52 De financiële middelen van de Volksmujaheddin werden op 2 mei 2002 bevroren. Deze organisatie, die al sinds 1965 bestaat, ijvert voor het installeren van een democratisch regime in Iran. Zij hebben sinds juni 2001 elke militaire activiteit afgezworen. In maart 2001 besloot de Britse minister van binnenlandse zaken om hen op de Britse lijst van terroristische organisaties in te schrijven, een lijst die opgesteld wordt op basis van de 'Terrorism Act' van 2000. Op basis van deze Britse inschrijving werd de PMOI opgenomen in de Europese lijst.

53 Zie omtrent de bevoegdheid van het Gerecht van Eerste Aanleg: Y. MOINY, *l.c.*, 138-139.

54 Art. 35 § 6 VEU en Ger. EG 12 december 2006, Arrest PMOI overweging 45-60. Zie evenwel de bespreking van het arrest Segi van het Hof van Justitie.

aanvoerde<sup>55</sup>, beoordeelde het Gerecht slechts twee grieven van de organisatie: de schending van de rechten van verdediging (inclusief het recht om gehoord te worden en de motivatieplicht) en de schending van het recht op een effectieve rechterlijke bescherming, rechten die door artikel 6 van het VEU gegarandeerd worden. Waar het Gerecht in de arresten Yusuf en Kadi<sup>56</sup> deze toetsing niet wou verrichten omwille van de voorrang van het VN-recht, voert het Gerecht hier de toetsing wel uit.

De reden hiervoor is dat het hier niet meer gaat om een letterlijke implementatie van beslissingen genomen op het niveau van de VN, maar dat de EU hier autonoom kan beslissen wie zij op de lijst plaatst. De Raad heeft hier een echte discretionaire beslissingsbevoegdheid, waardoor de Raad ertoe verplicht is om, bij de plaatsing van personen op de lijst, de rechten zoals deze gewaarborgd worden door het EU-verdrag, te respecteren.

17. De Volksmujaheddin haalde aan niet in kennis te zijn gesteld van de concrete gegevens en bewijzen op basis waarvan hij op deze Europese terreurlijst belandde, en dat hij evenmin de gelegenheid kreeg om opmerkingen te formuleren en zijn standpunt over de opname op de terreurlijst aan de Raad kenbaar te maken. Wat betreft deze schending van de rechten van verdediging, en meer bepaald het recht om gehoord te worden, beklemtoonde het Gerecht dat de plaatsing van personen, groepen of entiteiten op deze terreurlijst een verrassingseffect beoogt te hebben, waardoor het niet vereist is dat personen, groepen of organisaties worden gehoord vóórdat zij op deze Europese terreurlijst worden geplaatst. Het niet-meedelen door de Raad van de concrete gegevens en informatie waarop hij zich gebaseerd heeft om de organisatie op de lijst te zetten kort nadat de sancties genomen werden en de afwezigheid van de mogelijkheid voor de Volksmujaheddin om zijn standpunt kenbaar te maken na de opname, vormen voor het Gerecht van Eerste Aanleg daarentegen wel een schending van het fundamentele recht om informatie te verkrijgen en om gehoord te worden<sup>57</sup>. Een eerste beslissing mag dus genomen worden zonder dat de betrokken persoon of organisatie hiervoor gehoord moet worden, bij de daarop volgende handhavingen moeten zij wel de kans krijgen om hun standpunt te verdedigen. De Raad moet sowieso de betrokken persoon of organisatie, meteen nadat de beslissing tot plaatsing is genomen op de hoogte stellen van de gegevens waarop zijn beslissing gefundeerd is<sup>58</sup>. Maar in deze zaak kreeg zelfs het Gerecht van Eerste Aanleg geen toegang tot de concrete gegevens en bewijzen die de basis vormden voor de opname van de Volksmujaheddin op de Europese terreurlijst<sup>59</sup>. Er bestond dus duidelijk een schending van het recht om gehoord te worden.

Over de motiveringsplicht besliste het Gerecht dat de Raad gehouden is de feitelijke en juridische gegevens waarvan de wettigheid van de beslissing afhangt en de overwegingen die hem tot het nemen van het besluit hebben gebracht, te vermelden. In het bevestigingsbesluit moeten met andere woorden

de specifieke en concrete redenen aangegeven worden waardoor de relevante regelgeving op de betrokkene van toepassing is. Enkel op deze manier is de betrokken persoon of organisatie in staat om de aangehaalde bewijzen te weerleggen, om zo de schrapping te verkrijgen. Het is duidelijk dat in het geval van de Volksmujaheddin niet aan deze voorwaarde voldaan werd, waardoor hij niet in staat was om op een nuttige wijze de opname in de lijst te betwisten (overweging 143).

Het Gerecht neemt als laatste het recht op effectieve rechterlijke bescherming onder de loep.

Overeenkomstig artikel 230 EG-Verdrag kunnen de gelijste personen en groeperingen een beroep indienen voor het Gerecht tegen een besluit tot bevriezing (overweging 152). Het Gerecht acht zich in een dergelijke procedure bevoegd om na te gaan of de voorwaarden, zoals die geformuleerd werden in het gemeenschappelijk standpunt, vervuld zijn. Daarnaast kan zij ook de feiten en omstandigheden die ter rechtvaardiging van de beslissing zijn aangevoerd beoordelen, alsmede de bewijselementen en de informatie waarop de beoordeling gebaseerd is. In het geval van de Volksmujaheddin is het Gerecht er echter niet in geslaagd om deze toetsing door te voeren, omdat zij nooit is te weten gekomen op basis van welke bewijsstukken de beslissing tot opname op de lijst genomen werd door de Raad (overweging 154).

18. Het Gerecht vernietigde uiteindelijk het besluit in zoverre het betrekking had op de PMOI omdat het niet gemotiveerd was en vastgesteld werd in een procedure waarbij de rechten van verdediging niet gerespecteerd werden. Bovendien was het Gerecht niet in staat om een rechterlijke controle uit te voeren op het betwiste besluit, wat een schending van het recht op een effectieve rechterlijke bescherming inhield (overweging 173).

Met dit arrest haalden gelijste personen voor de eerste maal hun slag thuis. Eigenlijk kunnen hier al dezelfde bezwaren gelezen worden die het Hof van Justitie in de zaak Kadi<sup>60</sup> ook naar voor zal schuiven. Bij de VN-lijsten voelde het Gerecht zich echter niet geplaatst om over te gaan tot een toetsing aan de grondrechten zoals deze in Europa gewaarborgd worden, een toetsing die zij in deze zaak wel verrichtte, met een positief antwoord tot gevolg. Hierdoor bestond er lang een verschil in de rechtsbescherming tussen de verschillende lijsten: diegene die op de lijst stond die gebaseerd was op de VN-resolutie konden geen rechtsbescherming vinden, niet-Europeanen die op de autonome EU-lijst stonden wel. Maar met het arrest Kadi van het Hof is dit onderscheid nu echter verleden tijd.

### III. Rechtsbescherming tegen de VN-EU lijst (de arresten Kadi, Yusuf en Al Barakaat van 21 september 2005<sup>61</sup> en 3 september 2008<sup>62</sup>)

19. Uit twee op 21 september 2005 uitgesproken arresten van het Gerecht van Eerste Aanleg (Kadi en

55 De PMOI voerde 3 middelen aan (het eerste bestond uit 5 onderdelen en had vooral betrekking op de naleving van de mensenrechten, het tweede op de schending van het recht om in opstand te komen tegen tirannie en onderdrukking en het derde op de schending van het non-discriminatiebeginsel). Enkel twee onderdelen van het eerste middel werden door het Gerecht onderzocht, nu deze volstonden om het aangevochten besluit te vernietigen.

56 Ger. EG 21 september 2005, nr. T-315/01, *NjW* 2009, 214.

57 Ger. 12 december 2006, nr. T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran t. Raad van de Europese Unie, *Jurispr.* 2006, II, 4665, overwegingen 126, 131 en 137. Er wordt niet al te diep ingegaan op deze beslissing omdat deze al grondig besproken werd door Didier Pacqué en Steven Dewulf: D. PACQUÉE en Steven DEWULF, "Terrorismelijsten. Inzichten van het Gerecht van Eerste Aanleg", *NjW*

2006, 678.

58 Y. MOINY, *l.c.*, 139-140.

59 R. JESPER, "Europese terreurlijst wankelt", *De Juristenkrant* 2007, 141, 11.

60 HvJ 3 september 2008, nr. C-402/05 P en C-415/05 P, *NjW* 2009, 263.

61 Ger. EG 21 september 2005, nr. T-315/01, *NjW* 2009, 214.

62 HvJ 3 september 2008, nr. C-402/05 P en C-415/05 P, *NjW* 2009, 263.

Yusuf & Al Barakaat)<sup>63</sup>, blijkt duidelijk dat de Europese rechter eerst niet geneigd was om op een beroep tegen de VN-EU lijst in te gaan. Voor het Gerecht van Eerste Aanleg vochten deze personen (en groepering) namelijk hun opname op de Europese implementerende lijst aan, en hierbij ook indirect hun plaatsing op de VN-sanctielijst. Maar deze Europese rechtsingang zou geen oplossing bieden voor Kadi, Yusuf en Al Barakaat. Het Gerecht achtte zich immers, vanwege het primaat van het Handvest van de VN, niet bevoegd om te oordelen over de rechtmatigheid van de verordening, die enkel aangenomen werd om VN Resolutie 1267(1999) uit te voeren<sup>64</sup>. Het Hof van Justitie heeft deze redenering van het Gerecht recentelijk als onterecht bestempeld en zij heeft erkend dat de communautaire rechter wel bevoegd is om te onderzoeken of de omzetting van de VN-lijst in het Europees recht in overeenstemming met het Europees Gemeenschapsrecht, inclusief de gewaarborgde grondrechten, gebeurde<sup>65</sup>. Eerst wordt de redenering van het Gerecht besproken, vervolgens die van het Hof. Ten slotte volgt een kritische noot over de potentiële impact van het arrest.

20. Het primaat van VN-recht op 'lager' recht is volgens het Gerecht stevig verankerd in het VN-Handvest<sup>66</sup> en in het EG-Verdrag. De Europese Gemeenschap is dan wel geen lid van de VN, en dus ook geen partij bij het Handvest, de lidstaten zijn dit wel en zij zullen hun verplichtingen die op grond van het VN-Handvest bestaan moeten laten prevaleren op andere internationale verplichtingen, zoals diegene die voortvloeiën uit het Europees recht<sup>67</sup>. Het Gerecht wil *a fortiori* de EG-verordening niet vernietigen, want dat zou volgens het Gerecht neerkomen op een beoordeling van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad. Precies daarom achtte het Gerecht zich niet bevoegd om zich uit te spreken over de rechtmatigheid van de implementatie van de Veiligheidsraadresoluties en de door het Sanctiecomité vastgestelde lijsten met personen en entiteiten in het Europees recht. De resoluties van de Veiligheidsraad en hun implementatie ontsnappen dus aan de rechterlijke controle van het Gerecht dat niet bevoegd is, zelfs niet incidenteel, om de rechtmatigheid daarvan uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht en de erin vervatte fundamentele rechten te onderzoeken (overweging 225). Wel achtte het Gerecht zich bevoegd om de VN-resolutie te toetsen aan het *ius cogens*, zijnde de 'fundamentele internationale normen die gelden voor alle rechtssubjecten, inclusief de organen van de Verenigde Naties, en waarvan niet kan worden afgeweken' (overweging 226). Het Gerecht maakt hier een gewaagde toepassing van een klassiek hoofdstuk uit het internationaal publiek recht, dat luidt dat er

## Het uitoefenen van rechterlijke controle vereist dat de Raad de gronden meedeelt aan de betrokken personen of entiteiten, zodat deze tijdig en met kennis van zaken een beroep in rechte kunnen instellen, of zich op een andere wijze kunnen verdedigen.

naast het gewoonterecht ook een geheel van rechtsregels bestaan waarvan niet mag worden afgeweken, ook niet door de opstelling van een verdrag, iets wat bij het gewoonterecht wel mogelijk is. De (al dan niet onbewuste) waaghalzerij van het Gerecht zit in de brede omschrijving van het begrip '*ius cogens*', dat traditioneel eerder beperkend wordt uitgelegd aan de hand van voorbeelden zoals het verbod van slavernij, piraterij, de handel in kinderen en vrouwen, genocide en rassendiscriminatie<sup>68</sup>. Zonder dat het Gerecht precies gaat omschrijven wat dit *ius cogens* voor hen precies omvat, gaat het over tot een toetsing van de feiten aan enkele fundamentele rechten zoals die door eisers werden opgeworpen<sup>69</sup>.

21. De verzoekers riepen in de eerste plaats een schending van het eigendomsrecht in. Het Gerecht argumenteert echter dat alleen een willekeurig beroven van dat recht strijdig met het *ius cogens* kan worden geacht. Dat is hier niet het geval, omdat het gaat om specifieke en gerichte sancties. Bovendien vormt de bevrozing slechts een conservatoire maatregel die, anders dan de verbeurdverklaring, het wezen zelf van het eigendomsrecht van de belanghebbenden op hun financiële activa niet aantast, maar alleen het gebruik daarvan betreft (overweging 248). Daarbij komt dat de sancties door het Sanctiecomité periodiek herzien worden en de belanghebbenden steeds hun zaak aan het Sanctiecomité kunnen voorleggen, en dit door tussenkomst van de staat waarvan zij de nationaliteit hebben of waar hun woonplaats gelegen is (overwegingen 249-251). Over het tweede argument, het recht van de belanghebbende om te worden gehoord, oordeelde het Gerecht ook dat dat niet geschonden was, omdat de Raad en de Commissie niet verplicht zijn de belanghebbenden te horen. De Raad heeft immers geen beoordelingsmarge over de inhoud van de lijst bij de omzetting ervan in de communautaire rechtsorde. Het horen van de belanghebbenden door de Raad of de Commissie is dan ook niet zinvol (overweging

63 Ger. 21 september 2005, nr. T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation t. Raad en Commissie, *Jurispr.* 2005 II, 3533; Ger. 21 september 2005, nr. T-315/01, Yassin Abdullah Kadi t. Raad en Commissie, *Jur.* 2005 II, 3649; *NjW* 2009, 214. Zowel Kadi, Yusuf als Al Barakaat stapten naar de Europese rechter toen zij merkten dat er ten aanzien van hen maatregelen genomen waren. In hun thuisland (Zweden) opkomen tegen hun vermelding op de lijst was niet zinvol, aangezien het land zich verschuilde achter het feit dat zij verplicht was om de Europese verordening uit te voeren.

64 Ger. 21 september 2005, nr. T-306/01, Ahmed Ali Yusuf & Al Barakaat International Foundation/ Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese Gemeenschappen, <http://curia.europa.eu/index.htm>, overwegingen 232-240 en Ger. 21 september 2005, nr. T-315/01, Yassin Abdullah Kadi/ Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese Gemeenschappen, <http://curia.europa.eu/index.htm>, overwegingen 184-200. De respectievelijke overwegingen worden hierna in de tekst aangegeven (evenwel enkel de overwegingen uit het Kadi-arrest).

65 Zie bespreking van het arrest Kadi van het Hof van Justitie.

66 Volgens art. 103 van het Handvest van de Verenigde Naties «[hebben] in geval van strijdigheid tussen de verplichtingen van de Leden van de Verenigde Naties krachtens dit Handvest en hun verplichtingen krachtens andere internationale overeenkomsten, [...] hun verplichtingen krachtens

dit Handvest voorrang».

67 R.A. WESSEL, *l.c.*, 10.

68 R.H. VAN OOIK en R.A. WESSEL, *l.c.*, 238.

69 Volgens sommigen neemt het Gerecht hier impliciet aan dat deze rechten effectief tot het *ius cogens* behoren. Zo niet, dan had het Gerecht zich snel van de toetsing af kunnen maken door te stellen dat de ingeroepen rechten geen *ius cogens* uitmaakten. Maar het Gerecht besliste echter dat er geen *schendingen* van deze rechten hadden plaatsgevonden. Het Hof begeeft zich hier dan ook een beetje op glad ijs. *Ius cogens* wordt, zoals hierboven reeds uiteengezet werd, eerder beperkend geïnterpreteerd, terwijl het Gerecht het hier ging invullen met rechten die traditioneel niet tot dat *ius cogens* gerekend worden.

258). Daarbij moet in rekening worden gebracht dat er, hoewel er niet in een procedure is voorzien om persoonlijk gehoord te worden, wel een procedure bestaat voor heronderzoek van de individuele situaties, waarbij de belanghebbenden zich door tussenkomst van hun nationale autoriteiten tot het Sanctiecomité kunnen wenden om hun naam te laten verwijderen van de lijst, dan wel een humanitaire uitzondering op de bevrozing van de tegoeden kunnen verkrijgen (overweging 262). Na nog eens onderstreept te hebben dat het horen van de verzoekers vóór hun plaatsing op die lijst de doeltreffendheid van de sancties in gevaar kunnen brengen, omdat een maatregel als bevrozing van tegoeden naar zijn aard een verrassingseffect moet hebben en onmiddellijk moet kunnen worden toegepast (overweging 253), voegt het Gerecht aan het voorgaande de meer principiële vaststelling toe dat geen enkele regel van het internationaal publiekrecht een recht om persoonlijk gehoord te worden met zich meebrengt wanneer de VN-veiligheidsraad, handelend krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, via zijn Sanctiecomité besluit dat bepaalde tegoeden moeten bevroren worden (overwegingen 274-276).

Bij de behandeling van het laatste argument, de schending van het recht op een effectief beroep in rechte, erkent het Gerecht het bestaan van een leemte in de rechterlijke bescherming van de verzoekers, doch acht ze deze niet in strijd met het *ius cogens*. Het recht op toegang tot de rechter is immers niet absoluut. De beperking van het recht van de verzoeker op toegang tot de rechter als gevolg van de immuniteit van jurisdictie die in beginsel aan de krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties aangenomen resoluties toekomt, ligt immers besloten in dit recht zoals het door het *ius cogens* wordt gewaarborgd. Het belang van de verzoeker dat zijn zaak ten gronde door een rechter wordt onderzocht, weegt niet op tegen het wezenlijke algemene belang dat de wereld heeft bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid met betrekking tot een bedreiging die door de Veiligheidsraad duidelijk is vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van het Handvest van de Verenigde Naties. Derhalve is verzoekers recht op een effectief beroep in rechte niet geschonden (overwegingen 279-280).

22. In andere, gelijkaardige zaken die ingesteld werden voor het Gerecht hield deze rechtbank vast aan het standpunt dat hij in de zaken Kadi, Yusuf en Al Barakaat verdedigde<sup>70</sup>.

Al deze arresten werden sterk bekritiseerd in de rechtsleer. Het Gerecht neemt hier namelijk vrede met een VN-systeem dat geen toegang tot de rechter geeft<sup>71</sup>. De belanghebbenden zijn derhalve afhankelijk van de diplomatieke bescherming<sup>72</sup> die de staten aan hun onderdanen verlenen, wat voor sommige gelijstede personen wel eens zeer moeilijk zou kunnen liggen. Het ontbreken van een toegang tot een rechter blijft een bittere pil om te slikken, maar het Gerecht tracht deze te verzachten door erop te wijzen dat dit recht nergens in de internationale mensenrechtenverklaringen als een absoluut recht geformuleerd is. Bovendien bestaat de mogelijkheid om onwillige staten voor de nationale rechter te dagen wanneer zij weigeren een zaak aan het Sanctiecomité voor te leggen. De redenering over het primaat van het VN-recht, inclusief de beslissingen van het Sanctiecomité, kan worden verdedigd, hoewel dit niet automatisch had moeten leiden tot een *'hands off-approach'* van het Gerecht<sup>73</sup>. Het is dan ook logisch dat er uitgekeken werd naar de beslissing van het Hof van Justitie, alwaar de verzoekers beroep hadden ingediend<sup>74</sup>. Uiteindelijk werd het lange wachten beloond, en hoe. Het Hof velde in september 2008 een knoert van een principiësarrest<sup>75</sup>.

23. Kadi en Al Barakaat hadden beiden aangevoerd dat het Gerecht door middel van zijn redenering over de suprematie van het VN-recht verschillende volkenrechtelijke regels geschonden had, waardoor de beoordeling van de door hen ingeroepen grondrechten niet correct gebeurd was (overwegingen 250-254). Volgens hen volstond dit voor de verbreking van de arresten van 21 september 2005. Het Hof gaf hen gelijk. De Europese Gemeenschap is volgens het Hof een rechtsgemeenschap waarin de lidstaten en de instellingen niet ontsnappen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het constitutionele basishandvest, dat in het EG-Verdrag belichaamd is. Grondrechten maken een integrerend deel uit van de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging verzekert (overweging 283). Communautaire maatregelen die niet verenigbaar zijn met de eerbiediging van deze rechten zijn dus niet toelaatbaar binnen de EG (overweging 285). Wanneer het Hof zou vaststellen dat een gemeenschapshandeling, die een resolutie van de Veiligheidsraad uitvoert, strijdig is met een hogere norm van de communautaire rechtsorde, dan impliceert dit niet dat er wordt getornd aan de voorrang van deze resolutie in de internationale rechtsorde: de gemeenschapshandeling wordt dan vernietigd, niet de resolutie (overweging 288).

70 De zaken van Chafiq Ayadi, Faraj Hassan werden afgewezen op basis van een motivatie die sterk gelijk op die uit de arresten Kadi & Yusuf. In een derde zaak, ingediend door Omar Mohamed Othman, is nog steeds hangende. De eis van Hani El Sayyed Elsebai Yusuf werd afgewezen op technische gronden. Deze arresten zijn niettemin interessant omdat het Gerecht hierin zijn redenering verder uitdiepte (de verzoekers hadden dan ook de mogelijkheid om gericht kritiek te formuleren op de overwegingen uit de arresten Kadi en C<sup>o</sup>). Zie voor meer informatie over deze arresten: S. ZASOVA, *l.c.*, 496 e.v.

71 De *Kadi* en *Yusuf* uitspraken van het Gerecht van Eerste Aanleg doen in menig opzicht denken aan verschillende uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Een Straatsburgse zaak die zwaar galmt doorheen de arresten Kadi en Yusuf is de uitspraak van het EHRM in de Bosphorus-zaak. In deze zaak heeft het Hof aangenomen dat een staat in beginsel ervan mag uitgaan dat het EVRM niet zal worden geschonden wanneer er

uitvoering wordt gegeven aan internationale verplichtingen, mits de internationale organisatie die deze verplichtingen oplegt zelf een toereikende bescherming van mensenrechten biedt. In deze zaak ging het om de uitvoering van een VN-resolutie, die door de Europese Unie overgenomen was, en de vraag gesteld werd of het EHRM bevoegd was om de uitvoering van de Europese verplichtingen door de lidstaten te toetsen. Het antwoord was dus: 'nee, maar...'. Op een zeer algemene wijze geeft dat antwoord vorm aan de vraag hoe de verschillende rechtsorden in de wereld zich tegenover elkaar verhouden. Steunend op de aanname dat die rechtsorden van elkaar mogen aannemen dat ze algemene rechtsbeginselen, zoals de mensenrechten, respecteren, wordt er aan elkaar een vertrouwensmandaat gegeven, wat interventie van hoven in de werking van andere rechtsorden in de meeste gevallen schijnt uit te sluiten.

72 S. ZASOVA, "La lutte contre le terrorisme à l'épreuve de la jurisprudence du tribunal de première instance des communautés européennes", *Rev. trim. dr.*

*h.* 2008, 493-494.

73 Er kan immers gesteld worden dat het Gerecht de verordening had kunnen en moeten toetsen aan het primaire Gemeenschapsrecht, inclusief de fundamentele rechten en de algemene beginselen van dat primaire Gemeenschapsrecht. Het Gerecht had met andere woorden niet alleen de internationale dimensie van de zaak moeten onderzoeken (de verenigbaarheid van de VN resolutie met het *ius cogens*), maar ook de EU dimensie (de geldigheid van verordening (EG) nr. 2002/881 volgens gemeenschapsrecht en de verenigbaarheid van de tenuitvoerlegging van de VN-resolutie met het gemeenschapsrecht en de nationale wetten).

74 Nr. C-415/05 P, Yusuf, en nr. C-402/05 P, Kadi, *PB C* 2006 36/19, resp. *PB C* 2006 48/11.

75 HvJ 3 september 2008, nr. C-402/5 P en C-415/05 P, Kadi & Al Barakaat t. Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese Gemeenschappen, *NJW* 2009, 263, overweging 281.

Vervolgens gaat het Hof onderzoeken of de internationale rechtsorde het verbiedt dat de rechter de wettigheid van deze verordening zou toetsen, maar hij kan geen redenen vinden die deze bewering ondersteunen (overweging 299). Het Hof gaat deze bewering zelfs ontkrachten door te stellen dat het Handvest van de VN niet bepaalt hoe een resolutie omgezet moet worden. De VN-leden moeten zelf, aan de hand van hun nationale rechtsregels, kiezen met welke middelen en op welke wijze zij de implementatie zullen uitvoeren (overweging 298). Artikel 307 van het EG-Verdrag, dat ingeroepen werd als grondslag voor de 'immunitie van jurisdictie', kan niet aangewend worden om van één van de grondslagen van de Europese Unie, met name het respect voor de grondrechten (art. 6, 1 VEU), af te wijken overwegingen (overwegingen 303-304). Toetsing door het Hof van een communautaire rechtshandeling aan de grondrechten is de uitdrukking van een constitutionele garantie waarop een internationale overeenkomst geen inbreuk kan maken (overweging 316). Een eventuele afwijking hiervan zou nog door het Hof kunnen aanvaard zijn mocht er binnen de VN voldoende rechtsbescherming bestaan voor de gelijste personen, maar volgens de rechters in Luxemburg is de geboden rechtsbescherming op het niveau van de VN helemaal niet afdoende. Er kan dus geen afwijking worden toegestaan (overwegingen 318-322).

Het Hof concludeert dan ook dat de communautaire rechtscollages wel bevoegd zijn om de verordening te toetsen aan de grondrechten die behoren tot de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht (overweging 326). Het Gerecht heeft dus niet correct geoordeeld, het beroep is gegrond. In plaats van de zaak terug te verwijzen naar deze rechtbank beslist het Hof om de zaak zelf af te doen, daar deze toch in staat van wijzen is. Het Hof gaat de drie middelen die Kadi en Al Barakaat in eerste aanleg opwierpen dus opnieuw beoordelen (overwegingen 330-331).

24. Het uitoefenen van rechterlijke controle vereist dat de Raad de gronden meedeelt aan de betrokken personen of entiteiten, zodat deze tijdig en met kennis van zaken een beroep in rechte kunnen instellen, of zich op een andere wijze kunnen verdedigen (de rechten van verdediging) (overweging 336). Het Hof erkent wel dat deze gronden niet moeten meegedeeld worden voor de eerste plaatsing op de lijst, omdat dan het verrassingseffect van de sanctie in het gedrang gebracht wordt (overweging 339). De gronden moeten in dat geval zo snel mogelijk na het nemen van de initiële beslissing aan de betrokkene meegedeeld worden. Als het niet meer om de initiële plaatsing gaat, moet de Raad wel op voorhand laten weten waarom die persoon op de lijst blijft staan. In het geval van Kadi en Al Barakaat is dit niet gebeurd (overweging 336). Zowel in het gemeenschappelijk standpunt als in verordening nr. 2002/881 is er niet in een procedure voorzien voor het meedelen van de gronden op basis waarvan de persoon in de lijst werd opgenomen (overweging 345). Bijgevolg kan de betrokkene zijn standpunt over de hem verweten feiten niet meedelen. De rechten van de verdediging werden dan ook geschonden (overweging 348).

Aangezien de gronden en bewijsstukken niet meegedeeld worden, kan de betrokkene zijn zaak ook onvoldoende voor de rechter bepleiten. Daarnaast is het voor de rechter ook niet mogelijk om de wettigheid van de verordening na te gaan, aangezien de rechter niet weet op welke gronden deze maatregelen genomen werden. Volgens het Hof bestaat er dan ook een schending van het recht op rechterlijke bescherming.

## **Waarschijnlijk zullen de EU-lidstaten die in de Veiligheidsraad zitten er moeten op aandringen om de procedures te wijzigen, anders kunnen zij hun verplichtingen die voortvloeien uit het VN-Handvest en deze die voortvloeien uit het EU-Verdrag en het EVRM nooit met elkaar verzoenen.**

Het eigendomsrecht is geen absoluut recht, het wordt maar geschonden als de beperking onevenredig en onduelbaar is en het recht in zijn kern raakt (overweging 355). Het Hof argumenteert dat het ontbreken van een procedure waarin de persoon of organisatie zijn argumenten kan doen gelden, impliceert dat de beperkingen op het recht op eigendom aanzienlijk zijn, zeker wanneer men dit samen ziet met het feit dat het hier om een maatregel gaat die betrekking heeft op alle financiële activa van de rekwiranten en de duurtijd van de bevroering toch aanzienlijk is (overweging 369). In het licht van deze vereisten impliceert het niet-bestaan van een dergelijke procedure volgens het Hof dan ook dat het recht van eigendom van de rekwiranten in zijn kern geschonden wordt. Deze beperking is dan ook ongerechtvaardigd (overweging 369).

Het Hof vernietigt verordening nr. 2002/881 in zoverre deze betrekking heeft op Kadi en Al Barakaat. Het geeft de Raad en de Commissie wel een respijtermijn van 3 maanden waarbinnen zij iets moeten doen aan de tekortkomingen van de procedure. Het is dan aan deze instellingen om binnen deze periode Kadi en Al Barakaat terug op de lijst te zetten aan de hand van de nieuwe procedure en met respect voor de grondrechten van deze personen (overweging 376).

25. Het Hof heeft de Raad en de Commissie in deze uitspraak van 3 september 2008 duidelijk teruggefloten. De Unie schond grondrechten, wat zeker niet door de beugel kan in een rechtsgemeenschap zoals de Unie, aldus het Hof. De vraag is nu wat de Raad gaat doen: hij heeft 3 maanden gekregen om de procedures aan te passen om zo zijn handelswijze in overeenstemming met het arrest te krijgen. Eigenlijk hebben de Europese instellingen geen keuze. Als zij weigeren de procedure aan te passen dan zullen zij keer op keer teruggefloten worden door het Hof. Het schenden van grondrechten kan echt niet geduld worden.

Ondertussen heeft de Commissie een nieuwe verordening opgesteld met betrekking tot Kadi en Al Barakaat<sup>76</sup>. In de overwegingen wordt er vermeld dat de Commissie een brief met daarin de redenen voor de lijsting van deze personen aan de betrokkenen verstuurd heeft. Zij hadden de mogelijkheid om hun standpunt mee te delen, iets wat ze ook gedaan hebben. Ook na het onderzoek van de reacties bleef de Commissie van mening dat zowel Kadi als Al Barakaat op de lijst moesten blijven. Met al deze tegemoetkomingen hoopt de Commissie duidelijk een antwoord te bieden op de verwijten van het Hof. Maar deze Europese instelling gaat duidelijk nogal selectief te werk: uit een andere (latere) verordening die ook handelt over de introductie van enkele nieuwe vermoedelijke terroristen op de VN-EU lijst, blijkt duidelijk dat deze nieuwe rechten enkel aan Kadi en Al Barakaat toekomen. De anderen

<sup>76</sup> Verordening (EG) nr. 2008/1190 van de Commissie van 28 november 2008 tot 101e wijziging van verordening (EG) nr. 2002/881 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban, *PB L* 322, 25-26.

werden namelijk zonder enige inlichting en zonder de mogelijkheid om hun opmerkingen in te dienen, op de lijst geplaatst. Dit was niet de bedoeling van het Hof. Alle gelijste personen moeten kunnen genieten van de wijzigingen aan de procedure, zeker als het gaat over iemands handhaving op de lijst<sup>77</sup>.

26. De vraag is echter of de Unie wel wijzigingen kan doorvoeren aan deze procedure. Het gaat hier om de implementatie van de VN-lijst, een verplichting voor de EU-lidstaten. Zou het niet om schijnrechten gaan voor de betrokkenen als de Unie hen wel zou horen (om in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof te zijn), maar uiteindelijk toch altijd zal implementeren wat de VN hen oplegt? Iemand van de lijst halen, impliceert namelijk dat VN-verplichtingen geschonden worden. Daarnaast werd de bevoegdheid van de Unie redelijk artificieel opgebouwd. De lidstaten kunnen gemakkelijk beslissen dat zij diegene zijn die de VN-lijst zullen implementeren, zodat ze van de Europese rechters verlost zijn<sup>78</sup>. Want als de uitvoering niet langer op Europees niveau gebeurt, dan is het aan de nationale rechters van die staten om de grondrechten van deze personen te doen eerbiedigen. De vraag is dan in welke mate deze nationale rechters zich zullen laten leiden door de rechtspraak van de Europese rechtscollèges. Deze kans is eerder groot, omdat die rechtspraak een groot gezag heeft. Bovendien heeft het Europees Gemeenschapsrecht voorrang op het nationale recht en zijn alle EU-lidstaten partij bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Daarnaast kan er enkel nog gehoopt worden dat de procedure op het niveau van het Sanctiecomité aangepast zal worden, om zo rekening te houden met de opmerkingen die het Hof van Justitie in dit arrest heeft geformuleerd. Zo kunnen de betrokken personen en organisaties toch aanspraak maken op een procedure die al hun rechten respecteert, een procedure waarop zij recht hebben. Waarschijnlijk zullen de EU-lidstaten die in de Veiligheidsraad zitten er moeten op aandringen om de procedures te wijzigen, anders kunnen zij hun verplichtingen die voortvloeien uit het VN-Handvest en deze die voort-

vloeien uit het EU-Verdrag en het EVRM nooit met elkaar verzoenen<sup>79</sup>.

#### IV. De reikwijdte van de rechtsbescherming afgelijnd: PMOIbis<sup>80</sup> en Segi<sup>82</sup>

##### A. Het PMOIbis-arrest: beoordeling van de doorgevoerde wijzigingen aan de procedure

27. Ook enkele andere groeperingen en personen die op de autonome Europese lijst stonden dienden beroep in bij het Gerecht van Eerste Aanleg. In al deze zaken kreeg de Raad lik op stuk en verordening nr. 2001/2580 werd vernietigd in zoverre die betrekking had op de verzoekers<sup>83</sup>. Nog anderen stapten voor de eerste maal naar het Gerecht van Eerste Aanleg om de vernietiging van de verordening ten aanzien van hen te verkrijgen<sup>84</sup>. Het blijft dus nog steeds een actueel probleem.

28. Ook voor de PMOI was de lijdensweg na het arrest uit 2006 nog niet voorbij. Zij werd namelijk al terug op de lijst gezet in de tijdspanne tussen de hoorzitting en de uitspraak door het Gerecht<sup>85</sup>. Bijgevolg heeft de uitspraak van het Gerecht voor haar geen enkel nuttig effect gehad, aangezien het besluit waarop de beslissing betrekking had al vervangen was door een nieuw besluit. Ook in december 2006 besliste de Raad om de PMOI op de lijst te houden, evenals in juni en december van 2007 (bij elke halfjaarlijkse herziening werd de PMOI dus op de lijst gehouden), niettegenstaande ontwikkelingen die zich hadden voorgedaan in Groot-Brittannië<sup>86</sup>. De PMOI bleef echter niet bij de pakken zitten en stapte terug naar het Gerecht van Eerste Aanleg om daar gelijk te halen.

29. Eerst vochten de organisatie enkel besluit 2007/445 aan, nadien werd ook besluit 2007/868 betwist<sup>87</sup> gezien de beslissing van de Britse Proscribed Organisations Appeal Commission (POAC) die impliceerde dat de PMOI van de Britse lijst gehaald moest worden<sup>88</sup>. Wat besluit 2007/868 betreft voerde de PMOI dan ook de beslissing van de POAC aan

77 Verordening (EG) nr. 2008/1330 van de Commissie van 22 december 2008 tot 103e wijziging van verordening (EG) nr. 2002/881 van de Raad tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden, het Al-Qaida-netwerk en de Taliban, *PB L 345*, 60-61. Als het gaat over de eerste plaatsing op de lijst dan kan het niet meedelen ervan nog gerechtvaardigd worden omdat de maatregel een verrassingseffect moet hebben.

78 P. DE HERT en K. WEIS, *l.c.*, te verschijnen.

79 A. BORGHI, *l.c.*, 1112 en F. VERBRUGGEN, *l.c.*, 117.

80 Ger. EG 23 oktober 2008, nr. T-256/07, *NjW* 2009, 267.

81 PMOI is de afkorting van *People's Mujahedin of Iran*.

82 HvJ 27 februari 2007, nr. C-355/04 P, *NjW* 2009, 122.

83 Ger. 14 juli 2007, nr. T-327/03, Al Aqsa/Raad, <http://curia.europa.eu/index.htm>; Ger. 3 april 2008, nr. T-253/04, Kongra-Gel e.a./Raad, *PB. C* 2008/142, 23-24 en <http://curia.europa.eu/index.htm>; Ger. 3 april 2008, nr. T-229/02, PKK/Raad, *PB. C* 2008/142, 23 en <http://curia.europa.eu/index.htm>; Ger. 11 juli 2007, nr. T-47/03, Sison/Raad, <http://curia.europa.eu/index.htm>.

84 Nr. T-253/04 (Aydar), nrs. T-37/07 en 323/07 (El Morabit – de uitspraak in deze zaak kan interessant zijn, aangezien deze persoon aanvoert dat hij weliswaar in eerste aanleg veroordeeld werd voor deelname aan een criminele organisatie met

een terroristisch oogmerk, maar dat hij tegen deze veroordeling hoger beroep heeft ingediend, en zijn opname op de lijst dus voorbarig is. Hij roept een schending van art. 6 EVRM en van art. 47 en 48 van het Handvest van de Grondrechten van de EU in. Het antwoord van het Gerecht zal ongetwijfeld een nieuw licht werpen op de procedure voor de het opstellen van de lijst), nr. T-49/07 (Fahas), nrs. T-49/07 en T-363/07 (Hamdi) en nrs. T-76/07 en T-362/07 (El Fatmi).

85 Ger. 23 oktober 2008, nr. T-256/07, Organisatie van Volksmujahedeene van Iran/Raad van de Europese Unie, overweging 2, <http://curia.europa.eu/index.htm>.

86 Besluit van de Raad van 21 december 2006 tot uitvoering van art. 2 lid 3 van verordening (EG) nr. 2001/2580 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, *PB L 379/2006*, 123-124; Besluit van de Raad van 28 juni 2007 tot uitvoering van art. 2 lid 3 van verordening (EG) nr. 2001/2580 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, en tot intrekking van de Besluiten 2006/379/EG en 2006/1008/EG, *PB L 169/2007*, 58-62; Besluit van de Raad van 20 december 2007 tot uitvoering van art. 2 lid 3 van verordening (EG) nr. 2001/2580 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op

de strijd tegen het terrorisme, en tot intrekking van Besluit 2007/445/EG, *PB L 340/2007*, 100-103.

87 De PMOI stelde op 16 juli 2007 een beroep in bij het Gerecht van Eerste Aanleg tegen het besluit 2007/445. Na de daaropvolgende handhaving op de lijst (in december 2007) vroeg zij aan het Gerecht om haar verzoekschrift te mogen uitbreiden naar besluit 2007/868. Ze kreeg hiervoor de toestemming, maar de besluiten werden wel apart getoetst aan de opgeworpen middelen.

88 Ger. 23 oktober 2008, nr. T-256/07, Organisatie van Volksmujahedeene van Iran/Raad van de Europese Unie, <http://curia.europa.eu/index.htm>. Op 30 november 2007 besliste de POAC dat de PMOI ten onrechte op de Britse lijst stond en dat de Home Secretary deze organisatie dan ook van de lijst moest schrappen. De Britse overheid vroeg daarna de toelating om beroep in te dienen tegen deze beslissing maar ze kreeg deze niet. POAC vond namelijk dat geen enkel van de argumenten van de overheid kans op slagen hadden. Hierop diende de overheid toch een beroep in, dat evenwel afgewezen werd door het Britse Court of Appeal in mei 2008. Bijgevolg bestond de Britse rechtsgrondslag voor opname in de Europese lijst niet meer. Dit had ongetwijfeld gevolgen voor de opname van de PMOI in de lijst, hoewel de Raad er voor koos om deze beslissing ongeveer te negeren. De gevolgen van de beslissing van de POAC worden verder toegelicht door het Gerecht in het tweede onderdeel van zijn beslissing.

om de schrapping te verkrijgen, een argument dat ook inderdaad gegrond was<sup>89</sup>.

Hoewel het tweede deel van de beslissing betrekking heeft op een situatie die eigen is aan die van de PMOI, is het eerste deel van de beslissing van het Gerecht van Eerste Aanleg van 23 oktober 2008<sup>90</sup> (dat betrekking heeft op besluit 2007/445) wel algemeen zeer nuttig. Er kan aan de hand van de redenering van het Gerecht namelijk nagegaan worden of de doorgevoerde wijzigingen van de Raad (ingevoerd in de nasleep van het eerste PMOI-arrest) effectief een verbetering van de rechten van de gelijstte personen en organisaties hebben teweeggebracht. Want er werden inderdaad enkele wijzigingen aan de procedure doorgevoerd door de Raad opdat zij de fundamentele rechten van personen en organisaties zouden respecteren wanneer deze op de Europese terreurlijst geplaatst, dan wel gehandhaafd worden<sup>91</sup>.

Zo werd de PMOI, ingevolge de aanpassingen aan de procedure, ingelicht over het feit dat de Raad de plaatsing op de lijst wou handhaven door middel van de aanname van besluit 2007/445. In de brief die hen toegestuurd werd konden ze lezen dat 'de redenen voor hun plaatsing nog steeds opgingen'. Er bestond namelijk een beslissing van een nationale rechterlijke instantie die de plaatsing rechtvaardigde. Het is mogelijk om beroep in te dienen tegen deze beslissing, iets wat de PMOI niet gedaan had, waardoor de beslissing nog steeds bestond en ze dus als basis kon dienen voor de handhaving<sup>92</sup>. Na de beslissing van de POAC (waar de nationale beslissing van de tafel geveegd werd) werd het voor de Raad al wat moeilijker om deze rechtvaardigingsgrond te behouden, maar ze verklaarde de opname in de lijst door te stellen dat de *Home Secretary* geprobeerd had om hoger beroep in te dienen (overweging 28). De PMOI had de mogelijkheid om opmerkingen te formuleren en bewijs à décharge in te dienen, wat ze veelvuldig gedaan heeft (overwegingen 7-15). Bovendien kreeg ze de mogelijkheid om inzage in het dossier te krijgen, iets dat uiteindelijk maar deels gerealiseerd werd omdat het bewijsmateriaal dat zich bij de lidstaten vond niet helemaal vrijgegeven werd (overweging 11).

30. Volstaan deze wijzigingen aan de procedure als

## Het zou niet zo mogen zijn dat men het idee krijgt dat de rechtsbescherming niet afdoende is enkel omdat de desbetreffende personen keer op keer op de lijst staan.

tegenoetkoming aan de verwijten die het Gerecht van Eerste Aanleg de Raad maakte in het eerste PMOI-arrest? Het antwoord is 'ja'.

Het Gerecht besliste namelijk dat alle middelen gericht tegen besluit 2007/445 ongegrond waren. Het besluit kon dus blijven bestaan. De verzoekster haalde voor het Gerecht verschillende argumenten aan, meer bepaald de schending van artikel 233 EG-Verdrag en van de door het Gerecht in het eerste arrest over de PMOI geformuleerde beginselen, de schending van de rechten van verdediging en niet-nakoming van de motiveringsplicht, de schending van artikel 2 lid 3 van verordening nr. 2001/2580, de schending van de bewijslast en de kennelijk onjuiste beoordeling van de bewijzen en misbruik van bevoegdheid.

31. Als eerste argument wierpen de verzoekers op dat de beslissingen van de Raad tot handhaving op de lijst gebaseerd waren op besluit 2006/379, een besluit dat niet vernietigd werd door het Gerecht van Eerste Aanleg (omdat het na de mondelinge hoorzitting opgesteld werd en dus niet meer betrokken kon worden in het arrest van 2006) maar dat wel *ipso iure* als nietig moest worden beschouwd omdat het dezelfde gebreken vertoonde als het vernietigde besluit 2005/930 (overwegingen 51-52). Het Gerecht herinnert de verzoekers echter aan het beginsel dat handelingen van gemeenschapsinstellingen (zelfs al zijn ze onregelmatig) in beginsel geacht worden rechtsgeldig te zijn zolang ze niet ingetrokken of vernietigd zijn. Besluit 2006/379 zal dus pas zijn werkingskracht verliezen als het ingetrokken wordt, dan wel vernietigd wordt door het Gerecht of het Hof (overwegingen 55-59). Daarnaast haalde de verzoekers nog aan dat de Raad, ingevolge de nietigverklaring van besluit 2005/930, gehouden

89 Het tweede onderdeel van het arrest handelt over de nietigverklaring van besluit 2007/868. Het verschil met besluit 2007/445 is dat dit besluit aangenomen werd *nadat* de POAC de weigering van de *Home Secretary* om de PMOI te schrappen van de Britse lijst als pervers bestempeld had. De Raad was op de hoogte van deze beslissing, evenals van de weigering van de POAC om de *Home Secretary* beroep te laten indienen. De Raad voerde als verweer aan dat zij geen rekening kon houden met de beslissing van de POAC zolang er geen uitspraak in beroep was over deze zaak. Het Verenigd Koninkrijk herinnerde eraan dat de beschikking van de *Home Secretary* nog steeds in werking was op het moment dat besluit 2007/445 genomen werd, schrapping moet namelijk pas verricht worden als alle rechtsmiddelen uitgeput zijn, tot het House of Lords toe. Het Gerecht erkent dat de beslissing van de POAC van groot belang is voor de procedure die voor haar hangende is, aangezien het een uitspraak betreft die handelt over de beschikking die als basis gold voor de opname in de Europese lijst. Het Verenigd Koninkrijk heeft de lidstaten bovendien grondig geïnformeerd over de beslissing van de POAC en haar voornemen om beroep in te stellen tegen zijn beslissing. Ook over de afwijzing van dit verzoek werden de lidstaten ingelicht. Goed

wetende wat de situatie was, stelden de lidstaten toch besluit 2007/868 vast op 20 december 2007. De motivering die aan de PMOI toegezonden werd was nog steeds identiek aan die van de vorige beslissing (de redenen om de verzoekster op de lijst te handhaven gingen nog steeds op), met uitzondering dan van één opmerking over de beslissing van de POAC, met name dat 'de *Home Secretary* had geprobeerd om hier hoger beroep tegen in te stellen'. Het Gerecht acht deze motivering echter kennelijk ontoereikend om de bevestiging van de tegoeden van de PMOI te rechtvaardigen. Men kan namelijk niet merken in hoeverre de Raad rekening heeft gehouden met de uitspraak van de POAC en de Raad geeft ook niet aan waarom het de PMOI op de lijst hield, ondanks de uitspraak van de POAC. De loutere vermelding dat de *Home Secretary* beroep had proberen in te stellen kon niet volstaan volgens het Gerecht om de beslissing van de POAC zomaar ter zijde te schuiven. De Raad had in de ogen van het Gerecht zich verplicht moeten voelen om het al dan niet bestaan van een op 'bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen' gebaseerde beslissing van een bevoegde nationale instantie in de zin van art. 1, 4 van het gemeenschappelijk standpunt 2001/931 te heroverwegen. Het besluit 2007/868 was in elk geval onvoldoende gemo-

tiveerd ten aanzien van de PMOI. Het werd dan ook vernietigd in zoverre het betrekking had op de verzoekster.

90 Ger. EG 23 oktober 2008, nr. T-256/07, *NjW* 2009, 267.

91 Y. MOINY, *l.c.*, 141-142. De Raad neemt voortaan de taak op zich om personen en organisaties die op de Europese terreurlijst worden geplaatst, hiervan onmiddellijk na de plaatsing te verwittigen, tenzij dwingende overwegingen inzake openbare orde, veiligheid of het onderhouden van internationale betrekkingen zich hiertegen verzetten. Nadat de persoon of organisatie in kennis is gesteld van zijn opname op de Europese terreurlijst, hebben zij de mogelijkheid om de Raad te verzoeken zijn motivering voor de opname aan hen mee te delen. Daarnaast beschikt de betrokken persoon of organisatie over de mogelijkheid om ontlastende argumenten en bewijzen aan te brengen bij de Raad, om zo schrapping te verkrijgen. De vermeende terroristen kunnen steeds een beroep instellen tegen het desbetreffende besluit bij het Gerecht.

92 Ger. 23 oktober 2008, nr. T-256/07, *Organisatie van Volksmujahedeeden van Iran/Raad van de Europese Unie, overwegingen 5-6*, <http://curia.europa.eu/index.htm>.

## **Mocht het Verdrag van Lissabon in werking treden, zou de situatie er al iets op verbeteren, aangezien het Hof van Justitie dan bevoegd wordt in de derde pijler op dezelfde wijze als het Hof vandaag bevoegd is in de eerste pijler.**

is alle maatregelen te nemen die nodig zijn om het arrest uit te voeren, en dit overeenkomstig artikel 233 EG-Verdrag. Volgens de PMOI was de Raad ingevolge deze verdragsbepaling verplicht om de handelingen die na de sluiting van de mondelinge debatten genomen zijn, in te trekken dan wel te vervangen (overweging 53). Het Gerecht werpt hier op dat de Raad niet enkel rekening moest houden met het dictum van een veroordeling, maar ook met de rechtsoverwegingen die tot het dictum geleid hebben, aangezien deze onontbeerlijk zijn om de juiste betekenis ervan te bepalen. Bij de vervanging van de nietig verklaarde handeling zal de Raad dus rekening moeten houden met de rechtsoverwegingen zoals deze door de Raad opgesteld werden (overweging 60). In het geval van de terrorismelijsten wil dit zeggen dat de Raad bij de vaststelling van nieuwe besluiten moet tegemoetkomen aan de verweten gebreken. Volgens het Gerecht heeft de Raad aan deze voorwaarde voldaan: hij heeft namelijk meteen na de uitspraak van het Gerecht een nieuwe procedure vastgesteld en hij heeft deze meteen toegepast (overwegingen 62-63). Aangezien besluit 2005/930 vernietigd werd op basis van vorm- en procedurefouten heeft de Raad het recht om opnieuw een identieke handeling vast te stellen en hieraan zelfs terugwerkende kracht te verlenen mocht dat nodig zijn om doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken, tenminste als het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen naar behoren in acht genomen werd (overweging 65). Het Gerecht laat de Raad toe om de beslissing, die vastgesteld werd na de sluiting van de debatten, te handhaven voor een zekere termijn, zodat een nieuwe handeling kan vastgesteld worden die voldoet aan de betrokken vorm- en procedurevoorschriften (overweging 66). Bovendien heeft het Gerecht zich in het arrest van 12 december 2006 niet uitgelaten over de redenen op basis waarvan de PMOI opgenomen werden in de lijst. Als de Raad tegemoetkomt aan de tekortkomingen zoals deze in het arrest opgesomd werden, dan is het goed mogelijk dat het besluit wel rechtsgeldig is, op voorwaarde dat de Raad het gewettigd vertrouwen van de verzoekers respecteert (wat hij hier volgens het Gerecht ook gedaan heeft) (overweging 67)<sup>93</sup>.

32. Als tweede middel haalden de verzoekers de schending van het recht van verdediging aan. Verzoekers menen namelijk dat ze op geen enkele wijze de mogelijkheid hebben gekregen om hun standpunt te verdedigen. De bewijsmiddelen die tegen hen aangevoerd werden hadden enkel betrek-

king op feiten daterend van vóór 2001, de Raad heeft niet geantwoord op de ingediende bezwaren en er is geen rekening gehouden met de bewijselementen à décharge die de PMOI meegedeeld had. Bovendien is er geen hoorzitting geweest waarop de verzoeker zijn standpunt omtrent de heropname kon meedelen (overweging 87). Het is hier dat het Gerecht de nieuwe procedure zal moeten beoordelen. Als deze nog steeds de rechten van verdediging schond, dan was het werk van de Raad nog steeds niet teneinde. Maar het Gerecht besliste echter dat de rechten van verdediging wel naar behoren nageleefd werden. Zo is de brief van 30 januari 2007 volgens hem duidelijk gemotiveerd (hij bevatte onder andere voorbeelden van terroristische daden die de PMOI gepleegd zou hebben) en kreeg de verzoekster een termijn van 1 maand om opmerkingen in te dienen en bewijsstukken à décharge aan te brengen. De Raad heeft ook verschillende bewijsstukken meegedeeld aan de verzoekers, met uitzondering van enkele bewijzen waarvan de lidstaten niet bereid waren om deze vrij te geven<sup>94</sup>. De PMOI heeft in verschillende brieven haar standpunt voldoende duidelijk uiteengezet, waaruit kan geconcludeerd worden dat zij de mogelijkheid heeft gehad om haar mening te laten weten. Het feit dat er geen hoorzitting heeft plaatsgevonden doet volgens het Gerecht niets af aan het feit dat de rechten van de verdediging gerespecteerd werden: verordening nr. 2001/2580 en het algemene beginsel van de eerbiediging van de rechten van de verdediging impliceren namelijk geen recht op een dergelijke hoorzitting. De Raad heeft daarnaast voldoende rekening gehouden met de elementen à décharge die de verzoeker had aangebracht: hij heeft namelijk deze elementen bij het dossier gevoegd dat werd overgemaakt aan de lidstaten en waarop de handavingsbeslissing gebaseerd werd. Dat de motivering letterlijk dezelfde is als die in een vorige brief, toont enkel aan dat de Raad aan zijn standpunt vasthoudt, aldus het Gerecht<sup>95</sup>. De rechten van verdediging werden ditmaal dus niet geschonden (overwegingen 90-95). De PMOI verweet de Raad ook dat hij de motiveringsplicht niet nagekomen was. De Raad had haar immers niet meegedeeld op basis van welke specifieke en concrete redenen hij de handhaving van de organisatie op de lijst bevolen had. Het Gerecht weerlegde dit argument kort door te zeggen dat artikel 253 van het EG-Verdrag de Raad verplichtte om melding te maken van de feitelijke elementen en juridische overwegingen op basis waarvan de handeling werd vastgesteld, maar dat dit niet impliceert dat de Raad moet ingaan op alle argumenten die tijdens de administratieve procedure opgeworpen werden. De motiveringsplicht werd dus niet geschonden (overwegingen 98-102). Het tweede middel van de PMOI was dan ook ongegrond.

33. Het derde middel betrof de schending van artikel 2 lid 3 van verordening nr. 2001/2580. Volgens de verzoeker moet deze bepaling zo geïnterpreteerd worden dat enkel personen die actuele terroristische daden gepleegd hebben in de lijst opgenomen kunnen worden. Men kan dus niet iemand louter omwille van eerder gepleegde feiten op de lijst handhaven. De PMOI heeft in 2001 alle terroristische activiteiten afgezworen. Alle bewijsmiddelen die de

93 De rechtbank bevestigde ook dat de hernieuwingen van de lijsten gebeuren door middel van besluiten die los van elkaar staan, daar de Raad de lijst om de 6 maanden aan een nieuw onderzoek onderwerpt. Er is dus geen sprake van een op elkaar voortbouwende schakel van besluiten (69). Het heronderzoek is volgens het Gerecht niet uitsluitend bedoeld om te bekijken of de betrokken

persoon of groepering nog steeds terroristische aanslagen pleegt, maar dient vooral om na te gaan of de handhaving op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is (82). Het Gerecht besluit dat het eerste middel ongegrond is.

94 Het Gerecht merkt hier ook op dat de verzoeker deze weigering tot mededeling nergens heeft aangevochten.

95 Dit toont niet aan dat de Raad geen rekening heeft gehouden met de opgeworpen argumenten van de PMOI, maar enkel dat de Raad meende dat dit geen relevante bewijselementen en argumenten waren. De Raad is ook niet verplicht om op elke opmerking te antwoorden, aldus het Gerecht.

Raad in aanmerking heeft genomen dateren echter van vóór 2001. Met elementen à décharge die dateren van na 2001 werd geen rekening gehouden, wat niet conform de bepalingen van de verordening is (overwegingen 105-106). Het Gerecht van Eerste Aanleg verwerpt deze interpretatie echter als te restrictief. Als er omstandigheden bestaan die dit rechtvaardigen dan kan de Raad beperkende maatregelen opleggen aan personen of entiteiten die in het verleden terroristische daden gepleegd hebben, ook al beschikt men niet over bewijzen dat zij nu nog deze daden plegen of eraan deelnemen<sup>96</sup>. Het derde middel was dus ook ongegrond.

Het vierde argument dat aangehaald werd om besluit 2007/445 vernietigd te zien, is de schending van de bewijslast en de kennelijk onjuiste beoordeling van de bewijzen. De PMOI vraagt aan het Gerecht om te bepalen of, alle relevante gegevens in acht genomen, de Raad over redelijke gronden beschikte om haar op de lijst te handhaven (overwegingen 118-123). Een dergelijke toetsing blijft volgens het Gerecht binnen de perken van zijn bevoegdheid<sup>97</sup>, omdat het hier gaat om de vraag of er al dan niet een kennelijke beoordelingsfout bestaat. De Raad heeft zich blijkbaar vooral gebaseerd op de beslissing van de Britse *Home Secretary*, die in 2007 nog steeds van kracht was, ook al kon deze beslissing het voorwerp uitmaken van een beroep. De aangevoerde bewijselementen à décharge schoof de Raad opzij omdat zij geen rechtvaardiging vormden om de schrapping van de lijst te verkrijgen. Het Gerecht meent dan ook dat de Raad beschikte over redelijke gronden en voldoende bewijzen om het besluit vast te stellen en dat hij hierbij geen kennelijke beoordelingsfout heeft begaan en voldoende heeft laten weten aan de PMOI waarom de plaatsing op de lijst gehandhaafd bleef. Het feit dat zowel de beslissing van de *Home Secretary*, als de beslissing van de Raad gebaseerd waren op bewijzen die dateren van vóór 2001, impliceert op geen enkele wijze dat de beslissingen onrechtmatig zijn, aangezien de nationale beslissing steeds vatbaar was voor rechterlijke toetsing. Aangezien de beslissing nog steeds van kracht was, niettegenstaande deze beroepsmogelijkheid, mocht de Raad er volgens het Gerecht van uit gaan dat de beslissing nog altijd juist was. Bovendien kan men de Raad niet verplichten om een standpunt in te nemen over de gegrondheid van de argumenten ten gronde die door de PMOI worden aangevoerd, aangezien de beoordeling van de Raad strijdig zou kunnen zijn met een eventuele beoordeling van de bevoegde nationale rechter wanneer er toch een beroep ingediend zou worden (overwegingen 130-149). Het vierde middel is dan ook ongegrond.

Het vijfde en laatste middel was dat van misbruik van bevoegdheid. Volgens het Hof is er hier evenwel

niet voldaan aan de voorwaarden en is het laatste middel dus ook ongegrond (overwegingen 150-152).

## B. Beoordeling van de PMOI-beslissing

34. Wat is de impact van de beslissing van het Gerecht in deze zaak? In de eerste plaats geeft dit arrest een bemoedigend signaal aan de Raad: de wijzigingen die hij doorgevoerd heeft aan zijn procedures zijn positief geweest voor de rechten van de verdediging van de betrokken personen of groepen, en zelfs in die mate dat zij zich niet meer op een schending van hun rechten kunnen beroepen. Ondanks het feit dat er geen hoorzitting georganiseerd wordt, zijn de betrokkenen toch in staat om op voldoende wijze hun opmerkingen mee te delen en hun standpunt te verdedigen. Het lijkt er dus op dat de Raad tegemoet gekomen is aan de verwijten die het Gerecht hem in het eerste PMOI-arrest had gemaakt.

In de praktijk bestaat er echter nog steeds veel kritiek op de gevolgde procedures. In de rechtsleer werd er bijvoorbeeld al geconcludeerd dat de situatie van de gelijstte personen niet verbeterd is, ondanks de wijzigingen die de Raad aan de procedure doorvoerde<sup>98</sup>. Zo werd het gemeenschappelijk standpunt zelf niet gewijzigd waardoor de tegemoetkomingen van de Raad niet geformaliseerd werden. Bovendien staan alle groepen die hun gelijk haalden voor het Gerecht terug op de geactualiseerde lijsten. De resultaten van de strijd die deze personen vochten, krijgen op deze manier eerder iets van pyrrusoverwinningen<sup>99</sup>. Wat betreft dit laatste argument wordt opgemerkt dat de rechtspraak van het Hof per definitie zijn betekenis verliest, enkel en alleen omdat deze personen opnieuw op de lijst opgenomen worden. Het kan namelijk altijd zijn dat de opname op de lijst om een terechte reden gebeurt. Het zou dus niet zo mogen zijn dat men het idee krijgt dat de rechtsbescherming niet afdoende is enkel omdat de desbetreffende personen keer op keer op de lijst staan. Als de rechten van deze personen voldoende beschermd worden door de wijzigingen die de Raad heeft aangebracht en zo tegemoet gekomen wordt aan de eisen van het Gerecht, kan dan iets ingebracht worden tegen het enkele feit dat deze personen op de lijst opgenomen worden?

35. Ook de Raad van Europa onderzocht de terroristelijsten. De Juridische Commissie van de Raad van Europa stelde de Zwitser Dick Marty aan om de verschillende lijsten te onderzoeken en zijn conclusies aan hen over te maken. Het uiteindelijke rapport was niet mals voor de EU (en de VN)<sup>100</sup>. De Commissie concludeerde namelijk dat de terroristelijsten niet voldoen aan een aantal basisprincipes en grondrechten zoals deze gewaarborgd worden in

96 Het doel van de bevestigingsmaatregel, het garanderen van de internationale vrede en veiligheid door terrorisme te bestrijden, zou namelijk niet kunnen verwezenlijkt worden als er enkel maatregelen kunnen genomen worden ten aanzien van personen die op dit moment terroristische daden plegen of er in een zeer recent verleden gepleegd hebben. Maatregelen worden eerder genomen op basis van de bestaande dreiging, en dus niet echt op basis van de gedragingen van deze personen of groeperingen. Tijdelijke stopzetting van de activiteiten vormt bovendien geen garantie dat de groep of persoon nooit zal terugkeren naar zijn vroegere bezigheden. De Raad heeft een ruime discretionaire bevoegdheid, ook als het op de beoordeling van het bestaan van deze bedreiging aankomt. Het feit dat er enkel verwezen wordt naar feiten die vóór 2001

plaatstgevonden hebben, doet geen afbreuk aan de rechtsgeldigheid van de maatregel zoals die door de Raad genomen werd (107-113).

97 Het Gerecht begint zijn antwoord op dit middel met een uiteenzetting van de procedure om de lijst op te stellen. Het bestaan van een beslissing van een nationale instantie is essentieel in deze procedure, die een speciale vorm van samenwerking tussen de Raad en de lidstaten uitmaakt in het licht van de strijd tegen het terrorisme. De Raad is ingevolge de bestaande procedure verplicht om zich zoveel mogelijk te baseren op de beoordeling door de bevoegde nationale instantie over het bestaan van 'bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen'. De bewijslast op communautair niveau is dus zeer beperkt. De Raad heeft bovendien een ruime discretionaire bevoegdheid wat betreft de elementen die in aanmerking genomen

worden voor de bevestiging van de bevestiging, waardoor de bevoegdheid van het Gerecht dan weer beperkt wordt. Zij kan de materiële juistheid van de aangevoerde bewijselementen en de betrouwbaarheid ervan controleren en nagaan of deze elementen alle relevante feiten omvatten die voor de beoordeling van de toestand in aanmerking moeten worden genomen en of deze de opgestelde conclusie kunnen schragen, maar het Gerecht mag zijn opportuniteitsbeoordeling niet in de plaats stellen van die van de Raad.

98 C. ECKES, *l.c.*, 207.

99 A. BORGHI, *l.c.*, 1113, R. JASPERS, *l.c.*, 6 en C. ECKES, *l.c.*, 217-218.

100 J. DE WIT, 'Rapport-Marty noemt terroristenlijsten ondemocratisch', *De Juristenkrant*, 19 december 2007, 4.

## **Aangezien de EU autonoom beslist wie zij op de lijst zet, moet zij volgens het Gerecht effectief de grondrechten erkennen bij het nemen van beslissingen tot plaatsing op de lijst, dan wel wanneer zij beslist om iemands opname op de lijst te handhaven.**

het kader van het EVRM en het IVBPR. Het verslag zet uiteen aan welke waarborgen deze procedures wel zouden moeten voldoen<sup>101</sup>:

- Iedereen zou het recht moeten hebben om geïnformeerd te worden over beschuldigingen die tegen hem worden geuit en over de beslissing die daarover wordt genomen;
- Hij moet kunnen worden gehoord en moet zich kunnen verdedigen;
- Hij moet de beslissing kunnen aanvechten bij een onpartijdige en onafhankelijke instelling;
- Als onterecht een fout is gemaakt, moet hij schadeloos gesteld worden;
- Er moet een duidelijke uitleg gegeven worden over de motieven die tot de opname op de lijst hebben geleid en over de bewijzen die daarvoor worden aangedragen;
- De lijsten moeten beperkt worden in de tijd. Personen mogen er geen jaren op staan zonder dat het gerecht met een zaak tegen de betrokkene komt.

36. De Juridische Commissie van de Raad van Europa verwachtte dat de lidstaten hun invloed zouden uitoefenen en de toekomstige beslissingen tot opname op de lijst in overeenstemming met de mensenrechten lieten gebeuren<sup>102</sup>. In de tussentijd werd de procedure aangepast en kwam de PMOI*bis*-uitspraak. Wordt er tegemoet gekomen aan de verwijten zoals deze geformuleerd werden door de Raad van Europa? In de PMOI*bis*-uitspraak werden 5 van de 6 argumenten uit het verslag behandeld. Enkel de mogelijkheid tot schadevergoeding werd niet besproken, maar hierover werd wel al uitspraak gedaan in het Segi-arrest. Als we de redenering van het Hof volgen dan is al zeker aan 4 van deze 5 argumenten voldaan. De betrokkenen worden geïnformeerd over de redenen waarom ze op de lijst staan, ze worden gehoord en ze kunnen zich verdedigen en ze kunnen naar een onpartijdige rechter stappen (het Gerecht zelf). Over het recht om geïnformeerd te worden over de beschuldiging die ten aanzien van de betrokkenen wordt geuit, wordt er niet meteen gesproken, maar het lijkt waarschijnlijk dat de Raad hiermee op de onderliggende nationale beslissing doelt. Deze wordt *normaliter* maar vernoemd in de motivering van de opname of de handhaving, waardoor de betrokkenen weet krijgen van deze beslissing (in het geval dat ze hiervan nog niet op de hoogte waren). Voor het overige heeft de EU weinig te zeggen over de redenen van de onderliggende beschuldigingen. Bij de eerste waarborg zul-

len het dus vooral de lidstaten zijn die de grootste verantwoordelijkheid hebben.

Gelijklopend met dit laatste argument wordt de beoordeling van de aangevoerde bewijsmiddelen à decharge door het Gerecht in het PMOI*bis*-arrest besproken. Schuift het Gerecht de hete aardappel niet door van de Raad naar de nationale bevoegde instanties? De nationale rechter (ingeval er in een beroepsprocedure is voorzien om de nationale beslissing aan te vechten) is volgens het Gerecht beter geplaatst om te beslissen over de waarde van de bewijselementen à decharge. Dit is ergens ook wel logisch: mocht het Gerecht (of zelfs de Raad) inderdaad beslissen dat de PMOI niet meer beschouwd mocht worden als een terroristische organisatie, dan zou hij de Britse regering op de vingers tikken, terwijl dit de taak is van de hiervoor speciaal ingestelde POAC. Bovendien zou hij dit tribunaal blokkeren in zijn beoordelingsvrijheid: er is namelijk dan al beslist dat de nationale beslissing niet correct is, waarna de POAC nog moeilijk zal kunnen beslissen dat het tegenovergestelde waar is. Maar als we dit aanvaarden, waarom dan nog de gelijste personen en groeperingen de mogelijkheid geven om hun bezwaren kenbaar te maken op Europees niveau? De Raad kan gelijste personen dan snel afschepen door hen te zeggen: «ga toch naar je bevoegde nationale rechter». Bovendien heb je als geveerde persoon eerst de neiging om de beslissing tot bevestiging aan te vechten, omdat het juist die beslissing is die de grootste impact heeft op je dagelijks leven. Er zijn maar weinig gelijste personen of groeperingen die volgende reflex hebben: laat ons beginnen met de nationale beslissing, en dan pas zal ik naar Europa stappen zodat ik weer kan leven. Want in dat geval had de PMOI al veel vlugger het leed kunnen voorkomen: als zij meteen een beroep had ingesteld tegen de beslissing van de *Home Secretary* en dit beroep hetzelfde resultaat zou gehad hebben als de beslissing van 30 november 2007, dan had de Raad zonder nationale beslissing gezeten (onder voorbehoud van het vinden van een andere nationale beslissing uiteraard), waardoor de plaatsing van de PMOI op de lijst niet had kunnen doorgaan. Maar zo is het dus niet gelopen.

37. Het belang van dit onderdeel van het PMOI*bis*-arrest mag zeker niet onderschat worden. Daar gelijste personen vroeger in een soort zekerheid vertoefden dat zij hun zaak zouden winnen voor het Gerecht, zijn zij er nu al minder zeker van en worden zij eerder aangemoedigd om op nationaal vlak de beslissingen aan te vechten. Nu de Raad de tekortkomingen opgevuld heeft, blijft hij weer buiten schot in de rechtspraak van het Gerecht.

38. Het Gerecht van Eerste Aanleg besliste op 4 december 2008 voor een derde keer over de plaatsing van de PMOI op de Europese terreurlijst<sup>103</sup>. In dit arrest maakt het Gerecht brandhout van de redenering van de Raad over de nieuwe nationale beslissing waarop de opname van de PMOI in deze lijst gebaseerd is<sup>104</sup>. Het betreft hier een tamelijk unieke situatie, met wisselende nationale beslissingen en overgangsproblemen, een situatie die eigen is aan

101 Zie o.a. <http://assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/defaultArtSiteView.asp?ID=717> en <http://assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/defaultArtSiteView.asp?ID=757> voor het rapport.

102 J. DE WIT, *l.c.*, 4.

103 Ger. EG 4 december 2008, nr. T-284/08, People's Mojahedin Organization of Iran/Raad van de EU, <http://curia.europa.eu/>.

104 Na de beslissing van POAC, werd in mei 2008 ook het beroep tegen deze beslissing afgewezen. Eind juni 2008 schrapte de Britse minister van binnen-

landse zaken de PMOI dan ook van de Britse lijst. Niettemin hield de Raad van de EU op 15 juli deze organisatie op de Europese terreurlijst, en dit omdat er volgens hen nieuwe informatie opgedoken was die de handhaving in de lijst rechtvaardigde. Na de opname in de lijst kreeg de PMOI een brief waarin deze nieuwe informatie toegelicht werd. Blijkbaar had de Franse openbare aanklager, die gespecialiseerd is in terrorismezaken, in 2001 een onderzoek ingesteld naar bepaalde personen die mogelijk gelinked waren aan de PMOI en die er

van verdacht werden zich in een criminele organisatie te hebben georganiseerd om terroristische activiteiten te kunnen plegen. In 2007 werd er nog een bijkomend onderzoek ingesteld naar het financieren van terroristische activiteiten door deze vermoedelijke leden van de PMOI. Voor de Raad is deze beslissing voldoende om een lijsting te kunnen verantwoorden, overeenkomstig de vereisten van art. 1, 4 van het gemeenschappelijk standpunt 931/2002 (6-10).

de PMOI, waardoor het arrest weinig interessant is voor de beoordeling van de stand van de rechtsbescherming tegen de terrorismelijsten in het algemeen<sup>105</sup>. De beslissing heeft duidelijk geen invloed op de eerdere vaststellingen die het Gerecht deed over de procedure die de Raad ondertussen volgt. Wel belangrijk is misschien de verduidelijking van het Gerecht dat de nationale beslissingen betrekking moeten hebben op de gelijste personen, en deze nationale beslissingen de lijsting van een overkoepelende organisatie niet *per se* rechtvaardigen<sup>106</sup>.

### C. Het laatste bastion? Europeanen op de EU-terrorismelijst – Arrest Segi van 7 juni 2004<sup>107</sup>

39. Europese personen, groepen en entiteiten die in de lijst gehecht aan gemeenschappelijk standpunt 2001/931 werden opgenomen, hebben nog steeds een probleem bij het vinden van rechtsbescherming. De situaties van Segi en Gestoras Pro Amnestia illustreren dit duidelijk<sup>108</sup>. Op hen is namelijk enkel artikel 4 van het gemeenschappelijk standpunt van toepassing, een bepaling die handelt over de verplichting van de lidstaten om elkaar zo ruim mogelijke rechtsbijstand te verlenen bij het bestrijden van de terroristische daden van de gelijste personen, en dit via politieke en justitiële samenwerking in strafzaken<sup>109</sup>.

De verzoekers stapten na hun plaatsing op de lijst eerst naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, alwaar ze een actie instelden tegen de toenmalige 15 leden van de Europese Unie wegens verschillende verdragsschendingen<sup>110</sup>. Het Hof wees deze voorziening echter af omdat volgens hen de verzoekers niet de hoedanigheid van slachtoffers van een schending van het Europees Verdrag voor

de Rechten van de Mens hadden: het louter vermeld worden op deze lijst is volgens het Hof enkel gênant en houdt geen negatieve juridische gevolgen in<sup>111</sup>. Vervolgens stapten Segi en Gestoras naar het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen, alwaar ze een schadevergoeding eisten voor de schade die zij geleden hadden door hen op de lijst te plaatsen. Aangezien de betwiste bepaling haar grondslag vindt in een derdepijlerbepaling (art. 34 VEU), is de communautaire rechter enkel bevoegd in de gevallen van artikel 35 VEU<sup>112</sup>. Het Gerecht stelde bij zijn beoordeling vast dat deze groepen waarschijnlijk niet over een effectief rechtsmiddel beschikken tegen hun plaatsing op deze lijst, maar oordeelde niettemin dat hun verzoek onontvankelijk was aangezien artikel 35 VEU niet in een schadevergoedingsactie voorziet<sup>113</sup>. Daarop gingen de verzoekers in beroep bij het Hof van Justitie. De opdracht van het Hof was niet gemakkelijk. Hij stond namelijk voor een moeilijke keuze: aanvaarden dat zijn bevoegdheid in de derde pijler niet voldoende was en bijgevolg concluderen tot een schending van het recht op effectieve rechterlijke bescherming (art. 35 VEU zou dan in strijd zijn met artikel 6 § 2 VEU), ofwel moest hij artikel 35 VEU zelf gaan invullen op een wijze dat het recht op effectieve rechterlijke bescherming van de rekwiranten gewaarborgd werd<sup>114</sup>. Artikel 35 voorziet inderdaad niet in de mogelijkheid om schadevergoeding te verkrijgen van de EU voor schade geleden door beslissingen genomen in het kader van de derde pijler. Kon het Hof dan zelf deze mogelijkheid creëren, tegen de bewoordingen van het Verdrag en het attributiebeginsel in<sup>115</sup>?

Het Hof heeft hier de verschillende belangen met elkaar moeten verzoenen, waardoor de uiteindelijke beslissing eerder halfslachtig overkomt, en ongetwijfeld nog steeds niet afdoende oplossingsmogelijkhe-

105 Volgens het Gerecht werden de rechten van verdediging niet gerespecteerd bij het nemen van de handhavingsbeslissing. De Raad heeft de PMOI namelijk niet op voorhand laten weten dat zij op de lijst zou blijven, waardoor zij dus niet de mogelijkheid had om zich te verdedigen. De Raad van de EU voerde als verweer aan dat de zaak daarvoor te spoedeisend was. Mochten zij deze groepering de tijd hebben gelaten om opmerkingen in te dienen, dan moesten de tegoeeden in tussentijd ontvrozen worden (ingevolge de schrapping uit de Britse lijst), wat de effectiviteit van de eventuele nieuwe bevroezingsmaatregel (op basis van de Franse beslissing) zou ondermijnen, omdat in tussentijd de tegoeeden gemakkelijk afgehaald konden worden (38). Het Gerecht verwierp dit argument echter. Volgens het Gerecht was er geen sprake van spoedeisendheid, aangezien de Raad al in mei 2008 wist dat de Britse grondslag geen stand meer zou houden. Het Gerecht had dus 2 maanden tot aan de handhavingsbeslissing, wat voldoende tijd uitmaakt om de PMOI zijn argumenten te laten overmaken (40). Van spoedeisendheid was er dus geen sprake (42). De mogelijkheid om achteraf een beroep in te stellen maakt de tekortkomingen van de Raad bovendien niet goed (46). Het Gerecht wijst er ook op dat het gedrag van de Raad dicht bij machtsmisbruik begint aan te leunen (44). Voor het Gerecht volstaat deze vaststelling dan ook om het besluit in zoverre het betrekking heeft op de PMOI te vernietigen. Niettemin achtte het Gerecht het nuttig om ook de andere grieven te onderzoeken, omdat deze in verband staan met het, belangrijke, recht op effectieve rechterlijke bescherming.

106 De Franse overheid wou de documenten die in het strafdossier zaten niet meedelen aan de Raad, omdat dit de veiligheid van de Franse staat in het gevaar zou brengen. De leden van de Raad

wisten dus enkel dat er een onderzoek liep tegen personen die misschien lid zouden zijn van de PMOI, wat volgens het Gerecht niet kan volstaan om te bewijzen dat er een 'nationale beslissing' bestaat die de opname van de PMOI in de lijst rechtvaardigt (60). Het is onmogelijk om na te gaan of de verweten feiten ook effectief aan de PMOI toegeschreven kunnen worden, de onderzoeken zijn immers gericht tegen enkele personen, niet de PMOI als organisatie. Volgens het Gerecht komt deze interpretatie echter niet overeen met de bewoordingen van artikel 1, 4 van het gemeenschappelijk standpunt 2001/931, aangezien er daar bepaald wordt dat er door een bevoegde instantie een beslissing genomen moet zijn 'ten aanzien van de bedoelde personen, groepen of entiteiten' (64). Zelfs al zou het Gerecht afwijken van de bewoordingen van het gemeenschappelijk standpunt, dan was het nog aan de nationale autoriteit om uiteen te zetten waarom de daden toegerekend zouden moeten worden aan de organisatie (hier dus de PMOI), en niet aan de individuele leden (65). Volgens het Gerecht is er hier dan ook geen sprake van 'bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen', zoals dit vereist wordt door art. 1, 4 (68).

107 Ger. 7 juni 2004, Segi, nr. T-338/02, <http://curia.europa.eu/index.htm>.

108 Segi en Gestoras Pro Amnestia zijn organisaties die respectievelijk opgericht werden ter verdediging van de eisen van de Baskische jeugd, de Baskische identiteit, cultuur en taal en ter verdediging van de mensenrechten in het Baskenland.

109 Art. 4 van het Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme, *PB L* nr. 344, 93-96. Dit artikel kadert in de politieke en justitiële samenwerking van Titel VI VEU, ook de derde pijler. We

hebben hier niet langer te maken met de tweede pijler, enkel met de derde. Dit heeft o.a. gevolgen voor de bevoegdheid van de communautaire rechtbanken.

110 Ze riepen o.a. in dat hun recht op de toegang tot een onafhankelijke rechter en hun recht op de eerbiediging van het privéleven geschonden werden. Zie ook E. MEISSE, "Compétence du juge communautaire et préjudice causé par une position commune", *Europe* 2007, april, comm. n° 10, 24.

111 EHRM, Segi en Gestoras Pro Amnestia v. Duitsland, 23 mei 2002, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Deze opvatting kan zeker betwist worden. De tegoeeden van de betrokken personen en groeperingen worden dan misschien wel niet geblokkeerd, maar ze worden wel gebrandmerkt door hun plaatsing op de lijst, en eigenlijk uit de Raad door middel van de 'listing' een zware beschuldiging aan het adres van deze organisaties. Waarschijnlijk wou het Hof met deze uitspraak vasthouden aan zijn overwegingen in het Bosphorus-arrest dat hiervoor al besproken werd.

112 Dit artikel voorziet in de prejudiciële vraagstelling, het annulatieberoep en de bemiddeling bij geschillen. Aan deze bevoegdheden bestaan echter wel belangrijke beperkingen: de lidstaat moet de bevoegdheid van het Hof inzake de prejudiciële vraagstelling aanvaard hebben en het annulatieberoep kan alleen ingesteld worden door de Commissie of een lidstaat.

113 Ger. 7 juni 2004, Segi, nr. T-338/02, <http://curia.europa.eu/index.htm>, overweging 38.

114 A. BERRAMDANE, *l.c.*, 434.

115 S. MARCIALI, "Le droit à un recours effectif et droit de l'UE: quelques progrès, beaucoup d'ambiguités", *Rev. trim. dr. h.*, 2007, 1166.

den biedt. Dit neemt uiteraard niet weg dat dit arrest nog altijd een belangrijke stap was in het kader van de rechtsbescherming binnen de derde pijler<sup>116</sup>.

40. Het Hof achtte zich in de eerste plaats niet bevoegd om zelf toch schadevergoeding mogelijk te maken in de derde pijler. Hier hield het Hof zich dus aan de hem toegekende bevoegdheden die opgesomd staan in artikel 35 VEU. Noch in de tweede, noch in de derde pijler heeft het Hof de bevoegdheid om schadevergoeding aan particulieren toe te kennen. Aangezien het Hof toegewezen bevoegdheden heeft kan hij niet zelf beslissen om aan de verzoekers een schadevergoeding toe te kennen. Het Hof vraagt dan ook nadrukkelijk aan de lidstaten om het verkrijgen van een schadevergoeding mogelijk te maken, door middel van een verdragswijziging<sup>117</sup>. De Raad van de Europese Unie heeft met betrekking tot de terrorismelijsten in 2001 een verklaring afgelegd waarin hij stelde «dat iedere vergissing met betrekking tot de bedoelde personen, groepen of entiteiten de gelaeerde het recht geeft in rechte schadevergoeding te vorderen» (overweging 58). Volgens het Hof kan deze verklaring echter niet volstaan om een rechtsmiddel in het leven te roepen waarin het verdrag niet voorziet (overweging 60).

Het Hof kon het evenwel niet bij deze conclusie laten. De verzoekers hadden namelijk in ondergeschikte orde aangevoerd dat zij bij geen enkele rechter terecht konden met hun klachten en dat hun recht op een effectieve rechterlijke bescherming geschonden werd. Ergens zal het Hof de noodzaak van het antwoord op deze eis ook gevoeld hebben, want de zaak afhandelen met een simpel 'njet' zou ongetwijfeld zeer wrange gevoelens in Europa opgeroepen hebben, althans wat betreft het recht op rechterlijke bescherming<sup>118</sup>.

Het Hof erkent dat het Verdrag voor de Unie een stelsel van rechtsmiddelen in het leven heeft geroepen dat minder ruim is dan dat in het kader van de Europese Gemeenschappen. In een buitencontractuele aansprakelijkheidsregeling werd niet voorzien voor de derde pijler. Het Hof erkent hiermee impliciet dat de verzoekers op Europees niveau geen rechtsbescherming zullen vinden (overweging 50). Hiermee is de kous niet af: volgens het Hof wordt het recht op effectieve rechterlijke bescherming wel gewaarborgd, want de nationale rechters zijn bevoegd (overweging 51). Hier begint het Hof eigenlijk de bewoordingen van het Verdrag ruim te interpreteren, en dit op een manier die doet denken aan zijn rechtspraak over rechtsbescherming in het kader van de eerste pijler<sup>119</sup>. Het uitgangspunt van het Hof is dat een gemeenschappelijk standpunt in principe geen rechtsgevolgen ten aanzien van derden heeft. Het is ook hierom dat er geen prejudiciële vraag gesteld kan worden over een gemeenschappelijk standpunt, of een beroep tot nietigverklaring hierover kan ingesteld worden (overweging 52)<sup>120</sup>. Maar het Hof erkent dat het tegen het doel van de prejudiciële vraagstelling (de eerbiediging van het Europese recht bij de uitlegging en de toepassing van het verdrag verzekeren) zou ingaan om instrumenten die toch rechtsgevolgen ten aanzien van derden hebben, elke mogelijkheid voor een prejudiciële vraagstelling te ontnemen. Een gemeenschappelijk standpunt dat een ruimere draagwijdte heeft dan door het VEU toegekend, moet voor controle aan het Hof voorgelegd kunnen worden (overweging 53). Hier kleurt het Hof buiten de lijntjes en hier situeert zich het vernieuwende aspect van dit arrest: het Hof gaat de wetgevende instrumenten waaraan het kan toetsen ruim invullen. De nationale rechter kan dus wel een prejudiciële vraag stellen over de geldigheid of de uitlegging van het gemeenschappelijk standpunt 2001/931, wanneer deze ernstige twijfels zou hebben over het antwoord op de vraag of het gemeenschappelijk stand-

punt in werkelijkheid toch rechtsgevolgen voor derden met zich meebrengt (overweging 54). Het komt dan toe aan het Hof van Justitie om de ware aard ervan vast te stellen en uitspraak te doen bij wijze van een prejudiciële beslissing (overweging 54). Parallel hiermee acht het Hof zich ook bevoegd om de wettigheid van een gemeenschappelijk standpunt na te gaan, wanneer hiertoe een beroep ingesteld wordt door een lidstaat of de Commissie, overeenkomstig artikel 35 § 6 VEU (overweging 55)<sup>121</sup>.

41. De vraag rijst of deze rechtspraak het probleem van Europeanen die op de autonome EU-lijst staan opgelost heeft. Zij kunnen alleen het gemeenschappelijk standpunt aanvechten, en dus niet de verordening of het bijhorende besluit. Het Hof heeft met zijn interpretatie ervoor gezorgd dat dit gemeenschappelijk standpunt op 2 manieren het voorwerp kan uitmaken van een Europese procedure: via een prejudiciële vraagstelling en via een beroep tot nietigverklaring. Hierbij moet men wel voldoen aan de voorwaarden die opgenomen zijn in artikel 35 VEU. Deze voorwaarden hebben belangrijke gevolgen voor de effectiviteit van deze twee rechtsmiddelen in de praktijk.

Een beroep tot nietigverklaring kan namelijk alleen door de Commissie of een lidstaat ingesteld worden. De kans is echter klein dat één van deze twee partijen een dergelijk beroep zal indienen. De gemeenschappelijke standpunten worden unaniem aangenomen, wat impliceert dat alle lidstaten akkoord moeten zijn met het standpunt. Het is dus weinig waarschijnlijk dat deze lidstaten opeens anders zullen gaan denken over het gemeenschappelijk standpunt en naar het Hof zullen stappen. Bovendien zijn het ook de lidstaten en de commissie die vragende partij zijn voor deze terrorismelijsten. De personen die een beroep tot nietigverklaring zouden kunnen gebruiken, zijn de personen die op deze lijst staan. Maar zij staan niet vermeld in het verdrag als één van de partijen die in de derde pijler een dergelijk beroep kunnen indienen. Zij blijven dus in de kou staan, en zullen afhankelijk van de goede wil van de nationale rechter om een prejudiciële vraag te stellen aan het Europees Hof. De redenering van het Hof in het arrest Segi over het beroep tot nietigverklaring is pijnlijk. Het Hof vestigt eerder de aandacht op de lacunes in het systeem van de rechtsbescherming in de derde pijler, dan er een oplossing voor te vinden<sup>122</sup>.

Wat betreft de mogelijkheid om een prejudiciële vraag te laten stellen, moet ook de kanttekening gemaakt worden dat niet alle lidstaten deze bevoegdheid van het Hof in de derde pijler aanvaard hebben. Om deze bevoegdheid te erkennen moeten de lidstaten namelijk een verklaring afleggen, wat tot hiertoe door 17 lidstaten gedaan werd<sup>123</sup>. Personen die in het gemeenschappelijk standpunt vernoemd worden en die verblijven in een land dat de bevoegdheid van het Hof niet aanvaard heeft, blijven dus helemaal in de kou staan. Bovendien impliceert het stellen van een prejudiciële vraag niet dat de verzoekers op een effectieve rechterlijke bescherming aanspraak kunnen maken. Het is niet omdat het gemeenschappelijk standpunt geherkwalificeerd wordt, dat de geraakte personen onmiddellijk rechtsherstel kunnen verkrijgen. Artikel 35 VEU bevat nog steeds geen actie tot schadevergoeding en de vraag is nog maar of nationale rechters bereid gaan zijn om de aansprakelijkheid van de Europese Unie vast te stellen<sup>124</sup>. De vraag is dus nog maar of de Segi-rechtspraak de situatie van 'Europese terroristen' op een efficiënte wijze verbeterd heeft.

Mocht het Verdrag van Lissabon in werking treden, zou de situatie er al iets op verbeteren, aangezien het Hof van Justitie dan bevoegd wordt in de derde pijler op dezelfde wijze als het Hof vandaag bevoegd is in de eerste pijler. Dit komt door de vooropgestelde samensmelting van de eerste pijler en de gehele derde

- 116 S. MARCIALI, *I.c.*, 1170.  
117 HvJ 27 februari 2007, nr. C-355/04 P, Segi / Raad, *Jurispr.* 2007, I, 1657; *NJW* 2009, 122, overweging 46. Het arrest over de zaak Gestoras Pro Amnestia werd op dezelfde dag geveld en is een letterlijke kopie van het arrest Segi.  
118 S. MARCIALI, *I.c.*, 1162.  
119 A. BERRAMDANE, *I.c.*, 438-440. Zie o.a. de arresten Les Verts/Europees Parlement (23 april 1981) en Commissie/Raad (AETR) (31 maart 1971).  
120 S. PEERS, "Salvation outside the church: judicial protection in the third pillar after the Pupino and Segi judgements", *C.M.L.R.* 2007, 893-897.  
121 Het Hof van Justitie voegt er bovendien nog een richtlijn aan toe voor de nationale rechters. Het komt namelijk aan hen toe om de nationale regels van het procesrecht zo uit te leggen en toe te passen dat natuurlijke en rechtspersonen in rechte kunnen opkomen tegen iedere beschikking of enigerlei andere nationale maatregel waarbij een handeling van de Europese Unie ten aanzien van hen nader wordt uitgewerkt of toegepast, en zij moeten ook vergoeding kunnen vorderen voor de schade die zij in voorkomend geval geleden hebben. In deze mogelijkheden die de nationale rechters moeten benutten, zit ook de prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie inbegrepen (56). Zie ook V. HATZOPOULOS, "With or without you... judging politically in the field of Area of Freedom, Security and Justice", *E.L. Rev.* 2008, 64-65.  
122 S. MARCIALI, *I.c.*, 1166.  
123 Duitsland, Oostenrijk, België, Griekenland, Luxemburg, Nederland, Zweden, Finland, Spanje, Portugal, Italië, Frankrijk, Tsjechië, Hongarije, Letland, Litouwen en Slovenië.  
124 A. BERRAMDANE, *I.c.*, 440.

pijler. Er werden echter wel overgangsmaatregelen opgesteld voor deze materie, waarin bepaald wordt dat op de al bestaande derde pijler de huidige regeling van toepassing blijft (met andere woorden die van artikel 35 VEU) en dit voor een periode van 5 jaar vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon<sup>125</sup>. Op dit moment ziet het er echter niet rooskleurig uit voor het hervormingsverdrag.

42. De vooruitzichten van de Europeanen die op de lijst gehecht aan het gemeenschappelijk standpunt staan, zijn dus niet zo gunstig. Hopelijk kunnen deze personen mee genieten van de recente wijzigingen die doorgevoerd worden aan de procedures voor de opname in de lijst. Hiervoor is dan wel vereist dat het om de procedure gaat voor de opname in de lijst gehecht aan het gemeenschappelijk standpunt, en niet die aan de verordening. De toekomst is dus onzeker.

## Conclusie

43. Binnen de EU wordt er met 2 soorten sanctielijsten gewerkt. Personen, groepen en entiteiten die mogelijks banden hebben met Osama Bin Laden, Al Qaida of de Taliban worden, in uitvoering van een beslissing van het Sanctiecomité van de Veiligheidsraad van de VN, op de aan verordening nr. 2001/881 gevoegde terreurlijst gezet, zonder dat de EU-instansies enige appreciatiebevoegdheid hebben over de gegrondheid van deze beslissing. Daarnaast heeft de EU ook een eigen lijst, waarbij de Raad zelf op een autonome wijze beslist wie erop gezet wordt en wie eraf gaat<sup>126</sup>. Stilzitten tegen een plaatsingsbeslissing is voor veel van de gelijste personen geen optie gezien de ernstige gevolgen van een plaats op deze lijst. Hierdoor hebben de communautaire rechtbanken de voorbije 5 jaar de gelegenheid gehad om de materie van de terrorismelijsten grondig te onderzoeken. Het Gerecht van Eerste Aanleg besliste in eerste instantie in verschillende arresten<sup>127</sup> dat hij onbevoegd was om de wettigheid van de verordening die de resolutie van de VN implementeerde te toetsen aan de fundamentele rechten zoals die in de Europese Unie erkend worden<sup>128</sup>. Zijn bevoegdheid beperkte zich volgens hem tot het onderzoeken of de genomen maatregelen in overeenstemming waren met de dwingende bepalingen van het *ius cogens*. In al deze arresten oordeelde het Gerecht echter dat de ingeroepen rechten niet geschonden werden<sup>129</sup>. Vanuit heel Europa kwam er kritiek op de beslissingen van het Gerecht, dat enerzijds stelt dat de Europese Gemeenschap een rechtsgemeenschap is waarin toezicht wordt gehouden op de wettigheid van de handelingen van instellingen, maar anderzijds ook stelt dat de wettigheidscontrole beperkt wordt tot een toetsing aan het *ius cogens*, louter omdat een 'terrorist' op een terreurlijst wordt geplaatst in uitvoering van een beslissing van de VN Veiligheidsraad.

Het Hof van Justitie vernietigde in beroep dan ook de beschikking van het Gerecht in de zaken Kadi en Al Barakaat. Het Hof besliste namelijk dat de communautaire rechters wel bevoegd waren om de betrokken verordening te toetsen aan de grondrechten zoals die gewaarborgd worden door de Europese Unie. De verordening werd nietig verklaard in zoverre die betrekking had op de rekwiranten omdat het recht om gehoord te worden, het recht op een effectieve rechterlijke bescherming en het eigendomsrecht niet gerespecteerd werden bij de procedure tot opname in de lijst. Het Hof geeft hiermee een impuls aan de instellingen van de EU om de nodige wijzigingen aan de plaatsingsprocedure door te voeren, en geeft hen instructies over hoe ze zich moeten gedragen na het opstellen van deze lijst.

44. Deze beslissing van het Hof werd eigenlijk al aangekondigd door de arresten van het Gerecht over de autonome EU-lijst. De eerste beslissing hierover handelde over PMOI, en er zouden nog verschillende gelijkaardige beslissingen volgen. Aangezien de EU autonoom beslist wie zij op deze lijst zet, en dus niet gebonden is aan een van bovenaf opgelegde lijst, moet zij volgens het Gerecht effectief de grondrechten (die gerespecteerd moeten worden overeenkomstig art. 6 lid 2 VEU) erkennen bij het nemen van beslissingen tot plaatsing op de lijst, dan wel wanneer zij beslist om iemands opname op de lijst te handhaven. Het Gerecht stelde echter vast dat de Raad deze rechten niet gerespecteerd had in de voorliggende zaken.

45. Deze arresten hebben de Raad aangezet tot het aanbrengen van enkele wijzigingen aan hun *listing-procedures*. Het recente Kadi-arrest verhoogt de nood voor het doortrekken van deze wijzigingen naar de procedures voor het implementeren van de VN-lijst. Waar men vroeger uit billijkheidsoverwegingen vroeg om voor de 2 lijsten dezelfde procedure te gebruiken, is het vandaag door het Hof bevestigd dat deze personen dezelfde rechten hebben, en dat die rechten gerespecteerd moeten worden. De boutade '*All terrorists are equal, but some terrorists are more equal than others*' zal hier in de toekomst hopelijk niet meer opgaan. De praktijk wijst evenwel uit dat de Raad in het geval van de VN-lijst nogal hardleers is.

46. Ondertussen heeft het Gerecht bevestigd dat de reeds doorgevoerde wijzigingen zeker een stap voorwaarts zijn. De procedure die de Raad nu gebruikt, met alle waarborgen die hierin opgenomen zijn, voldoen aan de vereisten van het Gerecht en de mensenrechten worden niet meer geschonden. Als een gevolg van het onderscheid dat de autonome EU-lijst maakt tussen EU-terroristen en niet-EU-terroristen, bestaat er echter nog wel een verschil in behandeling. Ten aanzien van de eerste categorie kan men namelijk geen financiële sancties treffen, de bijhorende verordening heeft dan ook enkel betrekking op de personen met een asterisk achter hun naam. Slechts één bepaling van het gemeenschappelijk standpunt is op deze Europese terroristen van toepassing. Men zou kunnen stellen dat er voor die mensen goed en slecht nieuws tegelijk is: ze kunnen nog steeds aan hun geld, maar ze staan wel op een lijst die hen brandmerkt als terroristen en hebben maar een waterkansje dat zij op een effectieve en efficiënte wijze dit gemeenschappelijk standpunt zullen kunnen aanvechten. De Europese rechters zijn namelijk niet bevoegd om een gemeenschappelijk standpunt te beoordelen, althans volgens de bewoordingen van het VEU. Het Hof heeft zich in het arrest Segi wel aan een ruime interpretatie van de toepasselijke verdragsbepalingen gewaagd, waardoor een nationale rechter tegenwoordig aan het Hof kan vragen of het desbetreffende gemeenschappelijk standpunt rechtsgevolgen ten aanzien van derden beoogt te hebben. Zo ja, dan zal het Hof het gemeenschappelijk standpunt herkwalficeren tot het instrument dat het in wezen is. Een belangrijke nuance is evenwel dat de lidstaat waar het beroep wordt ingesteld in de eerste plaats de prejudiciële bevoegdheid van het Hof moet aanvaard hebben en de rechter moet de prejudiciële vraag ook willen stellen. De situatie van de 'Europese terroristen' is dus verre van ideaal. Het is te hopen dat de wijzigingen aan de procedures voor de autonome EU-lijst ook een invloed op de rechten van deze categorie van personen zullen hebben, zo niet lijkt het iets te snel om de bovenstaande boutade zomaar te vergeten. Het werk van het Hof lijkt nog niet gedaan.

125 Art. 10 van het Protocol nr. 36 betreffende de overgangsbepalingen, gehecht aan het Verdrag van Lissabon. Bovendien heeft het Verenigd Koninkrijk nog de mogelijkheid om na deze vijfjarige periode de bevoegdheden van het Hof van Justitie niet te aanvaarden.

126 R. JESPER, *l.c.*, 11.

127 Ger. 21 september 2005, nr. T-306/01, Yusuf en Al Barakaat International / Raad en Commissie, *C.D.P.K.* 2006, afl. 2, 344, noot J. ETIENNE en Ger. 21 september 2005, nr. T-306/01, Yusuf en Al Barakaat International / Raad en Commissie, *RW* 2005-06, 1191 (weergave V. JOOSTEN). Zie ook J. ETIENNE, "Sur certains rapports entre le droit communautaire et le droit international public. Un bref commentaire de l'arrêt Yusuf et Al Barakaat du Tribunal de première instance des Communautés européennes", *C.D.P.K.*, 2006, afl. 2, 373-376.

128 D. PACQUEE en S. DEWULF, *l.c.*, 680.

129 Ger. 21 september 2005, nr. T-306/01, Yusuf en Al Barakaat International / Raad en Commissie, *RW* 2005-06, 1191 (weergave V. JOOSTEN).