



UHASSELT

KU LEUVEN



Maastricht University

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

Economische sancties tegen Russische individuen

Sofie Kerkhofs

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting rechten

PROMOTOR :

Prof. dr. Jan WOUTERS

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be

Universiteit Hasselt
Campus Hasselt:
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt
Campus Diepenbeek:
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2022
2023



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

KU LEUVEN



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

Economische sancties tegen Russische individuen

Sofie Kerkhofs

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting rechten

PROMOTOR :

Prof. dr. Jan WOUTERS

Samenvatting

Naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne beviest de Europese Unie de tegoeden van verschillende Russische individuen, waaronder leden van de Russische regering, vooraanstaande zakenlieden en oligarchen. De toegang tot contanten, bankdeposito's en aandelen binnen de EU wordt ontzegd. Betrokken tegoeden mogen niet worden verplaatst en onroerend goed kan niet verkocht of verhuurd worden. Op die manier kunnen deze financiële middelen niet gebruikt worden ter ondersteuning van de oorlog.

De bevroeringsmaatregelen van de EU hebben een heel ruim toepassingsgebied om de doeltreffendheid te maximaliseren. De keerzijde van de medaille is dat de impact op de verschillende mensenrechten daardoor meer verregaand is. Het bevriezen van tegoeden heeft een weerslag op het eigendomsrecht: personen die op de lijst geplaatst worden, kunnen tijdelijk geen gebruik meer maken van de bevroren activa. Daarnaast wordt het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven aangetast, omdat de maatregelen een negatieve impact hebben op de reputatie van de betrokken personen. Zij moeten zich tot de rechter kunnen wenden, waarbij het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en de rechten van verdediging gerespecteerd moeten worden.

De Raad krijgt een grote beoordelingsvrijheid bij de beslissing om tegoeden te bevriezen en de toetsingsbevoegdheid van het Hof van Justitie binnen het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid is marginaal. Bij een toetsing aan het evenredigheidsbeginsel primeert meestal het algemeen belang. De beperkingen aan de verschillende mensenrechten worden gerechtvaardigd door te verwijzen naar de tijdelijke aard en het omkeerbare karakter van de maatregelen. Deze redenering wordt uitgehold: meer dan 100 Russische individuen staan al bijna 10 jaar op de lijst en er worden geen garanties gegeven voor de opheffing van de maatregelen; een opheffing die afhankelijk is van het bereiken van de doelstelling van algemeen belang, waarbij het niet zeker is of die doelstelling ooit bereikt zal worden.

Personen die op de lijst geplaatst worden kunnen bij de Raad een verzoek tot heroverweging indienen, teneinde van de lijst verwijderd te worden. Verder bestaat er de mogelijkheid om zich tot het Hof van Justitie te wenden voor een vordering tot nietigverklaring en voor een vordering tot schadevergoeding. Uit de rechtspraak blijkt dat het Hof zich terughoudend opstelt, gelet op het politiek gevoelige karakter van de materie. De procedure bij de Raad is bovendien onduidelijk en de criteria om op de lijst geplaatst te worden zijn vaag. Om effectieve rechtsbescherming te garanderen zijn een vereenvoudiging van de procedure tot heroverweging en een verduidelijking van de plaatsingscriteria noodzakelijk.

Dankwoord

Deze masterscriptie vormt het sluitstuk van mijn opleiding Rechten aan de Universiteit Hasselt. Het waren enkele spannende jaren met de nodige zenuwen, maar ook met enkele prachtige momenten. In mijn eerste jaar had ik wellicht nooit mogen dromen dat ik enkele jaren later het zelfvertrouwen zou hebben om te zeggen dat ik 100% klaar ben voor mijn professionele carrière, waar ik met enorm veel enthousiasme aan zal beginnen.

Met dit dankwoord zou ik graag professor dr. Jan Wouters bedanken voor het uiterst interessant en brandend actueel onderwerp. Een welgemeende dankjewel gaat natuurlijk ook uit naar mijn begeleider, mevrouw Marie Terlinden, om mij van heldere feedback te voorzien en om mij lichtpuntjes te bieden wanneer de zenuwen het overnamen. Dankzij haar goede moed en haar hands-on benadering is het mij gelukt om mijn soms eerder zweverige hersenspinsels in schrift om te zetten.

Ten slotte wil ik ook mijn ouders bedanken. Dankzij hen kreeg ik verschrikkelijk veel kansen om dit diploma te behalen, inclusief de mogelijkheid om een Erasmus-avontuur in Lissabon mee te maken en een internationale stage in Zuid-Afrika. Zij hebben mij altijd onophoudelijk gesteund en mij door de talloze pre-examen paniekaanvallen weten te sleuren.

Het is door jullie dat ik deze masterscriptie heb mogen realiseren, dus nogmaals: *ek is baie dankbaar vir die goeie ondersteuning! Muito obrigada!*

Inhoudsopgave

Hoofdstuk I. Inleiding	7
Afdeling I. Situering van het onderwerp en stand van zaken	7
Afdeling II. Methodologie	9
1. Onderzoeksvragen	9
2. Onderzoeksmethode	10
3. Relevantie	10
4. Beperkingen	11
Hoofdstuk II. Individuele beperkende maatregelen	13
Afdeling I. Evolutie	13
Afdeling II. Bevriezingsmaatregelen	15
1. Algemeen	15
2. Toepassingsgebied <i>ratione personae</i>	16
3. Toepassingsgebied <i>ratione loci</i>	16
4. Toepassingsgebied <i>ratione temporis</i>	16
5. Toepassingsgebied <i>ratione materiae</i>	17
5.1. Bevriezingsplicht	17
5.2. Verbod op terbeschikkingstelling	18
Afdeling III. Besluit tot plaatsing op de lijst	18
Afdeling IV. Implementatie en handhaving	21
1. Toezicht door de Europese Unie: RELEX, REPO en Freeze and Seize Task Force	21
2. Uitvoering van de bevrozingsmaatregelen in België	22
3. Schending van de beperkende maatregelen als EU-misdrijf	22
Afdeling V. Tussenbesluit	23
Hoofdstuk III. De verhouding van bevrozingsmaatregelen tot de mensenrechten	25
Afdeling I. Het recht op eigendom	26
Afdeling II. Recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven	30
Afdeling III. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte	32
Afdeling IV. De rechten van verdediging	34
1. Het recht op een deugdelijke motivering	35
2. Het recht op toegang tot documenten	37
3. Het recht om gehoord te worden	39
4. Het vermoeden van onschuld	39
Afdeling V. Tussenbesluit	41
Hoofdstuk IV. Rechtsbescherming	43

Afdeling I. Individuele verzoeken om heroverweging, toetsing en verstrijking en afwijkingen	43
1. Individuele verzoeken om heroverweging	43
2. Toetsing en verstrijking	44
3. Afwijkingen	45
Afdeling II. Wisselwerking met de nationale rechter	46
Afdeling III. Vordering tot nietigverklaring	47
1. Bevoegdheid <i>ratione personae</i> van het Hof van Justitie van de Europese Unie	47
2. Bevoegdheid <i>ratione materiae</i> van het Hof van Justitie van de Europese Unie	49
3. Controle van de aangevoerde feiten door de Unierechter	51
4. Toetsing aan het evenredigheidsbeginsel	53
5. Gevolgen van een nietigverklaring van de bevroezingsmaatregelen	55
Afdeling IV. Vordering tot schadevergoeding	55
1. Algemeen	55
2. Voorwaarden voor buitencontractuele aansprakelijkheid	56
2.1. De onrechtmatigheid van de aan de instellingen verweten gedraging	56
2. 1. a. De rechtsregel kent rechten toe aan particulieren	56
2. 1. b. Voldoende gekwalificeerde schending	57
2. 2. Het bestaan van werkelijk geleden schade	57
2. 3. Oorzakelijk verband tussen de gedraging en de geleden schade	58
3. Vergoeding van de schade	58
Afdeling V. Tussenbesluit	59
Hoofdstuk V. Evaluatie en aanbevelingen	61
Afdeling I. Evaluatie	61
1. Wat betreft het ruime toepassingsgebied en de grote appreciatiemarge van de Raad	61
2. Bevroezingsmaatregelen zijn niet strafrechtelijk van aard	64
3. Geschrapt worden is een stuk moeilijker dan geplaatst worden	65
4. In hoeverre zijn de bevroezingsmaatregelen effectief tijdelijk en omkeerbaar?	66
5. De belangenafweging in tijden van oorlog	68
Afdeling II. Aanbevelingen	70
Hoofdstuk VI. Conclusie	73
Bibliografie	77
Wetgeving	77
Internationale verdragen	77
Rapporten en besluiten van internationale organisaties	77
Europese Unie	77
Rechtspraak	80

Raad van Europa	80
Europese Unie	80
a. Het Hof van Justitie	80
b. Het Gerecht van Eerste Aanleg	82
c. Conclusies	84
Rechtsleer	85
Boeken	85
Tijdschriften	85
Bijdragen in verzamelwerken	88
Onlinebronnen	89
Bijlagen	91

Afkortingen

Europese Unie	EU
Gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid	GBVB
Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden	EVRM
Internationaal Verdrag inzake de Burgerrechten en politieke rechten	IVBPR

Hoofstuk I. Inleiding

Afdeling I. Situering van het onderwerp en stand van zaken

1. Op 24 februari 2022 begon de Russische federatie een totale oorlog tegen Oekraïne, onder het mom van een "speciale militaire operatie". Drie dagen voordien kondigde de Russische president Vladimir Poetin reeds aan dat Rusland de onafhankelijkheid zou erkennen van twee door Rusland gecontroleerde gebieden in het oosten van Oekraïne, de zogenaamde Volksrepublieken Donetsk en Loehansk.¹ Verschillende grootmachten leggen beperkende maatregelen op aan Rusland als reactie op de grootschalige inval, waardoor Rusland momenteel één van de meest gesanctioneerde landen ter wereld is.²

2. De Europese Unie legt ongeveer 40 verschillende soorten beperkende maatregelen op aan Rusland.³ De maatregelen moeten enerzijds de economische basis van Rusland verzwakken. Door het land af te snijden van kritieke technologieën en markten zou het minder gemakkelijk oorlog kunnen voeren.⁴ Anderzijds beogen de maatregelen een wijziging in de politiek van de Russische Federatie te bekomen: een einde maken aan de oorlog, een terugtrekking van het Russische leger en de naleving van de Minsk-I en de Minsk-II akkoorden.⁵ De maatregelen van de EU maken deel uit van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie, overeenkomstig artikel 24 van het Verdrag van de Europese Unie (VEU). Het zijn instrumenten die een dynamische aanpak van politieke uitdagingen toelaten, als onderdeel van een holistische benadering die nog steeds dialoog toelaat.⁶

3. De EU tracht zo doelgericht mogelijk te werk te gaan bij het opleggen van beperkende maatregelen, om nadelige gevolgen voor zij die niet verantwoordelijk zijn voor het Russische beleid of de activiteiten van de Russische regering te vermijden.⁷ "Political gain and civilian pain" moeten duidelijk tegen elkaar worden afgewogen.⁸ Hiervoor maakt de Europese Unie gebruik van individuele beperkende maatregelen, ook wel bekend als "slimme" of "gerichte" sancties. Individuele beperkende maatregelen werken rechtstreeks in op de persoonlijke levenssfeer. De maatregelen zijn er in die zin op gericht dat ze de politieke of economische elite direct kunnen raken.

¹ R. PRABHASH en A. ACHYUTH, "Russia-Ukraine War, ICJ, and the Genocide Convention", *Indones. J. Int. Comp. Law* 2022, afl. 1, (101) 102.

² C. WELT, "Russia's Invasion of Ukraine: Overview of U.S. en Allied Responses", *CRS* 2022, afl. 11869, 3.

³ L. BORLINI en S. SILINGARDI, "Defining Elements and Emerging Legal Issues of EU Sanctions", *Italian Y.B.Int'l L.* 2017, afl. 27, 34.

⁴ A. HOFER en T. RUYSS, "Les sanctions des tiers contre la Russie: les mesures restrictives de l'Union européenne sous l'angle du droit international", *JT* 2022, afl. 6918, (737) 737.

⁵ F. FONTEYN, "Raad van Europa zet Rusland buiten omwille van oorlog in Oekraïne", *Juristenkrant* 2022, afl. 447, 6-7.

⁶ L. BORLINI en S. SILINGARDI, "Defining Elements and Emerging Legal Issues of EU Sanctions", *Italian Y.B.Int'l L.* 2017, afl. 27, 34.

⁷ Nota I/A-punt Raad (EU) betreffende richtsnoeren inzake sancties - actualisering, 4 mei 2018, 5664/18.

⁸ G. BIEHLER, "Legal Limits to International Sanctions," *Hibernian Law J.* 2003, afl. 4., (22) 15-24.

De filosofie hierachter is dat de elite hierdoor overtuigd zou kunnen worden om een beleidswijziging in gang te zetten.⁹ Deze aanpak verklaart waarom de Europese Unie naar aanleiding van de militaire invasie maatregelen heeft opgelegd aan verschillende Russische functionarissen, waaronder de Russische president Poetin, minister van Buitenlandse Zaken Sergei Lavrov, minister van Defensie Sergei Shoigu en meerdere oligarchen.¹⁰ De EU heeft ook maatregelen opgelegd aan 336 leden van de Russische Doema, het lagerhuis van het Russische parlement, voor hun steun aan een resolutie waarin president Poetin werd verzocht de separatistische regio's in Oost-Oekraïne als onafhankelijke staten te erkennen.¹¹

4. De tegoeden van 1499 natuurlijke personen werden ingevolge Raadsbesluit 2014/145/GBVB en Verordening (EU) nr. 269/2014 bevroren. Nog eens 209 rechtspersonen staan op de lijst. In de Europese Unie alleen werden er tegoeden bevroren ten belope van 21,5 miljard euro.¹² In de Unie en de G7 landen samen zijn er momenteel voor een bedrag van 300 miljard euro tegoeden bevroren van de Russische Centrale Bank.¹³ Het zijn astronomische bedragen: de omvang van de bevroeringsmaatregelen mag niet onderschat worden.

5. De gevolgen van een bevroering van hun tegoeden zijn voor deze personen immens. De bevroeringsmaatregelen zijn bedoeld als dwangmiddelen ter preventie.¹⁴ Het zijn geen strafrechtelijke sancties, dus ze gaan niet gepaard met een gerechtelijke veroordeling. Dit neemt echter niet weg dat ze een erg verregaande impact kunnen hebben, waardoor de effecten soms vergelijkbaar zijn met die van een strafrechtelijke sanctie.¹⁵ Deze masterscriptie is een *case study* van de huidige bevroeringsmaatregelen naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne, die evalueert of er effectief voldoende rechtsbescherming geboden wordt aan personen wiens tegoeden worden bevroren. De verhouding tussen bevroeringsmaatregelen en verschillende rechten, zowel materieel als procedureel, wordt onderzocht. Meer specifiek wordt er gekeken naar de bevroeringsmaatregelen en de effecten daarvan op het eigendomsrecht, het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en de rechten van verdediging. Overweging 6 van de Verordening stelt dat de toepassing van de maatregelen verenigbaar is met de mensenrechten en de beginselen van het Handvest van de Grondrechten van de EU, maar in hoeverre is dat echt het geval? Individuele beperkende maatregelen lijken in theorie een rechtvaardig alternatief te zijn voor algemeen inwerkende maatregelen zoals embargo's, maar de concrete toepassing is niet eenvoudig. Er moet een juiste balans worden gezocht tussen individuele mensenrechten en het algemeen belang, zoals de internationale vrede en veiligheid.

⁹ A. TOSTENSEN en B. BULL, "Are Smart Sanctions Feasible," *World Polit.* 2002, afl. 3, (387) 373-404.

¹⁰ C. WELT, "Russia's Invasion of Ukraine: Overview of U.S. en Allied Responses", *CRS* 2022, IN11869, 3.

¹¹ *Ibid.*

¹² RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/ (consultatie 15 mei 2023).

¹³ *Ibid.*

¹⁴ N. HADASSA, "Preventive Deprivations of Liberty: Asset Freezes and Travel Bans," *Crim. Law. Philos.* 2015, afl. 3, 521-522.

¹⁵ *Ibid.*, 522.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft zich al meerdere keren uitgesproken over de manier waarop deze onderscheiden belangen afgewogen dienen te worden.¹⁶

6. Het Hof van Justitie heeft zich wat betreft de beperkende maatregelen naar aanleiding van deze oorlog nog maar beperkt uitgesproken. Op het ogenblik van de redactie van deze masterscriptie zijn er veel zaken aanhangig bij het Gerecht van Eerste Aanleg, zowel ten gronde als voor voorlopige maatregelen. Er zijn ook al uitspraken geweest, maar het merendeel daarvan werd nog niet gepubliceerd. Een interessante gepubliceerde uitspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg hieromtrent is alvast de zaak RT France tegen de Raad.¹⁷ De zaak had betrekking op een tijdelijk uitzendverbod van een mediakanaal en niet op bevrozingsmaatregelen, maar het blijft relevant gezien de schending van de rechten van verdediging werd aangevoerd en het al een idee geeft van de manier waarop het Gerecht hieraan invulling geeft in het licht van de huidige oorlog. Specifiek wat betreft de bevrozingsmaatregelen is het dus vooralsnog gokken naar het oordeel van het Hof van Justitie. In afwachting daarvan geeft deze masterscriptie een helder overzicht van de relevante rechtspraak ter zake en worden de mogelijke pijnpunten in het huidige regelgevend kader aangeduid.

Afdeling II. Methodologie

1. Onderzoeksvragen

7. Deze masterscriptie beantwoordt de volgende centrale onderzoeksvraag: "Hoe kan effectieve mensenrechtenbescherming tegen bevrozingsmaatregelen van de Europese Unie in het kader van de oorlog in Oekraïne verzekerd worden?"

Om deze centrale onderzoeksvraag te beantwoorden moeten eerst vier subonderzoeksvragen worden beantwoord:

- (i) Wat is het juridisch kader dat betrekking heeft op de individuele beperkende maatregelen, in het bijzonder de bevrozingsmaatregelen (hoofdstuk II)?
- (ii) Hoe verhouden de bevrozingsmaatregelen zich tot de mensenrechten, in het bijzonder het eigendomsrecht, het recht op eerbiediging van een privé-, familie- en gezinsleven, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en de rechten van verdediging ? (hoofdstuk III)
- (iii) In welke rechtsbescherming voorziet de Europese Unie met betrekking tot bevrozingsmaatregelen? (hoofdstuk IV)
- (iv) Maakt het bestaand juridisch kader het daadwerkelijk mogelijk mensenrechtenschendingen te vermijden? (hoofdstuk V)

¹⁶ L. PANTALEO, "Sanctions Cases in the European Courts" in P. EDEN en M. HAPPOLD (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 175.

¹⁷ Ger. EU 27 juli 2022, T-125/22, RT France/Raad, ECLI:EU:T:2022:483.

2. Onderzoeksmethode

8. Het onderzoek is een monodisciplinair, traditioneel rechtswetenschappelijk onderzoek.¹⁸ Voor deze masterscriptie is vooral Europese wetgeving, rechtspraak en rechtsleer van belang. Verder is het onderzoek juridisch-evaluerend, aangezien er door middel van rechtspraak van het Hof van Justitie geëvalueerd wordt op welke vlakken de bevroeringsmaatregelen mogelijk strijdig zijn met verschillende mensenrechten en in welke mate er daarvoor een effectieve rechtsbescherming voorhanden is. Ten slotte is de masterscriptie ook aanbevelend, omdat er concreet bekeken wordt welke praktische opties er zijn om de huidige bevroeringsmaatregelen maximaal te laten overeenstemmen met individuele mensenrechten.

9. Het onderzoek richt zich specifiek op de bevroering van tegoeden. Daarom begint hoofdstuk II met een uiteenzetting van het bestaand juridisch kader hieromtrent. Hoofdstuk III onderzoekt hoe deze bevroeringsmaatregelen interageren met verschillende materiële en procedurele mensenrechten. Het recht op eigendom, het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en de rechten van verdediging worden geanalyseerd in het licht van het Handvest van de Grondrechten van de EU, middels een analyse van rechtspraak van het Hof van Justitie. Hoofdstuk IV peilt naar de mate waarin de EU voorziet in rechtsbescherming voor personen wiens tegoeden werden bevroren, waarna hoofdstuk V uiteindelijk evalueert of de huidige maatregelen in overeenstemming zijn met de mensenrechten en hiertoe enkele aanbevelingen doet.

3. Relevantie

10. De masterscriptie geeft een overzicht van de relevante rechtspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg en het Hof van Justitie met betrekking tot de verhouding van mensenrechten tot bevroeringsmaatregelen, om op die manier te analyseren of de huidige bevroeringsmaatregelen naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne legitiem zijn vanuit mensenrechtelijk perspectief. Bijlage I van Verordening (EU) nr. 269/2014 bevat een lijst met meer dan 1000 personen waarvan de tegoeden bevroren werden. Zij worden door de bevroeringsmaatregelen dagelijks in hun persoonlijke levenssfeer geraakt. Daar komt bij dat meer dan 100 personen al bijna 10 jaar op de lijst staan, hetgeen vragen oproept bij de tijdelijke aard van bevroeringsmaatregelen. De Europese Unie promoot mensenrechten actief binnen het GBVB.¹⁹ Het is dan ook vanzelfsprekend dat de Unie bij het opleggen van individuele beperkende maatregelen voldoende aandacht besteedt aan individuele mensenrechtenbescherming, hetgeen door deze masterscriptie wordt onderzocht.

¹⁸ L. KESTEMONT, P. SCHOUKENS, K. HENDRICKX en E. TERRY, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2017, 42.

¹⁹ Y. PETIT, "Le respect des droits fondamentaux et le processus décisionnel: vers une mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne" in L. POTVIN-SOLIS (ed.), *Politiques de l'Union européenne et droits fondamentaux*, Brussel, Bruylant, 2017, (27) 31-33.

4. Beperkingen

11. Dit onderzoek beperkt zich tot individuele beperkende maatregelen opgelegd door de Europese Unie op de autonome sanctielijst, meer bepaald de bevrozingsmaatregelen. Het gaat dus om regionale sancties met een individuele strekking. De inreisbeperkingen worden buiten beschouwing gelaten.

Hoofdstuk II. Individuele beperkende maatregelen

12. De Europese Unie legt tal van beperkende maatregelen op naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne. Dit hoofdstuk beschrijft in afdeling I de evolutie van algemeen beperkende maatregelen naar beperkende maatregelen die zich specifiek op een bepaalde persoon richten: de individuele beperkende maatregelen. Binnen de individuele beperkende maatregelen wordt er vaak geopteerd voor bevroeringsmaatregelen. De tegoeden en economische middelen van de getroffen personen worden in dat geval bevroren. Het toepassingsgebied van de bevroeringsmaatregelen die momenteel van kracht zijn voor een groot aantal Russische individuen wordt uitvoerig besproken in afdeling II. Vervolgens volgt er een overzicht van de procedure die voorafgaat aan een besluit tot plaatsing op de lijst. Ten slotte wordt toegelicht hoe de implementatie en de handhaving verlopen.

Afdeling I. Evolutie

13. In het midden van de jaren negentig ontstond er commotie rond de negatieve gevolgen van algemene beperkende maatregelen voor de burgerbevolking. De embargo's in Irak zorgden voor een onmiskenbare illustratie van deze ongewenste humanitaire effecten. De zoektocht naar een verfijning van het sanctie-instrument begon.²⁰ Op verzoek van de Subcommissie voor de Promotie en Bescherming van Mensenrechten van de Verenigde Naties stelde prof. dr. Marc Bossuyt een rapport op met betrekking tot de negatieve gevolgen van economische sancties voor de mensenrechten.²¹ Bossuyt kwam tot de conclusie dat er te weinig rekening werd gehouden met de negatieve gevolgen van algemeen inwerkende sancties voor de burgerbevolking.²² Hij ijverde voor het gebruik van zogenaamde 'slimme' sancties in de toekomst: individuele beperkende maatregelen. Algemene maatregelen zijn immers vaak een bot instrument wegens de onbedoelde gevolgen die ze met zich meebrengen. Individuele beperkende maatregelen zouden dit probleem verhelpen.²³ Deze maatregelen hebben een directe impact op de persoonlijke situatie van zij die verantwoordelijk zijn voor een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. Een terugslag op de burgerbevolking zou op die manier vermeden kunnen worden.²⁴ De voormalige secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, stelde wat dat betreft in zijn Millennium Rapport het volgende:

²⁰ C. PORTELA, "Are European Union sanctions targeted?", *Camb. Rev. Int. Aff.* 2016, afl. 29(3), 912.

²¹ M. BOSSUYT, The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights (21 juni 2000), *UN Doc E/CN.4/Sub.2/2000/33* (2000); L. DE SMET, "Economische sancties en hun impact op mensenrechten: het rapport Bossuyt en zijn follow-up", *RW* 2000-01, 1393.

²² L. DE SMET, "Economische sancties en hun impact op mensenrechten: het rapport Bossuyt en zijn follow-up", *RW* 2000-01, 1398.

²³ C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Brussel, Bruylant, 2014, 445.

²⁴ J. M. FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 131-132.

“Wanneer krachtige en uitgebreide economische sancties tegen autoritaire regimes worden genomen, doet zich een ander probleem voor.” Dan zijn het gewoonlijk de mensen die lijden, en niet de politieke elites wier gedrag de sancties in eerste instantie heeft uitgelokt. Pervers genoeg profiteren de machthebbers vaak van dergelijke sancties doordat zij de zwarte markt kunnen controleren en ervan kunnen profiteren, en doordat zij de sancties gebruiken als voorwendsel om binnenlandse bronnen van politieke oppositie uit te schakelen.”²⁵

14. In het verleden heerste er de overtuiging dat het opvoeren van economische druk op de burgers zou leiden tot druk op de regering om beleidswijzigingen door te voeren. Deze theorie is achterhaald. Door de jaren heen kwamen er steeds meer bewijzen naar voren voor de inefficiëntie van uitgebreide economische sancties als dwangmiddel.²⁶ Deze redenering is immers afhankelijk van het niveau van democratie binnen de politieke besluitvorming.

15. Waar de politieke besluitvorming niet democratisch is, bestaat er geen mogelijkheid om via druk op de burgerbevolking veranderingen in de regering te bewerkstelligen.²⁷ Indien er voldoende democratische ruimte bestaat, kunnen algemene beperkende maatregelen wel positieve gevolgen hebben. Dit werd geïllustreerd tijdens het apartheidsregime in Zuid-Afrika. In de meeste andere gevallen is het democratisch aspect vaak afwezig en is het gebruik van algemene maatregelen dan ook nefast. De sancties tegen Cuba leidden tot een verkramping van het politieke regime, want onder druk van de sancties transformeerde het Latijns-Amerikaans populisme in marxistisch-leninisme.²⁸ De maatregelen zijn in dergelijke gevallen niet proportioneel met het leed van de burgerbevolking. Daarenboven kan een dergelijk regime ervoor zorgen dat de burgerbevolking zich achter het beleid schaart in weerwil van de buitenlandse staten. De regering kan de maatregelen dan gebruiken tot politiek voordeel: ze kunnen worden aangewend als een zondebok voor maatschappelijke problemen, wat kan leiden tot politiek extremisme.²⁹ Ook dit gebeurde in Cuba, waar de sancties uitgroeiden tot een wapen in handen van Fidel Castro.³⁰

16. Onderzoek toont aan dat financiële beperkende maatregelen alleen meer succes hebben dan handelsbeperkingen alleen of een combinatie van financiële beperkende maatregelen en handelsbeperkingen.³¹ De zwaarte van de maatregelen blijkt bovendien statistisch gezien onbelangrijk te zijn bij het bepalen van hun succes. De duurtijd is daarentegen wel belangrijker: hoe langer de maatregelen van kracht blijven, hoe minder efficiënt ze zijn.

²⁵ Millennium Rapport van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, “We the Peoples”: The Role of the United Nations in the 21st Century, United Nations Department of Public Information, New York, 2000, 50.

²⁶ M. BOSSUYT, The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights (21 juni 2000), *UN Doc E/CN.4/Sub.2/2000/33* (2000), 13-14.

²⁷ L. DE SMET, “Economische sancties en hun impact op mensenrechten: het rapport Bossuyt en zijn follow-up”, *RW 2000-01*, 1397.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ L. LONARDO, “Weapons, humanitarian assistance, sanctions: a legal analysis of the EU’s immediate response to the Russian invasion of Ukraine of 2022”, *Eur. Law. Rev.* 2022, afl. 3, 410.

³⁰ L. DE SMET, “Economische sancties en hun impact op mensenrechten: het rapport Bossuyt en zijn follow-up”, *RW 2000-01*, 1397.

³¹ M. BOSSUYT, The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights (21 juni 2000), *UN Doc E/CN.4/Sub.2/2000/33* (2000), 13.

Daarnaast is er een aanzienlijke toename van efficiëntie zodra de economische elite het doelwit van de maatregelen is.³² Dit is exact wat de Europese Unie beoogt met de individuele beperkende maatregelen die opgelegd worden aan onder andere de Russische oligarchen. Afdeling II bespreekt het toepassingsgebied *ratione personae*, *ratione loci*, *ratione temporis* en *ratione materiae*.

Afdeling II. Bevriezingsmaatregelen

1. Algemeen

17. Bevriezingsmaatregelen hebben betrekking op monetaire kwesties. Het kan in zijn ruimer geheel gaan om het blokkeren van overheidsactiva in het buitenland, het beperken van de toegang tot de financiële markten, het beperken van leningen en kredieten en het beperken van de verkoop van en de handel in onroerend goed in het buitenland.³³ Deze maatregelen kunnen algemeen van aard zijn, waarbij staten alle financiële middelen of activa binnen hun rechtsgebied die toebehoren aan een gesanctioneerde staat of de overdracht van deze middelen of activa aan partijen in die staat of die handelen namens die staat moeten verbieden. Ze kunnen echter ook gericht zijn: door middel van individuele beperkende maatregelen kunnen de persoonlijke financiële middelen en activa van belangrijke individuen die banden hebben met de gesanctioneerde staat worden bevroren. We spreken dan van bevroeringsmaatregelen. Er wordt in dat geval geen toegang verleend aan contanten, bankdeposito's en aandelen binnen de Europese Unie. Deze tegoeden mogen ook niet worden verplaatst. Onroerend goed dat toebehoort aan de gesanctioneerde individuen of bedrijven kan tegelijkertijd ook niet verkocht of verhuurd worden.³⁴

18. Het bevroeren van tegoeden is volgens de Raad een manier om onbedoelde gevolgen voor personen die niet tot de doelgroep behoren zo veel mogelijk te vermijden. Dit werd uiteengezet in de "fundamentele beginselen voor het gebruik van restrictieve maatregelen" van 7 juni 2004.³⁵ In de zaak Kadi en Al Barakaat International Foundation in 2008 stelde het Hof van Justitie dat het doel van bevroeringsmaatregelen het verhinderen is van de toegang tot economische of financiële middelen, ongeacht de aard ervan, die gebruikt zouden kunnen worden voor het ondersteunen van de geviseerde activiteiten.³⁶ Dit komt tot uiting in de sanctieverordeningen die bevroeringsmaatregelen ruim formuleren.³⁷ Het Hof van Justitie vult die reikwijdte ook consequent ruim in, zoals hieronder verder toegelicht zal worden.

³² M. BOSSUYT, *The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights* (21 juni 2000), *UN Doc E/CN.4/Sub.2/2000/33* (2000), 13.

³³ J. M. FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 120.

³⁴ A. MASAHIKO, *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Londen, Routledge, 2020, 241.

³⁵ Nota I/A-punt Raad (EU) betreffende fundamentele beginselen voor het gebruik van restrictieve maatregelen (sancties), 7 juni 2004, 10198/1/04 REV 1.

³⁶ HvJ 3 september 2008, C-402/05 P en C-415/05 P, Kadi en Al Barakaat International Foundation, EU:C:2008:461, nr. 169.

³⁷ L. TRUYENS en G. CROISANT, "EU-sancties en beperkende maatregelen: un premier aperçu (approfondi)", *RDC* 2022, afl. 8, 988-989.

2. Toepassingsgebied *ratione personae*

19. Verordening 269/2014 van de Raad van de Europese Unie van 17 maart 2014 legt individuele beperkende maatregelen in de vorm van bevroingsmaatregelen op aan meer dan duizend personen naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne. Volgens artikel 3 van Verordening (EU) nr. 269/2014 zijn ze verantwoordelijk voor, verlenen ze steun of geven ze uitvoering aan "acties of beleidsmaatregelen die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne of de stabiliteit of veiligheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen". Dit omvat onder meer personen die betrokken zijn bij het besluit van de Russische regering om de regio's Donetsk en Luhansk te erkennen, leden van de bestuurs- en toezichtsorganen van VEB.RF, VTB Bank, Promsvyazbank, Rosneft en Transneft en aandeelhouders van Alfa Bank, personen die ervan worden beschuldigd betrokken te zijn bij economische sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten voor de Russische regering vormen waaronder de eigenaar van Nafta Moskou, aandeelhouders van Alfa Bank en Evraz en een lid van de directie van EuroChem Group AG.³⁸ Er wordt in artikel 1 van het Besluit van de Raad (EU) nr. 2022/331 daarnaast specifiek verwezen naar de oligarchen door te stellen dat een opname op de lijst ook kan gebeuren indien het gaat om vooraanstaande zakenlieden betrokken bij economische sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten vormen voor de Russische regering. Ook de leden van de Staatsdoema die de regeringsbesluiten van de vriendschapsverdragen met Donetsk en Loehansk hebben geratificeerd werden overeenkomstig de Besluiten van de Raad nr. 2022/331 en nr. 2022/226 opgenomen op de lijst.

3. Toepassingsgebied *ratione loci*

20. Het territoriale toepassingsgebied wordt omschreven in art. 17 van de Verordening van de Raad (EU) nr. 269/2014. Het veronderstelt op één of andere manier een link met het grondgebied van de Unie. De bevroingsmaatregelen zijn van toepassing op het grondgebied en in het luchtruim van de Europese Unie, net zoals aan boord van de vlieg- en vaartuigen die onder de vlag van een lidstaat vallen. Ook onderdanen van lidstaten en volgens het recht van een lidstaat erkende of opgerichte rechtspersonen binnen of buiten het grondgebied van de Unie kunnen worden onderworpen aan de bevroingsmaatregelen. Ten slotte gelden de bevroingsmaatregelen ook voor rechtspersonen ten aanzien van alle geheel of gedeeltelijk binnen de Unie verrichte zakelijke transacties.

4. Toepassingsgebied *ratione temporis*

21. Het Raadsbesluit nr. 2014/145/GBVB waarbij de bevroingsmaatregelen worden opgelegd, geldt in beginsel voor 12 maanden, maar in de overeenkomstige Verordening wordt geen einddatum bepaald. Op het moment van redactie van deze masterscriptie dateert de laatste wijziging van het besluit van 15 april 2023. De bevroingsmaatregelen werden volgens artikel 6 van dat Besluit verlengd tot en met 15 september 2023.

³⁸ D. VERMEIREN, "The EU sanctions against Russia and their impact for the financial sector: between a rock and a hard place", *Dr.banc.fin.* 2022, afl. 3, 192.

5. Toepassingsgebied *ratione materiae*

22. Zoals reeds kort vermeld bestaan de bevroeringsmaatregelen uit enerzijds een bevroeringsplicht en anderzijds een bevroeringsverbod, volgend uit respectievelijk artikel 2, paragraaf 1 en artikel 2, paragraaf 2 van Verordening van de Raad (EU) nr. 269/2014.

5. 1. Bevroeringsplicht

23. Om de reikwijdte van de bevroeringsplicht te duiden, is het belangrijk om eerst te kijken naar het voorwerp van de bevroeringsmaatregelen: tegoeden en economische middelen. Tegoeden zijn volgens artikel 1 van de Verordening van de Raad (EU) nr. 269/2014 financiële activa en voordelen van enigerlei aard, zoals contanten, cheques, deposito's bij de bank, saldi op rekeningen of schulden. Ook dividenden of interesten die hieruit voortkomen vallen hieronder. Economische middelen zijn volgens hetzelfde artikel materiële of immateriële activa, roerend of onroerend, die geen tegoeden zijn maar gebruikt kunnen worden om tegoeden, goederen of diensten te verkrijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om onroerend goed waaruit huurinkomsten verkregen worden. Artikel 2, §1 van diezelfde Verordening bepaalt dat deze tegoeden en economische middelen moeten worden bevroren indien ze toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap van de personen op de bewuste lijst in bijlage I. Deze bevroeringsplicht strekt zich bovendien ook uit tot natuurlijke personen of rechtspersonen die hiermee verbonden zijn, maar zelf niet op de lijst staan.

24. Er is dus volgens artikel 1 van de Verordening een verschil tussen het bevroeren van tegoeden en het bevroeren van economische middelen. Tegoeden worden bevroren om te vermijden dat ze overgemaakt of gebruikt worden waardoor het bedrag, de locatie of de eigenaar zou wijzigen. Economische middelen worden bevroren zodat ze niet verhuurd, verkocht of verhuypothekerd kunnen worden. De maatregelen zijn bijzonder extensief, er wordt duidelijk getracht zoveel mogelijk te immobiliseren. Middels een ruime immobilisatie wordt de eigendom van de betrokken tegoeden of economische middelen niet beïnvloed.³⁹ *De iure* gaat het niet om een permanente inbeslagname. *De facto* heeft het wel een gelijkaardige impact, zelfs als er geen verandering van eigenaar of bezitter is. De bevroering kan immers ook slaan op maatregelen die geen goederen aan het vermogen van de geïseerde persoon onttrekken.⁴⁰

25. De bevroering kan tevens gevolgen hebben voor tegoeden of economische middelen die eigendom zijn of in het bezit zijn van een persoon die niet geïseerd wordt, zoals een werkgever, een niet-geplaatste entiteit met een andere rechtspersoonlijkheid of een mede-eigenaar.⁴¹ De niet-aangewezen persoon of entiteit dient toestemming te vragen aan de nationale bevoegde autoriteit om hier toch gebruik van te mogen maken.

³⁹ L. TRUYENS en G. CROISANT, "EU-sancties en beperkende maatregelen: un premier aperçu (approfondi)", *RDC* 2022, afl. 8, 990.

⁴⁰ HvJ 11 november 2021, C-340/20, Bank Sepah/Overseas Financial Limited en Oaktree Finance Limited, ECLI:EU:C:2021:903, nr. 59.

⁴¹ Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22, nr. 35.

Bij mede-eigendom kan een uitonverdeeldheidtredding zich opdringen om aan de gevolgen van een bevrozing van een aandeel te remediëren.⁴² Het kan dus ook zijn dat op deze manier familieleden van de geviseerde personen rechtstreeks geraakt worden door de maatregelen. De Commissie is namelijk van oordeel dat wanneer er gegronde redenen zijn om te geloven dat de tegoeden in feite toebehoren of onder het zeggenschap vallen van de geviseerde persoon, deze bevroren moeten worden, ook al behoren ze op papier toe aan een ander lid van de familie.⁴³

5.2. Verbod op terbeschikkingstelling

26. De bevrozingsplicht gaat gepaard met een verbod op terbeschikkingstelling. Volgens art. 2, §2 van de Verordening van de Raad (EU) nr. 269/2014 is het direct of indirect ter beschikking stellen van tegoeden of economische middelen aan personen of entiteiten op de lijst verboden. Het verbod op terbeschikkingstelling wordt ruim geïnterpreteerd.⁴⁴ Een terbeschikkingstelling is indirect wanneer activa gebruikt kunnen worden door een niet-gelijste entiteit die onder zeggenschap staat of eigendom is van een geviseerde persoon.⁴⁵ Het zou anders te gemakkelijk zijn om de bevrozingsmaatregel te omzeilen.⁴⁶ Een schenking, ruil of verkoop waardoor activa ter beschikking gesteld kunnen worden is verboden.⁴⁷ Activa die enkel geschikt zijn voor persoonlijk gebruik of verbruik en dus door geviseerde personen niet aangewend kunnen worden om tegoeden, goederen of diensten te verwerven vallen buiten de werkingssfeer.⁴⁸

Afdeling III. Besluit tot plaatsing op de lijst

27. In het opzicht van de rechtszekerheid en met het oog op de gelijke behandeling van personen en entiteiten in vergelijkbare situaties, is het belangrijk dat bevrozingsmaatregelen volgens uniforme procedures opgelegd, gehandhaafd en herzien worden.⁴⁹ Ingevolge artikel 14 van de Verordening van de Raad (EU) nr. 269/2014 is het aan de Raad om te beslissen de tegoeden van een individu te bevroren. De beperkende maatregelen worden in het kader van het GBVB overeenkomstig artikel 29 VEU vastgelegd in Raadsbesluiten. De aannemingsprocedure begint met een voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. De Raad wordt vervolgens door verschillende instanties geadviseerd. De Groep Oost-Europa en Centraal-Azië (COEST) bestudeert als voorbereidende instantie van de Raad alle aspecten van de betrekkingen en de samenwerking tussen de EU en landen in Oost-Europa, waaronder Rusland.⁵⁰

⁴² *Ibid.*, nr. 36.

⁴³ Opinie van de Commissie (EU) van 19 juni 2020 met betrekking tot art. 2 van verordening (EU) nr. 269/2014, C(2020) 4117.

⁴⁴ HvJ 17 januari 2019, C-168/17, nr. 51.

⁴⁵ Opinie van de Commissie (EU) van 19 juni 2020 met betrekking tot art. 2 van verordening (EU) nr. 269/2014, C(2020) 4117.

⁴⁶ HvJ 13 maart 2012, C-380/09 P, Melli Bank plc/Council, ECLI:EU:C:2012:137, nr. 58.

⁴⁷ HvJ 11 oktober 2007, C-117/06, Möllendorf en Möllendorf-Niehuus, EU:C:2007:596, nr. 56.

⁴⁸ Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22, nr. 58.

⁴⁹ A. CIAMPI, "Security Council Targeted Sanctions and Human Rights" in B. FASSBENDER (ed.), *Securing Human Rights? Achievements and challenges of the UN Security Council*, Oxford, Oxford University Press, 2011, (98) 104.

⁵⁰ Bijl. 1 Nota Raad (EU) betreffende de lijst van voorbereidende instanties van de Raad, 12 januari 2022, 5253/22.

Volgens artikel 240 eerste lid VWEU *juncto* artikel 38 VEU bestuderen het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper II) en het Politiek- en Veiligheidscomité het besluit voordat het wordt aangenomen.

28. Artikel 215 VWEU stipuleert dat er daarna een Raadsverordening wordt aangenomen die het Raadsbesluit uitwerkt, de precieze reikwijdte van de maatregelen bepaalt en de details voor de uitvoering vastlegt. De verordening wordt vastgesteld met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen op basis van een gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger en de Commissie. Er volgt tevens een kennisgeving aan het Europees Parlement.

29. Zodra het besluit wordt aangenomen dienen volgens artikel 14 van de Verordening van de Raad (EU) nr. 269/2014 de geviseerde personen in kennis gesteld te worden. Dit kan rechtstreeks, indien het adres bekend is, of bij gebreke daarvan onrechtstreeks, door de publicatie van een kennisgeving. Dit laat de betrokkene toe opmerkingen te kunnen indienen. Indien er effectief opmerkingen worden ingediend of indien er nieuw bewijsmateriaal wordt overgemaakt dat zodanig substantieel is, moet de Raad zijn besluit evalueren en de betrokkene opnieuw van het resultaat in kennis stellen. Indien de lidstaten zelf wat dat betreft over relevante informatie beschikken, zijn zij krachtens EU-recht verplicht tot het delen hiervan.⁵¹ In het geval dat een bevoegde autoriteit van een lidstaat bijvoorbeeld over informatie beschikt dat een niet op de lijst geplaatste rechtspersoon eigenlijk in het bezit is of onder zeggenschap staat van een persoon die wel op de lijst staat, dient dit gecommuniceerd te worden met de andere lidstaten en met de Commissie. Dit geldt ook voor informatie van een andere aard die van invloed kan zijn op de doeltreffende handhaving van het verbod op terbeschikkingstelling van tegoeden bij bevroeringsmaatregelen.

30. Deze meldingsplicht aan de Commissie situeert zich niet alleen op supranationaal niveau.⁵² Ook op nationaal niveau, indien een bepaalde economische actor, zoals bijvoorbeeld een bank, zou beseffen dat een niet op de lijst geplaatste rechtspersoon in feite het bezit is van of onder zeggenschap staat van een geplaatste persoon, dient deze dit te communiceren met de bevoegde autoriteit van de lidstaat. Deze nationale meldingsplicht geldt onverminderd de voorschriften inzake rapportage, vertrouwelijkheid en beroepsgeheim. Tegelijkertijd dient ook de Commissie verwittigd te worden. Dit kan rechtstreeks of onrechtstreeks, via de lidstaat.⁵³ Waar mogelijk is het dan ook aan de lidstaat om ingevolge een dergelijke melding een voorstel tot plaatsing op de lijst van de betrokken rechtspersoon te formuleren.⁵⁴

⁵¹ *Ibid.*, nr. 55g.

⁵² *Ibid.*, nr. 55h.

⁵³ Nota I/A-punt Raad (EU) betreffende richtsnoeren inzake sancties - actualisering, 4 mei 2018, 5664/18, nr. 55h.

⁵⁴ *Ibid.*, nr. 55i.

31. Het is belangrijk dat de lijst van beoogde personen in het kader van de individuele beperkende maatregelen de grondrechten als bepaald in het VEU eerbiedigen.⁵⁵ De procedure die resulteert in een plaatsing op de lijst moet dan ook bijzonder veel aandacht hebben voor de rechten van verdediging en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals ook verder toegelicht wordt in afdeling II, respectievelijk afdeling III van hoofdstuk III. Een manier waarop hieraan kan worden bijgedragen is door de criteria voor een plaatsing helder te formuleren. Bij het bepalen welke personen op de lijst komen dienen die criteria duidelijk te zijn en op elk specifiek geval toegesneden.⁵⁶ Voorstellen voor een plaatsing op de lijst moeten tevens voorzien in een nauwkeurige motivering, dus de juistheid van identificatiegegevens is van cruciaal belang.⁵⁷ Het risico bestaat namelijk dat de tegoeden van een persoon worden bevroren die eigenlijk niet op de lijst staat, louter omdat zijn identificatiegegevens overeenstemmen met de geviseerde persoon. Een ondubbelzinnige identificatie is belangrijk. Het is in dat opzicht aan de lidstaten en aan de Commissie om te verzekeren dat hun bevindingen inzake mogelijke identiteitsverwisselingen actueel zijn. Hiertoe worden enkele aanbevelingen gedaan in de "beste praktijken".⁵⁸

32. Substantieel moeten de individuele en specifieke redenen voor plaatsing op de lijst vermeld worden. Waarom voldoet de betrokken persoon aan de vooropgestelde criteria? De definitieve redenen voor plaatsing op de lijst worden door de Groep RELEX (zie *infra*, "implementatie en handhaving") vastgesteld.⁵⁹ De Groep RELEX zorgt ervoor dat de lijsten juridisch correct en onderbouwd zijn. In Bijlage I bij Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad worden respectievelijk de naam, overige identificatiegegevens, de redenen tot plaatsing en de datum van plaatsing opgesomd in afzonderlijke kolommen (zie figuur 1 in bijlage).⁶⁰

33. Er zijn verschillende redenen waarom iemand op de lijst kan worden geplaatst, maar de criteria zijn vaag. Volgens artikel 3 van de Verordening van de Raad (EU) nr. 269/2014 gaat het om natuurlijke personen die verantwoordelijk zijn voor, steun verlenen aan of uitvoering geven aan beleid dat de territoriale integriteit, soevereiniteit, stabiliteit, veiligheid of onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnt of bedreigt. Ook zij die de werkzaamheden van internationale organisaties in Oekraïne belemmeren of dergelijke acties materieel of financieel ondersteunen kunnen op de lijst geplaatst worden. Het is niet duidelijk welke acties gekwalificeerd worden als "steun verlenen aan" of "uitvoering geven aan beleid". Enkele criteria zijn specifiek, zoals personen op de Krim of in Sebastopol die voordeel halen uit eigendom dat in strijd met het Oekraïense recht werd overgedragen. Ook zakenlieden of rechtspersonen die betrokken zijn bij economische sectoren die een belangrijke bron van inkomsten vormen voor de Russische regering kunnen op de lijst geplaatst worden, gelet op de verantwoordelijkheid van die regering voor de destabilisatie van Oekraïne. Het moge duidelijk zijn dat die criteria heel wat aan de verbeelding overlaten.

⁵⁵ *Ibid.*, nr. 15.

⁵⁶ *Ibid.*, nr. 16.

⁵⁷ *Ibid.*, nr. 20.

⁵⁸ Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22.

⁵⁹ Bijl. 1 bij Nota I/A-punt Raad (EU) betreffende richtsnoeren inzake sancties - actualisering, 4 mei 2018, 5664/18, nrs. 8-10.

⁶⁰ Bijl. 1 bij Nota I/A-punt Raad (EU) betreffende richtsnoeren inzake sancties - actualisering, 4 mei 2018, 5664/18, nr. 5.

Met enige creativiteit van de Raad kunnen de voorwaarden erg flexibel ingevuld worden. Het toepassingsgebied van de Verordening is door die grote appreciatiemarge erg ruim. Vanuit mensenrechtelijk perspectief kan hier heel wat op aangemerkt worden. Dit komt aan bod in hoofdstuk V, afdeling I.

Afdeling IV. Implementatie en handhaving

1. Toezicht door de Europese Unie: RELEX, REPO en Freeze and Seize Task Force

34. De doeltreffendheid van de bevroeringsmaatregelen is afhankelijk van een strikte implementatie en handhaving in alle lidstaten.⁶¹ In 2004 werd een specifiek Raadsorgaan ingesteld dat hierop toeziet: de Groep raden buitenlandse betrekkingen in sanctiessamenstelling, oftewel "RELEX/sancties".⁶² De Groep vergadert regelmatig om ervaringen uit te wisselen en de beste praktijken voor implementatie en handhaving te ontwikkelen.

35. Specifiek naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne werd er door de Europese Commissie en de G7-landen bovendien een speciale eenheid opgezet om een zo vlot mogelijke internationale samenwerking te garanderen bij de bevroering van tegoeden: the Russian Elites, Proxies and Oligarchs Task Force, oftewel 'REPO'.⁶³ REPO werkt samen met de privésector om de tenuitvoerlegging van de bevroeringsmaatregelen te bevorderen. Financiële instellingen zoals banken, die bepaalde regelgeving inzake witwassen en de financiering van terrorisme moeten naleven, helpen bij het identificeren en immobiliseren van tegoeden waarop de bevroeringsmaatregelen van toepassing zijn.⁶⁴

36. REPO werkt nauw samen met de Freeze and Seize Task Force.⁶⁵ De Freeze and Seize Task Force is een speciale eenheid die de coördinatie van bevroeringsmaatregelen op EU-niveau organiseert. De eenheid bestaat uit de Europese Commissie, een nationaal aanspreekpunt per lidstaat, Eurojust, Europol en enkele andere EU agentschappen. De Commissie houdt toezicht op het strategische luik, terwijl Eurojust en Europol het operationele luik in de gaten houden.⁶⁶

⁶¹ Nota I/A-punt Raad (EU) betreffende richtsnoeren inzake sancties - actualisering, 4 mei 2018, 5664/18, nr. 94.

⁶² Nota I/A-punt Raad (EU) betreffende toezicht op en evaluatie van restrictieve maatregelen (sancties) in het kader van het GBVB - Invoering van een "sanctie-samenstelling" van de Groep raden buitenlandse betrekkingen (RELEX/sancties), 22 januari 2004, 5603/04.

⁶³ Verklaring (COM) met betrekking tot de Russian Elites, Proxies, and Oligarchs Task Force door de Europese Commissie, de Verenigde Staten, Australië, Canada, Frankrijk, Duitsland, Italië, Japan en het Verenigd Koninkrijk, 17 maart 2022, STATEMENT/22/1850.

⁶⁴ Verklaring (COM) met betrekking tot de Russian Elites, Proxies, and Oligarchs Task Force, 29 juni 2022, STATEMENT/22/4232.

⁶⁵ Persbericht (COM) met betrekking tot het handhaven van sancties tegen gelijstte Russische en Wit-Russische oligarchen: "Freeze and Seize" Task Force van de Commissie gaat nauwer samenwerken met internationale partners, 17 maart 2022, IP/22/1828.

⁶⁶ *Ibid.*

2. Uitvoering van de bevroeringsmaatregelen in België

37. De bevroeringsmaatregelen zijn in België rechtstreeks van toepassing vanwege de rechtstreekse werking van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad, zoals nog eens benadrukt door artikel 18, tweede lid. Het is aan de lidstaten van de EU om de maatregelen uit te voeren.⁶⁷ In België wordt dit gedaan door de wet van 13 mei 2003 inzake de tenuitvoerlegging van de beperkende maatregelen. Artikel 2 verleent de bevoegdheid aan de Koning om de noodzakelijke maatregelen ter uitvoering te nemen. Volgens artikel 7 is de Algemene Administratie van de Thesaurie van de FOD Financiën bevoegd voor de administratieve behandeling en de controle op de naleving.⁶⁸ De handhaving wordt immers door artikel 15 van de Verordening ook aan de lidstaten overgelaten, waardoor de Belgische autoriteiten bevoegd zijn voor de vervolging van inbreuken. De Verordening vereist in die zin enkel dat eventuele sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn en dat er moet worden voorzien in passende maatregelen voor de confiscatie van opbrengsten uit inbreuken. In België zijn inbreuken strafbaar met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en met een boete van €25 tot €25.000, te vermenigvuldigen met de opdecimen. Administratief is er de mogelijkheid tot een geldboete van €250 tot €2.500.000. De wet specificeert het moreel bestanddeel van het misdrijf niet, maar de Verordening stelt in artikel 10 duidelijk dat er geen aansprakelijkheid kan ontstaan voor handelingen waarvan de betrokken personen niet wisten en geen gegronde reden hadden om te vermoeden dat hun acties een inbreuk zouden vormen op de maatregelen.

3. Schending van de beperkende maatregelen als EU-misdrijf

38. Volgens artikel 83 eerste lid VWEU kunnen de Raad en het Europees Parlement minimumvoorschriften aannemen voor de bepaling van strafbare feiten en sancties voor bijzonder zware misdrijven met een grensoverschrijdende dimensie. Op 25 mei 2022 diende de Europese Commissie een voorstel in voor een besluit van de Raad om de schending van beperkende maatregelen van de EU als misdrijf toe te voegen.⁶⁹ De ontwerp tekst van het besluit wordt ter goedkeuring voorgelegd aan het Europees Parlement. Zodra het Parlement dit goedkeurt en de interne procedures van de lidstaten zijn afgerond, kan de Raad het besluit formeel met eenparigheid van stemmen aannemen.⁷⁰ Dit zou bijdragen aan een harmonisatie van strafrechtelijke bepalingen in dat opzicht, gezien het strafrechtelijke aspect nu afhankelijk is van de discretie van de verschillende lidstaten.

⁶⁷ Secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie, "Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of The EU Common Foreign and Security Policy", Doc. 5664/18, 4 mei 2018, nr. 53.

⁶⁸ D. VERMEIREN, "The EU sanctions against Russia and their impact for the financial sector: between a rock and a hard place", *Dr.banc.fin.* 2022, afl. 3, 191.

⁶⁹ Voorstel (Comm.) voor een Besluit van de Raad betreffende de toevoeging van schending van beperkende maatregelen van de Unie aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde vormen van criminaliteit, 25 mei 2022, COM(2022)247 def; Persbericht (Raad) betreffende het aanmerken van de schending van beperkende maatregelen van de Unie als een vorm van criminaliteit die voldoet aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde criteria, 30 juni 2022, 626/22.

⁷⁰ *Ibid.*

Afdeling V. Tussenbesluit

39. Aan het einde van de vorige eeuw kwam er een besef dat algemene beperkende maatregelen te veel repercussie op de burgerbevolking.⁷¹ Onderzoek toonde aan dat er geen mogelijkheid bestond om via druk op de burgers beleidswijzigingen te creëren, zolang er geen democratische politieke besluitvorming was.⁷² Een duidelijke illustratie waren de beperkende maatregelen tegen Cuba en de embargo's tegen Irak.⁷³ Individueel beperkende maatregelen, zoals bevroeringsmaatregelen, zouden een oplossing bieden. Deze maatregelen hebben een directe impact op de persoonlijke situatie van degenen die verantwoordelijk zijn voor de bedreiging van de internationale vrede en veiligheid.⁷⁴

40. De Europese Unie maakt hier bijgevolg gebruik van om onbedoelde gevolgen voor personen die niet tot de doelgroep behoren, te vermijden.⁷⁵ Naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne worden de persoonlijke financiële middelen van belangrijke individuen die banden hebben met de Russische federatie bevroren. Er wordt geen toegang verleend aan contanten, bankdeposito's en aandelen binnen de Unie. De betrokken tegoeden mogen niet worden verplaatst en onroerend goed mag niet verkocht of verhuurd worden.⁷⁶ Het doel hiervan is het verhinderen van toegang tot economische of financiële middelen die gebruikt kunnen worden ter ondersteuning van de oorlog.⁷⁷

41. Het gebruik van bevroeringsmaatregelen maakt een toegespitste aanpak mogelijk om onnodige schade te minimaliseren. Dit is een nobele doelstelling, maar in de praktijk zijn er werkpunten. Het toepassingsgebied van Verordening nr. 269/2014 van de Raad wordt zodanig ruim geformuleerd, dat dit vragen oproept met betrekking tot de verenigbaarheid met de mensenrechten.⁷⁸ Inhoudelijk zorgen de bevroeringsmaatregelen voor spanningen in verhouding tot het recht op eigendom en het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven. Procedureel moeten de maatregelen kritisch bekeken worden wat betreft het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Ook de rechten van verdediging verdienen in dat opzicht de nodige aandacht. Het volgende hoofdstuk analyseert hoe deze verschillende rechten interageren met bevroeringsmaatregelen.

⁷¹ C. PORTELA, "Are European Union sanctions targeted?", *Camb. Rev. Int. Aff.* 2016, afl. 29(3), 912.

⁷² L. DE SMET, "Economische sancties en hun impact op mensenrechten: het rapport Bossuyt en zijn follow-up", *RW* 2000-01, 1397.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ M. BOSSUYT, The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights (21 juni 2000), *UN Doc E/CN.4/Sub.2/2000/33* (2000), 13.

⁷⁵ Nota I/A-punt Raad (EU) betreffende fundamentele beginselen voor het gebruik van restrictieve maatregelen (sancties), 7 juni 2004, 10198/1/04 REV 1.

⁷⁶ A. MASAHIKO, *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Londen, Routledge, 2020, 241.

⁷⁷ HvJ 3 september 2008, C-402/05 P en C-415/05 P, Kadi en Al Barakaat International Foundation, EU:C:2008:461, nr. 169.

⁷⁸ L. TRUYENS en G. CROISANT, "EU-sancties en beperkende maatregelen: un premier aperçu (approfondi)", *RDC* 2022, afl. 8, 988-989.

Hoofdstuk III. De verhouding van bevrozingsmaatregelen tot de mensenrechten

42. De Europese Unie draagt mensenrechten hoog in het vaandel. Mensenrechten behoren samen met de principes van democratie en de rechtsstaat tot de fundamentele waarden van de EU.⁷⁹ Sinds 1950 is het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) van de Raad van Europa het mensenrechteninstrument bij uitstek. De EU is geen lid bij het Verdrag, maar de lidstaten zijn dat allemaal wel. Het EVRM fungeert als minimumnorm voor bescherming van de mensenrechten binnen het Unierecht. Artikel 6 VEU bepaalt uitdrukkelijk dat de mensenrechten in het EVRM samen met de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben algemene beginselen uitmaken van het recht van de Unie. De interne mensenrechtenbescherming van de Unie kwam voornamelijk tot stand dankzij het jurisprudentiële activisme van het Hof van Justitie. Het Hof werd geconfronteerd met zaken waarin economische regelgeving in de balans gegooid werd met mensenrechten.⁸⁰ Op 7 december 2000 erkende het Hof de rechten, vrijheden en beginselen zoals vastgelegd in het Handvest van de Grondrechten van de EU. In één document verzamelde de Europese wetgever alle burgerlijke, politieke, economische en sociale rechten van de Unie-burgers. Het instrument had toen nog geen bindende kracht en was bijgevolg niet juridisch afdwingbaar. Dit veranderde met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in december 2009. Het Handvest kreeg toen dezelfde juridische waarde als de Unieverdragen.⁸¹

43. Ook extern, buiten het EU-stelsel, profileert de EU zich als verdediger en promotor van mensenrechten. In het kader van contacten met derde landen kaart de EU mensenrechten veelvuldig aan.⁸² Het Verdrag van Maastricht richtte in 1992 het GBVB op, waarbinnen de EU beperkende maatregelen kan opleggen aan staten of individuen die onder andere mensenrechten niet respecteren of de internationale veiligheid bedreigen.⁸³ Ironisch genoeg hebben deze maatregelen zelf een weerslag op de mensenrechten van de betrokken personen. Deze spanning tussen de maatregelen en de verschillende mensenrechten, zowel procedureel als materieel, is logisch. De beperkende maatregelen hebben een voorlopig karakter, daar het dwangmiddelen zijn ter preventie.⁸⁴ Er gaat geen gerechtelijke veroordeling aan vooraf gezien het geen strafmaatregelen zijn, maar dit neemt niet weg dat ze in de praktijk zo'n verregaande impact kunnen hebben dat de effecten vergelijkbaar zijn.⁸⁵

⁷⁹ Y. PETIT, "Le respect des droits fondamentaux et le processus décisionnel: vers une mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne" in L. POTVIN-SOLIS (ed.), *Politiques de l'Union européenne et droits fondamentaux*, Brussel, Bruylant, 2017, (27) 31-33.

⁸⁰ S. SMIS, C. JANSSENS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek mensenrechten: de internationale bescherming van de rechten van de mens*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 307.

⁸¹ F. KORENICA, *The EU Accession to the ECHR: between Luxembourg's search for autonomy and Strasbourg's credibility on Human Rights Protection*, New York, Springer, 2015, 57.

⁸² L. LONARDO, *EU Common Foreign and Security Policy after Lisbon*, Cham, Springer International, 2023, 51.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ N. HADASSA, "Preventive Deprivations of Liberty: Asset Freezes and Travel Bans," *Crim. Law. Philos.* 2015, afl. 3, 521-522.

⁸⁵ *Ibid.*

In dit hoofdstuk wordt de verhouding van bevrozingsmaatregelen tot enkele materiële en procedurele rechten besproken: het eigendomsrecht, het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en de rechten van verdediging.

Afdeling I. Het recht op eigendom

44. De bevrozingsmaatregelen werken ontegensprekelijk in op het eigendomsrecht van de geviseerde personen. Het individuele eigendomsrecht is een dwingende norm van internationaal recht.⁸⁶ Op Europees niveau wordt het gewaarborgd door artikel 1 van het eerste Protocol bij het EVRM. De EU voorziet met artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten in een gelijkwaardige bepaling binnen het Unierecht. Overeenkomstig artikel 52, derde lid van het Handvest heeft het recht dezelfde inhoud en reikwijdte zoals gewaarborgd door het eerste protocol bij het EVRM.

45. Het eerste lid van artikel 17 van het Handvest luidt als volgt: *"Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist."*

46. Het artikel verbiedt een willekeurige deprivatie van eigendom en waarborgt een ongestoord genot, ook al wordt die term niet letterlijk gebruikt zoals in artikel 1, eerste Protocol EVRM. Door de mogelijkheid tot beperking te voorzien wordt het meteen duidelijk dat het eigendomsrecht geen absoluut recht is. Op grond van het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van het Unierecht, geldt als voorwaarde voor de rechtmatigheid van dergelijke beperkingen dat ze geschikt en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die worden nagestreefd. Wanneer er een keuze is tussen meerdere geschikte maatregelen, moet ten eerste de maatregel worden gekozen die de minste belasting met zich meebrengt en mogen ten tweede de veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn met het nagestreefde doel.⁸⁷ Er vindt dus een proportionaliteitstoets plaats. Het eigendomsrecht zal met andere woorden in de weegschaal worden gelegd samen met andere belangen die op het spel staan, zoals - in het kader van de oorlog in Oekraïne - het herstel van de vrede en veiligheid.⁸⁸

47. Artikel 52 van het Handvest van de grondrechten bepaalt dat elke beperking bij wet moet zijn voorzien en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moet respecteren.

⁸⁶ N. BERNARD, "Droit de propriété" in F. PICOD en S. VAN DROOGHENBROECK, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Brussel, Bruylant, 2018, 370.

⁸⁷ HvJ 13 november 1990, C-331/88, Fedesa e.a., ECLI:EU:C:1990:391, nr. 13.

⁸⁸ M. HAPPOLD, "Targeted Sanctions and Human Rights" in EDEN, P. (ed.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 94-95.

Zelfs dan is een beperking enkel mogelijk indien dat noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de mensenrechtenbescherming van anderen. Er moet dus aan drie voorwaarden worden voldaan:

1. De beperking moet bij wet voorzien zijn: de betrokken maatregel moet een rechtsgrondslag hebben.⁸⁹
2. Ten tweede moet de beperking gerelateerd zijn aan een doelstelling van algemeen belang, zoals erkend door de Europese Unie.⁹⁰ De doelstellingen die worden nagestreefd in het kader van het GBVB uit art. 21, tweede lid VEU, vallen hier ook onder: de ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten bijvoorbeeld.
3. Ten derde moet de beperking proportioneel zijn. De proportionaliteitstoets is drievoudig: de beperking moet een legitiem doel nastreven, de gebruikte middelen moeten passend of geschikt zijn en de beperking moet noodzakelijk zijn om het doel te bereiken.⁹¹ De essentie van het betrokken recht mag niet worden aangetast.⁹² Bij de keuze tussen verschillende passende maatregelen moet de minst belastende maatregel worden gekozen.⁹³

48. In de zaak Bosphorus in 1996 boog het Hof van Justitie zich al over de verhouding tussen het eigendomsrecht en de toepassing van beperkende maatregelen. De zaak had betrekking op de inbeslagname door de Ierse overheid van een toestel van de Joegoslavische luchtvaartmaatschappij JAT. Dit toestel werd door de Turkse chartermaatschappij Bosphorus geleased. Het Hof van Justitie oordeelde toen dat het eigendomsrecht niet absoluut is en dat het beperkt kan worden voor zover die beperking gerechtvaardigd is uit hoofde van een door de Gemeenschap nagestreefd doel van algemeen belang. Het Hof stelde dat inbeslagname niet onevenredig was gelet op het algemeen belang waartegen de maatregel afgewogen werd, zijnde het beëindigen van de oorlog in Bosnië-Herzegovina.⁹⁴ De toetsing van beperkende maatregelen aan het eigendomsrecht gebeurde dus al eind vorige eeuw en is van onmiskenbaar belang. Toch kan de Bosphorus-jurisprudentie niet onverkort worden toegepast op de bevrozingsmaatregelen. In het geval van de Bosphorus-zaak ging het nog niet om een individuele maatregel, dus de reikwijdte is verschillend. Toch is het opmerkelijk dat het Hof van Justitie toen al oordeelde dat het nagestreefde algemene belang zwaarder woog dan de individuele rechten van zij die nadelige consequenties ondervonden van de maatregelen.⁹⁵ Dit is evenwel een eerder generalistische benadering. Vanuit het oogpunt van de individuele mensenrechtenbescherming was dit arrest onbevredigend. Het Hof van Justitie kwam immers tot die conclusie zonder *in concreto* te hebben getoetst of de beslaglegging geschikt en evenredig was om het nagestreefde doel te bereiken.⁹⁶

⁸⁹ HvJ 1 juli 2010, C-407/08 P, Knauf Gips/Commissie, ECLI:EU:C:2010:389, nr. 91.

⁹⁰ Ger.EU 27 februari 2014, T-256/11, Ahmed Abdelaziz Ezz en anderen/Raad, EU:T:2014:93, nr. 199.

⁹¹ G. SULLIVAN en B. HAYES, *Blacklisted: targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights*, European Center for Constitutional and Human Rights, 2010, <https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/Blacklisted.pdf>, 36.

⁹² HvJ 14 mei 1974, 4-73, Nold/Commissie, ECLI:EU:C:1974:51, nr. 14.

⁹³ HvJ 12 juli 2001, C-189/01, Jippes en anderen, ECLI:EU:C:2001:420, nr. 81.

⁹⁴ HvJ 30 juli 1996, C-85/95, ECLI:EU:C:1996:312, 'Bosphorus', nr. 26.

⁹⁵ M. BULTERMAN, "De financiële strijd tegen het terrorisme en de mensenrechten", *NJCM-bull.* 2002, afl. 7, 846.

⁹⁶ *Ibid.*

49. Ondertussen heeft het Hof van Justitie zich ook uitgesproken over individuele financiële maatregelen, zoals de bevrozing van tegoeden. In de zaak Melli Bank tegen de Raad stelde het Gerecht van Eerste Aanleg dat het eigendomsrecht van verzoeksters inderdaad in aanzienlijke mate beperkt werd, aangezien ze niet over haar tegoeden mocht beschikken. Toch was dit nadeel niet buitensporig in verhouding tot het nagestreefde doel. Slechts een deel van het vermogen van verzoekster werd getroffen en het primaire doel van de handhaving van de internationale vrede en veiligheid werd belangrijker geacht. Dit werd vervolgens bevestigd door de Grote Kamer van het Hof van Justitie.⁹⁷

50. Het feit dat de bevrozingsmaatregel een tijdelijk karakter heeft, maakt dat het argument van een deprivatie van eigendom vaak niet veel kans op slagen heeft. In het geval van een tijdelijke bevrozing zal de afweging tussen het eigendomsrecht enerzijds en de bescherming van de internationale veiligheid anderzijds meestal uitvallen in het voordeel van de internationale veiligheid.⁹⁸ In de verhouding tussen het eigendomsrecht en de bevrozingsmaatregel is de duurtijd van essentieel belang. Bij een langere duur neemt de kans toe dat de maatregel gekwalificeerd kan worden als een deprivatie van eigendom en dus een schending uitmaakt van het eigendomsrecht.⁹⁹ Een belangrijke illustratie hiervan is de zaak Kadi en Al Barakaat van 2008.¹⁰⁰ Deze zaak zal ook in de volgende afdelingen nog uitvoerig besproken worden, daar het tevens op vlak van de procedurele rechten een baanbrekende uitspraak was. Het Gerecht van Eerste Aanleg oordeelde dat de bevrozing van tegoeden geen schending uitmaakte van het eigendomsrecht.¹⁰¹ Het benadrukte dat de bevrozing van tegoeden een conservatoire maatregel is die het eigendomsrecht op de tegoeden en economische middelen niet aantast maar enkel een effect heeft op het gebruik daarvan. De Grote Kamer van het Hof van Justitie was het hier niet mee eens. Het verwijst naar de Bosphorus-jurisprudentie, maar merkt wel op dat het in de zaak Kadi en Al Barakaat gaat om een aanzienlijke beperking gelet op de lange duurtijd van de maatregel, zijnde 7 jaar.¹⁰² De maatregel had daarnaast ook een algemene draagwijdte, waardoor de bevrozing uiteindelijk toch een ongerechtvaardigde beperking van Kadi's eigendomsrecht uitmaakte.¹⁰³ Ook in de zaak Hassan en Ayadi tegen de Raad oordeelt het Hof van Justitie dat het gaat om een ongerechtvaardigde beperking van het eigendomsrecht.¹⁰⁴ Aan Hassan en Ayadi werd geen garantie geboden dat zij hun zaak voor de bevoegde autoriteiten zouden kunnen toelichten, terwijl de maatregelen ook een algemene draagwijdte hadden en dus het eigendomsrecht aanzienlijk beperkten.¹⁰⁵

⁹⁷ HvJ 13 maart 2012, C-380/09 P, Melli Bank plc/Council, ECLI:EU:C:2012:137, nr. 58.

⁹⁸ J. S. VARA, "The Consequences of Kadi: Where the Divergence of Opinion between EU and International Lawyers Lies?", *Eur. Law J.* 2011, afl. 2, 271.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ HvJ 3 september 2008, C-402/05 P en C-415/05 P, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, EU:C:2008:461.

¹⁰¹ Ger.EU 21 september 2005, T-315/01, Yassin Abdullah Kadi/Raad, ECLI:EU:T:2005:332, nrs. 243-251; Ger.EU 21 september 2005, T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation/Raad, ECLI:EU:T:2005:331, nrs. 294-302.

¹⁰² HvJ 3 september 2008, C-402/05 P en C-415/05 P, Kadi en Al Barakaat International Foundation, EU:C:2008:461, nrs. 369-370.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ HvJ 3 december 2009, C-399/06 P en C-403/06 P, Hassan en Ayadi/Raad, ECLI:EU:C:2009:748, nr. 93.

¹⁰⁵ *Ibid.*, nr. 92.

51. Enkele jaren later kwam deze materie opnieuw aan bod in de spraakmakende zaak Ahmed Abdelaziz Ezz en anderen tegen de Raad.¹⁰⁶ De Raad had toen de activa van de verzoeksters bevroren. Hier was het Gerecht van Eerste Aanleg tevens van oordeel dat de beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht van verzoeksters niet onevenredig was. Het Gerecht weegt onder andere de tijdelijke en omkeerbare aard van de maatregelen af en concludeert dat ze daarom geen inbreuk maken op de wezenlijke inhoud van het eigendomsrecht. Verzoeksters voerden bovendien aan dat het verbod op terbeschikkingstelling een onevenredige inmenging zou zijn met het eigendomsrecht.¹⁰⁷ Het Gerecht van Eerste Aanleg maakt daar de opmerking dat het eigendomsrecht niet het recht om eigendom te verwerven omvat.¹⁰⁸ Een schending zou enkel mogelijk zijn indien het bestreden besluit betrekking zou hebben op eigendom van verzoeksters. Eigendom kan zowel bestaande eigendom als vermogenswaarden omvatten, waaronder schuldvorderingen. In die gevallen kunnen verzoeksters stellen dat ze minstens de gewettigde verwachting hebben dat ze het daadwerkelijke genot van een eigendomsrecht zullen verkrijgen. Dat was hier echter niet aan de orde. Deze rechtsopvattingen zijn integraal bevestigd door het Hof van Justitie.¹⁰⁹ De maatregelen duurden niet abnormaal lang zoals bij Kadi en Al Barakaat, waardoor het Hof dus ook in 2014 opnieuw van oordeel was dat het eigendomsrecht niet onredelijk beperkt werd door de bevroering van de tegoeden.

52. In het kader van bevroeringsmaatregelen ten aanzien van Russische individuen naar aanleiding van de annexatie van de Krim was het Gerecht in 2017 nog van oordeel dat het gaat om beschermende maatregelen die niet aan de wezenlijke inhoud van het eigendomsrecht raken. Het eigendomsrecht werd inderdaad beperkt, gezien verzoeker niet kon beschikken over de tegoeden die zich op het grondgebied van de Unie bevonden en hem bovendien geen tegoeden ter beschikking mochten worden gesteld.¹¹⁰ Toch was die beperking niet onevenredig gelet op de tijdelijke aard van de maatregelen.¹¹¹ Het Gerecht bevestigde daarmee de reeds bestaande rechtspraak.

53. Het recht op eigendom is dus niet absoluut en kan op grond van doelstellingen van algemeen belang worden beperkt, mits die beperking in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel en geen afbreuk doet aan de wezenlijke inhoud van de rechten.¹¹² Indien de maatregel een enorm lange duurtijd kent, kan het wel beargumenteerd worden dat er effectief afbreuk wordt gedaan aan de wezenlijke inhoud waardoor er een schending voorhanden is.¹¹³ In het licht van de huidige bevroeringsmaatregelen naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne kunnen hierbij al de nodige vragen worden gesteld. Verschillende Russische individuen zijn al bijna 10 jaar het doelwit van bevroeringsmaatregelen.

¹⁰⁶ Ger.EU 27 februari 2014, T-256/11, Ahmed Abdelaziz Ezz en anderen/Raad, EU:T:2014:93, nrs. 194–212.

¹⁰⁷ Ger.EU 27 februari 2014, T-256/11, Ahmed Abdelaziz Ezz en anderen/Raad, EU:T:2014:93, nr. 210.

¹⁰⁸ *Ibid.*, nr. 212.

¹⁰⁹ HvJ 5 maart 2015, C-220/14 P, Ahmed Abdelaziz Ezz en anderen/Raad, ECLI:EU:C:2015:147.

¹¹⁰ Ger.EU 7 juli 2017, T-215/15, Mykola Yanovych Azarov/Raad, ECLI:EU:T:2017:479, nr. 77.

¹¹¹ *Ibid.*, nr. 87.

¹¹² J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE en T. RAMOPOULOS, *The Law of EU External Relations: Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, New York, Oxford University Press, 2021, 200.

¹¹³ HvJ 3 september 2008, C-402/05 P en C-415/05 P, Kadi en Al Barakaat International Foundation, EU:C:2008:461, nrs. 369-370.

Raadsbesluit nr. 2014/145/GBVB en Verordening (EU) nr. 269/2014 zijn al in werking sinds 17 maart 2014. 132 personen staan al sinds 2014 op de lijst. Het is dus afwachten voor hoe lang de Raad de bevroeringsmaatregelen zal aanhouden, maar het argument dat de gevolgen voor de wezenlijke inhoud van het eigendomsrecht slechts beperkt zijn, snijdt geen hout.

Afdeling II. Recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven

54. Artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de EU waarborgt het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven. De inhoud van deze bepaling correspondeert met hetgeen beschermd wordt in artikel 8 EVRM. Het opleggen van individuele beperkende maatregelen zou, vanwege het stigmatiserende effect ervan, kunnen worden beschouwd als een schending van het privéleven van de geïsoleerde persoon, omdat het zijn of haar reputatie en eer aantast.¹¹⁴ Ook hier zijn beperkingen mogelijk. Ingevolge artikel 52 van het Handvest van de Grondrechten van de EU moet de beperking bij wet voorzien zijn en dient de beperking de wezenlijke inhoud van het recht te vrijwaren.¹¹⁵ De doelstellingen van algemeen belang waartegen dit recht wordt afgewogen omvatten volgens artikel 7 van het Handvest onder andere de de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

55. Het Hof van Justitie haalt in de zaak Commissie tegen Kadi aan dat de betrokken beperkende maatregelen, ondanks hun preventieve aard, een negatieve weerslag hebben ten aanzien van de geïsoleerde personen. Er kan publieke schande of publiek wantrouwen ontstaan.¹¹⁶ Dat was ook het standpunt van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties in de zaak Sayadi en Vinck. Nabil Sayadi en Patricia Vinck werkten samen voor de Europese afdeling van een Amerikaanse NGO die door de VN werd gesanctioneerd. Na de inleiding van een strafrechtelijk onderzoek tegen het koppel werden hun namen op verzoek van België op een lijst geplaatst die werd opgesteld door het Sanctiecomité. Hun financiële tegoeden werden bevroren en ze kregen een internationaal reisverbod opgelegd. Ze kregen geen toegang tot informatie voor hun opname op de lijst.¹¹⁷ Sayadi en Vinck voerden toen de schending van verschillende artikelen van het IVBPR aan voor het Mensenrechtencomité. Wat betreft het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven gaf het Mensenrechtencomité aan dat de volledige contactgegevens van Sayadi en Vinck voor iedereen toegankelijk werden door hun opname in de lijst. Het Mensenrechtencomité stelde dat de verspreiding van persoonlijke informatie een aantasting vormt van de eer en reputatie van de betrokken personen, gelet op de negatieve associatie die mogelijk voorkomt tussen de namen op de sanctieverordening en de titel daarvan.¹¹⁸

¹¹⁴ HvJ 18 juli 2013, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, Europese Commissie en anderen/Yassin Abdullah Kadi, ECLI:EU:C:2013:518, nr. 132.

¹¹⁵ HvJ 1 juli 2010, C-407/08 P, Knauf Gips/Commissie, ECLI:EU:C:2010:389, nr. 91; HvJ 14 mei 1974, 4-73, Nold/Commissie, ECLI:EU:C:1974:51, nr. 14.

¹¹⁶ HvJ 18 juli 2013, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, Europese Commissie en anderen/Yassin Abdullah Kadi, ECLI:EU:C:2013:518, nr. 132.

¹¹⁷ M. MILANOVIĆ, "The Human Rights Committee's Views in Sayadi v. Belgium: A Missed Opportunity", *GoJIL* 2009, afl. 3, 521.

¹¹⁸ Special Rapporteur's rule 97 decision (22 oktober 2008), *U.N. Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006* (2008).

Dit was volgens het Mensenrechtencomité problematisch in het licht van artikel 17 van het IVBPR, de tegenhanger van artikel 7 van het Handvest van de grondrechten in de internationale rechtsorde.¹¹⁹

56. Deze conclusie van het Mensenrechtencomité is enigszins opmerkelijk, want in 2002 oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat instellingen en personen die louter op een sanctielijst werden geplaatst, maar tegen wie geen daadwerkelijke maatregelen zijn genomen, niet kunnen worden aangemerkt als slachtoffers van een schending van art. 8 EVRM.¹²⁰ De associatie zou in het geval van een loutere opname op de lijst te zwak zijn:

“le seul fait que deux des requérants figurent dans la liste à laquelle il est fait référence dans cette disposition en tant que « groupes ou entités impliqués dans des actes de terrorisme » peut être gênant, mais constitue un lien beaucoup trop ténu pour justifier l’application de la Convention. En effet, la référence en question, limitée à l’article 4 de la position commune, n’équivaut pas à la mise en accusation des « groupes ou entités » visés et encore moins à l’établissement de leur culpabilité.”¹²¹

57. Dat er in de zaak Sayadi en Vinck een schending voorhanden was, heeft volgens Happold ook hier vooral te maken met het feit dat Sayadi en Vinck al 5 jaar op de sanctielijst stonden. België had daarenboven ook tevergeefs getracht hen te laten schrappen. De plaatsing en de bijbehorende negatieve publiciteit zijn mogelijks enkel een schending indien een op de lijst geplaatste persoon niet binnen een redelijke termijn in rechte kan opkomen tegen het besluit tot plaatsing.¹²²

58. Het recht op eerbiediging van het privé, familie- en gezinsleven is als materieel recht ook niet absoluut. Een beperking dient te worden afgewogen tegen bepaalde doelstellingen van algemeen belang en mag geen afbreuk doen aan de wezenlijke inhoud van het recht. Dit neemt niet weg dat er nooit sprake kan zijn van een schending. Alhoewel een schending van het privéleven in het arrest Commissie tegen Kadi niet werd aangevoerd, gaf het Hof van Justitie hier zelf toe dat de betrokken maatregelen een grote negatieve weerslag kunnen hebben op het privéleven van de geviseerde personen. Het is hierdoor mogelijk dat er publieke schande of publiek wantrouwen wordt opgewekt.¹²³ Het valt aldus niet uit te sluiten dat de bevrozingsmaatregelen een onevenredige inmenging kunnen uitmaken van artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten. De duurtijd kan opnieuw wel een belangrijke factor zijn, net als het bestaan van een effectieve rechtsbescherming.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ EHRM 23 mei 2002, nr. 56672/00, 'Segi e.a. en Gestoras Pro-Amnistia e.a. t. 15 lidstaten van de Europese Unie'.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² M. HAPPOLD, "Targeted Sanctions and Human Rights" in P. EDEN (ed.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 99.

¹²³ HvJ 18 juli 2013, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, Europese Commissie en anderen/Yassin Abdullah Kadi, ECLI:EU:C:2013:518, nr. 132.

Afdeling III. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte

59. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht wordt gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de EU.

“Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden. Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen. Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.”

60. Het eerste deel is gebaseerd op artikel 13 EVRM, waarin het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie verzekerd wordt. Het tweede deel correspondeert met artikel 6, lid 1 EVRM, dat voorziet in een recht op een eerlijke en openbare behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat door de wet is ingesteld.

61. De geïndiceerde persoon moet zich dus niet alleen tot de rechter kunnen wenden, maar moet ook het vooruitzicht hebben van effectief herstel. De voorziening in rechte moet effectief zijn opdat het een ware mensenrechtelijke waarborg kan bieden. Enkele criteria zijn relevant om te beoordelen of er sprake is van een effectief herstel, waaronder de toegankelijkheid van de procedure, de snelheid en doeltreffendheid van de behandeling, de naleving van het besluit en de follow-up mechanismen.¹²⁴ Krijgt elke partij een eerlijke kans om haar zaak naar voren te brengen en volgt er een volledige behandeling van alle betwiste feitelijke en juridische kwesties, zodat een geloofwaardige en overtuigende beslissing kan worden genomen? Hoe zit het met de kwaliteit van die beslissing? Vermeldt het duidelijk de redenering waarop elke bevinding is gebaseerd en geeft het de passende maatregelen aan? De bevoegde rechter moet bovendien van alle feitelijke en rechtsgrondslagen kennis kunnen nemen. Een laatste belangrijke vereiste is dat de rechterlijke instantie die overgaat tot toetsing onpartijdig en onafhankelijk is, zodat een eerlijke en objectieve beoordeling kan worden verkregen.¹²⁵ Belangrijke criteria hier zijn de wijze van benoeming van de leden van de instantie, hun ambtstermijn, het bestaan van garanties tegen druk van buitenaf en de schijn van onafhankelijkheid.¹²⁶

¹²⁴ C. ECKES, *European Union counter-terrorist policies and fundamental rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 10.

¹²⁵ G. SULLIVAN en B. HAYES, *Blacklisted: targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights*, European Center for Constitutional and Human Rights, 2010, www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/Blacklisted.pdf, 32.

¹²⁶ C. ECKES, *European Union counter-terrorist policies and fundamental rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 10.

62. Met betrekking tot de rechtmatigheid van een plaatsingsbesluit heeft de Europese rechter slechts een marginale toetsingsbevoegdheid omdat de Raad ter zake over een ruime beoordelingsmarge beschikt.¹²⁷ Het Hof van Justitie mag de uitlegging die de Raad aan de informatie geeft wel toetsen.¹²⁸ Niet alleen de materiële juistheid van de aangevoerde bewijselementen en de betrouwbaarheid en samenhang daarvan mag gecontroleerd worden, maar ook de redenering daarachter. De Unierechter mag nagaan of de elementen alle relevante feiten bevatten die voor de beoordeling in aanmerking dienen te worden genomen, en of die elementen de daaruit getrokken conclusie kunnen ondersteunen.¹²⁹

63. Het is geen opportuniteitsoordeel: de Unierechter mag zijn eigen oordeel over de feiten niet in de plaats stellen van het oordeel van de Raad. Het Gerecht van Eerste Aanleg merkt in de zaak *Organisatie van Volksmujahedeer van Iran* (hierna: OVMI) tegen de Raad terecht op dat het toezicht op de inachtneming van bepaalde procedurele waarborgen van fundamenteel belang is in de gevallen waarin een instelling van de EU over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt.¹³⁰ De rechter dient zich wel te beperken tot de toetsing van de rechtmatigheid van de besluiten: zijn de procedurele en motiveringsvoorschriften nageleefd, zijn de feiten juist vastgesteld, is er geen sprake van een kennelijke beoordelingsfout of misbruik van bevoegdheid?¹³¹ De reikwijdte van de toetsing wordt hierdoor zodanig beperkt dat het moeilijk lijkt om een Raadsbesluit inhoudelijk te betwisten.¹³²

64. Het recht op een effectieve rechterlijke bescherming hangt nauw samen met de rechten van verdediging. Indien deze niet gerespecteerd worden, kan men nauwelijks spreken van een "effectieve" rechterlijke bescherming. Voor de rechten van verdediging zijn er specifieke vereisten in de context van bevroezingsmaatregelen. Deze worden in de volgende afdeling uitvoerig besproken, maar er kan alvast gesteld worden dat het zowel voor de rechten van verdediging als voor het recht op een effectieve voorziening in rechte absoluut noodzakelijk is dat de rechter beschikt over de bewijselementen en de informatie waarop de beoordeling van de Raad gebaseerd is. Indien niet duidelijk is op basis van welke bewijsstukken de beslissing tot opname op de lijst genomen werd, kan er niet effectief getoetst worden.¹³³ Zowel de rechten van verdediging als het recht op een effectieve voorziening in rechte worden hierdoor geschonden.¹³⁴

¹²⁷ L. PANTALEO, "Sanctions Cases in the European Courts" in P. EDEN en M. HAPPOLD (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 176.

¹²⁸ HvJ 22 november 2007, C-525/04 P, *Spanje/Lenzing*, ECLI:EU:C:2007:698, nr. 57.

¹²⁹ L. PANTALEO, "Sanctions Cases in the European Courts" in P. EDEN en M. HAPPOLD (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 176.

¹³⁰ Ger.EU 23 oktober 2008, T-256/07, *Organisatie van Volksmujahedeer van Iran/Raad van de Europese Unie*, ECLI:EU:T:2008:461, nrs. 133 en 147.

¹³¹ L. PANTALEO, "Sanctions Cases in the European Courts" in P. EDEN en M. HAPPOLD (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 176.

¹³² I. CAMERON, "EU sanctions and defence rights", *New Journal of European Criminal Law* 2015, afl. 3, 343; Ger.EU 4 december 2008, T-284/08, *Organisatie van Volksmujahedeer van Iran/Raad van de Europese Unie*, ECLI:EU:T:2008:550, nr. 55.

¹³³ Ger.EU 12 december 2006, T-228/02, *Organisatie van Volksmujahedeer van Iran/Raad van de Europese Unie*, ECLI:EU:T:2006:384, nr. 154.

¹³⁴ *Ibid.*, nr. 173.

65. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een onpartijdig gerecht overlapt voor een groot stuk met hoofdstuk IV: rechtsbescherming. Hoofdstuk IV analyseert welke mogelijkheden er bestaan voor de individuen wiens tegoeden werden bevroren en of deze in het licht van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte kwalificeren als effectieve rechtsbescherming.

Afdeling IV. De rechten van verdediging

66. De rechten van verdediging worden gewaarborgd door artikel 48 van het Handvest van de Grondrechten van de EU. Dit artikel is inhoudelijk gelijkwaardig aan artikel 6, tweede en derde lid van het EVRM. Artikel 48 van het Handvest stipuleert het volgende:

"1. Eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. 2. Aan eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt de eerbiediging van de rechten van de verdediging gegarandeerd."

67. De rechten van verdediging omvatten onder meer het recht op een deugdelijke motivering, het recht op toegang tot documenten, het recht om gehoord te worden en het vermoeden van onschuld.¹³⁵

68. Sedert de OVMI-rechtspraak, die hieronder zal worden besproken, zijn er al enkele wijzigingen doorgevoerd om de rechten van verdediging beter te kunnen waarborgen. Het Gerecht was toen van oordeel dat er aan de basisregelgeving die de plaatsing op de lijst regelt, fundamentele gebreken waren.¹³⁶ Eén en ander werd sindsdien gewijzigd, maar toch bestaat er in de praktijk nog steeds veel kritiek op de procedure. De tegemoetkomingen van de Raad naar aanleiding van de arresten werden bijvoorbeeld niet geformaliseerd en de OVMI werd achteraf opnieuw op de lijst geplaatst, zelfs nog tussen de hoorzitting en de uitspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg. Hierdoor verloor het "baanbrekende" arrest voor de OVMI een groot deel van zijn betekenis, want het besluit waarop de beslissing betrekking had was toen reeds vervangen door een nieuw besluit.¹³⁷ Bij elke daaropvolgende herziening besliste de Raad om de OVMI op de lijst te laten staan. De OVMI liet het hier niet bij en keerde terug naar het Gerecht van Eerste Aanleg.¹³⁸ Het was als het ware een test om te controleren of de doorgevoerde wijzigingen van de Raad na het eerste OVMI-arrest effectief een verbetering inhielden voor de rechten van de geïndiceerde personen.¹³⁹ Bij de volgende handhaving van de plaatsing werd de OVMI bijvoorbeeld ingelicht en kreeg ze de mogelijkheid om opmerkingen te formuleren en bewijs à décharge in te dienen.

¹³⁵ 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, afl. 6, 239.

¹³⁶ R. JESPERS, "Iraanse Mujaheddin niet langer op terrorismelijst van Europese Unie: Europese terreurlijst wankelt", *Juristenkrant* 2007, afl. 141, 11.

¹³⁷ P. DE HERT en K. WEIS, "Europese terrorismelijsten: beperkte rechtsbescherming", *NJW* 2009, afl. 199, 256.

¹³⁸ Ger.EU 23 oktober 2008, T-256/07, Organisatie van Volksmujahedeem van Iran/Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:T:2008:461.

¹³⁹ P. DE HERT en K. WEIS, "Europese terrorismelijsten: beperkte rechtsbescherming", *NJW* 2009, afl. 199, 253.

Dit volstond volgens het Gerecht van Eerste Aanleg, dat besloot dat de middelen wat dat betreft ongegrond waren.¹⁴⁰ Opvallend is wel dat de brief waarbij de OVMI in kennis werd gesteld van de handhaving exact hetzelfde gemotiveerd was als de brief van de oorspronkelijke plaatsing. Het ging om een letterlijke kopie. Dit was volgens het Gerecht geen probleem omdat het aantoonde dat de Raad aan zijn standpunt vasthoudt, maar er zou ook beargumenteerd kunnen worden dat er hier namens de Raad meer had mogen gebeuren om de motivering te actualiseren.¹⁴¹ De derde procedure van de OVMI voor het Gerecht is iets minder interessant in het licht van de rechten van verdediging omdat het vooral een discussie betrof over de rechtsgeldigheid van het Raadsbesluit, maar het is vermeldenswaardig dat het Gerecht hier verduidelijkte dat de beslissingen van nationale autoriteiten waarop de Raad zich baseert betrekking moeten hebben op individuen en niet op een overkoepelende organisatie.¹⁴²

69. Er kan bovendien al kort opgemerkt worden dat een schending van de rechten van verdediging slechts leidt tot de nietigverklaring van een handeling van de Unie indien de naleving ervan tot een ander resultaat van de procedure zou hebben geleid.¹⁴³ In de zaak *Almaz-Antey/Raad* had de verzoekster niet uiteengezet op welke argumenten en bewijzen ze zich had kunnen beroepen indien ze de gevraagde documenten eerder had ontvangen. Ze kon niet aantonen dat die argumenten tot een ander resultaat hadden kunnen leiden, zijnde in haar geval een niet-verlenging van de maatregelen.¹⁴⁴ Een nietigverklaring was daarom niet aan de orde.¹⁴⁵

1. Het recht op een deugdelijke motivering

70. Het besluit van de Raad om een bepaalde persoon of entiteit op de lijst te plaatsen is geen uitspraak van een rechterlijke instantie. De betrokkene wordt pas op de hoogte gesteld van de maatregelen die tegen hem zijn genomen nadat het besluit al genomen is, terwijl hij nog geen enkele kans heeft gehad om zich te verweren.¹⁴⁶ Een deugdelijke motivering van de redenen waarom de opname heeft plaatsgevonden is dus essentieel. De verplichting tot motivering heeft enerzijds tot doel de geïsoleerde persoon voldoende informatie te verschaffen om na te gaan of de opname wel gegrond is.¹⁴⁷ Anderzijds stelt het de rechter in staat de wettigheid van de handeling te toetsen.¹⁴⁸ De rechter kan de plaatsing inhoudelijk immers niet controleren indien een behoorlijke motivering ontbreekt. Een behoorlijke motivering is dus niet alleen fundamenteel voor de rechten van verdediging, maar ook voor het recht op rechterlijke toetsing.¹⁴⁹

¹⁴⁰ Ger.EU 23 oktober 2008, T-256/07, *Organisatie van Volksmujahedeer van Iran/Raad van de Europese Unie*, ECLI:EU:T:2008:461, nr. 154.

¹⁴¹ *Ibid.*, nr. 95.

¹⁴² *Ibid.*, nr. 30.

¹⁴³ J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE en T. RAMOPOULOS, *The Law of EU External Relations: Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, New York, Oxford University Press, 2021, 194.

¹⁴⁴ Ger.EU 25 januari 2017, T-255/15, *Almaz-Antey/Raad*, EU:T:2017:25, nr. 83.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ M. HAPPOLD, "Targeted Sanctions and Human Rights" in P. EDEN en M. HAPPOLD (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 102.

¹⁴⁷ HvJ 2 oktober 2003, C-199/99 P, *Corus UK Ltd/Commissie*, ECLI:EU:C:2003:531, nr. 145.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

71. Artikel 3 van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad legt die motiveringsverplichting expliciet vast. De redenen voor de plaatsing moeten vermeld worden, alsook de informatie die nodig is om de betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen te identificeren. De motivering moet specifiek zijn en verwijzen naar concrete inlichtingen of elementen van het dossier waaruit blijkt dat de opname verantwoord is.¹⁵⁰ Bij een besluit tot handhaving van de maatregelen, ofwel bij de periodieke verlenging ofwel na een verzoek tot schrapping van de lijst, moet de Raad dat voornemen en de redenen daarvoor aan de betrokkene kenbaar maken.¹⁵¹ Zowel bij het voornemen tot handhaven als bij het handhavingsbesluit bestaat er dus een motiveringsplicht. Die motivering moet op basis van het beginsel van openbaarheid aan de betrokken personen kenbaar worden gemaakt.¹⁵² Het recht op een nauwkeurige en volledige kennisgeving van de redenen voor de opname van de lijst kan wel beperkt worden wegens dwingende redenen van openbare orde en openbare veiligheid. In dat geval kan het gerechtvaardigd zijn dat de betrokkene niet op de hoogte wordt gebracht van de beslissing tot opname en de precieze inhoud ervan. De rechten van verdediging moeten hier duidelijk het onderspit delven.¹⁵³

72. De motiveringsplicht vindt zijn rechtsgrondslag in art. 296 VWEU. De inhoudelijke vereisten van de motivering verschillen naargelang de inhoud van de handeling. Het is daarbij afhankelijk van de context niet altijd noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische omstandigheden gespecificeerd worden.¹⁵⁴ Het mag niet gaan om een algemene, stereotiepe formulering. De motivering moet echt toegespitst zijn op de concrete situatie van de betrokken persoon.¹⁵⁵

73. De plicht tot mededeling van de bewijselementen ten laste van de betrokkene en het horen zijn niet van toepassing voordat het aanvankelijke besluit tot bevrozing van tegoeden is genomen.¹⁵⁶ Dit zou de effectiviteit van de maatregel beïnvloeden, want geviseerde tegoeden zouden dan vooraf snel verplaatst kunnen worden waardoor het verrassingseffect volledig zou worden tenietgedaan.¹⁵⁷ De rechten van verdediging worden dus niet geschonden louter doordat de mededeling van de gronden voor de plaatsing van een persoon op de lijst voor het eerst plaatsvindt nadat het betrokken besluit al genomen werd. Dit geldt evenwel niet voor latere beslissingen tot handhaving.¹⁵⁸

74. In een aantal zaken is het Hof van Justitie effectief overgegaan tot de nietigverklaring van het plaatsings- of het handhavingsbesluit wegens gebrekkige motivering. Dit was ook het geval in de reeds eerder vermelde zaak OVMI.¹⁵⁹

¹⁵⁰ M. HAPPOLD, "Targeted Sanctions and Human Rights" in P. EDEN en M. HAPPOLD (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 102.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Ger.EU 12 december 2006, T-228/02, Organisatie van Volksmujahedeer van Iran/Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:T:2006:384, nrs. 133-134.

¹⁵⁴ HvJ 15 november 2012, C-417/11 P, Raad/Nadiany Bamba, ECLI:EU:C:2012:718, nr. 53.

¹⁵⁵ Ger.EU 15 september 2016, T-348/14, Oleksandr Viktorovych Yanukovych/Raad, ECLI:EU:T:2016:508, nr. 80.

¹⁵⁶ *Ibid.*, nr. 308.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Ger.EU 12 december 2006, T-228/02, Organisatie van Volksmujahedeer van Iran/Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:T:2006:384.

De OVMI was naar aanleiding van het plaatsingsbesluit van de Raad niet ingelicht over hetgeen haar ten laste werd gelegd en er werd ook niet meegedeeld welke inlichtingen of elementen van het dossier aan de beslissing ten grondslag lagen. De rechten van verdediging waren hier volgens het Gerecht van Eerste Aanleg geschonden omdat de organisatie niet ten volle gebruik kon maken van haar recht op rechterlijke toetsing, door het gebrek aan een deugdelijke motivering. Het Gerecht kan daarom niet overgaan tot een volledige en juiste toetsing van de rechtmatigheid.¹⁶⁰ Het bevestigingsbesluit moet de specifieke en concrete redenen aangeven waardoor de relevante regelgeving op de betrokkene van toepassing is.¹⁶¹ Dit toont bovendien opnieuw de samenhang aan tussen de rechten van verdediging en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

75. In de zaak Al Aqsa tegen de Raad van de Europese Unie ging het niet om een plaatsingsbesluit maar om een handhavingsbesluit waarvan de nietigverklaring verzocht werd.¹⁶² Het Gerecht herhaalde nogmaals dat het handhavingsbesluit de specifieke redenen moet bevatten waarom de Raad nog steeds van mening is dat er gronden zijn voor het aanhouden van de maatregel. In geval van nieuwe informatie of bewijzen die uit het onderzoek naar boven kwamen, moet dit eveneens meegedeeld worden.¹⁶³

76. Het argument dat er nog rechtsbescherming mogelijk is achteraf gaat hier niet op. Een gebrekkige motivering van een plaatsingsbesluit kan niet worden gerepareerd door de betrokken persoon tijdens een mogelijke procedure bij het Gerecht pas in te lichten over de redenen tot plaatsing.¹⁶⁴ De betrokkene kan in dat geval pas in replek reageren op de motivering. Het is onmiskenbaar dat de rechten van verdediging op die manier ernstig geschonden worden.¹⁶⁵

2. Het recht op toegang tot documenten

77. Het beginsel van openbaarheid is een belangrijk onderdeel van de rechten van verdediging. Betrokkenen hebben principieel recht op toegang tot de documenten die hen aangaan.¹⁶⁶ De instellingen van de Unie zijn niet verplicht om spontaan volledige toegang te verlenen tot de niet-vertrouwelijke documenten van het dossier, maar alleen op verzoek van de betrokkene.¹⁶⁷

78. De toegang kan in sommige gevallen geheel of gedeeltelijk geweigerd worden. In de zaak Jose Maria Sison tegen de Raad van 2007 kwam deze materie aan bod. De heer Sison werd in 1997 op de terrorismelijst van de Europese Unie geplaatst. Hij heeft de Raad verschillende keren om toegang verzocht tot de documenten die aan het besluit tot plaatsing ten grondslag lagen. De Raad heeft elk verzoek om toegang, ook gedeeltelijke toegang, steeds afgewezen.

¹⁶⁰ *Ibid.*, nrs. 183-186.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² HvJ 15 november 2012, C-539/10 P en C-550/10 P, Stichting Al-Aqsa/Raad en Koninkrijk der Nederlanden/Stichting Al-Aqsa, ECLI:EU:C:2012:711.

¹⁶³ *Ibid.*, nrs. 82-83.

¹⁶⁴ Ger.EU 12 december 2006, T-228/02, Organisatie van Volksmujahedeën van Iran/Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:T:2006:384, nr. 182.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ M. HAPPOLD, "Targeted Sanctions and Human Rights" in P. EDEN en M. HAPPOLD (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 102.

¹⁶⁷ Ger.EU 25 januari 2017, T-255/15, Almaz-Antey/Raad, EU:T:2017:25, nr. 80.

De afwijzing was gegrond op basis van de bescherming van het algemeen belang van de openbare veiligheid en de internationale betrekkingen.¹⁶⁸ Het Gerecht van Eerste Aanleg was van oordeel dat het recht op toegang tot de gevraagde documenten beperkt kan worden. Een dergelijke beperking wijkt wel af van het beginsel van de ruimst mogelijke toegang, dus de beperking moet strikt geïnterpreteerd worden. Een strikte interpretatie verhindert evenwel niet dat de Raad over een ruime beoordelingsmarge beschikt om te bepalen of de kennisgeving van het document afbreuk zou doen aan het algemeen belang van internationale veiligheid.¹⁶⁹ Wanneer de toegang tot documenten in zijn geheel wordt afgewezen, dient wel onderzocht te worden of een eventuele gedeeltelijke toegang tot de mogelijkheden behoort.¹⁷⁰ Volgens de heer Sison had de Raad dit niet onderzocht, maar het Gerecht wees dit argument af daar de heer Sison dit niet ernstig kon bewijzen. Gelet op het vermoeden van wettigheid van de verklaring van de Raad in de bestreden beschikking werd ook dit middel niet weerhouden.¹⁷¹ Het Hof van Justitie bevestigde deze rechtsopvatting.¹⁷²

79. Opnieuw komt er aan de Raad een ruime beoordelingsvrijheid toe. De bewijslast wordt voor een groot deel bij de geïnterpreteerde persoon gelegd door te oordelen dat het aan de heer Sison is om aan te tonen dat de Raad niet voldoende onderzocht heeft of een volledige, al dan niet gedeeltelijke toegang tot de documenten verleend kan worden. Het aanvoeren van het feit dat de motivering enorm beknopt en stereotiep is volstaat bovendien volgens het Hof van Justitie niet om te stellen dat de Raad zijn werk niet uitvoerig gedaan heeft.¹⁷³

80. Het bovenstaande betekent echter niet dat de Raad steeds de toegang tot documenten kan weigeren door een beroep te doen op dwingende redenen van openbare veiligheid. De uitzondering dient strikt geïnterpreteerd te worden en mag niet gebruikt worden als een *carte blanche*.¹⁷⁴ De loutere omstandigheid dat de gevraagde documenten betrekking hebben op de openbare veiligheid volstaat niet.¹⁷⁵ Om te voorkomen dat het recht op inzage in de stukken structureel beperkt wordt, moet de rechtmatigheid van de beperking bovendien getoetst kunnen worden door een onafhankelijke en onpartijdige rechter.¹⁷⁶ De rechter moet dan wel inzage kunnen krijgen in de stukken om te controleren of de rechten van verdediging terecht zijn ingeperkt met een beroep op de uitzonderingsgrond. Het gaat om een marginale toetsing. De Unierechter moet bij een besluit tot geheimhouding enkel controleren of de motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, de feiten materieel juist zijn en dus niet kennelijk verkeerd beoordeeld werden en of er geen misbruik van bevoegdheid heeft plaatsgevonden.¹⁷⁷

¹⁶⁸ HvJ 1 februari 2007, C-266/05 P, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:C:2007:75, nr. 75.

¹⁶⁹ Ger.EU 26 april 2005, gevoegde zaken T-110/03, T-150/03 en T-405/03, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:T:2005:143, nrs. 76-77.

¹⁷⁰ *Ibid.*, nrs. 87-88.

¹⁷¹ *Ibid.*, nr. 89.

¹⁷² HvJ 1 februari 2007, C-266/05 P, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:C:2007:75, nrs. 63-64.

¹⁷³ Ger.EU 26 april 2005, gevoegde zaken T-110/03, T-150/03 en T-405/03, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:T:2005:143, nr. 88.

¹⁷⁴ HvJ 1 februari 2007, C-266/05 P, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:C:2007:75, nrs. 63-64.

¹⁷⁵ Ger.EU 26 april 2005, gevoegde zaken T-110/03, T-150/03 en T-405/03, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:T:2005:143, nr. 75.

¹⁷⁶ HvJ 1 februari 2007, C-266/05 P, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:C:2007:75, nrs. 4-6.

¹⁷⁷ *Ibid.*

Het beginsel van openbaarheid speelt dus een belangrijke rol bij de effectieve mogelijkheid van een betrokken persoon om het plaatsingsbesluit aan te vechten. Hier wordt dieper op ingegaan in hoofdstuk IV, afdeling III.

3. Het recht om gehoord te worden

81. Het recht om in elke procedure die hem of haar aangaat te worden gehoord is neergelegd in artikel 41 tweede lid, onder a) van het Handvest van de Grondrechten van de EU en maakt integrerend deel uit van de rechten van verdediging: "*audi alteram partem*".¹⁷⁸ Het waarborgt dat eenieder in het kader van een administratieve procedure in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen op een nadelige manier kan beïnvloeden.¹⁷⁹ Deze mogelijkheid om te reageren moet gegarandeerd worden voor een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie.¹⁸⁰ Gelet op het verrassingseffect, zoals eerder al beschreven, omvat dit geen verplichting om personen te horen alvorens zij geplaatst worden op de lijst. Dit zou afbreuk doen aan de effectiviteit van de maatregelen.¹⁸¹ Samen met de motivering en de openbaarheid zijn deze rechten een onderdeel van het ruimer principe van wapengelijkheid. Dit houdt in dat alle partijen in het geding dezelfde mogelijkheden moeten krijgen om hun standpunt kenbaar te maken.¹⁸² In het verleden waren er geen procedurele voorzieningen die het recht om gehoord te worden moesten beschermen, maar dit veranderde na de OVMI-rechtspraak.¹⁸³ De OVMI voerde aan dat haar rechten van verdediging geschonden waren, doordat ze niet in kennis was gesteld van de concrete gegevens en bewijzen op basis waarvan ze op de lijst geplaatst was. Het niet-meedelen van de concrete gegevens waarop de Raad zich baseerde kort nadat de plaatsing gebeurde en de onmogelijkheid voor de OVMI om haar standpunt kenbaar te maken, maakten volgens het Gerecht van Eerste Aanleg een schending uit van het recht om gehoord te worden.¹⁸⁴ Bij een initiële beslissing is het horen nog niet noodzakelijk, maar bij een daaropvolgende handhaving moeten de betrokkenen wel de kans hebben gehad om zichzelf te verdedigen. In die context moeten de betrokkenen ook de onmiddellijke herziening van de initiële beslissing kunnen vragen.¹⁸⁵

4. Het vermoeden van onschuld

82. Het vermoeden van onschuld manifesteert zich onder andere in het recht om zichzelf niet te beschuldigen, het voordeel van de twijfel en het belang van het geheim van het onderzoek.

¹⁷⁸ L. DEFALQUE en E. SCHWALLER, "Protection des droits de la défense dans le cadre des mesures de gel de fonds imposées par l'Union européenne" in E. VAN DEN HAUTE (ed.), *Liber Amicorum François Glansdorff et Pierre Legros*, Brussel, Bruylant, 2013, 824.

¹⁷⁹ Ger. EU 27 juli 2022, T-125/22, RT France/Raad, ECLI:EU:T:2022:483, nr. 75.

¹⁸⁰ Ger.EU 21 september 2005, T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation/Raad, ECLI:EU:T:2005:331, nr. 308.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² P. DE HERT en K. WEIS, "Europese terrorismelijsten: beperkte rechtsbescherming", *NJW* 2009, afl. 199, 256.

¹⁸³ Ger.EU 12 december 2006, T-228/02, Organisatie van Volksmujahedeer van Iran/Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:T:2006:384; Ger.EU 23 oktober 2008, T-256/07, Organisatie van Volksmujahedeer van Iran/Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:T:2008:461; Ger.EU 4 december 2008, T-284/08, Organisatie van Volksmujahedeer van Iran/Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:T:2008:550; HvJ 21 december 2011, C-27/09 P, Franse Republiek/People's Mojahedin Organization of Iran, ECLI:EU:C:2011:853.

¹⁸⁴ *Ibid.*, nr. 129.

¹⁸⁵ *Ibid.*, nr. 130.

Eenieder die van een strafbaar feit wordt beschuldigd, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.¹⁸⁶ In theorie komt het vermoeden van onschuld niet in gedrang door bevroeringsmaatregelen, omdat het geen strafmaatregelen zijn.¹⁸⁷ In de praktijk kan de vermelding op de lijst bij het publiek echter een vermoeden van schuld doen ontstaan.¹⁸⁸ Bevroeringsmaatregelen zijn louter conservatoir en hebben geen repressief karakter: het zijn geen confiscaties.¹⁸⁹ In de rechtspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg werden twee voorwaarden ontwikkeld opdat de maatregel als "conservatoir" beschouwd kan worden.¹⁹⁰ Ten eerste moet de maatregel bij wet voorzien zijn, door een bevoegde instantie zijn vastgesteld en in de tijd beperkt zijn.¹⁹¹ Ten tweede moet de lijst regelmatig herzien worden door de Raad, om zich ervan te vergewissen dat de handhaving van de vermelding gerechtvaardigd blijft.¹⁹²

83. In de zaak Mohamed El Morabit betwistte de verzoeker zijn plaatsing op de lijst.¹⁹³ De Raad had het resultaat van het beroep bij de nationale rechterlijke instanties niet afgewacht alvorens verzoeker op de lijst te plaatsen. De verzoeker werd evenwel vrijgesproken door de nationale beroepsprocedure. Het Gerecht van Eerste Aanleg was van oordeel dat het recht op eerbiediging van het vermoeden van onschuld niet werd geschonden.¹⁹⁴ Het was niet nodig om een definitieve veroordeling af te wachten alvorens de tegoeden te bevroeren. Het was volgens het Gerecht voldoende dat er ernstig en geloofwaardig bewijsmateriaal voorhanden was.¹⁹⁵ Dit is enorm nadelig voor de betrokkene, zonder vooruit te lopen op de kwestie van schuld of onschuld. De publieke opinie heeft immers al snel een oordeel klaar, zeker als er informatie wordt verspreid die de indruk wekt dat de feiten effectief door de betrokken persoon werden gepleegd.¹⁹⁶

84. In de nota met betrekking tot de actualisering van de beste praktijken van de EU stelde de Raad in juni 2022 nog duidelijk dat de administratieve bevroering beschouwd moet worden als een rechtsgrond ter preventie ten aanzien van het gebruik van de bevroren tegoeden en economische middelen. De Raad benadrukt dat het niet gaat om een gerechtelijke bevroering, inbeslagname of confiscatie.¹⁹⁷

¹⁸⁶ Ger.EU 2 september 2009, gevoegde zaken T-37/07 en T-323/07, Mohamed El Morabit/Raad, ECLI:EU:T:2009:296, nr. 40.

¹⁸⁷ L. DEFALQUE en E. SCHWALLER, "Protection des droits de la défense dans le cadre des mesures de gel de fonds imposées par l'Union européenne" in E. VAN DEN HAUTE (ed.), *Liber Amicorum François Glansdorff et Pierre Legros*, Brussel, Bruylant, 2013, 817.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ Ger.EU 2 september 2009, gevoegde zaken T-37/07 en T-323/07, Mohamed El Morabit/Raad, ECLI:EU:T:2009:296, nrs. 41-42.

¹⁹¹ L. DEFALQUE en E. SCHWALLER, "Protection des droits de la défense dans le cadre des mesures de gel de fonds imposées par l'Union européenne" in E. VAN DEN HAUTE (ed.), *Liber Amicorum François Glansdorff et Pierre Legros*, Brussel, Bruylant, 2013, 818.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Ger.EU 2 september 2009, gevoegde zaken T-37/07 en T-323/07, Mohamed El Morabit/Raad, ECLI:EU:T:2009:296, nr. 45.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ L. DEFALQUE en E. SCHWALLER, "Protection des droits de la défense dans le cadre des mesures de gel de fonds imposées par l'Union européenne" in E. VAN DEN HAUTE (ed.), *Liber Amicorum François Glansdorff et Pierre Legros*, Brussel, Bruylant, 2013, 819.

¹⁹⁷ Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22, nr. 28.

Het Besluit van de Raad (EU) nr. 2014/145/GBVB vormt de rechtsgrondslag die met artikel 6 in een duurtijd van 12 maanden voorziet. De maatregelen werden op 15 april 2023 volgens datzelfde artikel verlengd tot 15 september 2023.

Afdeling V. Tussenbesluit

85. Het staat buiten kijf dat de huidige bevrozingsmaatregelen een weerslag hebben op verschillende mensenrechten van de betrokken personen, zowel materieel als procedureel. Ten eerste hebben bevrozingsmaatregelen een impact op het eigendomsrecht: door de bevrozing van de tegoeden en de economische middelen kunnen de personen die op de lijst geplaatst worden er tijdelijk geen gebruik meer van maken.¹⁹⁸ Ten tweede interfereert het opnemen van een persoon op de lijst met het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven. Het is mogelijk dat de reputatie van de betrokken persoon wordt aangetast door de vermelding van de persoonlijke gegevens op de lijst. Ondanks hun preventieve aard kunnen de bevrozingsmaatregelen toch een belangrijke negatieve weerslag hebben, omdat er mogelijk publieke schande of publiek wantrouwen wordt opgewekt.¹⁹⁹ Deze rechten zijn niet absoluut en kunnen worden onderworpen aan beperkingen, indien die beperkingen worden gerechtvaardigd door doelstellingen van algemeen belang en overeenkomstig de vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid. Het tijdelijke karakter van de maatregelen kan doorslaggevend zijn, maar de huidige bevrozingsmaatregelen gelden voor bepaalde personen al bijna 10 jaar. Er wordt altijd getoetst aan het evenredigheidsbeginsel, waarbij er in dit geval een afweging zal volgen tussen het eigendomsrecht of het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven enerzijds en de bescherming van de internationale veiligheid anderzijds.²⁰⁰ Dit laatste belang primeert meestal.²⁰¹

86. Naast deze materiële rechten werden er ook twee procedurele rechten in het bijzonder besproken: het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en de rechten van verdediging. De geïsoleerde persoon moet zich niet alleen tot de rechter kunnen wenden, er moet ook perspectief zijn op een effectief herstel. De toegankelijkheid van de procedure, de snelheid en de doeltreffendheid van de behandeling, de follow-up mechanismen en de naleving van het besluit zijn criteria om te beoordelen of dat het geval is.²⁰² Elke partij moet de kans krijgen om haar zaak eerlijk naar voren te brengen volgens het beginsel van de wapengelijkheid.

¹⁹⁸ A. CIAMPI, "Security Council Targeted Sanctions and Human Rights" in B. FASSBENDER (ed.), *Securing Human Rights? Achievements and challenges of the UN Security Council*, Oxford, Oxford University Press, 2011, (98) 103.

¹⁹⁹ HvJ 18 juli 2013, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P., Europese Commissie en anderen/Yassin Abdullah Kadi, ECLI:EU:C:2013:518, nr. 132.

²⁰⁰ J. S. VARA, "The Consequences of Kadi: Where the Divergence of Opinion between EU and International Lawyers Lies?", *Eur. Law J.* 2011, afl. 2, 271.

²⁰¹ J. S. VARA, "The Consequences of Kadi: Where the Divergence of Opinion between EU and International Lawyers Lies?", *Eur. Law J.* 2011, afl. 2, 271.

²⁰² C. ECKES, *European Union counter-terrorist policies and fundamental rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 10.

Er dient een volledige behandeling te zijn van alle betwiste feitelijke en juridische kwesties in de mate van het mogelijke, gezien de Unierechter slechts een marginale toetsingsbevoegdheid heeft als het op rechtmatigheid van een plaatsingsbesluit van de Raad aankomt, omdat de Raad ter zake over een ruime beoordelingsmarge beschikt.²⁰³

87. De rechten van verdediging omvatten onder meer het recht op een deugdelijke motivering, het recht op toegang tot documenten, het recht om gehoord te worden en het vermoeden van onschuld.²⁰⁴ De motivering is essentieel om aan de betrokken persoon voldoende informatie te verschaffen opdat die kan nagaan of de plaatsing gegrond is.²⁰⁵ Dit stelt de rechter ook in staat de wettigheid van de handeling te toetsen, daar de plaatsing inhoudelijk niet gecontroleerd kan worden bij gebrek aan een behoorlijke motivering. Ook in het licht van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte is dit dus van belang.²⁰⁶ Betrokkenen hebben tevens principieel het recht op toegang tot de documenten die hen aangaan.²⁰⁷ Dit kadert in het beginsel van openbaarheid. Op verzoek van de betrokkene zijn de instellingen van de Unie in principe verplicht om toegang te verlenen tot de niet-vertrouwelijke documenten van het dossier.²⁰⁸ Een uitzondering op dit principe is dat de toegang geweigerd kan worden indien dit afbreuk zou doen aan het algemeen belang van internationale veiligheid.²⁰⁹ Daarnaast hebben de betrokken personen het recht om gehoord te worden: ze moeten de mogelijkheid krijgen om te reageren en hun standpunt kenbaar te maken voor een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie.²¹⁰ Indien het gaat om een eerste plaatsing op de lijst, is er geen verplichting om de personen te horen voordat het besluit in voege treedt. Dit zou nadelig kunnen zijn voor de effectiviteit van de maatregelen, omdat het verrassingseffect dan wegvalt.²¹¹ Ten slotte speelt er het vermoeden van onschuld, maar dit komt in principe niet in het gedrag door de bevrozing van tegoeden, omdat bevrozingsmaatregelen geen strafmaatregelen zijn. De bevrozingsmaatregelen hebben in dit geval een conservatoir karakter. Ze lopen niet vooruit op de schuld of onschuld op de betrokken persoon.²¹²

88. Het volgende hoofdstuk onderzoekt in welke mate er door de Europese Unie voorzien wordt in effectieve rechtsbescherming opdat mogelijke mensenrechtenschendingen voorkomen of hersteld kunnen worden.

²⁰³ HvJ 22 november 2007, C-525/04 P, Spanje/Lenzing, ECLI:EU:C:2007:698, nr. 57.

²⁰⁴ 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, afl. 6, 239.

²⁰⁵ HvJ 2 oktober 2003, C-199/99 P, Corus UK Ltd/Commissie, ECLI:EU:C:2003:531, nr. 145.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ M. HAPPOLD, "Targeted Sanctions and Human Rights" in P. EDEN en M. HAPPOLD (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 102.

²⁰⁸ Ger.EU 25 januari 2017, T-255/15, Almaz-Antey/Raad, EU:T:2017:25, nr. 80.

²⁰⁹ Ger.EU 26 april 2005, gevoegde zaken T-110/03, T-150/03 en T-405/03, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:T:2005:143, nrs. 76-77.

²¹⁰ Ger.EU 21 september 2005, T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation/Raad, ECLI:EU:T:2005:331, nr. 308.

²¹¹ *Ibid.*

²¹² L. DEFALQUE en E. SCHWALLER, "Protection des droits de la défense dans le cadre des mesures de gel de fonds imposées par l'Union européenne" in E. VAN DEN HAUTE (ed.), *Liber Amicorum François Glansdorff et Pierre Legros*, Brussel, Bruylant, 2013, 817.

Hoofdstuk IV. Rechtsbescherming

89. Bevriezingsmaatregelen resulteren in een weerslag op verschillende mensenrechten. Het antwoord op de vraag of deze ook geschonden worden, is deels afhankelijk van het niveau van effectieve rechtsbescherming.²¹³ Personen die op de lijst geplaatst worden kunnen in eerste instantie een verzoek om heroverweging tot de Raad richten.²¹⁴ In bepaalde gevallen kan er daarnaast aan de nationale autoriteit die de tegoeden bevriest om een afwijking worden verzocht. De maatregelen moeten bovendien regelmatig herzien worden. Dit is een eerder laagdrempelig kader waarbinnen rechtsbescherming geboden wordt, dat besproken wordt in afdeling I. De (on)bevoegdheid van de nationale rechtbanken wordt kort aangestipt in afdeling II. Indien de procedure op het niveau van de Raad niet volstaat, kan de betrokken persoon zich wenden tot het Hof van Justitie. Er zijn daar twee rechtsmiddelen mogelijk: enerzijds de vordering tot nietigverklaring (afdeling III), anderzijds de vordering tot schadevergoeding (afdeling IV).

Afdeling I. Individuele verzoeken om heroverweging, toetsing en verstrijking en afwijkingen

1. Individuele verzoeken om heroverweging

90. Om zowel de geloofwaardigheid als de redelijkheid van de bevrozingsmaatregelen te waarborgen, dient er een transparante en doeltreffende procedure voorhanden te zijn voor het verwijderen van personen op de lijst.²¹⁵ Dit kan middels een individueel verzoek om heroverweging. Een dergelijk verzoek is in verschillende gevallen wenselijk, bijvoorbeeld indien bewezen wordt dat iemand verkeerdelijk op de lijst werd geplaatst, indien de situatie ingrijpend gewijzigd is, de betrokken persoon overleden is of de rechtspersoon opgeheven. Zodra immers niet meer aan de wezenlijke plaatsingscriteria zijn voldaan, hoewel deze erg vaag geformuleerd zijn, is een opheffing noodzakelijk.²¹⁶

91. Het verzoek tot heroverweging moet aan het secretariaat-generaal van de Raad worden gericht.²¹⁷ Het moet de nodige bewijselementen omvatten om aan te tonen dat de situatie zodanig gewijzigd is dat een verwijdering aangewezen.²¹⁸ Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad voorziet niet in een duidelijke, stapsgewijze procedure wat betreft individuele verzoeken om heroverweging. Artikel 14 van de Verordening voorziet overeenkomstig het Raadsbesluit nr. 2014/145/GBVB wel in een bepaling die stelt dat er na kennisgeving van opname op de lijst opmerkingen kunnen worden ingediend bij de Raad, maar dieper wordt daar niet op ingegaan.

²¹³ HvJ 3 december 2009, C-399/06 P en C-403/06 P, Hassan en Ayadi/Raad, ECLI:EU:C:2009:748, nrs. 92-93.

²¹⁴ Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22, nr. 18.

²¹⁵ Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22, nr. 18.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, www.consilium.europa.eu/nl/policies/sanctions/adoption-review-procedure/ (consultatie 15 mei 2023).

²¹⁸ Bijl. 1 bij Nota I/A-punt Raad (EU) betreffende richtsnoeren inzake sancties - actualisering, 4 mei 2018, 5664/18, nrs. 8-10.

92. Indien er opmerkingen worden ingediend of indien er substantieel nieuw bewijsmateriaal wordt overgemaakt, moet de Raad zijn besluit toetsen en de betrokken persoon hiervan op de hoogte brengen.²¹⁹ Er kunnen daarnaast ook afwijkingen gevraagd worden voor een geheel of gedeeltelijke vrijgave, maar het gaat dan telkens om een voorwaardelijke vrijstelling die van toepassing is in specifieke situaties (zie *infra*, "afwijkingen"). Het betreft in dergelijke gevallen geen verzoeken tot een algemene schrapping van de lijst in kwestie wegens bijvoorbeeld betwisting van de redenen van plaatsing. Voor een volledige schrapping zijn betrokken personen aangewezen op de vage bepaling in artikel 14 van de Verordening. Dit maakt dat ze voor een verwijdering volledig afhankelijk zijn van dezelfde instantie die hen op de lijst geplaatst heeft. In de zaak Kadi en Al Barakaat van het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Unie deed er zich een gelijkaardige situatie voor. Het ging hier wel over individuele beperkende maatregelen ter uitvoering van sancties van de Verenigde Naties, niet om autonome sancties van de Unie. Het Gerecht was daar van oordeel dat er geen schending was van het recht op een effectieve voorziening in rechte, ook al was het aan het Sanctiecomité om zowel te oordelen over de plaatsing als over de verwijdering.²²⁰ Deze rechtsopvatting is voor kritiek vatbaar, daar het Sanctiecomité een diplomatiek orgaan is en geen onafhankelijke en onpartijdige rechter. Ook de Raad van de Europese Unie is geen rechterlijke instantie, maar er bestaat nog de mogelijkheid van rechterlijke toetsing bij het Hof van Justitie.

93. Terwijl de procedure om op de lijst geplaatst te worden vrij eenvoudig is, is de procedure tot schrapping middels een verzoek tot heroverweging zeer zwaar en onduidelijk. Bovendien heeft een verzoek tot heroverweging maar zelden een positief resultaat tot gevolg.²²¹ In hoofdstuk V wordt hieromtrent een aanbeveling gedaan.

2. Toetsing en verstrijking

94. De lijst van personen wiens tegoeden worden bevroren dient ingevolge artikel 14 van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad minstens jaarlijks geëvalueerd te worden. Deze evaluatie gebeurde recentelijk nog, op 15 april 2023. De bevroeringsmaatregelen werden volgens artikel 6 van het Besluit van de Raad nr. 2014/145/GBVB toen verlengd tot en met 15 september 2023.

95. Het wordt in de rechtspraak niet uitgesloten dat een vertraging bij de toetsing van beperkende maatregelen kan leiden tot aansprakelijkheid van de EU. Het feit dat de Raad de herbeoordeling van de maatregelen eenvoudigweg uitstelt, kan op zichzelf niet leiden tot de nietigverklaring van de maatregelen, maar kan eventueel wel aanleiding geven tot schadevergoeding. Dit is evenwel een onderscheiden rechtsmiddel (zie afdeling IV).²²²

²¹⁹ Ger.EU 25 januari 2017, T-255/15, Almaz-Antey/Raad, EU:T:2017:25, nr. 73; J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE en T. RAMOPOULOS, *The Law of EU External Relations: Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, New York, Oxford University Press, 2021, 194.

²²⁰ Ger.EU 21 september 2005, T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation/Raad, ECLI:EU:T:2005:331, nrs. 342-345.

²²¹ P. DE HERT en K. WEIS, "Europese terrorismelijsten: beperkte rechtsbescherming", *NJW* 2009, afl. 199, 242.

²²² S. THANOU, "Individual restrictive measures and actions for damages before the General Court of the European Union", *ERA Forum* 2020, afl. 20, 606.

Hoewel de mogelijkheid dus bestaat, neemt dit niet weg dat het voor geplaatste personen erg moeilijk kan zijn om schadevergoeding te bekomen op basis van de niet-naleving van de regelmaat van herziening: daadwerkelijke schade bewijzen door een enkele vertraging is dan ook niet eenvoudig.²²³

3. Afwijkingen

96. Indien de betrokken persoon niet voldoet aan de voorwaarden om een verzoek tot heroverweging in te dienen, zoals een ingrijpende wijziging van de omstandigheden, kunnen ze eventueel aan de nationale bevoegde autoriteit toestemming verzoeken voor het gebruik van de bevroren tegoeden of economische middelen, bijvoorbeeld om een schuldeiser te betalen.²²⁴ Dit betekent dat ze voor een toelating volledig afhankelijk zijn van de discretie van de nationale autoriteit.

97. Een overdracht van tegoeden aan een geïsoleerde persoon ter betaling van diensten of goederen die reeds geleverd zijn voordat de betrokken persoon op de lijst werd geplaatst, kan in beginsel worden toegestaan. Deze uitzondering werd ingeschreven in art. 7, tweede lid, b van de Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad. Er moet dan wel worden bewezen dat de diensten of goederen effectief al voor de plaatsing op de lijst werden geleverd. De bijgeboekte bedragen moeten dan eveneens worden bevroren. Volgens nationale procedures kunnen geïsoleerde personen ook toestemming vragen voor het verkrijgen van toegang tot de bevroren tegoeden of economische middelen.²²⁵ Dit werd ingeschreven in artikel 6 van de Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad. De nationale bevoegde autoriteiten moeten dan *in concreto* het geleverde bewijs controleren omtrent het bestaan van een wettelijke verplichting om de tegoeden of economische middelen te verstrekken. Dit moet het risico van omzeiling minimaliseren, waarbij er ook vanuit de nationale autoriteit in het bijzonder aandacht moet zijn voor vermoedens dat er wordt samengewerkt om de maatregelen te omzeilen.²²⁶ Aan de toegekende afwijkingen kunnen voorwaarden worden gekoppeld, zoals een rechtstreekse bankoverschrijving in plaats van betaling in contanten.²²⁷ Er kan ook een maximum worden bepaald voor de hoeveelheid of de waarde van de tegoeden of economische middelen die maandelijks ter beschikking kunnen worden gesteld.²²⁸

98. Artikel 4 van de Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad voorziet ten slotte ook in humanitaire exempties. Het kan gaan om uitgaven die noodzakelijk zijn voor basisbehoeften, zoals betalingen voor medicatie, huur, belastingen, boodschappen, verzekeringspremies of juridische diensten. Deze verzoeken moeten met voorrang behandeld worden, maar de verzoekers zijn zelf verantwoordelijk om de urgentie aan te tonen.²²⁹

²²³ *Ibid.*

²²⁴ Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22, nr. 80.

²²⁵ Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22, nr. 82.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ *Ibid.*, nr. 85.

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ *Ibid.*, nr. 86bis.

Afdeling II. Wisselwerking met de nationale rechter

99. De Raad baseert zich voornamelijk op nationale besluiten binnen de lidstaten bij zijn beslissingen om individuen op de lijst te plaatsen. Deze besluiten zijn niet altijd veroordelingen of beslissingen van rechterlijke instanties.²³⁰ Indien een besluit van een nationale instantie tot het instellen van een onderzoek of het opstarten van een strafrechtelijke vervolging de rechtsgrondslag vormen voor het Raadsbesluit, gaat hier geen toets van gegrondheid van de beschuldigingen door een onafhankelijke en onpartijdige rechter aan vooraf.²³¹

100. Het is mogelijk dat de Raad zich baseert op een beslissing van een derde land, zoals Oekraïne. Dan is het aan de Raad om na te gaan of een beslissing van gerechtelijke instantie daar met inachtneming van de rechten van verdediging en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte werd genomen, voordat het zich op die beslissing baseert om de tegoeden te bevriezen.²³² De zaak Yanukovych tegen de Raad in 2016 is interessant om te anticiperen op een argument dat mogelijk door geplaatste Russische individuen aangevoerd zal worden. In die zaak beargumenteerde de verzoeker dat de Raad zich niet had mogen baseren op een beslissing van een Oekraïense rechterlijke instantie voor de plaatsing op de lijst.²³³ Het regime in Oekraïne was volgens verzoeker niet democratisch. Het bewind in Oekraïne zou volgens verzoeker zelf de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten schenden. Het Gerecht herinnert eraan dat Oekraïne al sinds 1995 lidstaat is van de Raad van Europa en het EVRM heeft geratificeerd. Het bewind wordt door de Unie als rechtmatig erkend, dus de Raad heeft geen fout gemaakt door zich te baseren op bewijzen die hij van een hoge rechterlijke instantie van Oekraïne had ontvangen zonder de wettigheid en de rechtmatigheid van het Oekraïense bewind en het Oekraïense gerechtelijk apparaat aan de kaak te stellen.²³⁴ De bevroeringsmaatregelen ter zake waren aangenomen naar aanleiding van de annexatie van de Krim, maar gezien de Russische president Poetin de militaire invasie tracht te rechtvaardigen op basis van vermeende mensenrechtenschendingen door het Oekraïense regime, is het afwachten of dit argument uit de oude doos zal worden gehaald.²³⁵

101. In het algemeen zijn nationale rechters niet bevoegd om handelingen van de Unie-instellingen ongeldig te verklaren.²³⁶ Enkel het Hof van Justitie mag zich conform artikel 267 VWEU uitspreken over de geldigheid van Uniehandelingen. De nationale rechters zijn enkel bevoegd om de aannemelijkheid van ingediende vorderingen tot nietigverklaring te beoordelen. Indien ze deze kennelijk ongegrond achten, mogen ze dergelijke vorderingen afwijzen.

²³⁰ 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, afl. 6, 240.

²³¹ L. PANTALEO, "Sanctions Cases in the European Courts" in P. EDEN en M. HAPPOLD (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 188.

²³² HvJ 26 juli 2017, C-599/14 P, Raad/Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), EU:C:2017:583, nr. 26.

²³³ Ger.EU 15 september 2016, T-348/14, Oleksandr Viktorovych Yanukovych/Raad, ECLI:EU:T:2016:508, nr. 111.

²³⁴ Ger.EU 15 september 2016, T-348/14, Oleksandr Viktorovych Yanukovych/Raad, ECLI:EU:T:2016:508, nr. 111.

²³⁵ L. LONARDO, "Weapons, humanitarian assistance, sanctions: a legal analysis of the EU's immediate response to the Russian invasion of Ukraine of 2022", *Eur. Law. Rev.* 2022, afl. 3, 414.

²³⁶ HvJ 22 oktober 1987, 314/85, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost, ECLI:EU:C:1987:452, nrs. 13-15.

Wanneer ze daarentegen van mening zijn dat het betrokken besluit mogelijk ongeldig is, zijn ze verplicht een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie.²³⁷ Dit levert een merkwaardig resultaat op. Een nationale veroordeling kan de rechtsgrondslag zijn voor bevrozingsmaatregelen door de Unie, maar gelet op de beperkte toetsing van de Europese rechter is die rechtsgrondslag in feite onaantastbaar op Europees niveau.²³⁸ De Europese rechter mag immers geen opportuiniteitsoordeel vellen, zoals reeds eerder besproken. Het is bijgevolg belangrijk om waakzaam te zijn: indien de betrokken persoon nationaal veroordeeld wordt, dient er op nationaal niveau al actie ondernomen te worden, wil men een plaatsing proactief vermijden. Volgens het Gerecht van Eerste Aanleg is de nationale rechter ook beter geplaatst om te beslissen over de waarde van de bewijselementen à décharge indien er nog een beroepsprocedure open staat om de nationale beslissing aan te vechten. Dit is dus allemaal vrij bureaucratisch. Geplaatste personen hebben vaak eerst de neiging om de beslissing tot bevrozing aan te vechten bij de Raad in plaats van eerst de oorspronkelijke nationale beslissing aan te vechten, des te meer omdat ze toegang willen hebben tot de informatie omtrent de redenen van plaatsing door de Raad.²³⁹

102. Artikel 12 van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad, die de bevrozingsmaatregelen instelt, verwijst expliciet naar deze wisselwerking. Het is aan de Commissie en de lidstaten om elkaar in kennis te stellen van alle maatregelen die uit hoofde van de verordening genomen worden en om elkaar daarnaast ook van alle relevante informatie te voorzien. Zo is het de bedoeling dat de lidstaten de Commissie in kennis stellen met betrekking tot de uitspraken van de nationale rechtbanken, teneinde meer doeltreffendheid te verzekeren.

Afdeling III. Vordering tot nietigverklaring

103. Een adequate rechtsbescherming gaat gepaard met een effectieve mogelijkheid tot rechterlijke controle.²⁴⁰ Deze afdeling onderzoekt de mogelijkheden wat betreft de vordering tot nietigverklaring, die zijn rechtsgrondslag vindt in artikel 264 VWEU.

1. Bevoegdheid *ratione personae* van het Hof van Justitie van de Europese Unie

104. Personen uit derde landen die getroffen worden door de bevrozingsmaatregelen kunnen ingevolge artikel 275 tweede lid *juncto* artikel 263 vierde lid VWEU tegen het besluit tot plaatsing in beroep gaan bij het Hof van Justitie. Elke vordering door een individu blijft onderworpen aan de gebruikelijke voorwaarden voor toegang tot een rechterlijke instantie.

²³⁷ *Ibid.*, nr. 15.

²³⁸ L. PANTALEO, "Sanctions Cases in the European Courts" in P. EDEN en M. HAPPOLD (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 189.

²³⁹ P. DE HERT en K. WEIS, "Europese terrorismelijsten: beperkte rechtsbescherming", *NJW* 2009, afl. 199, 256.

²⁴⁰ G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 324.

Een vordering is enkel mogelijk tegen handelingen die tot de persoon gericht zijn of die hem of haar rechtstreeks en individueel raken, maar dit staat ingevolge vaste rechtspraak niet langer ter discussie in het geval van een bevrozing van tegoeden. In de zaak Kala Naft was het Hof duidelijk: indien een handeling een bepaald individu bij naam vermeldt, vormen deze voorwaarden geen probleem.²⁴¹

105. Deze jurisdictie *ratione personae* is niet altijd vanzelfsprekend geweest. Zo kan er bijvoorbeeld verwezen worden naar de beschikking van het Gerecht van Eerste Aanleg en de daaropvolgende hogere voorziening bij het Hof betreffende de Koerdische Arbeiderspartij (PKK) en het Koerdisch Nationaal Congres (KNK). De verzoeksters waren het niet eens met hun opname op de lijst. In eerste aanleg werd het beroep verworpen op grond van het feit dat deze organisatie volgens haar eigen verklaring niet meer zou bestaan. De heer Ocalan kon dus niet aantonen dat hij de PKK vertegenwoordigde en werd geacht in eigen naam beroep te hebben ingesteld.²⁴² Ook het beroep van het KNK werd onontvankelijk verklaard, omdat deze organisatie niet rechtstreeks zou worden geraakt door het besluit van de Raad.²⁴³ De onontvankelijkheid van het beroep van de KNK was volgens het Hof wel terecht.²⁴⁴ De vereiste individueel geraakt te worden door de besluiten wordt niet voldaan door het feit dat het KNK een representatief platform is voor de PKK. Het feit dat het KNK een door de besluiten geviseerde categorie van natuurlijke personen of rechtspersonen vertegenwoordigt, wil niet zeggen dat het daarom ook zelf individueel wordt geraakt. Een dergelijke band volstaat niet volgens het Hof van Justitie.²⁴⁵ Uit de enkele omstandigheid dat het KNK risico loopt om in de toekomst op de lijst te worden geplaatst kan ook niet afgeleid worden dat het daarom individueel geraakt wordt door een handeling van algemene strekking.²⁴⁶ De ontvankelijkheidsvereiste is niet dermate restrictief dat het recht op een effectieve voorziening in rechte geschonden zou worden. Het Hof wimpelt dit argument van de KNK dan ook af door te verwijzen naar rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake toekomstige schendingen.²⁴⁷ Het EHRM oordeelde in de beschikking Segi en Gestoras Pro-Amnistía dat personen die beweren banden te hebben met een entiteit die op de lijst is geplaatst, maar die er zelf niet op staan, niet de hoedanigheid hebben van slachtoffer in de zin van artikel 34 EVRM.²⁴⁸ Rideau stelt deze opvatting in vraag.²⁴⁹ Hij leidt hier *a contrario* uit af dat volgens die redenering een beroep tot nietigverklaring voor het Hof van Justitie ontvankelijk zou zijn indien een verzoeker de hoedanigheid van slachtoffer in de zin van artikel 34 EVRM kan aantonen, ook al voldoet hij niet aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden gesteld voor het Hof van Justitie.

²⁴¹ HvJ 28 november 2013, C-348/12 P, Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, ECLI:EU:C:2013:776, nr. 50.

²⁴² Ger.EU 15 februari 2005, T-229/02, Koerdische Arbeiderspartij en Koerdisch Nationaal Congres/Raad, ECLI:EU:T:2005:48, nrs. 34-41.

²⁴³ *Ibid.*, nrs. 54-56.

²⁴⁴ HvJ 18 januari 2007, C-229/05 P, Koerdische Arbeiderspartij en Koerdisch Nationaal Congres/Raad, ECLI:EU:C:2007:32, nr. 54.

²⁴⁵ *Ibid.*, nr. 70.

²⁴⁶ *Ibid.*, nr. 74.

²⁴⁷ *Ibid.*, nrs. 75-76 en nrs. 80-81.

²⁴⁸ EHRM 23 mei 2002, nr. 56672/00, Segi e.a. en Gestoras Pro-Amnistía e.a. t. 15 lidstaten van de Europese Unie.

²⁴⁹ J. RIDEAU, "Réflexions sur la jurisprudence Kadi et Yusuf/Al Barakaat: quand le Professeur retourne à l'école de droit", *RAE* 2009, afl. 3, 500.

106. De advocaat-generaal wijst de KNK ten slotte inzake de ontvankelijkheid op de mogelijkheid van prejudiciële vraagstelling door te stellen dat het bij de nationale rechter had moeten aankloppen om rechtsbescherming te verkrijgen, waarbij deze laatste zich alsnog tot het Hof had kunnen wenden in geval van twijfel over de geldigheid van een dergelijke communautaire handeling die rechtstreeks aan de rechten van particulieren raakt.²⁵⁰

107. In bijlage I bij de Verordening van de Raad (EU) nr. 269/2014 worden alle personen duidelijk met naam en toenaam vermeld (zie figuur 1 in bijlage). Door het bovenvermelde arrest Kala Naft kan er vrijwel zeker gesteld worden dat de gelijste personen op dat vlak dus geen ontvankelijkheidsprobleem zullen ondervinden indien ze het besluit wensen aan te vechten.

2. Bevoegdheid *ratione materiae* van het Hof van Justitie van de Europese Unie

108. Sedert het Verdrag van Lissabon is het Hof van Justitie *ratione materiae* bevoegd om uitspraak te doen over beperkende maatregelen met een individuele strekking.²⁵¹ De algemene rechtsgrondslag voor de rechtsmacht van het Hof van Justitie is artikel 19 derde lid VEU. Artikel 24 eerste lid VEU *juncto* artikel 275 eerste lid VWEU in een uitzondering: het Hof is niet bevoegd ten aanzien van de bepalingen van het GBVB, noch ten aanzien van de besluiten die binnen dit beleid genomen worden. Deze gedeeltelijke onbevoegdheid is een weerspiegeling van de specifieke, politieke aard van beperkende maatregelen binnen het GBVB.²⁵² Artikel 275 tweede lid VWEU kwalificeert als een *carve-out*, zijnde de uitzondering op de uitzondering: het Hof heeft wel rechtsmacht om de wettigheid na te gaan van handelingen binnen het GBVB die beperkende maatregelen opleggen aan natuurlijke of rechtspersonen. Deze uitbreiding was nodig vanuit het perspectief van de grondrechten, vooral het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (zie *supra*, hoofdstuk III, afdeling III).²⁵³ Artikel 256 eerste lid VWEU bepaalt dat het Gerecht van Eerste Aanleg bevoegd is om in eerste aanleg kennis te nemen van vorderingen ingesteld op basis van artikel 268 VWEU.

109. Het feit dat rechterlijke toetsing op basis van artikel 275 tweede lid VWEU gedeeltelijk mogelijk is voor beslissingen binnen het GBVB, neemt niet weg dat het een delicate aangelegenheid blijft. Door het intergouvernementeel karakter van het GBVB is de materie zodanig politiek gevoelig dat het Gerecht en het Hof van Justitie zich terughoudend opstellen als het op beperkende maatregelen aankomt.²⁵⁴ De zaak Rosneft vormt hier een illustratie van: het begint met jurisprudentieel activisme van het Hof, om vervolgens te eindigen in een anticlimax wat betreft individueel beperkende maatregelen.

²⁵⁰ Concl. Adv. Gen. J. KOKOTT van 27 september 2006 bij HvJ 18 januari 2007, Koerdische Arbeiderspartij en Koerdisch Nationaal Congres/Raad, C-229/05 P, ECLI:EU:C:2006:606, nr. 110.

²⁵¹ G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 324.

²⁵² S. THANOU, "Individual restrictive measures and actions for damages before the General Court of the European Union", *ERA Forum* 2020, afl. 20, 600.

²⁵³ G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 324.

²⁵⁴ I. BOSSE PLATIERE, "Le juge de l'union, artisan de la cohérence du système de contrôle juridictionnel au sein de l'Union européenne, y compris en matière de PESC", *RTD Eur.* 2017, 555.

Het Hof van Justitie stelt daar eerst vast dat beperkende maatregelen in het kader van het GBVB onder de loep genomen mogen worden bij wijze van prejudiciële vraagstelling op basis van artikel 267 VWEU.²⁵⁵ Het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming vereist dat de uitsluiting van bevoegdheid voor het Hof van Justitie op het vlak van het GBVB niet te restrictief mag worden uitgelegd.²⁵⁶ De rechtsmacht van het Hof zou dus ruimer zijn dan de Verdragsbepaling suggereert. Vervolgens toetst het Hof aan het recht op een deugdelijke motivering, de rechten van verdediging, het recht op een effectieve rechterlijke bescherming en het recht op toegang tot documenten, maar stelt dan dat alle aangevoerde middelen voor de nietigverklaring van de handeling ongegrond zijn en benadrukt de ruime appreciatiemarge van de Raad.²⁵⁷

110. De intensiteit van de rechterlijke toetsing op het vlak van de grondrechten mag in principe niet verschillen naargelang de reden van plaatsing op de lijst. Alle personen die geraakt worden door beperkende maatregelen hebben recht op een gelijkaardige rechterlijke toetsing.²⁵⁸ Deze opvatting blijkt ontegensprekelijk uit de Kadi-rechtspraak, waarbij het Hof trachtte een eenvormige procedure vast te stellen die voorziet in identieke standaarden voor elk getroffen individu, ongeacht eventuele verschillende doelstellingen.²⁵⁹ Enkele jaren eerder was het Gerecht van Eerste Aanleg een voorstander van een gedifferentieerde aanpak. Bij de OVMi werden personen op de lijst geplaatst omdat ze werden verdacht betrokken te zijn bij terroristische activiteiten.²⁶⁰ Dit zou verschillen van de situatie waarin personen op een lijst geplaatst worden omdat ze bevoorrechte banden hebben met een gesanctioneerd regime.²⁶¹ Zij worden geplaatst omdat ze een zekere functie uitoefenen of een bepaalde positie bekleden binnen de staat, niet omdat ze verdacht worden van concrete feiten.

111. In de zaak *Pye Phyo Tay Za* tegen de Raad werden de tegoeden van de heer Tay Za bevroren naar aanleiding van beperkende maatregelen tegen het militaire regime van Myanmar. Het waren niet de activiteiten van de heer Tay Za die de bevroering rechtvaardigden, maar het feit dat hij de zoon was van iemand die vermoedelijk voordeel had gehaald uit het regime.²⁶² Hij behoorde tot de categorie van familieleden van invloedrijke bedrijfsleiders in Myanmar.²⁶³ Het hele regime werd hier geïsoleerd vanwege de algemene politieke situatie. De rechten van verdediging zouden volgens het Gerecht niet spelen bij beperkende maatregelen tegen een derde land waarbij een gehele categorie getroffen wordt. Het hele regime werd geïsoleerd vanwege de algemene politieke situatie.

²⁵⁵ HvJ 28 maart 2017, C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company/Her Majesty's Treasury e.a., ECLI:EU:C:2017:236, nr. 75.

²⁵⁶ HvJ 28 maart 2017, C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company/Her Majesty's Treasury e.a., ECLI:EU:C:2017:236, nr. 75.

²⁵⁷ *Ibid.*, nr. 113.

²⁵⁸ G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 324.

²⁵⁹ HvJ 3 september 2008, C-402/05 P en C-415/05 P, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, EU:C:2008:461; HvJ 18 juli 2013, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, Europese Commissie en anderen/Yassin Abdullah Kadi, ECLI:EU:C:2013:518.

²⁶⁰ G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 324.

²⁶¹ Ger.EU 19 mei 2010, T-181/08, *Pye Phyo Tay Za*/Raad, ECLI:EU:T:2010:209, nr. 123.

²⁶² *Ibid.*, nr. 48.

²⁶³ *Ibid.*, nr. 122.

De personen worden individueel geraakt, maar toch beschikken ze niet over enig recht op inspraak.²⁶⁴ Met andere woorden: een verschil in niveau van rechtsbescherming was gerechtvaardigd. Advocaat-generaal Mengozzi was kritisch in zijn conclusie. Het is niet omdat beperkende maatregelen een derde staat viseren, dat zij voorbij zouden mogen gaan aan de mensenrechten van de betrokken personen. De reden van plaatsing op de lijst mag niet resulteren in een verschil in rechtsbescherming.²⁶⁵ Het Hof van Justitie heeft het Gerecht wat dat betreft dan ook teruggefloten.²⁶⁶ Het Hof maakte daarnaast ook duidelijk dat de bevrozing van tegoeden van familieleden van de personen op de lijst niet zomaar kon. Dit is enkel toegestaan indien er op basis van duidelijke en concrete gegevens kan worden vastgesteld dat dit familielid zelf ook profijt heeft van het beleid van het regime.²⁶⁷ Bij de huidige bevrozingsmaatregelen ten aanzien van de Russische individuen benoemt artikel 3 van de Verordening van de Raad (EU) nr. 269/2014 niet uitdrukkelijk de familieleden, maar stelt wel dat de tegoeden van natuurlijke personen en rechtspersonen die geassocieerd kunnen worden met de personen op de lijst ook bevroren kunnen worden.

3. Controle van de aangevoerde feiten door de Unierechter

112. Opdat effectieve rechtsbescherming gegarandeerd kan worden is het noodzakelijk dat de Unierechter de wettigheid van de redenen van plaatsing kan controleren. Deze toetsing kan enkel doeltreffend zijn indien de aangevoerde feiten die uiteengezet worden in het plaatsingsbesluit gecontroleerd kunnen worden.²⁶⁸ De Unierechter moet enerzijds nagaan of de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU werd nageleefd en dus of de aangevoerde redenen voldoende gedetailleerd en specifiek zijn.²⁶⁹ Het is de taak van de rechter om concreet na te gaan of minstens één van die redenen volstaan om als grondslag te dienen voor dat besluit.²⁷⁰ Het gaat hier om een controle of de aangevoerde redenen een plaatsing kunnen verantwoorden, maar het mag geen opportuniteitsoordeel worden.²⁷¹ Anderzijds moet de Unierechter controleren of de aangevoerde redenen voldoende gemotiveerd zijn.²⁷²

113. De Unierechter moet daartoe de bevoegde EU-instelling verzoeken om de relevante informatie over te maken, zijnde de bewijselementen die de redenen voor plaatsing van de betrokken persoon op de lijst kunnen staven.²⁷³ Indien de Unierechter op basis daarvan niet kan vaststellen of de redenen gegrond zijn, kan hij deze niet aanvaarden als grondslag voor het initiële besluit tot plaatsing of een latere handhaving op de lijst. Indien de informatie wel relevant is, moet de Unierechter controleren of de feiten materieel juist zijn.

²⁶⁴ Ger.EU 19 mei 2010, T-181/08, Pye Phyo Tay Za/Raad, ECLI:EU:T:2010:209, nr. 123.

²⁶⁵ Concl. Adv. Gen. P. MENGOZZI van 29 november 2011 bij HvJ 13 maart 2012, Pye Phyo Tay Za/Raad, C-376/10 P, ECLI:EU:C:2011:786, nr. 57.

²⁶⁶ HvJ 13 maart 2012, C-367/10 P, Pye Phyo Tay Za/Raad, ECLI:EU:C:2012:138, nr. 66.

²⁶⁷ *Ibid.*, nrs. 70-71.

²⁶⁸ G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 328.

²⁶⁹ HvJ 26 juli 2017, C-599/14 P, Raad/Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), EU:C:2017:583, nr. 70.

²⁷⁰ Ger.EU 30 september 2010, T-85/09, Kadi/Commissie, ECLI:EU:T:2010:418, nrs. 124-126.

²⁷¹ HvJ 28 november 2013, C-280/12 P, Raad/Fulmen en Mahmoudian, EU:C:2013:775, nr. 64.

²⁷² HvJ 26 juli 2017, C-599/14 P, Raad/Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), EU:C:2017:583, nr. 70.

²⁷³ Ger.EU 30 september 2010, T-85/09, Kadi/Commissie, ECLI:EU:T:2010:418, nrs. 124-126.

Daarnaast moet de bewijswaarde beoordeeld worden aan de hand van de concrete omstandigheden en in het licht van de opmerkingen die de betrokken persoon mogelijk heeft ingediend.²⁷⁴

114. Het is de taak van de bevoegde autoriteit van de Europese Unie om in geval van betwisting aan te tonen dat de aan de betrokkene verweten redenen gegrond zijn. Het is niet de taak van deze persoon om het negatieve bewijs te leveren: het bewijs dat de redenen niet gegrond zijn.²⁷⁵ De hogere voorziening in de zaken Fulmen en Mahmoudian had betrekking op maatregelen die in het kader van de sancties inzake nucleaire non-proliferatie tegen Iran waren genomen.²⁷⁶ In eerste aanleg had het Gerecht geoordeeld dat de Raad geen bewijs had geleverd ter ondersteuning van de redenen waarop hij zich had gebaseerd om verzoekers, Fulmen en Mahmoudian, op de lijst te plaatsen. Bijgevolg heeft het Gerecht de handelingen van de Raad waarbij sancties werden opgelegd, nietig verklaard voor zover zij betrekking hadden op de twee verzoekers. Het Hof bevestigt het arrest van het Gerecht. Het Hof herinnert aan de verplichtingen van de instellingen van de Unie die voortvloeien uit het recht op doeltreffende rechtsbescherming. Het stelt vast dat het aan de instantie van de Unie is om in geval van betwisting aan de rechterlijke instanties van de Unie de nodige gegevens of bewijsstukken te bezorgen om te bewijzen dat de redenen voor de plaatsing op de lijst van een persoon gegrond zijn.²⁷⁷

115. De rechterlijke instanties van de Unie moeten daarover uitsluitend op basis van de door de autoriteit van de Unie verstrekte gegevens beslissen.²⁷⁸ Aangezien het recht op effectieve rechterlijke bescherming niet absoluut is, erkent het Hof dat er een evenwicht moet worden gevonden tussen dit recht en legitieme overwegingen van veiligheid of internationale betrekkingen van de Unie of haar lidstaten die een hoger belang hebben.²⁷⁹ Dit werd reeds besproken in hoofdstuk III, afdeling III. Enkel indien er geen enkele reden is die een voldoende grondslag kan vormen voor de plaatsing, moet de Unierechter het bestreden besluit nietig verklaren.²⁸⁰

116. De controle van de aangevoerde feiten door de Unierechter kan delicaat zijn indien een geheimhouding van de informatie wenselijk is. Er moet bij de controle rekening gehouden worden met de mate waarin de relevante informatie meegedeeld werd. De Raad kan in uitzonderlijke gevallen, omwille van redenen van algemeen belang, zoals de internationale veiligheid, voor een geheimhouding opteren.²⁸¹

²⁷⁴ Ger.EU 30 september 2010, T-85/09, Kadi/Commissie, ECLI:EU:T:2010:418, nr. 124; HvJ 28 november 2013, C-280/12 P, Raad/Fulmen en Mahmoudian, EU:C:2013:775, nr. 69.

²⁷⁵ HvJ 28 november 2013, C-280/12 P, Raad/Fulmen en Mahmoudian, EU:C:2013:775, nr. 66.

²⁷⁶ J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE en T. RAMOPOULOS, *The Law of EU External Relations: Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, New York, Oxford University Press, 2021, 197.

²⁷⁷ HvJ 28 november 2013, C-280/12 P, Raad/Fulmen en Mahmoudian, EU:C:2013:775, nr. 66.

²⁷⁸ J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE en T. RAMOPOULOS, *The Law of EU External Relations: Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, New York, Oxford University Press, 2021, 197.

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 328.

²⁸¹ Ger.EU 26 april 2005, gevoegde zaken T-110/03, T-150/03 en T-405/03, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:T:2005:143, nrs. 76-77.

Het recht op toegang tot informatie voor de betrokkene wordt dan beperkt.²⁸² Er zijn dan twee mogelijke scenario's. Indien een dergelijke situatie zich voordoet zou de Unierechter kunnen besluiten dat een minstens gedeeltelijke mededeling van de relevante informatie of bewijzen toch nodig is.²⁸³ De vertrouwelijkheid van het bewijs kan aan de Unierechter niet worden tegengeworpen.²⁸⁴ Hij kan aan de Raad alsnog de mogelijkheid bieden om de gevraagde informatie mee te delen aan de betrokkene. Indien de Raad zich blijft verzetten tegen de gehele of gedeeltelijke mededeling omdat dit te gevoelige informatie zou zijn, dan heeft de Unierechter geen andere keuze dan de wettigheid van de bestreden handeling louter op basis van de meegedeelde elementen te beoordelen.²⁸⁵ Indien de Unierechter meent dat de redenen die de Raad aanvoert zich daadwerkelijk verzetten tegen de mededeling van de informatie aan de betrokken persoon en een geheimhouding essentieel is, moet er een evenwicht gevonden worden tussen de vereisten die samenhangen met het recht op effectieve rechterlijke bescherming en de vereisten voortvloeiend uit de veiligheid van de Unie of haar lidstaten, of het onderhouden van hun internationale betrekkingen.²⁸⁶ De Unierechter kan zich dan beperken tot een beknopte samenvatting van de inhoud van de informatie en bewijzen.²⁸⁷

117. Zelfs in de zoektocht naar rechtsbescherming op het niveau van het Hof van Justitie is het dus mogelijk dat de betrokken persoon niet op de hoogte is van de concrete bewijselementen à charge. Daarom is het van belang dat de Unierechter nagaat of en in hoeverre de omstandigheid dat deze vertrouwelijke bewijselementen niet aan de betrokken persoon worden meegedeeld, een invloed heeft op de bewijswaarde van dat vertrouwelijke bewijs.²⁸⁸ De betrokkene die geen toegang krijgt tot de informatie, kan hier uiteraard ook geen opmerkingen over formuleren. Dit is problematisch in het opzicht van de wapengelijkheid en het recht om gehoord te worden.²⁸⁹ Het gevolg is namelijk dat de Unierechter een uitspraak kan doen op basis van eenzijdig bewijsmateriaal, waarbij de rechten van verdediging niet ten volle gerespecteerd worden.

4. Toetsing aan het evenredigheidsbeginsel

118. Hoe belangrijk de te bereiken doelstelling ook is, de mensenrechten moeten gerespecteerd worden. Het is wenselijk dat de beperkende maatregelen zo doeltreffend mogelijk zijn, maar om redenen van doeltreffendheid mag de mensenrechtenbescherming niet in het gedrang komen.²⁹⁰

²⁸² Ger.EU 26 april 2005, gevoegde zaken T-110/03, T-150/03 en T-405/03, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:T:2005:143, nrs. 76-77.

²⁸³ G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 328.

²⁸⁴ HvJ 28 november 2013, C-280/12 P, Raad/Fulmen en Mahmoudian, EU:C:2013:775, nr. 70.

²⁸⁵ *Ibid.*, nr. 72.

²⁸⁶ *Ibid.*, nr. 73.

²⁸⁷ G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 328.

²⁸⁸ HvJ 28 november 2013, C-280/12 P, Raad/Fulmen en Mahmoudian, EU:C:2013:775, nr. 74.

²⁸⁹ *Ibid.*, nr. 74.

²⁹⁰ G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 325.

Het algemeen belang dat door de maatregel wordt nagestreefd en het individuele belang van de getroffen persoon worden tegen elkaar afgewogen.²⁹¹ Hierbij zal er steeds getoetst worden aan het evenredigheidsbeginsel.²⁹²

119. Deze toetsing in het kader van beperkende maatregelen gebeurde voor het eerst in de zaak Bosphorus in 1996 (zie hoofdstuk III, afdeling I). De doelstelling van de maatregelen was in dat geval een einde maken aan de oorlog in de Republiek Bosnië-Herzegovina. De beperking van het eigendomsrecht was in dat opzicht niet onevenredig.²⁹³ De huidige bevroeringsmaatregelen beogen de beëindiging van de oorlog in Oekraïne. Bij interpretatie naar analogie van de rechtspraak in de zaak Bosphorus zou er enerzijds gesteld kunnen worden dat het algemeen belang zwaarder moet doorwegen dan het eigendomsrecht, gelet op de uitzonderlijke omstandigheden. Anderzijds is de tijdgeest ondertussen geëvolueerd. Er zijn in de tussentijd ook verschillende uitspraken geweest die wel een schending weerhouden omwille van de lange duurtijd en de algemene draagwijdte.²⁹⁴

120. Een belangrijke zaak om het delicate karakter van de evenredigheidstoets te illustreren is de zaak Kala Naft.²⁹⁵ De tegoeden van de vennootschap Kala Naft werden bevroren omdat de vennootschap in handen was van de National Iranian Oil Company, een rechtspersoon die geplaatst was vanwege vermeende betrokkenheid bij het nucleaire programma van Iran.²⁹⁶ Bij de toetsing van de evenredigheid overwoog het Hof van Justitie dat er rekening moest worden gehouden met de verschillende rapporten van het IAEA, het grote aantal resoluties van de VN Veiligheidsraad en de verschillende maatregelen van de EU. De maatregelen van de Europese Unie waren in dat opzicht progressief en gerechtvaardigd door het feit dat eerder vastgestelde maatregelen niet succesvol bleken. De maatregelen die op dat moment van toepassing waren, waren volgens het Hof gebaseerd op de progressiviteit van de aantasting van de rechten naargelang de doeltreffendheid van de maatregelen. Daarom was het Hof van oordeel dat de maatregelen evenredig waren.²⁹⁷

121. Het evenredigheidsbeginsel leent zich dus langs één kant tot een ruime afweging. Afhankelijk van de omstandigheden kan het Hof ten volle rekening houden met de concrete situatie. Er bestaat dan wel een risico van hoofdzakelijk politieke overwegingen.²⁹⁸ Daarom kan het Hof langs de andere kant, wat betreft het rechterlijk toezicht, enkel een marginale toetsing verrichten.

²⁹¹ J. RIDEAU, "Réflexions sur la jurisprudence Kadi et Yusuf/Al Barakaat: quand le Professeur retourne à l'école de droit", *RAE* 2009, afl. 3, 496.

²⁹² G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 325.

²⁹³ HvJ 30 juli 1996, C-85/95, ECLI:EU:C:1996:312, 'Bosphorus', nr. 26.

²⁹⁴ HvJ 3 september 2008, C-402/05 P en C-415/05 P, Kadi en Al Barakaat International Foundation, EU:C:2008:461, nrs. 369-370; HvJ 3 december 2009, C-399/06 P en C-403/06 P, Hassan en Ayadi/Raad, ECLI:EU:C:2009:748, nr. 93.

²⁹⁵ HvJ 28 november 2013, C-348/12 P, Raad/Manufacturing Support en Procurement Kala Naft, ECLI:EU:C:2013:776.

²⁹⁶ *Ibid.*, nr. 19.

²⁹⁷ *Ibid.*, nr. 126.

²⁹⁸ G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 325-326.

Het Hof kan enkel beslissen dat de maatregel onrechtmatig is, indien hij kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het nagestreefde doel.²⁹⁹ Een opportuniteitsoordeel is absoluut uitgesloten.³⁰⁰

5. Gevolgen van een nietigverklaring van de bevrozingsmaatregelen

122. Tenzij uitdrukkelijk in het arrest van het Hof vermeld, geldt de nietigverklaring van de handeling waarbij de bevrozingsmaatregel werd opgelegd niet onmiddellijk na het arrest van het Gerecht.³⁰¹ Overeenkomstig artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie is het mogelijk om tegen beslissingen van het Gerecht van Eerste Aanleg in beroep te gaan bij het Hof van Justitie indien een partij geheel of gedeeltelijk in het ongelijk werd gesteld. De uitwerking van de bevrozingsmaatregelen blijft gehandhaafd totdat de beroepstermijn verstrijkt, zijnde uiterlijk twee maanden vanaf de betekening van de bestreden beslissing.

123. Gedurende die beroepstermijn kan de betrokken instelling van de EU iets aan de vastgestelde inbreuken doen door bijvoorbeeld nieuwe beperkende maatregelen vast te stellen. Het kan ook zijn dat de betrokken EU-instelling zelf beroep instelt, waardoor de plaatsing op de lijst volledig van kracht blijft in afwachting van de uitkomst van de procedure. Afhankelijk van de uitkomst van het gekozen scenario zullen de bevrozingsmaatregelen na een nietigverklaring dus ofwel een einde nemen na twee maanden, ofwel volledig van kracht blijven.³⁰²

Afdeling IV. Vordering tot schadevergoeding

1. Algemeen

124. Voor personen die onterecht op de lijst werden geplaatst bestaat de mogelijkheid om de EU aan te spreken op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid in de zin van artikel 340 VWEU. Het is aan het Hof van Justitie om zich uit te spreken over de vergoeding van eventuele schade die daaruit voortvloeit. Een onrechtmatige gedraging die aanleiding geeft tot schadevergoeding kan bijvoorbeeld bestaan in een schending van de procedurele of substantiële rechten van de verzoeker, hetgeen het meest relevant is in het licht van deze masterscriptie.³⁰³ Het gaat hier om een autonoom rechtsmiddel: het beroep tot schadevergoeding is een zelfstandige beroepsweg die verschilt van het beroep tot nietigverklaring.³⁰⁴ Het strekt niet tot de schrapping van een bepaalde rechtshandeling, maar tot de vergoeding van schade die een instelling van de EU aan een derde heeft berokkend.³⁰⁵

²⁹⁹ HvJ 1 februari 2007, C-266/05 P, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:C:2007:75, nr. 88.

³⁰⁰ C. CANDELMO, "Targeted Sanctions and Liability for Erroneous Listing: Lessons from EU Case-Law", *Revue Belge de Droit International* 2017, afl. 50(2), 422.

³⁰¹ Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22, nr. 22.

³⁰² *Ibid.*

³⁰³ S. THANOU, "Individual restrictive measures and actions for damages before the General Court of the European Union", *ERA Forum* 2020, afl. 20, 606.

³⁰⁴ HvJ 2 december 1971, 5-71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt/Raad, ECLI:EU:C:1971:116, nr. 1.

³⁰⁵ Ger.EU 18 september 2014, T-168/12, Aguy Clement Georgias en anderen/Raad en Commissie, ECLI:EU:T:2014:781, nr. 32.

Vroeger werd de buitencontractuele aansprakelijkheid van de EU enkel aanvaard indien het onrechtmatig karakter van een Uniehandeling werd weerhouden, maar in het jaar 2000 kwam hier verandering in naar aanleiding van de zaak Dorsch Consult.³⁰⁶ Sindsdien wordt de vordering tot schadevergoeding naar aanleiding van rechtmatige handelingen van de Unie ook aanvaard.³⁰⁷ De vorderingen tegen de EU inzake buitencontractuele aansprakelijkheid verjaren volgens artikel 46 van het Statuut van het Hof van Justitie vijf jaar na het feit dat tot de vordering aanleiding heeft gegeven.

2. Voorwaarden voor buitencontractuele aansprakelijkheid

125. Het al dan niet bestaan van buitencontractuele aansprakelijkheid in hoofde van de EU is afhankelijk van enkele voorwaarden: de onrechtmatigheid van de aan de instellingen verweten gedraging, het bestaan van werkelijk geleden schade en een oorzakelijk verband tussen die gedraging en de geleden schade.³⁰⁸ Deze voorwaarden zijn cumulatief: indien aan één ervan niet is voldaan, wordt het beroep tot schadevergoeding in zijn geheel verworpen.³⁰⁹

2.1. De onrechtmatigheid van de aan de instellingen verweten gedraging

126. De enkele vaststelling van de onrechtmatigheid van de rechtshandeling van de Unie volstaat niet. De drempel voor het onrechtmatige karakter is dat er sprake moet zijn van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die rechten aan particulieren toekent.³¹⁰ Op die manier dreigt de Unie niet verlamd te worden in de uitoefening van haar bevoegdheden wegens de dreiging van schadevorderingen, maar wordt ook niet alle rechtsbescherming ontnomen aan getroffen personen.³¹¹

2. 1. a. De rechtsregel kent rechten toe aan particulieren

127. Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad kwalificeert als een rechtsregel die rechten aan particulieren toekent indien het arrest van het Gerecht van Eerste Aanleg in de zaak Safa Nicu Sepahan naar analogie geïnterpreteerd wordt. In die zaak ging het ook om bevroingsmaatregelen. Het Gerecht stelde toen dat de betrokken verordeningen vooral het doel hadden om beperkingen te stellen aan de rechten van particulieren, maar niettemin werden de individuele belangen van de betrokkenen beschermd door de wettelijke afbakening van het toepassingsgebied van de bevroingsmaatregelen.³¹²

³⁰⁶ HvJ 15 juni 2000, C-237/98 P, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH/Raad en Commissie, ECLI:EU:C:2000:321, nr. 19.

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ Ger.EU 25 november 2014, Safa Nicu Sepahan Co/Raad, T-384/11, EU:T:2014:986, nr. 47.

³⁰⁹ HvJ 8 mei 2003, C-122/01 P, T. Port/Commissie, EU:C:2003:259, nr. 30.

³¹⁰ HvJ 4 juli 2000, C-352/98, Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil/Commissie, ECLI:EU:C:2000:361, nrs. 42-42.

³¹¹ Ger.EU 23 november 2011, T-341/07, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:T:2011:687, nr. 34; Ger.EU 11 juli 2007, T-351/03, Schneider Electric SA/Commissie, ECLI:EU:T:2007:212, nr. 124.

³¹² Ger.EU 25 november 2014, T-384/11, Safa Nicu Sepahan Co/Raad, EU:T:2014:986, nr. 57.

Door het feit dat de bepalingen de bescherming van individuele belangen verzekerden, moesten ze worden beschouwd als rechtsregels die ertoe strekten om aan particulieren rechten toe te kennen.³¹³ In dat opzicht verleent Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad inderdaad rechten aan particulieren.

2. 1. b. Voldoende gekwalificeerde schending

128. Het tweede onderdeel om te beslissen of er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending heeft betrekking op de beoordelingsvrijheid van de betrokken EU-instelling: heeft de instelling de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid kennelijk en ernstig miskend?³¹⁴ Enkel de vaststelling van een onregelmatigheid die in gelijkaardige omstandigheden door een normale, voorzichtige en zorgvuldige overheid niet zou zijn begaan, kan tot aansprakelijkheid leiden.³¹⁵ De eventuele nietigverklaring van de handeling van een Unie-instelling die aan de basis ligt van de aangevoerde schade vormt geen onweerlegbaar bewijs van een voldoende gekwalificeerde schending, zelfs indien tot een dergelijke nietigverklaring werd beslist bij een arrest van het Gerecht voorafgaand aan het instellen van het beroep tot schadevergoeding.³¹⁶ Een nietigverklaring van de betrokken Uniehandeling resulteert met andere woorden niet automatisch in een recht op schadevergoeding.

129. In het licht van bevroezingsmaatregelen beschikt de Raad over een grote discretionaire bevoegdheid wat betreft de beslissing om iemand op de lijst te plaatsen. In de zaak HTTS tegen de Raad was het Gerecht van oordeel dat zelfs indien de Raad bij de litigieuze plaatsing een beoordelingsfout had gemaakt, niet kon worden gesteld dat die fout flagrant en onverschoonbaar was en dat een normaal voorzichtige en zorgvuldige overheid in gelijkaardige omstandigheden die fout niet zou hebben begaan.³¹⁷ Gelet op de ruime discretionaire bevoegdheid van de Raad bij het besluit tot plaatsing op de lijst kan het dus erg moeilijk zijn om een schadevergoeding te bekomen in geval van een onterechte plaatsing.³¹⁸

2. 2. Het bestaan van werkelijk geleden schade

130. De Europese Unie kan slechts aansprakelijk worden gesteld indien een verzoeker daadwerkelijk "reële en zekere" schade heeft geleden.³¹⁹ Het is aan de verzoeker om het bewijs van het bestaan van de schade en de omvang daarvan te leveren.³²⁰

³¹³ *Ibid.*, nr. 58.

³¹⁴ Ger.EU 25 november 2014, T-384/11, Safa Nicu Sepahan Co/Raad, EU:T:2014:986, nr. 52.

³¹⁵ *Ibid.*, nr. 54.

³¹⁶ Ger.EU 13 december 2017, T-692/15, HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH/Raad, ECLI:EU:T:2017:890, nr. 48.

³¹⁷ Ger.EU 7 juli 2021, T-692/15 RENV., HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH/Raad, ECLI:EU:T:2021:410, nr. 94.

³¹⁸ *Ibid.*, nr. 94.

³¹⁹ Ger.EU 25 november 2014, T-384/11, Safa Nicu Sepahan Co/Raad, EU:T:2014:986, nr. 70.

³²⁰ *Ibid.*

2. 3. Oorzakelijk verband tussen de gedraging en de geleden schade

131. Wat de voorwaarde betreffende het bestaan van een oorzakelijk verband betreft, moet de schade een voldoende rechtstreeks gevolg van de verweten gedraging zijn. De gedraging dient de belangrijkste oorzaak van de schade te zijn.³²¹ De EU heeft daarbij niet de verplichting om elk schadelijk gevolg van een onrechtmatige situatie te herstellen.³²² De bewijslast voor het aantonen van het oorzakelijk verband ligt ook hier bij de verzoeker.³²³

132. Het bewijs van dit oorzakelijk verband is niet altijd eenvoudig gelet op de complexiteit van de regelingen inzake bevroeringsmaatregelen. In uitvoering van beperkende maatregelen is het mogelijk dat een lidstaat bepaalde handelingen stelt die eigenlijk een onrechtstreeks gevolg zijn van de plaatsing op de lijst.³²⁴ Het is dan soms moeilijk om de oorzaak van de schade terug te leiden naar de instelling van de EU.³²⁵

3. Vergoeding van de schade

133. Elke vordering tot schadevergoeding moet de aard van de aangevoerde schade opgeven en het geheel van de schade begroten, zij het slechts bij benadering, ongeacht of de geleden schade materieel of immaterieel is.³²⁶

134. De bevroeringsmaatregelen kunnen immateriële schade veroorzaken in de vorm van reputatieschade.³²⁷ In de zaak *Safa Nicu Sepahan* werd er door het Gerecht aangenomen dat het publiekelijk in verband gebracht worden met een handelswijze die als een ernstige bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid een stigmatiserend effect heeft en tot wantrouwen kan leiden.³²⁸ In het kader van de huidige bevroeringsmaatregelen kan ook gesteld worden dat personen op de lijst in Bijlage I bij Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad in verband gebracht kunnen worden met een situatie die de internationale vrede en veiligheid bedreigt, namelijk de oorlog in Oekraïne. De nietigverklaring van de bestreden handelingen kan in het geval van immateriële schade een vorm van schadevergoeding zijn.³²⁹ Het is mogelijk dat dit de schade niet volledig herstelt, waardoor een aanvullende geldelijke schadevergoeding nodig kan zijn.³³⁰

135. Er kan zich uiteraard ook materiële schade voordoen, die verschillende vormen kan aannemen.

³²¹ Ger.EU 13 december 2018, T-558/15, *Iran Insurance Company/Raad*, ECLI:EU:T:2018:945, nr. 121.

³²² Ger.EU 25 november 2014, T-384/11, *Safa Nicu Sepahan Co/Raad*, EU:T:2014:986, nr. 71.

³²³ *Ibid.*, nr. 71.

³²⁴ S. THANOU, "Individual restrictive measures and actions for damages before the General Court of the European Union", *ERA Forum* 2020, afl. 20, 612.

³²⁵ *Ibid.*

³²⁶ Ger.EU 13 december 2018, T-558/15, *Iran Insurance Company/Raad*, ECLI:EU:T:2018:945, nr. 120.

³²⁷ Ger.EU 25 november 2014, T-384/11, *Safa Nicu Sepahan Co/Raad*, EU:T:2014:986, nr. 80.

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ HvJ 28 mei 2013, C-239/12 P, *Abdulbasit Abdulrahim/Raad en Commissie*, ECLI:EU:C:2013:331, nr. 83.

³³⁰ HvJ 30 mei 2017, C-45/15 P, *Safa Nicu Sepahan Co/Raad*, ECLI:EU:C:2017:402, nr. 49.

Het kan gaan om het verlies van interest die de betrokken personen hadden kunnen ontvangen indien ze de tegoeden die ze op hun rekeningen in de Unie hadden staan, hadden overgemaakt naar rekeningen buiten de Unie, om ze elders te laten renderen.³³¹ Het verlies van potentiële winst kan ook worden aangevoerd, maar het bewijs hiervan is moeilijk.³³²

136. In het geval van bevrozingsmaatregelen tegen onderdanen van een derde land doen zich bovendien enkele praktische moeilijkheden voor, ingevolge de complexiteit van de verschillende regelingen en het politiek gevoelige karakter ervan.³³³ Gelet op het grote aantal Russische individuen dat op de lijst geplaatst werd, zal het in veel gevallen ook de eerste keer zijn voor die betrokken personen dat ze in aanraking komen met het Europese rechtssysteem. Dit zou een weerslag kunnen hebben op de redenering van de Unierechter, maar gezien de terughoudende opstelling van het Hof is dit weinig waarschijnlijk.³³⁴ Los van moeilijkheden bij het verkrijgen van bewijs en het mogelijke obstakel van vertrouwelijke informatie, moet er rekening gehouden worden met het feit dat vertalingen van de aan het Gerecht overgemaakte documenten nodig zullen zijn. Vrije vertalingen kunnen in dat opzicht problematisch zijn, omdat zij geen garantie bieden voor de getrouwheid aan de originele documenten.³³⁵

Afdeling V. Tussenbesluit

137. Er bestaat een verschil in het niveau van rechtsbescherming afhankelijk van de fase in het besluitvormingsproces.³³⁶ De Raad geniet een ruime appreciatiemarge bij het bepalen van algemene criteria die van toepassing zijn bij het uitvoeren van maatregelen en bij het bepalen van de keuze van de maatregelen. De Unierechter kan hier enkel marginaal toetsen. Wanneer de maatregelen echter geïndividualiseerd worden en er bijvoorbeeld geopteerd wordt voor bevrozingsmaatregelen, moet er volgens het Gerecht wel een volledige rechterlijke toetsing plaatsvinden. Toch geldt ook hier dat ongeacht het belang van de te bereiken doelstelling de grondrechten niet buiten beschouwing gelaten mogen worden.³³⁷

138. In eerste instantie wordt er op het niveau van de Raad voorzien in een schrappingsprocedure, middels verzoeken tot heroverweging.³³⁸ Een dergelijk verzoek is wenselijk indien bewezen wordt dat iemand verkeerdelijk op de lijst werd geplaatst, indien de situatie ingrijpend gewijzigd is, de betrokken persoon overleden is of de rechtspersoon opgeheven.

³³¹ Ger.EU 13 december 2018, T-558/15, Iran Insurance Company/Raad, ECLI:EU:T:2018:945, nr. 138.

³³² *Ibid.*, nr. 182.

³³³ S. THANOU, "Individual restrictive measures and actions for damages before the General Court of the European Union", *ERA Forum* 2020, afl. 20, 611.

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ *Ibid.*, 612.

³³⁶ G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 325.

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22, nr. 18.

Personen die op de lijst geplaatst werden en menen dat dit onterecht is, moeten hun verzoek samen met de nodige bewijselementen à décharge richten aan het secretariaat-generaal van de Raad.³³⁹ Dit is niet eenvoudig: het is niet duidelijk wat er concreet van de betrokken persoon verwacht wordt. Artikel 14 van Verordening (EU) nr. 269/2014 is vaag en een verzoek tot heroverweging heeft maar zelden een positief resultaat tot gevolg.³⁴⁰ Aan de bevoegde nationale autoriteit kan wel een om een afwijking verzocht worden: een toelating tot gehele of gedeeltelijke vrijgave van de bevroren tegoeden. Daarnaast moet de lijst regelmatig herzien worden, hetgeen voor het laatst gebeurde op 15 april 2023.

139. Conform artikel 264 VWEU kunnen vorderingen tot nietigverklaring ingesteld worden bij het Hof van Justitie. De Unierechter controleert of de redenen van plaatsing voldoende pertinent zijn: volstaan ze om een plaatsing te rechtvaardigen?³⁴¹ Er zal ook steeds getoetst worden aan het evenredigheidsbeginsel, want om redenen van doeltreffendheid mag de mensenrechtenbescherming niet in het gedrang komen.³⁴² Het algemeen belang dat door de maatregel wordt nagestreefd en het individuele belang van de op de lijst geplaatste persoon moeten tegen elkaar worden afgewogen.³⁴³ Het Hof heeft evenwel slechts een marginale toetsingsbevoegdheid en uit de rechtspraak blijkt dat het zich terughoudend opstelt in materies aangaande het GBVB, gelet op het politiek gevoelige karakter.³⁴⁴

140. Naast de vordering tot nietigverklaring staat er voor personen die schade lijden naar aanleiding van een onterechte plaatsing nog een ander rechtsmiddel open: de vordering tot schadevergoeding.³⁴⁵ Op basis van artikel 340 VWEU kan de EU in theorie buitencontractueel aansprakelijk worden gesteld in die zin. In de praktijk wordt vrijwel nooit een schadevergoeding toegekend, behoudens de vergoeding voor immateriële schade in de zaak *Safa Nicu Sepahan*.³⁴⁶ Daarenboven wordt de nietigverklaring ook geacht een vorm van schadevergoeding te zijn, waardoor geen aanvullende geldelijke schadevergoeding nodig is.³⁴⁷

³³⁹ RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, www.consilium.europa.eu/nl/policies/sanctions/adoption-review-procedure/ (consultatie 15 mei 2023).

³⁴⁰ P. DE HERT en K. WEIS, "Europese terrorismelijsten: beperkte rechtsbescherming", *NJW* 2009, afl. 199, 242.

³⁴¹ G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 328; Ger.EU 30 september 2010, T-85/09, Kadi/Commissie, ECLI:EU:T:2010:418, nrs. 124-126.

³⁴² G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 325.

³⁴³ J. RIDEAU, "Réflexions sur la jurisprudence Kadi et Yusuf/Al Barakaat: quand le Professeur retourne à l'école de droit", *RAE* 2009, afl. 3, 496.

³⁴⁴ I. BOSSE PLATIERE, "Le juge de l'union, artisan de la cohérence du système de contrôle juridictionnel au sein de l'Union européenne, y compris en matière de PESC", *RTD Eur.* 2017, 555.

³⁴⁵ HvJ 2 december 1971, 5-71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt/Raad, ECLI:EU:C:1971:116, nr. 1.

³⁴⁶ HvJ 30 mei 2017, C-45/15 P, Safa Nicu Sepahan Co/Raad, ECLI:EU:C:2017:402.

³⁴⁷ HvJ 28 mei 2013, C-239/12 P, Abdulbasit Abdulrahim/Raad en Commissie, ECLI:EU:C:2013:331, nr. 83.

Hoofdstuk V. Evaluatie en aanbevelingen

141. De legitimiteit van de bevroeringsmaatregelen in het licht van de mensenrechten kan ernstig in vraag worden gesteld. De situatie kan vergeleken worden met de terrorismelijsten van vroeger, toen het concept van bevroeringsmaatregelen nog geheel nieuw was. Dick Marty schreef dienaangaande in 2007 een vernietigend rapport over de maatregelen van de Europese Unie. De lijsten waren volgens hem niet democratisch, omdat ze niet voldeden aan een aantal basisprincipes en verschillende mensenrechten.³⁴⁸ Vandaag de dag is die discussie relevanter dan ooit, gelet op de duizenden personen wier tegoeden bevroren werden naar aanleiding van de Russische militaire invasie in Oekraïne. Is de praktijk met betrekking tot bevroeringsmaatregelen ondertussen verbeterd?

142. In de eerste afdeling evalueert dit hoofdstuk het huidige regelgevend kader: worden er voldoende inspanningen geleverd om de verenigbaarheid van bevroeringsmaatregelen met de mensenrechten te maximaliseren? Daarop volgen in de tweede afdeling enkele praktische aanbevelingen om de werkpunten aan te pakken.

Afdeling I. Evaluatie

1. Wat betreft het ruime toepassingsgebied en de grote appreciatiemarge van de Raad

143. Het concept van beperkende individuele maatregelen, waaronder bevroeringsmaatregelen, heeft zich ontwikkeld door de nood aan een gerichte aanpak. Algemene beperkende maatregelen hadden ongewenste neveneffecten, omdat ze een te grote weerslag hadden op de burgerbevolking.³⁴⁹ Individuele maatregelen bieden de mogelijkheid om de personen verantwoordelijk voor een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid rechtstreeks in hun persoonlijke levenssfeer te raken.³⁵⁰ De Europese Unie maakt hier gretig gebruik van in het kader van het GBVB, maar in hoeverre zijn deze individuele maatregelen nog slechts een instrument om het GBVB te ondersteunen? Het gebruik ervan is zodanig toegenomen, het toepassingsgebied is zodanig verruimd en de Raad heeft een hele grote appreciatiemarge, waardoor de vraag gesteld kan worden of beperkende maatregelen geen extern beleid op zichzelf zijn gaan uitmaken.³⁵¹

144. De huidige bevroeringsmaatregelen naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne zijn hier een duidelijke illustratie van. Het toepassingsgebied *ratione personae* is conform art. 3 van de Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad erg abstract.

³⁴⁸ J. DE WIT, "Rapport-Marty noemt terroristenlijsten ondemocratisch", *Juristenkrant* 2007, afl. 160, 4.

³⁴⁹ T. BIERSTEKER, "Targeted sanctions and individual human rights", *Int. J. Toronto* 2009, afl. 65(1), 100.

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ H. FLAVIER, 'Réflexions sur la démocratisation des relations extérieures à l'aune du contentieux de l'accès aux documents' in E. NEFRAMI en M. GATTI (eds.), *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, Baden-Baden, Nomos, 2018, 276.

Het gaat om personen die verantwoordelijk zijn of steun verlenen aan acties of beleidsmaatregelen die de territoriale integriteit, soevereiniteit, onafhankelijkheid, stabiliteit of veiligheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen. Het gaat daardoor niet alleen over personen die betrokken zijn bij het besluit van de Russische regering om de regio's Donetsk en Luhansk te erkennen, maar ook om leden van de bestuurs- en toezichtsorganen van banken, vooraanstaande zakenlieden en oligarchen.³⁵² Bevriezingsmaatregelen zijn gericht, maar het toepassingsgebied is ruim. Wanneer de Unie kiest voor een optreden door middel van individuele beperkende maatregelen moet ervoor gezorgd worden dat de personen tegen wie de maatregelen zijn vastgesteld een voldoende nauwe band hebben met het betrokken regime.³⁵³ Een andere aanpak komt erop neer dat de instellingen van de Unie de vrijheid krijgen om beperkende maatregelen op te leggen aan eender wie, waardoor ze net zo goed een volledig handelsembargo hadden kunnen uitvoeren.³⁵⁴ Hoeveel marge heeft de Raad in dat opzicht om een nog bredere invulling te geven? Kunnen familieleden van zij die aan deze acties deelnemen of hier voordeel uit halen ook geïmponeerd worden?

145. Volgens advocaat-generaal Mengozzi kan het toepassingsgebied *ratione personae* voorgesteld worden door middel van drie concentrische cirkels (zie figuur 2 in bijlage).³⁵⁵ De eerste cirkel bestaat uit de machthebbers zelf: de leden van de regering en overige personen met beslissingsmacht. Het gaat om individuen met de hoogste graad van politieke verantwoordelijkheid in de situatie waartegen de Unie wil opkomen, in dit geval de militaire invasie door de Russische Federatie. Het criterium hier is verantwoordelijkheid. In de tweede cirkel bevinden zich personen die direct of indirect een band hebben met de personen uit de eerste cirkel, en dus hiermee geassocieerd kunnen worden. Het kan bijvoorbeeld gaan om familieleden of om personen die voordeel halen uit het gesanctioneerde regime. Profijt is hier doorslaggevend. Deze cirkel kan ook nog binnen het toepassingsgebied vallen volgens de advocaat-generaal. Zodra het gaat om familieleden van personen uit de tweede cirkel valt men in de derde cirkel. Dan zou men te ver verwijderd zijn van het centrum van de macht om nog geïmponeerd te mogen worden.³⁵⁶ Individuele personen zouden dan opgepadeld worden met de ernstige gevolgen van een familieband, hetgeen te verregaand zou zijn.³⁵⁷

146. De conclusie van de advocaat-generaal heeft betrekking op de zaak *Pye Phyo Tay Za*, waar een plaatsing louter op basis van associatie aan bod kwam. De tegoeden van de heer *Tay Za* werden bevroren vanwege het feit dat hij de zoon was van iemand die vermoedelijk voordeel had gehaald uit het regime.³⁵⁸ Hij behoorde tot de categorie van familieleden van invloedrijke bedrijfsleiders in Myanmar.³⁵⁹

³⁵² D. VERMEIREN, "The EU sanctions against Russia and their impact for the financial sector: between a rock and a hard place", *Dr.banc.fin.* 2022, afl. 3, 192.

³⁵³ Concl. Adv. Gen. P. MENGOZZI van 29 november 2011 bij HvJ 13 maart 2012, *Pye Phyo Tay Za/Raad*, C-376/10 P, ECLI:EU:C:2011:786, nr. 35.

³⁵⁴ *Ibid.*, nr. 35.

³⁵⁵ *Ibid.*, nr. 40.

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ *Ibid.*, nr. 41.

³⁵⁸ Ger.EU 19 mei 2010, T-181/08, *Pye Phyo Tay Za/Raad*, ECLI:EU:T:2010:209, nr. 48.

³⁵⁹ *Ibid.*, nr. 122.

Het Gerecht van Eerste Aanleg oordeelde toen dat er verondersteld kan worden dat zakenlieden die op de lijst geplaatst worden de bevrozingsmaatregelen zullen omzeilen door tegoeden over te maken naar rekeningen van familieleden, maar deze rechtsopvatting was volgens het Hof van Justitie onjuist.³⁶⁰ Het toepassen van bevrozingsmaatregelen op natuurlijke personen om de enkele reden dat zij verwant zijn met personen die met de leiders van het betrokken derde land worden geassocieerd en dit ongeacht hun persoonlijk gedrag, was ongeoorloofd.³⁶¹

147. In die zin is artikel 3 van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad zorgwekkend. De tweede cirkel wordt in f) gespecificeerd, maar het laatste lid bepaalt: “*en met hen geassocieerde natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen*”. Het lijkt dus alsof het toepassingsgebied van de bevrozingsmaatregelen alweer verruimd werd. Door het toepassingsgebied zodanig te buigen zijn de maatregelen mogelijk doeltreffender, maar om redenen van doeltreffendheid mag de bescherming van de mensenrechten niet in het gedrang komen.³⁶² Door te opteren voor individuele beperkende maatregelen heeft de Europese Unie nu eenmaal gekozen voor een regeling die mogelijk minder doeltreffend, maar absoluut rechtvaardiger is. Er moet dan ook niet gestreefd worden naar maximale doeltreffendheid, want de feilbaarheid van de bevrozingsmaatregelen getuigt net van het feit dat de mensenrechten van het individu prioritair zijn.³⁶³

148. Het is daarnaast vaag welke acties juist zouden kwalificeren als verantwoordelijk zijn of steun verlenen aan acties of beleidsmaatregelen die de territoriale integriteit, soevereiniteit, onafhankelijkheid, stabiliteit of veiligheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen in de zin van artikel 3 van Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad. In de zaak Kiselev in 2017 was deze kwestie ook aan de orde.³⁶⁴ De beperkende maatregelen hadden toen dezelfde finaliteit, opgelegd naar aanleiding van de annexatie van de Krim. Hier stelde het Gerecht dat het criterium niet alle vormen van steun aan de Russische regering omvat, maar enkel op steun die door de kwantitatieve of kwalitatieve omvang ertoe bijdraagt dat de Russische regering haar acties en beleidsmaatregelen voortzet.³⁶⁵ Het Gerecht geeft met betrekking tot die vage criteria aan dat het onmogelijk is om wetten met absolute nauwkeurigheid op te stellen in een materie waar de situatie verschilt naargelang de heersende meningen in de samenleving.³⁶⁶ Omwille van de noodzaak een te strikte regeling te voorkomen en zich te kunnen aanpassen aan de wijzigende situaties, is het gerechtvaardigd dat er gebruikgemaakt wordt van vage formuleringen waarvan de uitlegging en de toepassing afhankelijk zijn van de praktijk.³⁶⁷ Met deze opvatting kiest het Gerecht resoluut voor doeltreffendheid, dus voorzichtigheid is geboden.

³⁶⁰ HvJ 13 maart 2012, C-367/10 P, Pye Phyo Tay Za/Raad, ECLI:EU:C:2012:138, nr. 71.

³⁶¹ *Ibid.*, nr. 66.

³⁶² G. DE BAERE en M. WIMMER, “EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie”, *SEW* 2014, afl. 7, 325.

³⁶³ Concl. Adv. Gen. P. MENGOZZI van 29 november 2011 bij HvJ 13 maart 2012, Pye Phyo Tay Za/Raad, C-376/10 P, ECLI:EU:C:2011:786, nr. 44.

³⁶⁴ Ger.EU 15 juni 2017, T-262/15, Dmitrii Konstantinovich Kiselev/Raad, ECLI:EU:T:2017:392, nr. 73.

³⁶⁵ *Ibid.*, nr. 74.

³⁶⁶ *Ibid.*, nr. 75.

³⁶⁷ *Ibid.*

2. Bevriezingsmaatregelen zijn niet strafrechtelijk van aard

149. De bevrozingsmaatregelen zijn geen strafmaatregelen: ze zijn preventief van aard, niet repressief. Het gaat om veronderstellingen, zonder voorafgaande gerechtelijke procedure.³⁶⁸ Dit neemt niet weg dat de maatregelen vaak van zeer lange duur zijn en verregaande gevolgen hebben voor het privéleven van de betrokkenen. De impact is daarom soms gelijkaardig of zelfs zwaarder. In strafrechtelijke procedures wordt aanvaard dat er serieuze procesrechtelijke waarborgen voorhanden moeten zijn. Voor individuele beperkende maatregelen is er sedert de problematiek met de terrorismelijsten begin deze eeuw een groeiende bewustwording dat dezelfde waarborgen aangewezen zijn.³⁶⁹ De kritiek die toen werd geformuleerd is vandaag de dag nog steeds relevant. Een belangrijk gevolg van de kwalificatie als administratieve maatregel is dat het vermoeden van onschuld niet speelt zoals dat het geval zou zijn bij strafmaatregelen.³⁷⁰ Het vermoeden van onschuld bij strafmaatregelen omvat onder meer het recht om zichzelf niet te beschuldigen, het voordeel van de twijfel en het belang van het geheim van het onderzoek. Eenieder die van een strafbaar feit wordt beschuldigd, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.³⁷¹

150. Het Gerecht baseert zich op rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens om te beoordelen wanneer een maatregel als strafmaatregel gekwalificeerd wordt.³⁷² Het volstaat dat de betrokken inbreuk van strafrechtelijke aard is of de betrokkene aan een sanctie heeft blootgesteld die naar de aard of zwaarte ervan over het algemeen onder het strafrecht valt.³⁷³ Er kan onder meer rekening worden gehouden met het feit dat de maatregel werd opgelegd naar aanleiding van een veroordeling voor een strafbaar feit, de kwalificatie in het toepasselijke recht, de opzet van de maatregel en de procedures die van toepassing zijn voor de vaststelling en tenuitvoerlegging.³⁷⁴ De zwaarte is dus een factor die meespeelt, maar is niet het doorslaggevend criterium, aangezien verschillende niet-strafrechtelijke maatregelen van preventieve aard een aanzienlijke weerslag kunnen hebben op de betrokken persoon.³⁷⁵ Het bevrozen van tegoeden is een erg zware maatregel, maar de Raad verwijst steeds naar de tijdelijke aard, waardoor het tracht het repressief karakter volledig uit te sluiten.³⁷⁶

151. In de zaak Sison in 2007 kwam de vraag naar het strafrechtelijk karakter van bevrozingsmaatregelen impliciet naar boven.³⁷⁷

³⁶⁸ I. CAMERON, "EU sanctions and defence rights", *New Journal of European Criminal Law* 2015, afl. 3, 348-350.

³⁶⁹ T. BIERSTEKER, "Targeted sanctions and individual human rights", *Int. J. Toronto* 2009, afl. 65(1), 103.

³⁷⁰ Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22, nr. 32.

³⁷¹ Ger.EU 2 september 2009, gevoegde zaken T-37/07 en T-323/07, Mohamed El Morabit/Raad, ECLI:EU:T:2009:296, nr. 40.

³⁷² Ger.EU 13 juli 2011, T-138/07, Schindler Holding Ltd en anderen/Commissie, ECLI:EU:T:2011:362, nr. 52.

³⁷³ EHRM 23 november 2006, nr. 73053/01, Jussila t. Finland, nr. 31.

³⁷⁴ EHRM 17 december 2009, nr. 19359/04, M. t. Duitsland, nr. 120.

³⁷⁵ Ger.EU 27 februari 2014, T-256/11, Ahmed Abdelaziz Ezz en anderen/Raad, EU:T:2014:93, nr. 76.

³⁷⁶ Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22, nr. 32.

³⁷⁷ Ger.EU 11 juli 2007, T-47/03, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:T:2007:207.

Jose Maria Sison stelde niet het vermoeden van onschuld ter discussie, maar hij betwistte de mogelijkheid van de Raad om bevroezingsmaatregelen aan te nemen voor zover de EU-instellingen niet bevoegd waren in strafzaken.³⁷⁸ Tussen de lijnen door beweerde hij dus dat het bevroeren van tegoeden overeenkomt met een strafrechtelijke sanctie. Dit argument was volgens het Gerecht gebaseerd op een verkeerde premisse, daar de bevroering niet het gevolg was van een strafrechtelijke procedure maar louter bedoeld is als een preventieve maatregel. Het strafrechtelijke karakter zou dus ontbreken.³⁷⁹ Dit standpunt werd bevestigd in latere zaken, waaronder de reeds besproken zaak Ahmed Abdelaziz Ezz.³⁸⁰

3. Geschrappt worden is een stuk moeilijker dan geplaatst worden

152. Er komt veel beoordelingsvrijheid toe aan de Raad bij het besluit om iemand op de lijst te plaatsen, maar de procedure tot schrapping middels een verzoek tot heroverweging is zeer zwaar en onduidelijk. Bovendien heeft een verzoek tot heroverweging maar zelden een positief resultaat tot gevolg.³⁸¹ De Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad voorziet niet in een duidelijke procedure met betrekking tot verzoeken om schrapping. Er wordt in artikel 14 enkel gesteld dat het mogelijk is om opmerkingen in te dienen bij de Raad teneinde de plaatsing te betwisten en geschrappt te worden, maar een stapsgewijze manier van aanpak is er niet. Indien er opmerkingen worden ingediend of indien er substantieel nieuw bewijsmateriaal wordt overgemaakt, moet de Raad zijn besluit toetsen en de betrokken persoon hiervan op de hoogte brengen.³⁸²

153. Het Hof van Justitie stelde in de zaak Fulmen en Mahmoudian wel duidelijk dat het de taak is van de bevoegde autoriteit van de EU om in geval van betwisting aan te tonen dat de aan de betrokkene verweten redenen gegrond zijn. Het is niet de taak van deze persoon om het negatieve bewijs te leveren dat de redenen niet gegrond zijn.³⁸³ De bewijslast bij de bevroezingsmaatregelen ligt in principe volledig bij de Raad, die aan de rechterlijke instanties van de EU voldoende specifieke en nauwkeurige aanwijzingen moet voorleggen om te bewijzen dat plaatsing terecht is.³⁸⁴ Toch werd die bewijslast voor de Raad door het Hof van Justitie verlicht, want enkele jaren later verzet de rechtspraak zich bijvoorbeeld niet langer tegen het gebruik van vermoedens.³⁸⁵ De enige vereisten zijn dat het gebruik van vermoedens strookt met het doel van de betrokken regeling, evenredig is aan het nagestreefde doel, weerlegbaar is en de rechten van verdediging beschermt.³⁸⁶ In 2015 oordeelde het Gerecht dat de Raad van dit vermoeden gebruik mag maken op basis van gemeenschappelijke ervaringen die voortvloeien uit de normale gang van zaken, hetgeen een veralgemening toestaat.³⁸⁷

³⁷⁸ *Ibid.*, nr. 101.

³⁷⁹ *Ibid.*

³⁸⁰ Ger.EU 27 februari 2014, T-256/11, Ahmed Abdelaziz Ezz en anderen/Raad, EU:T:2014:93, nrs. 82-83.

³⁸¹ P. DE HERT en K. WEIS, "Europese terrorismelijsten: beperkte rechtsbescherming", *NJW* 2009, afl. 199, 242.

³⁸² Ger.EU 25 januari 2017, T-255/15, Almaz-Antey/Raad, EU:T:2017:25, nr. 73; J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE en T. RAMOPOULOS, *The Law of EU External Relations: Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, New York, Oxford University Press, 2021, 194.

³⁸³ HvJ 28 november 2013, C-280/12 P, Raad/Fulmen en Mahmoudian, EU:C:2013:775, nr. 66.

³⁸⁴ Ger.EU 13 september 2013, T-563/11, Anbouboua/Raad, ECLI:EU:C:2015:248, nr. 54.

³⁸⁵ HvJ 13 maart 2012, C-367/10 P, Pye Phyto Tay Za/Raad, ECLI:EU:C:2012:138, nr. 69.

³⁸⁶ Ger.EU 12 februari 2015, T-579/11, Tarif Akhras/Raad, ECLI:EU:T:2015:97, nr. 114.

³⁸⁷ *Ibid.*, nr. 112.

Op die manier kan de Raad namelijk in zekere zin generaliseren, maar wordt in de praktijk de bewijslast terug omgekeerd, waardoor het toch aan de betrokken persoon is om het negatieve bewijs te leveren.

154. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan. Daar komt nog bij dat de toegang tot het dossier ook nog eens geheel of gedeeltelijk geweigerd kan worden in het algemeen belang van de internationale veiligheid. Bij die beslissing tot weigering heeft de Raad opnieuw een ruime beoordelingsvrijheid.³⁸⁸ Indien de toegang geweigerd wordt heeft de betrokken persoon zelfs geen zicht op de bewijselementen à charge, waardoor het moeilijk is om zich te verdedigen. De volgende stap om rechtsbescherming te bekomen is zich conform artikel 264 VWEU voor een nietigverklaring te wenden tot het Hof van Justitie, waardoor de drempel al een stuk hoger ligt. Zelfs dan is het mogelijk dat de informatie niet vrijgegeven mag worden, waardoor de Unierechter de wettigheid louter op basis van de meegedeelde elementen moet beoordelen.³⁸⁹

155. Ook hier komt de OVMI-rechtspraak weer in beeld, meer bepaald het arrest-OVMI II sedert de eerste pyrrusoverwinning. Het besluit tot plaatsing op de lijst van de Raad was gebaseerd op bewijsmiddelen van voor 2001, toen de OVMI aan terroristische activiteiten gelinkt kon worden. Ondertussen voerde de OVMI aan dat dat niet meer het geval was. Met de elementen à décharge die dateren van na 2001, werd geen rekening gehouden. De OVMI voert dan ook aan dat er geen nauw en rechtstreeks tijdsverband meer bestaat tussen het besluit en het bewijsmateriaal. Er heeft inmiddels een nieuw onderzoek plaatsgevonden, maar toch houdt de Raad vast aan gedateerde bewijzen. Het Gerecht van Eerste Aanleg spreekt zich hier in 2008, 7 jaar later, over uit en stelt dat het te restrictief zou zijn om beperkende maatregelen te verbieden indien er geen bewijs is dat geviseerde personen momenteel dergelijke feiten daden verrichten of eraan deelnemen.³⁹⁰ Zelfs het feit dat er op dat moment geen bewijs voorhanden was van actuele betrokkenheid bij terroristische activiteiten volstond niet om een schrapping te rechtvaardigen. Het Gerecht van Eerste Aanleg stelde zelf in 2006 vast dat de rechten van de OVMI geschonden werden. Toch wordt de organisatie opnieuw op de lijst geplaatst, om dan in een tweede procedure te moeten aanhoren dat het irrelevant is of het bewijsmateriaal niet langer actueel is. Een schrapping heeft dus een zeer precair karakter. Het is een Kafkaïaanse procedure die gekenmerkt wordt door complexiteit en ontoegankelijkheid.

4. In hoeverre zijn de bevrozingsmaatregelen effectief tijdelijk en omkeerbaar?

156. Om te benadrukken dat bevrozingsmaatregelen geen strafmaatregelen zijn, benadrukt de Raad het tijdelijke en omkeerbare karakter ervan.³⁹¹ In Verordening (EU) nr. 269/2014 wordt geen einddatum bepaald, maar artikel 6 van Raadsbesluit 2014/145/GBVB bepaalt dat het besluit dat de maatregelen oplegt geldig is tot en met 15 september 2023.

³⁸⁸ Ger.EU 26 april 2005, gevoegde zaken T-110/03, T-150/03 en T-405/03, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:T:2005:143, nrs. 76-77.

³⁸⁹ *Ibid.*, nr. 72.

³⁹⁰ Ger.EU 4 december 2008, T-284/08, Organisatie van Volksmujahedeem van Iran/Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:T:2008:550, nr. 107.

³⁹¹ Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22, nr. 32.

De laatste wijziging van het besluit dateert op moment van redactie van deze masterscriptie van 15 april 2023. De Raad heeft de verplichting om de maatregelen regelmatig te evalueren en indien nodig te herzien. Het tijdelijke en omkeerbare karakter van bevrozingsmaatregelen werd door het Gerecht in februari 2023 nog bevestigd.³⁹² Het idee is dat de bevrozingsmaatregelen worden opgeheven zodra de nagestreefde doelstelling bereikt is.³⁹³ Het is niet duidelijk hoe dit beoordeeld moet worden. Het bereiken van de doelstelling is de wezenlijke voorwaarde voor de opheffing, maar het is niet zeker dat die voorwaarde ooit vervuld wordt.³⁹⁴ Er wordt nergens bepaald hoe lang bevrozingsmaatregelen mogen duren, dus in theorie kunnen ze voor onbepaalde tijd worden verlengd indien de doelstellingen niet zijn bereikt. Het enige risico daar is dat het Hof van Justitie mogelijk overgaat tot nietigverklaring indien de duurtijd te lang is in combinatie met de algemene draagwijdte, zoals in de zaak Kadi en Al Barakaat, maar niets staat de Unie dan in de weg om de maatregelen gewoon opnieuw aan te nemen.³⁹⁵ 14 jaar geleden werd dit probleem op het niveau van de Verenigde Naties al aangekaart.³⁹⁶ De Hoge Commissaris voor de Mensenrechten wees toen op het feit dat de tijdelijke bevrozing van activa geacht kan worden permanent te zijn indien de bevrozing van onbepaalde duur is.³⁹⁷

157. Russische individuen zijn al bijna 10 jaar het doelwit van bevrozingsmaatregelen: het Raadsbesluit nr. 2014/145/GBVB en Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad zijn al in werking sinds 17 maart 2014. Bijlage I bij de Verordening moet steeds de initiële datum van plaatsing vermelden, waarbij merkbaar is dat 21 personen al sedert de inwerkingtreding erop staan. In totaal zijn er 132 personen die al van 2014 op de lijst staan. In vergelijking met de regimes van individuele beperkende maatregelen ten aanzien van andere landen valt dit zelfs nog mee: 11 jaar voor Tunesië en Syrië, 12 jaar voor Somalië, 13 jaar voor Noord-Korea, 16 jaar voor Iran, 17 jaar voor de Democratische Republiek Congo, 18 jaar voor Wit-Rusland en zelfs tot 22 jaar voor het regime van de Taliban in Afghanistan.³⁹⁸ De gemiddelde duur van de bevrozingsmaatregelen ligt daar boven de 10 jaar, dus het is koffiedik kijken hoe lang de EU de bevrozingsmaatregelen tegen de Russische individuen zal aanhouden. Deze gegevens zijn het ultieme voorbeeld van de kloof die is ontstaan tussen wat de bevrozingsmaatregelen in theorie zijn en wat er in de praktijk van is geworden.³⁹⁹

158. Bijkomend worden de bevrozingsmaatregelen zozegd gerechtvaardigd in het licht van het evenredigheidsbeginsel omdat ze omkeerbaar zijn.⁴⁰⁰

³⁹² Ger.EU 15 februari 2023, T-536/21, Belaeronavigatsia/Raad, ECLI:EU:T:2023:66, nr. 36.

³⁹³ Ger.EU 15 juni 2017, T-262/15, Dmitrii Konstantinovich Kiselev/Raad, ECLI:EU:T:2017:392, nr. 124.

³⁹⁴ F. GIUMELLI, "The Purpose of Targeted Sanctions" in T. BIERSTEKER, S. ECKERT en M. TOURINHO (eds), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 43.

³⁹⁵ HvJ 3 september 2008, C-402/05 P en C-415/05 P, Kadi en Al Barakaat International Foundation, EU:C:2008:461, nrs. 369-370.

³⁹⁶ UN Doc. A/HRC/12/22 (2009), Verslag van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten over de bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden bij de bestrijding van terrorisme.

³⁹⁷ *Ibid.*, nr. 42.

³⁹⁸ Y. MIADZVETSKAYA en C. CHALLET, "Are EU restrictive measures really targeted, temporary and preventive? The case of Belarus", *Europe and the World: a law review* 2022, afl. 6(1), 14.

³⁹⁹ *Ibid.*

⁴⁰⁰ Ger.EU 21 september 2005, T-315/01, Yassin Abdullah Kadi/Raad, ECLI:EU:T:2005:332, nrs. 243-251; Ger.EU 21 september 2005, T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation/Raad, ECLI:EU:T:2005:331, nrs. 294-302.

De activa en economische middelen worden slechts onbeschikbaar gemaakt: het eigendomsrecht aan zich wordt niet aangetast.⁴⁰¹ De conservatoire aard van de maatregelen neemt niet weg dat ze mogelijk langdurige gevolgen impliceren voor de economische situatie van het doelwit, zelfs als ze uiteindelijk worden opgeheven.⁴⁰²

159. De Europese Unie gedraagt zich in dat opzicht wel contradictorisch, gezien het de mogelijkheid onderzoekt om bevroren tegoeden te confisceren en vervolgens aan te wenden om Oekraïne financieel te ondersteunen. De Europese Raad nodigde in oktober 2022 de Commissie uit om daartoe een voorstel te doen.⁴⁰³ In november 2022 opperde de Commissie dat bij de opheffing van de bevroeringsmaatregelen, de bevroren tegoeden in beslag zouden kunnen worden genomen bij wijze van compensatie voor de schade die de oorlog heeft veroorzaakt.⁴⁰⁴ Dit zou net het meest extreme voorbeeld zijn van het onomkeerbare karakter van het bevroeren van tegoeden.⁴⁰⁵ Hoe de Europese Unie de legitimiteit van een dergelijk beleid wenst te verantwoorden, blijft vooralsnog een raadsel. Philip Zelikow en Simon Johnson opperden dat in de plaats van confiscatie, de bevroren tegoeden gebruikt kunnen worden als drukmiddel om concessies van Rusland te verkrijgen, zoals het instemmen met herstelbetalingen aan Oekraïne.⁴⁰⁶ Daarvoor zou geen resolutie van de VN Veiligheidsraad nodig zijn en het zou voor Rusland een beter alternatief zijn dan een langdurige voortzetting van de bevroering van tegoeden. Dit zijn politieke afwegingen waar deze masterscriptie niet verder op zal ingaan, maar het staat buiten kijf dat er voor de huidige bevroeringsmaatregelen nog verschillende juridische uitdagingen in het verschiet zijn.

5. De belangenafweging in tijden van oorlog

160. De bevroeringsmaatregelen zullen de evenredigheidstoets moeten doorstaan.⁴⁰⁷ De individuele belangen van de getroffen persoon zullen afgewogen worden tegen het algemeen belang dat wordt nagestreefd.⁴⁰⁸ Uit vaste rechtspraak blijkt dat het Hof van Justitie enkel marginaal kan toetsen gelet op de grote appreciatiemarge van de Raad. Een maatregel is daarom enkel onrechtmatig indien hij kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het nagestreefde doel.⁴⁰⁹ In de zaak RT France werd er reeds getoetst aan het evenredigheidsbeginsel in het licht van de huidige situatie in Oekraïne.⁴¹⁰ Hier stelde het Gerecht dat het gaat om buitengewone omstandigheden en een extreme noodsituatie.⁴¹¹

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² Y. MIADZVETSKAYA en C. CHALLET, "Are EU restrictive measures really targeted, temporary and preventive? The case of Belarus", *Europe and the World: a law review* 2022, afl. 6(1), 15.

⁴⁰³ Nota Europese Raad (EU) betreffende besluiten van de Vergadering van 20 en 21 oktober 2022, 21 oktober, EUCO 31/22, nr. 11.

⁴⁰⁴ Persbericht (COM) met betrekking tot de mogelijkheden om Rusland aansprakelijk te stellen voor zijn misdaden, 30 november 2022, IP/22/7311.

⁴⁰⁵ Y. MIADZVETSKAYA en C. CHALLET, "Are EU restrictive measures really targeted, temporary and preventive? The case of Belarus", *Europe and the World: a law review* 2022, afl. 6(1), 14.

⁴⁰⁶ E. NOONAN en A. CHERNOVA, "Confiscating Russian sovereign assets to fund Ukraine's reconstruction: Mission impossible?", *European Parliamentary Research Service* 2022, PE 738.180, 2.

⁴⁰⁷ G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 325.

⁴⁰⁸ J. RIDEAU, "Réflexions sur la jurisprudence Kadi et Yusuf/Al Barakaat: quand le Professeur retourne à l'école de droit", *RAE* 2009, afl. 3, 496.

⁴⁰⁹ HvJ 1 februari 2007, C-266/05 P, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:C:2007:75, nr. 88.

⁴¹⁰ Ger. EU 27 juli 2022, T-125/22, RT France/Raad, ECLI:EU:T:2022:483.

⁴¹¹ *Ibid.*, nr. 86.

De beperkende maatregelen die worden aangenomen maken integrerend deel uit van een reeks maatregelen van ongekende omvang die de Raad heeft vastgesteld naar aanleiding van de schending van de territoriale integriteit van Oekraïne. De snelle verslechtering van de toestand en de ernst van de gepleegde schendingen vereisten een flexibele aanpak: de EU heeft snel gereageerd op een schending van verplichtingen *erga omnes* uit hoofde van het internationaal recht. De bedoeling was om de militaire agressie door de Russische federatie tegen te gaan met alle maatregelen waarvoor geen geweld hoefde te worden gebruikt.⁴¹²

161. De beperkende maatregelen werden onmiddellijk na het begin van de militaire agressie vastgesteld om een maximale werking te garanderen. Er moest snel gehandeld worden omdat de agressie op dat moment geacht werd van korte duur te zijn. De beperking van het recht om gehoord te worden was in dat opzicht volgens het Gerecht gerechtvaardigd omwille van vereisten van spoedeisendheid en doeltreffendheid en ook het recht op een deugdelijke motivering mocht beperkt worden vanwege de bijzonder ernstige en spoedeisende omstandigheden.⁴¹³ Bij de belangenafweging wilt het Gerecht het feit dat het algemeen belang zwaarder doorweegt extra in de verf zetten door te verwijzen naar het feit dat andere Europese instellingen en andere multilaterale organisaties sinds de invasie ook verschillende verklaringen, besluiten, standpunten en maatregelen hebben vastgesteld waarmee dezelfde doelstellingen als die van de Unie worden nagestreefd.⁴¹⁴ Het belang van de handhaving van de vrede en de nationale veiligheid wordt volgens het Gerecht geïllustreerd door de beschikking van het Internationaal Gerechtshof van 16 maart 2022 waarbij bevolen werd de militaire invasie onmiddellijk op te schorten.⁴¹⁵

162. Het is opmerkelijk dat doeltreffendheid letterlijk de voorkeur geniet in deze "extreme noodsituatie". Het is een begrip dat de belangenafweging in een geheel nieuw perspectief plaatst. In de zaak Kiselev betreffende maatregelen naar aanleiding van de annexatie van de Krim stelde het Gerecht ook al dat vage formuleringen van de plaatsingscriteria gerechtvaardigd zijn door de noodzaak zich te kunnen aanpassen aan de wijzigende situatie, waardoor er toen ook al voor doeltreffendheid werd gekozen ten koste van de individuele mensenrechtenbescherming.⁴¹⁶ De vraag is of deze flexibiliteit een trend zal worden in de rechtspraak die zich zal ontwikkelen met betrekking tot de huidige bevrozingsmaatregelen. Indien de organen die effectieve rechtsbescherming moeten garanderen, stelselmatig redenen van doeltreffendheid boven individuele rechten verkiezen, wordt de legitimiteit van de huidige bevrozingsmaatregelen zwaar onder druk gezet.

⁴¹² *Ibid.*

⁴¹³ *Ibid.*, nr. 113.

⁴¹⁴ *Ibid.*, nr. 203.

⁴¹⁵ *Ibid.*, nr. 204.

⁴¹⁶ *Ibid.*

Afdeling II. Aanbevelingen

163. In theorie zijn bevroingsmaatregelen een instrument van de Europese Unie om het GBVB te ondersteunen en om gericht te werk te gaan zodat de individuele mensenrechten maximaal gerespecteerd worden.⁴¹⁷ In de praktijk worden de maatregelen echter zodanig toegepast dat ze een serieuze weerslag hebben op de individuele mensenrechten van de betrokken personen. Er wordt voorzien in rechtsbescherming, want getroffen personen kunnen een verzoek instellen om heroverweging, een vordering tot nietigverklaring en een vordering tot schadevergoeding. Toch kan de effectiviteit van die rechtsbescherming in vraag worden gesteld: de procedures zijn complex en de plaatsingscriteria zijn vaag.

164. De rechtsbescherming kan efficiënter zijn. Een vereenvoudiging van de procedures en een verduidelijking van de plaatsingscriteria dringen zich op. Het is raadzaam de voorwaarden voor een heroverweging duidelijker te formuleren. De Groep raden buitenlandse betrekkingen in sanctiessamenstelling, "RELEX/sancties", werd in 2004 als Raadsorgaan specifiek opgericht om toe te zien op de implementatie en de handhaving.⁴¹⁸ Ze ontwikkelden reeds de "beste praktijken voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen", een nota die op 27 juni 2022 voor het laatst werd herzien.⁴¹⁹ Op het niveau van RELEX zouden er dan ook meer concrete voorbeelden en een heldere procedure kunnen worden uitgewerkt voor de heroverweging. De Raad moet voorsnog bij mail gecontacteerd worden voor een verzoek tot intrekking.⁴²⁰ Dit zou veranderd kunnen worden naar een webadres met een gestandaardiseerd, uniform sjabloon waarin onderscheiden velden exact aangeven welke gegevens er noodzakelijk zijn. Het document met richtlijnen, zoals eerder voorgesteld, zou hieraan gekoppeld kunnen worden. Dit zou zorgen voor een meer transparante aanpak waardoor de drempel voor rechtsbescherming verlaagd wordt. Ook voor verzoeken tot afwijkingen zou er een uniforme procedure gemaakt kunnen worden, waarbij de informatie dan bezorgd wordt aan de bevoegde nationale autoriteit. Een databank zou dit kunnen centraliseren, zowel voor verzoeken tot heroverweging als voor afwijkingen, zodat de andere nationale autoriteiten hiervan op de hoogte worden gesteld en dit kunnen meevolgen. Voorsnog bepaalt de nota "beste praktijken" enkel dat lidstaten een efficiënte coördinatie en onderlinge communicatiemechanismen moeten voorzien tussen de ministeries, intelligentiediensten, de gerechten, de parketten en politiediensten.⁴²¹

⁴¹⁷ Nota I/A-punt Raad (EU) betreffende fundamentele beginselen voor het gebruik van restrictieve maatregelen (sancties), 7 juni 2004, 10198/1/04 REV 1.

⁴¹⁸ Nota I/A-punt Raad (EU) betreffende toezicht op en evaluatie van restrictieve maatregelen (sancties) in het kader van het GBVB - Invoering van een "sanctie-samenstelling" van de Groep raden buitenlandse betrekkingen (RELEX/sancties), 22 januari 2004, 5603/04.

⁴¹⁹ Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22.

⁴²⁰ RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, www.consilium.europa.eu/nl/policies/sanctions/adoption-review-procedure/ (consultatie 15 mei 2023).

⁴²¹ Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22, nrs. 88-91.

Dit zou daaraan uitvoering kunnen geven. Voor het bevriezen van tegoeden werd er al een Freeze and Seize Task Force opgezet, dus het zou mooi zijn moest dit ook mogelijk zijn op niveau van verzoeken tot schrapping en afwijkingen.⁴²²

165. In de zoektocht naar rechtsbescherming is het zelfs op het niveau van het Hof van Justitie mogelijk dat de betrokken persoon niet op de hoogte is van de concrete bewijselementen à charge. De Unierechter moet dan nagaan of het feit dat het vertrouwelijk bewijs niet wordt meegedeeld, hetgeen een invloed heeft op de bewijswaarde daarvan.⁴²³ De betrokkene die geen toegang krijgt tot de informatie, kan geen opmerkingen formuleren. Dit is problematisch in het licht van de wapengelijkheid en het recht om gehoord te worden.⁴²⁴ Het gevolg is namelijk dat de Unierechter een uitspraak kan doen op basis van eenzijdig bewijsmateriaal, waarbij de rechten van verdediging niet ten volle gerespecteerd worden. De huidige oplossing is dat de rechter een evenwicht moet zoeken tussen de vereisten die samenhangen met het recht op effectieve rechterlijke bescherming en de veiligheidsvereisten.⁴²⁵ De Unierechter beperkt zich tot een beknopte samenvatting van de inhoud van de bewijselementen.⁴²⁶ Een alternatief is een systeem van *special advocates* zoals in het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland en Canada werd ingevoerd naar aanleiding van de strijd tegen terrorisme.⁴²⁷ Het is een advocaat die de persoon op de lijst verdedigt, maar daar niet door werd aangesteld en er dus geen instructies van krijgt. Deze advocaat kan bewijsmateriaal inkijken dat niet aan de betrokkene mag worden meegedeeld omwille van redenen van openbare veiligheid. Hij kan daar dan opmerkingen over formuleren.⁴²⁸ Er zijn voor- en tegenstanders van deze aanpak. De gespecialiseerde advocaat spreekt namens de op de lijst geplaatste persoon zonder instructies, hetgeen mogelijk strijdig is met de beroepsethiek.⁴²⁹ Langs de andere kant kan het ook positief zijn omdat het een vorm van controle zou ten opzichte van de Raad. Het zou enerzijds een eerste lijn van verdediging kunnen zijn als tegengewicht voor de grote discretie van de Raad in deze materie. Anderzijds kan dan aangevoerd worden dat de Raad misschien sneller geneigd zou zijn om zich te beroepen op de uitzondering van vertrouwelijkheid, daar er toch al een zekere veiligheidswaarborg is ingebouwd. Daarbij zou de betrokken persoon nog steeds niet weten welke de elementen à charge zijn, waardoor hij de feiten moeilijk kan betwisten. Hierdoor zou de juistheid van het bewijs en de pertinentie van de uiteindelijke beslissing in het gedrang kunnen komen.⁴³⁰

⁴²² Persbericht (COM) met betrekking tot het handhaven van sancties tegen gelijstte Russische en Wit-Russische oligarchen: "Freeze and Seize" Task Force van de Commissie gaat nauwer samenwerken met internationale partners, 17 maart 2022, IP/22/1828.

⁴²³ HvJ 28 november 2013, C-280/12 P, Raad/Fulmen en Mahmoudian, EU:C:2013:775, nr. 74.

⁴²⁴ *Ibid.*, nr. 74.

⁴²⁵ *Ibid.*, nr. 73.

⁴²⁶ G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 328.

⁴²⁷ D. JENKINS, "There and Back Again: The Strange Journey of Special Advocates and Comparative Law Methodology", *Columbia Human Rights Law Review* 2011, 286.

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ A. BOON en S. NASH, "Special Advocacy: Political Expediency and Legal Roles in Modern Judicial Systems", *Legal Ethics* 2006, afl. 9(1), 112.

⁴³⁰ D. JENKINS, "There and Back Again: The Strange Journey of Special Advocates and Comparative Law Methodology", *Columbia Human Rights Law Review* 2011, 321.

166. In eerste instantie lijken dus vooral een vereenvoudiging van de schrappingsprocedure en een verduidelijking van de plaatsingscriteria aan de orde te zijn. Hopelijk laat het Hof van Justitie in de toekomstige rechtspraak niet voortdurend de doeltreffendheid van bevrozingsmaatregelen primeren over de individuele mensenrechten, maar gelet op het intergouvernementeel karakter van het GBVB en de politieke gevoeligheid is het niet ondenkbaar dat het Hof zich ook in de toekomst nog terughoudend zal opstellen.⁴³¹

⁴³¹ I. BOSSE PLATIERE, "Le juge de l'union, artisan de la cohérence du système de contrôle juridictionnel au sein de l'Union européenne, y compris en matière de PESC", *RTD Eur.* 2017, 555.

Hoofdstuk VI. Conclusie

167. Naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne beviest de Europese Unie de tegoeden van verschillende Russische individuen, waaronder leden van de Russische regering, vooraanstaande zakenlieden en oligarchen. Het wetgevend kader wordt gevormd door Raadsbesluit nr. 2014/145/GBVB en Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad. De toegang tot contanten, bankdeposito's en aandelen binnen de EU wordt ontzegd. Betrokken tegoeden mogen niet worden verplaatst en onroerend goed kan niet verkocht of verhuurd worden.⁴³² Op die manier kunnen deze financiële middelen niet gebruikt worden ter ondersteuning van de oorlog.⁴³³

168. Het gebruik van individuele beperkende maatregelen geniet de voorkeur boven algemeen inwerkende maatregelen zoals embargo's. Door gericht te werken, worden onbedoelde gevolgen voor personen die niet tot de doelgroep behoren zo veel mogelijk vermeden.⁴³⁴ In theorie alleszins. In de praktijk zijn er werkpunten. Het toepassingsgebied van Verordening nr. 269/2014 van de Raad wordt zodanig ruim geformuleerd, dat dit vragen oproept met betrekking tot de verenigbaarheid met de mensenrechten.⁴³⁵ Door gebruik te maken van een ruim toepassingsgebied dat flexibel ingevuld kan worden, zijn de maatregelen mogelijk doeltreffender, maar de keerzijde van de medaille is dat dit ook meer impact heeft op verschillende individuele mensenrechten.⁴³⁶

169. De bevroeringsmaatregelen hebben een impact op het eigendomsrecht, daar personen die op de lijst geplaatst worden tijdelijk geen gebruik meer kunnen maken van de bevroren activa.⁴³⁷ Ook het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven blijft niet onaangetaast, omdat de maatregelen een negatieve weerslag hebben op de reputatie van de betrokken personen.⁴³⁸ Daarnaast moeten betrokken personen zich tot de rechter kunnen wenden, waarbij er perspectief moet zijn op effectieve rechtsbescherming en waarbij de rechten van verdediging gerespecteerd moeten worden, dus ook deze rechten en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte staan onder spanning.⁴³⁹ De Unierechter heeft op dat vlak slechts een marginale toetsingsbevoegdheid, omdat de Raad ter zake over een ruime beoordelingsmarge beschikt.⁴⁴⁰

⁴³² A. MASAHIKO, *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Londen, Routledge, 2020, 241.

⁴³³ HvJ 3 september 2008, C-402/05 P en C-415/05 P, Kadi en Al Barakaat International Foundation, EU:C:2008:461, nr. 169.

⁴³⁴ Nota I/A-punt Raad (EU) betreffende fundamentele beginselen voor het gebruik van restrictieve maatregelen (sancties), 7 juni 2004, 10198/1/04 REV 1.

⁴³⁵ L. TRUYENS en G. CROISANT, "EU-sancties en beperkende maatregelen: un premier aperçu (approfondi)", *RDC* 2022, afl. 8, 988-989.

⁴³⁶ G. DE BAERE en M. WIMMER, "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 325.

⁴³⁷ A. CIAMPI, "Security Council Targeted Sanctions and Human Rights" in B. FASSBENDER (ed.), *Securing Human Rights? Achievements and challenges of the UN Security Council*, Oxford, Oxford University Press, 2011, (98) 103.

⁴³⁸ HvJ 18 juli 2013, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, Europese Commissie en anderen/Yassin Abdullah Kadi, ECLI:EU:C:2013:518, nr. 132.

⁴³⁹ C. ECKES, *European Union counter-terrorist policies and fundamental rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 10.

⁴⁴⁰ HvJ 22 november 2007, C-525/04 P, Spanje/Lenzing, ECLI:EU:C:2007:698, nr. 57.

De rechter mag wel controleren of minstens één van de redenen pertinent is om een plaatsing op de lijst te rechtvaardigen en of die redenen voldoende gemotiveerd zijn.⁴⁴¹

170. Dat de bevrozingsmaatregelen een weerslag hebben op de mensenrechten, staat vast. Het staat ook vast dat de Raad in zijn beleid aangaande bevrozingsmaatregelen veel beoordelingsvrijheid krijgt. Het Hof van Justitie kan tot op zekere hoogte nagaan of de beperkingen die de bevrozing van tegoeden tot gevolg hebben gerechtvaardigd zijn. Het zal daarvoor toetsen aan het evenredigheidsbeginsel, waarbij de verschillende rechten afgewogen worden ten opzichte van de bescherming van de internationale veiligheid.⁴⁴² Uit vaststaande rechtspraak blijkt dat het Hof zich terughoudend opstelt en bij de evenredigheidstoets dat laatste belang laat primeren.⁴⁴³ Vaak is het tijdelijke en omkeerbare karakter van de bevrozingsmaatregelen doorslaggevend om te oordelen dat een beperking gerechtvaardigd is.⁴⁴⁴ In hoeverre is dat tijdelijke en omkeerbare karakter nog aan de orde, wetende dat meer dan 100 Russische individuen al bijna 10 jaar op de lijst staan? In theorie kunnen de maatregelen voor onbepaalde tijd worden verlengd, omdat de opheffing ervan afhankelijk is van het bereiken van de nagestreefde doelstelling. Het is niet zeker of die doelstelling ooit bereikt wordt in de opinie van de EU.⁴⁴⁵ Een tijdelijke bevrozing van activa kan geacht worden permanent te zijn indien de bevrozing van onbepaalde duur is.⁴⁴⁶

171. Er is een discrepantie tussen het concept van bevrozingsmaatregelen in theorie en de uitvoering daarvan in de praktijk.⁴⁴⁷ Hoe kan effectieve mensenrechtenbescherming tegen bevrozingsmaatregelen van de Europese Unie in het kader van de oorlog in Oekraïne dan verzekerd worden? Het Hof van Justitie lijkt in deze concrete omstandigheden de voorkeur te geven aan overwegingen van doeltreffendheid door het bestaan van een "extreme noodsituatie", een begrip dat de belangenafweging in een geheel nieuw perspectief plaatst.⁴⁴⁸ Vage plaatsingscriteria zouden bovendien gerechtvaardigd zijn door de noodzaak voor EU-instellingen om zich te kunnen aanpassen aan de evoluerende situatie.⁴⁴⁹ Zullen flexibiliteit en doeltreffendheid stelselmatig ten koste van individuele mensenrechtenbescherming verkozen worden in de toekomstige rechtspraak van het Hof met betrekking tot de huidige bevrozingsmaatregelen? Dit zet de legitimiteit van de huidige bevrozingsmaatregelen zwaar onder druk. Gezien het intergouvernementeel karakter van het GBVB en de politieke gevoeligheid van de materie is dit niet ondenkbaar.⁴⁵⁰

⁴⁴¹ Ger.EU 30 september 2010, T-85/09, Kadi/Commissie, ECLI:EU:T:2010:418, nrs. 124-126; HvJ 26 juli 2017, C-599/14 P, Raad/Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), EU:C:2017:583, nr. 70.

⁴⁴² J. S. VARA, "The Consequences of Kadi: Where the Divergence of Opinion between EU and International Lawyers Lies?", *Eur. Law J.* 2011, afl. 2, 271.

⁴⁴³ J. S. VARA, "The Consequences of Kadi: Where the Divergence of Opinion between EU and International Lawyers Lies?", *Eur. Law J.* 2011, afl. 2, 271.

⁴⁴⁴ Ger.EU 15 februari 2023, T-536/21, Belaeronavigatsia/Raad, ECLI:EU:T:2023:66, nr. 36.

⁴⁴⁵ F. GIUMELLI, "The Purpose of Targeted Sanctions" in T. BIERSTEKER, S. ECKERT en M. TOURINHO (eds), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 43.

⁴⁴⁶ *Ibid.*, nr. 42.

⁴⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁴⁸ Ger. EU 27 juli 2022, T-125/22, RT France/Raad, ECLI:EU:T:2022:483, nr. 86.

⁴⁴⁹ *Ibid.*

⁴⁵⁰ I. BOSSE PLATIERE, "Le juge de l'union, artisan de la cohérence du système de contrôle juridictionnel au sein de l'Union européenne, y compris en matière de PESC", *RTD Eur.* 2017, 555.

172. Er werden al verschillende speciale eenheden opgezet die zich volledig toelagen op de bevroeringsmaatregelen, hetgeen enkel aangemoedigd kan worden. Internationaal wordt er samengewerkt in de Russian Elites, Proxies and Oligarchs Task Force.⁴⁵¹ Supranationaal coördineert de Freeze and Seize Task Force de tenuitvoerlegging van de maatregelen.⁴⁵² De groep RELEX ontwikkelde daarnaast de "beste praktijken voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen".⁴⁵³ Binnen de groep RELEX zou er een meer duidelijke procedure uitgewerkt kunnen worden voor verzoeken tot heroverweging. Een webadres met een gestandaardiseerd, uniform sjabloon is een praktische en haalbare oplossing om aan de betrokken personen een meer transparante rechtsbescherming te bieden. Indien er concreet aangegeven wordt wat er juist verwacht wordt voor een heroverweging en er richtlijnen worden gegeven met betrekking tot het staven van een dergelijk verzoek, kan de drempel voor toegang tot effectieve rechtsbescherming verlaagd worden.

173. Het is essentieel dat de Europese Unie efficiënt optreedt zodat de Russische regering onder druk wordt gezet om de oorlog in Oekraïne te beëindigen. De EU mag hierbij evenwel zijn eigen principes met betrekking tot individuele mensenrechtenbescherming niet verloochenen. Het zijn moeilijke, politieke afwegingen, maar deze noodsituatie mag desondanks niet leiden tot normvervaging. De bevroeringsmaatregelen zijn door de jaren heen behoorlijk geëvolueerd, maar er blijft ruimte voor verbetering. Het zou onrealistisch zijn om te stellen dat de maatregelen op een dag voor honderd procent verenigbaar zullen zijn met de mensenrechten, maar er is zeker marge om op dat vlak toch al enkele stappen in de goede richting te zetten.

⁴⁵¹ Verklaring (COM) met betrekking tot de Russian Elites, Proxies, and Oligarchs Task Force door de Europese Commissie, de Verenigde Staten, Australië, Canada, Frankrijk, Duitsland, Italië, Japan en het Verenigd Koninkrijk, 17 maart 2022, STATEMENT/22/1850.

⁴⁵² Persbericht (COM) met betrekking tot het handhaven van sancties tegen gelijstede Russische en Wit-Russische oligarchen: "Freeze and Seize" Task Force van de Commissie gaat nauwer samenwerken met internationale partners, 17 maart 2022, IP/22/1828.

⁴⁵³ Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22.

Bibliografie

Wetgeving

Internationale verdragen

Handvest van de Verenigde Naties, San Francisco op 26 juni 1945, *BS* 1 januari 1946.

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948, *BS* 31 maart 1949.

Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, *BS* 6 juli 1983.

Rapporten en besluiten van internationale organisaties

Millennium Rapport van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, "We the Peoples": The Role of the United Nations in the 21st Century, United Nations Department of Public Information, New York, 2000, 80 p.

BOSSUYT, M., The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights (21 juni 2000), *UN Doc E/CN.4/Sub.2/2000/33* (2000).

Special Rapporteur's rule 97 decision (22 oktober 2008), *UN Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006* (2008).

UN Doc. A/HRC/12/22 (2009), Verslag van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten over de bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden bij de bestrijding van terrorisme.

Raad van Europa

Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 4 november 1950, *BS* 19 augustus 1955.

Protocol van 20 maart 1952 bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 4 november 1950, *BS* 19 augustus 1955.

Europese Unie

Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, *Pb.L.* 9 mei 2008, afl. 115/47.

Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb.L.* 9 mei 2008, afl. 115/47.

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *Pb.L.* 26 oktober 2012, afl. 326, 391.

Verord.Raad nr. 269/2014, 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen, *Pb.L.* 17 maart 2014, afl. 78, 6.

Verord.Raad nr. 833/2014, 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren, *Pb.L.* 31 juli 2014, afl. 229, 1.

Verord.Raad nr. 2022/353, 2 maart 2022 tot uitvoering van Verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen, *Pb.L.* 2 maart 2022, afl. 66, 1.

B.Raad nr. 2014/145/GBVB, 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen, *Pb.L.* 17 maart 2014, afl. 78, 16.

B.Raad nr. 2022/266, 23 februari 2022 betreffende beperkende maatregelen in antwoord op de erkenning van de niet onder regeringsgezag vallende gebieden van de oblasten Donetsk en Luhansk van Oekraïne en het sturen van Russische strijdkrachten naar die gebieden, *Pb.L.* 23 februari 2022, afl. 42, 109.

B.Raad nr. 2022/331, 25 februari 2022 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen, *Pb.L.* 25 februari 2022, afl. 52, 1.

B.Raad nr. 2022/354, 2 maart 2022 tot wijziging van Besluit 2014/145/GBVB betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen, *Pb.L.* 2 maart 2022, afl. 66, 14.

Nota I/A-punt Raad (EU) betreffende toezicht op en evaluatie van restrictieve maatregelen (sancties) in het kader van het GBVB - Invoering van een "sanctie-samenstelling" van de Groep raden buitenlandse betrekkingen (RELEX/sancties), 22 januari 2004, 5603/04.

Nota I/A-punt Raad (EU) betreffende fundamentele beginselen voor het gebruik van restrictieve maatregelen (sancties), 7 juni 2004, 10198/1/04 REV 1.

Nota I/A-punt Raad (EU) betreffende richtsnoeren inzake sancties - actualisering, 4 mei 2018, 5664/18.

Nota Raad (EU) betreffende de lijst van voorbereidende instanties van de Raad, 12 januari 2022, 5253/22.

Nota Raad (EU) betreffende beperkende maatregelen (sancties) - actualisering van de beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen, 27 juni 2022, 10572/22.

Nota Europese Raad (EU) betreffende besluiten van de Vergadering van 20 en 21 oktober 2022, 21 oktober, EUCO 31/22.

Voorstel (Comm.) voor een Besluit van de Raad betreffende de toevoeging van schending van beperkende maatregelen van de Unie aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde vormen van criminaliteit, 25 mei 2022, COM(2022)247 def.

Opinie (Comm.) met betrekking tot art. 2 van verordening (EU) nr. 269/2014, 19 juni 2020, COM(2020)4117.

Verklaring (COM) met betrekking tot de Russian Elites, Proxies, and Oligarchs Task Force door de Europese Commissie, de Verenigde Staten, Australië, Canada, Frankrijk, Duitsland, Italië, Japan en het Verenigd Koninkrijk, 17 maart 2022, STATEMENT/22/1850.

Persbericht (COM) met betrekking tot het handhaven van sancties tegen gelijst Russische en Wit-Russische oligarchen: "Freeze and Seize" Task Force van de Commissie gaat nauwer samenwerken met internationale partners, 17 maart 2022, IP/22/1828.

Verklaring (COM) met betrekking tot de Russian Elites, Proxies, and Oligarchs Task Force, 29 juni 2022, STATEMENT/22/4232.

Persbericht (Raad) betreffende het aanmerken van de schending van beperkende maatregelen van de Unie als een vorm van criminaliteit die voldoet aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde criteria, 30 juni 2022, 626/22.

Persbericht (COM) met betrekking tot de mogelijkheden om Rusland aansprakelijk te stellen voor zijn misdaden, 30 november 2022, IP/22/7311.

België

Wet 13 mei 2003 inzake de tenuitvoerlegging van de beperkende maatregelen die genomen worden door de Raad van de Europese Unie ten aanzien van Staten, sommige personen en entiteiten, BS 13 juni 2003, 31293.

Rechtspraak

Raad van Europa

EHRM 23 mei 2002, nr. 56672/00, Segi e.a. en Gestoras Pro-Amnistia e.a. t. 15 lidstaten van de Europese Unie.

EHRM 23 november 2006, nr. 73053/01, Jussila t. Finland.

EHRM 17 december 2009, nr. 19359/04, M. t. Duitsland.

Europese Unie

a. Het Hof van Justitie

HvJ 2 december 1971, 5-71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt/Raad, ECLI:EU:C:1971:116.

HvJ 14 mei 1974, 4-73, Nold/Commissie, ECLI:EU:C:1974:51.

HvJ 22 oktober 1987, 314/85, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost, ECLI:EU:C:1987:452.

HvJ 13 november 1990, C-331/88, Fedesa e.a., ECLI:EU:C:1990:391.

HvJ 30 juli 1996, zaak C-85/95, ECLI:EU:C:1996:312, 'Bosphorus'.

HvJ 15 juni 2000, C-237/98 P, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH/Raad en Commissie, ECLI:EU:C:2000:321

HvJ 4 juli 2000, C-352/98, Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil/Commissie, ECLI:EU:C:2000:361.

HvJ 12 juli 2001, C-189/01, Jippes en anderen, ECLI:EU:C:2001:420.

HvJ 8 mei 2003, C-122/01 P, T. Port/Commissie, EU:C:2003:259.

HvJ 2 oktober 2003, C-199/99 P, Corus UK Ltd/Commissie, ECLI:EU:C:2003:531.

HvJ 18 januari 2007, C-229/05 P, Koerdische Arbeiderspartij en Koerdisch Nationaal Congres/Raad, ECLI:EU:C:2007:32.

HvJ 1 februari 2007, C-266/05 P, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:C:2007:75.

HvJ 11 oktober 2007, C-117/06, Möllendorf en Möllendorf-Niehuus, EU:C:2007:596.

HvJ 22 november 2007, C-525/04 P, Spanje/Lenzing, ECLI:EU:C:2007:698.

HvJ 3 september 2008, C-402/05 P en C-415/05 P, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, EU:C:2008:461.

HvJ 3 december 2009, C-399/06 P en C-403/06 P, Hassan en Ayadi/Raad, ECLI:EU:C:2009:748.

HvJ 1 juli 2010, C-407/08 P, Knauf Gips/Commissie, ECLI:EU:C:2010:389.

HvJ 21 december 2011, C-27/09 P, Franse Republiek/People's Mojahedin Organization of Iran, ECLI:EU:C:2011:853.

HvJ 13 maart 2012, C-380/09 P, Melli Bank/Raad, ECLI:EU:C:2012:137.

HvJ 13 maart 2012, C-367/10 P, Pye Phyo Tay Za/Raad, ECLI:EU:C:2012:138.

HvJ 15 november 2012, C-417/11 P, Raad/Nadiany Bamba, ECLI:EU:C:2012:718.

HvJ 15 november 2012, C-539/10 P en C-550/10 P, Stichting Al-Aqsa/Raad en Koninkrijk der Nederlanden/Stichting Al-Aqsa, ECLI:EU:C:2012:711.

HvJ 28 mei 2013, C-239/12 P, Abdulbasit Abdulrahim/Raad en Commissie, ECLI:EU:C:2013:331.

HvJ 18 juli 2013, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, Europese Commissie en anderen/Yassin Abdullah Kadi, ECLI:EU:C:2013:518.

HvJ 28 november 2013, C-280/12 P, Raad/Fulmen en Mahmoudian, EU:C:2013:775.

HvJ 28 november 2013, C-348/12P, Raad/Manufacturing Support en Procurement Kala Naft, ECLI:EU:C:2013:776.

HvJ 5 maart 2015, C-220/14 P, Ahmed Abdelaziz Ezz en anderen/Raad, ECLI:EU:C:2015:147.

HvJ 21 april 2016, C-200/13 P, Raad van de Europese Unie/Bank Saderat Iran, ECLI:EU:C:2016:284.

HvJ 28 maart 2017, C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company/Her Majesty's Treasury e.a., ECLI:EU:C:2017:236.

HvJ 30 mei 2017, C-45/15 P, Safa Nicu Sepahan Co/Raad, ECLI:EU:C:2017:402.

HvJ 26 juli 2017, C-599/14 P, Raad/Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), EU:C:2017:583.

HvJ 17 januari 2019, C-168/17, ECLI:EU:C:2019:36.

HvJ 10 september 2019, C-123/18 P, HTTS Hanseatic Trade Trust en Shipping GmbH/Raad, EU:C:2019:694.

HvJ 11 november 2021, C-340/20, Bank Sepah/Overseas Financial Limited en Oaktree Finance Limited, ECLI:EU:C:2021:903.

b. Het Gerecht van Eerste Aanleg

Ger.EU 15 februari 2005, T-229/02, Koerdische Arbeiderspartij en Koerdisch Nationaal Congres/Raad, ECLI:EU:T:2005:48.

Ger.EU 26 april 2005, gevoegde zaken T-110/03, T-150/03 en T-405/03, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:T:2005:143.

Ger.EU 21 september 2005, T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation/Raad, ECLI:EU:T:2005:331.

Ger.EU 21 september 2005, T-315/01, Yassin Abdullah Kadi/Raad, ECLI:EU:T:2005:332.

Ger.EU 12 december 2006, T-228/02, Organisatie van Volksmujahedeem van Iran/Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:T:2006:384.

Ger.EU 11 juli 2007, T-47/03, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:T:2007:207.

Ger.EU 11 juli 2007, T-351/03, Schneider Electric SA/Commissie, ECLI:EU:T:2007:212.

Ger.EU 23 oktober 2008, T-256/07, Organisatie van Volksmujahedeem van Iran/Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:T:2008:461.

Ger.EU 4 december 2008, T-284/08, Organisatie van Volksmujahedeem van Iran/Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:T:2008:550.

Ger.EU 2 september 2009, gevoegde zaken T-37/07 en T-323/07, Mohamed El Morabit/Raad, ECLI:EU:T:2009:296.

Ger.EU 19 mei 2010, T-181/08, Pye Phyoo Tay Za/Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:T:2010:209.

Ger.EU 30 september 2010, T-85/09, Kadi/Commissie, ECLI:EU:T:2010:418.

Ger.EU 13 juli 2011, T-138/07, Schindler Holding Ltd en anderen/Commissie, ECLI:EU:T:2011:362.

Ger.EU 23 november 2011, T-341/07, Jose Maria Sison/Raad, ECLI:EU:T:2011:687.

Ger.EU 13 september 2013, T-563/11, Anbouba/Raad, ECLI:EU:C:2015:248.

Ger.EU 27 februari 2014, T-256/11, Ahmed Abdelaziz Ezz en anderen/Raad, EU:T:2014:93.

Ger.EU 18 september 2014, T-168/12, Aguy Clement Georgias en anderen/Raad en Commissie, ECLI:EU:T:2014:781.

Ger.EU 25 november 2014, T-384/11, Safa Nicu Sepahan Co/Raad, EU:T:2014:986.

Ger.EU 12 februari 2015, T-579/11, Tarif Akhras/Raad, ECLI:EU:T:2015:97.

Ger.EU 15 september 2016, T-348/14, Oleksandr Viktorovych Yanukovych/Raad, ECLI:EU:T:2016:508.

Ger.EU 25 januari 2017, T-255/15, Almaz-Antey/Raad, EU:T:2017:25.

Ger.EU 15 juni 2017, T-262/15, Dmitrii Konstantinovich Kiselev/Raad, ECLI:EU:T:2017:392.

Ger.EU 7 juli 2017, T-215/15, Mykola Yanovych Azarov/Raad, ECLI:EU:T:2017:479.

Ger.EU 13 december 2017, T-692/15, HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH/Raad, ECLI:EU:T:2017:890.

Ger.EU 13 december 2018, T-558/15, Iran Insurance Company/Raad, ECLI:EU:T:2018:945.

Ger.EU 7 juli 2021, T-692/15 RENV., HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH/Raad, ECLI:EU:T:2021:410.

Ger. EU 27 juli 2022, T-125/22, RT France/Raad, ECLI:EU:T:2022:483.

Ger.EU 15 februari 2023, T-536/21, Belaeronavigatsia/Raad, ECLI:EU:T:2023:66.

c. Conclusies

Concl. Adv. Gen. J. KOKOTT van 27 september 2006 bij HvJ 18 januari 2007, Koerdische Arbeiderspartij en Koerdisch Nationaal Congres/Raad, C-229/05 P, ECLI:EU:C:2006:606.

Concl. Adv. Gen. P. MENGOZZI van 29 november 2011 bij HvJ 13 maart 2012, Pye Phyo Tay Za/Raad, C-376/10 P, ECLI:EU:C:2011:786.

Concl. Adv. Gen. G. PITRUZZELLA van 17 juni 2021 bij HvJ 11 november 2021, C-340/20, Bank Sepah/Overseas Financial Limited en Oaktree Finance Limited, ECLI:EU:C:2021:903.

Rechtsleer

Boeken

BEAUCILLON, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Brussel, Bruylant, 2014, xix + 712 p.

FARRALL, J. M., *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, vi + 542.

KESTEMONT, L., SCHOUKENS, P., HENDRICKX, K. en TERRYN, E., *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2017, 144 p.

LONARDO, L., *EU Common Foreign and Security Policy after Lisbon*, Cham, Springer International, 2023, 172 p.

KORENICA, F., *The EU Accession to the ECHR: between Luxembourg's search for autonomy and Strasbourg's credibility on Human Rights Protection*, New York, Springer, 2015, xix + 471 p.

MASAHIKO, A., *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Londen, Routledge, 2020, 270 p.

SMIS, S., JANSSENS, C., MIRGAUX, S. en VAN LAETHEM, K., *Handboek mensenrechten: de internationale bescherming van de rechten van de mens*, Antwerpen, Intersentia, 2011, xxi + 660 p.

WOUTERS, J., HOFFMEISTER, F., DE BAERE, G. en RAMOPOULOS, T., *The Law of EU External Relations: Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, New York, Oxford University Press, 2021, liv + 625 p.

Tijdschriften

BIEHLER, G., "Legal Limits to International Sanctions," *Hibernian Law J.* 2003, afl. 4, 15-24.

BIERSTEKER, T., "Targeted sanctions and individual human rights", *Int. J. Toronto* 2009, afl. 65(1), 99-117.

BOON, A. en NASH, S., "Special Advocacy: Political Expediency and Legal Roles in Modern Judicial Systems", *Legal Ethics* 2006, afl. 9(1), 101-124.

BORLINI, L. en SILINGARDI, S., "Defining Elements and Emerging Legal Issues of EU Sanctions", *Italian Y.B.Int'l L.* 2017, afl. 27, 33-52.

BOSSE PLATIERE, I., "Le juge de l'union, artisan de la cohérence du système de contrôle juridictionnel au sein de l'Union européenne, y compris en matière de PESC", *RTD Eur.* 2017, 555.

BULTERMAN, M., "De financiële strijd tegen het terrorisme en de mensenrechten", *NJCM-bull.* 2002, afl. 7, 834-848.

CAMERON, I., "EU sanctions and defence rights", *New J. Eur. Crim. Law* 2015, afl. 3, 335-350.

CANDELMO, C., "Targeted Sanctions and Liability for Erroneous Listing: Lessons from EU Case-Law", *Revue Belge de Droit International* 2017, afl. 50(2), 416-439.

DE BAERE, G. en WIMMER, M., "EU-sancties tussen rechtsbescherming en effectiviteit: een typologie van beperkende maatregelen in het extern optreden van de Unie", *SEW* 2014, afl. 7, 320-334.

DE HERT, P. en WEIS, K., "Europese terrorismelijsten: beperkte rechtsbescherming", *NJW* 2009, afl. 199, 242-259.

DE SMET, L., "Economische sancties en hun impact op mensenrechten: het rapport Bossuyt en zijn follow-up", *RW* 2000-01, 1393-1398.

DE WIT, J., "Rapport-Marty noemt terroristenlijsten ondemocratisch", *Juristenkrant* 2007, afl. 160, 4.

FONTeyN, F., "Raad van Europa zet Rusland buiten omwille van oorlog in Oekraïne", *Juristenkrant* 2022, afl. 447, 6-7.

HADASSA, N., "Preventive Deprivations of Liberty: Asset Freezes and Travel Bans," *Crim. Law. Philos.* 2015, afl. 3, 521-536.

HOFER, A. en RUYS, T., "Les sanctions des tiers contre la Russie: les mesures restrictives de l'Union européenne sous l'angle du droit international", *JT* 2022, afl. 6918, 737-744.

JENKINS, D., "There and Back Again: The Strange Journey of Special Advocates and Comparative Law Methodology", *Columbia Human Rights Law Review* 2011, 279-355.

JESPERS, R., "Iraanse Mujaheddin niet langer op terrorismelijst van Europese Unie: Europese terreurlijst wankelt", *Juristenkrant* 2007, afl. 141, 11.

LONARDO, L., "Weapons, humanitarian assistance, sanctions: a legal analysis of the EU's immediate response to the Russian invasion of Ukraine of 2022", *Eur. Law Rev.* 2022, afl. 3, 410-423.

MIADZVETSKAYA, Y. en CHALLET, C., "Are EU restrictive measures really targeted, temporary and preventive? The case of Belarus", *Europe and the World: a law review* 2022, afl. 6(1), 1-20.

MILANOVIC, M., "The Human Rights Committee's Views in Sayadi v. Belgium: A Missed Opportunity", *GoJIL* 2009, afl. 3, 519-538.

NOONAN, E. en CHERNOVA, A., "Confiscating Russian sovereign assets to fund Ukraine's reconstruction: Mission impossible?", *European Parliamentary Research Service* 2022, PE 738.180, 1-2.

PACQUÉE, D. en DEWULF, S., "Terrorismlijsten: inzichten van het Gerecht van Eerste Aanleg", *NJW* 2006, afl. 148, 678-683.

PORTELA, C., "Are European Union sanctions targeted?", *Camb. Rev. Int. Aff.* 2016, afl. 29(3), 912-929.

PRABHASH, R. en ACHYUTH, A., "Russia-Ukraine War, ICJ, and the Genocide Convention", *Indones. J. Int. Comp. Law* 2022, afl. 1, 101-114.

RIDEAU, J., "Réflexions sur la jurisprudence Kadi et Yusuf/Al Barakaat: quand le Professeur retourne à l'école de droit", *RAE* 2009, afl. 3, 489-510.

THANOU, S., "Individual restrictive measures and actions for damages before the General Court of the European Union", *ERA Forum* 2020, afl. 20, 599-614.

TOSTENSEN, A. en BULL, B., "Are Smart Sanctions Feasible," *World Polit.* 2002, afl. 3, 373-404.

TRUYENS, L. en CROISANT, G., "EU-sancties en beperkende maatregelen: un premier aperçu (approfondi)", *RDC* 2022, afl. 8, 984-1017.

VAN OOIK, R.H. en WESSEL, R.A., "De Yusuf en Kadi-uitspraken in perspectief: nieuwe verhoudingen in de interne en externe bevoegdheden van de Europese Unie", *SEW* 2006, afl. 6, 231-242.

VARA, J. S., "The Consequences of Kadi: Where the Divergence of Opinion between EU and International Lawyers Lies?", *Eur. Law J.* 2011, afl. 2, 252-274.

VERMEIREN, D., "The EU sanctions against Russia and their impact for the financial sector: between a rock and a hard place", *Dr.banc.fin.* 2022, afl. 3, 190-210.

WELT, C., "Russia's Invasion of Ukraine: Overview of U.S. and Allied Responses", *CRS* 2022, IN11869, 1-3.

Bijdragen in verzamelwerken

ABI-SAAB, G., 'The Concept of Sanctions in International Law' in GOWLLAND-DEBBAS, V. (ed.), *United Nations Sanctions and International Law*, Kluwer, Mechelen, 2001, xiv + 408 p.

BERNARD, N., "Droit de propriété" in PICOD, F. en VAN DROOGHENBROECK, S., *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Brussel, Bruylant, 2018, 1279 p.

CIAMPI, A., "Security Council Targeted Sanctions and Human Rights" in FASSBENDER, B. (ed.), *Securing Human Rights? Achievements and challenges of the UN Security Council*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 98-140.

DEFALQUE, L. en SCHWALLER, E., "Protection des droits de la défense dans le cadre des mesures de gel de fonds imposées par l'Union européenne" in E. VAN DEN HAUTE (ed.), *Liber Amicorum François Glansdorff et Pierre Legros*, Brussel, Bruylant, 2013, 795-855.

FLAVIER, H., 'Réflexions sur la démocratisation des relations extérieures à l'aune du contentieux de l'accès aux documents' in NEFRAMI, E. en GATTI, M. (eds.), *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, Baden-Baden, Nomos, 2018, 257-285.

GIUMELLI, F., "The Purpose of Targeted Sanctions" in BIERSTEKER, T., ECKERT, S. en TOURINHO, M. (eds), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 38-59.

HAPPOLD, M., "Targeted Sanctions and Human Rights" in EDEN, P. en HAPPOLD, M. (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 87-112.

PANTALEO, L., "Sanctions Cases in the European Courts" in EDEN., P. en HAPPOLD, M. (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 171-196.

PETIT, Y., "Le respect des droits fondamentaux et le processus décisionnel: vers une mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne" in POTVIN-SOLIS, L. (ed.), *Politiques de l'Union européenne et droits fondamentaux*, Brussel, Bruylant, 2017, 27-48.

Onlinebronnen

SULLIVAN, G. en HAYES, B., *Blacklisted: targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights*, European Center for Constitutional and Human Rights, 2010, www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/Blacklisted.pdf, 128 p.

RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,
www.consilium.europa.eu/nl/policies/sanctions/adoption-review-procedure/ (consultatie 15 mei 2023).

RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,
www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/ (consultatie 15 mei 2023).

Bijlagen

Figuur 1. De concrete gegevens die op de lijst worden geplaatst

Naam	Identificatie-gegevens	Redenen	Datum van plaatsing op de lijst
Voornaam Familiennaam Alias	Geslacht Geboortedatum Geboorteplaats	Functie Onderneming Concrete feiten	XX/XX/XX

Figuur 2. Schematische voorstelling van het toepassingsgebied ratione personae

