

RECHTBANK 's-GRAVENHAGE

Sector civiel recht

zaaknummer / rolnummer: 334949 / HA ZA 09-1192

Vonnis van 3 februari 2010

in de zaak van

1. [A],
wonende te [woonplaats],
2. [B],
wonende te [woonplaats],
3. [C],
wonende te [woonplaats],
4. **DE ACTIEGROEP IRAANSE STUDENTEN**,
gevestigd te Delft,
eisers,
advocaat: mr. J. Klaas te Haarlem,

tegen

DE STAAT DER NEDERLANDEN (Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap),

zetelende te 's-Gravenhage,
gedaagde,
advocaat: mr. E.J. Daalder te 's-Gravenhage.

Eisers worden hierna ieder afzonderlijk aangeduid als [A], [B], [C] en de actiegroep. Eisers sub 1 tot en met 3 zullen daarnaast gezamenlijk – in enkelvoud – worden aangeduid als [A] c.s. Gedaagde wordt hierna als de Staat aangeduid.

1. De procedure

- 1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:
 - de dagvaarding van 27 maart 2009, met producties;
 - de conclusie van antwoord, met producties;
 - het tussenvonnis van 3 juni 2009 waarbij een comparitie van partijen is gelast;
 - het proces-verbaal van comparitie van 10 december 2009 en de daarin vermelde stukken;
 - de pleitnotities van partijen.
- 1.2. Ten slotte is een datum voor vonnis bepaald.

2. De feiten

2.1. [A] is student bachelor scheikunde aan de Technische Universiteit van Delft. [B] is promovendus techniekfilosofie aan deze universiteit. [C] is hoogleraar experimentele kernfysica aan de Rijksuniversiteit van Groningen en voorzitter van de sectie subatomaire fysica van de Nederlandse Natuurkundige Vereniging. Zij bezitten allen, naast de Nederlandse, de Iraanse nationaliteit. De actiegroep bestaat uit een aantal studenten dat zich keert tegen de hierna te noemen Wijziging Sanctieregeling. [A] maakt deel uit van deze groep.

2.2. Op 23 december 2006 heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties resolutie 1737 (UNSCR 1737 (2006)) (hierna: resolutie 1737) aanvaard, waarin Iran wordt aangemaand bepaalde proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten onverwijld te staken, waarbij enkele beperkende maatregelen tegen Iran worden afgekondigd en waarin de lidstaten worden opgeroepen, bij wijze van sanctie als bedoeld in artikel 41 van het VN-Handvest, een reeks maatregelen tegen Iran te nemen. Artikel 17 van resolutie 1737 luidt: “[The Security Council] Calls upon all States to exercise vigilance and prevent specialized teaching or training of Iranian nationals, within their territories or by their nationals, of disciplines which would contribute to Iran’s proliferation sensitive nuclear activities and development of nuclear weapon delivery systems.”

2.3. Naar aanleiding van resolutie 1737 heeft de Raad van de Europese Unie op 27 februari 2007 een Gemeenschappelijk Standpunt (2007/140/GBVB) (hierna ook: GS) uitgebracht. Artikel 6 GS bepaalt – voor zover relevant – het volgende: “De lidstaten nemen overeenkomstig hun nationale wetgeving de nodige maatregelen om te verhinderen dat, op hun grondgebied of door hun onderdanen, gespecialiseerde vorming of opleiding aan Iraanse onderdanen wordt verstrekt, die bijdraagt aan proliferatiegevoelige activiteiten van Iran en aan de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens.”

2.4. Op grond van artikel 2, tweede lid, van de Sanctiewet is de Sanctieregeling Iran 2007 vastgesteld, die een verbod behelst om militaire goederen of militaire technologie te leveren aan personen in Iran of bestemd voor gebruik in Iran.

2.5. Op 23 juni 2008 hebben de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Wijziging Sanctieregeling Iran 2007 (hierna: Wijziging Sanctieregeling) vastgesteld. Artikel 2a van deze regeling bepaalt – voor zover van belang – het volgende:

“1. Het is verboden om Iraanse onderdanen toegang te verlenen tot de in de bijlage bij deze regeling genoemde locaties en gegevensbestanden.

2. Het is verboden om zonder of in afwijking van een ontheffing van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gespecialiseerde vorming of opleiding aan Iraanse onderdanen te verstrekken, die kan bijdragen aan proliferatiegevoelige activiteiten van Iran en aan de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens. (..)

3. Een ontheffing op grond van het tweede lid kan onder beperkingen worden verleend. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.

4. In de bij deze regeling behorende bijlage wordt vermeld op welke gebieden van onderwijs en onderzoek het verbod bedoeld in het tweede lid in elk geval betrekking heeft.”

2.6. Bij brief van 25 november 2008 hebben (onder meer) eisers de Staat verzocht om de Wijziging Sanctieregeling met onmiddellijke ingang in te trekken dan wel aan te passen. In zijn brief van 9 januari 2009 heeft de Staat meegedeeld geen aanleiding te zien om aan het verzoek van eisers te voldoen.

3. Het geschil

3.1. Eisers vorderen, bij vonnis uitvoerbaar bij voorraad:

primair: de Staat op te dragen de Wijziging Sanctieregeling in te trekken;

subsidiar: de Staat te bevelen om de uitsluiting van mensen met een Iraans paspoort zoals opgenomen in de Wijziging Sanctieregeling ongedaan te maken;

meer subsidiar: een verklaring voor recht dat de Wijziging Sanctieregeling jegens eisers onrechtmatig is;

alles met veroordeling van de Staat in de kosten van dit geding.

3.2. Eisers leggen aan hun vordering ten grondslag dat de Wijziging Sanctieregeling een ontoelaatbare inbreuk maakt op het gelijkheidsbeginsel, zoals dat voortvloeit uit artikel 1 Grondwet, artikel 1 van het Twaalfde protocol van het EVRM, artikel 26 IVBPR en artikel 12 van het EG-Verdrag, omdat het een direct onderscheid maakt op grond van nationaliteit, ras en etniciteit. Daarnaast is de Wijziging Sanctieregeling in strijd met artikel 2 van het Eerste protocol EVRM juncto artikel 14 EVRM, omdat de regeling voor eisers het zelfstandig recht op onderwijs inperkt. In de Wijziging Sanctieregeling wordt eisers de toegang onzegd tot de locaties en gegevensbestanden van installaties van: Urenco; RID en de onderzoeksreactor (HOR) te Delft; installaties en databases NRG (onderzoeksreactoren LFR, HFR) te Petten en NEA database; de kerncentrale te Borssele; en COVRA. Ook moeten zij op grond van hun Iraanse nationaliteit een ontheffing (doen) aanvragen voor negen (onderdelen van) bepaalde masteropleidingen. Volgens eisers is de Wijziging Sanctieregeling niet doelmatig, gaat die regeling veel verder dan waartoe resolutie 1737 en GS de lidstaten verplichten en is de Wijziging Sanctieregeling niet noodzakelijk om het doel van de resolutie en GS – te weten het voorkomen van proliferatiegevoelige activiteiten door Iran – te voorkomen. Met de Wijziging Sanctieregeling en de weigering van de Staat deze regeling in te trekken handelt de Staat bovendien onrechtmatig. Eisers stellen hierdoor schade te lijden omdat zij beperkt worden in het volgen van hun studie dan wel in het verrichten van hun werkzaamheden. Zij ervaren de Wijziging Sanctieregeling als stigmatiserend en onnodig kwetsend.

3.3. De Staat voert gemotiveerd verweer. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover van belang, nader ingegaan.

4. De beoordeling

Ontvankelijkheid

4.1. De Staat voert aan dat de actiegroep niet ontvankelijk is in haar vordering. Dit verweer slaagt. Voor het instellen van een vordering is vereist dat de eiser een natuurlijk persoon of een rechtspersoon is. Daarvan is bij de actiegroep geen sprake, nu zij ter comparitie heeft erkend geen rechtspersoonlijkheid te bezitten. De actiegroep kan daarom niet in haar vordering worden ontvangen.

4.2. De Staat betoogt voorts dat ook [A] c.s. niet in zijn vordering kan worden ontvangen omdat hij in wezen opkomt tegen artikel 6 GS. Toetsing van deze bepalingen is voorbehouden aan het Europese Hof, aldus de Staat.

De rechtbank verwerpt dit verweer. Weliswaar roept artikel 6 GS de lidstaten op om maatregelen te nemen ter verhindering van proliferatiegevoelige activiteiten van Iran door kennisoverdracht, maar de wijze waarop aan deze oproep uitwerking wordt gegeven is aan de lidstaten zelf overgelaten. De werkelijk voelbare sancties zijn opgenomen in de Wijziging Sanctieregeling, die een ministeriële regeling is, en tegen dat wettelijk voorschrift komt [A] c.s. op. Toetsing van een dergelijk wettelijk voorschrift is aan de Nederlandse rechter voorbehouden. [A] c.s. kan dan ook in zijn vordering worden ontvangen. De vraag of het Gemeenschappelijke Standpunt een rechtvaardiging kan geven voor het door [A] c.s. gestelde door de Staat gemaakte ongeoorloofde onderscheid, komt hierna aan de orde.

Wijziging Sanctieregeling is strijd met verbod van discriminatie?

4.3. Daarmee komt de rechtbank toe aan de beoordeling van de primaire vordering. Ter comparitie heeft [A] c.s. toegelicht dat met deze (en de subsidiaire) vordering tevens bedoeld wordt de Wijziging Sanctieregeling onverbindend te verklaren. De rechtbank neemt deze invulling, waartegen de Staat zich op zichzelf niet heeft verzet, van de vordering tot uitgangspunt.

4.4. Vooropgesteld wordt dat de rechter een wettelijk voorschrift bij strijd met hogere regelgeving buiten toepassing kan laten. Van de diverse verdrags- en grondwettelijke bepalingen waarmee de Wijziging Sanctieregeling volgens [A] c.s. in strijd is, ziet de rechtbank aanleiding om de Wijziging Sanctieregeling allereerst te toetsen aan artikel 26 van het Internationale verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (IVBPR). Deze bepaling verbiedt niet iedere ongelijke behandeling van gelijke gevallen, maar alleen die welke als discriminatie moet worden beschouwd omdat een objectieve en redelijke rechtvaardiging ervoor ontbreekt. Daarbij komt het aan op de vraag of met het onderscheid een legitiem doel (legitimiteit) wordt nagestreefd, het onderscheid voor het bereiken van dit doel passend is (doelmatigheid) en of het onderscheid geboden is (proportionaliteit). Bij de beantwoording van die vraag komt de wetgever een zekere beoordelingsvrijheid toe (Hoge Raad 15 juli 1998, NJ 2000,168).

4.5. Ten aanzien van de onder 4.4. vermelde toetsingsmaatstaf stelt de Staat dat het aspect dat het onderscheid naar nationaliteit is opgenomen in resolutie 1737 en het op basis daarvan uitgebrachte Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad van de Europese Unie zwaar dient mee te wegen. In het verlengde daarvan heeft de Staat betoogd dat hij op grond

van zijn verplichting gevolg te geven aan resolutie 1737 van de Veiligheidsraad gehouden is dit onderscheid naar nationaliteit ook zelf te maken.

4.6. Bij beoordeling van dit betoog staat het volgende voorop. Indien aangenomen moet worden dat de Staat op grond van zijn verdragsrechtelijke verplichtingen gehouden is onderscheid naar nationaliteit te maken ([A] c.s hebben dit weersproken) doet zich de vraag voor of sprake is van niet met elkaar te verenigen – in hiërarchisch opzicht gelijkwaardige – verdragsbepalingen, te weten enerzijds de verplichting van de Staat om – in dit geval – onderscheid naar nationaliteit te maken en anderzijds het in verschillende verdragen neergelegde discriminatieverbod.

In een zodanige situatie dient tot uitgangspunt te worden genomen dat niet kan worden aanvaard dat het enkele feit dat de Staat zich tot een bepaalde gedraging bij verdrag heeft verplicht, de Nederlandse rechter zou beletten te beoordelen of de Staat door die gedraging inbreuk maakt op een andere verdragsnorm waaraan burgers rechten kunnen ontleen, en aldus of de Staat jegens hen onrechtmatig handelt. Daarover moet anders worden gedacht indien aan de hand van de onderlinge rangorde kan worden bepaald welke verdragsbepaling voorrang heeft. Nu op grond van artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties geldt dat een resolutie van de Veiligheidsraad van hogere orde is dan andere verdragsbepalingen, zou het verweer van de Staat slagen indien resolutie 1737 de wijze waarop de Staat de Wijziging Sanctieregeling Iran 2007 heeft ingericht dwingend voorschrijft. Dat is naar het oordeel van de rechtbank evenwel niet het geval.

Weliswaar heeft de Veiligheidsraad in paragraaf 17 van resolutie 1737 een sanctie opgelegd aan Iraanse onderdanen, maar daarbij wordt aan de lidstaten de vrije keuze gelaten op welke wijze zij deze maatregelen uitwerken in hun nationale wetgeving. Daarbij bestaat voor de lidstaten een zekere manoeuvreerruimte. Resolutie 1737 verplicht de lidstaten in elk geval niet tot het maken van onderscheid naar nationaliteit dat niet noodzakelijk en gerechtvaardigd is. Daarom dient de Wijziging Sanctieregeling aan de fundamentele mensenrechten te worden getoetst, bij de beoordeling waarvan de onder 4.4. vermelde toetsingsmaatstaf onverkort geldt.

4.7. Voor zover het betoog van de Staat is gebaseerd op het Gemeenschappelijke Standpunt, faalt ook dat betoog. Ook artikel 6 GS laat de lidstaten een zekere manoeuvreerruimte voor de wijze waarop in nationale wetgeving uitvoering wordt gegeven aan het Gemeenschappelijk Standpunt. De lidstaten worden in elk geval niet verplicht tot het maken van onderscheid naar nationaliteit dat niet noodzakelijk en gerechtvaardigd is. Daarnaast geldt dat de wijze waarop voorschriften van de Europese Unie in de nationale wetgeving zijn geïmplementeerd a fortiori door de nationale rechter aan ieder verbindende verdragsbepalingen moet worden getoetst.

4.8. Volgens de Staat wordt met het directe onderscheid naar nationaliteit dat in de Wijziging Sanctieregeling is neergelegd, gestalte gegeven aan de uit paragraaf 17 van de resolutie 1737 en artikel 6 GS voortvloeiende opdracht om proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran te verhinderen en te voorkomen. Dit is volgens de Staat een legitiem doel, waarvoor de regeling een passend en proportioneel middel is, omdat slechts de toegang tot een beperkt aantal locaties en het volgen van een beperkt aantal onderdelen van bepaalde masteropleidingen verboden zijn, terwijl voor dit laatste verbod een ontheffingsmogelijkheid is opgenomen.

4.9. De rechtbank volgt de Staat niet in zijn betoog. Gelijk [A] c.s. stelt, wordt met de Wijziging Sanctieregeling uitsluitend één specifieke groep mensen getroffen, te weten mensen met de Iraanse nationaliteit. Het gaat in deze zaak dan ook om een bij voorbaat verdacht onderscheid. Voor de gerechtvaardigdheid daarvan dienen bijzondere en zwaarwegende redenen aanwezig te zijn.

Het doel van de Wijziging Sanctieregeling is – zoals blijkt uit de toelichting op de regeling – te voorkomen dat Iran door de tussenkomst van zijn onderdanen in het buitenland kennis verwerft die bijdraagt aan proliferatiegevoelige activiteiten van dat land en aan de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens. Dit doel, dat voortvloeit uit de zorgen van de lidstaten van de Verenigde Naties over de nucleaire activiteiten van Iran en de wereldveiligheid, is op zichzelf genomen legitiem.

4.10. Bij de beantwoording van de vraag of de regeling passend is om het doel te bereiken, stelt de rechtbank voorop dat de Wijziging Sanctieregeling op geen enkele wijze differentieert naar personen die een risico vormen voor de uitbereiding van nucleaire activiteiten door Iran. Om het met de Wijziging Sanctieregeling beoogde doel metterdaad te kunnen verwezenlijken zou een risicoanalyse naar elk individu dat in Nederland en/of door een Nederlandse instelling wordt onderwezen of gevormd op zijn plaats zijn. De Wijziging Sanctieregeling gaat daarentegen uit van de – overigens niet door de Staat onderbouwde en bovendien onjuiste – veronderstelling dat alleen – en ook alle – mensen met de Iraanse nationaliteit een risico vormen voor proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten door Iran. De in de regeling opgenomen ontheffingsmogelijkheid voor het volgen van (onderdelen van) bepaalde masteropleidingen voorziet niet in een risicoanalyse naar individu omdat alleen mensen van Iraanse afkomst een dergelijke ontheffing dienen aan te vragen en ook dát discriminerend is. Anders dan de Staat betoogt, is het maken van een zo algemeen onderscheid naar nationaliteit dan ook geen geoorloofd middel om proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten door Iran door kennisoverdracht te verhinderen. Daarbij komt dat de Wijziging Sanctieregeling niet verhindert dat personen met een andere nationaliteit dan de Iraanse nationaliteit met hun in Nederland en bij een Nederlandse instelling opgedane kennis en vorming bijdragen aan de uitbreiding van nucleaire activiteiten door Iran. De regeling is evenmin als een proportioneel middel te beschouwen, omdat – naar de Staat onvoldoende gemotiveerd heeft betwist – er voldoende minder ingrijpende alternatieven bestaan om tot het beoogde doel te komen, zoals het aanscherpen van al bestaande beveiligings- en controlemaatregelen door (bijvoorbeeld) strengere individuele screening dan wel het instellen van dezelfde (minder ingrijpende) maatregelen die door andere lidstaten zijn ingevoerd ter uitvoering van resolutie 1737 en artikel 6 GS, zoals het stellen van beperkingen bij het verlenen van visa aan Iraniërs, zoals onder meer in Denemarken en Frankrijk gebeurt.

4.11. Het vorenstaande voert dan ook tot de slotsom dat voor het door de Staat in de Wijziging Sanctieregeling gemaakte onderscheid naar nationaliteit geen objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond bestaat. Daarmee is de Wijziging Sanctieregeling in strijd met het in artikel 26 IVBPR neergelegde discriminatieverbod. De primaire vordering strekkende tot het onverbindend verklaren van deze regeling is dan ook toewijsbaar.

4.12. Nu de primaire vordering toewijsbaar is, zullen de overige vorderingen en de in dat verband door de Staat gevoerde weren verder onbesproken blijven.

Slotsom

4.13. De vordering van [A] c.s. zal worden toegewezen. De Staat zal als de in het ongelijk gestelde partij in de kosten van dit geding worden verwezen. De kosten aan de zijde van [A] c.s. worden begroot op €1.238,25 en bestaan uit:

griffierecht : €262,-

dagvaarding : €72,25

salaris advocaat : €904,- (2 punten x tarief II €452,-)

4.14. De actiegroep wordt niet ontvankelijk verklaard in haar vordering. Nu zij in het ongelijk is gesteld zal zij in de proceskosten van de Staat worden verwezen. Omdat eisers gezamenlijk zijn opgetrokken, zullen de kosten aan de zijde van de Staat op nihil worden gesteld.

5. De beslissing

De rechtbank:

- I verklaart de actiegroep niet ontvankelijk in haar vordering;
- II verklaart de Wijziging Sanctieregeling onverbindend;
- III veroordeelt de actiegroep in de kosten van dit geding aan de zijde van de Staat tot op heden begroot op nihil;
- IV veroordeelt de Staat in de kosten van dit geding aan de zijde van [A] c.s. tot heden begroot op €1.238,25;
- V verklaart dit vonnis onder II, III en IV uitvoerbaar bij voorraad;
- VI wijst af het meer of anders gevorderde.

Dit vonnis is gewezen door mr. H.M. Boone, mr. J.J. van der Helm en mr. E.A.W. Schippers en in het openbaar uitgesproken op 3 februari 2010.