

Vergaderjaar 1999–2000

26 872

Wijziging van de Sanctiewet 1977 en van de In- en uitvoerwet tot vereenvoudiging van de implementatie van internationale verplichtingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Inleiding

In deze toelichting belicht ik mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken de voorstellen tot wijziging van de Sanctiewet 1977 (Sanctiewet), de In- en uitvoerwet (luw) en de Wet op de economische delicten die in dit wetsvoorstel zijn neergelegd.

Met de totstandkoming van de Sanctiewet werd het wettelijk kader om nationaal uitvoering te geven aan internationale sanctieregimes verruimd. In de praktijk betreft het vooral de implementatie van bindende sanctieregimes van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en van de Europese Unie.

Sinds de inwerkingtreding van de artikelen 73G en 228A van het EG-Verdrag ligt het accent daarbij op het strafbaarstellen van overtreding van bepalingen die in Europese verordeningen zijn neergelegd.

De afgelopen jaren heeft het gebruik van sanctiemaatregelen een hoge vlucht genomen. Sinds 1990 zijn sanctieregimes ingesteld tegen onder meer Irak, Libië, Servië en Montenegro, Haïti, Joegoslavië, Sierra Leone en Angola. Bij de implementatie van deze sanctieregimes zijn enkele tekortkomingen van de Sanctiewet en van de luw aan het licht getreden. Deze tekortkomingen betreffen zowel de grondslag, wat betreft de Sanctiewet, en – wat betreft de Sanctiewet en de luw – de procedure om verplichtingen die voortvloeien uit verdragen of uit bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties te implementeren. Wat betreft de luw kan hierbij worden gedacht aan Europese verordeningen op het terrein van de in- en uitvoer van landbouwgoederen of staal en aan in- en uitvoerregimes op grond van verdragen.

Grondslag (Sanctiewet)

De Sanctiewet verschaft geen grondslag om aan alle maatregelen die op grond van internationale sanctieregimes getroffen moeten worden uitvoering te geven. Daarvoor schiet de opsomming in artikel 3 van maatregelen die in het kader van een sanctieregime getroffen kunnen worden, naar aard of redactie tekort. In de sanctietoepassing jegens Libië

is gebleken dat de Sanctiewet geen grondslag biedt voor het bevriezen van het stemrecht van aandeelhouders. Evenmin biedt artikel 3 een adequate grondslag om het sluiten van contracten te verbieden. Voorts is bijvoorbeeld de formulering «regels betreffende het betalingsverkeer» niet toegesneden op de in VN resoluties gebezigde terminologie «bevriezing van bepaalde tegoeden» of «een verbod inzake betalingen/financiële diensten in relatie tot het land dat door de sancties wordt getroffen». Een uitbreiding van de limitatieve opsomming van sanctiemaatregelen in artikel 3, door daarin alle thans bekende sanctievarianten te vermelden, biedt echter niet de waarborg dat voor de implementatie van alle nog te treffen internationale sancties een toereikende wettelijke grondslag bestaat. Om ook de implementatie van thans nog niet voorziene sanctieverplichtingen mogelijk te maken, is ervoor gekozen om de opsomming in artikel 3 van haar limitatieve karakter te ontdoen.

Procedure (Sanctiewet en luw)

De procedures van Sanctiewet en luw dragen evenmin bij aan een adequate implementatie van internationale sanctiemaatregelen. Deze procedure – die voor Sanctiewet en luw gelijk is – blijkt omslachtig en tijdrovend. De procedure voorziet in een «drietrapsraket» van ministeriële regeling, algemene maatregel van bestuur en wet in formele zin. Artikel 2 van de Sanctiewet formuleert – evenals artikel 2 van de luw – als hoofdregel dat sanctiemaatregelen respectievelijk maatregelen op het gebied van de in- en uitvoer van goederen bij *algemene maatregel van bestuur* worden getroffen. Indien een dergelijke algemene maatregel van bestuur strekt tot de implementatie van internationaal niet bindende besluiten, bepalen artikel 6 van de Sanctiewet en artikel 2c, vierde lid, van de luw, dat binnen een maand na bekendmaking in het Staatsblad door of namens één der Kamers van de Staten-Generaal *bekrachtiging bij wet* kan worden gevorderd.

Met de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur is doorgaans meer tijd gemoeid dan verenigbaar is met een tijdige implementatie van internationale verplichtingen. Daarom bepalen de artikelen 7 van de Sanctiewet en van de luw, dat vooruitlopend op de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur *bij ministeriële regeling* maatregelen kunnen worden getroffen. De artikelen 8 van beide wetten tenslotte beperken de werkingsduur van een dergelijke ministeriële regeling tot uiterlijk 10 maanden: voor afloop van die termijn zal – bij bestending van het desbetreffende regime – alsnog een *algemene maatregel van bestuur* tot stand moeten komen.

Dit wettelijke stelsel leidt in de praktijk tot een herhaling van zetten en een onoverzichtelijk regelstelsel: spoedshalve worden sancties zonder uitzondering en maatregelen op het terrein van de in- en uitvoer regelmatig eerst in ministeriële regelingen neergelegd die – omdat deze regelingen na tien maanden van rechtswege vervallen – vervolgens door gelijklopende algemene maatregelen van bestuur moeten worden vervangen. Daar komt bij dat een dergelijke algemene maatregel van bestuur binnen acht – in plaats van tien – maanden in het Staatsblad gepubliceerd moet worden: ingevolge artikel 6, eerste lid, van de Sanctiewet en artikel 2c, tweede lid, van de luw, kan een sanctiebesluit respectievelijk een in- of uitvoerbesluit niet eerder dan twee maanden na publicatie in werking treden¹.

Het vorenstaande klemmt te meer nu in de praktijk is gebleken dat internationale sanctie- en in- en uitvoerregimes aan frequente wijziging onderhevig zijn. Bij dergelijke wijzigingen gaat het – wat betreft sanctieregimes – veelal om een geleidelijke verscherping of verzachting van deze regimes. Flexibiliteit van internationale regimes vergt ook flexibiliteit op nationaal niveau.

Aan deze behoefte aan flexibiliteit wordt recht gedaan door de invoering

¹ Overigens zij opgemerkt dat artikel 7a van de Bekendmakingswet meebrengt dat een dergelijk uitstel niet noodzakelijk is, indien de besluiten uitsluitend strekken tot de uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

van artikel 2, tweede lid, in de Sanctiewet en een wijziging van artikel 2, vierde lid, van de luw. Op grond van deze bepalingen is het mogelijk om *internationaal verplichte* sanctie- en in- en uitvoerregimes bij ministeriële regeling te implementeren.

Vanwege zowel het spoedeisende als het bindende karakter van de hiervoor aangeduide internationale regimes in samenhang met de geringe of ontbrekende nationale beleidsruimte is het niveau van de ministeriële regeling bij uitstek geschikt om tijdig en op flexibele wijze recht te doen aan internationale verplichtingen. Waar het de implementatie van bindende besluiten van de Veiligheidsraad en van de daarop gebaseerde Europese Verordeningen betreft, bestaat minder aanleiding tot het treffen van zware procedurele waarborgen dan voor onverplichte regimes. Voor onverplichte regimes blijven dan ook de bestaande procedures van kracht. In samenhang met het voorgaande is het toepassingsbereik van de procedure die in artikel 6, tweede lid, van de Sanctiewet en in artikel 2c, derde lid, van de In- en uitvoerwet is neergelegd, toegespitst tot dergelijke onverplichte regimes.

Artikelen

Artikel I

A

Overeenkomstig Aanwijzing 201 in samenhang met Aanwijzing 31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, zal het aantal ondertekenaars van sanctieregelingen worden beperkt. De voorgestelde formulering «in overeenstemming met» in plaats van «tezamen» doet geen afbreuk aan de medebetrokkenheid van de desbetreffende bewindslieden, maar bespoedigt wel de procedure.

B, D

Het nieuwe tweede lid van artikel 2 maakt het mogelijk om internationale sanctiemaatregelen met een bindend karakter bij ministeriële regeling te implementeren. In het algemeen deel van deze toelichting is nader ingegaan op de overwegingen die aan deze keuze ten grondslag liggen. De toepassing van dit artikellid is beperkt tot verplichtingen die voortvloeien uit verdragen of uit bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties; een regeling die met toepassing van deze bepaling tot stand komt mag uitsluitend de implementatie van internationale verplichtingen dienen.

C

De toevoeging in het eerste lid van artikel 3 verruimt de grondslag om internationale sanctiemaatregelen te implementeren tot al hetgeen «overigens» – dat wil zeggen naast de reeds vermelde maatregelen – is vereist. Voor een nadere uiteenzetting zij verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

E

Het voorgestelde artikel 5 strekt ertoe de bestaande praktijk, waarin de Minister van Financiën De Nederlandsche Bank NV raadpleegt bij de beslissing op aanvragen om ontheffing en ook in meer algemene zin over de uitvoering van financiële sanctiemaatregelen, van een wettelijke grondslag te voorzien.

K

Het voorgestelde artikel 11 voorziet – evenals artikel 11 van de luw – in een grondslag om ministeriële bevoegdheden over te dragen aan het bestuur van een bedrijfslichaam of een lichaam als bedoeld in artikel 110 van de Wet op de bedrijfsorganisatie.

Deze bepaling ziet op de praktijk waarbij op grond van artikel 11 van de lnen uitvoerwet de desbetreffende lichamen kunnen worden ingeschakeld bij de uitvoering van in- en uitvoermaatregelen. Door ook in de Sanctiewet een dergelijke voorziening op te nemen, is het mogelijk om – in gevallen waarin dat bijzonder aangewezen moet worden geacht – een overeenkomstige uitvoeringspraktijk ten aanzien van sanctiemaatregelen op grondslag van de Sanctiewet te faciliteren.

Artikel II

A

Het nieuwe vierde lid van artikel 2 is het equivalent van artikel 2, vierde lid, van de Sanctiewet.

B tot en met J

Deze wijzigingen vloeien voort uit de introductie van het nieuwe vierde lid van artikel 2 van de luw en zijn verder in belangrijke mate technisch-redactioneel van aard. Zo vervalt het begrip «in- en uitvoerregeling» omdat met de invoering van de mogelijkheid van het vaststellen van een ministeriële regeling op grond van artikel 2, vierde lid, verwarring zou kunnen ontstaan over dit begrip. Voorts zal – naar analogie van de overeenkomstige voorstellen ten aanzien van de Sanctiewet – het aantal ondertekenaars van uitvoeringsregels worden beperkt.

Artikel III

Deze wijziging van de Wet economische delicten is overwegend technisch-redactioneel van aard. Voorts wordt een strafbaarstelling opgenomen met betrekking tot goederen die in een invoerbesluit zijn aangewezen als strategische goederen. Deze wijziging hangt mede samen met een beoogde uitbreiding van de reikwijdte van het Uitvoerbesluit strategische goederen en een daarmee corresponderende wijziging van de citeertitel.

Artikel IV

Op grond van deze invoeringsbepaling verkrijgen bestaande ministeriële sanctieregelingen de status van regelingen op grond van het nieuwe artikel 2, tweede lid. Op deze regelingen is de bepaling die in artikel 8 van de wet is neergelegd niet van toepassing; zij verkrijgen daardoor een onbepaalde werkingsduur.

Deze invoeringsbepaling geldt slechts voor regelingen die uitsluitend strekken ter uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit verdragen of uit bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties en waarin geen gebruik is gemaakt van de bevoegdheid op grond van artikel 7 van de wet om in een bestaand sanctiebesluit vervatte regels buiten werking te stellen. Gelet op het vluchtige karakter van deze regelingen, is het niet mogelijk om ze in dit artikel met naam en toenaam te vermelden: een dergelijke opsomming zou bij inwerkingtreding van de wet regelingen omvatten die op dat moment alweer zijn vervallen terwijl anderzijds

regelingen die na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer worden vastgesteld, in de lijst zouden ontbreken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen