

Vergaderjaar 2001–2002

28 251

Wijziging van de Sanctiewet 1977 met het oog op de implementatie van internationale verplichtingen gericht op de bestrijding van terrorisme en uitbreiding van het toezicht op de naleving van financiële sanctiemaatregelen

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 29 maart 2002

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig en voldoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

ALGEMEEN

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij kunnen zich in principe vinden in de doelstelling van de regering om met de wijziging van de Sanctiewet 1977 een kader te bieden voor de implementatie van verplichtingen die voortvloeien uit internationale afspraken, resoluties, gemeenschappelijke standpunten en verordeningen. De leden van de PvdA-fractie willen nog wel enkele opmerkingen maken met bijbehorende aan de regering gerichte vragen.

De internationale regelgeving in het kader van de strijd tegen het terrorisme heeft Nederland gedwongen maatregelen te nemen om aan haar internationale verplichtingen te voldoen. Met onderhavig wetsvoorstel voldoet Nederland aan deze verplichtingen. De leden van de fractie van D66 hebben dan ook met instemming kennis genomen van het onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij begrijpen dat het nodig is de beperking «staten of gebieden» uit de Sanctiewet 1977 te halen. De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat met de bestaande wet al zogenaamde «smart sanctions» mogelijk zijn. Zij vragen wat de voorgestelde wetswijziging op dat punt toevoegt.

Toezicht op financiële sanctiemaatregelen

De bestrijding van de financiering van het terrorisme vormt een belangrijk onderdeel van de strijd tegen het terrorisme in het algemeen. De leden

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van Middelkoop (ChristenUnie), Valk (PvdA), Apostolou (PvdA), Verhagen (CDA), Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), M. B. Vos (GroenLinks), Dijkema (PvdA), Van 't Riet (D66), Van den Doel (VVD), Koenders (PvdA), Verburg (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), ondervoorzitter, Remak (VVD), Wilders (VVD), Molenaar (PvdA), C. Cörüz (CDA), Vacature (PvdA).
Plv. leden: Dijkstal (VVD), Van Baalen (VVD), Van den Akker (CDA), De Graaf (D66), Rouvoet (ChristenUnie), Zijlstra (PvdA), Belinfante (PvdA), Eurlings (CDA), Cherribi (VVD), De Haan (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van Bommel (SP), Harrewijn (GroenLinks), Gortzak (PvdA), Ter Veer (D66), Snijder-Hazelhoff (VVD), Abayrak (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Rijpstra (VVD), Balemans (VVD), Duijvestijn (PvdA), Vacature (CDA), Van Oven (PvdA).

van de fractie van D66 stemmen in met de geïntegreerde benadering van de regering. De geïntegreerde aanpak van terroristische activiteiten ten aanzien van beperkende financiële maatregelen heeft geleid tot een tweesporen benadering: een Europees en een nationaal spoor. Hoe verhoudt het Europese beleid zich tot de Nederlandse regelgeving met betrekking tot de strijd tegen de financiële voeding van het terrorisme?

De regering merkt op dat het middel van gerichte financiële sancties hoge eisen stelt aan de administratieve organisatie en de interne controle van financiële instellingen. In hoeverre zijn Nederlandse financiële instellingen reeds in staat zogenaamde *smart sanctions* uit te voeren, zo vragen de leden van de fractie van D66.

De regering geeft aan dat het voornemen bestaat om de bevoegdheden die aan de minister van Financiën worden toegekend in onderhavig wetsvoorstel over te dragen aan de financiële toezichthouders, te weten de Nederlandsche Bank, de Stichting toezicht effectenverkeer en de Pensioen- & Verzekeringskamer. Hoe staan deze instellingen tegenover deze overdracht van bevoegdheden, zo vragen de leden van de fractie van D66.

Naast voornoemde toezichthouders speelt ook de ECD een belangrijke rol bij het toezicht op de naleving van financiële sanctiemaatregelen. De regering merkt op dat de ECD en de financiële toezichthouders onderling afspraken zullen maken over de samenwerking in het kader van het toezicht op de naleving van sanctiemaatregelen. De leden van de fractie van D66 vragen of er tussen de ECD en de overige financiële toezichthouders een bepaalde rangorde bestaat? Heeft de ECD een sturende functie? In hoeverre worden er in dit voorstel nieuwe verplichtingen in het leven geroepen voor de financiële instellingen, ondanks het feit dat de regering in het wetsvoorstel aansluiting heeft gezocht bij bevoegdheden die gebruikelijk zijn binnen de financiële wereld? Voorts vragen de leden van de fractie van D66 welke concrete maatregelen financiële instellingen naar aanleiding van dit wetsvoorstel moeten nemen.

In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat «aangezien de financiële stromen waarop de beperkende financiële maatregelen betrekking hebben, voor het overgrote deel via de financiële sector verlopen, het logisch is om de versterking van het toezicht met name te richten op die sector». De leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen deze nadruk op de financiële sector. Wel vragen zij of het niet mogelijke is dat er op die manier een grotere kans is dat op een andere manier terroristische financiële activiteiten worden vormgegeven (buiten de financiële sector om). Is de regering zich bewust van dat risico en worden hiervoor ook maatregelen getroffen?

Administratieve lasten en budgettaire consequenties

De regering maakt een voorzichtige schatting van additionele administratieve lasten en de daaruit voortvloeiende budgettaire consequenties voor de financiële instellingen die voortkomen uit het toezicht op de naleving van sanctiemaatregelen. De leden van de fractie van D66 vragen of deze raming in overleg met de financiële instellingen tot stand is gekomen. De regering heeft gekozen de budgettaire consequenties voor rekening van de staat te laten komen vanuit het oogpunt dat het gaat om een taak ten behoeve van de openbare orde en veiligheid dan wel ten behoeve van het algemeen belang. Heeft de regering nog overwogen de kosten gedeeltelijk op de financiële instellingen te verhalen, zo vragen de leden van de fractie van D66.

Voorts vragen de leden van de fractie van D66 welke procedure wordt gevolgd in geval een financiële instelling van mening is dat de door de Minister van Financiën gevraagde gegevens niet verstrekt kunnen worden, vanwege praktische problemen of vanwege principiële bezwaren.

Strafmaat

De leden van de PvdA-fractie vragen of nader uiteengezet kan worden waarom het nodig was de in artikel 1, onder 2, in samenhang met de artikelen 2, eerste lid, en 6 van de Wet op de economische delicten genoemde strafbedreiging te verhogen zelfs in die zin dat nu een verdriedubbeling van het daar bepaalde strafmaximum wordt voorgesteld? Hoe verklaart de regering de behoefte aan een dergelijke ingrijpende verhoging van de strafmaat? Of is deze slechts bedoeld om te bereiken dat de in de Memorie van Toelichting genoemde opsporingsbevoegdheden voortaan kunnen worden gehanteerd (hetgeen de PvdA-fractie oneigenlijk voorkomt)? Hetzelfde zou immers bereikt kunnen worden door deze artikelen als zodanig in de tekst van artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering te noemen, zo menen de leden van de PvdA-fractie.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel A

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de toevoeging aan artikel 2 in zoverre onduidelijk is, dat «de bestrijding van terrorisme» toch bezwaarlijk geacht kan worden buiten het bereik van «de bevordering van de internationale rechtsorde» te vallen. Zo zal de toevoeging volgens deze leden vooral misverstanden wekken.

Artikel B

In artikel 3 wordt «betalingsverkeer» vervangen door «financieel verkeer». Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat hieronder in ieder geval het betalings- en kapitaalverkeer valt. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat er naast deze twee begrippen nog meer onder dit begrip valt.

Artikel C

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe de wijziging van artikel 4 zich verhoudt tot de bescherming van vluchtelingen zoals die is vastgelegd in het Vluchtelingenverdrag en het EVRM en waar Nederland aan gebonden is.

Artikel F

In artikel 10 wordt vastgelegd dat op de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde de ambtenaren of andere personen belast worden die door de Minister daartoe zijn aangewezen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke personen naast ambtenaren hiervoor kunnen worden aangewezen.

Artikel G

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in de artikelen 10a e.v. het bestuurlijke boete instrumentarium wordt geïntroduceerd, in het kader waarvan ook hoge boetes kunnen worden opgelegd. Zal het gevolg daarvan zijn, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, dat de in dat kader geldende procedure op grond van de rechtspraak van het EVRM beschouwd zal moeten worden als een strafrechtelijke procedure die inhoudelijk moet voldoen aan de vereisten van art. 6 EVRM? En zo dit zo is, voldoet de nu voorgestelde procedure ook daadwerkelijk aan de in dat artikel gestelde eisen?
Met betrekking tot de in artikel 10h genoemde criteria die in acht dienen te

worden genomen bij verstrekking van informatie aan Nederlandse of buitenlandse overheidsinstanties, vragen de leden van de PvdA-fractie of ook rekening wordt gehouden met in andere landen geldende wetgeving die mogelijk minder beperkingen ten aanzien van het gebruik en de vertrouwelijkheid van de informatie oplegt? Voorst vragen deze leden of rekening wordt gehouden met de mogelijk afwijkende interpretatie van het doel waarvoor de gegevens gebruikt worden nadat ze ter beschikking zijn gesteld. In hoeverre heeft Nederland daar na de verstrekking van de informatie nog zeggenschap over, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in welke gevallen de openbaarmaking van gegevens en inlichtingen omtrent afzonderlijke ondernemingen, instellingen of personen in strijd is met de Nederlandse wet- en regelgeving (artikel 10h, sub b). Met het oog op deze gegevensverstrekking aan buitenlandse overheidsinstanties vragen genoemde leden hoe de minister van Financiën kan nagaan wanneer sprake is van de beperkingen die worden gesteld door artikel 10h, sub c tot en met e. Naar de mening van de leden van de fractie van de ChristenUnie zijn deze beperkingen lastig vooraf in te schatten en vragen deze bepalingen derhalve om nadere bepalingen.

Advies Raad van State en nader rapport

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Raad van State enkele opmerkingen heeft gemaakt die met name ingaan op de aansluiting van de Sanctiewet 1977 op de toepasselijke Europese regelingen. Deze leden vragen zich af of met de door de regering overgenomen voorstellen en suggesties deze aansluiting voldoende is gewaarborgd en welke andere activiteiten de regering zal ontplooien om zorgvuldige implementatie en aansluiting bij de relevante regelingen te waarborgen? Kan de regering voorts aangeven op welke manier adequate democratische controle van de bevoegdheden van de regering en mogelijke overdracht daarvan wordt gewaarborgd, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering niet bezorgd is dat door de beperking van de reikwijdte van het toezichtregiem tot geregistreerde financiële instellingen, de ten onrechte niet geregistreerde instellingen bij constatering van overtreding van de Sanctiewet alleen vanwege het ten onrechte niet geregistreerd zijn (toezicht door Economische Controle Dienst) kunnen worden aangepakt. Deze leden vragen de regering om nader in te gaan op de mogelijkheden om het toezichtregiem voortvloeiende uit de Sanctiewet 1977 ook van toepassing te laten zijn op ten onrechte niet geregistreerde financiële instellingen zonder dat daarbij het normale toezicht van ECD achterwege blijft? Is (inmiddels) voorzien in een regeling op basis waarvan DNB wanneer deze in het kader van zijn toezichthoudende taak strafbare feiten constateert tot aangifte daarvan bij het Openbaar Ministerie overgaat?

De Raad van State heeft de regering geadviseerd aan te knopen bij het Europese kader in het kader van de bestrijding van het terrorisme. In de Sanctiewet 1977 wordt de term «terrorisme» opgenomen in het eerste lid van artikel 2. De regering heeft het advies van de Raad van State om bij deze term te verwijzen naar de definities in een reeds bestaande verordening naast zich neergelegd. De regering stelt dat in gedelegeerde regelgeving de definities als neergelegd in de desbetreffende verordening van toepassing zijn. De leden van de fractie van D66 vragen zich af waarom de regering er niet voor kiest een expliciete verwijzing naar voornoemde definities op te nemen in het wetsvoorstel. Kan de regering een nadere toelichting hierop geven?

De Raad van State merkt op dat niet geregistreerde financiële instellingen buiten het bereik van het wetsvoorstel vallen. De regering stelt hier tegen-

over dat toezicht op naleving van instellingen die ten onrechte niet geregistreerd zijn, wordt gewaarborgd door het voor alle sectoren van de Nederlandse economie geldende toezicht van de ECD. Kan de regering aangeven waarom zij het niet noodzakelijk vindt niet geregistreerde instellingen binnen het bereik van het wetsvoorstel te brengen, zo vragen de leden van de fractie van D66.

In het kader van het Gemeenschappelijk Standpunt nr. 2001/931/GBVB zijn definities van «personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden» vastgesteld. In het kader van Verordening 2580/2001/EG zijn deze definities overgenomen (artikel 1, vierde lid van de verordening). De Raad van State adviseert om deze definities ook te hanteren in het kader van de voorgestelde artikel 2, eerste lid, van de Sanctiewet 1977, bijvoorbeeld door verwijzing naar de verordening. Dit lijkt de leden van de fractie van GroenLinks een verstandig advies om een aantal redenen. Het is van belang een duidelijke definitie te hanteren zodat er geen onduidelijkheden kunnen ontstaan indien een persoon, groep of entiteit beschuldigd worden van betrokkenheid bij terroristische daden. Vandaar dat het belangrijk is op zijn minst een verwijzing naar een definiëring in het artikel op te nemen. Waarom is het volgens de regering niet wenselijk om in de Sanctiewet 1977 zelf de definities van een specifieke verordening over te nemen? In hoeverre komt de definiëring zoals verwoord in de verordening 2580/2001/EG overeen met een definitie zoals gehanteerd in de Verenigde Staten (VS) en/of binnen de Verenigde Naties (VN)? In hoeverre kunnen de VS of de VN – bijvoorbeeld bij hantering van een andere definiëring – de EU dwingen tot het vaststellen dat bepaalde «personen, groepen en entiteiten betrokken zijn bij terroristische daden»? Voorts vragen de leden van de fractie van GroenLinks de regering in hoeverre de gronden waarop «personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden» geopenbaard kunnen worden? Voor «personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden» is door het ontbreken van openbare gronden verweer vrijwel niet mogelijk. Kan de regering ingaan op de bewijsvoering waarop vastgesteld wordt dat personen, groepen en entiteiten betrokken zijn bij terroristische daden? En op welke wijze kunnen personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden zich verweren? En wat gebeurt er met personen, bedrijven en entiteiten die ten onrechte beschuldigd zijn van terroristische daden en middels maatregelen ten onrechte getroffen zijn?

Daarnaast vragen de leden van de fractie van GroenLinks of de regering een resumé kan geven van de stand van zaken van de uiteenlopende terrorisme definities. Deze leden maken zich namelijk wel erg grote zorgen dat in de definiëring van de EU personen, groepen en entiteiten die zich op legitieme wijze verzetten, gezien worden als terroristische personen/organisaties/entiteiten. De definiëring van de EU is namelijk zo vaag dat ieder persoon/groep/entiteit er onder kan vallen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om een reactie op deze zorgen. De regering is door de Raad van State gevraagd inzake artikelen 10g en 10h nader in te gaan op de wijze waarop is verzekerd dat waarborgen, bedoeld in artikel 10g, door de ontvangende overheidsinstanties in acht worden genomen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om de zeer summierse beantwoording op dit advies uitgebreider neer te schrijven. Het gaat namelijk over de verzekering dat waarborgen in acht worden genomen.

Tenslotte vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie naar een meer uitgebreide toelichting op de opmerking van de Raad van State over de positie van niet-geregistreerde financiële instellingen. Zij zien niet in

waarom de regering de voorliggende wet niet gebruikt om voor een bredere groep van instellingen toezicht toe te passen.

De voorzitter van de commissie,
De Hoop Scheffer

De wnd. griffier van de commissie,
Van Toor