

Vergaderjaar 1999–2000

26 872

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 juni 1999 en het nader rapport d.d. 27 oktober 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 april 1999, no. 99.001461, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Sanctiewet 1977 en van de In- en uitvoerwet tot vereenvoudiging van de implementatie van internationale verplichtingen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 april 1999, nr. 99.001461, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij en in afschrift aan de Staatssecretaris van Economische Zaken te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 juni 1999, nr. W02.99.0162/II, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

1. Het wetsvoorstel strekt er mede toe de in de Sanctiewet 1977 en de In- en uitvoerwet opgenomen procedures voor de implementatie van internationale sanctiemaatregelen te wijzigen, omdat die te omslachtig en tijdrovend zouden zijn².

Voorgesteld wordt om maatregelen die «uitsluitend strekken ter uitvoering van bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties of van bindende internationale afspraken» voortaan steeds bij ministeriële regeling vast te stellen en deze regeling niet meer te vervangen door een algemene maatregel van bestuur.

De Raad van State merkt hierover het volgende op.

a. Het is geenszins uitgesloten dat een sanctiemaatregel één of meer bepalingen zal bevatten die afwijken van de wet. Artikel 4 van de Sanctiewet 1977 opent expliciet de mogelijkheid om af te wijken van de artikelen 6 en 8 van de Vreemdelingenwet. De Raad heeft zich in een reeks adviezen kritisch uitgelaten over de implementatie van internationale besluiten bij een van een hogere regeling afwijkende lagere regeling³. Naar het oordeel van de Raad is het slechts in uitzonderlijke gevallen – wanneer de implementatietermijn op objectieve gronden voorzienbaar te kort is om een regeling op het geëigende

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Memorie van toelichting, onder: «Procedure (Sanctiewet en luw)».

³ Bijvoorbeeld in de adviezen inzake de nota van wijziging op het wetsvoorstel, houdende wijziging van de Wet op de accijns in verband met de afschaffing van de fiscale grenzen; kamerstukken II 1992/93, 22 697 en inzake het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet inzake bloedtransfusie; kamerstukken II 1994/95, 23 805).

niveau tot stand te brengen – toegestaan om tijdelijk een voorziening op een lager niveau te treffen en van de hogere regeling af te wijken. Waar het gaat om een afwijking van de wet in formele zin – zoals in casu – dient voor een dergelijke tijdelijke afwijking bovendien in beginsel slechts gebruik te worden gemaakt van een algemene maatregel van bestuur. Maatregelen ter implementatie van internationale besluiten die een afwijking van de hiervoor genoemde bepalingen uit de Vreemdelingenwet inhouden, zouden derhalve – als de lijn van de Raad wordt gevolgd – slechts tijdelijk bij algemene maatregel van bestuur mogen worden vastgesteld. De voorgestelde artikelen 2, tweede lid, en 4, van het wetsvoorstel gaan in dit opzicht dan ook te ver waar ook een definitieve afwijking bij ministeriële regeling mogelijk wordt gemaakt. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

b. Vorenstaande betekent echter niet dat zolang geen sprake is van een afwijking van een wet in formele zin (of een algemene maatregel van bestuur) implementatie per definitie kan plaatsvinden op het niveau van ministeriële regeling. Ingevolge aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is delegatie aan de minister – waar het gaat om implementatie van internationale besluiten – slechts toegestaan indien deze besluiten de Nederlandse wetgever, behoudens op ondergeschikte punten, geen ruimte laten voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard. De formulering van het voorgestelde artikel 2, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 en artikel 2, vierde lid, van de In- en uitvoerwet, is naar het oordeel van de Raad dan ook niet gelukkig. In deze bepalingen wordt – zoals hiervoor reeds is opgemerkt – gesproken van «bindende» besluiten en afspraken. Het feit dat besluiten of afspraken bindend zijn, hoeft echter niet per definitie te betekenen dat zij geen ruimte laten voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard. De Raad meent dan ook dat de stellige opmerking in de laatste paragraaf van het algemeen deel van de memorie van toelichting dat bij bindende internationale besluiten nationale beleidsruimte ontbreekt, niet houdbaar is. De Raad adviseert deze opmerking te nuanceren en in de wet te bepalen dat van de bevoegdheid om bij ministeriële regeling te implementeren slechts gebruik zal worden gemaakt indien het gaat om technische aangelegenheden of om spoedeisende zaken. In het laatste geval dient de ministeriële regeling zo spoedig mogelijk door een algemene maatregel van bestuur te worden vervangen.

c. De formulering van de hiervoor genoemde bepalingen is ook om andere redenen ongelukkig. In de eerste plaats omdat het begrip «bindend besluit» wordt geïntroduceerd naast het reeds bestaande begrip «besluiten tot de voldoening waaraan de lidstaten juridisch zijn verplicht» (artikel 6, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 en artikel 2c, derde lid, van de In- en uitvoerwet), zonder dat duidelijk is of hiermee een verschil in reikwijdte is beoogd, en zo ja, wat dit verschil dan is. In de tweede plaats omdat onduidelijk is wat moet worden verstaan onder «bindende internationale afspraken». Uit de Grondwet volgt dat Nederland slechts via verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties kan worden gebonden aan het geschreven volkenrecht. Internationale «afspraken» kunnen Nederland dan ook slechts binden indien zij in verdragen of bindende besluiten van een volkenrechtelijke organisatie zijn neergelegd. De Raad adviseert dan ook het begrip «bindende internationale afspraken» te vermijden.

d. In de memorie van toelichting wordt gesteld¹ dat de hiervoor bedoelde procedure leidt tot een herhaling van zetten, omdat de vooruitlopend op de definitieve regeling vastgestelde ministeriële regelingen worden vervangen door gelijklopende algemene maatregelen van bestuur. De Raad wijst er echter op dat – mede als gevolg van de advisering door de Raad – de tekst van dan wel de toelichting op de definitieve algemene maatregel van bestuur regelmatig afwijkt van de daaraan voorafgaande ministeriële regeling. De hiervoor genoemde stelling dient dan ook in ieder geval te worden genuanceerd.

1. Alvorens te reageren op de afzonderlijke opmerkingen van de Raad, hecht ik eraan te benadrukken dat de voorstellen die in het wetsvoorstel zijn neergelegd, in overeenstemming zijn met het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten dat door de Minister van

¹ Onder: «Procedure (Sanctiewet en Iuw)».

Justitie op 12 augustus 1999 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd aangeboden (Kamerstukken II, 1998/99, 26 200, VI, nr. 65). In het standpunt benadrukt het kabinet het belang van het tijdig en juist implementeren van EG- en andere internationale verplichtingen. In het standpunt komt allereerst de mogelijkheid aan de orde om implementatie binnen de bestaande kaders te bewerkstelligen. Eerst wanneer deze weg niet tot een tijdige implementatie kan leiden, kunnen – onder stricte condities – verdergaande maatregelen – met name een buitenwerkingstellingsbevoegdheid – benut worden. Het onderhavige wetsvoorstel bevat geen grondslag voor de toepassing van een dergelijk ultimatum remedium. De voorstellen bewegen zich binnen de huidige kaders en strekken ertoe de toepassing van het bestaande delegatie-instrument te stroomlijnen, door beperking van het aantal mede-ondertekeningen van sanctieregelingen en van regelingen op grond van de In- en uitvoerwet – en door het vereenvoudigen van de regelgevings-procedure.

Het wetsvoorstel voldoet daarbij aan de toepassingscondities die het kabinetstandpunt formuleert voor delegatie van regelgevende bevoegdheid als instrument voor de uitvoering van internationale verplichtingen, te weten:

- beperkte nationale beleidsruimte,
- (zeer) korte termijnen voor de implementatie.

Ter adstructie van deze stelling kan worden gewezen op de omstandigheid dat de Europese Unie sanctieregimes van de Verenigde Naties door middel van verordeningen aan de lidstaten oplegt. Verordeningen werken rechtstreeks, laten geen of weinig beleidsruimte en kennen – juist vanwege de directe werking – geen implementatietermijn van enige betekenis. Voor de uitvoering van dergelijke verordeningen kan veelal worden volstaan met strafbaarstelling van overtreding van de bepalingen van de verordening en – soms – met het aanwijzen van de instanties die naar nationaal recht bevoegd zijn.

In dit verband zij voorts verwezen naar aanwijzing 339 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ook de in die aanwijzing genoemde omstandigheid dat het te implementeren internationale besluit vaak gewijzigd zal worden vormt een indicatie tot delegatie. De sanctiepraktijk – bijvoorbeeld met betrekking tot Joegoslavië – leert dat ook aan dit criterium wordt voldaan.

a. Anders dan de Raad veronderstelt bieden de bepalingen die in dit wetsvoorstel zijn neergelegd geen grondslag om op overeenkomstige wijze als de voorstellen waarop voetnoot 2 van 's Raads advies betrekking heeft, in internationaal verplichte sanctie maatregelen af te wijken van de wet. Artikel 4, 1°, van de Sanctiewet 1977, bevat slechts de grondslag om met voorbijgaan van de aanspraken die in de artikelen 6 en 8 van de Vreemdelingenwet zijn vervat, de toegang en het verblijf te weigeren aan vreemdelingen die onderdaan zijn van een in het sanctiebesluit genoemde staat, dan wel gevestigd zijn in een in het sanctiebesluit aangewezen gebied of in het bezit zijn van documenten voor grensoverschrijding afgegeven door bij het sanctiebesluit genoemde instanties. Het «afwijkend regime» – een weigeringsgrond ten aanzien van verzoeken om toelating en verblijf en een intrekkinggrond met betrekking tot reeds verleende verblijfsvergunningen – is derhalve reeds neergelegd op het niveau van de formele wet – artikel 4 van de Sanctiewet 1977 – en kan bij gedelegeerde regelgeving worden geactiveerd. De woorden «in afwijking van» hebben in artikel 4 van de Sanctiewet eenzelfde functie als de formulering in aanwijzing 85 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daar komt bij dat niet goed voorstelbaar is dat en op welke wijze een tijdelijke regeling waarin toepassing wordt gegeven aan artikel 4 van de Sanctiewet 1977 zou kunnen worden vervangen door een definitieve voorziening op het niveau van de formele wet. Niet alleen zijn sanctieregimes naar hun aard tijdelijk, ook de opzet van de aangehaalde artikelen van de Vreemdelingenwet verdraagt zich niet met de toevoeging van bepalingen waarin – onder aanduiding van de desbetreffende staat – vastgelegd wordt ten aanzien van welke vreemdelingen de aanvullende weigerings- en intrekkinggrond kan worden toegepast.

b. De keuzeruimte die bindende internationale sanctieregimes laten is – leert de praktijk – minder ruim dan de Raad kennelijk veronderstelt en beperkt zich tot de hoogte van de strafsancities en de keuze van de bevoegde instantie. Wat de strafsancities aangaat heeft de formele wetgever zijn standpunt reeds neergelegd in de Wet op de economische delicten. De keuze van de bevoegde

instantie vloeit als regel voort uit de aard van de materie en correspondeert met de aanwijzing van de bevoegde ministers op grond van artikel 1, onderdeel c, van de Sanctiewet 1977. Een differentiatie tussen technische aangelegenheden en spoedeisende zaken enerzijds en andere aangelegenheden anderzijds als door de Raad bepleit, zou de wetgeving nog verder compliceren dan nu al het geval is – en dus het tegendeel van het oogmerk van de onderhavige wijziging bewerkstelligen – zonder dat deze differentiatie in de praktijk enige betekenis zou kunnen hebben: de internationale praktijk leert immers dat elk bindend sanctieregime en elk bindend in- en uitvoerregime zo spoedeisend is, dat implementatie op een hoger niveau dan de ministeriële regeling onvermijdelijk tot een te late uitvoering – en dus overtreding – van internationale verplichtingen zou leiden.

c. Overeenkomstig het advies van de Raad is de redactie van de voorgestelde artikelen van de Sanctiewet 1977 en van de In- en uitvoerwet aangepast.

d. De omstandigheid dat soms tekstuele afwijkingen tussen de ministeriële regeling en de daarop volgende algemene maatregel van bestuur optreden, vormt niet zonder meer een argument om de ministeriële regeling te vervangen door een algemene maatregel van bestuur. Indien de afwijkingen het gevolg zijn van hangende de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur opgekomen ontwikkelingen die nog net «meegenomen» kunnen worden, kan aan een zodanige tekstuele afwijking geen grond voor een vervanging van een ministeriële regeling door een algemene maatregel van bestuur worden ontleend. Integendeel: de ervaringen met betrekking tot het Sanctiebesluit Joegoslavië 1999 zetten de stelling in de memorie van toelichting dat het huidige wettelijke stelsel leidt tot een herhaling van zetten en een onoverzichtelijk regelstelsel kracht bij. Het Sanctiebesluit Joegoslavië 1999 – een algemene maatregel van bestuur – bleek luttelijke weken na inwerkingtreding al verouderd te zijn: ingevolge de Sanctieregeling luchtvaart Joegoslavië 1999 en de Sanctieregeling financiële sancties Joegoslavië 1999, die enkele weken na inwerkingtreding van het Sanctiebesluit Joegoslavië 1999 tot stand kwamen, is deze algemene maatregel van bestuur al weer grotendeels buiten werking gesteld. De lotgevallen van het Sanctiebesluit Angola 1998 vormen een nog krachtiger argument om de regelgevingsprocedure voor de implementatie van internationale sanctieregimes te vereenvoudigen: het Sanctiebesluit Angola 1998 moest zelfs voordat het in werking kon treden al gedeeltelijk buiten werking worden gesteld. Het voert in het bestek van dit rapport te ver om de b(iz)arre gang van zaken bij de implementatie van de internationale sancties jegens Unita met toepassing van de Sanctiewet 1977 in zijn huidige redactie uiteen te zetten. Verwezen zijn naar de toelichting bij de Sanctieregeling Angola 1998.

2. Ingevolge het voorgestelde artikel 5 van de Sanctiewet 1977 (artikel 1, onderdeel E) kan de minister bij een door hem in te stellen of aan te wijzen college of instantie advies inwinnen inzake de toepassing van deze wet. De bewoordingen van deze bepaling – in het bijzonder de woorden «college» en «advies» – lijken erop te wijzen dat het daarbij zal gaan om een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges.

In de artikelsgewijze toelichting wordt echter opgemerkt dat de bepaling ertoe strekt een wettelijke grondslag te creëren voor het raadplegen van De Nederlandsche Bank NV bij de beslissing op aanvragen om ontheffing en in meer algemene zin over de uitvoering van financiële sanctiemaatregelen. Een dergelijke raadpleging kan niet worden aangemerkt als «advisering over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk» in de zin van artikel 1, onderdeel a, van de Kaderwet adviescolleges. Nu het voorgestelde artikel 5 van de Sanctiewet 1977 bovendien de bevoegdheid tot instelling van de instantie toekent aan de minister, kan – gelet op de artikelen 4 en 6 van de Kaderwet adviescolleges¹ – niet zijn beoogd een adviescollege in te stellen. De Raad adviseert de formulering van artikel 5 van de Sanctiewet 1977 aan te passen om mogelijke misverstanden over de status van de daar bedoelde instantie te voorkomen.

¹ Artikel 4 gaat uit van instelling bij wet; artikel 6 stelt dat een adviescollege slechts bij ministeriële regeling kan worden ingesteld als het gaat om een eenmalige advisering over een bepaald vraagstuk.

2. De redactie van artikel 5 van de Sanctiewet 1977 is overeenkomstig het advies van de raad aangepast.

3. *In het voorgestelde artikel 11, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 (artikel I, onderdeel H) wordt gesproken van het vaststellen van «besluiten van algemene strekking». Hiermee wordt, gelet op artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), kennelijk bedoeld op alle besluiten, met uitzondering van de beschikking. De formulering van het artikel wijkt aldus af van die van artikel 11 van de In- en uitvoerwet, waarop deze bepaling blijkens de toelichting is geënt. In het tweede lid van die bepaling wordt gesproken van «verordeningen», in het derde lid van «besluiten zonder algemene gelding». Nu de terminologie van het voorgestelde artikel 11 van de Sanctiewet 1977 beter aansluit bij de formulering van artikel 1:3 Awb, adviseert de Raad artikel 11 van de In- en uitvoerwet aan te passen aan het onderhavige wetsvoorstel. In ieder geval dient in de memorie van toelichting op de verschillen te worden ingegaan.*

3. De redactie van artikel 11 van de In- en uitvoerwet is overeenkomstig het advies van de raad aangepast.

4. *Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. De redactionele kanttekening is verwerkt.

Na ontvangst van het advies van de Raad zijn in de artikelen 7 en 9 van de Sanctiewet 1977 nog aanpassingen van technische en redactionele aard verwerkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 21 juni 1999, no. W02.99.0162/II, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft

- Gelet op het voorgestelde artikel 11 van de Sanctiewet 1977 (artikel I, onderdeel H) in artikel 1 van de Sanctiewet 1977 «bedrijfslichaam» definiëren.