

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**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 30 januari 2002 en het nader rapport d.d. 28 februari 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 4 januari 2002, no.01.006189, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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.*

*Het wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen van de Sanctiewet 1977. Deze strekken ertoe het toepassingsbereik van de wet uit te breiden tot de bestrijding van terrorisme en de koppeling van het sanctiemechanisme met staten of gebieden los te laten. Voorts wordt de werkingssfeer uitgebreid tot het financiële verkeer en het toezichtsmechanisme versterkt. Naar het oordeel van de Raad van State biedt de Sanctiewet 1977 met de voorgestelde wijzigingen in beginsel een geschikt kader voor de toepassing van internationale regelingen met betrekking tot terrorismebestrijding waartoe Nederland zich heeft verplicht. Wel heeft de Raad een aantal opmerkingen over de aansluiting van de Sanctiewet 1977 op de toepasselijke Europese regelingen.*

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Sanctiewet 1977 met het oog op de implementatie van verplichtingen gericht op de bestrijding van terrorisme en uitbreiding van het toezicht op de naleving van financiële sanctiemaatregelen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 januari 2002, nr. 01.006189, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij en in afschrift aan de Minister van Financiën te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 januari 2002, nr. W02.01.0693/II, bied ik U hierbij aan.

*1. Mede in aansluiting op resolutie nr.1373(2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 28 september 2001 is op 27 december 2001 in Europees verband een pakket maatregelen aangenomen:*

- Een Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad met een algemeen karakter waarin een groot aantal maatregelen wordt aangekondigd*

<sup>1</sup> 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 het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

waaronder het strafbaar stellen van bepaalde terroristische activiteiten of medewerking daaraan, bevrozing van financiële middelen en het verlenen van wederzijdse bijstand.<sup>1</sup>

- Een Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad betreffende het optreden van de Europese Gemeenschap (in het kader van het EG-Verdrag) betreffende het bevrozen van financiële tegoeden en transacties, alsmede politieke en justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten.<sup>2</sup> Hierin zijn ook definities opgenomen van de «personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden» en «terroristische daden».
- Een EG-verordening (nr.2580/2001/EG) betreffende de bevrozing van tegoeden, andere financiële of economische activa en het stopzetten van financiële transacties.<sup>3</sup> De genoemde definities zijn in dat verband tevens van toepassing (artikel 1, vierde lid, van deze verordening). Financiële instellingen dienen verder onverwijld alle benodigde informatie te verstrekken aan in de bijlage genoemde instanties.<sup>4</sup> Voorts voorziet de verordening in de verplichting om effectieve straffen te stellen op overtreding. Verder zijn in dit verband lijsten opgesteld van terroristische organisaties en van personen.

Nu de toepasselijke VN-resoluties in EU-verband zijn geïmplementeerd in het hiervoor bedoelde pakket maatregelen – waarbij in het kader van de Sanctiewet 1977 in het bijzonder de (rechtsreeks toepasselijke) Verordening 2580/2001/EG van belang is – adviseert de Raad nauwer aan te knopen bij het Europese kader. Hij vraagt in het bijzonder aandacht voor de volgende aspecten:

a. In het kader van Gemeenschappelijk Standpunt nr.2001/931/GBVB zijn definities van «personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden» en «terroristische daden» vastgesteld. In het kader van Verordening 2580/2001/EG zijn deze definities overgenomen (artikel 1, vierde lid, van de verordening). De Raad adviseert deze definities ook te hanteren in het kader van het voorgestelde artikel 2, eerste lid, van de Sanctiewet 1977, waar het gaat om de uitbreiding van de werkingssfeer van deze wet tot de bestrijding van terrorisme, bijvoorbeeld door verwijzing naar de verordening.

b. Verordening 2580/2001/EG regelt onderwerpen die ook worden bestreken door de Sanctiewet 1977 en het wetsvoorstel. Zo bepaalt deze verordening welke autoriteit in Nederland bevoegd is (artikelen 3, 4 en 5 juncto bijlage: Financiën/WJB). Daardoor zal het in de toelichting vermelde voornemen om bevoegdheden over te dragen aan de verschillende financiële toezichthouders (De Nederlandsche Bank NV, de Stichting Toezicht Effectenverkeer en de Pensioen & Verzekeringskamer) in het licht van de verordening opnieuw moeten worden gezien. Ook kan worden gewezen op de artikelen 3, 4 en 8 van de verordening, die regels geven over het verstrekken en het gebruik van relevante gegevens: het voorgestelde artikel 10h betreffende gegevensverstrekking aan andere Nederlandse of buitenlandse overheidsinstanties vertoont overlap met die regels. De Raad adviseert het voorstel aan te passen.

1a. De Sanctiewet 1977 beoogt een kader te bieden voor de implementatie van internationale verplichtingen en afspraken als neergelegd in de door de Raad aangehaalde resoluties, gemeenschappelijke standpunten en verordeningen. De wet biedt de grondslag om bij gedelegeerde regelgeving voorschriften vast te stellen met het oog op de uitvoering van specifieke verordeningen e.d. In die gedelegeerde regelgeving zullen de definities als neergelegd in de desbetreffende verordening van toepassing zijn. Het is niet nodig noch wenselijk om in de Sanctiewet 1977 zelf de definities van een specifieke verordening over te nemen.

1b. In het licht van het voorgenomen delegatiebesluit zal worden gezien of de bijlage bij de verordening aanpassing behoeft. De brievenbusfunctie ten behoeve van de uitvoering van de verordening wordt om praktische redenen tot nader order door het Ministerie van Financiën vervuld. Teneinde de door de Raad gesignaleerde overlap tussen het wetsvoorstel en de verordening te voorkomen is artikel 10h zo aangepast dat aan de minister

<sup>1</sup> Gemeenschappelijk Standpunt nr.2001/930/GBVB van de Raad van de Europese Unie van 27 december 2001 (PbEG L 344).

<sup>2</sup> Gemeenschappelijk Standpunt nr.2001/931/GBVB van de Raad van de Europese Unie van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PbEG L 344).

<sup>3</sup> Verordening nr.2580/2001/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 december 2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme (PbEG L 344).

<sup>4</sup> Voor Nederland: Ministerie van Financiën, Directie Wetgeving, Juridische en Bestuurlijke Zaken.

de bevoegdheid wordt toegekend om gegevens en inlichtingen te verstrekken onverminderd de bepalingen ter zake in bindende besluiten van organen van de Europese Unie of andere volkenrechtelijke organisaties.

*2. De reikwijdte van de Sanctiewet 1977 wordt uitgebreid tot het financiële verkeer. Daarbij wordt een toezichtsregiem ingevoerd ten aanzien van – kort gezegd – geregistreeerde financiële instellingen. Het voorgestelde stelsel ziet niet tevens op ten onrechte niet geregistreeerde financiële instellingen. Als gevolg hiervan vallen niet geregistreeerde instellingen formeel buiten het bereik van dit stelsel en daarmee ook buiten het bereik van eventueel te treffen maatregelen. De Raad adviseert dit aspect nog eens te bezien en zo nodig hiervoor een voorziening te treffen.*

2. Het is niet de bedoeling om het specifieke toezicht uit hoofde van de voorgestelde vijfde afdeling van de Sanctiewet 1977 toe te passen op een bredere groep van instellingen dan nu al het geval is op grond van de reguliere toezichtswetgeving. Toezicht op naleving van bindende internationale besluiten door instellingen die onterecht niet geregistreeerd zijn, wordt gewaarborgd door het voor alle sectoren van de Nederlandse economie geldende – strafrechtelijke – toezicht door de Economische Controle Dienst.

*3. Het voorgestelde artikel 10g geeft een aantal waarborgen betreffende het beheer en gebruik van gegevens die in het kader van de desbetreffende afdeling van de wet zijn verkregen. Artikel 10h geeft de Minister van Financiën, in afwijking van artikel 10g, de mogelijkheid om gegevens te verstrekken aan Nederlandse of buitenlandse overheidsinstanties die belast zijn met het toezicht op de naleving of met de uitvoering van de bedoelde internationale regelingen. De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de wijze waarop is verzekerd dat de waarborgen, bedoeld in artikel 10g, door de ontvangende overheidsinstanties in acht worden genomen.*

3. In artikel 10h is een aantal criteria opgenomen die in acht dienen te worden genomen bij verstrekking van de bedoelde informatie.

*4. Het wetsvoorstel bevat in de artikelen 10g en 10h een regeling omtrent de geheimhouding van gegevens en inlichtingen in de financiële sfeer. De beide leden van artikel 10g komen overeen met de eerste twee leden van de artikelen 64 van de Wet toezicht kredietwezen 1992 en de Wet toezicht effectenverkeer 1995. In het voorstel ontbreekt echter een nadere voorziening als neergelegd in het derde en vierde lid van die artikelen betreffende het afleggen van verklaringen als getuige of deskundige bij toepassing van het Wetboek van Strafvordering en betreffende het optreden als getuige of als partij in een comparitie bij toepasselijkheid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering respectievelijk artikel 66 van de Faillissementswet. De Raad betwijfelt of deze materie door het voorgestelde artikel 10h voldoende wordt bestreken en of dat op een voldoende dwingende wijze geschiedt. De Raad meent dat dergelijke voorzieningen in de Sanctiewet 1977 niet gemist kunnen worden aangezien ten overstaan van de rechter de desbetreffende geheimhoudingsbepalingen geen beletsel dienen te vormen. De Raad adviseert het voorstel aan te vullen.*

4. Het voorgestelde artikel is, conform het advies van de Raad, met twee nieuwe leden aangevuld.

*5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

5. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn 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 mijn ambtgenoot van Financiën, 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 30 januari 2002, no.W02.01.0693/II, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In het voorgestelde artikel 10, eerste lid, «de door Onze Minister aangewezen ambtenaren of andere personen» vervangen door: de ambtenaren of personen die door Onze Minister zijn aangewezen.
- In artikel 10, overeenkomstig het huidige tweede lid van dat artikel, bepalen dat van een aanwijzingsbesluit mededeling wordt gedaan door plaatsing in de Staatscourant.
- Artikel 10g mede van toepassing laten zijn op gegevens en inlichtingen betreffende natuurlijke personen.