



Raad voor de
rechtspraak

De staatssecretaris Rechtsbescherming
prof. mr. T.H.D. Struycken
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 5 september 2024
cc De minister van Buitenlandse Zaken
bijlage(n) -
onderwerp Advies concept wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

Geachte heer Struycken,

Bij brief van 27 juni 2024, zonder kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Wetsvoorstel Internationale sanctiemaatregelen

Beperkende maatregelen (sancties) vormen een essentiële component van het EU-buitenlandbeleid en zij hebben de afgelopen jaren een steeds centralere plaats ingenomen in de EU-externe beleidsgereedheidskist. De Sanctiewet 1977 is nu de schakel tussen internationale verplichtingen en afspraken en nationale uitvoering. Deze wet is het afgelopen decennium slechts beperkt gewijzigd terwijl de omvang en complexiteit van internationale sanctiemaatregelen sterk zijn toegenomen.

Om daardoor ontstane problemen op te lossen bevat het Wetsvoorstel een aantal oplossingen. Zo wordt voorgesteld de mogelijkheden om informatie uit te wisselen te verbeteren, bestuursrechtelijke handhaving te introduceren als ook een regeling voor het beheer van (langdurig) bevroren tegoeden en de mogelijkheid om in bepaalde openbare registers een aantekening te plaatsen bij een relatie met gesanctioneerde personen of entiteiten. Deze onderwerpen vragen om een dusdanige aanpassing van het stelsel dat een nieuwe (afzonderlijke) wet door de regering passender wordt geacht dan het in dat kader aanpassen van de Sanctiewet 1977. Het overkoepelende doel van het Wetsvoorstel is om nog beter te kunnen voldoen aan de eisen die gesteld worden vanuit internationale sanctiemaatregelen alsmede om de daarmee beoogde resultaten helpen te verwezenlijken.

Wijziging Sanctiewet 1977 (artikel 10.6 van het Wetsvoorstel)

In de [Hoofdlijnenbrief modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel](#) van november 2022 is aangekondigd het toezicht op de bedrijfsvoering uit te breiden, naar in ieder geval bepaalde juridische beroepsgroepen alsmede de regels uit afdeling 5 van de Sanctiewet 1977, waaronder de bedrijfsvoeringsregels, te moderniseren. Door het aannemen van Europese wetgevende voorstellen op het terrein van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering (hierna: het AML-pakket) door de Europese Raad op 30 mei 2024, wordt ten dele voorzien in die aangekondigde uitbreiding en modernisering.

Omdat het nog enige tijd duurt voordat het AML-pakket samen met nationale aanvullende regels in werking treedt wordt voorgesteld om voor de tussentijd, dus de periode tussen aanname van dit



Raad voor de
rechtspraak

datum 5 september 2024
pagina 2 van 6

Wetsvoorstel en het van kracht worden van het pakket en de aanvullende regels, alleen de noodzakelijke wijzigingen aan te brengen aan het huidige sanctiewettoezicht op de bedrijfsvoering uit de Sanctiewet 1977. Daaronder worden twee zaken verstaan aldus de Memorie van Toelichting (hierna: MvT):

- de uitbreiding van het toezicht op bepaalde (juridische) beroepsgroepen waaronder advocaten, notarissen, belastingadviseurs (en administratiekantoren) en accountants, en
- noodzakelijke wijzigingen om het bestaande toezicht op de bedrijfsvoering te versterken.

Dit betekent dat de Sanctiewet 1977 voor wat betreft de onderdelen die zien op het sanctiewettoezicht zal worden aangepast en zal blijven gelden totdat het AML-pakket samen met nationale aanvullende regels in werking treedt.

Bestuursrechtelijke rechtsbescherming

- Wetsvoorstel Internationale sanctiemaatregelen.

Nu er in het Wetsvoorstel geen wijzigingen in bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb) worden voorgesteld zal tegen besluiten inzake dit Wetsvoorstel beroep in eerste aanleg bij alle rechtbanken en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kunnen worden ingesteld.

- Sanctiewet 1977.

In de artikelen 7 en 11 van bijlage 2 bij de Awb is geregeld dat tegen besluiten op grond van de artikelen 10ba tot en met 10d van de Sanctiewet 1977 beroep in eerste aanleg bij de rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven kan worden ingesteld.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

Algemeen

Artikel 2.1.1 van het Wetsvoorstel bepaalt dat de Minister van Buitenlandse Zaken (hierna: minister) ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen uit verdragen of bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties, in overeenstemming met de minister(s) die het mede aangaat, regels kan stellen, indien spoed dit vereist of de internationale sanctiemaatregelen beperkt ruimte laten voor beleidsinhoudelijke keuzes. Thans kan de minister uitsluitend regels stellen ter uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit verdragen of uit bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Ingevolge de MvT (pag. 7) kan de voorgestelde aanpassing van de bevoegdheid van de minister tot het stellen van regels ter uitvoering van internationale sanctiemaatregelen “worden opgevat als een codificering van de huidige praktijk, waarbij internationale sanctiemaatregelen zoals EU-verordeningen zeer kort na publicatie inwerking treden, waardoor snelle uitvoering nodig is”. Het

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenoemde wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 5 september 2024
pagina 3 van 6

instrument van de ministeriële regeling biedt bij uitstek de mogelijkheid om de uitvoering van internationale en Europese sanctiemaatregelen – die op frequente basis worden geïntroduceerd, gewijzigd of ingetrokken – op nationaal niveau te regelen. De Raad wijst er in het kader van het legaliteitsbeginsel en het belang van rechtszekerheid op, dat in het geval (met spoed) een ministeriële regeling wordt opgesteld, de inhoud van die regeling kenbaar en toegankelijk moet worden gemaakt voor degenen die het aangaat. Dat is noodzakelijk teneinde een (rechts)persoon (strafrechtelijk) aansprakelijk te kunnen stellen voor het overtreden van een voorschrift gesteld bij de ministeriële regeling in kwestie.

In artikel 3.2.2, eerste lid van het Wetsvoorstel, is bepaald dat ten behoeve van de naleving van de artikelen 3.2.1 en 3.3.2:

- de instellingen, bedoeld in (het voorgestelde) artikel 10, tweede lid, onderdeel r, van de Sanctiewet 1977, niet gehouden zijn aan de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 11a van de Advocatenwet, en
- de instellingen, bedoeld in (het voorgestelde) artikel 10, tweede lid, onderdeel p, van de Sanctiewet 1977, niet gehouden zijn aan de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 22 van de Wet op het notarisambt.

De Raad merkt op dat in voormeld artikellid een grondslag wordt gegeven voor doorbreking van de vertrouwelijkheid tussen advocaat en cliënt als ook tussen notaris en cliënt. Uit de MvT blijkt echter niet duidelijk of dit ook geldt in gevallen waarin sprake is van punitieve sancties. Categorie v van (het voorgestelde) artikel 10, tweede lid, onder sub p, van de Sanctiewet 1977, te weten ‘werkzaamheden op fiscaal gebied die vergelijkbaar zijn met de werkzaamheden van de in onderdeel r beschreven beroepsgroepen’, is zodanig ruim geformuleerd dat daaronder ook fiscale sancties zouden kunnen vallen. Daarbij wordt opgemerkt dat het doorbreken van de vertrouwelijkheid als het om punitieve sancties gaat op gespannen voet staat met het bepaalde in artikel 6 EVRM. Geadviseerd wordt om het Wetsvoorstel op dit punt aan te vullen dan wel van een nadere toelichting te voorzien.

In de artikelen 7.1.1 en 7.1.2 van het Wetsvoorstel is een grondslag opgenomen om in een nader besluit of regeling toezichthouders en bestuursorganen aan te wijzen die van de instrumenten in het Wetsvoorstel gebruik kunnen maken. Omdat hier sprake is van verstreckende bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld het opleggen van bestuurlijke boetes of het aanwijzen van personen die het bestuur van een onderneming overnemen, vindt de Raad het minder passend de aanwijzing van het bevoegde bestuursorgaan pas bij nader besluit of regeling te laten plaatsvinden. In theorie kan zo elk bestuursorgaan worden opgedragen deze verstreckende bevoegdheden uit te oefenen.

De Raad adviseert dan ook om in de wet in formele zin te regelen welke bestuursorganen bij nader besluit of regeling kunnen worden aangewezen als het bevoegde bestuursorgaan voor de betreffende sanctieregeling. Dan kunnen daarbij ook de toezichthouders van die bestuursorganen worden aangewezen in plaats van dat het aan het aangewezen bestuursorgaan zelf wordt gelaten om deze toezichthouders aan te wijzen.

Bestuursrechtelijke rechtsbescherming

Uit het Toetsingskader wettelijke concentratie² volgt dat concentratie van het beroep in eerste aanleg bij

² <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/toetsingskader-wettelijke-concentratie.pdf>



Raad voor de
rechtspraak

datum 5 september 2024
pagina 4 van 6

een specifieke rechtbank is aangewezen als er specifieke deskundigheid is vereist voor de behandeling van de beroepszaken en het gaat om een beperkt aantal zaken per jaar. Verder geldt dat ook voor het aanwijzen van de hogerberoepsrechter moet worden bezien of het wenselijk is niet de algemene maar een van de bijzondere bestuursrechtelijke hogerberoepsrechters bevoegd te maken.

De Raad adviseert gelet hierop om in het Wetsvoorstel alsnog te voorzien in een bijzondere bevoegdheidsregeling voor het beroep en het hoger beroep en in verband daarmee bijlage 2 bij de Awb aan te passen.

Ten aanzien van de bestuursorganen die in het kader van dit Wetsvoorstel bevoegdheden krijgen toebedeeld die vergelijkbaar zijn met die waarvoor in bijlage 2 van de Awb al in concentratie is voorzien, past het volgens de Raad om deze te concentreren bij de desbetreffende rechtbank en appelinstantie. Als voorbeeld kan genoemd worden concentratie in eerste aanleg bij de rechtbank Rotterdam en in hoger beroep bij het College van beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) bij besluiten van de AFM, DNB en BFT inzake dit Wetsvoorstel. In dit kader wijst de Raad nog op het bepaalde in artikel 5.6, derde lid, van het Wetsvoorstel waarin wordt voorzien in een samenloop tussen bevoegdheden van de AFM, DNB en BFT met die van de minister.

Het is daarom wenselijk om ook hier te voorzien in een bijzondere competentie voor de rechtbank Rotterdam in eerste aanleg en in hoger beroep bij het CBb omdat er vaak een samenhang bestaat met de Wet financieel toezicht en de Wet toezicht trustkantoren, waarvoor de rechtbank Rotterdam en het CBb al bevoegd zijn. Het zou onwenselijk zijn als er in het kader van dit Wetsvoorstel een versnippering zou ontstaan van bevoegdheden en daarmee ook een verschil in expertise. De Raad wijst er verder op dat in de Sanctiewet 1977 ook, en op goede gronden, al is gekozen voor deze rechtsgang.

Nu de verwachting is dat dit Wetsvoorstel niet tot een substantiële extra instroom van zaken zal leiden is ook aan de tweede voorwaarde van het hiervoor gemelde Toetsingskader voldaan, zodat er ook geen kwantitatieve belemmering is voor concentratie van het beroep bij één rechtbank.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel leidt in eerste aanleg naar verwachting niet tot een extra instroom van een groot aantal beroepen. Het gaat daarbij wel om beroepen van een (zeer) grote complexiteit. De Raad verwacht op basis van het huidige Wetsvoorstel geen substantiële werklastverzwaring. Het hogerberoepspercentage zal naar verwachting erg hoog zijn, de kwantificering daarvan voor de Rechtspraak is echter afhankelijk van de definitieve keuze voor de rechtsgang in hoger beroep. Indien het advies van de Raad wordt gevolgd en het CBb als hogerberoepsinstantie wordt aangewezen, dringt de Raad erop aan dat hij in de gelegenheid wordt gesteld om de gevolgen voor de werklast te beoordelen.

CONCLUSIE

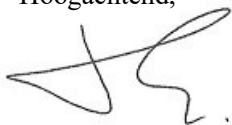
Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en/of aan te passen.

datum 5 september 2024
pagina 5 van 6

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,



Henk Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak

datum 5 september 2024
pagina 6 van 6

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- op blz. 6 (eerste zin paragraaf 3) MvT wordt gemeld dat de Sanctiewet 1977 wordt ingetrokken. In de wettekst (artikel 10.6 op blz. 14) blijkt dat de Sanctiewet 1977 wordt gewijzigd en (vooralsnog) niet wordt ingetrokken.

- Volgens de Raad zijn in artikel 7.1.3.2, eerste lid, aanhef en onder b, van het Wetsvoorstel de termen ‘een risico ontstaat’ en ‘ernstige ontduiking’ te vaag geformuleerd. Er is namelijk altijd wel sprake van een risico, maar niet duidelijk is wanneer er sprake is van ernstige ontduiking. Wellicht is bedoeld ‘een ernstig risico op ontduiking’? Een dergelijke formulering zou volgens de Raad beter hanteerbaar zijn. De Raad adviseert dit in de wettekst aan te passen.

- In artikel 14c lid 1 van de Sanctiewet 1977 is opgenomen dat “*overtredingen van voorschriften gesteld bij of krachtens de artikelen 2 en 7 [...] misdrijven [zijn] voor zover zij opzettelijk zijn begaan. Voor zover deze gedragingen niet opzettelijk worden begaan, zijn zij overtredingen.*” Dit artikellid is ongewijzigd overgenomen in artikel 9.3 lid 1 van het Wetsvoorstel, met dien verstande dat daarin niet naar de artikelen 2 en 7, maar naar de artikelen 2.1.1 en 2.2.1 wordt verwezen. De inhoud van artikel 14c lid 1 van de Sanctiewet 1977 en van artikel 9.3 lid 1 van het Wetsvoorstel volgt reeds uit artikel 2 lid 1 jo. artikel 1 onder 1° van de Wet op de economische delicten. Het voorgestelde artikel 9.3 lid 1 is dan ook dubbelop en overbodig en kan uit het Wetsvoorstel verwijderd worden. Echter, mocht een dergelijke bepaling voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (nog) niet bestaan, dan kan artikel 9.3 in zijn geheel worden gehandhaafd, mits daarin duidelijk vermeld wordt dat het enkel betrekking heeft op de strafrechtelijke handhaving van de wet in Bonaire, Sint Eustatius en Saba.