Council of Advice
Raad van Advies

Strengthening Our Democracy

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Sint Maarten
Drs. E.B. Holiday
Falcon Drive # 3
Harbour View
Sint Maarten

KABINET VAN DE GOUVERNEUR
VAN SINT MAARTEN
OCT 19 2015
Volgno:
Doorgezonden:
Dossier:
G

RvA no. SM/08-15-LV

Onderwerp: Ontwerp van Landsverordening tot wijziging van de Sanctielandsverordening ter uitvoering van speciale aanbeveling III van de Caribbean Financial Action Task force om zonder vertraging de beperkende maatregelen te implementeren en enkele wetstechnische aanpassingen. (uw volgnummer LV-15/0008).

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 7 juli 2015 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en de behandeling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 6 oktober 2015 en de vaststelling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 6 oktober 2015 bericht de Raad u als volgt.

Het ontwerp, strekt er toe om internationale verplichtingen tot het vaststellen van beperkende maatregelen zonder vertraging te regelen bij ministeriele regeling. Tevens is wenselijk om gelijktijdig enkele wetstechnische verbeteringen door te voeren.

De Raad onderschrijft de strekking van het ontwerp, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de gestelde oplossing dat het ontwerp biedt, de overbodigheid van de ontheffing- en vrijstellingsbepaling, het gekozen instrument om de bijlagen van de sanctieregelingen te wijzigen en het vervallen van artikel 5. De Raad is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassingen van het voorstel wenselijk is.

I Beleidsanalytische toets

De huidige Sanctielandsverordening beoogt een zodanig algemeen kader te scheppen dat tijdig en adequaat gereageerd kan worden op besluiten en aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties en EU sancties - vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Europese Unie - voor zover die gericht zijn op handhaving of het herstellen van internationale vrede, veiligheid of rechtsorde. Artikel 2 en 2a bepalen dat supranationale verplichtingen worden vastgelegd door middel van landsbesluit, houdende algemene maatregelen.

Het systeem van de landsverordening introduceert een tweedelige toepassingsregime voor supranationale beperkende maatregelen dat gevolgen heeft voor de toegekende beleidsruimte. Omdat het Koninkrijk aangesloten is bij

E. C. Richardson Str. #13 | Philipsburg | Sint Maarten | Dutch Caribbean | T/F: +1 (721) 542-0953
www.councilofadvicesxm.com | E-mail: info@councilofadvicesxm.com

bepaalde internationale verdragen is Sint Maarten, als deel van het Koninkrijk verplicht internationale sancties op te leggen in gevallen bepaald door de Veiligheidsraad of andere volkenrechtelijk organisaties. Op Europees niveau is Sint Maarten niet verplicht om EU sanctiebesluiten vast te stellen als deel van de Landen en Gebieden Overzee (hierna: LGO). Echter heeft Sint Maarten gekozen om zich neer te leggen aan sanctiebesluiten vastgelegd door de Europese Raad door die besluiten om te zetten in nationale regelingen met een oog op de uniformiteit van het buitenlands beleid van het Koninkrijk.[1]

Het onderhavige ontwerp strekt aanzienlijk veranderingen aan te brengen in de huidige Sanctielandsverordening. In het rapport van de Caribbean Financial Action Task Force is geconcludeerd, dat Sint Maarten vertraagd internationale verplichtingen vaststelt. Hierdoor dreigt Sint Maarten niet aan haar internationale verplichtingen te voldoen. De regering stelt dat de huidige implementatieprocedure te arbeidsintensief is en leidt onnodig tot vertraging. Volgens de considerans is het noodzakelijk de Sanctielandsverordening aan te passen om internationale verplichtingen tot het vaststellen van beperkende maatregelen zonder vertraging te regelen. Verder wordt gesteld dat het vaststellen van internationale en Europese verplichtingen geen beleidsruimte toekent aan de lidstaten. Derhalve wordt voorgesteld om het vaststellingsproces te versnellen door bij ministeriele regeling onze supranationale sanctieverplichtingen vast te stellen. Volgens de regering is de ministeriele regeling het juiste middel voor vaststelling aangezien de snelheid waarmee ministeriele regelingen tot stand komen en er geen beleidsruimte is toegekend.

De Raad is van mening dat het ontwerp geen oplossing biedt voor het gestelde probleem. Het is namelijk nu al mogelijk in spoed gevallen om eerst door middel van een ministeriele regeling de supranationale sanctieregelingen vast te leggen in onze nationale rechtsorde. Achteraf worden - binnen een periode van 10 maanden - de gestelde regels in de ministeriele regeling volgens de normale vaststellingsproces omgezet in een landsbesluit, houdende algemene maatregelen. Omdat de meeste supranationale sanctiebesluiten per direct omgezet moeten worden, is dit de reguliere vaststellingsproces geworden. Artikelen 7 en 8 van de huidige Sanctielandsverordening voorziet in deze mogelijkheid. Indien het vaststellen van internationale verplichtingen met toepassing van de artikelen 7 en 8 nu traag verloopt, zal het ontwerp hiervoor geen soelaas bieden omdat het ontwerp het vaststellen van internationale verplichtingen ook via ministeriële regeling beoogt te regelen. De Raad is van mening dat het voorgestelde wijziging derhalve geen nieuwe oplossing biedt voor het gestelde probleem. De Raad constateert dat het doel van het ontwerp is slechts om de omzetting achteraf van de ministeriele regeling in een landsbesluit, houdende algemene maatregelen te schrappen. De Raad wil benadrukken dat het overgaan van landsbesluit, houdende algemene maatregelen, naar ministeriele regeling fundamentele gevolgen voor de toetsing van de sanctiebesluiten zou hebben. Gezien het feit dat een landsbesluit,

[1] Artikel 2a Sanctielandsverordening en memorie van toelichting

algemene maatregelen, een zwaarder wettelijk instrument is, is die volgens de Raad meer geschikt voor het vastleggen van supranationale sanctiebesluiten.

II Juridische toets

Artikel 9 ontheffing en vrijstelling

De Raad merkt op dat de ontheffing en vrijstelling bepaling geregeld in artikel 9 van de huidige Sanctielandsverordening mogelijk overbodig is. De gelijksoortige bepaling geregeld in afdeling 4 van de Sanctiewet 1977 van Nederland is geschrapt met de argumentatie dat sanctieregelingen uitsluitend tot stand worden gebracht ter uitvoering van internationale verplichtingen, neergelegd in resoluties van de Veiligheidsraad of in Europese regelgeving. Als daarin geen vrijstellings- of ontheffingsmogelijkheid is geopend, is afdeling 4 niet van toepassing. In de gevallen waar internationale regelgeving wel voorziet in de mogelijkheid van vrijstelling of ontheffing, wordt voor nationale implementatie een specifieke ministeriële regeling op grond van de Sanctiewet 1977 tot stand gebracht. Daarin worden de desbetreffende internationale regelgeving voortvloeiende toepassingsvoorwaarden geregeld en is de vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid daardoor een dode letter geworden. De Raad adviseert om bij het onderhavige ontwerp deze afweging in overweging te nemen.

Wijzigen van ministeriele regeling door middel van ministeriele besluit

De regering is van plan op grond van het ontwerp alle sanctiemaatregelen te bundelen in één (omnibus) ministeriele regeling. Toevoeging van een geheel nieuwe sanctiemaatregel door de toevoeging van een nieuwe bijlage aan de sanctieregeling is een wijziging van de sanctieregeling zelf. De wijziging van een bijlage bij een sanctieregeling moet aangemerkt worden als een wijziging van de bestaande sanctiemaatregel. De wijziging van een bestaande sanctiemaatregel zou dan volgens het ontwerp bij ministeriële besluit gebeuren. Volgens de memorie van toelichting van het ontwerp zou een wijziging van de sanctieregeling door middel van een ministeriele regeling een te zwaar instrument zijn: "het betreft immers een wijziging van een reeds geïntroduceerde sanctiemaatregel".

De Raad is van mening dat een ministeriele regeling inclusief bijlage niet door middel van een ministeriele besluit kan worden gewijzigd omdat een ministeriele besluit geen wettelijke regeling is in de zin van artikel 81 van de Staatsregeling en omdat aanwijzing 160 van de Aanwijzingen voor de regelgeving van Sint Maarten (hierna: Ar) voorschrijft dat wettelijke regelingen gewijzigd dienen te worden door wettelijke regelingen van gelijke orde. De Raad vraagt om hiermee rekening te houden.

De Raad adviseert, om discrepanties te voorkomen en in het belang van de rechtszekerheid, de verschillende internationale en Europese regelingen niet in de bijlage op te nemen maar slechts te verwijzen naar de supranationale sanctieregelingen of naar een lijst van deze sanctieregelingen opgesteld in het ontwerp. De Raad is van de opinie dat de supranationale sanctieregelingen

hiermee een integraal onderdeel van het ontwerp vormen. In Ar 81 is ook bepaald dat geen bijlage wordt opgenomen, tenzij het gaat om vaststelling van een tabel, formulier, model, kaart of lijst van wettelijke regelingen of bepalingen, dan wel als dit anderszins onvermijdelijk is. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Vervallen van artikel 5

Het huidige artikel 5 regelt de kennisgeving aan de Sociaal en Economische Raad en andere betrokken organisaties en biedt hen de gelegenheid om hun mening over de te nemen sanctieregeling kenbaar te maken. In het ontwerp wordt artikel 5 vervangen door een geheel nieuwe artikel. In de memorie van toelichting van het ontwerp wordt uitgelegd dat het huidige artikel 5 de indruk wekt dat kennisgeving aan de Sociaal en Economische Raad en andere betrokken organisaties invloed zou kunnen hebben op de uitvoering van internationale sanctiemaatregel wat niet het geval is.

Gelet op de memorie van toelichting van de Sanctielandsverordening is de bedoeling van het huidige artikel 5 om het bedrijfsleven de kans te geven zijn mening met betrekking tot de te treffen maatregelen kenbaar te maken. Indien het betreft een maatregel die uitgevoerd dient te worden als gevolg van een juridisch bindend volkenrechtelijk besluit dan is het raadplegen van het bedrijfsleven inderdaad zoals is voorgesteld van relatieve waarde. De memorie van toelichting stelt verder dat ook in gevallen van spoed het van belang is om achteraf het bedrijfsleven de kans te bieden om hun mening te uiten over de te treffen maatregelen.

Gaat het daarentegen om de tenuitvoerlegging van niet dwingende besluiten waarbij de regering ongetwijfeld beleidsruimte heeft bij het implementeren en toepassen van niet-dwingend beperkende maatregelen, dan zal in de afweging om tot maatregelen over te gaan uiteraard bij de opvatting van het bedrijfsleven stil gestaan moeten worden. Wil de regering van het advies van het bedrijfsleven afwijken dan dient behoorlijk gemotiveerd te worden waarom anders wordt besloten.

Het is, gelet op de memorie van toelichting van de Sanctielandsverordening, derhalve van belang om de bedrijfsleven aan te horen als het gaat om zowel niet-dwingend en dwingende sanctiebesluiten. Het bedrijfsleven wordt door handhaving geraakt en zullen de gevolgen het meest ervaren. Verder kunnen zij de regering informeren over de potentiele implicaties van een sanctiebesluit. De Raad is van mening dat de bedoeling van het huidige artikel 5 nog steeds relevant is vooral als het betreft niet dwingende sanctiebesluiten.

De Raad adviseert om mede gelet op het bovenstaande het intrekken van artikel 5 te heroverwegen.

Conclusie

Concluderend geeft de Raad de regering in overweging de onderhavige ontwerp-landsverordening niet naar de Staten te zenden dan nadat rekening zal zijn gehouden met de opmerkingen van de Raad.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Raad van 6 oktober 2015.

De Secretaris	De Vice-voorzitter
Dhr. mr. A.G. Baly	Mevr. mr. drs. M.C.C. Brooks-Salmon

RAAD VAN ADVIES St. Maarten