

Aan Hare Excellentie
de Gouverneur van Curaçao
Fort Amsterdam 1
Curaçao

RvA no. RA/03-25-LB

Onderwerp: Ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 2 van de Rijkssanctiewet en de artikelen 2, 3 en 4 van de Sanctielandsverordening (Omnibus-Sanctiebesluit Curaçao) (zaaknummers 2024/009591 en 2025/009273)

Advies: Met verwijzing naar uw spoedadviesverzoek om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en naar aanleiding van de behandeling hiervan op 23 april 2025, bericht de Raad u als volgt.

I. Algemeen

1. Procedureel

Op 28 februari 2025 ontving de Raad een adviesverzoek van de Gouverneur over het ontwerp van het Omnibus-Sanctiebesluit Curaçao (hierna: het ontwerp).¹ Aangezien er meerdere versies van het ontwerp en de daarbij behorende nota van toelichting (hierna: nota van toelichting) in het adviesverzoek waren opgenomen verzocht de Raad bij brief d.d. 4 maart 2025, met kenmerk RvA no. OV/04-25, aan de Gouverneur om het daarheen te doen leiden dat de Raad over de juiste versie kan beschikken. Voordat aan dit verzoek werd voldaan, deed de Gouverneur per apostille d.d. 4 maart 2025, met kenmerk LH-25/002/CR, het besluit van de Raad van Ministers d.d. 26 februari 2025, met zaaknummer 2025/009273, aan de Raad toekomen. In dit besluit wordt spoedadvies gevraagd met betrekking tot de behandeling van het ontwerp. Als reden voor een spoedbehandeling is gegeven dat Curaçao bij internationale organisaties, zoals de Financial Action Taskforce (hierna: de FATF), moet aantonen zich in voldoende mate in te zetten voor de naleving van internationale sancties. De Raad ontving feitelijk op 10 maart 2025 de juiste versie van het ontwerp en de nota van toelichting.

De Raad verzoekt wederom aan de regering om bij het aanbieden van adviesverzoeken aan de Raad ervoor zorg te dragen dat de juiste versie van ontwerpregelingen en de daarbij behorende toelichtingen worden meegestuurd.

¹ Zaaknummer 2024/009591 en intern volgnummer RvA no. RA/03-25-LB.

2. De Omnibus-Sanctieregeling Curaçao versus het ontwerp van het Omnibus-Sanctielandsbesluit Curaçao

a. De omzetting van de sanctieregeling in een sanctielandsbesluit

1°. De door de regering gekozen aanpak in samenhang met de Sanctielandsverordening

Op 23 februari 2024 is de Omnibus-Sanctieregeling Curaçao in werking getreden. Het betreft een ministeriële regeling met algemene werking, zoals voorgeschreven in artikel 7 van de Sanctielandsverordening, waarin alle sanctiemaatregelen van zowel de Verenigde Naties als de Europese Unie in één keer en in één wettelijke regeling in de rechtsorde van Curaçao werden geïmplementeerd. De Omnibus-Sanctieregeling Curaçao verviel van rechtswege per 22 december 2024 op grond van artikel 8, tweede lid, van de Sanctielandsverordening, waarin de werkingsduur van een op grond van artikel 7 van genoemde landsverordening vastgestelde ministeriële regeling met algemene werking is geregeld.² Het één en ander volgt ook uit de brief van de Directeur van Wetgeving en Juridische Zaken d.d. 13 december 2024, met kenmerk WJZ'24/0281.

Het valt de Raad op dat de regering ervan uitgaat dat het ontwerp een voortzetting is van de procedure omschreven in het tweede lid van artikel 8 van de Sanctielandsverordening, namelijk de omzetting van een sanctie-ministeriële regeling met algemene werking in een sanctielandsbesluit, houdende algemene maatregelen. Dit volgt uit de laatste zin van het eerste tekstblok van subparagraaf 'Sanctielandsverordening' van paragraaf 2 'Grondslagen in nationale wetgeving voor dit Omnibus-Sanctiebesluit' van de nota van toelichting en uit de (artikelsgewijze) toelichting op artikel 6.1 van het ontwerp. In de toelichting op artikel 6.1 van het ontwerp geeft de regering aan dat de invoeringsperiode van twee maanden, neergelegd in artikel 6, eerste lid, van de Sanctielandsverordening³ niet van toepassing is op dit landsbesluit, houdende algemene maatregelen (lees: het ontwerp) aangezien er reeds bij ministeriële regeling met algemene werking (lees: de Omnibus-Sanctiebesluit Curaçao) spoedeisende maatregelen zijn genomen. Het nieuwe Omnibus-Sanctiebesluit Curaçao zal volgens de regering aldus in werking treden op de dag na bekendmaking ervan.

2°. Het oordeel van de Raad

De Raad kan zich niet vinden in voornoemde motivering en is van oordeel dat de ministeriële regeling Omnibus-Sanctieregeling Curaçao per 22 december 2024 van rechtswege is vervallen en geen geldend recht meer is van Curaçao. Deze ministeriële regeling met algemene werking kan niet gezien worden als de basis voor het ontwerp. In dit geval gaat het niet om een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, dat op grond van het tweede lid van artikel 8 van de Sanctielandsverordening binnen de periode van tien maanden waarin de ministeriële regeling met algemene werking van kracht is, vastgesteld moet worden en in werking moet zijn getreden. Het ontwerp is met andere woorden een geheel nieuw ontwerp-Omnibus-Sanctielandsbesluit Curaçao dat gebaseerd is op artikel 2 van de Sanctielandsverordening en waarop de normale (niet-spoedeisende) vaststellingsprocedure van toepassing is. Voor wat de inwerkingtreding ervan betreft is de in het eerste lid van artikel 6 van de Sanctielandsverordening vastgestelde periode van twee maanden na de datum van uitgifte van het Publicatieblad waarin het wordt geplaatst derhalve wel van toepassing.⁴

² Artikel 8, tweede lid, van de Sanctielandsverordening luidt als volgt: 'Een sanctieregeling blijft, behoudens eerdere intrekking van kracht totdat een krachtens artikel 2 vastgesteld sanctielandsbesluit dat hetzelfde onderwerp betreft, in werking treedt, doch uiterlijk tot tien maanden na haar inwerkingtreding.'

³ Artikel 6, eerste lid, van de Sanctielandsverordening luidt als volgt: 'Een sanctielandsbesluit alsmede een besluit tot wijziging of intrekking daarvan treedt niet eerder in werking dan twee maanden na de datum van uitgifte van het Publicatieblad, waarin het wordt geplaatst.'

⁴ Uit de eerste zin van de toelichting op artikel 6 van de Sanctielandsverordening volgt dat een ruime termijn van inwerkingtreding gewenst is met het oog op de kenbaarheid en de mogelijk drastische gevolgen verbonden aan de inwerkingtreding van een sanctiebesluit.

Ten overvloede dient ook rekening te worden gehouden met artikel 5, eerste lid, van de Sanctielandsverordening waaruit volgt dat de Sociaal Economische Raad (hierna: de SER) om advies moet worden gevraagd. Een aantal van de sanctiemaatregelen die tegen de diverse personen of entiteiten genomen moeten worden, zijn immers nieuw voor Curaçao en daarover is de SER niet om advies gevraagd bij het vaststellen van de (inmiddels vervallen) Omnibus-Sanctieregeling Curaçao.

De Raad adviseert de regering om het ontwerp aan de SER voor advies aan te bieden, waarin in ieder geval de inwerkingtredingsdatum is gewijzigd. Na ontvangst van het advies van de SER dient de nota van toelichting aangepast te worden. Alleen indien er na deze fase sprake is van ingrijpende wijzigingen in het ontwerp die niet het gevolg zijn van het advies van de Raad van Advies, zal door de Raad indien nodig een aanvullend advies worden uitgebracht.

b. Het voorkomen van leemtes in de wetgeving

1°. Het voorkomen van leemtes door het bijhouden van de sanctiewetgeving

Alhoewel op grond van artikel 1, eerste lid, van de Rijkssanctiewet geen verplichting bestaat om bij implementatie van sancties van de Verenigde Naties en Europese sancties deze voor Curaçao in nationale sanctiewetgeving ‘over te schrijven’ heeft Curaçao met de invoering van de Sanctielandsverordening toch hiervoor gekozen. Uit de toelichting op de Rijkssanctiewet volgt dat de landen uitsluitend bepalingen inzake toezicht en strafrechtelijke handhaving moeten vaststellen.⁵

Het gestelde in onderdeel I. 2.a. van dit advies brengt met zich mee dat in de periode vanaf 22 december 2024 tot de dag van inwerkingtreding van de nieuwe Omnibus-Sanctieregeling (lees: het ontwerp) een leemte ontstaat in de nationale sanctiewetgeving, voor zover het in ieder geval strafrechtelijke bepalingen betreft. De Raad merkt op dat ondanks deze leemte de sanctiemaatregelen van de Verenigde Naties en de Europese Unie in die periode toch uitgevoerd kunnen worden in Curaçao, maar dan gebaseerd op artikel 1, eerste lid, van de Rijkssanctiewet.⁶ Deze bepalingen werken met andere woorden door in de rechtsorde van Curaçao en zijn aan te merken als landswetgeving. Door het vervallen van de Omnibus-Sanctieregeling kan echter geen strafrechtelijke handhaving plaatsvinden aangezien de verbodsbepalingen niet meer gelden. Een persoon of entiteit die één van de bepalingen van de Omnibus-Sanctieregeling overtreedt blijft straffeloos omdat die regeling is vervallen.

Om te voorkomen dat in de toekomst nog meer leemtes ten aanzien van in ieder geval strafrechtelijke bepalingen in de nationale sanctiewetgeving zullen ontstaan, dient de sanctiewetgeving, waaronder het Omnibus-Sanctielandsbesluit in spé, op actieve en voortvarende wijze te worden bijgehouden. In de tweede zin van subparagraaf ‘Hoofdstuk I Verbodsbepalingen’ van paragraaf 6 ‘Artikelsgewijs toelichting’ van de nota van toelichting geeft de regering zelf aan dat het niet actueel houden van de sanctiewetgeving het risico met zich mee zal brengen dat de rechter verwijzingen naar maatregelen en artikelen te onbepaald zal achten om een veroordeling daarop te kunnen baseren. Het niet bijhouden van de sanctiewetgeving kan in de praktijk betekenen dat de sanctiemaatregelen, zoals bevrozing van financiële middelen en wapenembargo’s, niet meer van toepassing zijn op een specifieke persoon, entiteit of lichaam maar door Curaçao nog steeds opgelegd worden.

De Raad vraagt aandacht van de regering hiervoor.

⁵ Pagina 3, eerste tekstblok, van de memorie van toelichting behorende bij de Rijkssanctiewet.

⁶ Daarin wordt bepaald dat bepalingen van bindende rechtshandelingen van de Europese Unie, op voet van artikel 215, eerste en tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vastgesteld in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie, met ingang van de datum van hun inwerkingtreding, van overeenkomstige toepassing zijn in Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

2°. Het bijwerken van het ontwerp

Het is de Raad opgevallen dat een aantal resoluties van de Verenigde Naties, opgenomen in verordeningen van de Europese Unie, niet in het ontwerp zijn bijgewerkt. Het gaat in die gevallen om nieuwe sanctieverordeningen en wijzigingen in bestaande sanctieverordeningen.⁷ Het is van belang dat deze in het ontwerp worden opgenomen vóórdat het Omnibus-Sanctielandsbesluit wordt vastgesteld. De Raad sluit niet uit dat er nog meer resoluties en verordeningen kunnen bestaan die niet in de hierna opgenomen lijst zijn opgenomen maar die ook verwerkt moeten worden:

- de Verordening (EU) nr. 2024/1485 van de Raad van de Europese Unie van 27 mei 2024 met betrekking tot beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Rusland (PbEU 2024, L 1485), opgenomen in Staatscourant (hierna: Stcrt.) 2024, 24985 en 2024, 24985-n1;
- de wijziging van Verordening (EU) nr. 2020/1998 van de Raad van de Europese Unie van 7 december 2020 betreffende beperkende maatregelen tegen ernstige schendingen van de mensenrechten (PbEU 2020, LI 410) en betreffende Somalië, opgenomen in Stcrt. 2024, 18500;
- de wijziging van Verordening (EU) nr. 377/2012 van de Raad van de Europese Unie van 3 mei 2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van bepaalde personen, entiteiten en lichamen die de vrede, de veiligheid of de stabiliteit van de Republiek Guinee-Bissau bedreigen (PbEU 2012, L 119), opgenomen in Stcrt. 2024, 34875;
- de Verordening (EU) nr. 2021/1275 van de Raad van de Europese Unie van 30 juli 2021 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Libanon (PbEU 2021, LI 277), opgenomen in Stcrt. 2021, 39954 in samenhang met de Verordening (EU) 2023/2694 van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2023 tot wijziging van bepaalde verordeningen van de Raad betreffende beperkende maatregelen om er bepalingen inzake humanitaire uitzonderingen in op te nemen (PbEU 28 november 2023, nummer 02694), opgenomen in Stcrt. 2024, 1022;
- de wijziging van Verordening (EU) nr. 2017/1770 van de Raad van de Europese Unie van 28 september 2017 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Mali (PbEU 2017, L 251), opgenomen in Stcrt. 2024, 31223;
- de wijziging van Verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad van de Europese Unie van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PbEU 2014, L 229), opgenomen in Stcrt. 2024, 21738 en Stcrt. 2024, 23642;
- de Verordening (EU) nr. 2023/2147 van de Raad van de Europese Unie van 9 oktober 2023 betreffende beperkende maatregelen in het licht van activiteiten die de stabiliteit en de politieke transitie van Sudan ondermijnen (PbEU 11 oktober 2023, nummer 02147), opgenomen in Stcrt. 2024, 1017.

Ten overvloede merkt de Raad op dat het niet bijwerken van het ontwerp als gevolg zal hebben dat de daarin opgenomen relevante artikelen een andere inhoud zullen hebben dan het thans geldende internationaal recht. Ter illustratie verwijst de Raad naar artikel 3.12 van het ontwerp dat vergeleken met de huidige, geconsolideerde tekst van de wijziging van Verordening (EU) nr. 2020/1998 van de Raad van de Europese Unie van 7 december 2020 betreffende beperkende maatregelen tegen ernstige schendingen van de mensenrechten (PbEU 2020, LI 410) en betreffende Somalië, opgenomen in Stcrt. 2024, 18500, van een geheel andere inhoud is. De resoluties van de Verenigde Naties op grond van artikel 1 van de Rijkssanctiewet werken door in de rechtsorde van Curaçao en daardoor zal het, ondanks deze doorwerking, voor de

⁷ De Raad heeft hierbij gemakshalve de periode tot eind december 2024 als uitgangspunt genomen, aangezien er al voor het jaar 2025 nieuwe resoluties zijn genomen en verordeningen zijn gemaakt die echter nog niet door Nederland in de Sanctiewet 1977 zijn verwerkt.

betrokkenen en de gerechtelijke instanties met het oog op het rechtszekerheidsbeginsel idealer zijn om lokaal ook de meest recente geconsolideerde teksten te hebben.

De Raad adviseert de regering om het ontwerp aan te passen. Nadat in het ontwerp rekening is gehouden met het in deze subparagraaf gegeven advies hoeft het ontwerp niet opnieuw voor alleen de uit die subparagraaf voortvloeiende wijzigingen aan de Raad voor advies te worden aangeboden.

3. De reikwijdte van het ontwerp in verband met het opstellen van nationale terrorismesanctielijsten en het instellen van een aanwijzingscommissie

a. Het oordeel van de Raad over het voorliggende ontwerp, voor zover het betreft nationale terrorismesanctielijsten en een aanwijzingscommissie

In hoofdstuk IV 'Nationale terrorismesancties' van het ontwerp worden regels gegeven over de nationale sanctielijsten en het instellen van een aanwijzingscommissie. In subparagraaf 'Nationale terrorismesancties in Hoofdstuk IV' van paragraaf 6 'Artikelsgewijs toelichting' op de voorlaatste pagina van de nota van toelichting wordt in de eerste zin van het derde tekstblok tevens aangegeven dat de overtreding van de financiële sancties die gelden ten aanzien van de personen en organisaties die op grond van de (Nederlandse) Sanctieregeling terrorisme 2007-II zijn aangewezen, door middel van artikel 4.2 (lees: 4.3) strafbaar wordt gesteld.

De Raad is van oordeel dat het bepaalde in hoofdstuk IV van het ontwerp niet in het onderhavige landsbesluit, houdende algemene maatregelen, maar in de Sanctielandsverordening zelf opgenomen dient te worden. Uit het tweede lid van artikel 83 van de Staatsregeling volgt immers dat voorschriften die door middel van straffen worden gehandhaafd alleen in landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, kunnen worden opgenomen krachtens een landsverordening. In de Sanctielandsverordening is geen delegatiebepaling opgenomen die als basis zou kunnen dienen voor het bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vaststellen van nationale terrorismesanctielijsten of het instellen van een aanwijzingscommissie.

b. Eerder kenbaar gemaakt oordeel van de Raad ten aanzien van lagere regelgeving, voor zover het betreft nationale terrorismesanctielijsten en een aanwijzingscommissie

Volgens de regering wordt de materie, omschreven in onderdeel a, tot nu toe geregeld in het 'Sanctiebesluit Al-Qaida c.s., de Taliban van Afghanistan c.s., ISIL c.s., ANF c.s., en lokaal aan te wijzen personen en organisaties' (hierna: Sanctiebesluit Al-Qaida).⁸ De Raad heeft in onderdeel II.1.c 'Lokaal aan te wijzen terroristen (artikelen 2, 3 en 4)' van zijn advies d.d. 16 juni 2016 over het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 2 van de Sanctielandsverordening, houdende implementatie van resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties inzake Al-Qaida c.s., de Taliban van Afghanistan c.s., ISIL c.s., ANF c.s., en lokaal aan te wijzen personen en organisaties (Sanctiebesluit Al-Qaida c.s., de Taliban van Afghanistan c.s., ISIL c.s., ANF c.s., en lokaal aan te wijzen terroristen)⁹, erop gewezen dat het aanwijzen van terroristen op een formele wet dient te berusten en met de nodige waarborgen omkleed dient te worden aangezien daarbij sprake zou kunnen zijn van inbreuken op grondrechten. De Raad heeft toen aangegeven dat in de nota van toelichting een onderbouwing ontbreekt voor de beweegredenen van de regering om regeling bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, te verlangen. Geconstateerd werd dat de betrokken materie toch in het desbetreffende sanctiebesluit is opgenomen zonder een toelichting daarop.

Volgens de Raad is het Sanctiebesluit Al-Qaida strikt genomen niet strijdig met de Staatsregeling gelet op artikel 1 van de Rijkssanctiewet. De Raad is echter van oordeel dat, gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, alsnog de geëigende weg gekozen moet worden door de

⁸ Zie dezelfde subparagraaf als in de vorige voetnoot, vierde tekstblok. Voor het desbetreffende Sanctiebesluit zie P.B. 2015, no. 29.

⁹ Advies gekenmerkt RvA no. RA/18-15-LB, met zaaknummer 2015/015258.

desbetreffende materie in de Sanctielandsverordening zelf te regelen. Door deze uitbreiding van de reikwijdte van de Sanctielandsverordening kan door middel van delegatie worden geregeld dat de uitvoeringsregels bij of krachtens lagere regelgeving (zoals het onderhavige (ontwerp)landsbesluit) worden vastgesteld.¹⁰ Wijziging van de Sanctielandsverordening op dit punt is voorts, gelet op de bedoeling van de wetgever, nodig. Deze bedoeling van de wetgever kan worden opgemaakt in § '2. Hoofdpijnen van het ontwerp' van de memorie van toelichting behorende bij de Sanctielandsverordening. De Sanctielandsverordening beoogt een zodanig kader tot stand te brengen waardoor adequaat kan worden gereageerd op besluiten of aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties dan wel op internationale afspraken die betrekking hebben op de internationale vrede, veiligheid of rechtsorde. De Sanctielandsverordening geeft daarvoor de randvoorwaarden. De *feitelijke uitvoering* dient te geschieden met behulp van een in elk geval weer op een specifieke situatie toegesneden sanctiebesluit. Spoedshalve kan dit desgewenst worden voorafgegaan door een sanctiebeschikking.

Door het gestelde in de memorie van toelichting heeft de wetgever zich duidelijk uitgesproken over de verdeling van de elementen van een regeling over de landsverordening (lees: Sanctielandsverordening) en lagere regelgeving (lees: Sanctielandsbesluit of sanctieregeling). *De Raad adviseert de regering om de artikelen 4.1 tot en met 4.6 te schrappen en de Sanctielandsverordening te laten wijzigen door de reikwijdte ervan uit te breiden met het opstellen van nationale terrorismesanctielijsten en het instellen van een aanwijzingscommissie.*

II. Inhoudelijke opmerkingen

1. Het ontwerp

a. ISIS en Al Qaida (artikel 1.6)

Het is de Raad opgevallen dat de regering voor het opstellen van het ontwerp aansluiting heeft gezocht bij de verschillende Sanctieregelingen die gebaseerd zijn op de Nederlandse Sanctiewet 1977. De Raad is zich ervan bewust dat de regering niet verplicht is om deze wetsbepalingen tot in de letter over te nemen, mits inhoudelijke variaties binnen de grenzen van de resoluties van de Verenigde Naties en de verordeningen van de Europese Unie zullen blijven. De Raad is echter van oordeel dat een toelichting op zijn plaats is daar waar er verschillen zijn. In bijvoorbeeld het eerste lid van artikel 1.6 van het ontwerp wordt een beperking gesteld op het verbod opgenomen in dat artikellid. De beperking houdt in dat het verbod alleen dient te gelden voor zover het betreft de resoluties van de Verenigde Naties. De desbetreffende beperking is niet opgenomen in de Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van de Europese Unie van 27 mei 2002 tot vaststelling van beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met het Al-Qaida-netwerk (PbEG 2022, L 139) en ook niet in de Sanctieregeling ISIS en Al-Qaida 2016 van Nederland. Uit de nota van toelichting is niet op te maken om welke reden deze specifieke beperking dient te worden gesteld aan het desbetreffende verbod.

De Raad adviseert de regering om de nota van toelichting aan te vullen en zonodig artikel 1.6 van het ontwerp aan te passen.

b. Undue delay (artikel 1.38)

In artikel 1.38 van het ontwerp wordt kortgezegd geregeld dat sanctiemaatregelen ook in de periode tussen de besluitvorming door de Verenigde Naties en de implementatie ervan door de Europese Unie geldend recht zijn in Curaçao. In het tweede en derde lid van dit artikel wordt deze regel van toepassing verklaard op personen, organisaties en entiteiten.

Aangezien in meerdere artikelen van hoofdstuk I 'Verbodsbepalingen' van het ontwerp ook van 'lichamen' wordt gesproken, adviseert de Raad de regering om het tweede en derde lid van artikel 1.38 van het ontwerp met deze term aan te vullen.

¹⁰ Zie ook aanwijzing 16 van de Awr.

c. De bevoegdheden van de ministers tezamen (artikel 2.1)

1°. De gevallen voor het verlenen van vrijstelling, vergunningen, het in ontvangst nemen en het doen van meldingen door ministers

In onderdeel e van het eerste lid van artikel 2.1 van het ontwerp wordt bepaald dat de ministers de bevoegde autoriteiten zijn voor het verlenen van vrijstellingen, vergunningen, het in ontvangst nemen en het doen van meldingen met betrekking tot de onderdelen a en b van dat artikelonderdeel. Onderdeel a gaat over de technische bijstand, de vrijgave of beschikbaarstelling van economische middelen of informatie anders dan van financiële aard. Onderdeel b gaat over de overdracht, vrijgave of beschikbaarstelling van tegoeden of informatie van financiële aard. Volgens de Raad zouden de betrokken ministers bevoegd moeten zijn tot het verlenen van vrijstellingen, vergunningen, het in ontvangst nemen en het doen van meldingen ten aanzien van de onderdelen b, c of d van het eerste lid van artikel 2.1 van het ontwerp.¹¹ Dus afgezien van onderdeel b ook onderdeel c dat over het verlenen van ontheffing voor het gebruik van bevroren middelen of tegoeden gaat en onderdeel d dat, kortgezegd, de financiële en bancaire aangelegenheden betreft.

De Raad adviseert de regering om onderdeel e van het eerste lid van artikel 2.1 van het ontwerp aan te passen.

2°. Ontheffingen

In onderdeel e van het eerste lid van artikel 2.1 van het ontwerp wordt alleen gesproken van het verlenen van vrijstellingen, vergunningen, het in ontvangst nemen en het doen van meldingen met betrekking tot de onderwerpen bedoeld in de relevante onderdelen van dat artikellid. Het is niet duidelijk of dit artikel – afgezien van de ontheffingsmogelijkheid ten aanzien van onderdeel c – zich ook dient uit te strekken over ontheffingen.

De Raad adviseert de regering om in de nota van toelichting nader in te gaan op het vorengaande en, indien noodzakelijk, het ontwerp aan te passen.

d. Het verlenen van kosteloze informatie (artikel 2.1)

1°. Het begrip ‘onderneming’

Volgens de aanhef van het tweede lid van artikel 2.1 van het ontwerp verstrekken de in de onderdelen a tot en met l opgesomde bestuursorganen, diensten, toezichthouders of andere personen desgevraagd kosteloos alle informatie aan de ministers die noodzakelijk is voor de uitvoering van dit landsbesluit. In onderdeel e van het tweede lid van artikel 2.1 van het ontwerp wordt de veiligheidscommissie of beveiligingsfunctionaris, ingesteld door de onderneming, genoemd. Het is niet duidelijk op welke wijze het begrip ‘onderneming’ zich verhoudt tot de in de aanhef van artikel 2.1 van het ontwerp genoemde categorieën bestuursorgaan, dienst, toezichthouder of persoon.

De Raad adviseert de regering om in de nota van toelichting nader in te gaan op het vorengaande en, indien noodzakelijk, het ontwerp aan te passen.

2°. De veiligheidscommissie of de beveiligingsfunctionaris

Het is niet duidelijk om welke reden in onderdeel e van het tweede lid van artikel 2.1 van het ontwerp nader gespecificeerd moet worden dat de beveiligingscommissie of beveiligingsfunctionaris van de onderneming verplicht is om desgevraagd de kosteloze informatie te verstrekken. De Raad vraagt met andere woorden waarom niet de onderneming zelf als geheel verplicht kan worden om de informatie te geven.

De Raad adviseert de regering om in de nota van toelichting nader in te gaan op het vorengaande en, indien noodzakelijk, het ontwerp aan te passen.

¹¹ Vergelijk hiermee onderdeel d van artikel 2.2 van de (niet meer geldende) Omnibus-Sanctieregeling Curaçao.

3°. De bestuursorganen, diensten, toezichthouders of andere personen

Aangezien er een toelichting op artikel 2.1 van het ontwerp ontbreekt, is niet duidelijk wat de beweegredenen van de regering zijn geweest om alleen de in de onderdelen a tot en met l genoemde bestuursorganen, diensten, toezichthouders of andere personen in het tweede lid op te nemen. De Raad vraagt met andere woorden of deze lijst misschien aangevuld moet worden met bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsbank Curaçao en het Bureau Telecommunicatie en Post (Regulator Authority of Curaçao).

De Raad adviseert de regering voor zover niet reeds geschied na te gaan of bedoelde lijst in het tweede lid van artikel 2.1. van het ontwerp aangevuld moet worden.

e. De bevoegdheden van de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning (artikel 2.3)

1°. Havens en binnenwateren

Volgens onderdeel c van artikel 2.3 van het ontwerp is de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning de bevoegde autoriteit voor zover het gaat om het verlenen van toegang tot de havens van Curaçao aan vaartuigen. Volgens de Raad dient deze toestemming niet alleen tot de havens van Curaçao te worden beperkt maar dient zich ook uit te strekken over de binnenwateren van Curaçao bedoeld in artikel 1 van de Binnenvaartverordening Curaçao. Tot de binnenwateren worden immers ook de Sint Annabaai, het Schottegat, het Spaanse Water en de Fuikbaai met alle daarin of daaraan gelegen baaien of inhammen gerekend.

De Raad adviseert de regering om onderdeel c van artikel 2.3 van het ontwerp aan te passen.

2°. Ontheffingen

In onderdeel e van artikel 2.3 van het ontwerp wordt alleen gesproken over het verlenen van vrijstellingen, vergunningen, het in ontvangst nemen en het doen van meldingen met betrekking tot de onderwerpen bedoeld in de onderdelen a, b, c of d van dat artikel. Het is niet duidelijk of dit artikel zich ook dient uit te strekken over ontheffingen.

De Raad adviseert de regering om in de nota van toelichting nader in te gaan op het voorgaande en, indien noodzakelijk, artikel 2.3 van het ontwerp aan te passen.

f. De procedure inzake aanwijzingsbesluiten (artikel 4.2)

1°. Inleiding

De Raad is om de redenen, genoemd in onderdeel l.3. van dit advies, van oordeel dat de artikelen 4.1. tot en met 4.6 van het ontwerp moeten worden geschrapt. Het bepaalde in deze artikelen moet in de Sanctielandsverordening worden opgenomen. Niettegenstaande deze opvatting wenst de Raad met betrekking tot de inhoud van de artikelen 4.2 en 4.6 van het ontwerp het volgende op te merken.

2°. De termijn voor vaststelling en de bekendmaking van de procedure

In het vijfde lid van artikel 4.2 van het ontwerp wordt bepaald dat de Minister van Algemene Zaken in overeenstemming met de Minister van Justitie en de Minister van Financiën een procedure zal vaststellen voor de totstandkoming van een aanwijzingsbesluit als bedoeld in het eerste lid van dit artikel. Het is niet duidelijk binnen welke termijn (na de vaststelling en bekendmaking van het onderhavige landsbesluit, houdende algemene maatregelen Omnibus-Sanctiebesluit Curaçao) de desbetreffende procedure vastgesteld moet worden. Tevens is niet duidelijk of deze procedure bekendgemaakt zal worden door bijvoorbeeld de publicatie ervan in de Landscourant.

De Raad adviseert de regering om in de nota van toelichting nader in te gaan op het voorgaande en, indien noodzakelijk, het ontwerp aan te passen.

3°. De bevoegde ministers

Volgens het vijfde lid van artikel 4.2 van het ontwerp is de Minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met de Ministers van Justitie en Financiën, bevoegd om de procedure vast te stellen voor de totstandkoming van een aanwijzingsbesluit als bedoeld in het eerste lid van dit artikel. Aangezien in artikel 2.3 van het ontwerp directe bevoegdheden worden toebedeeld aan de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning is niet duidelijk om welke reden overeenstemming met deze minister bereikt dient te worden voor het vaststellen van de procedure inzake aanwijzingsbesluiten.

De Raad adviseert de regering om in de nota van toelichting nader in te gaan op het vorengaande en, indien noodzakelijk, het ontwerp aan te passen.

4°. Gevallen en gronden

Volgens het zevende lid van artikel 4.2 van het ontwerp kan de Minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met de Minister van Financiën, op verzoek ontheffing verlenen ten aanzien van bevroren middelen, het verrichten van financiële diensten en het rechtstreeks of middellijk middelen ter beschikking stellen. Het is niet duidelijk in welke gevallen en op welke gronden ontheffing verleend kan worden.

De Raad adviseert de regering om in de nota van toelichting nader in te gaan op het vorengaande en, indien noodzakelijk, het ontwerp aan te passen.

5°. De procedure, termijnen en bezwaar en beroep

Het is niet duidelijk welke procedure gevolgd moet worden en welke termijnen gehanteerd moeten worden ten aanzien van verzoeken om ontheffing bedoeld in het zevende lid van artikel 4.2 van het ontwerp. De Raad mist in de nota van toelichting een uiteenzetting hierover en over bezwaar en beroep. Duidelijk gemaakt moet worden of de bezwaar- en beroepsprocedure zoals omschreven in de Landsverordening administratieve rechtspraak van toepassing zal zijn of niet. *De Raad adviseert de regering om in de nota van toelichting nader hierop in te gaan en, indien nodig, het ontwerp aan te passen.*

6°. Overleg met ministers t.a.v. reglement van orde

In artikel 4.6 van het ontwerp wordt bepaald dat de Commissie aanwijzing personen en organisaties overleg met de ministers moet plegen voor het vaststellen van een reglement van orde. Onduidelijk is welke minister in dit artikel bedoeld wordt. In onderdeel d van artikel 1 van de Sanctielandsverordening wordt de term 'ministers' gedefinieerd als de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de minister die het mede aangaat tezamen. Het is niet duidelijk welke minister, anders dan de Minister-President, Minister van Algemene Zaken bedoeld wordt met 'de minister die het mede aangaat'.

De Raad adviseert de regering om in artikel 4.6 van het ontwerp met zoveel woorden te bepalen welke minister(s) naast de Minister-President, Minister van Algemene Zaken bevoegd is of zijn.

2. De nota van toelichting

a. De stand van zaken met betrekking tot China

In paragraaf 1 'Inleiding' van de nota van toelichting is een opsomming opgenomen van de onderwerpen en landen waarvoor er sanctieregimes gelden. Bij nummer 13 wordt China genoemd. In dezelfde paragraaf wordt verwezen naar een document 'Sanctieregeling: stand van zaken'. In dit document wordt aangegeven dat ten aanzien van China een wapenembargo geldt gebaseerd op de Verklaring van de Europese Raad van Madrid van 27 juni 1989. De werkingsduur van dit wapenembargo jegens China is volgens het document van onbepaalde tijd. Uit de eerste zin van subparagraaf 'Hoofdstuk III Wapenembargo's' van paragraaf 6 'Artikelsgewijs toelichting' van de nota van toelichting volgt dat een wapenembargo opgenomen moet worden in een sanctieregeling indien het sanctieregime jegens een land onder andere

bestaat uit een wapenembargo. Het is opgevallen dat China niet voorkomt in de opsomming van artikel 3.1 van het ontwerp.

De Raad adviseert de regering om de nota van toelichting, en indien nodig het ontwerp, aan te passen.

b. De gronden voor een aanwijzingsbesluit en de privacy van de betrokkenen

In de laatste zin van het eerste tekstblok van subparagraaf 'Nationale terrorismesancties in Hoofdstuk IV' van paragraaf 6 'Artikelsgewijs toelichting' van de nota van toelichting wordt aangegeven dat de gronden voor de totstandkoming van het aanwijzingsbesluit uit oogpunt van privacy uitsluitend aan de betrokken persoon of organisatie zelf zullen worden bekendgemaakt. De Raad is van oordeel dat deze voorziening in een formele wet moet worden opgenomen en in navolging van aanwijzing 158 van de Awr niet overgelaten moet worden aan de nota van toelichting. Aangezien het hierbij gaat om het waarborgen van een grondrecht van een persoon of organisatie, dient deze voorziening bovendien in de Sanctielandsverordening zelf opgenomen te worden.

De Raad adviseert de regering om de nota van toelichting en de Sanctielandsverordening aan te passen.

III. Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard

Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard zijn in een bijlage bij dit advies opgenomen en worden geacht hiervan integraal onderdeel uit te maken.

IV. Conclusie en (procedureel) advies

De Raad van Advies heeft een zwaarwegend bezwaar bij het ontwerp en adviseert de regering niet conform de daarin opgenomen voorstellen te besluiten, tenzij het is aangepast.

Bedoeld bezwaar hangt samen met het bepaalde in hoofdstuk IV Nationale terrorismesancties (de artikelen 4.1 tot en met 4.6) van het ontwerp. Deze artikelen moeten worden geschrapt omdat geen rekening is gehouden met de bedoeling van de wetgever met de invoering van de Sanctielandsverordening. De bedoeling is dat in de Sanctielandsverordening het algemene kader en randvoorwaarden worden opgenomen voor de vast te stellen sanctielandsbesluiten en/of sanctieregelingen. In de Sanctielandsverordening is geen grondslag ofwel een delegatiebepaling opgenomen om ter uitvoering van deze landsverordening (lagere regelgeving) een regeling over aanwijzingslandsbesluiten vast te stellen.

Willemstad, 24 april 2025

de Ondervoorzitter,

de Secretaris,

mevr. mr. L. M. Dindial

mevr. mr. C. M. Raphaëla

Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/03-25-LB

Zowel het ontwerp als de nota van toelichting heeft wetstechnische en redactionele onvolkomenheden. De Raad noemt de volgende voorbeelden.

1. Het ontwerp

a. Aanhalingswijze van de verordeningen van de Europese Unie

Het is de Raad opgevallen dat er meerdere aanhalingswijzen worden gehanteerd ten aanzien van de publicatiebladen van de Europese Unie. Vergelijk de aanhaling '(PbEU 2018, L 259)' in artikel 1.1 van het ontwerp met bijvoorbeeld '(Pb L 199)' in artikel 1.5, '(Pb EU L 255)' in artikel 1.6, tweede lid en '(PbEU 24 oktober 2023, nummer 02406)' in artikel 1.25 van het ontwerp. In de Awr is geen aanwijzing opgenomen ten aanzien van de aanhaling van deze soort publicatiebladen.

De Raad stelt voor om ten behoeve van de consistentie steeds dezelfde aanhalingswijze in het ontwerp aan te houden. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij aanwijzing 3.46 van de Nederlandse Aanwijzingen voor de regelgeving.

b. Het opschrift

Voorgesteld wordt om de komma achter het cijfer '3' te schrappen.

c. De considerans

Voorgesteld wordt om:

- in de voorlaatste overweging achter 'landsbesluit' de zinsnede ', houdende algemene maatregelen,' op te nemen;
- in de laatste overweging de zinsnede 'en artikel 2 van de Sanctielandsverordening' te vervangen door 'en de artikelen 2, 3 en 4 van de Sanctielandsverordening'.

d. Voetnoot 2

Voorgesteld wordt om achter '55' de aanduiding 'G.T.' aan te brengen.

e. Artikel 1.6

Voorgesteld wordt om in het eerste lid de zinsnede 'met de artikelen 2, eerste lid, tweede lid, en tweede lid bis' te vervangen door 'met artikel 2, eerste en tweede lid, en lid 2 bis'.

f. Artikel 1.7

Voorgesteld wordt om de zinsnede 'artikel 1 nonies, eerste lid, tweede en vijfde lid' te vervangen door 'artikel 1 nonies, eerste, tweede en vijfde lid'.

g. Artikel 1.26

Voorgesteld wordt om:

- in het eerste lid de zinsnede 'Verordening (EG) nr. 329/2007' te vervangen door 'Verordening (EG) 329/2017';
- in het tweede, vierde en zesde lid het woord 'Ministers', in navolging van artikel 1, onderdeel c, van de Sanctielandsverordening met een kleine letter te schrijven en deze aanpassing ook in de overige tekst van het ontwerp aan te brengen;
- het derde lid in overeenstemming te brengen met onderdeel c van het eerste lid van aanwijzing 77 van de Awr.

h. Artikel 1.27a

Voorgesteld wordt om in tweede lid (derde regel van onderaan) de zinsnede 'Externe Link:' te schrappen.

i. Artikel 1.28

Voorgesteld wordt om de artikelnummers '7 bis', '11 bis', '11 ter', '26 bis' en '27 bis' te corrigeren in '7bis', '11bis', '11ter', '26bis' en '27bis'.

j. Artikel 1.30

Voorgesteld wordt om in het tweede lid de komma achter '8' te vervangen door 'en en de komma achter '9' te schrappen'.

k. Artikel 1.31

Voorgesteld wordt om 'artikel 2 bis' te vervangen door 'artikel 2bis'.

l. Artikelen 1.37, 1.38 en 1.39

Voorgesteld wordt om achter het woord 'Verordening' in artikel 1.37 en in het eerste en derde lid van artikel 1.38 telkens de zinsnede 'van de Europese Unie of het Europees Gemeenschap' op te nemen. Voorgesteld wordt tevens om in het eerste lid van artikel 1.39 'verordening' te vervangen door 'Verordeningen van de Europese Unie of Europees Gemeenschap'.

m. Artikel 2.1

Voorgesteld wordt om:

- in onderdeel d van het tweede lid 'de Kamer van Koophandel' te vervangen door 'de Kamer van Koophandel en Nijverheid Curaçao';
- in onderdeel j van het tweede lid 'de Curaçao Gaming Control Board' te vervangen door 'de Stichting Gaming Control Board of de Curaçao Gaming Authority';
- in onderdeel k van het tweede lid vóór Curaçao het lidwoord 'de' op te nemen;
- in onderdeel l van het tweede lid 'deze regeling' te vervangen door 'dit landsbesluit'.

n. Artikel 3.4

Voorgesteld wordt om ten behoeve van de consistentie de juiste versie van de afkorting 'MINUSCA' in de onderdelen a en b van het eerste lid te schrijven.

o. Artikel 3.5

Voorgesteld wordt om in onderdeel e van het eerste lid de afkorting 'UNSCR' voluit te schrijven.

p. Artikel 3.8

Voorgesteld wordt om in onderdelen b en c de afkorting 'UNIFIL' voluit te schrijven.

q. Artikel 3.13

Voorgesteld wordt om:

- de afkorting 'OPCW' voluit te schrijven;
- de vindplaats van het in het artikel genoemde verdrag in een voetnoot aan te geven.

r. Artikel 4.2

Voorgesteld wordt om in de eerste zin van het zevende lid de zinsnede 'het tweede tot en met vijfde lid' te vervangen door 'het tweede tot en met vierde lid'.

s. Artikel 4.3

Voorgesteld wordt om achter 'minister van Buitenlandse Zaken' de zinsnede 'van Nederland' op te nemen.

t. Artikel 5.1

Voorgesteld wordt om de vindplaatsen van de in dit artikel genoemde wettelijke regelingen in een voetnoot op te nemen.

2. De nota van toelichting

a. Paginanummers

Voorgesteld wordt om ten behoeve van een beter toegankelijkheid van de nota van toelichting deze toelichting van paginanummers te voorzien.

b. De tweede pagina

Voorgesteld wordt om de vindplaats van het verdrag genoemd in de vierde zin van subparagraaf 'Rijkssanctiewet' in een voetnoot op te nemen.

c. De derde pagina

Voorgesteld wordt om de vindplaats van het Sanctiebesluit Al-Qaida c.s., de Taliban van Afghanistan c.s., ISIL c.s., ANF c.s. en lokaal aan te wijzen personen en organisaties genoemd in de tweede zin van het tweede tekstblok van subparagraaf 'Sanctielandsverordening' in een voetnoot op te nemen.

d. De zevende pagina

Voorgesteld wordt om in de vierde zin van subparagraaf 'Hoofdstuk II Bevoegde autoriteiten' 'minister van Algemene Zaken' te vervangen door 'Minister van Algemene Zaken'.

e. De achtste pagina

Voorgesteld wordt om in de eerste en tweede zin van het derde tekstblok van subparagraaf 'Nationale terrorismesancties in Hoofdstuk IV' de zinsnede 'artikel 4.2' en 'Artikel 4.2' te vervangen door 'artikel 4.3' en 'Artikel 4.3'.
