

Zitting 1976–1977

14 006

Het treffen van sancties tegen bepaalde staten of gebieden (Sanctiewet 1976)

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 mei 1977

Inhoudsopgaaf

	blz.
Algemeen	2
De gevolgen voor het bedrijfsleven	7
Andere boycotacties dan door de centrale overheid	9
De sancties tegen Zuid-Rhodesië	9
Artikel 2; de aanleiding tot sancties	13
Artikel 2; parlementaire controle op sanctiebesluiten	16
Artikel 3; handelingen getroffen door sancties	17
Artikel 4; toelating en verblijf vreemdelingen	19
Artikel 5; raadpleging bedrijfsorganisaties	20
Artikel 6; termijn van sanctiebesluiten	21
Artikel 9; vrijstelling en ontheffing	21
Artikel 10; controle op naleving	21
Artikel 14	22
Ondertekening van de wet	22

Wij spreken gaarne onze waardering uit voor de uitvoerige aandacht welke het onderhavige wetsontwerp van de zijde der bijzondere commissie heeft gekregen. Wij willen er op wijzen dat bij de beantwoording van de zijdens verschillende fracties gestelde vragen en opmerkingen niet in alle gevallen de volgorde van het voorlopig verslag is aangehouden, dit ten einde eventuele doublures te vermijden.

Algemeen

De leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. hebben gevraagd of de landen waarmee Nederland nauwe economische en financiële betrekkingen onderhoudt, over een zelfde instrumentarium als de ontwerp-Sanc-tiewet beschikken, c.q. welke wettelijke mogelijkheden in bedoelde landen bestaan. In het navolgende overzicht zijn de gevraagde gegevens opgeno-men. Dit overzicht strekt mede tot beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. elders in het voorlopig verslag (blz. 6 onder 1) omtrent de maatregelen die in de landen van de Europese Gemeenschap en de Verenigde Staten zijn genomen ter uitvoering van de sancties tegen Zuid-Rhodesië. Uit het overzicht moge blijken dat de situatie in genoemde landen wetstechnisch moeilijk vergelijkbaar is. In sommige gevallen is sprake van een algemene bevoegdheid tot het treffen van beperkende maatregelen, in het bijzonder om uitvoering te geven aan mandatoire besluiten van de Veiligheidsraad, elders is sprake van toepassing van de gewone wetgeving met betrekking tot de in- en uitvoer, terwijl in vele gevallen wetgeving op een ad hoc-basis heeft plaatsgevonden. Tevens moge worden opgemerkt dat het navolgend overzicht niet ingaat op de uitvoering van de genoemde wet-telijke bepalingen in de technisch-administratieve sfeer; de verscheidenheid op dit terrein is uiteraard ook relevant voor de vergelijkbaarheid, in prakti-sche zin, van het sanctiebeleid van de betrokken landen.

België

Op 29 december 1965 werd een tweetal ministeriële besluiten gepubli-ceerd, waarin een vergunningenstelsel werd ingevoerd voor im- en export van en naar Zuid-Rhodesië.

In februari 1966 besloot de Belgische regering tot weigering van alle ver-gunningen voor import uit Zuid-Rhodesië. In 1968 werd een ministerieel be-sluit gepubliceerd waarbij een vergunningenstelsel werd ingevoerd voor de doorvoer van alle goederen herkomstig uit of bestemd voor Zuid-Rhodesië.

Op 28 mei 1970 werd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers een Wetsontwerp tot uitvoering van resolutie 253 (1968) van de Veiligheidsraad van de VN goedgekeurd. Dit ontwerp verbiedt iedere handeling tot bevorde-ring van de uitvoer van koopwaar of produkten uit Zuid-Rhodesië en iedere handelsdaad met betrekking tot zulke koopwaar of produkten. Voorts werd betalingsverkeer met Zuid-Rhodesië verboden evenals de organisatie of ex-ploitatie van zee- of luchtvervoer naar en van Zuid-Rhodesië. Tevens werd alle verkoop of levering van koopwaar en de bevordering daarvan met het oog op handels- en nijverheidsverrichtingen in Zuid-Rhodesië verboden. Ten slotte bevatte het wetsontwerp een verbod op bevordering van emigra-tie naar dat land. De verboden waren onderworpen aan de in de resolutie van de Veiligheidsraad genoemde uitzonderingen. Dit wetsontwerp is nog niet van kracht geworden daar het de Belgische Senaat nog niet is gepas-seerd.

Bondsrepubliek

De uitvoering van de sancties tegen Zuid-Rhodesië geschiedt in de Bonds-republiek op basis van de gewone wetgeving met betrekking tot in- en uit-voer. De Bondsrepubliek kent het zgn. «Aussenwirtschaftsgesetz» van 28 april 1968 dat is uitgewerkt in de zgn. «Ausfuhrliste» en een tweetal «Länder-

listen» waarin de namen van landen, waarheen of waar vandaan zonder vergunning mag worden uitgevoerd respectievelijk worden ingevoerd, zijn opgesomd. Nadat op grond van de betreffende Veiligheidsraadsresoluties reeds een aantal maatregelen waren genomen betreffende het handelsverkeer met Zuid-Rhodesië werd op 26 september 1973 een zgn. «Runderlass Aussenwirtschaft» (nr. 39/73) betreffende «Wirtschaftsanktionen gegen Südrhodesien» gepubliceerd waarin er op wordt gewezen dat de van kracht zijnde bepalingen een totaal handelsembargo tegen Zuid-Rhodesië ten doel hebben en zich uitstrekken tot alle onderdelen van het handelsverkeer.

Zo is vergunning vereist voor:

- alle uitvoer naar Zuid-Rhodesië,
- alle invoer uit Zuid-Rhodesië,
- de doorvoer van goederen wanneer het land van oorsprong of bestemming Zuid-Rhodesië is,
- het aangaan van overeenkomsten over het verwerven van goederen afkomstig uit Zuid-Rhodesië,
- het vercharteren of verhuren van zeeschepen en luchtvaartuigen aan ingezetenen van Zuid-Rhodesië,
- het vervoer van goederen van en naar Zuid-Rhodesië zowel op Duitse als ook op gehuurde of gecharterde buitenlandse zeeschepen of luchtvaartuigen,
- het aangaan van overeenkomsten over het verwerven van Zuidrhodesische vermogensbestanddelen en het verlenen van kredieten aan ingezetenen van Zuid-Rhodesië,
- het oprichten van ondernemingen in Zuid-Rhodesië,
- betalingen aan ingezetenen van Zuid-Rhodesië.

Uitdrukkelijk wordt in het «Runderlass» gesteld: «Genehmigungen werden grundsätzlich nicht erteilt».

Denemarken

Naar aanleiding van Veiligheidsraadsresolutie 232 inzake sancties tegen Zuid-Rhodesië kwam in mei 1967 wet nr. 156 tot stand. Dit is een raamwet die het mogelijk maakt aan sanctiemaatregelen, waartoe door de Veiligheidsraad besloten is op grond van de artikelen 39 en 41 van het Handvest, door middel van een Koninklijk besluit uitvoering te geven, na overleg met de Commissie van Buitenlandse Zaken van de Folketing.

Naar aanleiding van resolutie 253 van de Veiligheidsraad kwam in september 1968 op basis van deze wet een Koninklijk besluit tot stand krachtens hetwelk de import en opslag in entrepot in Denemarken van alle goederen van oorsprong uit Zuid-Rhodesië verboden is. Tevens is de export uit Zuid-Rhodesië door Deense onderdanen en het contracteren daartoe verboden. Verkoop, transport en elke andere vorm van levering van goederen aan Zuid-Rhodesië, aan personen of ondernemingen daar gevestigd of daarvandaan opererend is evenzeer verboden, behoudens de in de resolutie genoemde uitzonderingen. Voorts is betalingsverkeer met Zuid-Rhodesië verboden en mogen Deense luchtvaartmaatschappijen of vliegtuigen, geregistreerd in Denemarken of onder charter aan Deense onderdanen, niet naar of van Zuid-Rhodesië vliegen of samenwerken met Zuidrhodesische maatschappijen of vliegtuigen.

Frankrijk

De basis van het Franse beleid inzake sancties tegen Zuid-Rhodesië wordt gevormd door het «Décret nr. 68.759 du 23 août 1968 prohibitant l'importation et l'exportation des marchandises originaires ou en provenance de la Rhodésie du Sud ou à destination de ce pays», waarin elke import uit of export naar Zuid-Rhodesië, behoudens de in de Veiligheidsraadsresolutie genoemde uitzonderingen, verboden wordt. Vervoer per schip van en naar Zuid-Rhodesië is verboden op grond van het Decreet d.d. 22 juli 1965 dat de

regering de bevoegdheid geeft «pour tout motif de l'intérêt national» het vervoer van lading per schip te verbieden.

Ierland

Krachtens de «Restriction of Imports (Goods from Southern Rhodesia) Order 1966» is voor invoer in Ierland uit Zuid-Rhodesië een vergunning van de Minister van Industrie en Handel vereist. Zodanige vergunning wordt echter, behoudens een enkele uitzondering, niet verleend. De export naar Zuid-Rhodesië werd (behoudens door de Minister van Landbouw en Visserij of Industrie en Handel te verlenen vergunning) verboden bij de «Statutory Instruments» no. 105 van 10 juni 1969 en no. 106 van 28 mei 1969.

Italië

Het sanctiebeleid ten aanzien van Zuid-Rhodesië van de Italiaanse regering is vastgelegd in het zgn. «Decreto-Legge» no. 1007 van 3 oktober 1968 jo. de Goedkeuringswet no. 1188 van 19 november 1968. Dit regeringsdecreet kwam tot stand op basis van artikel 77 van de Italiaanse Grondwet, dat de regering de bevoegdheid geeft om in gevallen van uitzonderlijke noodzaak en urgentie decreten uit te vaardigen met kracht van wet. Deze decreten moeten binnen zestig dagen door de Senaat en de Kamer van Afgevaardigden zijn omgezet in een wet, hetgeen in het onderhavige geval is geschied. In artikel 1 van het Decreet is vrijwel woordelijk de tekst opgenomen van de paragrafen 3, 4, 6 en 8 van resolutie 253 (1968) van de Veiligheidsraad. Artikel 2 regelt het toepassingsgebied van de wet, terwijl artikel 3 bepaalt dat de eigenaar van goederen die uit vrijhavens worden ingevoerd, een verklaring moet overleggen dat deze goederen niet uit Zuid-Rhodesië afkomstig zijn. Artikel 4 stelt de nietigheid vast van contracten die op grond van artikel 1 verboden zijn.

Verenigd Koninkrijk

Het sanctiebeleid ten aanzien van Zuid-Rhodesië van de Britse regering is vastgesteld in de «Southern Rhodesia (United Nations Sanctions) (no. 2) Order 1968», waarin de im- en export alsmede het vervoer van goederen van en naar Zuid-Rhodesië verboden wordt. Voorts geeft genoemde Order zeer ruime bevoegdheden aan de douaneautoriteiten. Zo is de douane gerechtigd om bij vermoeden van een overtreding, overlegging van «any information» en «any document» te eisen welke de autoriteiten nodig zouden kunnen hebben om ontduiking van de sanctiewetgeving op te sporen. Het betalingsverkeer met Zuid-Rhodesië is geregeld in de «Bank of England Notice no. EC 79» van 15 mei 1970 met supplement no. 1 van 13 november 1975.

Verenigde Staten

Het Congres heeft in de «United Nations Participation Act» van 1945 aan de President de bevoegdheid gedelegeerd om bindende besluiten van de Veiligheidsraad uit te voeren. Op grond van deze machtiging kon aan de Veiligheidsraadsresolutie 232 (1966) en 253 (1968) op korte termijn uitvoering gegeven worden door middel van «Executive Orders». De tekst van deze beide «Executive Orders» is vrijwel gelijklopend aan die der resoluties. De genoemde «Executive Orders» werden nader uitgewerkt in ministeriële uitvoeringsregelingen.

Van de zijde van het G.P.V. is gevraagd waarom Nederland nu een nieuwe Sanctiewet behoeft, te meer omdat de sancties van de Veiligheidsraad tegen Zuid-Rhodesië al langere tijd van kracht zijn. In antwoord hierop moge worden opgemerkt dat de sancties tegen Zuid-Rhodesië wel de aanleiding hebben gevormd tot het voorstellen van een nieuwe sanctiewetgeving, maar

dat zij daarvoor niet de enige rechtvaardiging vormen. De Regering is niet nalatig geweest bij het uitvoeren van de desbetreffende besluiten van de Veiligheidsraad, maar wel is gebleken dat het wettelijk instrumentarium dat de Regering ter beschikking staat om in dit, maar ook in mogelijke toekomstige gevallen sancties te treffen niet bevredigend kan worden geacht. In dit verband moge worden verwezen naar het Interim-rapport van de Interdepartementale Commissie inzake sancties met betrekking tot Zuid-Rhodesië en de memorie van toelichting bij het huidige wetsontwerp. Daarin is er op gewezen dat thans wettelijke maatregelen, vereist om sancties tegen een bepaald land uit te voeren, moeten worden gebaseerd op verschillende en in bepaalde opzichten verouderde wetten. Dit noodzaakte tot het treffen van ad hoc-wetgeving (de Wet Betalingsverkeer Zuid-Rhodesië van 7 september 1973) en het dichten van andere lacunes door middel van gentlemen's agreements (met de Koninklijke Nederlandse Redersvereniging en de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen). Ten einde in deze situatie verbetering te brengen hebben wij een nieuwe Sanctiewet voorgesteld, die het karakter heeft van een kaderwet, toe te passen ten aanzien van Zuid-Rhodesië maar ook in mogelijke toekomstige situaties waarin het treffen van sancties tegen bepaalde staten of gebieden gewenst zou zijn.

Wat betreft het sanctiebeleid tegen Zuid-Rhodesië van andere leden van de Verenigde Naties moge worden volstaan met de opmerking dat alleen Zuid-Afrika in beginsel weigert uitvoering te geven aan de desbetreffende besluiten van de Veiligheidsraad, die het daartoe wel volkenrechtelijk verplichten.

De leden van de P.v.d.A.-fractie merken op dat tussen de publikatie van het voorontwerp van de nieuwe sanctiewet en de indiening van het onderhavige wetsontwerp anderhalf jaar verstreken is. In dit verband moge worden opgemerkt dat het onderhavige wetsontwerp na medio 1975 door de Ministerraad te zijn goedgekeurd, aan de Raad van State gezonden werd. De daarna volgende gebeurtenissen hebben tot hernieuwd intensief interdepartementaal overleg geleid, hetgeen tot een ook door ons betreurde vertraging bij de indiening geleid heeft. Betreffende de door genoemde leden uitgesproken wens tot kennisneming van het advies van de Raad van State zij verwezen naar het antwoord van de Minister van Binnenlandse Zaken op een op 17 december 1976 door de leden der Tweede Kamer Stoffelen en Groen-smit-van der Kallen ingediende vraag betreffende het beschikbaar komen van de wetsontwerpen Reorganisatie Binnenlands Bestuur (vraag no. 488). In zijn op 31 december 1976 ingediende antwoord op deze vraag stelde de Minister van Binnenlandse Zaken: «Volgens een reeds geruime tijd geleden genomen besluit van de Ministerraad zullen, zolang de Wet Openbaarheid van Bestuur niet in werking is getreden, geen adviezen van de Raad van State worden gepubliceerd behoudens die welke betrekking hebben op dan wel direct verband houden met de herziening van de Grondwet». Aan genoemd verzoek kan derhalve niet worden voldaan.

Van de zijde zowel van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. als van de P.v.d.A., S.G.P. en het G.P.V. zijn vragen gesteld naar aanleiding van wat in de memorie van toelichting wordt opgemerkt over het streven van de Regering naar enerzijds een zo gelijk mogelijk sanctiebeleid en anderzijds het vermijden van een onevenwichtige lastenverdeling, zulks vergeleken met de landen waarmee Nederland nauwe economische en financiële betrekkingen onderhoudt.

Hierbij zij allereerst opgemerkt, dat het hier een kaderwet betreft welke beoogt de Regering de mogelijkheid te bieden om in voorkomende gevallen aan een in internationaal verband genomen besluit of gemaakte afspraak uitvoering te kunnen geven. Eerst wanneer het tot concrete uitvoeringsmaatregelen zou komen, zal het nodige overleg gepleegd moeten worden ter bevordering van een zo groot mogelijke mate van harmonisatie tussen de diverse op nationaal niveau te treffen voorzieningen. In de betrokken passage van de memorie van toelichting is primair gedacht aan het geval, dat voor de onderscheidene landen in beginsel gelijke verplichtingen tot het nemen van sancties gelden en aan de wenselijkheid van een zo gelijk mogelijke uitvoering daarvan.

Daarbij staat, zoals mede uit de door genoemde fracties aangehaalde passages van de memorie van toelichting blijkt, de wens voorop de doeltreffendheid van sancties waaraan ingevolge in internationaal verband genomen besluiten uitvoering dient te worden gegeven, zo veel mogelijk te bevorderen. Anderzijds geven de uit een ongelijke lastenverdeling voortvloeiende onbillijkheden – waarvan met name sprake zou zijn bij aanmerkelijke onevenwichtigheid in de mate waarin de sancties in de ons omringende landen ten uitvoer worden gelegd – aanleiding om er naar vermogen toe bij te dragen, dat een dergelijke onevenwichtigheid niet zal ontstaan of zoveel mogelijk wordt geredresseerd. Dit houdt o.m. in dat Nederland zal trachten zijn invloed aan te wenden, opdat ook andere – met name omringende – landen de ook op hen rustende internationale verplichtingen nakomen. Bij het vruchteloos blijven van deze pogingen zal een verminderd effect van de uitvoering van de sancties zijn te vrezen. De S.G.P.-fractie verwijst in dit verband naar hetgeen zich rond de leverantie door het RSV-concern van kernreactorvaten aan Zuid-Afrika heeft afgespeeld. Wij achten deze vergelijking niet juist, aangezien hier geen sprake was van sancties. Wel levert dit geval zijdelings een voorbeeld van de noodzaak het sanctiebeleid in de onderscheidene met Nederland verbonden landen zoveel mogelijk gelijk te doen zijn. Dat hieraan moeilijkheden zijn verbonden willen wij niet verhehlen; tot een, als door genoemde leden gesuggereerde, depreciatie van ons streven in dezen kan dit ons inziens evenwel geen aanleiding geven.

Het komt ons voor – dit in antwoord op opmerkingen door leden van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. – dat het eerderbedoelde streven naar harmonisatie geheel in overeenstemming is met de doeleinden van Benelux en EEG. In het oog moet evenwel worden gehouden dat het voeren van een sanctiebeleid geen aangelegenheid is die is voorbehouden aan de instellingen van de EEG. Wel is van groot belang om wanneer in een concreet geval sancties worden ingesteld, met de EEG-partners overleg te plegen over het te voeren beleid.

Met betrekking tot de door leden van de S.G.P. gestelde vraag wat gedaan is om de sanctiewet zelve te doen aansluiten bij die van de EEG-partners, moge worden gewezen op het voorgaande overzicht van in de betrokken landen bestaande wetgeving ter zake van de ten aanzien van Zuid-Rhodesië genomen sanctiemaatregelen. Dit overzicht levert een beeld van grote verscheidenheid op. Van een aansluiten bij die wetgevingen zou reeds daarom bezwaarlijk sprake kunnen zijn.

Met betrekking tot de vraag van de zijde van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. betreffende de noodzaak van aanmelding van sanctiemaatregelen in het GATT kan worden geantwoord, dat het GATT hiertoe niet verplicht.

Voor de leden van de P.v.d.A. zijn dezelfde, eerder aangehaalde bewoordingen in de memorie van toelichting aanleiding geweest tot de vraag of Nederland zich minder actief zal opstellen inzake een boycot, wanneer andere landen in gebreke blijven bij de effectuering van sancties. Naar ons oordeel lenen deze bewoordingen alsook het bovengestelde zich niet tot het vermoeden dat van een minder actief handelen van Nederland met betrekking tot sancties sprake zou zijn ingeval andere landen terzake in gebreke blijven.

De leden van dezelfde fractie wezen er ook op dat het wetsontwerp betrekking heeft op de uitvoering van economische sancties als gevolg van internationale afspraken; zij vroegen voorts over welke andere mogelijkheden de Regering beschikt – op financieel-economisch maar ook op politiek terrein – om eenzijdig bepaalde stappen te ondernemen,

Het is juist dat de nieuwe sanctiewet geen wettelijke basis zou bieden voor eenzijdige acties door Nederland: de wet zou slechts kunnen worden toegepast op grond van besluiten of aanbevelingen van organen van volkenrechtelijke organisaties dan wel van internationale afspraken. Wat betreft de mogelijkheden die buiten deze wet aanwezig zouden zijn om eenzijdige stappen te ondernemen, gericht – zoals ook in de vraag wordt aangegeven – op de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde, is wat betreft de politieke middelen een nauwe omschrijving niet goed mogelijk. Het bui-

tenlandse beleid heeft immers in het algemeen tot voorname doelstelling de internationale rechtsorde te bevorderen, waartoe alle geëigende diplomatieke middelen ter beschikking staan, inclusief – wil men denken in de sfeer van sancties – het opschorten of verbreken der betrekkingen. In de sfeer van het goederenverkeer biedt de In- en uitvoerwet mogelijkheden tot het eenzijdig nemen van embargomaatregelen, afgezien van een algehele economische boycot.

Over de vraag in hoever van deze mogelijkheden inderdaad gebruik zal worden gemaakt, kan in het algemeen moeilijk een uitspraak worden gedaan. Wel kan worden opgemerkt dat van eenzijdige, in de zin van door Nederland alléén te ondernemen stappen zonder parallelle acties elders, vrijwel zeker geen effect kan worden verwacht, maar dat eerder schade aan de positie van Nederland en het Nederlandse bedrijfsleven moet worden gevreesd. Bij voorbeeld zou wat betreft het goederenverkeer, gezien de ligging van ons land en zijn positie in het handelsverkeer, verlegging van de goederenstromen – mede gelet op het streven naar geleidelijke afschaffing van het formaliteitenwezen aan de binnengrenzen van de EEG – ongetwijfeld het onmiddellijk gevolg zijn.

Dit kan tevens dienen ten antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van P.P.R.-fractie. Artikel 2 van het ontwerp zou voor een eenzijdig optreden – namelijk anders dan op grond van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie of van een internationale afspraak – inderdaad niet toegepast kunnen worden.

Dat er in verband met het onderhavige wetsontwerp sprake zou zijn, zoals van S.G.P.-zijde naar voren is gebracht, van een balanceren op de rand tussen economische werkelijkheid en politieke wenselijkheid kan niet worden onderschreven. Te minder kan worden beaamd, dat daarbij de balans «zózeer ten gunste van de politieke wensen» zou zijn doorgeslagen.

Het ontwerp beoogt slechts het kader en het instrument te bieden voor bepaalde maatregelen, voor zover – afgezien van het geval Zuid-Rhodesië – zich in de toekomst daartoe een gerede aanleiding zou blijken voor te doen. Hieruit volgt, dat eerst wanneer het ogenblik waarop dit zou kunnen blijken daar is, van een afweging van de economische werkelijkheid en de politieke wensen en van het eventueel doen prevaleren van de laatste sprake zou kunnen zijn. Alleen in geval van ook voor Nederland bindende uitspraken van internationale organen zou voor een dergelijke afweging weinig ruimte zijn, aangezien alsdan de verplichting tot handelen zonder meer een gegeven feit is.

Uit een en ander volgt, dat er van een tegenstrijdigheid tussen de door de hierbedoelde leden aangehaalde beschouwingen van de Minister van Economische Zaken en zijn medeverantwoordelijkheid voor het onderhavige wetsontwerp geen sprake kan zijn. Met betrekking tot de vraag hoe deze Minister het begrip «duidelijke internationale verplichtingen» interpreteert, moge worden gewezen op het standpunt van de Regering ter zake, zoals o.m. tot uitdrukking gebracht in de memorie van toelichting bij dit wetsontwerp (met name onder punt 4 – toelichting op artikel 2, blz. 7 e.v.), en hierna in deze memorie van antwoord (zie onder artikel 2; de aanleiding tot sancties).

De gevolgen voor het bedrijfsleven

Inzake de vragen zijdens de fracties van K.V.P., C.H.U., A.R.P. en S.G.P. betreffende de situatie welke zou ontstaan wanneer ons land een ontwikkelingsrelatie heeft met een land dat door sanctiemaatregelen getroffen wordt, moge worden opgemerkt dat het feit dat de Nederlandse Regering een ontwikkelingsrelatie aangaat met een bepaald land op zich geen garantie of maatstaf kan bieden met betrekking tot de mogelijkheid dat het betreffende land door sanctiemaatregelen getroffen zal worden. Hooguit kan worden gesteld dat zulks naar de verwachting van de Nederlandse Regering niet zal geschieden. Zekerheid dat deze verwachting bewaarheid zal worden kan evenwel nooit gegeven worden.

Met betrekking tot de eveneens vanuit de drie eerstgenoemde fracties gestelde vragen omtrent de gevolgen voor werken die in uitvoering zijn in een land waartegen sancties worden getroffen, en voor lopende contracten tussen particulieren in het betrokken land en Nederland, moge het volgende ten antwoord dienen.

In beginsel zal de sanctiemaatregel, overigens afhankelijk van haar aard en werking, ook voor de aangeduide gevallen gelden. In gevallen waarin zwaarwegende belangen – alle relevante omstandigheden in aanmerking genomen, waaronder ook de ruimte welke de verplichting tot het treffen van sancties aan de nationale overheden ter zake laat – zulks vereisen, zou gebruik gemaakt kunnen worden van de in artikel 9 van het ontwerp vervatte mogelijkheid om vrijstelling of ontheffing te verlenen. Ook bij het vergunningenbeleid zou met bijzondere omstandigheden rekening kunnen worden gehouden.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. om een nadere uiteenzetting over de ook door deze leden bepleite duidelijkheid en zekerheid voor het bedrijfsleven moge het volgende worden opgemerkt. Zoals bij een andere gelegenheid van de zijde van de Regering in de Tweede Kamer te kennen is gegeven in antwoord op vragen van de leden van de Tweede Kamer De Kwaadsteniet, Van Dam, Van Houwelingen en Scholten (vide Aangangsels Hand. II 1976-77, nr. 28), is het niet wel doenlijk van te voren een algemene norm te stellen aan de hand waarvan het bedrijfsleven zich een oordeel zou kunnen vormen over de waarschijnlijkheid van tegen een bepaald land, waarmede het handelstransacties wenst aan te gaan, te nemen sanctiemaatregelen. Dit sluit echter niet uit, dat ook het bedrijfsleven over informatie kan en moet beschikken welke aanwijzingen opleveren voor de mogelijkheid van sanctiemaatregelen. Reeds de dagelijkse berichten over de (politieke) gang van zaken in de wereld verschaffen een beeld, dat in dezen voor wat bepaalde situaties betreft tot voorzichtigheid moet manen, en zulks niet alléén met het oog op te verwachten sanctiemaatregelen. Enerzijds moet ervan uit worden gegaan, dat het in het buitenland investerende bedrijfsleven zich er uitermate grondig van op de hoogte pleegt te stellen hoe met name de politieke situatie in de beoogde landen is, en daarbij het te verwachten profijt tegen de inherente risico's zorgvuldig zal afwegen. Anderzijds dient in aanmerking te worden genomen, dat het nemen van sanctiemaatregelen een verre van veelvuldig voorkomend verschijnsel is. In ieder geval zal de situatie, die daartoe aanleiding geeft, reeds langer en duidelijk als zodanig herkenbaar aanwezig geweest zijn op het tijdstip waarop daadwerkelijk wordt ingegrepen.

De slotsom moet derhalve zijn, dat ook een situatie welke tot sancties aanleiding geeft, behoort tot de – in het algemeen – voorzienbare risico's, welke het betrokken bedrijfsleven bij het nemen van zijn beslissingen aanvaardt of tenminste in zijn afweging van pro's en contra's heeft kunnen betrekken en veelal ook zal hebben betrokken. Ten slotte kan nog worden opgemerkt, dat de Regering zo nodig in een sanctiebesluit zelf dan wel bij het ter zake te voeren ontheffings- en vergunningenbeleid met bijzondere omstandigheden rekening kan houden.

Vanwege het hiervoor aangevoerde achten wij ook het creëren van een schadevergoedingsplicht met betrekking tot de door sanctiemaatregelen getroffen belangen niet nodig.

Op de vraag van de leden van de S.G.P.-fractie of het wetsontwerp niet met een overgangsregeling behoort te worden uitgebreid kan worden geantwoord, dat dit naar ons oordeel niet het geval is. Het gaat hier immers om een kaderwet, ingevolge welke wet het treffen van de eigenlijke maatregelen zelf door de Kroon geschiedt bij algemene maatregel van bestuur.

De vraag of een zodanig sanctiebesluit niet slechts betrekking dient te hebben op na afkondiging daarvan gesloten contracten dient in het algemeen ontkennend te worden beantwoord. Daarmee zou immers een maar al te gemakkelijke bruikbare mogelijkheid tot ontduiking worden geschapen. Gevozen moge voorts nog worden op hetgeen hierboven in antwoord op vra-

gen over hetzelfde onderwerp van de fracties van K.V.P., A.R.P., en C.H.U. en van de P.v.d.A. is gesteld.

Een en ander moge tevens dienen als antwoord op de vraag van de leden van het G.P.V. in verband met de door prof. Slagter in het Nederlands Juristenblad gedane suggestie met betrekking tot een overgangsregeling.

Andere boycotacties dan door de centrale overheid

Door verschillende fracties zijn vragen gesteld over de verhouding van de ontwerp-Sactiewet tot boycotacties van lagere overheidsorganen of particulieren. Wij delen de mening uitgesproken door de fractie van de P.v.d.A., dat niet het *enkele feit* dat een op een boycotactie gericht optreden van lagere overheidsorganen of particulieren niet kan worden gebaseerd op de Sanctiewet, op zich zelf voldoende aanleiding mag zijn zodanig optreden tot onrechtmatig te bestempelen. De vraag in welke gevallen zodanige acties wellicht uit anderen hoofde als ongewenst dan wel onrechtmatig moeten worden bestempeld, valt niet in het algemeen te beantwoorden; zij valt bovendien naar onze mening buiten het kader van de behandeling van het onderhavige wetsontwerp, dat is gericht op het verschaffen aan de centrale overheid van een slagvaardig wettelijk instrument ter voldoening aan internationale sanctie maatregelen. Om deze redenen achten wij een aanvulling van de Sanctiewet met een verbodsbepaling van acties anders dan door de centrale overheid onjuist.

Voor antwoorden op eerder uit de Kamer gestelde vragen naar aanleiding van enkele concrete gevallen zij verwezen naar de antwoorden van de Minister-President en de Minister van Financiën van 29 augustus 1976 op vragen van de leden Kruisinga en Van der Mei inzake de boycot van de AMRO-Bank (Aanhangsel Hand. II 1976-77, nrs. 35, 36 en 42), en voorts naar de eerdergenoemde antwoorden van de Ministers van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Financiën en Binnenlandse Zaken op vragen van de leden De Kwaadsteniet, Van Dam, Van Houwelingen en Scholten inzake particuliere investeringen in Chili dd. 25 september 1976 (Aanhangsel Hand. II 1976-77, nr. 28).

De sancties tegen Zuid-Rhodesië

In antwoord op een desbetreffende vraag van de zijde der K.V.P., A.R.P. en C.H.U. zij medegedeeld dat de Minister van Buitenlandse Zaken in brieven dd. 18 juli 1968 aan de Koninklijke Nederlandse Redersvereniging en de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen de inhoud van Veiligheidsraadresolutie 253 (1968) inzake de sancties tegen Zuid-Rhodesië heeft uiteengezet, met name de inhoud van die paragrafen van genoemde resolutie die betrekking hebben op het vervoer van goederen afkomstig uit Zuid-Rhodesië c.q. bestemd voor Zuid-Rhodesië. Voorts werd in genoemde brieven ingegaan op de consequenties van deze resolutie voor het reizigersverkeer. Gesteld werd dat inbreuk op deze verbodsbepalingen voor Nederland en voor de Nederlandse scheepvaart en luchtvaart onaangename, zoal niet ernstige gevolgen zou kunnen hebben. Ten slotte werd op de leden van de Koninklijke Nederlandse Redersvereniging en op de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen een klemmend beroep gedaan om zich, in afwachting van nader te treffen wettelijke maatregelen, te onthouden van door de resolutie verboden handelingen.

In antwoord op genoemde brieven werd van de Koninklijke Nederlandse Redersvereniging een brief ontvangen met de mededeling dat de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan alle leden en buitengewone leden was toegezonden. Van de zijde van de KLM werd geantwoord dat de daarvoor in aanmerking komende functionarissen geïnstrueerd waren de nodige maatregelen te nemen, opdat aan de Veiligheidsraadresolutie de hand werd gehouden. Transavia Holland deelde in zijn antwoord mede dat het de bedoeling van de maatschappij was zich aan de Veiligheidsraadresolutie te

houden; zowel de staf als het vliegend personeel waren van de inhoud van de resolutie en van het schrijven van de Minister van Buitenlandse Zaken op de hoogte gebracht en hun was op het hart gedrukt zich naar letter en geest aan de verbodsbepalingen in de resolutie te houden. Het antwoord van Martin's Air Charter ten slotte vermeldde dat die medewerkers, die rekening hadden te houden met de strekking van de betreffende resolutie, op de hoogte waren gesteld van de inhoud der verbodsbepalingen.

Deze afspraken hebben de Regering redelijke maar geen waterdichte garanties verschaft dat door de Nederlandse lucht- en scheepvaartmaatschappijen de sanctiemaatregelen tegen Zuid-Rhodesië nageleefd zullen worden. Het ontbreken van een wettelijke basis op grond waarvan zodanige naleving zou kunnen worden afgedwongen, is mede aanleiding geweest tot het indienen van het onderhavige wetsontwerp.

In antwoord op vraag no. 6 (blz. 7) van de leden van de fractie van de P.v.d.A. moge dienen dat wij van mening zijn dat deze gentlemen's agreements op bevredigende wijze hebben gefunctioneerd. Deze mening is onder meer gebaseerd op de uitkomsten van onderzoek dat met volledige medewerking van de betrokken ondernemingen heeft plaatsgevonden. Daarbij is nooit gebleken dat door het bedrijfsleven opzettelijk zou zijn gehandeld in strijd met de gentlemen's agreements.

Dezelfde leden hebben nog een aantal andere vragen gesteld met betrekking tot de uitvoering van de sancties tegen Zuid-Rhodesië. Daarop kan als volgt worden geantwoord.:

Ad 1. Voor wat betreft het gevraagde overzicht van de maatregelen die de overige landen van de EEG en de Verenigde Staten hebben genomen, moge worden verwezen naar de gegevens vervat in het hoofdstuk Algemeen van deze memorie van antwoord.

Op de vraag of het bedoelde overzicht aanleiding geeft te veronderstellen, dat zodanige lacunes aanwezig zijn dat ontduiking van de sancties door middel van het interne handelsverkeer in de Gemeenschap mogelijk geacht moet worden, moet het antwoord luiden dat het overzicht op zich zelf geen aanleiding geeft voor die veronderstelling. Zoals ter plaatse reeds is opgemerkt, verschaft het echter geen uitsluitel over de wijze waarop de maatregelen in de praktijk worden uitgevoerd. Zekere verschillen kunnen op dit punt zeer wel aanwezig zijn.

Ad 2. De Regering beschikt niet over eigen gegevens omtrent de productie en export van ruwe tabak van Zuid-Rhodesië. Volgens ramingen van de Voedsel- en Landbouw Organisatie der Verenigde Naties (FAO) waren de productie en export als volgt:

	In metrieke tonnen	
	Productie	Export
1970	62 300	32 000
1971	65 454	45 000
1972	72 938	55 000
1973	55 746	65 000
1974	85 000	70 000
1975	nog geen gegevens beschikbaar	
1976	nog geen gegevens beschikbaar	

Een vergelijkend overzicht van de uitvoer van tabak van Zuid-Afrika naar Nederland en de Nederlandse invoer van tabak uit Zuid-Afrika kan slechts ten dele worden gegeven, en wel als volgt:

Uitvoer naar Nederland volgens Zuidafrikaanse statistiek (in duizenden kilo's)		Invoer in Nederland volgens Ned. statistiek (in duizenden kilo's)		
		uit Zd. Afrika	totale invoer	aantal betrokken landen
1970	3039	9367	54 943	55 ³
1971	2392	7743	55 891	50
1972	3315	8297	59 756	53
Totale uitvoer van tabak uit Zd. Afrika				
1973 ¹	R 7 403 122	8295	63 896	48
1974	R 8 029 122	6499	67 377	63
1975	R 9 333 907	3860	62 363	70
1976	R 8 526 773 ²	2140	59 041	57

¹ Sedert 1 januari 1973 vermeldt de Zuidafrikaanse uitvoerstatistiek slechts de totale uitvoerwaarde in Rand, terwijl de specificatie naar land van bestemming ontbreekt. In verband met de fluctuerende prijzen van tabak en de dalende waarde van de Rand ($\pm 1/2$ pond sterling) zijn de uitvoerwaarden over de jaren 1973 t/m 1976 niet te herleiden tot hoeveelheden.

² Betreft de periode januari t/m augustus 1976. Over de periode na augustus 1976 zijn dezerzijds nog geen Zuidafrikaanse cijfers beschikbaar. De Nederlandse cijfers, ook die over 1976, hebben betrekking op hele kalenderjaren.

³ De diversificatie bij de invoer van tabak uit verschillende landen (in 1973 uit 48 en in 1975 uit 70 verschillende landen) is o.m. afhankelijk van oogstresultaten, kwaliteiten en prijzen. Deze diversificatie is waarschijnlijk één van de oorzaken waardoor het aandeel van Zuid-Afrika in de totale Nederlandse invoer volgens de handelsstatistiek daalde van $\pm 17\%$ in 1970 tot $\pm 4\%$ in 1976. De Nederlandse statistische invoercijfers zijn moeilijk vergelijkbaar met de buitenlandse statistische exportcijfers, omdat rekening moet worden gehouden met herbestemming na verscheping uit het land van export alsmede met langdurige opslag in entrepôt zowel elders als in Nederland.

In antwoord op de desbetreffende vraag kan worden medegedeeld, dat er geen aanleiding is te veronderstellen, dat door (illegale) handel via ons land een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan het afzetten van de Rhodesische tabaksoogst op de wereldmarkt. Of Zuid-Rhodesië erin slaagt zijn gehele tabaksoogst op de wereldmarkt af te zetten, vermogen wij niet te beoordelen.

De suggestie om niet méér tabak uit Zuid-Afrika in te klaren dan dat land zelf opgeeft, kan niet worden gevolgd, omdat Zuid-Afrika – zoals uit de hierboven gestelde gegevens blijkt – niet langer opgeeft hoeveel tabak het naar de onderscheiden landen uitvoert.

Ad 3. Sinds de instelling van de zogenaamde Watchdogcommissie bij resolutie 253 (1968) van de Veiligheidsraad zijn de Nederlandse Regering door genoemde commissie 65 gevallen van vermeende inbreuken op de sancties tegen Zuid-Rhodesië gemeld. Hiervan hadden er 6 betrekking op import in Nederland, 2 op export uit Nederland, 26 op doorvoer door Nederland, en 31 op vervoer door Nederlandse schepen (in deze opsomming zijn verscheidene gevallen dubbel geteld daar zij onder meer dan één categorie te brengen zijn), terwijl 9 gevallen niet onder de bovengenoemde categorieën gebracht kunnen worden, zoals bij voorbeeld sportcontacten, deelname van Nederlanders aan congressen in Zuid-Rhodesië etc.

Van de zijde van andere regeringen zijn geen klachten ontvangen. Wel is een aantal van de hier genoemde gevallen in eerste instantie door de regering van het Verenigd Koninkrijk ter kennis aan de Nederlandse Regering gebracht, alvorens zij bij de Watchdogcommissie voor onderzoek werden aangemeld.

In alle gevallen werd een zorgvuldig onderzoek ingesteld. Met uitzondering van drie gevallen waarbij het vermoeden bestond dat inderdaad sanc-

tiebreuk had plaatsgevonden en waarbij een opsporingsonderzoek werd ingesteld, heeft de Regering op grond van het door haar ingestelde onderzoek niet daadwerkelijk kunnen constateren dat er inbreuk gepleegd was op de sancties tegen Zuid-Rhodesië. De drie gevallen waarbij een opsporingsonderzoek werd ingesteld, hebben geresulteerd eenmaal in een veroordeling tot een geldboete op grond van handelingen in strijd met de wettelijke bepalingen volgens welke de in- en uitvoer van goederen naar Zuid-Rhodesië verboden is, eenmaal in een vrijspraak, terwijl eenmaal de zaak moest worden geseponeerd.

Ad 4 en 5. Ter zake van deze vragen zij verwezen naar de separaat en direct te geven antwoorden op de in het voorlopig verslag genoemde Kamervragen.

Ad 6. Het antwoord op deze vraag is hierboven reeds gegeven.

Op de laatste, niet genummerde vraag van de leden van de P.v.d.A. moge worden geantwoord dat nadere bestudering van de Veiligheidsraadresolutie van 6 april 1976 nodig was om te onderzoeken of de in deze resolutie vervatte verboden betreffende het afsluiten van verzekeringen, het verlenen van het recht tot voeren van handelsnamen en het aangaan van zg. «franchising agreements»¹ onder de termen van het wetsontwerp konden worden gebracht. Dit onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat dit inderdaad het geval is. Ingevolge artikel 3 van het wetsontwerp kunnen regels worden gesteld betreffende het goederen-, diensten- en betalingsverkeer. Deze bevoordingen moeten naar ons oordeel ruim worden opgevat in overeenstemming met de bedoeling van dit wetsontwerp om de Regering een instrument te verschaffen inzake maatregelen op het terrein dat in artikel 41 van het Handvest der Verenigde Naties wordt aangeduid met de term «economische betrekkingen», een terrein dat het economische verkeer betreft in de ruimst denkbare zin.

De leden van de G.P.V.-fractie hebben een aantal opmerkingen gemaakt en vragen gesteld naar aanleiding van de sancties van de Veiligheidsraad tegen Zuid-Rhodesië.

Anders dan deze leden menen wij dat de Veiligheidsraad het recht had artikel 39 van het Handvest van toepassing te verklaren op de situatie in Zuid-Rhodesië en de lid-staten van de VN te verplichten om dit land economisch te boycotten. Nederland, toen lid van de Veiligheidsraad, stemde in 1966 voor resolutie 232 die de situatie in Zuid-Rhodesië aanmerkte als een bedreiging van de vrede. Deze en volgende resoluties van de Veiligheidsraad inzake Zuid-Rhodesië vormden geenszins een inbreuk op het beginsel van niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden zoals vervat in artikel 2, lid 7, van het Handvest; ditzelfde artikel stelt uitdrukkelijk dat dit beginsel niet in de weg mag staan aan de toepassing van dwangmaatregelen krachtens hoofdstuk VII waaronder artikel 39 valt).

Op 3 mei 1973 heeft de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken ongetwijfeld niet willen stellen dat het enkele feit dat in een land een minderheid een meerderheid onderdrukt, op zich reeds voldoende aanleiding zou zijn om te spreken van een bedreiging van de vrede overeenkomstig artikel 39. De situatie in Zuid-Rhodesië zou met een dergelijke schets overigens ook zeer ontoereikend getekend zijn. In dit geval gaat het immers om een minderheid bestaande uit kolonisten die zich op onwettige wijze van het moederland hebben losgemaakt en een inheemse meerderheid onderdrukken die geen gelegenheid werd geboden het recht op zelfbeschikking uit te oefenen. In de context van de dekolonisatie van Afrika kon dit niet anders dan tot internationale repercussies en spanningen leiden.

Overigens geeft de geschiedenis van de VN niet op ondubbelzinnige wijze uitsluitsel over de inhoudelijke betekenis van de woorden «bedreiging van de vrede, inbreuk op de vrede of aanvaldaad» uit artikel 39 van het Handvest. Dit is ook niet verwonderlijk als men bedenkt dat de Veiligheidsraad

¹ Nederlandse definitie: Die vormen van samenwerking waarbij een contract het recht geeft tegen vergoeding en met recht van controle een duidelijk omschreven programma voor de afzet van bepaalde goederen en/of diensten te gebruiken onder de verplichting tot het nemen van bepaalde maatregelen die de afzet bevorderen.

een politiek lichaam is, waarin politieke en niet juridische overwegingen de hoofdrol spelen.

Alhoewel de Raad meerdere malen een situatie heeft bestempeld tot een bedreiging van de vrede (bij voorbeeld de situatie in Palestina in res. 53 (1948) en de situatie in Korea in res. 83 (1950)) zijn in het geval Zuid-Rhodesië voor het eerst dwangmaatregelen uit hoofde van Hoofdstuk VII van het Handvest getroffen. Wij zouden daaraan niet de conclusie willen verbinden dat het geval Zuid-Rhodesië het enige in de na-oorlogse geschiedenis is geweest waarin zulke maatregelen wenselijk zouden zijn geweest. Het is echter wel het enige geval waarin de Veiligheidsraad tot zulke maatregelen heeft besloten.

Artikel 2. De aanleiding tot sancties

In het voorlopig verslag zijn door een aantal fracties vragen gesteld betreffende het toepassingsgebied van het wetsontwerp: op welke soorten internationale besluiten en afspraken is het wetsontwerp gericht?

Wij willen voorop stellen dat het wetsontwerp primair is gericht op een slagvaardig en adequaat optreden ter uitvoering van de mandatoire resoluties van de Veiligheidsraad der Verenigde Naties, tot welke uitvoering Nederland volkenrechtelijk verplicht is op grond van artikel 25 van het Handvest der VN. Wij achten het echter ongewenst, het wetsontwerp hiertoe te beperken. Vooreerst zou een beperking van de regeringsbevoegdheid tot optreden krachtens de Sanctiewet uitsluitend ter uitvoering van mandatoire Veiligheidsraadsresoluties tot gevolg hebben dat de Regering onvoldoende toegerust zou zijn om slagvaardig op te treden ter uitvoering van niet-mandatoire Veiligheidsraadsresoluties zoals bij voorbeeld de resoluties 216 en 217 (1965), 221 (1966) en 333 (1973) inzake Zuid-Rhodesië. Aldus beperkt zou het wetsontwerp naar onze overtuiging een duidelijke en zeer ongewenste leemte vertonen.

Op de vraag van de leden van de fracties van K.V.P., C.H.U. en A.R.P. in hoeverre VN-leden verplicht zijn gevolg te geven aan «aanbevelingen» van de Veiligheidsraad, luidt het antwoord dat de lid-staten door zulke aanbevelingen juridisch niet gebonden zijn. Het is dan ook voor iedere lid-staat een politieke beslissing om te bepalen in hoeverre hij aan zulke niet-verplichtende resoluties gevolg wil geven. Niet-verplichtend mag hier overigens niet worden verstaan als vrijblijvend: aanbevelingen van het orgaan van de Verenigde Naties dat de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de handhaving van internationale vrede en veiligheid, zijn uiteraard – ook zonder juridisch verbindend te zijn – van grote betekenis en verdienen ernstige overweging.

Voorts zal ook uitvoering van aanbevelingen van de Algemene Vergadering der VN, vooral als een belangrijk deel der lid-staten deelneemt aan die uitvoering, in hoge mate kunnen bijdragen tot de internationale rechtsorde. Aanbevelingen van de Algemene Vergadering zijn niet juridisch bindend voor de lid-staten. Het is voor iedere lid-staat een politieke beslissing, in hoeverre hij aan een resolutie gevolg zal geven, waarbij uiteraard zijn stemgedrag en de houding van landen waarmee hij bijzondere banden heeft een rol zullen spelen. Enkele fracties hebben er terecht op gewezen dat in verband met resoluties van de Algemene Vergadering de uitdrukking «maatregelen voorschrijven», zoals gebruikt in de memorie van toelichting, misverstand kan wekken. Ook de resoluties die de Algemene Vergadering zou kunnen aannemen onder het regime van de zogenaamde «Uniting for Peace»-resolutie (res. 377 (V) van 3 november 1950), zijn rechtens niet-bindende aanbevelingen, zij het van bijzondere politieke betekenis.

Ten aanzien van de hierboven genoemde niet-verplichtende aanbevelingen van zowel de Veiligheidsraad als de Algemene Vergadering geldt dat de Regering bij haar beoordeling of zij al dan niet uitvoering zal willen geven aan de voorgestelde maatregelen, in eerste instantie het criterium zal hanteren of de beoogde maatregelen inderdaad een bijdrage kunnen leveren tot

de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid of de bevordering van de internationale rechtsorde. Een dergelijk oordeel zal overigens steeds gerelateerd moeten zijn aan de dan actuele politieke situatie.

In het licht hiervan en in aanmerking genomen dat het huidige wetsontwerp een kaderwet betreft over de toepassing waarvan steeds opnieuw een zelfstandige beslissing zal moeten worden genomen, kan geen definitief antwoord worden gegeven op de verschillende casusposities die door de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. naar voren zijn gebracht. In het algemeen kan wel worden gesteld dat wanneer Nederland in de Algemene Vergadering der VN een voorstem uitbrengt op een aanbeveling inzake sanctiemaatregelen, de Regering van mening is dat in dat concrete geval voornoemde criteria en overwegingen van toepassing zijn en dat zij ernaar zal streven daaruit in haar eigen beleid de consequenties te trekken. Daarbij zal dan ook hetgeen hierboven (zie het hoofdstuk: Algemeen) is gesteld met betrekking tot het Nederlandse beleid in relatie tot dat van andere landen, in een dan te concretiseren vorm in acht moeten worden genomen.

Het vorenstaande is m.m. ook van toepassing – dit in antwoord op een vraag van de zijde van de P.v.d.A. – op andere internationale besluiten en afspraken waarvan artikel 2 van het wetsontwerp melding maakt. In antwoord op een andere opmerking van dezelfde leden zij vermeld dat juist ook het feit dat de toepassing van de ontwerp-Sanctiewet niet is beperkt tot resoluties van de Veiligheidsraad, verklaart waarom in dit artikel niet de bewoordingen van artikel 39 van het Handvest der VN zijn gevolgd.

In artikel 2 is o.m. voorzien dat Nederland ook gevolg zou kunnen geven aan besluiten of aanbevelingen van andere internationale organisaties dan de Verenigde Naties. Het is waar dat tot op heden weinig precedentes zijn te noemen van gevallen waarin tot gezamenlijke sanctiemaatregelen werd besloten door andere internationale organisaties dan de VN. Ten tijde van het opstellen van de memorie van toelichting was in het kader van de ICAO een initiatief aan de orde betreffende nieuwe mogelijkheden tot een gezamenlijk optreden der lid-staten tegen staten die geen passende maatregelen nemen tegen aanslagen op de veiligheid van de burgerluchtvaart. Voor dit initiatief, waarvoor van Nederlandse zijde positieve belangstelling bestond, bleek echter slechts bij een minderheid der leden voldoende belangstelling te bestaan. De Nederlandse delegatie heeft in haar verslag over de behandeling van deze kwestie (Buitengewone zitting van de Algemene Vergadering der ICAO te Rome, september 1973) geconstateerd, dat de tijd nog niet rijp was voor deze «sprong» naar sanctiemaatregelen door een dergelijke functionele internationale organisatie. Niettemin hopen en verwachten wij, dat op dit punt een verdere ontwikkeling van het internationale recht te zien zal zijn; initiatieven op dit stuk zullen steeds onze positieve aandacht hebben. Er lijkt geen reden aanwezig om door middel van een doelbewuste beperking in de tekst van de nieuwe Sanctiewet een toekomstig mogelijk optreden ter uitvoering van sanctiebesluiten of aanbevelingen van andere volkenrechtelijke organisaties dan de VN bij voorbaat uit te sluiten of te bemoeilijken.

De vraag of Nederland van dergelijke organisaties lid dient te zijn wil de Sanctiewet in zo'n geval van toepassing zijn, beantwoorden wij bevestigend. In het kader van deze organisaties kunnen door de daartoe in het oprichtingsverdrag aangewezen organen besluiten worden genomen of aanbevelingen tot de lid-staten worden gericht; het is niet zo dat het wetsontwerp uitsluitend betrekking zou hebben op naar internationaal recht bindende besluiten. In juridische zin bindend voor de regeringen der lid-staten zijn dergelijke internationale besluiten alleen als zulks bij verdrag uitdrukkelijk is bepaald.

Door verschillende fracties is gevraagd, waarom in artikel 2 ook de categorie «internationale afspraken» is genoemd, naast de besluiten van internationale organisaties, en om welke soorten internationale afspraken het zou kunnen gaan. Wij zouden in herinnering willen brengen dat de term «internationale afspraken» ook voorkomt in artikel 2 van de In- en uitvoerwet.

Volgens artikel 1, derde lid, van die wet worden daaronder mede verstaan besluiten van een volkenrechtelijke organisatie. Hieruit volgt dus dat ook in de In- en uitvoerwet de grondslag voor te nemen maatregelen niet is beperkt tot besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Van deze ruimere basis werd en wordt nog steeds gebruik gemaakt waar het betreft de internationale handel in wapenen.

Een beperking van de ontwerp-Sanctiewet tot uitvoering van besluiten en aanbevelingen van internationale organisaties zou betekenen, dat onvoldoende rekening zou worden gehouden met de verschillende modaliteiten van besluitvorming die zich in het hedendaagse internationale verkeer in toenemende mate voordoen. Vele internationale afspraken komen tot stand niet *als besluiten van* maar *in het kader van* internationale organisaties; als voorbeeld kan worden gewezen op de besluiten van de vertegenwoordigers der lid-staten van de Europese Economische Gemeenschap in het kader van de Raad bijeen, zogenaamde «kaderbesluiten» (zie voor een lijst van dergelijke besluiten bijlage III bij memorie van antwoord inzake wetsontwerp 9829 Tweede Kamer zitting 1968–69, nr. 6). Deze kaderbesluiten zijn van uiteenlopende aard; soms vormen zij overeenkomsten, soms zijn ze te beschouwen als beleidsafspraken tussen de regeringen gericht op een toekomstig parallel optreden.

Ook in het kader van het Europese Politiek Overleg, waarin het buitenlandse beleid van de negen lid-staten der EG wordt gecoördineerd met als doel uiteindelijk de politieke unie tussen de lid-staten, zullen in toenemende mate afspraken betreffende een gezamenlijk optreden der lid-staten tot stand kunnen komen. Voorts kan men denken aan eventuele afspraken in verband met schendingen van het waarborgensysteem in het kader van het Internationaal Atoomagenschap te Wenen.

Hoewel kan worden gesteld dat op dit moment de categorie internationale afspraken niet het meest wezenlijke element van de wet vormt, hechten wij er op grond van bovenstaande overwegingen aan, deze categorie in de wet te vermelden.

In dit verband beantwoorden wij de vraag uit de C.P.N.-fractie, of het wetsontwerp mede kan dienen ter uitvoering van afspraken in het kader van de NAVO, in beginsel bevestigend. Alles zal afhangen van doel en inhoud van de desbetreffende afspraak. Wat bilaterale afspraken betreft echter willen wij duidelijk stellen dat, hoewel de tekst van het wetsontwerp optreden op basis van bilaterale afspraken niet uitsluit, een zodanig optreden niet in lijn zou zijn met hetgeen hierboven in het hoofdstuk Algemeen is opgemerkt over het streven naar doeltreffendheid van het sanctiebeleid. Sancties sorteren naar de mening van de Regering in het algemeen alleen dan effect wanneer zij een breed, multilateraal draagvlak hebben.

Is in het voorgaande de inhoud van artikel 2 nader toegelicht, thans dient de vraag van de zijde der P.v.d.A. te worden beantwoord hoe een en ander zich verhoudt tot artikel 67 van de Grondwet.

Resoluties van de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering der Verenigde Naties, en in het algemeen besluiten van internationale organisaties, richten zich tot de regeringen der lid-staten en niet tot particulieren. In uitzonderingsgevallen is bij verdrag bepaald dat een besluit van een internationaal orgaan ook voor particulieren verbindend is; aldus in artikel 189 van het EG-verdrag, bepalende dat verordeningen van de Raad en de Commissie direct toepasselijk zijn in de lid-staten. In een dergelijk geval geldt artikel 67 van de Grondwet, bepalende dat rechtstreeks werkende bepalingen in besluiten van internationale organisaties verbindende kracht hebben na bekendmaking, en in geval van conflict voorrang hebben boven nationale wettelijke bepalingen.

Ten slotte zijn er nog enige vragen gesteld over de toepassing van sancties in bepaalde situaties.

Zowel van de zijde van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. als van de P.v.d.A. is verwezen naar het in de memorie van toelichting genoemde voorbeeld van een flagrante schending van de rechten van de mens. Dit kan naar onze mening

beschouwd worden als een voorbeeld van een aantasting van de internationale rechtsorde, die onder bepaalde omstandigheden zou kunnen leiden tot een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. Een exacte en alomvattende definitie van dergelijke situaties valt bezwaarlijk te verschaffen, maar ter aanduiding van wat daaronder ware te verstaan zouden wij willen noemen: het op grote schaal of als systematisch patroon vóórkomen van marteling, wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, langdurige hechtenis zonder aanklacht en proces en andere grove inbreuken op het recht op leven, vrijheid en veiligheid van personen. Voor het overige moge worden verwezen naar hetgeen hierboven is gesteld over de algemene voorwaarden waaronder wij een beroep op de mogelijkheden van de nieuwe Sanctiewet gewettigd zouden achten, en naar het hierna te noemen concrete voorbeeld van de situatie in Zuid-Afrika waarover een vraag is gesteld door de leden van de G.P.V.-fractie.

Deze leden hebben gevraagd of de Regering op zichzelf beschouwd van mening is dat Zuid-Afrika in aanmerking komt voor sanctiemaatregelen krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties. Hierover heeft de Minister van Buitenlandse Zaken zich reeds uitgesproken tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van Hoofdstuk V van de begroting op 3 november 1976 (Hand. II 1976–1977, blz. 901–902). De Minister stelde toen dat de situatie zodanig ernstig geworden is dat, als Zuid-Afrika niet op zeer korte termijn tot een drastische ombuiging van het beleid zou besluiten, het inderdaad gerechtvaardigd zou zijn om in beginsel tot economische dwangmaatregelen te besluiten. De Minister zei voorts dat hij voortzetting van de huidige situatie in Zuid-Afrika een bedreiging van de vrede acht en dat, als Zuid-Afrika geen bereidheid zou tonen om zijn koers op ingrijpende wijze bij te stellen en om te buigen en tegelijkertijd doof blijft voor herhaalde vertogen, ook van Westelijke zijde, het gewenst en onvermijdelijk zou zijn tot het nemen van economische dwangmaatregelen te besluiten. De zinvolheid van een dergelijk besluit zou volgens de genoemde Minister overigens ook moeten worden gezien tegen de achtergrond van de opstelling van de voornaamste handelspartners van Zuid-Afrika.

Bij het beantwoorden van de vraag in hoeverre art. 39 van het VN-Handvest hier toepasselijk moet worden geacht, dient in overweging te worden genomen dat, na de snelle ontvoogding van het Afrikaanse continent, Zuid-Afrika (naast Zuid-Rhodesië) nog het enige bolwerk van blanke (zij het in dit geval niet koloniale) overheersing vormt en het apartheidsbeleid in de betrokken regio grote spanningen opwekt. Voor het overige moge worden verwezen naar hetgeen hierboven (zie: De sancties tegen zuid-Rhodesië) over toepassing van Hoofdstuk VII van het Handvest is opgemerkt.

Parlementaire controle op sanctiebesluiten

De in het wetsontwerp voorgestelde procedure, te weten de totstandkoming van sanctiemaatregelen middels een algemene maatregel van bestuur, stuit blijkens het voorlopig verslag op vele bezwaren. Als alternatieven voor deze procedure zijn de volgende genoemd:

- De C.P.N.-fractie heeft voorgesteld sanctiemaatregelen slechts via de wet in formele zin in te stellen.
- De fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. hebben voorgesteld de algemene maatregelen van bestuur ter uitvoering van de Sanctiewet bij formele wet te laten goedkeuren.
- De P.v.d.A.-fractie heeft gesuggereerd een soortgelijke procedure te kiezen als in de Mijnwet Continentaal Plat, waarbij de algemene maatregel van bestuur dertig dagen na overlegging aan beide Kamers in werking treedt, tenzij éénvijfde van een van de Kamers een regeling van de in werkingtreding bij wet wenst.

Er zijn nog andere tussenmogelijkheden denkbaar tussen enerzijds de door ons voorgestelde regeling en anderzijds het door de C.P.N. bepleite stelsel van «alles bij de wet». Uit het feit van de indiening van de ontwerp-

Sanctiewet moge blijken dat wij laatstgenoemd stelsel ongewenst achten; een afzonderlijke Sanctiewet zou dan onnodig zijn.

Ook het voorstel van de P.v.d.A.-fractie achten wij ongewenst. Aan elk stelsel van goedkeuring vooraf kleeft waar het de onderhavige materie betreft het bezwaar, dat deze procedures meer tijd vergen dan naar ons oordeel uit internationaal-politieke overwegingen gewenst is; de Regering moet in staat zijn, waar nodig evenals andere regeringen, terstond slagvaardig en adequaat op te treden als het gaat om uitvoering van internationale afspraken die dienen tot handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid en de bevordering der internationale rechtsorde. Dit ligt iets anders bij een systeem waarbij de Sanctiemaatregel terstond in werking treedt, maar is onderworpen aan goedkeuring achteraf. Wij menen het voorstel van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. aldus te moeten begrijpen dat zij het oog hebben op een stelsel waarbij de Regering verplicht is binnen een bepaalde (korte) termijn na de inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur een voorstel van wet tot vervanging daarvan te doen, met dien verstande, dat de algemene maatregel van bestuur zal vervallen als dat wetsvoorstel wordt ingetrokken of verworpen. Wij achten ook dit stelsel voor de materie van het onderhavige wetsontwerp ongewenst. In de eerste plaats zou dit leiden tot een nog grotere belasting van het wetgevend apparaat. In de tweede plaats zouden talloze problemen rijzen, indien bij de goedkeuringswet wijzigingen zouden worden aangebracht in de – inmiddels reeds in werking getreden – algemene maatregel van bestuur, (bij voorbeeld in verband met de vervolging van feiten die voor de inwerkingtreding van de goedkeuringswet strafbaar waren, en daarna niet meer). Om deze redenen hebben wij er dan ook van afgezien, een zelfde systeem voor te stellen als is voorgesteld in het Wetsontwerp Financiële Betrekkingen met het Buitenland.

Ten einde echter tegemoet te komen aan de vanuit de Kamer geuite bezwaren, hebben wij besloten bij nota van wijzigingen artikel 6 van het wetsontwerp aldus aan te vullen, dat een sanctiebesluit eerst twee maanden na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst in werking treedt. Dit geeft de Staten-Generaal desgewenst de gelegenheid te interveniëren.

Artikel 3. Handelingen getroffen door sancties

Door de leden van de P.v.d.A.-fractie is de wens te kennen gegeven om in de Sanctiewet een bepaling op te nemen overeenkomstig die welke in artikel 1, tweede lid, van de In- en uitvoerwet is vervat. In antwoord hierop moge erop worden gewezen dat de Sanctiewet, in tegenstelling tot de In- en uitvoerwet, geen concrete handelingen noemt die voorwerp kunnen uitmaken van een verbod. Artikel 3 volstaat met te bepalen dat de regels het goederenverkeer en de andere genoemde onderwerpen kunnen betreffen. Op grond hiervan heeft de Kroon de bevoegdheid om inzake de handelingen waarop een Sanctiebesluit in concreto betrekking heeft een ruime omschrijving te hanteren, als door de genoemde leden bedoeld. Voor een wijziging van het ontwerp welke dit mogelijk beoogt te maken zien wij dan ook geen aanleiding.

Ten aanzien van de door dezelfde leden gedane suggestie om aan artikel 3 van het ontwerp een nieuw derde lid toe te voegen dat de Regering ook in staat stelt eisen te stellen ten aanzien van de in het internationale verkeer gehanteerde documenten, moge er allereerst op worden gewezen dat hetgeen deze leden voor ogen staat zou kunnen worden verwezenlijkt door toepassing van het bij de Wet van 24 maart 1976 tot wijziging van de In- en uitvoerwet (Stb. 215) in laatstgenoemde wet opgenomen nieuwe artikel 2b.

Er zij overigens aan herinnerd, dat het stellen van eisen aan bewijsstukken betreffende de oorsprong van goederen een aangelegenheid is, die in het kader van de EEG wordt geregeld, zoals blijkt uit de Verordening 802/68 van 27 juni 1968 (Pb. EG.L.148). Voorts bevat de Overeenkomst tot vereenvoudiging en harmonisatie van douaneformaliteiten (Overeenkomst van Kyoto

van 18 mei 1973 (Trb. 1975, 92)) bepalingen ter zake (zie in dit verband Kamerstuk nr. 14 381). Voor het bevorderen dat aan de betrokken documenten, die in bovengenoemde regelingen reeds aan betrekkelijk ver gaande minimumeisen zijn gebonden, nog nadere eisen worden gesteld – hetgeen overigens in eerste instantie van de EEG zou dienen uit te gaan – zien wij geen aanleiding.

Met betrekking tot de beschouwingen van dezelfde leden inzake de verhouding tussen de Sanctiewet en de In- en uitvoerwet en de verantwoordelijkheid van de onderscheiden betrokken bewindslieden ter zake van een sanctiemaatregel moge het volgende worden opgemerkt. Indien gesteld wordt, dat de primaire verantwoordelijkheid binnen de overheid voor stringente naleving van economische sancties bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (en dat van Justitie) ligt, kan dit slechts in zoverre worden beaamd dat, in het kader van het buitenlandse politieke beleid, de Minister van Buitenlandse Zaken de bewindsman is die primair ervoor verantwoordelijkheid is dat door Nederland aangegane verplichtingen inderdaad worden nagekomen. Dit houdt o.m. in dat op deze Minister de taak rust om de nodige initiatieven te nemen tot het treffen van nationale maatregelen ter uitvoering van die verplichtingen. Voor de naleving daarvan ligt echter de eerste verantwoordelijkheid bij de in aanmerking komende vakdepartementen, in beginsel bij alle Ministers die het huidige wetsontwerp mede, naast de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, hebben ondertekend. Blijkens het gestelde op blz. 7 van de memorie van toelichting bestaat het voornemen om voor sanctiemaatregelen welke het goederenverkeer betreffen, voor zover mogelijk de In- en uitvoerwet te gebruiken. Ingevolge artikel 2, derde lid, van die wet zal de Minister van Economische Zaken dan als eerst verantwoordelijke bewindsman moeten worden aangemerkt, zulks uiteraard in het kader van het te voeren kabinetsbeleid in dezen.

Dat in dezen de doelmatigheid het gewenst doet zijn gebruik te maken van het onder de werking van de In- en uitvoerwet beschikbare instrumentarium, kan aldus nader worden verklaard, dat op het terrein van het goederenverkeer dit instrumentarium als het bij uitstek voor toepassing in aanmerking komende moet worden beschouwd en dat ook bij gebruikmaking van de Sanctiewet door middel van de op grond van die wet vast te stellen maatregelen en verdere uitvoeringsvoorschriften, een in wezen gelijk instrumentarium in het leven zou dienen te worden geroepen. Het moet ondoelmatig worden geacht en het zou een in feite onnodige en in bepaalde opzichten ook verwarring wekkende doublure betekenen, indien hiertoe werd overgegaan met voorbijzien van de mogelijkheden die de In- en uitvoerwet reeds biedt. In dit verband verdient het overigens opmerking, dat de In- en uitvoerwet – afgezien van de tegen Zuid-Rhodesië getroffen maatregelen – reeds lang voor het nemen van embargomaatregelen werd gebruikt en nog steeds wordt gebruikt, zulks met name op grond van het belang van de internationale rechtsorde; een voorbeeld hiervan is reeds in het vorige hoofdstuk aangeduid. Voorts moge worden gewezen op de bijzondere positie van de landbouwgoederen, met name die waarvoor een EEG-marktordering in het leven is geroepen, aan welke bijzondere positie ook bij de uitvoering van sanctiemaatregelen niet voorbij kan worden gegaan. Het bestaande instrumentarium van de In- en uitvoerwet is hier geheel op berekend.

Voor wat betreft de vraag betreffende de doelmatigheid van het optreden van het douane-apparaat en de bijzondere moeilijkheden welke zich bij het verrichten van de nodige controles in dezen voordoen, moge eraan worden herinnerd, dat hier in feite sprake is van een problematiek van meer algemeen karakter, die niet of nauwelijks verband houdt met de vraag van welk wettelijk instrumentarium gebruik wordt gemaakt. In alle gevallen immers zullen de controlerende diensten zich gesteld zien voor de moeilijkheden, zoals deze in het rapport van de Interdepartementale Commissie die het onderhavige ontwerp heeft voorbereid, in verband met de uitvoering van de tegen Zuid-Rhodesië getroffen maatregelen zijn geschetst. Een pasklare oplossing is hiervoor vooralsnog niet te geven. De controlebevoegdheden waarover

de douanediens ten reeds beskikken zyn op zich zelf niet ontoereikend, maar het zyn de massaliteit en de ondoorzichtigheid van het feitelijk gebeuren waarop de controles zich richten, die deze in bijzondere mate bemoeilijken, hoe ver de desbetreffende bevoegdheden ook reiken.

Ten aanzien van de driehoekshandel in Zuidrhodesische goederen zij nog opgemerkt, dat het hier om een terrein gaat dat ligt buiten dat waarop zich het functioneren van de op basis van de In- en uitvoerwet in het leven geroepen procedures afspeelt. Hier kan slechts sprake zyn van controles op financieel terrein, waartoe dan ook het door de hier aan het woord zijnde leden genoemde artikel van de Wet Financiële Betrekkingen met het Buitenland is voorgesteld. Dat dit artikel, wanneer de beide ontwerpen tot wet zyn verheven, in een andere verhouding komt te staan tot de Sanctiewet dan de In- en uitvoerwet, valt te verklaren uit het feit dat, zoals hierboven reeds is gesteld, de mogelijkheid om met behulp van de laatstgenoemde wet op het terrein van het goederenverkeer in het belang van de internationale rechtsorde uitvoering te geven aan besluiten van volkenrechtelijke organisaties of internationale afspraken een integrerend bestanddeel is van die wet. Bovendien zal in verband met de Wet Financiële Betrekkingen met het Buitenland niet gesproken kunnen worden van een veelomvattend en op een breed terrein voortdurend actief functionerend instrumentarium als dat van de In- en uitvoerwet.

Voor wat betreft de vraag over het reeds op grond van de aangepaste In- en uitvoerwet genomen zyn van een maatregel ten aanzien van Zuid-Rhodesië, moge worden opgemerkt dat een dergelijke maatregel in voorbereiding is.

De vraag van leden van de P.P.R.-fractie of het tweede lid van artikel 3 betekent, dat met name internationale economische boycotacties worden «ontkracht» door handhaving van hetgeen bepaald is in de In- en uitvoerwet, moge worden beantwoord met verwijzing naar de hierboven in antwoord op een desbetreffende beschouwing van leden van de fractie van de P.v.d.A. gegeven uiteenzetting over de betekenis van het instrumentarium van de In- en uitvoerwet, ook voor wat betreft de uitvoering ten aanzien van het goederenverkeer van internationale sanctie maatregelen en andere maatregelen in het belang van de internationale rechtsorde.

Artikel 4. Toelating en verblijf vreemdelingen

De tot de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. behorende leden hebben een nadere toelichting gevraagd over artikel 4. In de regeling die dit artikel bevat zyn enkele aspecten te onderscheiden. Het gaat steeds om vreemdelingen die onderdaan zyn van een land, waartegen sancties worden getroffen, of die met zo'n land anderszins een relatie hebben. Onderdaanschap alleen is niet voldoende, wat men reeds kan zien aan het geval Zuid-Rhodesië. Rechts heeft Zuid-Rhodesië immers geen onderdanen; de betrokkenen zyn onderdaan van het Verenigd Koninkrijk.

Het eerste aspect is dat aan de bedoelde vreemdelingen toegang en verblijf tot Nederland kan worden geweigerd. In de tweede plaats kunnen reeds verleende verblijfsvergunningen worden ingetrokken. In de derde plaats kunnen ook verleende vestigingsvergunningen worden ingetrokken.

Het eerste aspect is op zich zelf niet als bijzonder vergaand te karakteriseren. Dit onderdeel van de regeling komt erop neer dat een visum vereist wordt en dat zo'n visum niet, of slechts onder bijzondere voorwaarden, wordt verstrekt.

Het tweede aspect gaat verder, maar kan toch evenmin als uitzonderlijk worden gekenschetst. De regeling sluit logisch aan op de artikelen 12, onder c, en 21, onder d, van de Vreemdelingenwet.

Wel als betrekkelijk vergaand moet het derde aspect van de regeling worden beschouwd. Vestigingsvergunningen kunnen op grond van artikel 14 van de Vreemdelingenwet slechts onder uitzonderlijke omstandigheden worden ingetrokken. De voorgestelde regeling voegt hieraan een geheel nieuw element toe.

Opgemerkt moet in de eerste plaats worden dat artikel 4 van het wetsontwerp afhangt van artikel 2. Maatregelen op grond van artikel 4 kunnen derhalve slechts worden getroffen, voor zover dit voortvloeit uit internationale regelingen, als in artikel 2 bedoeld. Of in de toekomst internationale sanctiemaatregelen zullen worden afgekondigd voor het personenverkeer en welke inhoud deze zullen hebben is moeilijk te voorspellen. Het ligt echter wel in de rede te verwachten dat zulke maatregelen nooit een absoluut karakter zullen hebben, maar evenals thans de resoluties inzake Zuid-Rhodesië, bij voorbeeld uitzonderingen om humanitaire redenen zullen toestaan. Reeds om die reden zullen besluiten op grond van artikel 4 steeds geïndividualiseerd moeten worden toegepast. Zelfs indien eventuele internationale sanctiemaatregelen met betrekking tot het personenverkeer geen uitlaatklep voor bijzondere gevallen zouden bevatten, is een individuele toepassing geboden, omdat de nationale regeringen, die de maatregelen moeten uitvoeren, daarbij toch de rechten van de mens en de menselijkheid in het algemeen in het oog zullen moeten houden.

Wat meer in het bijzonder de intrekking van vestigingsvergunningen betreft kan hieraan nog het volgende worden toegevoegd. Een vestigingsvergunning wordt doorgaans slechts verleend aan personen die gedurende een tijd van tenminste 5 jaren hun hoofdverblijf in Nederland hebben gehad. Indien dergelijke personen onderdaan zijn van, of anderszins een band hebben met een land waartegen internationale sanctiemaatregelen worden getroffen, kunnen zij hun oorspronkelijke nationaliteit opgeven, bij voorbeeld door naturalisatie tot Nederlander aan te vragen. Juist een verblijf van tenminste 5 jaren in Nederland zal een reden kunnen zijn om zo'n verzoek in te willigen (vgl. artikel 3, vijfde lid onder 2°, in de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap). Nogmaals verwijzend naar het voorbeeld Zuid-Rhodesië kunnen wij de juridische situatie, aan de hand van artikel 4 van het wetsontwerp, als volgt concretiseren. Een uit Zuid-Rhodesië afkomstig persoon, die een vestigingsvergunning in Nederland heeft is onderdaan van het Verenigd Koninkrijk en hij is niet in Zuid-Rhodesië gevestigd. Wel zou hij in het bezit kunnen zijn van Zuidrhodesische reisdocumenten, maar daarvan zou hij, gezien zijn Britse staatsburgerschap, kunnen afzien. Zouden sanctiemaatregelen getroffen worden met betrekking tot vestiging in andere landen van personen die als «Zuidrhodesiër» moeten worden beschouwd, dan zouden derhalve vestigingsvergunningen van uit dat gebied afkomstige personen toch niet per se behoeven te worden ingetrokken.

Uiteraard is het wel denkbaar dat personen als hier bedoeld op grond van hun persoonlijke overtuiging hun band met het door sanctiemaatregelen getroffen land, tot uitdrukking komend in het staatsburgerschap van dat land of in door de autoriteiten van dat land afgegeven documenten, willen behouden. Onder omstandigheden zou dat tot intrekking van een vestigingsvergunning kunnen leiden.

Artikel 5. Raadpleging bedrijfsorganisaties

De door de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. gesignaleerde formulering van artikel 5, lid 2, is analoog aan de formulering welke werd gekozen voor de uitzonderingsclausule zoals vervat in artikel 2, lid 5, van de In- en uitvoerwet. De opzet van een kaderwet leent zich niet om deze bepaling te specificeren. Zij is overigens geenszins bedoeld om ten aanzien van adviesaanvragen een restrictief beleid te volgen.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de P.P.R.-fractie wie als belanghebbenden in de zin van artikel 5 aangemerkt kunnen worden, zij opgemerkt dat onze gedachten in eerste instantie uitgaan naar diegenen die door een bepaald besluit direct in hun belangen geschaad zouden kunnen worden. Zoals reeds in de memorie van toelichting werd gesteld ware hier bij voorbeeld te denken aan de Koninklijke Nederlandse Redersvereniging en de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen indien het gaat om regels met betrekking tot de scheep- of luchtvaart. Daarnaast zal steeds van geval tot geval be-

zien kunnen worden welke andere organisatie c.q. organisaties als belanghebbend kunnen worden aangemerkt. Een en ander sluit uiteraard niet uit dat ook andere dan de direct belanghebbenden hun stem kunnen doen horen.

Artikel 6. Termijn van sanctiebesluiten

Het bezwaar der fracties van K.V.P., .AR.P. en C.H.U. dat een spanning zou kunnen bestaan tussen politieke afspraken van korte duur en de mogelijkheid om voor drie jaar sanctiebesluiten te treffen, lijkt ons niet een doorslaggevende reden om de voorgestelde termijn, behoudens uitzonderingen te verkorten. Aangezien, zoals in het hoofdstuk Algemeen is betoogd, de nieuwe Sanctiewet geen wettelijke basis zou bieden voor eenzijdige acties door Nederland, zo nadat de termijn van de afspraak op grond waarvan een Sanctiebesluit zou zijn genomen verstreken zou zijn, dit besluit moeten worden ingetrokken. In de mogelijkheid van intrekking is in het wetsontwerp voorzien.

De zinsnede «tenzij bij nadere wet anders wordt bepaald», waarover van andere zijde verduidelijking is gevraagd, is ontleend aan artikel 2, lid 8, van de In- en uitvoerwet. Zij betekent dat bij het aflopen van de termijn van een Sanctiebesluit, indien het op grond van internationale besluiten, aanbevelingen of afspraken gewenst is dat de maatregel voortduurt, daartoe bij wet tijdig een nadere voorziening moet worden getroffen. Zo is de werkingsduur van het op de In- en uitvoerwet gebaseerde sanctiebesluit met betrekking tot Zuid-Rhodesië (In- en uitvoerbesluit Zuid-Rhodesië 1966 (Stb. 289)) bij de wet reeds drie maal met drie jaren verlengd.

Ten aanzien van de suggestie omtrent de mogelijkheid dat de Regering enkele maanden voor het vervallen van een Sanctiebesluit een nieuwe algemene maatregel van bestuur zou vaststellen van dezelfde of iets gewijzigde inhoud, kan worden opgemerkt dat een dergelijke handelswijze duidelijk in strijd geacht moet worden met de bedoeling van de wet. Er mag dan ook op worden vertrouwd dat de Regering daartoe niet zal overgaan.

Artikel 9. Vrijstelling en ontheffing

De aard van de mogelijke vrijstellingen en ontheffingen is bovenal afhankelijk van de beperkingen die het betrokken besluit of de betrokken internationale afspraak, waarbij tot de sanctiemaatregel is besloten, zelf stelt. Zo zullen, zoals ook in de zaak Zuid-Rhodesië het geval is, bepaalde uitzonderingen kunnen gelden welke op humanitaire gronden wenselijk zijn. Vrijstellingen van algemene aard zouden eveneens nodig kunnen zijn ter verwezenlijking van de verplichting tot vrije circulatie van goederen welke zich in het vrije verkeer van de EEG bevinden. Ten slotte zou vrijstelling of ontheffing om billijkheidsredenen noodzakelijk kunnen blijken. In dit verband zij herinnerd aan het gestelde in het hoofdstuk De gevolgen voor het bedrijfsleven.

Artikel 10. Controle op naleving

De door de leden van de fractie van de P.v.d.A. genoemde ambtelijke stuurgroep werd reeds op 28 januari 1976 bij ministeriële beschikking ingesteld. Deze stuurgroep is belast met:

- a. het overleg met betrekking tot de uitvoering van de regelingen betreffende het goederen- en handelsverkeer met Zuid-Rhodesië;
- b. de voorbereiding van de te geven voorlichting aan de diensten welke betrokken zijn bij de uitvoering van de onder a bedoelde regelingen en aan de opsporingsdiensten;

c. de coördinatie van het onderzoek van de tegen Nederland gerichte klachten betreffende niet-nakoming van de VN-sanctiemaatregelen.

De leden van de S.G.P.-fractie signaleren terecht het probleem van de kwaliteit van de in andere landen gevoerde administraties, waardoor de controle op de naleving van sancties bemoeilijkt wordt. Mede om deze reden zal het in de praktijk niet altijd mogelijk zijn, hoe goed het eigen controle-apparaat ook functioneert, een waterdichte garantie te verschaffen dat geen inbreuken plaatsvinden op de sanctiemaatregelen.

Artikel 14

Ten aanzien van de vraag waarom het onderhavige wetsontwerp geen rijkswet moet zijn, diene dat krachtens het Statuut van het Koninkrijk het deelnemen aan de internationale besluitvorming tot het nemen van sancties een rijksaangelegenheid is; de nationale uitvoering van deze internationale besluiten echter valt onder de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke rijksdelen.

Wat betreft de plaats van de Wet Betalingsverkeer Zuid-Rhodesië na het van kracht worden van de Sanctiewet, zij opgemerkt dat indien op grond van de Sanctiewet het betalingsverkeer met Zuid-Rhodesië in een algemene maatregel van bestuur is geregeld, de Kroon gebruik kan maken van de in artikel 3 van eerstgenoemde wet gegeven machtiging om deze wet te doen vervallen op een door de Kroon te bepalen tijdstip.

Ondertekening van de wet

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U., door welke motieven de volgorde van ondertekening van het onderhavige wetsontwerp was bepaald, diene dat bij het vaststellen van deze volgorde de «Aanwijzingen inzake de Wetgevingstechniek» zoals vastgesteld op 13 september 1972 door de Minister-President zijn gevolgd. Hierin wordt gesteld dat als eerste ondergetekende zal optreden de bewindsman die het meest betrokken is bij het betreffende wetsontwerp, terwijl de volgorde van ondertekening door de overige bewindslieden dezelfde zal zijn als die welke wordt aangehouden bij de indeling van de verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting.

De Minister van Buitenlandse Zaken werd niet bij de ondertekenaars opgenomen aangezien de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, dr. Kooijmans, wat betreft de aangelegenheden die op het gebied van het Ministerie van Buitenlandse Zaken liggen, in het bijzonder belast is met alle zaken betreffende de Verenigde Naties en gouvernementele en niet-gouvernementele wereldorganisaties. De materie welke in het onderhavige wetsontwerp geregeld wordt, valt onder deze taak.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
P. H. Kooijmans

De Minister van Justitie,
A.A.M. van Agt

De Minister van Financiën,
W.F. Duisenberg

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T.E. Westerterp

De Minister van Economische Zaken,
R.F.M. Lubbers

De Minister van Landbouw en Visserij,
A.P.J.M.M. van der Stee