

Gezamenlijke reactie (koepel)organisaties op de brief van de Minister van J&V van 14 maart jl. naar aanleiding van het eerste deel van de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de antwoorden van de minister in zijn brief aan de Tweede Kamer van 14 maart jl. naar aanleiding van het eerste deel van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (hierna: Wtmo). Hierbij geven wij, samen met een brede groep van maatschappelijke koepelorganisaties, onze reactie op deze brief.

Fundamentele bezwaren tegen het wetsvoorstel onbeantwoord

De voorgestelde maatregelen in de Wtmo kunnen leiden tot ongerechtvaardigde beperkingen van het recht op vrijheid van vereniging en staan op gespannen voet met andere fundamentele rechten van maatschappelijke organisaties. In een democratische rechtsstaat is het immers van cruciaal belang dat er ruimte is voor maatschappelijke organisaties die mensen en belangen een stem geven.

Wij citeren uit de brief van 10 maart jl. van het College voor de Rechten van de Mens: “De voorgestelde wetgeving introduceert echter vergaande administratieve verplichtingen voor verenigingen alsmede vergaande nieuwe (handhavings-)bevoegdheden voor burgemeesters en het Openbaar Ministerie. Deze voorgestelde maatregelen kunnen leiden tot ongerechtvaardigde beperkingen van het recht op vrijheid van vereniging en andere fundamentele rechten, zoals gegarandeerd in de Grondwet en mensenrechtenverdragen. Hierdoor ontstaat het risico dat de wet niet het beoogde doel bereikt, maar juist op gespannen voet staat met rechtsstatelijkheid”.

De minister gaat in zijn brief niet of onvoldoende in op deze fundamentele bezwaren.

Wij zijn van mening dat dit wetsvoorstel opnieuw moet worden getoetst door de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: AARvS) en daarna moet worden voorgelegd aan de tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing. Dit is noodzakelijk vanwege de ingrijpende wijzigingen die zijn aangebracht zoals de introductie van het nieuwe stakingsbevel (zie een nadere uitwerking op bladzijde 4) en omdat de grondrechten van maatschappelijke organisaties in het geding zijn. Alleen op deze wijze kan zorgvuldig worden beoordeeld of het wetsvoorstel in overeenstemming is met onze constitutionele rechtsorde en de daarin verankerde grondrechten.

Aanvullende kanttekeningen bij de antwoorden van de minister en amendementen

1. Onevenredige toename regeldruk

Wij constateren dat de minister onze zorgen deelt over de onevenredige toename van de regeldruk en administratieve lasten door dit wetsvoorstel. De minister stelt in zijn brief voorop dat niet is beoogd om door middel van de Wtmo nieuwe registratie- of administratieplichten voor maatschappelijke of andere organisaties in te voeren om donaties bij te houden.

Het gaat volgens de minister om donatiegegevens waarover de organisatie reeds op grond van bestaande wetgeving of uit anderen hoofde beschikt. De minister geeft aan dat de bestaande bankafschriften voldoen en dat maatschappelijke organisaties niet extra gegevens hoeven op te vragen, wat zij nu bewaren is ‘voldoende’. Bij een informatieverzoek moet de maatschappelijke organisatie de reeds bijgehouden gegevens bundelen en opsturen.

Deze antwoorden van de minister en de voorliggende amendementen (de minister acht een drempelwaarde van 15.000 euro goed voorstelbaar/verdedigbaar) kunnen een deel van de regel- en lastendruk wegnemen, maar in het belang van de rechtszekerheid vinden wij het noodzakelijk dat het wetsvoorstel in overeenstemming wordt gebracht met de intentie en antwoorden van de minister.

***Conclusie:** Naast een drempelwaarde (amendement van Dijk 15.000 euro) moet er duidelijk in het wetsvoorstel worden aangegeven welke gegevens maatschappelijke organisaties moeten bewaren en eventueel aanleveren.*

De sancties bij het niet voldoen aan een informatieverzoek zijn zwaar. Het oprekken van de huidige

termijn van 10 werkdagen naar 4 weken (amendement Bikker en Mutluer) vinden wij noodzakelijk. In het wetsvoorstel dient te worden opgenomen in artikel 1 lid 1 onderdeel c dat uitgezonderd zijn van de definitie 'bijdrage in natura' (a) persoonlijke arbeid en (b) activiteiten van leden. De deponeringsplicht van balans en staat van baten en lasten voor alle stichtingen vinden wij niet proportioneel zolang niet is aangetoond dat die verplichting redelijkerwijs bijdraagt aan het doel van het wetsvoorstel.

2. Informatieverzoek door burgemeester past niet bij diens rol

De minister stelt dat de burgemeester een centrale rol heeft in de doelstelling van de Wtmo. Wij vinden dat deze rol de burgemeester niet past. Burgemeesters krijgen een discretionaire bevoegdheid om informatie op te vragen bij maatschappelijke organisaties indien de activiteiten van deze organisatie een (potentiële) bedreiging vormen voor de 'openbare orde'. Terwijl het doel van het wetsvoorstel is om activiteiten aan te pakken die 'erop gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat of het openbaar gezag te ondermijnen of zulks klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen', zijn de bevoegdheden van de burgemeester gerelateerd aan de 'openbare orde'. Dit is een verwant, maar ander begrip. Het mandaat van burgemeesters in dit opzicht is gebaseerd op onmiddellijke bedreigingen van de openbare orde, die snel optreden vereisen. Zoals ook Karsten en Geuskens betogen in Het Nederlands Juristenblad, denken wij niet dat de doelstellingen van de Wtmo een dergelijke snelle reactie vereisen en of de informatieverzoeken kunnen worden beschouwd als handhavinginstrumenten om snel te kunnen optreden. In de voorbeelden die de minister geeft bij de beantwoording van vraag 44 worden zorgen genoemd ten aanzien van de democratische rechtsstaat: het wordt niet voldoende duidelijk waarom handelen ten aanzien van de openbare orde nodig is. Nu duidelijke criteria ontbreken, kan de beslissing van de burgemeester om informatie op te vragen politiek gemotiveerd zijn.

Conclusie: De bevoegdheid tot het verzoek om informatie moet niet bij de burgemeester maar bij het Openbaar Ministerie liggen.

Als er al wordt gekozen voor de bevoegdheid van de burgermeester tot het doen van een informatieverzoek dan zou de burgemeester na overleg met het OM (amendement Mutluer) alleen gemotiveerd moeten kunnen afwijken van het advies van het OM. Gelet op de verantwoording die de burgemeester moet afleggen aan de gemeenteraad is een schriftelijke procedure voorwaarde.

3. Stakingsbevel niet noodzakelijk en creëert rechtsonzekerheid

Ten aanzien van het stakingsbevel stelt de minister dat de maatregelen voldoende voorzienbaar zijn. Hij schrijft: "Weliswaar is de norm ondermijning een (gedeeltelijk) open norm, maar deze wordt in de toelichting en in de jurisprudentie (onder meer uitspraken die in het kader van toepassing van artikel 2:20 BW, het verbieden van organisaties zijn gegeven) nader ingevuld. Dat mag volgens het EHRM". Wij hebben juridisch advies ingewonnen bij Advocatenkantoor Stibbe ten aanzien van de vraag naar noodzakelijkheid en voorzienbaarheid van het stakingsbevel. Mede op basis hiervan maken wij de navolgende kanttekeningen.

- a. *Niet duidelijk is waarom het stakingsbevel noodzakelijk zou zijn en bestaande bevoegdheden niet al voldoende soelaas zouden bieden.*

Op dit moment ontbreekt een grondige analyse over de vraag of de bestaande wettelijke bevoegdheden niet al voldoende soelaas bieden om de activiteiten die het stakingsbevel in de Wtmo wil aanpakken, effectief te bestrijden. Er blijft onduidelijkheid bestaan over de noodzaak van deze nieuwe bevoegdheid, en deze moet eerst worden opgehelderd voordat een nieuw ingrijpend instrument wordt ingevoerd.

Bij deze analyse moet worden overwogen en door de wetgever uiteengezet waarom het huidige instrumentarium niet voldoende is gebleken. Denk daarbij aan artikel 2:20 BW, waaraan door de regering ook veel wordt gerefereerd, maar ook aan andere bestuursrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden. Zoals de bestuursrechtelijke bevoegdheid van artikel 172 van de Gemeentewet, en de Wet Bibob, maar ook de strafrechtelijke mogelijkheden, zoals het vervolgen van personen die strafbare feiten uitlokken door giften (artikel 47 Sr) en misdrijven

tegen de openbare orde (artikel 131 e.v. Sr).

- b. Er dient extra aanscherping en verduidelijking plaats te vinden van het criterium “ondermijning van de democratische rechtstaat of het openbaar gezag” en welke “activiteiten” onder het stakingsbevel zouden kunnen vallen.

Het criterium in het stakingsbevel van (klaarblijkelijk dreigende) ondermijning van de democratische rechtstaat of het openbaar gezag is een open norm. Hoewel begrijpelijk is dat wordt gekozen voor een (gedeeltelijk) open norm, is het in het kader van voorzienbaarheid voor maatschappelijke organisaties en gevaar voor misbruik als er een antidemocratische regering aan de macht zou komen wenselijk als de invulling van dit criterium meer wordt verduidelijkt, liefst in de wettekst. Een minder sterk alternatief daarvoor is het noemen van meer concrete voorbeelden van activiteiten die onder dit criterium vallen in de toelichting bij het voorstel, en duidelijk maken wat het onderscheid is (voor zover dat is beoogd) met het criterium van artikel 2:20 BW De jurisprudentie ten aanzien van artikel 2:20 BW richt zich met name op criminele motorclubs; bovendien spreekt de Wtmo over “ondermijning”, terwijl het in artikel 2:20 BW gaat over “ontwrichting”. In de nota van wijziging en de schriftelijke beantwoording van Kamervragen wordt aangegeven dat voor de invulling van de norm ‘ondermijning’ kan worden gekeken naar rechtspraak in het kader van artikel 2:20 BW, maar het is niet duidelijk of (en zo ja welke) situaties denkbaar zijn die niet binnen de reikwijdte van artikel 2:20 BW vallen, maar wel binnen de reikwijdte van het nu voorgestelde stakingsbevel.

Het voorgestelde stakingsbevel in artikel 4a van het wetsvoorstel specificereert niet wat voor soort activiteiten de rechter kan staken. Om zowel het OM als de bevoegde rechter hiervoor meer handvatten te geven en om duidelijk te maken dat gedragingen die bescherming moeten blijven genieten onder grondwettelijke vrijheden (zoals vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst, of vrijheid van vereniging) niet onder het stakingsbevel dienen te vallen, verdient het aanbeveling om nader te verduidelijken in de tekst van artikel 4a of de toelichting daarbij welke activiteiten de rechter kan bevelen te staken en welke niet.

- c. Indien het stakingsbevel wel in het wetsvoorstel blijft, stellen wij de volgende aanvullende waarborgen voor om de rechtsbescherming en -positie van maatschappelijke organisaties te versterken.

- I. Wettelijke motiveringsvereisten verzoekschrift OM: stel een wettelijke eis dat het verzoek tot een stakingsbevel voorzien moet zijn van een uitvoerige motivering, waarin duidelijk wordt gemaakt op welke specifieke feiten en omstandigheden het beroep op ondermijning is gebaseerd.
- II. Rechterlijke toetsing: leg wettelijk vast dat de rechter bij het beoordelen van het verzoek tot een stakingsbevel een strikte toets moet aanleggen, waarbij de noodzaak en proportionaliteit van het bevel centraal staan. Neem expliciet een proportionaliteitseis op in de wet, waarbij de rechter moet afwegen of het stakingsbevel in redelijke verhouding staat tot de vermeende ondermijnende activiteiten, waarbij het stakingsbevel geen onrechtmatige inbreuk mag maken op grondrechten.
- III. Duur stakingsbevel: beperk de duur van het stakingsbevel tot maximaal één jaar (i.p.v. twee jaar), met de mogelijkheid tot een verlenging na hernieuwde rechterlijke toetsing.
- IV. Publicatie van richtsnoeren: laat het Openbaar Ministerie algemene richtsnoeren opstellen en publiceren over de toepassing van artikel 4a, zodat maatschappelijke organisaties beter weten waar ze aan toe zijn.

Noodzaak toets AARvS en Tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing

Specifiek m.b.t. het stakingsbevel is het ook van belang dat er een (nadere) toets door beide gremia

plaatsvindt. Hieronder lichten wij dat toe.

Het wetsvoorstel dient opnieuw te worden voorgelegd aan de AARvS vanwege ingrijpende wijzigingen onder meer door de introductie van het nieuwe stakingsbevel. Volgens artikel 4, lid 2, onder a.3° van het Reglement van orde voor de ministerraad en Aanwijzing 7.15, lid 2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, is hernieuwde raadpleging vereist bij dergelijke ingrijpende wijzigingen.

De AARvS heeft eerder geadviseerd over de conceptnota van wijziging, waarin het stakingsbevel niet centraal stond maar de vervallenverklaring. Het stakingsbevel is een wezenlijke verandering met bredere en verdergaande gevolgen, aangezien deze alle activiteiten van een maatschappelijke organisatie kan treffen, in plaats van enkel goederen of donaties. Bovendien heeft de AARvS zich in haar eerdere advies vooral gericht op het eigendomsrecht (artikel 1 EP EVRM) in relatie tot de vervallenverklaring. Het stakingsbevel raakt echter ook andere grondrechten zoals de verenigingsvrijheid, vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.

Het wetsvoorstel dient daarna te worden voorgelegd aan de tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing. Wij vrezen onder meer dat het voorgestelde stakingsbevel een ernstige inbreuk kan maken op fundamentele grondrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting, vereniging, vergadering en godsdienst. In de toelichting bij de Nota van Wijziging wordt erkend dat het voorgestelde artikel 4a deze grondrechten kan raken. De voorgestelde maatregel zou kunnen leiden tot beperkingen die verder gaan dan noodzakelijk in een democratische samenleving. Gezien de potentieel verre gaande gevolgen van deze bevoegdheid en de mogelijke schending van grondrechten, achten wij een grondige grondrechtelijke toetsing onontbeerlijk. De commissie grondrechten en constitutionele toetsing is ingesteld met als doel de Kamer te adviseren over wetsvoorstellen die grondrechtelijke en constitutionele aspecten bevatten. De commissie kan beoordelen of het wetsvoorstel in overeenstemming is met onze constitutionele rechtsorde en de daarin verankerde grondrechten.

Namens onderstaande organisaties,

Goede Doelen Nederland
FIN
NOC*NSF
Vereniging NOV
European Center for Not-for-Profit Law
Human Security Collective
Mensen met een Missie
Netherlands Helsinki Committee
WO=MEN Dutch Gender Platform
PARTOS
Partin
Breed Mensenrechten Overleg (BMO)