

Inbreng internetconsultatie Nota van Wijziging Wetsvoorstel Transparantie Maatschappelijke Organisaties

Nederlandse moslims en hun organisaties onderschrijven het belang van het beschermen van de democratische rechtstaat tegen ondermijnende activiteiten. Daarom hebben zij met de minister van SZW gesprekken gevoerd over het scheppen van waarborgen tegen antirechtstatelijke aanvaarding en besteding van donaties. Daarbij waren wat de organisaties betreft de volgende twee randvoorwaarden van toepassing:

- Elk regime dat wordt ingevoerd moet voldoen aan het non-discriminatie beginsel als kernwaarde van de democratische rechtstaat. Dat betekent dat het niet alleen betrekking mag hebben op religieuze organisaties, maar zich ook moet uitstrekken tot alle andere maatschappelijke organisaties; en dat het niet alleen mag zien op religieuze organisaties van één bepaalde denominatie, maar alle richtingen zou moeten betreffen.
- Om vrijwilligersorganisaties niet te zwaar te belasten moet het regime voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel en mag het niet leiden tot evenredige bestuurslasten en te zwaar opgetuigde toezichtconstructies.

Als wij het in de Nota van Wijziging opgenomen mechanisme toetsen aan deze randvoorwaarden vallen enkele positieve elementen op. In de eerste plaats is de handhaving opgedragen aan het OM in privaatrechtelijke gedaante en de rechter, waardoor de rechtsstatelijkheid tot op grote hoogte gewaarborgd is. Bovendien ligt in dit voorstel niet meer de nadruk op de herkomst van de inkomsten of de intentie van degene die ze ter beschikking heeft gesteld, maar op het gedrag van de organisatie die over de middelen beschikt en dat past goed in het Nederlandse rechtstelsel. Daarnaast is het mechanisme van toepassing op een groot aantal maatschappelijke organisaties en niet uitsluitend op religieuze verbanden.

Maar het voorgestelde mechanisme vertoont ook een aantal belangrijke tekortkomingen.

In de eerste plaats wordt in de berichtgeving de indruk gewekt dat deze constructie vooral of uitsluitend van toepassing zal zijn op moskeeën en islamitische organisaties. Naar onze mening heeft de minister onvoldoende gedaan om deze indruk te vermijden of weg te nemen.

Sterker nog, door in de stukken voorturend naar de uitkomsten van POCOB te verwijzen draagt de minister bij aan deze beeldvorming. Een aantal islamitische organisaties heeft er voorafgaand aan POCOB bij brief op gewezen dat het uitsluitend instellen van een onderzoek naar de financiering van moskeeën en islamitische organisaties discriminatoir is en indruist tegen het gelijkheidsbeginsel en de godsdienstvrijheid als kernwaarden van de democratische rechtstaat. De Tweede Kamer heeft dat bezwaar genegeerd. Vervolgens hebben enkele personen die waren opgeroepen om ten overstaan van POCOB te verklaren bezwaar gemaakt tegen het feit dat sommige genodigden werden ingezet als getuigen à charge en anderen als verdachten, waardoor de gevolgde procedure en de uitkomsten daarvan niet betrouwbaar waren. Ook deze bezwaren zijn door de Tweede Kamer veronachtzaamd.

Nu voert de minister de uitkomsten van POCOB aan als dragende motivering van de voorgestelde constructie. Door uitsluitend te verwijzen naar de uitkomsten van een onderzoek dat ten onrechte beperkt was tot islamitische organisaties en daardoor de schijn te wekken dat alleen deze organisaties in de fout zouden kunnen gaan, wordt in de toelichting gediscrimineerd op basis van religie. Uiteraard is dit niet toelaatbaar in een wetsvoorstel dat juist beoogt de democratische rechtsorde te beschermen en daarom moeten deze passages

worden aangepast. Aangezien dit type discriminatie zich op dit terrein telkens weer voordoet, dienen ook waarborgen te worden getroffen die een discriminatoire toepassing zullen voorkomen.

In de tweede plaats wordt het privaatrechtelijke taakgebied van het OM, dat zoals de toelichting op de Nota van Wijziging ook aangeeft regeling heeft gevonden in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, in het voorstel uitgebreid. Volgens de normen die gelden ten aanzien van het wetgevingsbeleid zou het voorstel dan ook moeten strekken tot wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, omdat het betrekking heeft op het functioneren van het OM in privaatrechtelijke gedaante, en niet moeten worden opgenomen in een specifieke wet.

Door deze bijzondere werkwijze te kiezen en de algemene regels van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek te omzeilen, wordt het gebruik van de term 'rechtspersoon' in art. 2:20, lid 1 BW bewust vermeden en vervangen door 'maatschappelijke organisaties'. Door deze omweg te kiezen zondert de minister politieke partijen, die wel vallen onder de rechtspersonen bedoeld in art. 2:20, lid 1 BW, maar niet onder 'maatschappelijke organisaties' zoals bedoeld in het voorstel, van de werking van dit mechanisme uit. Dat is het derde bezwaar dat wij maken tegen het onderhavige voorstel. Er is geen enkele rechtvaardiging om politieke partijen buiten schot te laten. Door vast te houden aan het begrip 'rechtspersoon' en politieke partijen eveneens voorwerp te laten zijn van deze regeling wordt tegemoetgekomen aan een groeiende maatschappelijke onvrede over het feit dat de politiek voortdurend regels afluft op Nederlandse burgers, maar zich daar zelf niet aan onderwerpt. Door het voorgestelde mechanisme op te nemen in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek wordt het bestaande regime ten aanzien van de financiën van politieke partijen op een verantwoord wijze aangevuld.

Het vierde bezwaar is dat de minister, door het voorgestelde mechanisme niet op te nemen in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, maar in een specifieke regeling, de in art 2:20 BW gehanteerde toetsingsmaatstaf omzeilt, te weten 'in strijd met de openbare orde'. Zoals blijkt uit de wetsgeschiedenis is bij het opnemen van dit criterium aansluiting gezocht bij de gelijkkluidende terminologie in art. 8 Grondwet. Die aansluiting bij art. 8 Grondwet brengt tot uitdrukking dat de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van vereniging een grondbeginsel van de democratische rechtsstaat is en dat de maatstaf 'in strijd met de openbare orde' dan ook restrictief moeten worden uitgelegd. In plaats daarvan wijkt de minister in het voorstel uit naar het 'ondermijnen van de Nederlandse rechtsstaat', waarbij hij verwijst naar het voorstel tot opnemng van een nieuwe bepaling in de Grondwet, dat in eerste lezing is aanvaard, te weten "De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtstaat". Nog daargelaten dat deze bepaling nog niet geldt, en dus niet kan dienen als grondslag van wetgeving, zal deze een preambulair karakter hebben. Dat betekent dat zij zich als beginselverklaring zal onderscheiden van alle andere bepalingen in de Grondwet, die allen een normatief karakter hebben. Zo'n beginselverklaring kan niet dienen om de normatieve bepalingen in de Grondwet, waaronder art. 8, opzij te zetten of te negeren.

In de vijfde plaats wordt het nieuwe handhavinginstrument toegevoegd aan het instrumentarium dat al in het oorspronkelijke wetsvoorstel was opgenomen te weten de bevoegdheid van de burgemeester om bij een organisatie die de openbare orde verstoort informatie opvragen over buitenlandse giften. Deze constructie is op zichzelf al kunstmatig: wat nu als een organisatie beoogt de democratische rechtsorde te verstoren maar wel zo slim is om onder de radar te blijven? Bovendien wordt hierdoor een onderscheid gehandhaafd tussen donaties uit binnen- en buitenland terwijl de Nota van Wijziging dat onderscheid op grond van een overtuigende motivering laat vallen. Tenslotte maakt het handhaven van dit reeds voorziene instrument het wetsvoorstel tot een onevenredige opstapeling van

ongelijksoortige instrumenten die bovendien ook nog eens met elkaar zullen gaan interfereren. Daarom zou de controlebevoegdheid van de burgemeester moeten worden geschrapt ten gunste van de invoering van het nieuwe mechanisme.

In de zesde plaats is in het voorstel een bevoegdheid opgenomen voor de burgemeester om de door hem opgevraagde informatie over de financiën van een organisatie te delen met het OM. Uit de formulering van de bepaling wordt niet duidelijk of bedoeld is om de burgemeester hiermee een bevoegdheid te geven om actief zijn vermoedens met het OM te delen om op die manier een onderzoek van het OM op gang te brengen. Als dat de bedoeling zou zijn, zouden de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de openbare orde en die van het OM op het gebied van het privaatrecht door elkaar gaan lopen en dat is juridisch gezien onzuiver.

In de zevende plaats is de nieuwe constructie opgetuigd met allerlei gecompliceerde en onnodige voorzieningen, die zullen leiden tot een onwerkbaar en onhandhaafbaar stelsel. In feite wordt de rechter in dit voorstel tot bewindvoerder van de betrokken organisatie gemaakt en dat past niet in de rechterlijke taakuitoefening. Organisaties die middelen voor antirechtsstatelijke doeleinden wensen in te zetten moeten kunnen worden getroffen door een verbeurdverklaring van die middelen en daarmee kan worden volstaan. Dat het OM hun reilen en zeilen daarna met aandacht zal volgen vormt een voldoende waarborg tegen herhaling. Op grond van het bovenstaande stellen wij voor om het in de Nota van Wijziging voorgestelde mechanisme te vervangen door een verbeurdverklaring. Als bijlage is een daartoe strekkend conceptvoorstel tot wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek bijgevoegd.

Op grond van het bovenstaande komen wij tot de conclusie dat wij zouden kunnen instemmen met het door de minister voorgestelde mechanisme als daarbij aan de volgende voorwaarden wordt voldaan.

- De Nota van Wijziging wordt ingediend als een wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, zodat het ziet op alle rechtspersonen, politieke partijen daaronder begrepen, en de openbare orde als toetsingsmaatstaf dient.
- Het voorgestelde mechanisme wordt teruggebracht tot een heldere, toepasbare en handhaafbare verbeurdverklaring. Een conceptvoorstel is als bijlage toegevoegd.
- De bevoegdheid van de burgemeester om bij organisaties financiële informatie op te vragen, die is voorzien in het oorspronkelijke wetsvoorstel, komt te vervallen. Bovendien dient geen rol te worden weggelegd voor de burgemeester als tipgever voor het OM.
- Alle verwijzingen naar POCOB komen te vervallen en worden in het verkeer met de Staten-Generaal vermeden.
- In het kader van een voorhangprocedure wordt aan de Kamers een conceptrichtlijn van het OM aangeboden over de wijze waarop deze van de nieuwe bevoegdheid gebruik zal gaan maken, zodat deze niet op discriminatoire wijze zal worden toegepast. Deze voorwaarde wordt niet ingegeven door wantrouwen jegens het OM maar door de schijn van discriminatie die door het kerndepartement is gewekt.
- In het wetsvoorstel wordt een bepaling opgenomen die het OM verplicht in zijn Jaarbericht uiteen te zetten in hoeveel zaken een onderzoek is ingesteld naar het mogelijk inzetten van de bevoegdheid van de verbeurdverklaring, telkens met een

korte aanduiding van de achtergrond of denominatie van de betrokken organisatie, uiteraard zonder de anonimiteit prijs te geven.

Bijlage: conceptvoorstel tot invoering van een verbeurdverklaring

Burgerlijk Wetboek

Boek 2 Rechtspersonen

Titel 1 Algemene Bepalingen

Art 2:20a:

Vermogensbestanddelen van een rechtspersoon worden door de rechtbank op verzoek van het openbaar ministerie verbeurd verklaard voor zover zij zijn verkregen of worden aangewend voor een doel dat in strijd is met de openbare orde.