

Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft: *Niets te verbergen, maar wel te beschermen: het recht op vereniging en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Waarom het wetsvoorstel Transparantie Maatschappelijke organisaties deze grondrechten schendt en daarom ingetrokken moet worden.*

Den Haag, 22 februari 2019,

Geachte heer Dekker,

De regering heeft het voornemen een nieuwe wet voor besluitvorming aan te bieden aan het parlement. Deze wet heeft tot doel de 'transparantie' van maatschappelijke organisaties te bevorderen. Deze concept-wet kent nogal wat gebreken die het recht op vereniging enerzijds, en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer fundamenteel raken. Daarom maken onderstaande maatschappelijke organisaties gebruik van deze internetconsultatie waarin we beargumenteren waarom we de voorgestelde wetgeving afwijzen. Wij hopen op een vruchtbaar debat over onze bezwaren, en zien uit naar een wettekst die ondersteunt waar we in dit land trots op mogen zijn, namelijk onze rechtsorde, in plaats van dat ze hem ondermijnt.

Wij lezen het concept wetsvoorstel als een initiatief dat zegt het doel te hebben om in Nederland actieve stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen, te verplichten al hun donaties en financiering vanaf 15.000 euro openbaar te maken. Volgens de opstellers zal dit de transparantie bij maatschappelijk organisaties waarborgen, omdat in de perceptie van de opstellers voornoemde stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen kwetsbaar blijken te zijn 'voor beïnvloeding leidend tot onwenselijk gedrag'.

Wij zijn van mening dat de voorgestelde wetgeving, die voor alsnog voor alle 223.000 stichtingen, 129.000 verenigingen en 1600 kerkgenootschappen in Nederland zal gelden, ondanks de beperking (vanaf 15.000 euro) en evt. uitzonderingen, excessief is. Verder zijn wij van mening dat verre van overtuigend onderbouwd wordt dat de voorgestelde wetgeving tot het geclaimde doel zal leiden, omdat de wetgeving breed en ongericht zal worden ingezet.

We roepen het ministerie op tot een kritische houding t.a.v. het verplicht openbaar maken van financiële gegevens van alle stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen die actief zijn in Nederland. Deze organisaties dienen voor het overgrote deel het goede doel, en zetten zich in voor onderwerpen die intrinsiek bijdragen aan de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden en de veiligheid van mensen. Het zijn organisaties die op geen enkele wijze in verband kunnen worden gebracht met de hierboven genoemde 'blijken van onwenselijk gedrag'. Bovendien moeten Goede Doelen die fiscaal als Algemeen Nut Beogende Instellingen (Anbi's) zijn geregistreerd al voldoen aan een publicatieplicht: fondsenwervende Anbi's moeten een balans en een staat van baten en lasten publiceren, Anbi's die vermogensfonds zijn, publiceren een staat van baten en lasten.

.

We constateren dat het Ministerie onvoldoende heeft onderzocht wat de daadwerkelijke gevolgen zullen zijn van het openbaar maken van privé gegevens van donoren / donateurs voor de effectiviteit en veiligheid van maatschappelijke organisaties en degenen die een bijdrage leveren aan dit werk. Een aantal organisaties en hun donoren heeft als gevolg van deze wet een grotere kans te worden geconfronteerd met intimidatie of aanvallen op hun reputatie omdat hun gegevens openbaar worden gemaakt. Openbaarheid van deze gegevens leiden tot gevaar voor Nederlandse organisaties die werken in landen, zoals Rusland, Azerbaidjan, Turkije en Hongarije waar de overheid een repressief beleid voert ten aanzien van financiering van maatschappelijke organisaties. Ook de donoren en lokale partners van deze maatschappelijke organisaties lopen het risico om als 'niet gewenste organisaties' verbannen te worden. Hiermee loopt ook de Nederlandse overheid direct gevaar, daar zij een aantal

van deze organisaties zelf ook direct steunt. We roepen het ministerie op te onderzoeken wat de daadwerkelijke gevolgen zullen zijn van deze wet voor maatschappelijke organisaties.

In het verlengde daarvan roepen wij het ministerie op in consultatie te gaan met andere ministeries die andere, maar aanpalende beleidsterreinen bestrijken, en met hen te bekijken waar de coherentie van het regeringsbeleid door deze voorgestelde wetgeving in gevaar wordt gebracht. Met andere woorden, op wat voor wijze heeft de voorgestelde wetgeving invloed op het huidige regeringsbeleid op ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten? Of op het beleid en convenanten van gemeenten binnen het sociaal domein? Zoals u op punten zult zien in onze inbreng, is dit aspect in het onderhavige wetgevingsproces onderbelicht gebleven. Het is dringend gewenst dat u daarover publiekelijk rapporteert binnen het bestek van deze internetconsultatie en daarna.

Mensenrechten en databescherming perspectief

Vanuit een mensenrechtenperspectief zijn er twee centrale zorgen met betrekking tot de voorgestelde wetgeving rond transparantie van maatschappelijke organisaties, A) de impact die deze wetgeving kan hebben op alle in Nederland actieve maatschappelijke organisaties (het recht van vereniging) en B) het recht van donoren, wiens naam, woonplaats en de bijdrage die zij leveren, openbaar worden gemaakt (het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer). Beide rechten zijn vastgelegd in bindende internationale mensenrechtenverdragen die getekend en geratificeerd zijn door Nederland, waaronder artikel 22 en 17 van het Internationaal Verdrag voor Burgerrechten en Politieke rechten (IVBPR) en artikel 11 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Bovendien hebben wij naar het wetsontwerp gekeken vanuit het oogpunt van de naleving van de EU-wetgeving, met name de EU wetgeving t.a.v. gegevensbescherming (GDPR – General Data Protection Regulation, AVG - Algemene Verordening Gegevensbescherming) en het EU Grondrechtenhandvest. Artikelen 7, 8 en 12 van het handvest leggen het recht op privacy, de bescherming van persoonsgegevens en de vrijheid van vereniging vast- evenals de fundamentele vrijheden (kapitaal, goederen, diensten en personen) die zijn vastgelegd in de EU-Verdragen. Artikel 52 van het Grondrechtenhandvest herhaalt dat elke beperking van de daarin erkende rechten en vrijheden moet worden onderworpen aan het evenredigheidsbeginsel en de noodzaak om een legitiem belang na te streven; de betekenis en de reikwijdte van dergelijke rechten zijn dezelfde als die zijn vastgelegd door het eerder genoemde Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Ook reageren we op de aanvullende doestellingen van het wetsontwerp, namelijk het beschermen van organisaties tegen het witwassen van geld en terrorismeactiviteiten.

Tot slot geven we onze mening over het proces van de consultatie vanuit het oogpunt van de naleving van de EU wetgeving t.a.v. gegevensbescherming, de AVG (GDPR).

(A) Het recht op vrijheid van vereniging

Het recht op vrijheid van vereniging, zoals uiteengezet in internationale en Europese documenten, omvat het recht van verenigingen om te bestaan en activiteiten uit te voeren en het recht van hun leden om deel te nemen aan verenigingen en hun activiteiten. Het recht betekent ook dat maatschappelijke organisaties de overheid kunnen controleren d.m.v. een waakhondfunctie. Bovendien omvat het recht op vrijheid van vereniging het recht op toegang tot middelen, omdat dit noodzakelijke voorwaarden zijn voor het functioneren van verenigingen.

1. Het wetsvoorstel geeft aan dat in de toekomst, op basis van criteria die nog moeten worden vastgesteld, bepaalde maatschappelijke organisaties kunnen worden vrijgesteld van de rapportage- en openbaarmakingsvereisten door nog vast te stellen secundaire regelgeving door de uitvoerende macht. De formulering geeft op geen enkele wijze aan wat er van maatschappelijke organisaties verwacht wordt in het kader van het wetsvoorstel. De uitvoerende macht zou hiermee een te ruime

beoordelingsmarge krijgen om de criteria te bepalen die zouden leiden tot uitzonderingen op de voorgestelde wetgeving, zij zou in de praktijk beslissen welke organisaties worden vrijgesteld, en welke niet. Een dergelijke uitgebreide, onbelemmerde bevoegdheid is de ogen van onze organisaties niet in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel zoals uiteengezet in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EVRM). Nederland zou zich door invoering van een dergelijke wet direct op gelijke hoogte plaatsen met landen als Rusland, Azerbaidjan en Hongarije; landen met een repressief beleid aangaande buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties die deze wetgeving in strijd met de afspraken binnen de Raad van Europa, de adviezen van de Commissie van Venetië en EU regelgeving (inzake Hongarije) hebben ontwikkeld.

Over het algemeen is het toegestaan om de vrijheid van vereniging te beperken als een dergelijke beperking in de wet is vastgelegd, maar volgens het EVRM moet de relevante wetgeving ook op een duidelijke manier worden opgesteld. De wetten moeten voldoende begrijpelijk en gedetailleerd zijn in hun terminologie om personen een inzicht te geven in de omstandigheden waaronder overheidsinstanties bevoegd zijn mensenrechten te beperken. Gezien het feit dat de criteria om bepaalde maatschappelijke organisaties vrij te stellen van de verplichting om donoroverzichten te verstrekken niet in de ontwerpwet zelf zijn opgenomen, betekent dat er geen duidelijkheid in de voorgestelde wet bestaat over de vraag welke omstandigheden tot dergelijke vrijstellingen zullen leiden. Daarmee voldoet het wetsontwerp niet of niet volledig aan het legaliteitsbeginsel van wetgeving.

2. Het wetsvoorstel moet verder steeds een legitiem doel dienen. De meeste doelstellingen die in de toelichting worden besproken (met name de bestrijding van het witwassen van geld en het financieren van terrorisme of het aanzetten tot haatmisdrijven of discriminatie) zouden allemaal afzonderlijk kunnen worden beschouwd als legitieme doelstellingen van de bescherming van de nationale veiligheid en openbare orde, het voorkomen van wanorde of misdaad en/of het beschermen van de rechten en vrijheden van anderen. Maar de memorie van toelichting bij de voorgestelde wet transparantie van organisaties spreekt over 'ongewenst gedrag en ongewenste invloeden', dat deze zouden kunnen leiden tot ongepaste invloeden van donoren bij de activiteiten en personeelsbesluiten van maatschappelijke organisaties, wat uiteindelijk weer zou kunnen leiden tot ongrondwettelijk, ontwrichtend, niet-democratisch, intolerant gedrag dat op zijn beurt van invloed zou kunnen zijn op de mensenrechten.

Het is echter om te beginnen al niet duidelijk wat 'ongewenst gedrag' en 'ongewenste invloeden' betekenen, laat staan dat er een duidelijk causaal verband is tussen het ongewenst gedrag en inbreuk op bijv. mensenrechten. Maatschappelijke organisaties hebben het recht om hun eigen donoren te kiezen, en ook om de relaties te bepalen die zij met hen hebben; dit maakt deel uit van hun recht op vrijheid van vereniging. In het licht hiervan, en vanwege de vaagheid van de termen die worden gebruikt, kan het voorkomen van 'ongewenst gedrag en invloeden' niet worden beschouwd als een legitiem doel in de zin van het IVBPR en het EVRM. Vanuit het oogpunt van de mensenrechten is het in onze ogen dan ook lastig te rechtvaardigen dat het verhinderen van de invloed van bepaalde donoren op maatschappelijke organisaties ook zo'n legitiem doel zou kunnen zijn. Het wetsontwerp voldoet niet of niet volledig aan de eis dat beperkingen van rechten een legitiem doel moeten dienen.

3. Met betrekking tot de vraag of de wetgeving noodzakelijk is, is het belangrijk op te merken dat volgens het EVRM, zelfs als beperkingen van het recht op vrijheid van vereniging tot doel hebben het nationale belang van een land te beschermen en corruptie te bestrijden, dit nog steeds alleen is toegestaan om een concrete dreiging tegen te gaan. Een hypothetisch gevaar zal niet voldoende zijn. De Memorie van Toelichting spreekt over de noodzaak om ongewenst gedrag en invloeden te voorkomen, en merkt op dat beïnvloeding kan leiden tot mogelijk 'ongewenst gedrag' of gedrag dat op een bepaald moment crimineel kan worden, maar biedt geen informatie over bedreigingen voor de

constitutionele of publieke orde, de rechtsstaat of de rechten en vrijheden van anderen. Bovendien bevat de toelichting bij het wetsontwerp weinig informatie over waarom en hoe precies de daadwerkelijke publicatie van donaties, in plaats van bijvoorbeeld de onmiddellijke communicatie met de relevante autoriteiten op verzoek in geval van onderzoek, noodzakelijk zou zijn om ernstige misdrijven zoals fraude, witwassen van geld en terrorismefinanciering of oproepen tot haatdelicten te bestrijden. In het wetsvoorstel wordt gesteld dat de voorgestelde maatregel onderzoek naar dergelijke gevallen zal vergemakkelijken en versnellen, maar het is twijfelachtig of dit zo is nu er niet kan worden onderbouwd hoe deze maatregelen onderzoek zou versnellen.

Andere voorbeelden die in de toelichting worden uiteengezet, rechtvaardigen ook niet duidelijk genoeg de noodzaak om de persoonsgegevens van donateurs en donoren bekend te maken. In de toelichting wordt als laatste ook niet ingegaan op de reden waarom de huidige wetten of wettelijke maatregelen niet volstaan om vastgestelde behoeften en risico's aan te pakken. Daarnaast is het onduidelijk of het bekendmaken van de bron van fondsen van maatschappelijke organisaties daadwerkelijk van nut is bij de bestrijding van misdaden zoals fraude, witwassen van geld of financiering van terrorisme. Hierbij moet in gedachten worden gehouden dat, zelfs als bepaalde donoren als "ongewenst" worden beschouwd in termen van hun acties en opvattingen, dit op zichzelf niet noodzakelijk een negatieve impact zou hebben op de maatschappelijke organisaties die zij financieren. Het zou belangrijker zijn om te kijken naar de manier waarop dergelijke middelen worden uitgegeven, en in het bijzonder of de financiering wordt gebruikt op een manier die kan leiden tot bedreigingen voor de grondwettelijke orde, de rechtsstaat of de rechten en vrijheden van anderen. Het melden en publiceren van het ontvangen bedrag lijkt geen passende maatregel om de beoogde doelen te bereiken. De maatregelen voorgesteld in de wetgeving zijn niet overtuigend of noodzakelijk om de beoogde doelen te bereiken.

4. Met betrekking tot de vraag of publicatievereisten evenredige maatregelen zijn om de beoogde doelen te bereiken, is het belangrijk om naar de potentiële effecten van deze maatregelen te kijken. Allereerst geldt de verplichting om overzichten van grotere donoren te publiceren voor alle maatschappelijke organisaties. In de Memorie van Toelichting geven de opstellers niet aan hoeveel van de meer dan 350.000 in Nederland opererende rechtspersonen "ongewenst gedrag vertonen", of onder een "ongewenste invloed" staan en waarom het noodzakelijk is om zich te concentreren op de gehele sector in plaats van op die maatschappelijke organisaties die als risicovol kunnen worden beschouwd. Ten tweede, personen die maandelijks een goede zaak willen steunen, zouden dus ook hun persoonlijke gegevens zeven jaar lang online kunnen terugvinden, wat in onze ogen lang is. De dreiging om op deze manier en voor deze tijd aan het publiek te worden blootgesteld, zou kunnen leiden tot een drastische vermindering van financiële middelen in de hele sector van het maatschappelijk middenveld, wat ernstige gevolgen kan hebben voor de activiteiten van alle organisaties in de sector. Op deze manier zou de financiële zekerheid van het maatschappelijk middenveld in Nederland als geheel door de voorgestelde wetgeving kunnen worden beïnvloed. Dit alles om onderzoek naar een klein percentage van mogelijk criminele organisaties mogelijk te maken. Over het algemeen zijn, zoals gesteld in de OVSE -Venetië Commissie Richtlijnen voor Vrijheid van Associatie, algemene verboden of vereisten, die negatieve effecten hebben op grote delen van de samenleving, maar in werkelijkheid gericht zijn op het voorkomen van ongepast of crimineel handelen van individuen, meestal niet in lijn met het proportionaliteitsbeginsel. In plaats van een dergelijke algemene benadering te hanteren, vereisen internationale normen dus een op risico's gebaseerde aanpak, die een specifiek risico zou identificeren en verhoogde observatie en onderzoeken zou inhouden van die organisaties die als risicovol worden aangemerkt, in plaats van versterkt toezicht op alle organisaties.

(B) Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Artikel 17 van het IVBPR, artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het CFR beschermen ieders recht op privacy, familie, een thuis en correspondentie. Op grond van artikel 8, lid 2 EVRM, kan dit recht alleen worden beperkt in overeenstemming met de wet en wanneer dit in een democratische

samenleving noodzakelijk is "in het belang van de nationale veiligheid, openbare veiligheid of het economische welzijn van een land, voor het voorkomen van wanorde of criminaliteit, voor de bescherming van gezondheid of goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen".

Over het algemeen moeten regeringen bij het reguleren van de rapportage van maatschappelijke organisaties overwegen dat alle rapportages door maatschappelijke organisaties onderworpen zijn aan de plicht om de rechten van donoren, begunstigden en personeel te respecteren, evenals het recht om legitieme bedrijfsgeheimen te beschermen. Ook vermelden de richtlijnen inzake vrijheid van vereniging dat "het recht op privacy van toepassing is op een vereniging" en dat "[de] regeling voorzorgsmaatregelen moet bevatten om te zorgen voor de eerbiediging van het recht op privacy van de cliënten, leden en stichters van de verenigingen.

Ook al zouden de verplichtingen om de donoroverzichten te publiceren wettelijk zijn vastgelegd en dit wel binnen de legitieme doelen vallen zoals uiteengezet in de IVBPR en het EVRM, dan nog moeten de aanvullende eisen die door het wetsontwerp worden geïntroduceerd noodzakelijk en evenredig zijn aan de beoogde doelen. Met betrekking tot de kwestie van noodzakelijkheid gelden ook hier de eerder genoemde argumenten met betrekking tot het recht op vrijheid van vereniging op grond van het EVRM. Bovendien is het, gezien het belang van het recht op privéleven, zeer de vraag of het jaarlijks vermelden van de namen en woonplaatsen van bepaalde donoren en het gedurende zeven jaar als openbare informatie houden als een noodzakelijke maatregel kan worden gekwalificeerd die direct bijdraagt aan het versterken van de nationale veiligheid, het voorkomen van wanorde of misdaad en / of bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Om bepaalde legitieme doelen te bereiken, zoals de bescherming van de nationale veiligheid of het voorkomen van wanorde of criminaliteit, kunnen veel minder ingrijpende regels worden overwogen. Het is weliswaar toegestaan om verslag uit te brengen over ontvangen financiering aan relevante staatsorganen, maar dit zou idealiter gebeuren zonder dat dergelijke informatie ook gepubliceerd hoeft te worden. Over het algemeen moeten alle bestaande vereisten voor alle juridische entiteiten gelijk zijn (uitzonderingen moeten duidelijk en objectief gerechtvaardigd zijn). Dit is hier niet onderbouwd.

Deze inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de donoren van maatschappelijke organisaties zou evenredig moeten zijn. Hoewel de Memorie van Toelichting terecht stelt dat belangrijke persoonlijke gegevens zoals religieuze en filosofische overtuigingen van donoren niet in het overzicht zullen worden opgenomen, is de lijst met namen en woonplaatsen van personen even problematisch, aangezien het de bezittingen en huizen van mensen raakt. In dit verband moet worden opgemerkt dat de Commissie van Venetië in het verleden de openbaarmaking van namen van donateurs/donoren al als buitensporig en onnodig heeft beschouwd; dit lijkt ook van toepassing te zijn op woonplaatsen van donateurs/donoren. Bovendien kunnen donateurs/donoren die geld geven aan organisaties die zich bezighouden met aangelegenheden die het onderwerp zijn van controversiële openbare debatten, hun anonimiteit verliezen, waarbij ook hun opvattingen of voorkeuren openbaar worden. Dit zou dergelijke donateurs/donoren kunnen blootstellen aan intimidatie en zelfs bedreigingen, die, omdat de woonplaatsen van de donateurs/donoren ook worden genoemd, zelfs tot hun voorkeur kan reiken.

Wij concluderen dat de vereiste voor organisaties om de namen en woonplaatsen van bepaalde donoren te publiceren geen evenredige maatregel is om misdaden zoals fraude, witwassen van geld, financiering van terrorisme of aanzetten tot haat te bestrijden, laat staan ongewenst gedrag of invloed. Gezien de grote reikwijdte van het wetsvoorstel, kunnen deze maatregelen van invloed zijn op veel burgers en andere personen die in Nederland wonen en die daardoor, buiten hun schuld, een doelwit worden in de strijd van de staat tegen het witwassen van geld en financiering van terrorisme. Het is belangrijk om in deze context te onthouden dat het bestrijden en ook voorkomen van criminaliteit de exclusieve verantwoordelijkheid van de staat is. Het is niet de verantwoordelijkheid van individuele personen. Hun rechten mogen daarom niet op deze manier in gevaar worden gebracht. Bovendien moeten, zoals ook door de Commissie van Venetië is aangegeven, adequate waarborgen worden ingebouwd om ervoor te zorgen dat alle persoonlijke gegevens die worden verzameld, verwerkt en

opgeslagen, worden beschermd tegen misbruik en misbruik in overeenstemming met internationale normen, met name het Verdrag van de Raad van Europa voor de bescherming van personen met betrekking tot de automatische verwerking van persoonlijke gegevens.

De Data Protection Impact Assessment (DPIA)

In de memorie van toelichting refereert het Ministerie van Justitie en Veiligheid aan de DPIA (Data Protection Impact Assessment) dat ze heeft uitgevoerd en op grond waarvan ze heeft geconcludeerd dat het wetsvoorstel niet in tegenspraak is met Artikel 9 van de GDPR. Dit artikel verbiedt het verwerken van speciale datacategorieën zoals ‘persoonlijke data die etnische afkomst, politieke voorkeur, religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging, lidmaatschap van een vakbond....en data die betrekking heeft op de gezondheid van een persoon of zijn/haar seksuele oriëntatie en leven”. Gezien de risico’s van de wet voor de persoonlijke levenssfeer en rechten van donateurs/donoren, en werknemers van maatschappelijke organisaties, is deze DPIA van groot belang. Volgens het DPIA model van de overheid kan een DPIA worden uitgevoerd tijdens een internet consultatie of daarvoor. Van het Ministerie van Justitie en Veiligheid hebben we vernomen dat het de DPIA zal publiceren met in achtneming van reacties via de internet consultatie. We zien uit naar deze publicatie en naar een mogelijkheid om hierop te reageren.

Navraag bij de Autoriteit Persoonsgegevens maakt duidelijk dat de Autoriteit Persoonsgegevens een wetgevingsadvies over de concept wet voorbereidt waarbij de resultaten van de DPIA zullen worden geconsulteerd en waarbij naar deze resultaten zal worden verwezen. We zullen met belangstelling de publicatie van dit wetgevingsadvies lezen en op grond daarvan verwachten wij dat verdere consultatie met onze en andere maatschappelijke organisaties gewenst zal zijn.

Hoogachtend,

Stichting Human Security Collective, Stichting Justice & Peace Nederland, Stichting Nederlands Helsinki Comité, Stichting Mensen met een Missie en Wo = Men Dutch Gender Platform