

Vergaderjaar 2002–2003

28 764

Goedkeuring van het op 24 april 1986 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 28 maart 2003

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden vragen de regering om toelichting op de lange tijd die tussen het totstandkomen en inwerking-treden van het verdrag (respectievelijk in 1986 en 1991) en het aanbieden voor goedkeuring van het verdrag aan de Tweede Kamer (2003) ligt. Doordat goedkeuring van dit verdrag kennelijk geen enkele haast heeft, kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de meerwaarde die dit verdrag voor Nederland thans met zich kan meebrengen. Temeer omdat de Nederlandse Wet conflictenrecht corporaties een ruimere reikwijdte heeft met betrekking tot erkenning van buitenlandse (niet-gouvernementele) organisaties. Is de regering het met de leden van de CDA-fractie eens dat de meerwaarde van het verdrag zal afhangen van de mate waarin de verdragspartijen bereid zijn tot een ruime interpretatie van de regels tot erkenning (artikel 1) en een terughoudende toepassing van de beperkingen op die erkenningsregels (artikelen 2 en 4)?

De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hechten veel belang aan de juridische zekerheid voor niet-gouvernementele organisaties (NGO's) voor wat betreft de erkenning van hun rechtspersoonlijkheid. In Nederland wordt die zekerheid geboden door de Wet conflictenrecht corporaties. De regering stelt zich terecht de vraag wat goedkeuring van het op 24 april 1986 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties (hierna rechtspersoonlijkheidsverdrag NGO's) toevoegt aan de bestaande Nederlandse regeling. Het antwoord is: voor de erkenning in Nederland verandert er niets, maar de erkenning in het buitenland van Nederlandse NGO's

¹ Samenstelling:

Leden: van de Camp (CDA), voorzitter, de Vries (PvdA), van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GL), Cornielje (VVD), Rouvoet (CU), Kamp (VVD), Adelmund (PvdA), de Wit (SP), Rietkerk (CDA), Albayrak (PvdA), Eurlings (CDA), Örgü (VVD), Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), onder-voorzitter, Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), de Vries (CDA), van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Straub (PvdA), Nijs (VVD) en Griffith, MPA (VVD).
Plv. leden: van der Hoeven (CDA), Boelhouwer (PvdA), Verdaas (PvdA), Van der Laan (D66), Halsema (GL), Nicolăi (VVD), van der Staaij (SGP), Blok (VVD), Kalsbeek (PvdA), van Velzen (SP), de Pater-van der Meer (CDA), Tjon-A-Ten (PvdA), Ormel (CDA), Remkes (VVD), Jager (CDA), van Heteren (PvdA), Vergeer-Mudde (SP), Arib (PvdA), Karimi (GL), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Nawijn (LPF), Joldersma (CDA), Hermans (LPF), Van Dijken (PvdA), Rijpstra (VVD) en Hirsi Ali (VVD).

wordt vergemakkelijkt. Dit laatste zou reden zijn om tot goedkeuring over te gaan indien in de praktijk ook daadwerkelijk een probleem wordt ervaren. Enkele Nederlandse NGO's hebben aangegeven zulke problemen te ervaren. Om hoeveel NGO's gaat het hier? In Nederland zijn immers zeer veel NGO's actief.

De leden van de VVD-fractie constateren dat nu goedkeuring van het rechtspersoonlijkheidsverdrag NGO's niets toevoegt aan de Wet conflictenrecht corporaties, de wenselijkheid van goedkeuring geheel rust op het belang dat Nederlandse NGO's hebben bij de vereenvoudiging van erkenning in het buitenland. Deze leden vragen of goedkeuring van het rechtspersoonlijkheidsverdrag NGO's hier nu daadwerkelijk een substantiële bijdrage aan levert. Deze leden vragen de regering of zij mogen aannemen dat de erkenning alleen wordt vereenvoudigd in de staten aangesloten bij het rechtspersoonlijkheidsverdrag NGO's. Het verdrag is door negen landen, waaronder zes landen van de Europese Unie geratificeerd. In slechts negen landen wordt de erkenning vereenvoudigd. En dan gaat het in de meerderheid om landen waar NGO's werkzaam op het terrein van humanitaire hulp, ontwikkelingswerk en mensenrechten niet het zwaartepunt van hun werkzaamheden hebben liggen. Verwacht de regering niet teveel van de goedkeuring?

Erkenning van rechtspersoonlijkheid impliceert, zo gaan de leden van de VVD-fractie verder, de toekenning van rechten. Één van die rechten is het recht om onder voorwaarden van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht op te treden als belanghebbende. De Raad van State adviseerde in te gaan op de wenselijkheid hiervan. De leden van de fractie van de VVD hebben notie genomen van de passage aan het eind van het hoofdstuk «Algemeen» in de memorie van toelichting, maar over de wenselijkheid lezen zij niets. Zij vragen de regering alsnog in te gaan op de wenselijkheid van de mogelijkheid voor buitenlandse NGO's om in Nederland op te treden als belanghebbende. Is het wenselijk, zo vragen deze leden, dat bijvoorbeeld een milieu-NGO uit «Verwegistan» voor de Nederlandse bestuursrechter bezwaar kan maken tegen bijvoorbeeld een besluit tot goedkeuring van de uitbreiding van een bedrijventerrein in Midden-Drenthe? Een buitenlandse NGO kan al in Nederland optreden indien ze een algemeen en collectief belang heeft dat zij krachtens haar doelstellingen en blijkens feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Betekent dit dat zelfs indien er geen enkele individuele belanghebbende wil optreden tegen een hem of haar rechtsreeks rakend besluit, er toch een buitenlandse NGO bezwaar en beroep kan aantekenen tegen een besluit?

Het verdrag

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering expliciet stelt dat het verdrag bevorderlijk is voor Nederlandse NGO's die activiteiten ontplooiën in het buitenland. Erkenning van deze organisaties zal de juridische status verduidelijken en daarmee een grotere mate van rechtszekerheid en rechtsbevoegdheid in het buitenland met zich meebrengen. Deze leden hebben behoefte aan nadere precisering van deze stelling. In welke zin zal de bedoelde rechtszekerheid en rechtsbevoegdheid toenemen?

In Nederland geldt, zo vervolgen de leden van de CDA-fractie, de zogenaamde incorporatieleer. Een corporatie wordt beheerst door het recht van de staat op wiens grondgebied die corporatie ten tijde van de oprichting zijn zetel heeft. Het verdrag sluit bij deze leer aan. De statutaire zetel is bepalend voor de erkenning van de organisatie op grond van het verdrag. Dit brengt met zich mee dat verplaatsing van het hoofdbestuur

geen gevolgen heeft voor het toepasselijke recht op de organisatie en de erkenning ervan. Heeft de regering zicht op eventueel misbruik van de ruimte die deze leer biedt aan malafide organisaties die profiteren van de makkelijke formele oprichtingsregels in Nederland maar materieel hier te lande niet zetelen? Zo ja, in welke omvang?

De leden van de fractie van de VVD vragen of Nederland een exportland wordt van de erkenning van terroristische organisaties. De Wet conflictenrecht corporaties gaat immers uit van een zeer ruime erkenningsmogelijkheid en in Nederland wordt slechts in uitzonderlijke gevallen een openbare orde-exceptie gemaakt. In het nader rapport geeft de regering aan dat het ruime erkenningsregime van de Wet conflictenrecht corporatie een procedure om de erkenning van NGO's te beëindigen in de weg staat. Met de Raad van State zijn deze leden het eens dat een dergelijke procedure wenselijk is. Het argument dat de huidige Wet conflictenrecht in de weg staat overtuigt niet. Het is immers aan de wetgever om indien wenselijk deze wet aan te vullen of te wijzigen. Deze leden zijn geschrokken van het gemak waarmee een ruimer gebruik van de openbare orde-exceptie van de hand wordt gewezen met een beroep op de ruimte die de bestaande Wet conflictenrecht corporaties biedt. Het is de leden er alles aan gelegen om effectief op te treden tegen terroristische organisaties. Het kan toch niet zo zijn dat Al-Quada-achtige organisaties in Nederland erkend worden omdat de Wet conflictenrecht corporaties uitgaat van een ruime incorporatieleer en omdat de openbare orde-exceptie slechts zeer spaarzaam wordt gehanteerd? Als de regering stelt dat buitenlandse NGO's met laakbare activiteiten als rechtspersoon kunnen worden vervolgd, dan heeft zij daarin gelijk. Maar dat is geen argument om de mogelijkheid af te wijzen om ook de erkenning te ontnemen. De leden van de fractie van de VVD vragen de regering nadrukkelijk in te gaan op de vraag: hoe kunnen de Wet conflictenrecht corporaties en het rechtspersoonlijksverdrag NGO's beter gaan bijdragen aan de bestrijding van zich laakbaar gedragende (terroristische) organisaties?

De voorzitter van de commissie,
Van de Camp

De griffier voor dit verslag,
Van Bommel