

Vergaderjaar 2004–2005

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 december 2004

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de inbreng van de fracties die aan het woord zijn in het verslag.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering om een toelichting op de tijd die ligt tussen het totstandkomen en inwerkingtreden van het verdrag en het aanbieden voor goedkeuring van het verdrag aan de Tweede Kamer.

Na de totstandkoming van het verdrag heeft de regering een terughoudende positie ingenomen met betrekking tot toetreding tot het verdrag. De minister van Buitenlandse Zaken heeft destijds de Kamer medegedeeld dat partij worden bij het verdrag op dat moment niet wenselijk was, maar dat te zijner tijd onder gewijzigde omstandigheden partij worden wel tot de mogelijkheden zou behoren (zie Kamerstukken II 1987/88, 20 200. hfst. V, nr. 79, blz. 10). Immers, de erkenning van buitenlandse niet-gouvernementele organisaties leverde binnen het Nederlandse rechtstelsel geen problemen op die door het verdrag konden worden opgelost. De Wet conflictenrecht corporaties regelt die erkenning op ruimere en eenvoudigere wijze.

In 1998 hebben in Nederland gevestigde niet-gouvernementele organisaties bij de regering echter aangegeven dat zij problemen ondervinden bij de erkenning van hun rechtspersoonlijkheid in het buitenland en dat zij er om die reden belang bij hebben dat Nederland het verdrag ondertekent en ratificeert. Ook in de schriftelijke vragen van het Eerste-Kamerlid Jurgens (Aanhangsel Handelingen I 1998/99, nr. 7) werd aandacht gevraagd voor ratificatie door Nederland. Vervolgens is aan de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht gevraagd om advies uit te brengen over de betekenis die ratificatie van het verdrag kan hebben voor het Nederlandse internationaal privaatrecht en over de wenselijkheid daarvan. Mede naar aanleiding van het advies van de Staatscommissie is besloten om over te gaan tot ondertekening van het verdrag en het starten van de ratificatieprocedure.

Deze leden twijfelden over de meerwaarde van het verdrag voor Nederland en vroegen of de regering het met hen eens is 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 en een terughoudende toepassing van de beperkingen op de erkenningsregels. In het verlengde hiervan vroegen de leden van de VVD-fractie of goedkeuring van het verdrag daadwerkelijk een substantiële bijdrage levert aan de vereenvoudiging van de erkenning van Nederlandse NGO's in het buitenland en of zij mogen aannemen dat de erkenning alleen wordt vereenvoudigd in de staten die zijn aangesloten bij het NGO-verdrag. Deze leden constateren dat het verdrag door negen landen is geratificeerd en dat het daarbij in meerderheid gaat om landen waar NGO's die werkzaam zijn op terreinen als humanitaire hulp en ontwikkelingswerk niet het zwaartepunt van hun werkzaamheden hebben liggen. Zij vroegen zich in dit kader af of de regering niet teveel verwacht van de goedkeuring.

De regering is zich bewust van de beperkingen die zijn verbonden aan de werking van het verdrag. Dit is echter geen reden om geen partij te worden bij het verdrag. Zeker niet nu Nederland, evenals de meeste bestaande partijen bij het NGO-verdrag, behoort tot de groep landen waar relatief veel NGO's zijn gevestigd. Zonder toetreding van Nederland tot het verdrag zijn Nederlandse NGO's met buitenlandse activiteiten voor hun erkenning afhankelijk van de nationale erkenningsregels en de opstelling van de autoriteiten van andere staten. Vanuit dit oogpunt is de meerwaarde van het verdrag dat er een uniforme verplichting tot erkenning van rechtswege bestaat waar de verdragsstaten zich aan moeten houden. Naarmate er meer landen toetreden tot het verdrag zullen de voordelen van het verdrag voor Nederlandse NGO's met buitenlandse activiteiten groter worden.

Het is waar dat de meerwaarde van het verdrag voor Nederland voor een deel zal afhangen van de wijze waarop de verdragspartijen invulling geven aan de erkenningsregels en de beperkingen daarop. Hierbij geldt echter, zoals in het nader rapport is toegelicht, dat de verdragsstaten bij het inroepen van beperkingen op de erkenningsregel gebonden zijn aan de grenzen van artikel 11 EVRM en de algemene doelstellingen van de Raad van Europa. De daadwerkelijke bijdrage van het verdrag is dat Nederlandse NGO's bij activiteiten in andere verdragsstaten niet meer worden geconfronteerd met administratieve procedures die de erkenning belemmeren of vertragen, bijvoorbeeld in de vorm van het verkrijgen van een bepaalde vergunning of de inschrijving in een speciaal NGO-register. Omdat het verdrag uitgaat van de statutaire zetelleer, kunnen andere verdragsstaten evenmin de erkenning weigeren met het argument dat de werkelijke zetel van de in Nederland opgerichte NGO niet in Nederland ligt. Nederlandse NGO's die in het buitenland erkend willen worden, zullen bovendien sterker staan wanneer zij erop kunnen wijzen dat hun land van vestiging partij is bij het verdrag en de daarin opgenomen erkenningsverplichting onderschrijft. Of het verdrag daadwerkelijk en substantieel zal bijdragen aan de vereenvoudiging van de erkenning zal in de praktijk moeten blijken. De NGO's die bij de regering hebben aangedrongen op de toetreding van Nederland tot het verdrag, hebben die verwachting wel.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoeveel Nederlandse NGO's hebben aangegeven dat zij problemen ervaren bij de erkenning in het buitenland. Een aantal NGO's heeft gezamenlijk aangegeven behoefte te hebben aan toetreding van Nederland tot het verdrag. In totaal is het aantal Nederlandse NGO's dat zich achter het verzoek aan de regering heeft geschaard meer dan 100. Onder deze NGO's bevindt zich een overkoepelend verband van meer dan 360 NGO's verspreid over de gehele wereld.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering om in aanvulling op de memorie van toelichting in te gaan op de wenselijkheid van de mogelijkheid voor buitenlandse NGO's om in Nederland op te treden als belanghebbende in een bestuursrechtelijke procedure. Is het wenselijk, zo vroegen deze leden zich af, dat een buitenlandse NGO in Nederland bezwaar en beroep kan aantekenen tegen een bestuursrechtelijk besluit,

zelfs indien er geen enkele individuele belanghebbende wil optreden tegen een hem of haar rechtstreeks rakend besluit? De VVD-fractie noemde in dit kader het voorbeeld van een milieu-organisatie uit «Verwegistan» die voor de Nederlandse bestuursrechter bezwaar maakt tegen een besluit tot goedkeuring van een bedrijventerrein in Midden-Drenthe.

Om in Nederland te kunnen optreden in een bestuursrechtelijke procedure, moet een in Nederland erkende buitenlandse NGO belanghebbende zijn in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Bepalend voor de kwalificatie als belanghebbende is niet de herkomst van de NGO, maar de vraag of de NGO een belang heeft dat rechtstreeks bij het besluit is betrokken. Er is geen reden om rechtspersonen op dit punt anders te behandelen dan natuurlijke personen, bij wie ook geen onderscheid wordt gemaakt naar nationaliteit. De herkomst van de NGO kan wel een rol spelen bij de vraag of de NGO belanghebbende is. In de praktijk zal een belang van een rechtspersoon bij een bepaald bestuursbesluit niet worden aangenomen als de rechtspersoon geen werkzaamheden in Nederland heeft. Er behoeft derhalve niet te worden gevreesd voor een toestroom van buitenlandse organisaties in bestuursrechtelijke procedures.

Het verdrag

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering om een nadere precisering van de stelling dat de erkenning van Nederlandse NGO's die activiteiten ontplooiën in het buitenland de juridische status van deze organisaties zal verduidelijken en daarmee een grotere mate van rechtszekerheid en rechtsbevoegdheid in het buitenland met zich mee zal brengen. Een Nederlandse NGO die bijvoorbeeld in het buitenland subsidie aanvraagt, een rechtszaak aanspant of een kantoorgebouw koopt, zal duidelijkheid willen hebben over de status als rechtspersoon en zal ook de garantie willen hebben dat de bij de organisatie betrokken natuurlijke personen de rechtspersoon bij deze handelingen kunnen vertegenwoordigen. De rechtsonzekerheid behoeft niet alleen te bestaan voor de NGO en haar betrokkenen, maar kan ook derden raken die met de NGO te maken hebben. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een Nederlandse NGO die in een ander land een werknemer in dienst neemt. Als later blijkt dat de NGO in het betreffende land niet als rechtspersoon wordt erkend, kan dit gevolgen hebben voor de arbeidsovereenkomst. Het verdrag beëindigt dergelijke onzekerheden.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering zicht heeft op het bestaan en de omvang van eventueel misbruik van de ruimte die de incorporatieleer biedt aan malafide organisaties die profiteren van de makkelijke formele oprichtingsregels in Nederland, maar materieel hier te lande niet zetelen.

Er is geen reden om aan te nemen dat het Nederlandse recht ten aanzien van de oprichting gemakkelijker is dan het recht van andere landen. Een rechtspersoon wordt in Nederland opgericht bij notariële akte en wordt ingeschreven in het handelsregister. De notaris is belast met de zorg voor technisch correcte statuten. Bovendien is voor de oprichting van een naamloze of besloten vennootschap een verklaring van geen bezwaar van de Minister van Justitie vereist. Het is lastig om zicht te krijgen op eventueel misbruik van Nederlandse rechtspersonen die materieel in het buitenland zijn gevestigd, juist omdat alle activiteiten zich buiten Nederland afspelen. Dit is echter niet een probleem dat specifiek voortvloeit uit de incorporatieleer. Ook voor landen die de werkelijke zetelleer hanteren, zal het moeilijk zijn om grip te krijgen op rechtspersonen die naar hun recht worden opgericht en vervolgens ongeoorloofde activiteiten in het buitenland uitoefenen. Als blijkt dat een in Nederland opgerichte rechtspersoon activiteiten uitoefent die in strijd zijn met de openbare orde, kan

het Openbaar Ministerie de rechter verzoeken om de rechtspersoon verboden te verklaren en te ontbinden op grond van artikel 20 van boek 2 BW.

De leden van de VVD-fractie gaven aan ervan te zijn geschrokken dat 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. Deze leden gaven aan te willen voorkomen dat Al-Qa'ida-achtige organisaties in Nederland erkend worden omdat de Nederlandse wet uitgaat van een ruime incorporatieleer en omdat de openbare orde-exceptie slechts spaarzaam wordt gehanteerd. Deze leden vroegen de regering om nadrukkelijk in te gaan op de vraag hoe de Wet conflictenrecht corporaties en het NGO-verdrag beter kunnen gaan bijdragen aan de bestrijding van zich laakbaar gedragende (terroristische) organisaties.

Met deze leden is de regering er alles aan gelegen om effectief op te treden tegen terroristische organisaties. Bij nota van wijziging wordt daarom een regeling in de Wet conflictenrecht corporaties voorgesteld op grond waarvan het Openbaar Ministerie de rechtbank te Utrecht kan verzoeken om een verklaring voor recht af te geven die inhoudt dat het doel of de werkzaamheid van een buitenlandse corporatie in strijd is met de openbare orde in de zin van artikel 2:20 BW. Qua doel en strekking komt deze procedure overeen met de verbodenverklaring en ontbinding van een Nederlandse rechtspersoon wegens strijd met de openbare orde in artikel 2:20 BW. De deelname aan de voortzetting van de werkzaamheden van een corporatie ten aanzien waarvan de verklaring voor recht is afgegeven, wordt strafbaar gesteld in artikel 140 Wetboek van Strafrecht. Om ook civielrechtelijk een einde te maken aan de Nederlandse activiteiten van de corporatie, worden de in Nederland gelegen goederen van de corporatie onderworpen aan een procedure van vereffening. Naast deze algemene regeling bevat de nota van wijziging ook een specifieke regeling voor organisaties die zijn geplaatst op een EU terrorismelijst. Voor zowel Nederlandse als buitenlandse organisaties op een terrorismelijst wordt via de nota van wijziging bepaald dat zij van rechtswege verboden zijn en niet langer bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen. Deelname aan de voortzetting van de werkzaamheden van de organisatie wordt eveneens strafbaar gesteld in artikel 140 Wetboek van Strafrecht.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner