

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**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 3 juli 2002 en het nader rapport d.d. 10 januari 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 1 mei 2002, no. 02.002075, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Europees Verdrag inzake de erkenning van de juridische persoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties; Straatsburg, 24 april 1986, met toelichtende nota.*

*Dit verdrag is totstandgekomen binnen de Raad van Europa. Het voorziet in de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties (hierna: NGO's) in andere staten dan de staat van vestiging. Het verdrag heeft geen gevolgen voor NGO's die niet in Nederland zijn gevestigd maar wel hier actief zijn; voor hen is de erkenning van rechtspersoonlijkheid al geregeld in de Wet conflictenrecht corporaties. Het verdrag is, zo meldt de toelichting, wel gunstig voor de 1 742 NGO's die in Nederland zijn gevestigd en in andere landen werkzaam zijn. De Raad van State acht het wenselijk dat nader worden toegelicht de redenen waarom goedkeuring eerst achterwege is gelaten en nu alsnog wordt voorgesteld, over de betekenis van het verdrag en de gevolgen ervan voor de Nederlandse wetgeving. Hij adviseert de goedkeuring bij wet te laten plaatsvinden.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 mei 2002, nr. 02.002075, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 juli 2002, nr. W03.02.0193/l, bied ik U hierbij aan.

#### *1. Verlate goedkeuring*

*Het verdrag is op 24 april 1986 totstandgekomen. Pas in 1998, naar aanleiding van enkele brieven van in Nederland gevestigde NGO's, is de regering begonnen met een onderzoek naar de wenselijkheid van bekrachtiging van het verdrag.*

*Als binnen een volkenrechtelijke organisatie waarvan Nederland lid is een verdrag tot stand is gekomen, behoort het naar de mening van de Raad tot de taak van de regering om te onderzoeken of het noodzakelijk of wenselijk is om het verdrag te bekrachtigen. Blijkens de toelichting acht het kabinet bekrachtiging alleen zinvol nu is gebleken van problemen voor Nederlandse NGO's in*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

het buitenland. In antwoord op vragen van het Eerste-Kamerlid Jurgens hadden de Ministers van Justitie en van Buitenlandse Zaken al eerder aangekondigd dat zij zich over die problemen wilden laten informeren.<sup>1</sup> De toelichting maakt wel melding van het bestaan van zulke problemen, maar verschaft geen inzicht in aard, ernst en frequentie van die problemen, noch in de mate waarin te verwachten is dat de aan het verdrag verbonden reciprociteit daarvoor soelaas zal bieden. De Raad adviseert, daarin inzicht te geven in de toelichting.

1. De reden om thans de goedkeuringsprocedure van het verdrag te starten is gelegen in de behoefte die hieraan blijkt te bestaan bij in Nederland gevestigde niet-gouvernementele organisaties. Conform het advies van de Raad van State wordt in de toelichting, in het hoofdstuk «Algemeen» en in het hoofdstuk «Het verdrag», nader ingegaan op de aard, de ernst en de frequentie van de problemen die internationale niet-gouvernementele organisaties ondervinden en op de mate waarin het verdrag kan bijdragen aan het terugdringen van die problemen.

2. Reikwijdte van het begrip «NGO's»

a. In de toelichting op artikel 1 van het verdrag wordt erop gewezen dat de omschrijving van het begrip «internationale niet-gouvernementele organisatie» ruimte laat voor grens- en twijfelgevallen. Frankrijk heeft in een verklaring, afgelegd bij de bekrachtiging van het verdrag, ook op dit probleem gewezen. Frankrijk doet de aanbeveling om te komen tot een wijziging van het verdrag, waarin de interpretatieruimte wordt verminderd. De Raad adviseert het Franse voorstel te ondersteunen en daar in de toelichting op in te gaan.

b. In afwachting van een eventuele wijziging van het verdrag heeft Frankrijk in zijn verklaring aangegeven dat NGO's uit twee categorieën zullen worden aangemerkt als NGO's in de zin van het verdrag:

- internationale NGO's die een consultatieve status hebben bij de Raad van Europa of bij volkenrechtelijke organisaties van het VN-systeem, en
- particuliere organisaties zonder winstoogmerk die activiteiten ontplooiën in ten minste twee landen, en die door één van de staten waarbinnen zij hun werkzaamheden verrichten zijn erkend als organisaties van internationaal belang.

Om de onder a gesignaleerde onduidelijkheid te beperken, adviseert de Raad bij de bekrachtiging van het verdrag een verklaring af te leggen waarin zoveel mogelijk wordt aangesloten bij deze omschrijving in de Franse verklaring.

c. Verder is onduidelijk of kerkgenootschappen, zelfstandige onderdelen daarvan en lichamen waarin zij zijn verenigd (artikel 2:2 van het Burgerlijk Wetboek) die werkzaam zijn in ten minste twee staten, onder het begrip «NGO» kunnen worden gerekend. In de Franse verklaring wordt gesteld dat dergelijke rechtspersonen die door Frans recht worden beheerst, evenals onder meer vakverenigingen, in andere staten kunnen worden erkend. Gelet op het belang van deze rechtspersonen voor de uitoefening van een aantal grondrechten, adviseert de Raad ook op dit punt in het voetspoor van de Franse verklaring tot verduidelijking te komen en daaraan in de toelichting aandacht te schenken.

2a/b. Het afleggen van een interpretatieve verklaring zoals door Frankrijk is gedaan, is voor Nederland weinig zinvol. Het ruime Nederlandse erkenningsregime, zoals vastgelegd in de Wet conflictenrecht corporaties, zou na de ratificatie van het verdrag met deze verklaring niet worden beperkt.

Niet-gouvernementele organisaties die niet aan de beperkende verklaring zouden voldoen, zouden niettemin op grond van het Nederlandse internationaal privaatrecht kunnen worden erkend. Een dergelijke verklaring zou enkel, en nodeloos, de erkenning in andere verdragsstaten van in Nederland gevestigde niet-gouvernementele organisaties kunnen beperken. Frankrijk heeft daarnaast voorgesteld om te komen tot een wijziging van het verdrag waarmee de ruimte voor interpretatie van het begrip internationale niet-gouvernementele organisatie wordt verminderd. Onderkend moet worden dat de interpretatie van het begrip niet in alle gevallen duidelijk zal zijn. Binnen het ruime Nederlandse erkenningsregime zullen de interpretatieproblemen waar de Franse verklaring zich op richt zich echter niet voordoen. Voor de

<sup>1</sup> Toelichtende nota, «Algemeen», zesde alinea; schriftelijke vragen van het lid van de Eerste Kamer Jurgens, Aanhangsel Handelingen I 1998/99, blz. 15–16, nr. 7.

kwalificatie als corporatie in de zin van de Wet conflictenrecht corporaties volstaat dat sprake is van een lichaam of samenwerkingsverband dat naar buiten als zelfstandige eenheid optreedt. Het feitelijke karakter dat hiermee is gegeven aan de omschrijving van het begrip «corporatie» is juist gekozen om kwalificatieproblemen, die tot rechtsonzekerheid zouden kunnen leiden, te voorkomen (Kamerstukken II 24 141, nr. 3, p. 14).

Omdat een meer duidelijke en functionele omschrijving van het begrip een grotere rechtszekerheid zal bieden aan in Nederland gevestigde internationale rechtspersonen die op grond van het verdrag erkend willen worden in een andere verdragsstaat, zal Nederland op een geëigend moment in een van de multilaterale bijeenkomsten die in het kader van het verdrag periodiek worden gehouden, aandringen op een verduidelijking van het verdrag op dit punt.

2c. Om onduidelijkheid te voorkomen is de toelichting voor wat betreft het hoofdstuk «Het verdrag» aangevuld met de vermelding dat de door Nederlands recht beheerste vereniging met volledige rechtsbevoegdheid en de stichting op grond van het verdrag als internationale niet-gouvernementele organisatie erkend kunnen worden. Daarnaast wordt in de toelichting op artikel 1 ook aandacht besteed aan de positie van kerkgenootschappen, zelfstandige onderdelen daarvan en lichamen waarin zij zijn verenigd.

### 3. Weigering van de erkenning

*Artikel 4 van het verdrag geeft een staat de bevoegdheid de erkenning van NGO's te weigeren indien de NGO, gelet op haar doel of feitelijke werkzaamheden:*

- a. *in strijd handelt met de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, of schadelijk is voor het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen; of*
- b. *de betrekkingen met andere staten of de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in gevaar brengt.*

*Volgens de toelichting op artikel 4 is de precieze inhoud van deze uitzonderingen niet duidelijk. In het toelichtend rapport van de Raad van Europa wordt echter opgemerkt dat de uitzondering onder a is ontleend aan de beperkingsclausule van artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM); artikel 11 garandeert het recht van vereniging en vergadering.<sup>1</sup>*

*Dit roept de vraag op, welke betekenis aan het bepaalde onder b kan toekomen. Het verdrag staat ingevolge artikel 5, eerste lid, alleen open voor ondertekening door lidstaten van de Raad van Europa; deze staten zijn tevens partij bij het EVRM. In situaties waarin artikel 4, aanhef en onder b, zou kunnen worden toegepast, zal een staat die partij is dus ook artikel 11 en andere bepalingen van het EVRM in acht moeten nemen. De vraag hoe de onderdelen a en b van deze bepaling zicht tot elkaar verhouden, zal mogelijkerwijs aan de orde komen wanneer een buitenlandse NGO opkomt voor personen wier fundamentele rechten worden geschonden. De Raad adviseert in de toelichting op de werking van onderdeel b en de verhouding daarvan tot het EVRM in te gaan.*

3. Conform het advies van de Raad is de toelichting op artikel 4 uitgebreid. Tijdens een multilaterale consultatie over de toepassing van de overeenkomst in 1998 is geconcludeerd dat er geen sprake kan zijn van het in gevaar brengen van de betrekkingen met een andere staat in de zin van artikel 4, onderdeel b, wanneer de activiteiten van de niet-gouvernementele organisatie gericht zijn op het bevorderen van de waarden die worden uitgedragen door de Raad van Europa, de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties of de conventies en verdragen met betrekking tot de rechten van de mens en internationaal humanitair recht.<sup>2</sup> In het voorbeeld dat de Raad in zijn advies schetst, zou dit betekenen dat een staat geen beroep kan doen op de uitzonderingsgronden in artikel 4 ingeval een buitenlandse niet-gouvernementele organisatie opkomt voor personen wier fundamentele rechten worden geschonden. De omschrijving van de uitzonderingsgrond in onderdeel b is minder duidelijk omschreven en heeft een meer algemene strekking dan de uitzonderingsgronden in onderdeel a. Dit betekent dat Nederland voor wat betreft onderdeel b in grotere mate, doch binnen de grenzen van de waarden die door de Raad van Europa worden uitgedragen,

<sup>1</sup> <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/html/124.htm>, paragrafen 23–28.

<sup>2</sup> Seminar on the application of the European Convention on the recognition of the legal personality of international non-governmental organisations, Straatsburg, 9–10 februari 1998, Conv. 124 (98) Concl.

afhankelijk is van de opstelling van andere verdragstaten. Hiertegenover staat dat de zelfstandige betekenis van onderdeel b beperkt zal zijn. Ingeval de situatie waarop onderdeel b ziet zich voordoet, zal dit namelijk in de meeste gevallen tevens betekenen dat een van de uitzonderingsgronden van onderdeel a van toepassing is.

Voor de erkenning van buitenlandse niet-gouvernementele organisaties in Nederland geldt dat de openbare orde-exceptie in het Nederlandse internationaal privaatrecht slechts in uitzonderlijke gevallen wordt toegepast. De ratificatie van het verdrag zal hier geen verandering in brengen. De Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht merkte in haar advies in dit verband al op dat de betekenis van artikel 4 voor de praktijk in ons land beperkt zal zijn gezien de samenloop met de Wet conflictenrecht corporaties.

#### *4. Beëindiging van de erkenning*

*Het Nederlandse recht kent de mogelijkheid om Nederlandse rechtspersonen te ontbinden op een aantal gronden, onder meer omdat doel of werkzaamheid van een rechtspersoon in strijd is met de openbare orde.<sup>1</sup> Dit roept de vraag op wat er moet gebeuren als doel of werkzaamheid van een buitenlandse, in Nederland erkende, NGO in strijd is met de (Nederlandse) openbare orde. Ontbinding van die NGO is niet aan de orde, wel zou het mogelijk moeten zijn om de erkenning te beëindigen en aan de werkzaamheden in Nederland aldus een halt toe te roepen. Artikel 4 van het verdrag biedt hiervoor de ruimte. De Raad adviseert hierin te voorzien door een wettelijke procedure in te stellen, mogelijkterwijls door aanvulling van de Wet conflictenrecht corporaties.*

4. Het instellen van een algemene wettelijke procedure die het mogelijk maakt om de erkenning van een buitenlandse niet-gouvernementele organisatie te beëindigen en aan de werkzaamheden een halt toe te roepen, zoals de Raad voorstelt, wordt niet wenselijk geacht. Immers, een dergelijke procedure zou op gespannen voet staan met het ruime erkenningsregime in de Wet conflictenrecht corporaties. Inherent aan het ruime Nederlandse erkenningsregime is dat oprichting en ontbinding worden overgelaten aan het recht van de staat van oprichting van de rechtspersoon. In de gevallen waarin de wetgever heeft gekozen voor een uitzondering op de incorporatieleer, heeft de gedachte achter de incorporatieleer er telkens toe geleid dat aan deze uitzonderingen niet de weigering van de erkenning of de ontbinding van de buitenlandse rechtspersoon als rechtsgevolg is verbonden, maar bijvoorbeeld de hoofdelijke aansprakelijkheid van bestuurders (artikel 5 van de Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen).

De Nederlandse rechter kan in concrete gevallen op grond van de openbare orde-exceptie in het Nederlandse internationaal privaatrecht ertoe overgaan de rechtspersoonlijkheid van een buitenlandse niet-gouvernementele organisatie niet te erkennen. De inhoud van het buitenlandse rechtspersonenrecht of de gevolgen van de toepassing van dat recht dienen daarbij van zodanige aard te zijn dat het voortzetten van de erkenning in strijd komt met de fundamentele waarden en beginselen van de Nederlandse rechtsorde. Het rechtsgevolg van de niet-erkenning is dat de organisatie in het Nederlandse privaatrecht niet meer wordt beschouwd als rechtspersoon en dat de bestuurders persoonlijk aansprakelijk zijn voor alle handelingen die namens de organisatie worden verricht.

De openbare orde-exceptie in het Nederlandse internationaal privaatrecht wordt echter slechts in uitzonderlijke gevallen toegepast. Ook de uitzonderingen in onderdeel a van artikel 4 van het verdrag zullen slechts in uitzonderlijke gevallen kunnen worden ingeroepen. Vaak zal weigering van de erkenning op grond van de openbare orde ook niet in het belang zijn van hen die bij de rechtspersoon betrokken zijn, zoals derden die als schuldeiser verhaal willen halen op de rechtspersoon.

Ingeval een buitenlandse niet-gouvernementele organisatie waarvan doel of werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, laakbare activiteiten in Nederland ontplooit, ligt de oplossing in de meeste gevallen niet zozeer in het beëindigen van de erkenning op grond van het internationaal privaatrecht, maar in strafrechtelijke vervolging van de desbetreffende rechtspersoon of de personen die daarbij betrokken zijn, mede ook omdat het bij strijd met de openbare orde in de zin van artikel 20 van boek 2 BW in de eerste plaats gaat om de activiteiten van de organisatie en van de bij de organisatie betrokken personen en niet noodzakelijkerwijls om strijd met de openbare orde in de zin

---

<sup>1</sup> Artikel 20 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

van het internationaal privaatrecht, waarbij sprake moet zijn van een met de openbare orde strijdige inhoud of toepassingsresultaat van het buitenlandse rechtspersonenrecht dat op de organisatie van toepassing is.

*5. Gevolgen voor het bestuursrecht*

*De erkenning van buitenlandse NGO's kan gevolgen hebben voor de mogelijkheden die sommige NGO's hebben om ter behartiging van algemene of collectieve belangen in rechte op te treden op grond van artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht onderscheidenlijk artikel 3:305a en 305b van het Burgerlijk Wetboek. Het verdient aanbeveling de wenselijkheid daarvan te bezien en hierop in de toelichting in te gaan.*

5. De Raad heeft geadviseerd dat in de toelichting ook aandacht wordt besteed aan de gevolgen voor het bestuursrecht. Met het oog hierop is aan het eind van het hoofdstuk «Algemeen» een passage toegevoegd.

*6. Goedkeuring bij wet*

*Gelet op de gevolgen van het verdrag binnen de Nederlandse rechtsorde acht de Raad uitdrukkelijke in plaats van stilzwijgende goedkeuring van het verdrag op haar plaats. Hij adviseert daarom het voorstel tot goedkeuring neer te leggen in een wetsvoorstel. Dit biedt tevens de mogelijkheid, de wetswijziging waartoe de Raad in adviseert, in hetzelfde wetsvoorstel neer te leggen.*

6. Aan het advies van de Raad om de uitdrukkelijke parlementaire goedkeuringsprocedure te volgen, in plaats van een stilzwijgende, wordt gevolg gegeven.

7. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de toelichting een correctie aan te brengen. Zo is in de Nederlandse titel van het verdrag de term «juridische persoonlijkheid» gecorrigeerd in «rechtspersoonlijkheid».

*De Raad van State geeft in overweging een voorstel van wet tot goedkeuring van het verdrag te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. G. de Hoop Scheffer