

35 646 Regels voor het inzichtelijk maken van buitenlandse donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties)

-CONCEPT-

Nota van wijziging

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 vervalt, onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel c door een punt, onderdeel d.

B

In artikel 2 vervalt "afkomstig van buiten een lidstaat".

C

In artikel 3, eerste lid, vervalt "afkomstig van buiten een lidstaat".

D

In artikel 3, vierde lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. het openbaar ministerie met het oog op een verzoek als bedoeld in artikel 4a.

E

In artikel 4, eerste lid, vervalt "afkomstig van buiten een lidstaat".

F

Na artikel 4 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4a

1. Op verzoek van het openbaar ministerie kan de rechtbank een of meerdere maatregelen gelasten indien aannemelijk is dat een maatschappelijke organisatie donaties ontvangt en activiteiten ontplooit die er op gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen en deze maatregelen noodzakelijk zijn om deze ondermijning in voldoende mate af te wenden.

2. De in het eerste lid bedoelde tot de betreffende maatschappelijke organisatie gerichte maatregelen betreffen:

a. een bevel om gedurende een door de rechtbank te bepalen termijn van maximaal drie jaar periodiek alle of nader gespecificeerde categorieën van donaties aan het openbaar ministerie te melden;

b. het maximaal gedurende een jaar bevrozen van een of meer goederen, welke bevrozing na ommekomst van deze termijn van rechtswege vervalt, tenzij voordien een hernieuwd verzoek tot verlenging is toegewezen;

c. een verbod van maximaal twee jaar tot het ontvangen van bepaalde donaties of bepaalde nader gespecificeerde categorieën van donaties; of

d. het terugstorten van donaties, het storten op een door de rechter aangewezen derdengeldrekening of het verval aan de staat van bepaalde donaties of goederen van de maatschappelijke organisatie.

3. De beschikking van de rechtbank is uitvoerbaar bij voorraad, met uitzondering van de in het tweede lid, onderdeel d, genoemde maatregel.

4. Het openbaar ministerie kan voorafgaand aan of hangende het verzoek bij de rechter de volgende tot de betreffende maatschappelijke organisatie gerichte maatregelen verzoeken bij de voorzieningenrechter van de rechtbank waar het verzoek is of zal worden ingediend:

a. een bevel aan de betrokken maatschappelijke organisatie om inzicht te geven in de volledige administratie en bijbehorende bescheiden; of

b. conservatoir beslag overeenkomstig titel vier van het derde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, met dien verstande dat voor de toepassing van artikel 700 van dit Wetboek als eis in de hoofdzaak wordt aangemerkt: een verzoek bedoeld in het tweede lid, onderdelen b of d.

5. Bij niet-nakoming van de maatregelen, is artikel 3, zesde lid, van overeenkomstige toepassing.

G

In artikel 5 vervalt "die zijn woonplaats of, ingeval van een rechtspersoon, zijn zetel buiten een lidstaat heeft,".

H

Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

In onderdeel 1 wordt na artikel 3, derde lid, ingevoegd: artikel 4a, tweede lid, onderdeel a, alsmede het vierde lid, onderdeel a.

Toelichting

Algemeen

Aanleiding, doel en strekking

Deze wijziging van de Wet transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo) voegt een handhavingsinstrument toe dat strekt tot aanpak van bepaalde donaties aan organisaties die, direct of indirect, bijdragen aan ondermijning van de democratische rechtstaat. Daarmee wordt de motie Becker c.s. uitgevoerd waarin wordt opgeroepen om spoedig te voorzien in handhavingsinstrumenten om geldstromen te kunnen bevriezen, een verbod op ontvangst van geldmiddelen in te stellen of deze verbeurd te verklaren wanneer sprake is van ondermijning van onze democratische waarden, fundamentele vrijheden of mensenrechten.¹ Doel van deze aanvulling is de effectieve aanpak van donaties die kunnen leiden tot ondermijning van onze democratische rechtsorde.

De concrete aanleiding hiervoor ligt in de bevindingen van de Parlementaire ondervragingscommissie die onderzoek heeft gedaan naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB).² Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het eindverslag van de POCOB, kan deze ongewenste beïnvloeding leiden tot een disproportionele en onwenselijke impact op de Nederlandse samenleving. Denk daarbij aan activiteiten als het propageren van haat jegens andersdenkenden, het doen afkeren van groepen van onze democratie of het aanzetten tot geweld en extremisme, waarbij het strafrecht niet in alle gevallen voldoende soelaas biedt. Voorbeelden uit het eindverslag van de POCOB betreffen het uitzenden en betalen van predikers, scholing, het uitgeven van literatuur, lesmethoden en wervingsmateriaal en het verspreiden van invloed via sociale media. Het gaat om veelheid aan gedragingen die verschillend van aard kunnen zijn, zowel religieus als niet-religieus en van extreemlinks tot extreemrechts.

Daar waar deze activiteiten haaks staan op de in onze democratische rechtstaat gefundeerde waarden, zoals de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en de gelijke behandeling van eenieder, zoals geborgd in onze Grondwet, moeten ze krachtdadig worden tegengegaan. In dit voorstel wordt gekozen voor een aanpak van activiteiten die bepaalde maatschappelijke organisaties kunnen ontplooiën en die de democratische rechtsstaat ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen. Met andere woorden: een organisatie- en gedragsgerichte benadering. Om ondermijning van onze democratische rechtsstaat tegen te kunnen gaan, wordt de aanpak ook gericht op de financiële middelen van een maatschappelijke organisatie.

In de kabinetsreactie op het eindverslag van de POCOB is dit zo ook aangekondigd: "Daar bovenop onderzoekt het kabinet de mogelijkheid om zo nodig geldstromen (tijdelijk) te kunnen stilleggen of verbeurd te verklaren wanneer [...] de openbare orde wordt bedreigd, variërend van aantasting van het openbaar gezag en de lokale of nationale veiligheid, tot het uitlokken of bevorderen van geweld en het creëren van een klimaat van angst en intimidatie. [...] Dit betreft mede het bevriezen van

¹ Kamerstukken II 2020-21, 35 228, nr. 7.

² Zie https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/eindverslag_pocob.pdf.

bepaalde ontvangen financiële middelen van een organisatie die aanstichter is [...] of een verbod op het ontvangen van zulke middelen. Het kabinet overweegt bovendien de mogelijkheid om in ernstige gevallen bepaalde financiële middelen verbeurd te laten verklaren.”³ Juist voor bepaalde (ernstige) vormen van problematisch gedrag, zoals omschreven in de kabinetsreactie op het eindverslag van de POCOB, zal de regeling uitkomst kunnen bieden.⁴

Dit heeft als positief neveneffect dat ook ongewenste beïnvloeding via (buitenlandse) financiering kan worden tegengegaan. Daarbij zij benadrukt dat deze nota van wijziging voorziet in uitzonderlijke maatregelen voor uitzonderlijke gevallen. Een enkele wetsovertreding rechtvaardigt als zodanig nog niet de inzet van het instrumentarium dat bij deze nota van wijziging is voorzien. Er kan bovendien geen sprake kan zijn van de inzet van maatregelen tegen organisaties die zich, zoals passend binnen onze democratische rechtsstaat, uitspreken tegen bepaalde activiteiten van anderen, tegen het overheidsbeleid of in het kader van maatschappelijk activisme. Denk aan demonstraties tegen coronamaatregelen, actievoeren en het voeren van rechtszaken vanwege de klimaatopwarming, het propageren van mensenrechten of, als species daarvan, het opkomen tegen racisme en discriminatie. In de Nederlandse samenleving is ruimte voor een grote diversiteit van beschouwingen, opvattingen, waardepatronen en leefstijlen. Dit betekent dat mensen de vrijheid hebben hun eigen keuzes te maken binnen de kaders van de democratische rechtsorde. De grondwettelijke vrijheid van godsdienst- en levensovertuiging maakt dat er bijvoorbeeld ook plaats is voor geloofs- en levensovertuigingen die een fundamentalistisch karakter hebben. Deze vrijheid vindt echter zijn begrenzing daar waar deze raakt aan de grondwettelijke rechten en vrijheden van anderen.⁵

Er is thans geen wettelijk instrument beschikbaar om effectief maatschappelijke organisaties aan te pakken die met hun door donaties gefinancierde activiteiten de democratische rechtsstaat ondermijnen. De nu voorgestelde maatregelen vormen in feite de nog ontbrekende tussenschakel tussen de in het wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties opgenomen mogelijkheden om donaties inzichtelijk te maken en de bestaande bevoegdheid van de rechter om in extremis op grond van artikel 2:20 BW een organisatie waarvan het doel of de werkzaamheden in strijd zijn met de openbare orde verboden te verklaren en zijn complementair aan reeds bestaande mogelijkheden om bijvoorbeeld via het strafrecht individuen aan te pakken.⁶ Deze instrumenten kunnen, al naar gelang de individuele feitelijke context, zowel opeenvolgend als zelfstandig worden ingezet, waarbij in beide gevallen geldt dat zij functioneel zijn voor de bescherming van de openbare

³ Kamerstukken II 2020-21, 35 228, nr. 33, p. 16/17.

⁴ Kamerstukken II 2020-21, 35 228, nr. 33.

⁵ Zie Kamerstukken II 2018-19, 29614, nr. 108.

⁶ Zie ook Kamerstukken I 2020–2021, 35 366, A. Dit wetsvoorstel kleurt de notie “openbare orde” in het nu bestaande art. 2:20 BW nader in, en voorziet in aanvullende instrumenten om de effectiviteit van een eventuele verbodenverklaring te vergroten. Van op zich andere aard is het initiatiefvoorstel van de Tweede Kamerleden-Kuiken (PvdA), Van Toorenborg (CDA), Van Wijngaarden (VVD), Van der Graaf (ChristenUnie) en Van der Staaij (SGP) voor de Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties, waarmee de initiatiefnemers zich specifiek richten op het verbieden van criminele motorbendes en vergelijkbare organisaties. Vgl. Kamerstukken I 2020–2021, 35 079, A.

orde en de democratische rechtsstaat. Dat blijkt ook uit de samenhangende bespreking en presentatie ervan in de kabinetsreactie op het POCOB-verslag.⁷

Tot slot voorziet deze nota van wijziging in uitbreiding van de reikwijdte van de regeling naar alle donaties uit binnen- en buitenland (in plaats van uitsluitend vanuit landen van buiten de EU/EER). Daarmee wordt de effectiviteit van het wetsvoorstel op twee manieren verbeterd. In de eerste plaats kan ondermijning van de Nederlandse democratische rechtstaat niet alleen voortvloeien uit ongewenste buitenlandse, maar ook uit binnenlandse beïnvloeding door middel van financiering. Denk aan het geval van een criminele organisatie die met drugsgelden bepaalde ambtsdragers of functionarissen omkoopt. Ook dergelijk gedrag kan ondermijnd werken voor de rechtstaat. Met de uitbreiding naar alle donaties, zowel van binnen als van buiten de EU/EER, wordt geen direct of indirect onderscheid meer gemaakt naar de herkomst van donaties. Zo wordt ook voorkomen dat donaties van buiten de EU/EER bij voorbaat onbedoeld als 'verdacht' worden aangemerkt. Deze wijziging komt tegemoet aan de verschillende vragen en zorgen die ook de Tweede Kamer in zijn verslag bij het wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties naar voren heeft gebracht.⁸ Niet de herkomst van de gelden staat centraal, maar het handelen van de ontvangende maatschappelijke organisatie.

De nieuwe bevoegdheid is niet van toepassing op organisaties waarop de Wet financiering politieke partijen van toepassing is (zie artikel 11 lid 1 Wtmo).

Grondrechtenaspecten

De voorgestelde regeling kan leiden tot een op zich toegestane regulering en, bij verval aan de Staat, tot een inperking van het recht van eigendom. Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State heeft opgemerkt in haar advies en voorlichting van 28 augustus 2020, moet een inperking van het recht van eigendom, zoals de afdracht van onterecht verkregen eigendom, voldoen aan artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM.⁹ De beperking moet een legitiem belang dienen, bij wet zijn voorzien en er moet sprake zijn van een redelijk evenwicht tussen het nagestreefde belang en de belangen van de betrokkene.

In het onderhavige geval wordt bij uitstek een wezenlijk belang gediend, namelijk voorkoming van ondermijning van de democratische rechtsstaat. Dat is een belang van openbare orde en nationale veiligheid in de zin van het EVRM.¹⁰ Deze ondermijning kan niet op andere wijze worden tegengegaan, omdat bestaande middelen in onvoldoende mate effectief blijken.¹¹ Daarbij is voorzien in een procedure bij de rechter, waarbij het aan de verzoekende partij, het openbaar ministerie, is om aan te tonen dat een (klaarblijkelijk dreigende) ondermijning van onze democratische rechtsstaat aannemelijk is en dat de inzet van de maatregelen in overeenstemming is met het EVRM, omdat deze onder de gegeven omstandigheden geschikt en nodig zijn om de ondermijning tegen te

⁷ Kamerstukken II 2020–2021, 35 228, nr. 33, p. 16-18.

⁸ Kamerstukken II 2020–2021, 35 646, nr. 5.

⁹ Kamerstukken II 2020–2021, 35 228, nr. 4.

¹⁰ Zie o.m. de artikelen 8 en 9 EVRM.

¹¹ Zie onder meer het eindverslag van de POCOB:

https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/eindverslag_pocob.pdf.

gaan. Het gekozen middel, namelijk bij oplegging van een maatregel een mogelijke beperking in het eigendomsrecht, is ook proportioneel ten opzichte van het te bereiken doel, namelijk het wegnemen van ondermijning. Alleen op verzoek van het openbaar ministerie – en met tussenkomst van de rechter – kunnen namelijk maatregelen worden opgelegd. Als voorwaarde voor het opleggen van deze maatregelen is gesteld dat deze noodzakelijk zijn om de ondermijning in voldoende mate af te wenden. Hierin zit een beperking: als via een ander, lichter middel, effectieve afwending van de ondermijning mogelijk is, kan geen maatregel worden opgelegd. De rechter beoordeelt uiteindelijk of de gevraagde maatregelen nodig zijn en, zo ja, voor hoe lang. Die rechterlijke toets vormt tevens de rechtsstatelijke correctiefactor op het verzoek van het openbaar ministerie. In die rechterlijke toets zal ook dan de EVRM-conformiteit zich moeten manifesteren.

Wat betreft de in de in de Grondwet en andere in het EVRM geborgde rechten, zoals de vrijheid van vereniging (art. 8 Grondwet, art. 11 EVRM), de vrijheid van vergadering (art. 9 Grondwet, art. 11 EVRM), de vrijheid van meningsuiting (art. 7 Grondwet, art. 10 EVRM) of de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (art. 6 Grondwet, art. 9 EVRM) geldt het volgende. Er is allereerst sprake van een wettelijke basis voor zover sprake is van inperking van genoemde rechten. Deze basis en de daarin opgenomen norm zijn voorzienbaar en kenbaar. Met het voorkomen en bestrijden van ondermijning van de Nederlandse democratische rechtsstaat is sprake van een legitiem belang in de zin van art. 8 Grondwet en het EVRM, namelijk bescherming van de openbare orde en – wat betreft het EVRM ook - nationale veiligheid. Daarbij gaat het middel niet verder dan noodzakelijk in een democratische samenleving, zoals in de vorige alinea nader is uiteengezet. Daar komt nog bij: de mogelijkheid om giften te ontvangen, uit binnen- en buitenland blijft onverminderd bestaan. Bovendien geldt voor de uitoefening van de bevoegdheden door het openbaar ministerie een buitengewoon hoge drempel: een (klaarblijkelijk dreigende) ondermijning van de democratische rechtsstaat, waarbij voor de verdere inkleuring van deze notie wordt verwezen naar de toelichting bij onderdeel D. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat met genoemde bevoegdheid de overheid zich niet mengt in de interne organisatiestructuur van levensbeschouwelijke en religieuze gemeenschappen (beginsel van scheiding van kerk en staat).¹²

De democratische rechtsstaat is juist de kern van hetgeen het EVRM beoogt in te kleuren en te beschermen. Waar het EVRM beoogt rechten toe te kennen die eigen zijn aan een democratische rechtsorde, wordt in artikel 17 eveneens bepaald dat geen enkel in het EVRM voorzien recht een subjectieve aanspraak geeft op ondermijning van de democratische rechtsorde. Dit artikel, getiteld 'verbod van misbruik van recht', bepaalt dat de rechten en vrijheden onder het EVRM niet zo mogen worden uitgelegd als zouden zij een recht inhouden activiteiten aan de dag te leggen met als doel diezelfde rechten of vrijheden teniet te doen.¹³ Artikel 17 reflecteert daarmee de weerbaarheid van

¹² Kamerstukken II 2003-04, 29 614, nr. 2, in het bijzonder paragraaf 3.3.

¹³ Artikel 17 EHRM luidt: "Geen der bepalingen van dit Verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon een recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten met als doel de rechten of vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld teniet te doen of deze verdergaand te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien."

de democratie.¹⁴ Maar daarmee wordt geenszins beoogd afbreuk te doen aan de zorgvuldige afweging die telkens moet plaatsvinden alvorens maatregelen worden ingezet die (kunnen) leiden tot een beperking van het genot van de in het EVRM verzekerde rechten.

Artikelsgewijs

Onderdelen A, B, C, E en G

Deze onderdelen voorzien in verruiming van de reikwijdte van de Wtmo naar donaties zowel van binnen als van buiten de EU/EER. Zoals aangegeven, wordt de effectiviteit van de wet hiermee sterk verbeterd. Dit betekent voor maatschappelijke organisaties dat zij desgevraagd door de burgemeester of het openbaar ministerie een overzicht moeten kunnen geven van alle ontvangen giften, zowel uit binnen- als uit het buitenland. Daarnaast wordt het door wijziging van de reikwijdte van artikel 5 verboden om in opdracht van een ander donaties te doen, zonder de maatschappelijke organisatie de benodigde gegevens te verstrekken over de herkomst van de donatie en de persoon van de donateur.

Onderdeel D

Dit onderdeel maakt het mogelijk voor de burgemeester om informatie te delen met het openbaar ministerie, met het oog op het verzoeken van de in artikel 4a bedoelde maatregelen door het openbaar ministerie bij de rechter. Het is goed voorstelbaar dat de burgemeester over relevante informatie beschikt. Wanneer sprake is van een verstoring van de openbare orde, kan dat aanleiding zijn voor de burgemeester om inzicht te vragen in de donaties van de betrokken maatschappelijke organisatie. Uit dit overzicht zou bijvoorbeeld kunnen blijken van bepaalde substantiële geldstromen door voor de burgemeester onbekende partijen. Deze informatie zou de burgemeester met het openbaar ministerie kunnen delen.¹⁵ Het is vervolgens aan het openbaar ministerie om te bepalen of, en, zo ja, welke, vervolgactie wordt ondernomen. Een vervolgactie zou een verzoek bij de rechter kunnen zijn om maatregelen te treffen op grond van art. 4a. Via artikel 3 lid 7 Wtmo kunnen ook de aldaar genoemde andere organisaties informatie met het OM delen met het oog op het doen van een verzoek ex artikel 4a. In de formulering van de bepaling zit ook een beperking: gegevens mogen op grond van deze wet niet worden gedeeld voor andere doeleinden.

Onderdeel F

Dit onderdeel voegt een nieuw artikel 4a toe. Artikel 4a bevat de maatregelen die het openbaar ministerie de rechter kan verzoeken als aannemelijk is dat sprake is van donaties aan een maatschappelijke organisatie die activiteiten ontplooit die er op gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen. Het gaat hierbij om donaties, waarbij wordt verwezen naar de bestaande definitie van donaties in artikel 1 lid 1

¹⁴ Kamerstukken II 2019–2020, 35 366, nr. 3, p. 5. Vgl. voor een uitvoeriger analyse van de EHRM-jurisprudentie ter zake: Burbano Herrera/Haeck, “Artikel 17 EVRM : Verbod van Misbruik van Recht”, Sdu Commentaar bij het EVRM 2020-2021, Ed. J. Gerards et al., Dl. 1, Sdu 2020, pp. 1543–61.

¹⁵ Dit past binnen het kader van de AVG, zoals nader toegelicht in paragraaf 5 van de toelichting bij de Wtmo.

onderdeel b. Deze donatie moet zijn gedaan aan een maatschappelijke organisatie die activiteiten ontplooit die gericht zijn op ondermijning van de democratische rechtsstaat.

Eerste lid

Het eerste lid bevat de maatstaf waaraan de rechter toetst, alvorens maatregelen kunnen worden gelast. De notie de Nederlandse democratische rechtsstaat is ontleend aan het voorstel voor een nieuwe algemene bepaling in de Grondwet, zoals in eerste lezing aangenomen door de Eerste Kamer op 6 maart 2018.¹⁶

De term 'activiteiten' moet ruim worden opgevat en omvat elke activiteit die direct of indirect door een maatschappelijke organisatie wordt ontplooid. Denk aan het houden van lezingen aan leden van een vereniging, het financieren van activiteiten van derden, het uitbrengen van een tijdschrift of nieuwsbrief of het kopen van goederen. Denkbaar is dat deze activiteiten er op gericht zijn de Nederlandse democratische rechtsstaat te ondermijnen of klaarblijkelijk dreigen te ondermijnen. Het gaat ondermijning om stelselmatige, doelbewuste en in vele gevallen heimelijke activiteiten die door de nagestreefde doelen, de gebruikte middelen of ressorterende effecten de democratische rechtsstaat, de bijbehorende instituties en onderlinge samenhang tussen burgers verzwakken, destabiliseren, ondergraven of saboteren.¹⁷ Er moet ook een zekere mate van intentie zijn om deze ondermijning te verwezenlijken, zo blijkt uit de termen 'die er op zijn gericht'.

Aan de hiervoor geformuleerde maatstaf zal niet snel voldaan zijn. Het moet gaan om activiteiten die tot een werkelijke aantasting van de rechtsstaat leiden of kunnen leiden. Naar aard of gevolgen gaat het bovendien om ernstige gedragingen. Daarbij zal doorgaans, maar niet altijd, sprake zijn van een bepaalde structuur of regelmaat. Deze activiteiten, die mede kunnen voortvloeien uit uitoefening van grondrechten, zijn bovendien gericht of mede gericht tegen de kernwaarden van onze democratische rechtsstaat, zoals onder meer opgenomen in onze Grondwet. Denk hierbij aan de gelijke behandeling van eenieder, de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting, maar ook de in de Grondwet gewaarborgde vrije verkiezingen. Het kan gaan om strafbare feiten, zoals drugs- en wapenhandel, geweld of strafbaar gedrag gericht op ondermijning van de lokale of nationale democratie, maar ook om het zaaien van haat of het oproepen tot onverdraagzaamheid jegens andersdenkenden. Het doel om de staatsinrichting van Nederland langs democratische weg te wijzigen is niet in strijd met de beginsel van de democratische rechtsstaat. Overigens is de bevoegdheid om maatregelen te treffen niet van toepassing op politieke partijen.¹⁸

Van ondermijning van de Nederlandse democratische rechtsstaat is bijvoorbeeld sprake bij doelbewuste en structurele activiteiten die zijn gericht op het creëren van een eigen (politiek-) maatschappelijke orde en in het meest extreme geval het aantasten van de samenleving en de rechtstaat aan de hand van eigen normen, waarden, regels en wetten die haaks staan op de uitgangspunten van onze open democratische rechtsorde. Voorbeelden van niet-gewelddadig

¹⁶ Zie Stb 2018, 86.

¹⁷ Kamerstukken II, 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 19, onder verwijzing naar Kamerstukken II 2018/19, 29614, nr. 108, p. 2.

¹⁸ Zie artikel 11 lid 1 Wtmo.

extremisme die ook in de kabinetsreactie op het eindverslag van de POCOB zijn genoemd zijn bepaalde vormen van eigenrichting, het tot stand brengen van parallelle rechtsstructuren waarbij het gezag van de Nederlandse overheid en het rechtssysteem worden afgewezen, of het creëren van een klimaat van angst en intimidatie.¹⁹ Men kan in concrete situaties denken aan het houden van lezingen aan leden van een vereniging waarbij leden worden opgehitst om de democratie af te schaffen, het financieren van informele scholing waarbij discriminatie van bepaalde groepen wordt gepropageerd, het uitbrengen van een tijdschrift of nieuwsbrief die bepaalde minderheidsgroepen verkettert. Vaak zal hier tevens sprake zijn van strafbare feiten en kan jegens het individu worden opgetreden. Wanneer sprake is van een bepaalde regelmatig of structuur binnen een organisatie, bijvoorbeeld doordat er feitelijk een cultuur van wetteloosheid heerst, kan sprake zijn van ondermijning van de democratische rechtsstaat en kan voortaan ook de verantwoordelijke maatschappelijke organisatie in financiële zin worden aangepakt.²⁰ Met deze mogelijkheid om tot een organisatiegerichte aanpak te komen, is ook de toegevoegde waarde van het voorliggende instrument gegeven.

Het treffen van maatregelen moet noodzakelijk zijn om deze ondermijning geheel of gedeeltelijk af te wenden. Dat is een belangrijk aspect van de proportionaliteit van de regeling, zoals ook vereist door het EVRM.²¹ Denk aan het bevriezen van financiering om daarmee de salarissen van degenen die de informele scholing verzorgen te stoppen. De door het openbaar ministerie te verzoeken maatregelen moeten ook effectief zijn, in die zin dat deze de ondermijning ook in voldoende mate kunnen afwenden. Het is vervolgens aan de rechter om dit te toetsen. Daarbij zal de rechter toetsen of inderdaad aannemelijk dat sprake is van (een klaarblijkelijk dreigende) ondermijning van de democratische rechtsorde, onder meer aan de hand van de ernst en aard van de gedragingen en de aard en ernst van de gevolgen voor de rechtsstaat. Met term 'aannemelijk' wordt aangesloten bij een in het Nederlands recht gebruikelijke notie (zie o.m. artikel 36e Sr en 2:138 BW). Vervolgens beoordeelt de rechter of het openbaar ministerie in redelijkheid de betrokken maatregelen heeft kunnen verzoeken en of het treffen van maatregelen noodzakelijk is en in verhouding staat tot de beweerde ondermijning (toets van de proportionaliteit). De mate waarop de verschillende maatregelen ingrijpen op de organisatie is hierbij van belang. Zo is de 'actieve meldplicht' (onderdeel a) veel minder ingrijpend dan het verbod op het ontvangen van bepaalde donaties (onderdeel c) of het laten toevallen van bepaalde goederen aan de staat (onderdeel d). Welbeschouwd bevat art. 4a een oplopende schaal aan interventiemogelijkheden, die al naar gelang de aard en omvang van de (vermeende) ondermijning van de democratische rechtsorde kunnen worden ingezet.

De maatregelen worden bij de burgerlijke rechter verzocht. Dit betekent tevens dat het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing is. Door de term 'verzoek' wordt aangesloten bij de verzoekprocedure. Dit sluit aan bij de civiele taak van het openbaar ministerie, zoals onder meer opgenomen in artikelen 2:20 BW, 2:297 BW en 2:301 BW. Inherent hieraan is dat het openbaar

¹⁹ Zie ook Kamerstukken II 2020-21, 35 228, nr. 33.

²⁰ Zie ook Kamerstukken I 2020-21, 35366, nr. C.

²¹ Zie onder meer artikelen 8 en 9 EVRM.

ministerie niet via de weg van artikel 12 Wetboek van strafvordering tot optreden kan worden gedwongen.

Tweede lid

In het tweede lid zijn de specifieke maatregelen opgenomen die het openbaar ministerie kan verzoeken. Dit betreft allereerst het bevel om periodiek alle of nader genoemde donaties of andere geldstromen actief aan het openbaar ministerie te melden. Doel is om de maatschappelijke organisatie een actieve meldplicht op te leggen, zodat het openbaar ministerie een beter beeld kan krijgen van de verschillende donaties en of er aanleiding is om zwaardere maatregelen te verzoeken. Dit zal ook een bepaald preventief effect kunnen hebben: wanneer de maatschappelijke organisatie weet dat zij donaties moet melden, zal zij geneigd zijn haar gedrag aan te passen. Ook dit kan een manier zijn om de ondermijning af te wenden.

In onderdeel b is het tijdelijk bevriezen van een of meer goederen opgenomen. Doel is dat de maatschappelijke organisatie tijdelijk niet over deze goederen kan beschikken of deze kan gebruiken. Gekozen is voor de term 'goederen' om te voorkomen dat aan de maatregel kan worden ontkomen door donaties aan te wenden voor bijvoorbeeld het onderhouden van een website met ondermijnende inhoud of de aanschaf van een auto, onroerende of andere zaken. De term 'goederen' kan ook een bedrag in geld omvatten. Gelet op de gevolgen van de maatregel voor de maatschappelijke organisatie is deze in eerste instantie beperkt tot maximaal een jaar, waarna de maatregel van rechtswege vervalt. Heeft het openbaar ministerie voor de afloop van de in eerste instantie door de rechter vastgestelde bevroeringsperiode een verlengingsverzoek ingediend, dan loopt de maatregel door als de rechter dit toewijst voordat de bevroeringstermijn is verstreken. Alsdan blijven de goederen bevroren voor de door de rechter vastgestelde duur.

Onderdeel c voorziet in een tijdelijk verbod voor het ontvangen van bepaalde donaties of bepaalde categorieën van donaties. Denk bij dit laatste bijvoorbeeld aan anonieme donaties. Dit legt een verplichting op de maatschappelijke organisatie om dergelijke donaties terug te storten of, wanneer dit niet mogelijk is, op een aparte – door de rechter aangewezen - derdenrekening te storten en niet aan te wenden. In dit laatste geval zou de rechter ook kunnen bepalen dat – indien de donateur zich niet meldt – de gelden na verloop van tijd aan de staat toevallen.

Het laatste onderdeel geeft in het uiterste geval de mogelijkheid om bepaalde goederen toe te laten vallen aan de staat. Gekozen is voor de term 'goederen' om te voorkomen dat bepaalde donaties inmiddels zijn aangewend om bijvoorbeeld onderwijsmiddelen of onroerend goed te verwerven en hierdoor buiten bereik van de maatregelen zouden raken. Gelet op de ingrijpende gevolgen van deze maatregel moet hiermee zeer terughoudend worden omgegaan; het betreft immers inperking van eigendom. Met het oog op de effectieve tenuitvoerlegging kan de rechter aansluiten bij hetgeen in de artikelen 3:296 BW en verder is geregeld. Zo kan de rechter een veroordeling tot nakoming uitspreken of bijvoorbeeld bepalen dat een registergoed toevalt aan de staat en hiertoe bepalen dat diens beschikking in plaats treedt van de akte tot levering (vgl. artikel 3:300 BW).

Derde lid

Het derde lid verduidelijkt dat de uitspraak van de rechtbank uitvoerbaar is bij voorraad. Een hoger beroep heeft geen schorsende werking. Uitzondering is de in onderdeel d opgenomen maatregel van het doen terugstorten van bepaalde donaties of het aan de staat laten vervallen van bepaalde donaties, gelet op het definitieve karakter daarvan.

Vierde lid

In het vierde lid worden twee maatregelen gegeven die het openbaar ministerie kan verzoeken voorafgaand aan het verzoek of hangende het verzoek bij de rechtbank. Hiertoe wordt de voorzieningenrechter aangewezen als bevoegde rechter binnen de rechtbank. Dit zijn:

- a. een bevel om inzicht te geven in de volledige administratie en bijbehorende bescheiden; of
- b. conservatoir beslag overeenkomstig de vierde titel van het derde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv).

De in onderdeel a genoemde maatregel beoogt meer inzicht te geven in de boekhouding van de maatschappelijke organisatie. In onderdeel b is een maatregel opgenomen die voorkomt dat donaties worden 'weggesluisd' vlak voorafgaand aan een artikel 4a-procedure bij de rechtbank.

Met een verzoek tot het leggen van conservatoir beslag kan via een snelle procedure bij de voorzieningenrechter verlod worden gekregen om beslag te leggen. De rechter verleent het verlod zonder een wederpartij te horen. Hoger beroep tegen een verlod van de voorzieningenrechter tot het leggen van conservatoir beslag is niet mogelijk (art. 700 lid 2 laatste zin Rv). De gerechtsdeurwaarder legt het beslag op de goederen waarvoor het beslagverlod is verleend. Het openbaar ministerie kan tegelijk met het beslagverlod ook vragen om inbewaringneming van de in beslag te nemen goederen (art. 853 e.v. Rv). Inbewaringneming zorgt ervoor dat deze goederen daadwerkelijk buiten de macht van de maatschappelijke organisatie komen. Conservatoir beslag is een bewarende maatregel. De bedoeling is dat de goederen van de maatschappelijke organisatie niet worden weggesluisd terwijl de rechter nog moet beslissen in de hoofdprocedure. De hoofdprocedure is in dit geval de procedure over de bevrozing van deze goederen (artikel 4a lid 2 onderdeel b) of het terugstorten van donaties dan wel laten vervallen van de goederen aan de staat (artikel 4a lid 2 onderdeel d).

Als conservatoir beslag wordt gelegd voordat de hoofdprocedure aanhangig is, moet de hoofdprocedure volgens artikel 700 Rv binnen acht dagen alsnog aanhangig worden gemaakt. De rechter kan een langere termijn bepalen als dit nodig is. Het ligt in dit geval voor de hand dat het openbaar ministerie meer tijd nodig heeft om de artikel 4a-procedure voor te bereiden. Het openbaar ministerie kan daarom de rechter vragen om een langere termijn voor het instellen van de hoofdprocedure. Gelet op het feit dat het gaat om optreden tegen een vermeende (klaarblijkelijk ernstige) ondermijning van onze democratische rechtsorde, ligt het alleszins in de rede dat de rechter het openbaar ministerie een ruimere termijn zal gunnen.

Vijfde lid

Het laatste lid, tot slot, voorziet in overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 3 lid 6. Dit houdt concreet in dat bij niet-naleving van de maatregelen een civielrechtelijk bestuursverbod kan worden verzocht. Deze mogelijkheid komt bovenop de mogelijkheden die het civiele recht al biedt, zoals de oplegging van een dwangsom (art. 611a e.v. Rv).

Onderdeel H

Dit onderdeel voegt een strafbaarstelling van overtreding van artikel 4a, tweede lid, onderdeel a, toe aan de Wet op de economische delicten (WED). Dit betekent dat bestuursleden die zich niet houden aan de door de rechter opgelegde actieve meldplicht inzake bepaalde transacties, strafbaar zijn op grond van de WED. Ditzelfde geldt voor de niet-naleving van de maatregel om inzage te bieden in de boeken.

De Minister voor Rechtsbescherming,