

Vergaderjaar 2020–2021

**35 657**

## **Wijziging van de Wet financiering politieke partijen in verband met de evaluatie van deze wet (Evaluatiewet Wfpp)**

**Nr. 4**

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

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 26 augustus 2020 en het nader rapport d.d. 30 november 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 februari 2020, no. 2020000367, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering politieke partijen in verband met de evaluatie van deze wet (Evaluatiewet Wfpp) rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 augustus 2020, nr. W04.20.0035/l, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder in cursief aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

*Bij Kabinetsmissive van 20 februari 2020, no. 2020000367, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering politieke partijen in verband met de evaluatie van deze wet (Evaluatiewet Wfpp), met memorie van toelichting.*

*De Wet financiering politieke partijen (Wfpp) is geëvalueerd door de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (commissie-Veling). Het wetsvoorstel heeft tot doel om uitvoering te geven aan een belangrijk deel van de aanbevelingen uit het eindrapport van de commissie-Veling. Verder wordt met het wetsvoorstel uitwerking gegeven aan de motie-Jetten c.s., waarin de regering onder meer wordt*

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

verzocht om de subsidie aan politieke partijen structureel te verhogen.<sup>2</sup> Daarnaast wordt gewerkt aan een Wet op de politieke partijen (Wpp). Het is de bedoeling van de regering dat de gewijzigde Wfpp op termijn in de Wpp zal opgaan.<sup>3</sup>

In de aanbestedingsbrief heeft de Minister de Afdeling advisering van de Raad van State verzocht om in het bijzonder aandacht te besteden aan de handhaafbaarheid van de voorgestelde maatregelen tot beperking van de buitenlandse financiering van Nederlandse politieke partijen. De Afdeling verwijst hiervoor naar punt 5 van het advies. De Afdeling maakt daarnaast opmerkingen over nut en noodzaak van het verbod op giften aan politieke partijen vanuit derde landen, de grondrechtelijke en Unierechtelijke aspecten van het voorstel en de regeling van onthouding van subsidie bij afsplitsing door Kamerleden. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel dan wel de toelichting wenselijk is.

Volledigheidshalve wijst de Afdeling er op dat dit advies deel uit maakt van een drieluik dat betrekking heeft op het aan banden leggen van ongewenste financiering uit het buitenland. Op 16 december 2019 is aan de Afdeling ter advisering aangeboden het voorstel van wet transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo), dat maatschappelijke organisaties verplicht om bedrag en land van herkomst van donaties van ten minste € 4.500 openbaar te maken indien deze afkomstig zijn van buiten de EU/EER. Daarnaast is op 17 februari 2020 aan de Afdeling gevraagd om van voorlichting te dienen met betrekking tot de Proeve van wetgeving tot beperking van ongewenste buitenlandse financiering van instellingen, welke beoogt een verbod op financiering uit «onvrije» landen naar maatschappelijke organisaties in Nederland. Daarover wordt separaat geadviseerd.

## 1. Voorgeschiedenis

In de toelichting bij de huidige Wfpp (in werking getreden in 2013) is vooropgesteld dat politieke partijen een wezenlijke en noodzakelijke voorwaarde zijn voor het functioneren van de democratie. Eén van de oogmerken van de verstrekking van financiële middelen kan zijn om invloed uit te oefenen op de standpuntbepaling van politieke partijen. Dat kan een negatief effect hebben op de beeldvorming over partijen, die van essentiële betekenis is voor het vertrouwen van de burger in de politiek. Alleen al de schijn van belangenverstremming kan het aanzien van de politiek schaden. Daarom is het noodzakelijk dat politieke partijen inzicht verschaffen in de bijdragen die zij ontvangen.

In de Wfpp (die de destijds geldende Wet subsidiëring politieke partijen heeft vervangen) is daarom geregeld dat ook bijdragen van natuurlijke personen (particulieren) en bijdragen in natura onder de voorschriften vallen. Bijdragen boven een bedrag van € 4.500 moeten door de partijen openbaar worden gemaakt. Er is afgezien van het stellen van maxima aan de te ontvangen giften, omdat van transparantie een matigende werking zou uitgaan. Met de invoering van de Wfpp is volgens de regering in zeer hoge mate tegemoet gekomen aan de aanbevelingen van GRECO<sup>4</sup> over de transparantie, het toezicht en de sancties ten aanzien van partijfinan-

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 19.

<sup>3</sup> Toelichting, paragraaf 1.

<sup>4</sup> De Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO) van de Raad van Europa is belast met het toezicht op de nakoming van internationale verplichtingen op het gebied van corruptiebestrijding.

*ciering. Daarbij werd overigens erkend dat ontduiking van de regels nimmer valt uit te sluiten.<sup>5</sup>*

*Voor de definitie van het begrip politieke partij is aangesloten bij de Kieswet. Vereist is dat de partij aan de verkiezingen heeft deelgenomen, waarbij aan deze partij ten minste één Kamerzetel is toegewezen.<sup>6</sup> De voorschriften over ontvangen bijdragen zijn van toepassing op partijen die vallen binnen deze, ongeacht of daadwerkelijk subsidie is aangevraagd of ontvangen. De Wfpp ziet niet op lokale partijen. Als voorwaarde voor subsidiëring bepaalt de Wfpp dat een politieke partij ten minste 1.000 betalende leden moet hebben, die over vergader- en stemrecht beschikken. Dit vereiste dient maatschappelijke verbondenheid en draagvlak van politieke partijen tot uitdrukking te brengen.<sup>7</sup>*

*Het toezicht op de naleving van de financieringsvoorschriften door politieke partijen is in de Wfpp neergelegd bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).*

## *2. Inhoud van het wetsvoorstel*

*Op hoofdlijnen bevat het wetsvoorstel de volgende onderdelen:*

- Het vergroten van de transparantie van giften aan politieke partijen en neveninstellingen*

*De regering neemt het voorstel van de commissie-Veling over om de transparantieregels zo aan te passen dat duidelijk wordt wie de natuurlijke personen zijn achter rechtspersonen en andere juridische entiteiten die een gift hebben gedaan. Daarbij wordt aangesloten bij de definitie van «uiteindelijk belanghebbende» in artikel 1 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft). Verder voorziet het voorstel in aanvullende transparantieregels voor neveninstellingen en stichtingen voor individuele kandidaten. In lijn met de aanbevelingen van de commissie-Veling wordt de definitie van het begrip «schulden» verduidelijkt en worden legaten en erfstellingen onder de reikwijdte van de Wfpp gebracht.*

- Het verbieden van giften van buiten de EU/EER en volledige transparantie van giften binnen de EU/EER*

*In het Regeerakkoord is afgesproken dat geldstromen vanuit het buitenland naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties meer transparant zullen worden gemaakt en dat geldstromen uit «onvrije landen» zoveel mogelijk zullen worden beperkt.<sup>8</sup> In het wetsvoorstel worden ter uitvoering daarvan maatregelen genomen om giften van buiten de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte (hierna: EU/EER) aan Nederlandse politieke partijen en hun neveninstellingen te verbieden. Daarbij wordt een uitzondering gemaakt voor buiten de EU/EER wonende kiesgerechtigden voor de verkiezing van de Tweede Kamer («Nederlandse gevers»). Zij blijven het(zelfde) recht houden om aan politieke partijen te doneren als alle andere kiesgerechtigden.*

*Giften afkomstig van gevers uit de EU/EER-landen blijven eveneens toegestaan. Een verbod op dergelijke giften acht de regering niet proportioneel gelet op het binnen de EU/EER geldende vrij verkeer van*

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 3, p. 1–4.

<sup>6</sup> Artikel 1, onderdeel b.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 3, p. 6 en p. 11–12.

<sup>8</sup> Regeerakkoord 2017–2021, Vertrouwen in de Toekomst, p. 4.

kapitaal. Verder wijst de toelichting erop dat de meeste Nederlandse partijen nauwe banden hebben met Europese zusterpartijen. Het moet mogelijk blijven om financiële banden met deze partijen te onderhouden. Wel heeft de regering gekozen voor het afschaffen van de drempel voor openbaarmaking van € 4.500 per jaar voor giften uit andere lidstaten van de EU/EER, zodat alle giften uit deze landen openbaar worden. Een uitzondering hierop geldt om dezelfde redenen als hiervoor genoemd voor aldaar woonachtige kiesgerechtigden voor de verkiezing van de Tweede Kamer.<sup>9</sup>

- Maatregelen ten aanzien van de subsidiëring van politieke partijen, waaronder een verhoging van de subsidiebedragen

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan een aantal aanbevelingen van de commissie-Veling met betrekking tot de subsidiëring van politieke partijen. Het gaat dan in de eerste plaats om de aanbeveling om nieuwe politieke partijen geen subsidie te geven voordat is gebleken dat ze voldoende electorale steun hebben in de vorm van ten minste één Kamerzetel. In de tweede plaats wordt het aantal zetels dat een politieke partij heeft behaald bij de laatstgehouden verkiezing voor de Eerste of Tweede Kamer leidend voor de hele zittingstermijn van de kamer, zodat afsplitsingen van de Kamerfracties geen invloed meer hebben op de hoogte van de subsidie. In de derde plaats komen partijen die geen zetel hebben gewonnen, maar zich verbinden met één of meer volksvertegenwoordigers die zich hebben afgesplitst van hun fractie, niet meer in aanmerking voor subsidie (zie verder punt 7 van dit advies). De hoogte van de subsidie wordt ook gestabiliseerd door de subsidie meer geleidelijk aan te passen aan de gewijzigde zetelverdeling na verkiezingen. Los van het advies van de commissie-Veling wordt in het wetsvoorstel conform de motie-Jetten c.s.<sup>10</sup> de subsidie aan politieke partijen verhoogd.<sup>11</sup>

- Toezicht en handhaving

Het toezicht op de uitvoering van de Wfpp is in de huidige wet belegd bij de Minister van BZK, die op onderdelen van de wet waarbij sprake is van beleidsvrijheid wordt geadviseerd door de Commissie van toezicht financiën politieke partijen (hierna: Cfpp). Dat zal zo blijven. Wel breidt het voorstel het adviesrecht van de Cfpp uit naar de reikwijdte van de hele wet en maakt het lidmaatschap van de Cfpp niet langer mogelijk in de eerste vier jaren na het uitoefenen van bepaalde verkozen of bestuurlijke functies.<sup>12</sup> Aan de motie-Den Boer<sup>13</sup>, waarin wordt verzocht om een volledig onafhankelijk toezicht op de financiering van politieke partijen, zal uitvoering worden gegeven bij de voorbereiding van de Wpp.<sup>14</sup>

### 3. Internationale context

Uit onderzoek van de Universiteit Leiden uit 2017 blijkt dat de hoogte van de overheidssubsidies voor partijen in Nederland vergeleken met andere landen betrekkelijk laag is en het relatieve belang van publieke financiering beperkt.<sup>15</sup> Regels over transparantie verschillen aanzienlijk per land. Zo zijn in België en Canada giften van rechtspersonen niet toege-

<sup>9</sup> Toelichting, paragraaf 3.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 19.

<sup>11</sup> Toelichting, paragraaf 4.

<sup>12</sup> De betreffende functies worden opgesomd in het voorgestelde derde lid van artikel 35 Wfpp.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 64.

<sup>14</sup> Toelichting, paragraaf 5.

<sup>15</sup> I. van Biezen, De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking, Universiteit Leiden 2017, p. 12 (zie in het bijzonder tabel 3 voor de overheidssubsidies per kiezer).

staan en is de hoogte van giften daar bovendien gelimiteerd. In sommige landen zijn alleen anonieme en/of contante giften onderworpen aan een bepaald maximum. Giften uit het buitenland zijn (in de regel) niet toegestaan in Canada en IJsland, maar wel in België, Denemarken, Zweden en (tot een maximum van € 2.500) in Oostenrijk. De Duitse wet verbiedt giften hoger dan € 1.000 uit het buitenland, met uitzondering van giften van Duitse burgers, burgers van de EU en Duitse en Europese ondernemingen. IJsland maakt een uitzondering voor personen (ook buitenlanders) die kiesgerechtigd zijn in dat land. In Zweden ontvangen partijen die zich niet aan de transparantieregels houden geen subsidie.

Op EU-niveau zijn regels vastgelegd over de financiering van «Europese politieke partijen».<sup>16</sup> Deze regels richten zich op allianties van politieke partijen die in meerdere lidstaten zijn vertegenwoordigd en deel (zullen) nemen aan de verkiezingen voor het Europees parlement.<sup>17</sup> Europese politieke partijen mogen geen donaties ontvangen van meer dan € 18.000 per jaar van natuurlijke personen of rechtspersonen. Ook mogen geen donaties worden aangenomen van overheden van lidstaten of derde landen, van ondernemingen waarop die overheid direct of indirect een overheersende invloed kan uitoefenen, van particuliere entiteiten die zijn gevestigd in derde landen of van personen gevestigd in derde landen die niet stemgerechtigd zijn voor de verkiezingen van het Europees parlement.<sup>18</sup> Daarnaast moeten Europese politieke partijen donaties registreren en donaties van bepaalde bedragen op een speciaal daartoe gecreëerde website openbaar maken, inclusief de namen van de donateurs en het bedrag van de donaties.<sup>19</sup>

De Europese Commissie voor Democratie door Recht van de Raad van Europa (hierna: Venetië Commissie) spreekt zich regelmatig uit over de financiering van politieke partijen.<sup>20</sup> Donaties aan politieke partijen zijn volgens de Venetië Commissie een vorm van politieke participatie in de zin van artikel 11 EVRM. Het is in dat licht gezien gerechtvaardigd dat politieke partijen private financiering verwerven.<sup>21</sup> Redelijke beperkingen betreffende private donaties aan politieke partijen zijn echter toegestaan.<sup>22</sup> Een van de kernvereisten van de regulering van partijfinanciering is transparantie.<sup>23</sup> Het VN-Verdrag tegen corruptie<sup>24</sup> draagt staten op om passende maatregelen te nemen om de transparantie van de financiering van politieke partijen te vergroten.<sup>25</sup> Daarnaast moeten staten volgens de Venetië Commissie ruimte hebben om de financiering van politieke

<sup>16</sup> Verordening (EU/Euratom) nr. 1141/2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen, PbEU 2014, L 317. Indien aan de voorwaarden van de verordening wordt voldaan, komen Europese politieke partijen in aanmerking voor financiering uit de begroting van de EU.

<sup>17</sup> Artikel 2, leden 1 t/m 3, en artikel 3.

<sup>18</sup> Artikel 20.

<sup>19</sup> Artikel 32. Een uitzondering wordt gemaakt voor donaties van natuurlijke personen die een waarde van minder dan € 1.500 hebben. Verder geldt een toestemmingsvereiste voor donaties met een waarde tussen € 1.500 en € 3.000.

<sup>20</sup> Veelal gebeurt dat in samenwerking met OSCE/ODIHR, de Office for Democratic Institutions and Human Rights van de OVSE. Hoewel de overwegingen van de Venetië Commissie juridisch niet bindend zijn, wordt hier in de rechtspraak (met name in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) frequent naar verwezen en worden zij daarmee medebepalend voor de uitleg van het EVRM. Vgl. EHRM 7 juni 2007, Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D'iparralde t. Frankrijk, nr. 71251/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, onder verwijzing naar de in die zaak door het Hof gevraagde amicus curiae brief, Venice Commission, Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources, 31 maart 2006, CDL-AD(2006)014.

<sup>21</sup> OSCE/ODIHR and Venice Commission, Guidelines on political party regulation, 25 oktober 2010, CDL-AD(2010)024, paragraaf 170.

<sup>22</sup> Idem, paragrafen 193 en 159.

<sup>23</sup> Idem, paragraaf 202.

partijen (met name uit het buitenland) op andere manieren te beperken.<sup>26</sup> Regulering van de financiering van politieke partijen verschilt per lidstaat aanzienlijk. Mede in dat licht bezien is er geen algemeen antwoord te geven op de vraag wanneer een verbod op financiering van politieke partijen vanuit het buitenland «noodzakelijk is in een democratische samenleving» in de zin van het EVRM.<sup>27</sup> Lid-staten hebben derhalve op dit terrein een beoordelingsmarge, aldus het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM): «this matter falls within the residual margin of appreciation afforded to the Contracting States, which remain free to determine which sources of foreign funding may be received by political parties.»<sup>28</sup>

#### 4. Nut en noodzaak

##### a. Algemeen

De Afdeling onderschrijft dat maatregelen ter regulering en beperking van partijfinanciering toelaatbaar, nuttig en noodzakelijk kunnen zijn om het goed functioneren van het democratisch proces te waarborgen. Dit wordt ondersteund door het EVRM en het Unierecht. In het hiervoor aangehaalde arrest van het EHRM wordt aanvaard dat regulering en begrenzing van partijfinanciering vanuit het buitenland en de daaruit voortvloeiende beperking van artikel 11 EVRM gerechtvaardigd kan zijn om te garanderen dat het democratische proces niet wordt ondermijnd en kiezers daadwerkelijk een vrije keuze kunnen maken voor een politieke partij.<sup>29</sup> Het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) heeft eveneens aanvaard dat het vergroten van transparantie van buitenlandse financiële steun verleend aan bepaalde maatschappelijke organisaties, die gelet op de doelstellingen die zij nastreven en de middelen waarover zij beschikken grote invloed kunnen uitoefenen op het openbare leven en het publieke debat, een legitiem doel en een dwingende reden van algemeen belang vormt.<sup>30</sup> Ook de Uniewetgever hecht veel waarde aan de transparantie van de financiering van politieke partijen en heeft bepaalde transparantieverplichtingen en beperkende maatregelen opgesteld ten aanzien van de financiering van Europese politieke partijen om onwenselijke beïnvloeding van het verkiezingsproces tegen te gaan.<sup>31</sup>

<sup>24</sup> Trb. 2005, 244. Zie artikel 7, derde lid, van het Verdrag: Elke Staat die partij is, overweegt voorts wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen aan te nemen, verenigbaar met de doelstellingen van dit Verdrag en overeenkomstig de grondbeginselen van zijn nationale recht, teneinde de transparantie bij de financiële ondersteuning van kandidaten voor een gekozen publiek ambt en, waar van toepassing, de financiering van politieke partijen te verbeteren.

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld OSCE/ODIHR & Venice Commission, Armenia – Joint opinion on draft amendments to the legislation concerning political parties, 20 maart 2020, CDL-AD(2020)004, paragraaf 11.

<sup>26</sup> Venice Commission, Guidelines and report on the financing of political parties, CDL-INF(2001)008, paragrafen 6 en 7.

<sup>27</sup> Venice Commission, Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources, 31 maart 2006, CDL-AD(2006)014, para. 13.

<sup>28</sup> EHRM 7 juni 2007, Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D'iparralde t. Frankrijk, nr. 71251/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, para. 47.

<sup>29</sup> EHRM 7 juni 2007, Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D'iparralde t. Frankrijk, nr. 71251/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, onder verwijzing naar de opinies en richtlijnen van de Venetië Commissie (zie punt 3 van dit advies).

<sup>30</sup> HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punten 78 en 79. Zie verder punt 7 van dit advies.

<sup>31</sup> Zie onder meer de preambule nrs. 33–35 en artikel 20, tweede lid jo. art. 32, eerste lid, onder e van Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 van het Europees parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen, PbEU 2014, L 317.

*In de toelichting wordt opgemerkt dat zowel de commissie-Veling als de staatscommissie-Remkes hebben gewezen op de risico's van buitenlandse financiering van politieke partijen. Verder wordt verwezen naar de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Amhaouch c.s., waarin de regering wordt verzocht om maatregelen te nemen om de buitenlandse financiering van politieke partijen te beperken.<sup>32</sup> In het Regeerakkoord is afgesproken dat geldstromen vanuit het buitenland naar onder meer politieke organisaties meer transparant worden gemaakt en dat geldstromen uit «onvrije landen» zoveel mogelijk zullen worden beperkt.<sup>33</sup>*

*De Afdeling merkt met betrekking tot de motivering van het wetsvoorstel, mede gelet op de hiervoor genoemde Europese regels en beginselen, het volgende op.*

*b. Motivering van het verbod van giften van buiten de EU/EER*

*Uit de jaarverslagen van de politieke partijen blijkt, zoals ook in de toelichting is vermeld, dat in de afgelopen jaren maar enkele substantiële giften uit het buitenland zijn ontvangen. Elders in de toelichting wordt opgemerkt dat de totale omvang van de giften die Nederlandse politieke partijen ontvangen relatief beperkt is.<sup>34</sup> Desondanks meent de regering dat niet het risico kan worden genomen dat het Nederlandse democratische proces in de toekomst vanuit het buitenland beïnvloed wordt. «Reeds de mogelijkheid van discussie over afhankelijkheidsrelaties en belangenverstrengeling van politieke partijen is schadelijk voor het democratisch bestel. Aangezien elke schijn van buitenlandse beïnvloeding moet worden voorkomen, acht de regering de voorgestelde maatregel noodzakelijk (...)», aldus de toelichting.<sup>35</sup> Gezien het toegenomen risico van buitenlandse beïnvloeding en gelet op de belangrijke positie van politieke partijen in onze democratie is uitsluitend transparantie van giften volgens de toelichting niet langer toereikend.<sup>36</sup>*

*De Afdeling merkt op dat daarmee nog niet dragend is gemotiveerd waarom op dit punt onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen giften uit EU/EER-lidstaten enerzijds en giften uit derde landen anderzijds. In het bijzonder rijst de vraag waarom de binnen de EU/EER geldende, minder vergaande transparantieregels niet toereikend zouden zijn als het gaat om giften van buiten de EU/EER. Het voorgestelde verbod op giften van buiten de EU/EER vormt een vergaande maatregel, mede gelet op het in de praktijk geringe aantal substantiële giften uit het buitenland.*

*In de toelichting wordt als grond voor het onderscheid genoemd dat binnen de EU en EER het vrij verkeer van kapitaal geldt. Het vrij verkeer van kapitaal strekt zich echter ook uit tot het verkeer met derde landen (zie punt 6 van dit advies).<sup>37</sup> Dat Nederlandse politieke partijen volgens de toelichting nauwe banden hebben met Europese zusterpartijen en het mogelijk moet blijven om financiële banden met deze partijen te onderhouden, verklaart de voorgestelde maatregelen evenmin, omdat het voorstel niet alleen voorziet in een soepeler regime voor financiering door Europese zusterpartijen maar ook voor andere giften uit EU/EER-lidstaten. Ook het voorkomen van «elke schijn van buitenlandse beïnvloeding» kan het hier gemaakte onderscheid niet zonder meer verklaren.*

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 270, nr. 22.

<sup>33</sup> Regeerakkoord 2017–2021, Vertrouwen in de Toekomst, p. 4.

<sup>34</sup> Zie respectievelijk paragraaf 6 en paragraaf 10 van de toelichting.

<sup>35</sup> Toelichting, paragraaf 6.

<sup>36</sup> Toelichting, paragraaf 3.

<sup>37</sup> Toelichting, paragraaf 3, aanhef.

*De Afdeling acht een nadere motivering van het hiervoor bedoelde onderscheid noodzakelijk. Zij wijst er in dat verband op dat, dat hoewel het vrij verkeer van kapitaal ook van toepassing is op het verkeer met derde landen, uit rechtspraak van het HvJEU blijkt dat het de lidstaten is toegestaan om maatregelen te treffen die een ingrijpender beperking van het kapitaalverkeer uit derde landen meebrengen dan van het kapitaalverkeer uit andere lidstaten. Het HvJEU acht het van belang dat binnen de Unie harmonisatie- en samenwerkingsmaatregelen tussen de nationale autoriteiten zijn getroffen die op alle lidstaten van toepassing zijn. Het kapitaalverkeer uit derde landen onderscheidt zich van kapitaalverkeer uit andere lidstaten doordat het in het (derde) land van oorsprong niet aan deze maatregelen is onderworpen.<sup>38</sup> Het doel en de juridische context van de liberalisatie van het kapitaalverkeer verschillen van elkaar.<sup>39</sup> Daarnaast kan ook worden gewezen op de specifieke aard van de EU als waardengemeenschap en gemeenschappelijke rechtsorde.<sup>40</sup> In de toelichting komen deze aspecten echter niet aan de orde.*

*De Afdeling adviseert de toelichting op het punt van nut en noodzaak van een verbod van giften uit landen buiten de EU en de EER aan te vullen en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan het onderscheid dat in dit verband wordt gemaakt tussen EU/EER-lidstaten en derde landen.*

De toelichting is aangevuld op het punt van nut en noodzaak van het verbod op giften aan politieke partijen vanuit derde landen. Daarbij is rekening gehouden met de door de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) genoemde punten waarop het kapitaalverkeer uit derde landen zich onderscheidt van het kapitaalverkeer uit andere lidstaten. In dat verband onderkent de regering dat een verbod op financiering van politieke partijen door donateurs uit derde landen het vrije verkeer van kapitaal beperkt. De Afdeling wijst er terecht dat, hoewel het vrije kapitaalverkeer de enige van de vier vrijheden is die ook voor derde landen geldt en het beginsel op dezelfde manier moet worden uitgelegd als in de betrekkingen tussen lidstaten onderling,<sup>41</sup> volgens vaste jurisprudentie van het HvJEU onderscheid geoorloofd is wanneer een lidstaat kan aantonen dat een beperking van het kapitaalverkeer naar of uit derde landen om een bepaalde reden gerechtvaardigd is, in omstandigheden waarin dat niet het geval zou zijn voor een beperking van het kapitaalverkeer tussen lidstaten.<sup>42</sup> De regering is van oordeel dat in dit geval de rechtvaardiging voor het onderscheid ligt in het volgende. Een verbod op giften vanuit de EU/EER acht de regering niet proportioneel vanwege de nauwe banden die de meeste Nederlandse politieke partijen met Europese zusterpartijen hebben en het belang om die financiële banden te blijven onderhouden, zoals in de toelichting is omschreven. Ten aanzien van derde landen is dat in mindere mate het geval. In die zin is een onderscheid tussen giften uit de EU/EER-landen enerzijds en giften uit de derde landen anderzijds te rechtvaardigen, omdat het harmonisatie- en samenwerkingsmaatregelen betreft – waarnaar ook de Afdeling verwijst –, waarvan het doel en de juridische context van de liberalisatie van het kapitaalverkeer kunnen verschillen al naargelang het gaat om de betrekkingen en ook het vrij verkeer van kapitaal tussen lidstaten onderling en in de relatie met derde landen. Immers, tussen de lidstaten onderling is de specifieke aard van de EU als waardengemeenschap en

<sup>38</sup> Vgl. HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punt 80.

<sup>39</sup> HvJEU 18 december 2007, C-101/05, Skatteverket/A, ECLI:EU:C:2007:804, punten 32, 36–37.

<sup>40</sup> Artikel 2 Verdrag betreffende de Europese Unie.

<sup>41</sup> HvJEU 18 december 2007, C-101/05, Skatteverket/A, ECLI:EU:C:2007:804, punten 31–32, 38.

<sup>42</sup> HvJEU 12 december 2006, C-446/04, Test claimants, ECLI:EU:C:2006:774, punt 171, HvJEU 18 december 2007, C-101/05, Skatteverket, ECLI:EU:C:2007:804, punten: 31–32 en 36–37, HvJEU 10 februari 2011, C-437/08, Haribo/Finanzamt Linz, ECLI:EU:C:2011:61 en HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punt 80.



gemeenschappelijke rechtsorde een onderscheidend criterium.<sup>43</sup> Daarmee is de verdergaande beperking ter zake van giften uit derde landen ten opzichte van giften uit de EU/EER in de optiek van de regering gerechtvaardigd.

##### 5. Handhaafbaarheid

*De Afdeling is gevraagd om bijzondere aandacht te besteden aan de handhaafbaarheid van met name het voorgestelde verbod op financiering vanuit het buitenland. Ook in de consultatiereacties is hiervoor aandacht gevraagd. Hierbij werd gewezen op mogelijke onwenselijke financieringsconstructies, bijvoorbeeld via anonieme giften of het inzetten van een Nederlandse geveer als tussenpersoon.<sup>44</sup>*

*De regering erkent dat er een reëel risico bestaat op ontwijking van het verbod op giften van buiten de EU/EER, door gebruik te maken van tussenpersonen in EU/EER-lidstaten. De toelichting stelt echter dat dit niet anders zou zijn indien alleen uit Nederland afkomstige giften toegestaan zouden blijven; het verbod op niet uit Nederland afkomstige giften zou door de inzet van Nederlandse tussenpersonen kunnen worden ontweken. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aantal maatregelen om het risico op ontduiking te verkleinen. Het gaat daarbij om de volledige transparantie over giften uit andere EU/EER-lidstaten, het vergroten van de transparantie over giften van rechtspersonen en andere juridische entiteiten en het uitbreiden van de transparantieplicht van neveninstellingen. Verder gaat voor buitenlandse giften (net als nu voor anonieme giften) gelden dat deze moeten worden gemeld aan de toezichthouder en moeten worden overgemaakt op een door de toezichthouder aangewezen rekening. De regering verwacht dat het risico van ontwijking door deze maatregelen wordt beperkt.<sup>45</sup>*

*Met de regering stelt de Afdeling vast dat ontwijking van het verbod tot op zekere hoogte onvermijdelijk is. De transparantiemaatregelen die in het voorstel zijn opgenomen kunnen het risico van ontwijking echter inderdaad beperken. Bovendien kan van een wettelijk verbod van buitenlandse partijfinanciering een zekere normerende werking uitgaan, ongeacht de mogelijkheden om dat verbod in bepaalde gevallen te omzeilen. Dat neemt niet weg dat de handhaafbaarheid van het verbod zoveel mogelijk dient te worden gewaarborgd. De Afdeling wijst daartoe op het volgende.*

*In de eerste plaats zou een maximering van alle giften, zoals voorgesteld door de Staatscommissie Parlementair Stelsel, het ontwijken van het verbod van giften uit het buitenland (voor zover die het gestelde maximum overschrijden) kunnen tegengaan.<sup>46</sup> Een buitenlandse natuurlijke persoon of rechtspersoon die geld wil geven aan een Nederlandse politieke partij en die de beoogde regels zou willen omzeilen, zal dan bijvoorbeeld meerdere Nederlandse tussenpersonen moeten inschakelen, die vervolgens elk een relatief beperkt bedrag overmaken aan de Nederlandse politieke partij. Dat is veel omslachtiger dan het via een (rechts)persoon in een willekeurige Europese lidstaat onbeperkt geld schenken aan de Nederlandse politieke partij. De toelichting motiveert niet waarom niet gekozen is voor een dergelijke maximering.*

<sup>43</sup> Zie voetnoot 41 en artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

<sup>44</sup> Zie daarover de toelichting, paragraaf 10.

<sup>45</sup> Toelichting, paragraaf 3.

<sup>46</sup> Zie ook het Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel, Lage drempels, hoge dijken, p. 220.

*In de tweede plaats valt op dat het voorstel geen regels kent voor lokale afdelingen van politieke partijen of voor lokale partijen. Hiervoor zullen in de toekomstige Wpp regels worden gesteld. De Afdeling wijst erop dat het buiten beschouwing laten van deze afdelingen en partijen ook gevolgen heeft voor de handhaafbaarheid van het voorstel. Indien vanuit de lokale afdelingen gelden worden overgedragen aan de landelijke partijorganisaties, worden deze wel aangemerkt als bijdragen aan de partij, zodat administratie en openbaarmaking verplicht zijn.<sup>47</sup> Het verbod van buitenlandse financiering en de transparantieregels gelden echter niet voor degene die een gift doet aan een lokale afdeling, zodat deze route zou kunnen worden misbruikt om indirect een gift aan een landelijke partij te doen.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom niet is gekozen voor een maximum van de giften, noch voor het stellen van regels voor lokale afdelingen van landelijke politieke partijen.*

De commissie-Veling heeft tijdens de evaluatie van de Wfpp aandacht besteed aan de vraag of er een maximum voor giften zou moeten worden ingesteld. De commissie stelt dat daarbij een afweging moet worden gemaakt tussen drie belangen: 1) de autonome positie van politieke partijen, 2) het risico op oneigenlijke beïnvloeding en 3) het uitgangspunt van gelijke kansen. Idealiter moeten deze drie belangen zoveel mogelijk in balans zijn. Een maximum van giften zou deze balans kunnen verstoren, doordat dit een relatief grote aantasting van de autonome positie van politieke partijen is. De commissie-Veling constateert dat er op basis van de opgedane praktijkervaring geen reden is om een dergelijke maximum in te stellen.<sup>48</sup> Het kabinet heeft in zijn reactie op de evaluatie van de Wfpp laten weten dit standpunt van de commissie-Veling te delen en geen maximum in het voorstel tot aanpassing van de Wfpp op te nemen.<sup>49</sup>

De Afdeling wijst er terecht op dat het buiten beschouwing laten van decentrale politieke partijen, waaronder zowel de lokale partijen als de afdelingen van de landelijke partijen vallen, ook gevolgen heeft voor de handhaafbaarheid van het voorstel. Met de Afdeling is de regering van oordeel dat de introductie van een regeling inzake de transparantie van de financiering van decentrale politieke partijen zal bijdragen aan de handhaafbaarheid van het giftenverbod. Een dergelijke regeling maakt echter geen deel uit van onderhavig wetsvoorstel, maar wordt onderdeel van het voorstel voor een Wet op de politieke partijen. De regering heeft hiervoor gekozen omdat het voorstel tot wijziging van de Wfpp zich uitsluitend richt op de financiering van landelijke partijen, terwijl het voorstel voor een Wpp een bredere reikwijdte zal hebben. Naast regels over de financiering van landelijke partijen zal de Wpp onder meer regels over (digitale) politieke campagnes, een specifieke regeling voor een partijverbod en een onafhankelijke toezichthouder bevatten.<sup>50</sup> Een voorstel voor de introductie van bindende regels over de financiering van decentrale partijen is naar het oordeel van de regering meer op zijn plaats in dit bredere wetsvoorstel, dan in het nu voorliggende voorstel tot wijziging van de Wfpp.

---

<sup>47</sup> Toelichting, paragraaf 10.

<sup>48</sup> Evaluatie – en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag 2018), p. 51.

<sup>49</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 32 752, nr. 54, p. 54.

<sup>50</sup> *Kamerstukken II 2019/20*, 35 300 VII, nr. 123.

## 6. Grondrechtelijke aspecten

*Het wetsvoorstel bevat verschillende maatregelen die raken aan grondrechten, in het bijzonder aan het recht op vrijheid van vereniging, het recht op vrije verkiezingen, het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de persoonsgegevens en het recht op eigendom.*

### a. Vrijheid van vereniging

*Zoals al in punt 4 aan de orde is gekomen, kunnen maatregelen betreffende de financiering van politieke partijen om buitenlandse beïnvloeding tegen te gaan noodzakelijk zijn, ook al maken deze een inbreuk op de vrijheid van vereniging zoals neergelegd in artikel 8 Grondwet, artikel 11 EVRM en artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de EU. Het beschermen van het (nationale) democratische proces tegen beïnvloeding vanuit het buitenland wordt zowel op nationaal niveau als op Europees niveau (EVRM en EU) van groot belang geacht. Genoemde bescherming wordt daarbij gezien als een legitiem doel om maatregelen, waaronder een verbod op financiering vanuit het buitenland, te rechtvaardigen.*

*Als vaste lijn in de argumentatie komt steeds de bijzondere positie die politieke partijen, vanwege de essentiële rol die zij spelen in het goed functioneren van de democratie, innemen binnen het democratische bestel naar voren. Dit betekent aan de ene kant dat, waar het inhoudelijke overheidsbemoedenis betreft, in het algemeen uiterste terughoudendheid geboden is. Aan de andere kant is juist wat betreft politieke partijen, vanwege hun fundamentele positie binnen het staatsbestel en het functioneren van de democratie, waakzaamheid geboden ten aanzien van de herkomst van inkomsten van politieke partijen. Mede in het licht van de jurisprudentie van het EHRM, de richtlijnen van de Venetië Commissie en de aanbevelingen van het Comité van ministers van de Raad van Europa en GRECO (zie punt 3 van dit advies) is het belang van het voorkómen van buitenlandse beïnvloeding van het nationale verkiezingsproces en het functioneren van politieke partijen in brede zin evident. Het is juist de bijzondere positie van politieke partijen in het democratische bestel die kan rechtvaardigen dat daarop toegespitste specifieke beperkingen toelaatbaar zijn, terwijl dat niet het geval hoeft te zijn ten aanzien van maatschappelijke organisaties in het algemeen. Daarin onderscheidt het onderhavige wetsvoorstel zich van het voorstel van wet transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo) en de Proeve van wetgeving tot beperking van ongewenste buitenlandse financiering van instellingen, welke generieke, voor alle organisaties geldende regelingen bevatten. Uiteraard moet echter ook voor de specifieke maatregelen die in het voorstel tot wijziging van de Wfpp voorzien zijn worden nagegaan of deze proportioneel zijn in het licht van dat doel en moeten de redenen die door nationale autoriteiten worden aangedragen om de maatregel te rechtvaardigen relevant en toereikend («relevant and sufficient») zijn.<sup>51</sup>*

### b. Bescherming van het privéleven en de persoonsgegevens

*De registratie en de openbaarmaking van de namen van donateurs en (een deel van) diens adresgegevens zorgen voor een inbreuk op het recht op het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens.<sup>52</sup> Het gaat om gevoelige ofwel bijzondere persoonsgegevens, omdat uit de*

<sup>51</sup> Zie ook artikel 52, eerste lid, van het Handvest van de grondrechten van de EU.

<sup>52</sup> Zie bijv. HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punten 121 t/m 128 en 133.

*verwerking van de gegevens over een gift aan een politieke partij in principe de politieke opvattingen van de gever blijken.<sup>53</sup>*

*Hoewel in de toelichting aandacht is besteed aan de verhouding van het voorstel tot de Algemene Verordening Gegevensbescherming, wordt nog niet ingegaan op de proportionaliteit van bepaalde onderdelen van de voorgestelde maatregelen.<sup>54</sup> Van belang is om daarbij de jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU te betrekken over de registratie en bekendmaking van persoonsgegevens van bepaalde organisaties en publieke personen.*

*In de jurisprudentie van het HvJEU is mede in het licht van artikel 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU aangegeven dat het doel van openheid niet automatisch voorrang mag krijgen op het recht op bescherming van persoonsgegevens.<sup>55</sup> Er moet een evenredige afweging worden gemaakt tussen de doelstelling van transparantie aan de ene kant en het recht op privacy van individuen aan de andere kant. Daarbij is een zorgvuldige en op de materie toegespitste afweging nodig, die niet tot onnodige beperkingen leidt.<sup>56</sup> Een wet dient voorts voldoende effectieve waarborgen te bevatten om openbaarmaking van persoonlijke gegevens te voorkomen of te beëindigen, zeker als het om gevoelige gegevens gaat.<sup>57</sup>*

*De Afdeling merkt op dat het voorstel voorziet in een (aanzienlijke) uitbreiding van de registratie en openbaarmaking van persoonsgegevens van donateurs die een bijdrage verlenen aan politieke partijen. De namen en adresgegevens van donateurs uit een andere lidstaat dienen, ongeacht de hoogte van het bedrag, te worden geregistreerd en (ten dele) openbaar te worden gemaakt.<sup>58</sup> Wanneer het gaat om een donatie van een rechtspersoon, dienen volgens het voorstel voortaan ook de gegevens van de uiteindelijke belanghebbende (een natuurlijke persoon) te worden geregistreerd en openbaar gemaakt.<sup>59</sup> Uit het voorstel blijkt niet dat aan het bewaren van deze gegevens door de Minister en de openbaarmaking van de gegevens een bepaalde tijdslimiet is gesteld. Dit roept in het licht van de hiervoor weergegeven vereisten uit de jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU, vragen op.*

*De Afdeling adviseert, gelet op het voorgaande, in de toelichting nader aandacht te besteden aan de proportionaliteit van de voorgestelde transparantieverplichtingen, en het voorstel zo nodig aan te passen.*

Het advies is overgenomen. Ten opzichte van de huidige Wfpp voorziet het wetsvoorstel in een uitbreiding van de verplichting tot registratie en openbaarmaking van persoonsgegevens van de uiteindelijke belangheb-

<sup>53</sup> Zie ook het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens van 3 december 2019.

<sup>54</sup> Voor de toetsing van de huidige registratie en openbaarmakingsverplichtingen van de Wfpp aan de privacyregels, zie Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 3, paragraaf 8.

<sup>55</sup> HvJEU 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, Volker und Markus Schecke, ECLI:EU:C:2010:662, punt 85.

<sup>56</sup> HvJEU 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, Volker und Markus Schecke, ECLI:EU:C:2010:662, punten 80–89. In dit arrest heeft het HvJ geoordeeld dat de bekendmaking van persoonsgegevens betreffende de begunstigen van landbouwsubsidies uit Uniefondsen – zonder dat daarbij onderscheid werd gemaakt naar gelang van de duur, de frequentie, het type en de omvang van de ontvangen steun – in strijd was met artikel 7 en 8 Handvest.

<sup>57</sup> EHRM 24 januari 2019, Catt t. Verenigd Koninkrijk, nr. 43514/15. ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD004351415, par. 122–123. Ook de AVG vereist dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens evenredig is, en er passende en specifieke maatregelen dienen te worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene, zie artikel 9, tweede lid, onder e, AVG.

<sup>58</sup> Voorgestelde wijziging van artikel 21, tweede lid, en voorgesteld artikel 25, eerste lid, onder d.

<sup>59</sup> Voorgestelde wijziging van artikel 21, eerste lid.

benden (het voorgestelde artikel 21, eerste lid) en de gegevens van donateurs uit de andere lidstaten van de EU (de voorgestelde artikelen 21, tweede lid, 25, eerste lid, onder c, 28, eerste lid, onder c, 29, eerste lid, 30, tweede lid, onder a en b en artikel 32, eerste lid). Een verplichte openbaarmaking van persoonsgegevens vormt een beperking op het recht op het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens.<sup>60</sup> Het betreft gevoelige ofwel bijzondere persoonsgegevens, omdat uit de verwerking van de gegevens over een gift aan een politieke partij in principe de politieke opvattingen van de gever blijken. Vanwege deze beperking is in de toelichting, naast de rechtvaardiging van de beperking vanuit het perspectief van de AVG en het EVRM, ook ingegaan op de door de Afdeling gestelde vragen of deze maatregelen met inachtneming van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU en relevante rechtspraak van het EHRM en het HvJEU proportioneel zijn in het licht van het genoemde legitieme doel en of de redenen van de maatregelen relevant en toereikend zijn.

Bij de introductie van de maatregelen met betrekking tot het openbaar maken van identiteitsgegevens van donateurs in de huidige Wfpp, die in het huidige wetsvoorstel worden uitgebreid met de hierboven genoemde gegevens, is uitgebreid aandacht besteed aan de aspecten van privacy en gegevensbescherming. Daarbij is opgemerkt dat rechtspersonen en natuurlijke personen een direct individueel belang kunnen hebben bij de inhoud van publieke besluiten. Daarom dienen financiële relaties tussen een rechtspersoon of een natuurlijk persoon en een politieke partij kenbaar te zijn. Regels inzake de financiering van politieke partijen zijn gericht op het waarborgen van de zuiverheid van publieke besluitvorming en de onafhankelijkheid van de politieke partijen. Door politieke partijen te verplichten om transparant over hun financiën te zijn worden kiezers in staat gesteld om zich hier een oordeel over te vormen.<sup>61</sup> Een andere maatregel kan daar niet in dezelfde mate aan bijdragen.

Om de volgende redenen wordt er naar het oordeel van de regering op een goede manier invulling gegeven aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde maatregelen. Ten aanzien van de verplichte openbaarmaking van de persoonsgegevens van de uiteindelijk belanghebbende wijst de regering erop dat de commissie-Veling bij de evaluatie van de Wfpp heeft geconstateerd dat er onvoldoende transparantie is over de giften van rechtspersonen, omdat niet altijd duidelijk is wie «schuilgaat» achter een dergelijke gift.<sup>62</sup> De commissie heeft daarom geadviseerd om de regeling voor giften van rechtspersonen aan te scherpen en inzichtelijk te maken wie de eigenaren/bestuurders van deze rechtspersonen zijn. Dit advies is in het wetsvoorstel verwerkt. Om uit te sluiten dat politieke partijen ontkomen aan de wettelijke transparantieplicht door enkel een postbus en postcode van een rechtspersoon of een andere juridische entiteit te vermelden, acht de regering het noodzakelijk dat de gegevens van de uiteindelijk belanghebbende kenbaar worden gemaakt. De essentie van de beoogde transparantie van partijfinanciering is immers dat de identiteit van financiers kenbaar is, zodat helder is welke belangen meespelen en ongewenste beïnvloeding van politieke partijen voorkomen kan worden. Daarbij dienen ook de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te worden genomen. Daarom is ten aanzien van de openbaarmaking van de gegevens over het adres van een uiteindelijk belanghebbende in het wetsvoorstel geregeld dat uitsluitend

<sup>60</sup> Zie bijv. HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punten 121 t/m 128 en 133.

<sup>61</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr.3, p. 3.

<sup>62</sup> Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, Het publieke belang van politieke partijen (Den Haag 2016), pagina 52.

de woonplaats openbaar wordt gemaakt. Voorts is geregeld dat de openbaarmaking van de gegevens achterwege blijft indien dit naar het oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanwege het belang van de veiligheid van de betreffende uiteindelijk belanghebbende is aangewezen.<sup>63</sup>

Anders dan voor giften vanuit derde landen heeft de regering, om de hierboven genoemde redenen,<sup>64</sup> er niet voor gekozen om giften vanuit de EU/EER te verbieden. Wel heeft zij daarbij als randvoorwaarde gesteld dat het duidelijk moet zijn waar en van wie eventuele giften uit andere lidstaten van de EU/EER afkomstig zijn. Daarom is ervoor gekozen om de drempel voor openbaarmaking van € 4.500 per jaar voor die giften af te schaffen. Dit betekent dat alle giften en daarmee ook de naam en de woonplaats van de donateurs uit die landen door politieke partijen geregistreerd moeten worden en dat die persoonsgegevens – na verstrekking van de overzichten van ontvangsten bijdragen en schulden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in beginsel openbaar gemaakt moeten worden. Ook hier geldt dat het doel van openheid niet automatisch voorrang heeft op het recht op bescherming van persoonsgegevens van individuen. Van de gegevens over het adres van een natuurlijke persoon wordt namelijk uitsluitend de woonplaats openbaar gemaakt. Bovendien blijft op verzoek van een politieke partij in het overzicht openbaarmaking van de gegevens over de naam en de woonplaats van de geveer achterwege indien dit naar het oordeel van de Minister gelet op het belang van de veiligheid van die persoon is aangewezen.<sup>65</sup>

Uit de jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU volgt dat een wet ook voldoende effectieve procedurele waarborgen moet bevatten om openbaarmaking van persoonlijke gegevens te voorkomen of te beëindigen.<sup>66</sup> De Wfpp bevat geen tijdslimiet met betrekking tot de termijn voor het bewaren van persoonsgegevens door de Minister van Binnenlandse Zaken. Gelet op de genoemde waarborgen is het wetsvoorstel hierop aangepast en is de termijn voor het bewaren van persoonsgegevens door de Minister in het kader van verplichtingen op grond van de Wfpp, evenals voor politieke partijen (artikel 20, tweede lid), gesteld op tien jaar. Daarna dienen de bewaarde persoonsgegevens te worden vernietigd. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn hierop aangepast.

### *c. Recht op eigendom*

*Indien een politieke partij in strijd met de voorgenomen wet een bijdrage ontvangt van buiten de EU/EER, moet deze bijdrage (of de tegenwaarde van een bijdrage in natura) worden overgemaakt op de daartoe aangewezen rekening van de Minister van BZK. Een aldus overgemaakte bijdrage komt toe aan de Staat. Deze werkwijze sluit aan op de bestaande regeling ten aanzien van anonieme bijdragen van meer dan € 1.000.<sup>67</sup> Dit onderdeel van het wetsvoorstel levert een beperking van het eigendomsrecht op. In de toelichting wordt echter geen aandacht besteed aan de verhouding met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de EU.*

<sup>63</sup> Zie voorgestelde wijziging van artikel 25, vijfde lid.

<sup>64</sup> Zie paragraaf 4 van het nader rapport.

<sup>65</sup> Zie voorgestelde wijziging van artikel 25, vijfde lid.

<sup>66</sup> EHRM 24 januari 2019, Catt t. Verenigd Koninkrijk, nr. 43514/15, ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD004351415.

<sup>67</sup> Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel I, Onderdeel N.

*De Afdeling adviseert alsnog toe te lichten dat sprake is van een gerechtvaardigde inbreuk op het recht op eigendom.*

In de toelichting is nader ingegaan op de door de Afdeling genoemde Europese regels ten aanzien van het recht op eigendom. Als geformuleerd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (EP EVRM) en artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de EU heeft eenieder in beginsel recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Het wetsvoorstel verbiedt het ontvangen van bijdragen vanuit derde landen, voorziet erin dat een dergelijke bijdrage die een politieke partij ontvangt aan de staat toekomt en dat deze bijdrage (of de tegenwaarde van een bijdrage in natura) wordt overgemaakt op de daartoe aangewezen rekening van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor zover hier sprake is van «eigendom» in de zin van art. 1 EP EVRM,<sup>68</sup> onderkent de regering dat het verplicht overdragen van ontvangen bijdragen een beperking oplevert van het recht op eigendom. Deze beperking op grond van artikel 1 EP EVRM toelaatbaar «in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht».

Zoals in de toelichting is opgemerkt, hecht de regering grote waarde aan het beperken van het risico van buitenlandse beïnvloeding van onze democratie. Een helder democratisch besluitvormingsproces dient vrij te zijn van dit risico. De voorgestelde maatregel voorziet, met het terugdringen van geldstromen van buiten de EU/EER, in het beperken van het risico van buitenlandse beïnvloeding en wordt dan ook door de regering gezien als een gerechtvaardigde beperking in het algemeen belang, om een ordentelijke en inzichtelijke werking van het politieke stelsel en de rol van politieke partijen daarin te waarborgen, zodanig dat de vrije individuele keuze van de burger in het politieke proces zo goed mogelijk is verzekerd. In de afweging die de regering daarbij heeft gemaakt prevaleert de afdracht van ontvangen bijdragen boven de mogelijkheid voor politieke partijen om giften van buiten de EU/EER te kunnen ontvangen en daarmee beschouwt regering de maatregel als een gerechtvaardigde beperking van het recht op eigendom.

#### *7. Vrij verkeer van kapitaal*

*De toelichting onderkent dat een verbod op financiering van politieke partijen door gevers uit derde landen het vrije verkeer van kapitaal beperkt. Voor de rechtvaardiging daarvan wordt een beroep gedaan op artikel 65 VWEU dat lidstaten toestaat om maatregelen te nemen ter bescherming van de openbare orde en de openbare veiligheid.<sup>69</sup> De Afdeling merkt op dat, gelet op de rechtspraak van het HvJEU, niet alleen een nadere rechtvaardiging van het verbod op giften uit derde landen nodig is. Ook de voorgestelde transparantiemaatregelen ten aanzien van giften uit andere lidstaten dienen aan het vrije verkeer van kapitaal te worden getoetst. Deze toetsing vindt in de toelichting niet plaats.*

*Artikel 63 VWEU verbiedt overheidsmaatregelen die een discriminerende werking hebben, doordat zij direct of indirect leiden tot een verschil in behandeling tussen nationaal kapitaalverkeer en grensoverschrijdend kapitaalverkeer dat geen betrekking heeft op situaties die objectief van elkaar verschillen.<sup>70</sup> Anders dan voor donaties van andere Europese burgers blijven voor de registratie en openbaarmaking van de gegevens van «Nederlandse gevers» – ook als zij zich niet in Nederland bevinden –*

<sup>68</sup> Kamerstukken II 2012/2013, Kamerstuk 33 400 XV, nr. 7

<sup>69</sup> Artikel 65, eerste lid, onder b, VWEU. Zie toelichting, paragraaf 6, «Verbod op het ontvangen van bijdragen buiten EU/EER».

<sup>70</sup> HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punt 58.

*die een financiële bijdrage verlenen aan een politieke partij bepaalde financiële drempelwaarden gelden waaronder geen openbaarmaking plaatsvindt.<sup>71</sup> Daarmee is sprake van maatregelen die onderscheid maken tussen verschillende categorieën burgers en het kapitaalverkeer in verband daarmee kunnen belemmeren.<sup>72</sup>*

*De vraag is of het in het bovenstaande gaat om situaties die objectief van elkaar verschillen. Hoewel de toelichting motiveert waarom voor Nederlandse burgers gezien hun stemrecht voor de Tweede Kamer andere – gunstiger – drempelwaarden gelden dan voor andere Europese burgers,<sup>73</sup> gaat deze niet in op de vraag waarom het gerechtvaardigd is om deze gunstiger drempelwaarden ook te hanteren voor in het handelsregister ingeschreven Nederlandse rechtspersonen en ondernemingen die immers niet kiesgerechtigd zijn.<sup>74</sup>*

*Verder gaat de toelichting niet in op de vraag hoe de beide voorgestelde maatregelen – het verbod op giften van buiten de EU/EER en de ongeclausuleerde transparantieplichting voor giften van binnen de EU/EER – zich verhouden tot een aantal belangrijke voorwaarden voor een rechtvaardiging van een beperking van het vrije kapitaalverkeer. Voor een beroep op de bescherming van de openbare orde dient sprake te zijn van een «werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast».<sup>75</sup> Daarmee rijst de vraag of de gekozen rechtvaardigingsgrond in de toelichting de juiste is. Een beperking kan gerechtvaardigd zijn op grond van een dwingende reden van algemeen belang. Het HvJEU heeft aanvaard dat de vergroting van transparantie van de financiering aan bepaalde maatschappelijke organisaties – die gelet op de doelstelling die zij nastreven en de middelen waarover zij beschikken grote invloed kunnen uitoefenen op het openbare leven en het publieke debat (waartoe met name politieke partijen gerekend kunnen worden) – een dergelijke dwingende reden vormt.<sup>76</sup> In dat kader kan bovendien verdergaande beperking ter zake van giften uit derde landen ten opzichte van giften uit de EU/EER gerechtvaardigd zijn.<sup>77</sup> Hierbij gelden de eisen van evenredigheid en coherentie.<sup>78</sup>*

*In de toelichting wordt in het licht van het voorgaande nog geen uitleg geboden over de evenredigheid van een verbod op giften uit derde landen, en van transparantiemaatregelen ten aanzien van giften uit andere lidstaten waarvoor geen financiële drempel geldt. Verder is, gelet op de coherentie-eis, ook van belang dat wordt uitgelegd waarom een onderscheid wordt aangebracht tussen een in het handelsregister ingeschreven rechtspersoon of onderneming, en onderdanen van andere EU/EER-landen en rechtspersonen die uit andere lidstaten afkomstig zijn. Ten slotte motiveert de toelichting niet waarom het gerechtvaardigd is dat personen die uitsluitend de nationaliteit van een derde land hebben en die in Nederland wonen, geen giften mogen geven aan Nederlandse politieke partijen.<sup>79</sup>*

<sup>71</sup> Voorgestelde wijziging van artikel 21, tweede lid, en voorgesteld artikel 25, eerste lid, onder d.

<sup>72</sup> HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punt 53.

<sup>73</sup> Toelichting, paragraaf 6, «Aanscherping transparantieplicht binnen EU/EER».

<sup>74</sup> Artikel 1, onder n, Wfpp.

<sup>75</sup> HvJEU 14 maart 2000, C-54/99, Église de scientology, ECLI:EU:C:2000:124, punt 17; HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punten 78 en 79.

<sup>76</sup> HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punt 79.

<sup>77</sup> HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punt 80.

<sup>78</sup> HvJEU 6 maart 2018, C-52/16 en C-113/16, SEGRO en Horvath, punten 41–42.

<sup>79</sup> Zie artikel 23a van het wetsvoorstel.



*De Afdeling adviseert in de toelichting een dragende motivering te bieden ten aanzien van voorgaande aspecten, en het voorstel zo nodig aan te passen. Daarbij zou betrokken kunnen worden dat regulering van financiering van politieke partijen een materie is waarbij lidstaten een beoordelingsmarge hebben, en welke geacht kan worden te behoren tot de door de Unie te eerbiedigen nationale identiteit van de lidstaten van de EU, die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuur.<sup>80</sup> Voorts kunnen in de overwegingen worden betrokken de regels die in het EU-recht zelf zijn vastgelegd voor de financiering van Europese politieke partijen, die giften uit derde landen uitsluiten en stringente openbaarmakingseisen stellen (zie hiervoor punt 3).*

In de toelichting is aandacht besteed aan de verschillende door Afdeling benoemde aspecten en is ingegaan op de door haar gestelde vraag, hoe het verbod op giften van buiten de EU/EER en de transparantieverplichting voor giften vanuit de EU/EER zich verhouden tot een aantal belangrijke voorwaarden voor een rechtvaardiging van een beperking van het vrije kapitaalverkeer.

Het vrij verkeer van kapitaal houdt in dat alle beperkingen ten aanzien van het vrij verkeer van kapitaal en van betalingsverkeer tussen de lidstaten en tussen de lidstaten en derde landen verboden zijn (artikel 63 VWEU). Het wetsvoorstel introduceert de maatregel om giften uit derde landen aan Nederlandse politieke partijen te verbieden en om giften uit de EU/EER volledig transparant te maken, met inachtneming van de in het wetsvoorstel genoemde uitzondering voor Nederlandse donateurs. Daarmee vormen beide maatregelen een beperking van het vrije kapitaalverkeer. In dit verband stelt de Afdeling de terechte vraag of de gekozen rechtvaardigingsgrond in de toelichting de juiste is. In de jurisprudentie van het HvJEU zijn diverse dwingende redenen van algemeen belang aanvaard die toegespitst zijn op het rechtvaardigen van beperkingen ten aanzien van het vergroten van transparantie van de financiering aan bepaalde maatschappelijke organisaties, zoals politieke partijen, die gelet op de doelstelling die zij nastreven en de middelen waarover zij beschikken, grote invloed kunnen uitoefenen op het openbare leven en het publieke debat.<sup>81</sup> Daarbij geldt voor de betrokken nationale regeling het vereiste dat, wil zij gerechtvaardigd zijn, de beperking noodzakelijk en geschikt moet zijn om dat doel te bereiken en ook niet verder moet gaan dan strikt genomen noodzakelijk is om het doel te bereiken,<sup>82</sup> naast de eisen van evenredigheid en coherentie.<sup>83</sup>

Dit wetsvoorstel is mede een uitwerking van het Regeerakkoord, waarin is afgesproken dat geldstromen vanuit het buitenland naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties meer transparant zullen worden gemaakt en dat geldstromen uit «onvrije landen» zoveel mogelijk zullen worden beperkt.<sup>84</sup> Voorts wordt gewezen op de aangenomen motie-Amhaouch c.s., waarin de regering wordt verzocht om voorstellen te doen om buitenlandse financiering van politieke partijen en politieke campagnes, waaronder referenda, te beperken.<sup>85</sup> In de toelichting heeft de regering opgemerkt dat de beperking van giften van binnen en buiten de EU op verschillende manieren denkbaar is.<sup>86</sup> De internationale en Europese context beschouwend, is er in dit verband in de toelichting op gewezen dat regulering en begrenzing van de financiering van politieke

<sup>80</sup> Artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

<sup>81</sup> HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punt 80.

<sup>82</sup> HvJ EG 4 juni 2002, C-367/98, Commissie/Portugal, ECLI:EU:C:2002:326, punt 49.

<sup>83</sup> HvJEU 6 maart 2018, C-52/16 en C-113/16, SEGRO en Horvath, punten 41–42.

<sup>84</sup> Regeerakkoord 2017–2021, Vertrouwen in de Toekomst, p. 4.

<sup>85</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 270, nr. 22.

<sup>86</sup> I. van Biezen, *De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking*, Leiden: 2017, p. 13 e.v.

partijen per lidstaat aanzienlijk verschilt, en dat er mede in dat licht bezien, zoals ook door de Afdeling is geconstateerd, geen algemeen antwoord is te geven op de vraag wanneer een verbod op financiering van politieke partijen vanuit het buitenland «noodzakelijk is in een democratische samenleving» in de zin van het EVRM.<sup>87</sup> Lidstaten hebben daarbij een beoordelingsmarge. Regulering van financiering van politieke partijen is, zoals de Afdeling ook stelt, een onderwerp dat geacht kan worden te behoren tot de door de Unie te eerbiedigen nationale identiteit van de lidstaten van de EU, die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuur.<sup>88</sup>

De regering heeft ervoor gekozen om giften aan politieke partijen van buiten de EU/EER te verbieden en om giften binnen de EU/EER volledig transparant te laten zijn. Voor het verbod van giften uit derde landen wordt verwezen naar hetgeen is opgemerkt bij de rechtvaardiging van deze maatregel in de toelichting. Aanvullend is daarbij, naar aanleiding van het advies van de Afdeling op dit punt, de overweging betrokken dat regels die in het EU-recht zijn vastgelegd voor de financiering van Europese politieke partijen eveneens giften uit derde landen uitsluiten.<sup>89</sup>

Het doel van de transparantiemaatregelen ten aanzien van giften vanuit de EU/EER is om inzichtelijk te maken hoe politieke partijen hun buitenlandse inkomsten genereren en eventueel daaruit voortkomende beïnvloeding te voorkomen. De achterliggende gedachte is dat één van de oogmerken van financiële ondersteuning van politieke partijen kan zijn, om invloed uit te oefenen op de standpuntbepaling van politieke partijen. Dit kan een negatief effect hebben op de beeldvorming van politieke partijen en daarmee op het aanzien en het functioneren van onze democratie. De transparantieplichtingen zijn uit oogpunt van dwingende reden van algemeen belang noodzakelijk, teneinde verschillende belanghebbenden, zoals (potentiële) leden, donateurs, de volksvertegenwoordiging en een breder publiek inzage te geven in de mate van buitenlandse financiering van politieke partijen die een essentiële functie uitoefenen binnen het stelsel van de representatieve democratie. Politieke partijen brengen verschillende belangen bij elkaar en wegen die tegen elkaar af, zorgen voor participatie in het besluitvormingsproces, geven vorm aan de verschillende verkiezingen en vervullen de functie van rekrutering en selectie van politieke functionarissen. Daarnaast beschermt de transparantie over de herkomst van de giften belangen van betrokkenen bij de politieke partijen zoals leden en donateurs om inzicht te verkrijgen in de mate van invloed die vanuit het buitenland in een partij kan worden uitgeoefend en daarover het gesprek aan te gaan met het bestuur van de partij. De regering acht de voorgestelde maatregel passend en noodzakelijk – en daarmee gerechtvaardigd – om te waarborgen dat het democratisch proces goed functioneert, niet wordt ondermijnd en dat kiezers daadwerkelijk een vrije keuze kunnen maken voor een politieke partij. Het EHRM en het HvJEU hebben dergelijke

<sup>87</sup> Venice Commission, Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources, 31 maart 2006, CDL-AD(2006)014, para. 13.

<sup>88</sup> Artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

<sup>89</sup> Overweging 26 bij Verordening betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen (PB L 317 van 4.11.2014) luidt: «Teneinde de onafhankelijkheid, verantwoording en verantwoordelijkheid van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen te verbeteren, dienen bepaalde soorten donaties en bijdragen uit andere bronnen dan de algemene begroting van de Europese Unie te worden verboden of aan beperkingen te worden onderworpen. Elke beperking van het vrije verkeer van kapitaal in verband met dergelijke beperkingen zijn gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de openbare orde en zijn strikt noodzakelijk om die doelstellingen te bereiken. Zie ook de artikelen 20 en 32 van de Verordening.

belangen als legitieme doelen en dwingende redenen van algemeen belang erkend.<sup>90</sup>

Aanvullend is in de toelichting gemotiveerd waarom het gerechtvaardigd is om ook voor in het Handelsregister ingeschreven Nederlandse rechtspersonen en ondernemingen gunstiger drempelwaarden te hanteren. Deze rechtspersonen en ondernemingen zijn, anders dan Nederlandse natuurlijke personen, gelet op hun aard uiteraard niet kiesgerechtigd voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Zij hebben, in tegenstelling tot rechtspersonen uit andere lidstaten, wel een rechtstreekse (rechts)relatie met Nederland doordat zij daarin gevestigd zijn, hetgeen uit de registratie in het Handelsregister moet blijken. Gelet hierop en gelet op het genoemde doel van de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de aanscherping van de transparantiemaatregelen, acht de regering het gerechtvaardigd om in het Handelsregister ingeschreven Nederlandse rechtspersonen en ondernemingen gelijk te stellen met Nederlandse natuurlijke personen en voor hen gunstiger drempelwaarden te hanteren.

Tot slot is in de toelichting gemotiveerd waarom de regering het gerechtvaardigd vindt dat personen die uitsluitend de nationaliteit van een derde land hebben en die in Nederland wonen, niet mogen doneren aan Nederlandse politieke partijen en hun neveninstellingen. De gemaakte uitzondering voor kiesgerechtigden in het buitenland berust op de gedachte dat zij, omdat zij over stemrecht voor de Tweede Kamerverkiezing beschikken, deel uitmaken van de Nederlandse democratie en dezelfde rechten hebben als andere kiesgerechtigden. Dat betekent dat zij ook over het recht beschikken om aan politieke partijen te doneren als alle andere kiesgerechtigden voor de Tweede Kamerverkiezing. Voor derdelanders die in Nederland wonen geldt die kiesgerechtigdheid bij nationalisatie.

#### 8. Afsplitsingen

*Het wetsvoorstel voorziet in maatregelen die de relatie moeten versterken tussen de hoogte van de subsidie en de electorale steun voor een partij. Zo komen politieke partijen die zelf geen zetels hebben behaald, voortaan niet meer in aanmerking voor subsidie indien afgesplitste Kamerleden zich bij hen aansluiten.<sup>91</sup> De toelichting motiveert dit onderdeel van het voorstel zeer summier en verwijst hierbij met name naar de aanbevelingen van de commissie-Veling. Blijkens de toelichting is deze maatregel bedoeld om de relatie tussen de hoogte van de subsidie en electorale steun te vergroten.*

*De regulering van afsplitsingen van gekozen volksvertegenwoordigers is een complexe materie, mede gelet op het verbod van last als bedoeld in artikel 67, derde lid, Grondwet. Daar komt bij dat de regering zoals eerder vermeld van plan is om te komen met een Wpp. Daarnaast is recent bekendgemaakt dat zij ook overweegt om een wijziging van het kiesstelsel in te dienen waarbij de kiezer de keuze krijgt om ofwel een stem op een lijst ofwel een stem op een individuele kandidaat uit te brengen. De bredere discussie over de vraag of en zo ja met welke ondersteuning Kamerleden zich kunnen afsplitsen zou in de volle omvang in het kader van die voorstellen moeten worden gevoerd. De toelichting gaat hier niet*

<sup>90</sup> EHRM 7 juni 2007, Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D'iparralde t. Frankrijk, nr. 71251/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, onder verwijzing naar de opinies en richtlijnen van de Venetië Commissie (zie punt 3 van dit advies). HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punten 78 en 79.

<sup>91</sup> Toelichting, paragraaf 4.

*op in, noch op de vraag waarom gekozen wordt om in dit voorstel al een voorschot hierop te nemen.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom opname van dit onderdeel van het wetsvoorstel op dit moment wenselijk en noodzakelijk is en zo nodig het voorstel op dit punt aan te passen.*

Het advies is overgenomen. In de toelichting is opgehelderd dat met het opnemen van dit onderdeel in het wetsvoorstel niet is bedoeld een bijdrage te leveren aan de discussie over de vraag of en zo ja met welke ondersteuning individuele Kamerleden zich kunnen afsplitsen. Daarmee laat dit onderdeel het verbod van last als bedoeld in artikel 67, derde lid, van de Grondwet en de voorgenomen wijziging van het kiesstelsel onverlet. Verder is in de toelichting uitgebreider gemotiveerd wat de achterliggende gedachte is van de keuze van de regering om het aantal zetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing van de Eerste of Tweede Kamer heeft behaald, gedurende de hele zittingstermijn van de kamer leidend te laten zijn. Onderhavig wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen die tot doel hebben om de subsidie voor politieke partijen stabiel te maken. Dit gaat bijvoorbeeld om de geleidelijker aanpassing van de subsidie aan de gewijzigde zetelverdeling na een verkiezing van de Tweede – en (voor zover van toepassing) Eerste Kamer. Het voorstel om de subsidie gedurende de gehele zittingstermijn van de Kamer te koppelen aan het aantal zetels dat politieke partijen bij de recentste Kamerverkiezing hebben gewonnen, maakt deel uit van deze maatregelen. Het ligt daarom in de rede om dit voorstel samen met de andere voorstellen op dit terrein te beoordelen als onderdeel van het voorstel tot wijziging van de Wfpp. Dat geldt naar het oordeel van de regering eens te meer omdat de Wfpp-subsidie niet bedoeld is als ondersteuning van de fracties in de Tweede Kamer. Hiervoor bestaat een apart budget,<sup>92</sup> dat losstaat van de middelen die beschikbaar zijn voor de subsidiëring van de politieke partijen.

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.*

*De vice-president van de Raad van State,  
Th. C. de Graaf*

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren

---

<sup>92</sup> Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014.