

Kenmerk	W12.20.0042/III/Vo
Datum aanhangig	17 februari 2020
Datum vastgesteld	26 augustus 2020
Datum advies	28 augustus 2020
Datum publicatie	23 november 2020

Volledige tekst

Bij brief van 17 februari 2020 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd hem van voorlichting te dienen met betrekking tot de Proeve van wetgeving tot beperking ongewenste buitenlandse financiering van instellingen.

1. Inleiding en verzoek om voorlichting

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III wordt het voornemen uitgesproken om bepaalde vormen van financiering te beperken:

"Beïnvloeding vanuit onvrije landen en organisaties [...] door de financiering van organisaties in Nederland is onwenselijk. Voorkomen moet worden dat vanuit het buitenland via geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties onwenselijke invloed wordt gekocht. Daartoe zullen deze geldstromen meer transparant gemaakt worden. Wederkerigheid vormt hierbij een belangrijke toetssteen. Geldstromen vanuit onvrije landen, waarbij misbruik wordt gemaakt van onze vrijheden, zullen zoveel mogelijk worden beperkt". (zie noot 1)

Ter uitvoering van dit voornemen bereidt het kabinet een proeve van wetgeving voor om te komen tot een verbod van financiering van maatschappelijke organisaties uit onvrije landen. Naar aanleiding van deze proeve heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) op 17 februari om voorlichting gevraagd. (zie noot 2) Eveneens ter uitvoering van het voornemen in het Regeerakkoord is op 18 december 2019 het wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo) ter advisering voorgelegd aan de Afdeling.

Op 12 maart 2020 heeft een delegatie van de Afdeling op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State met de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van SZW beraadslaagd over het wetsvoorstel en het verzoek om voorlichting. Mede naar aanleiding daarvan is het verzoek om voorlichting aangepast. (zie noot 3)

Het voorlichtingsverzoek ziet op een verbod op financiering uit 'onvrije' landen van maatschappelijke organisaties in Nederland. Het verbod zal gebaseerd worden op het wederkerigheidsbeginsel. In het voorlichtingsverzoek worden twee mogelijke alternatieve maatregelen aangestipt die eveneens uitvoering zouden kunnen geven aan het

eerdergenoemde onderdeel van het regeerakkoord. Het betreft enerzijds een voorafgaande meldplicht, waarbij organisaties na het ontvangen van financiering uit een onvrij land hiervan melding moeten maken. Anderzijds wordt de mogelijkheid van een vergunningstelsel geopperd, waarbij de organisatie die buitenlandse financiering zal ontvangen uit een als 'onvrij' aangemerkt land verplicht is hiervoor een vergunning aan te vragen.

2. Voorlichtingsvragen

In het aangepaste verzoek om voorlichting worden de volgende vragen aan de Afdeling voorgelegd:

1a. Is de Afdeling van oordeel dat er met een verbod op financiering uit onvrije landen, zoals dat is neergelegd in de hoofddenkrichting, sprake is van een inbreuk op verschillende grondrechten, zoals de vrijheid van vereniging, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, de vrijheid van meningsuiting en - in het geval van een restitutieverplichting - het eigendomsrecht? Zo ja, welke inbreuken?

1b. Aan welke voorwaarden moet de maatregel voldoen om de mogelijke inbreuken te rechtvaardigen? In hoeverre kunnen de genoemde elementen in de hoofddenkrichting bijdragen aan een rechtvaardiging van de inbreuk(en)?

1c. In hoeverre kan het beginsel van wederkerigheid als middel om preventief ongewenste beïnvloeding vanuit onvrije landen te voorkomen een rechtvaardiging vormen in het licht van artikel 64 VWEU waaruit blijkt dat alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden zijn? Kan hier een beroep worden gedaan op artikel 65 lid 2 VWEU of de 'rule of reason'?

2. In hoeverre is het opstellen van een lijst van onvrije landen met daaraan gekoppeld het verbod van financiering in overeenstemming te brengen met de waarborgen die gelden vanuit mensenrechten? Aan welke eisen moet deze lijst voldoen en hoe en onder welke voorwaarden kan deze worden gebruikt?

3. Mocht een van de elementen op juridische bezwaren stuiten, is er dan een andere benadering denkbaar die deze bezwaren niet ontmoet? (zie noot 4)

3. Gezamenlijk advies over het wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties en verzoek om voorlichting

Zowel de maatregelen genoemd in het verzoek om voorlichting als de maatregelen die in de Wtmo worden voorgesteld, beogen te voorkomen dat vanuit het buitenland via financiering onwenselijke invloed wordt gekocht bij maatschappelijke en religieuze organisaties. De politiek-maatschappelijke achtergrond van beide voorstellen is daarom dezelfde. Dat geldt goeddeels ook voor de juridische beoordeling van beide voorstellen.

Gelet op de sterke samenhang tussen de maatregelen zoals voorgesteld in de Wtmo en het voorlichtingsverzoek, heeft de Afdeling aanleiding gezien daaraan gezamenlijk aandacht te besteden in het advies over de Wtmo. Voor de beantwoording van de voorlichtingsvragen verwijst de Afdeling dan ook naar dat advies, vastgesteld op 26 augustus 2020 met nummer W16.19.0408/II.

De vice-president van de Raad van State

Voetnoten

(1) Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017 - 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie

10 oktober 2017, paragraaf 1.1, p. 4.

(2) W12.20.0042/III.

(3) Brief van de Minister van SZW aan de Vice-President van de Raad van State, 6 april 2020.

(4) Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Vice-President van de Raad van State 6 april 2020.