

Aan:
De Eerste Kamer der Staten-Generaal
T.a.v. de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken
postbus@eerstekamer.nl

Datum: 3 juni 2021
Betreft: De wetsvoorstellen houdende Verruiming mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen en het Initiatiefwetsvoorstel Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties

Geachte Kamerleden,

Op 15 juni jl. behandelt de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken het wetsvoorstel Verruiming mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen¹ gezamenlijk met het wetsvoorstel Initiatiefwetsvoorstel bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties.²

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) schrijft u omdat er ten aanzien van beide wetsvoorstellen enkele grondwettelijke bezwaren bestaan: meerwaarde wetsvoorstel ontbreekt; onduidelijke toepassing van ambigue begrippen zoals het openbare orde-begrip en de duiding “cultuur van wetteloosheid”; precieze gevolgen van een bestuursverbod; waarborgen tegen willekeur ontbreken; en “onwelgevallige organisaties” kunnen zonder verdere controle belemmerd worden. Het verlenen van een bevoegdheid aan de minister om een verbodsbevoegdheid uit te vaardigen is dan ook in strijd met het delegatieverbod. Deze grondwettelijke bezwaren zetten wij hieronder verder uiteen, met de vraag of u onze zorgpunten wilt inbrengen tijdens de behandeling van de beide wetsvoorstellen door uw commissie.

1 Wetsvoorstel Verruiming mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen

Het voorstel Verruiming mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen stelt dat de verbodsbepalingen voor organisaties, die tot doel hebben om de democratische rechtsstaat omver te werpen of af te schaffen, moeten worden uitgebreid door aanpassing van de wettekst van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek (BW).³ Dit voorstel voegt in artikel 2:20 BW de mogelijkheden toe om te komen tot een verbod op radicale organisaties, die tot doel hebben om de democratische rechtsstaat omver te werpen of af te schaffen. Het wetsvoorstel beoogt te verduidelijken wat in Nederland in strijd is, of kan zijn, met de openbare orde. Daarnaast kunnen leidinggevendenden op basis van dit voorstel een bestuursverbod van ten minste drie jaren krijgen wanneer een rechtspersoon verboden wordt verklaard. Volgens het huidige artikel 2:20, eerste lid, BW is het aan de rechter om, op verzoek van het Openbaar Ministerie, een rechtspersoon met een werkzaamheid in strijd met de openbare orde te verbieden en te ontbinden.

Een verbod vormt een vergaande beperking op de verenigingsvrijheid, zoals bedoeld in artikel 8 van de Grondwet en artikel 11 van het Europees Verdrag inzake de bescherming van de Rechten van

¹ *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3.*

² Voorstel van wet van de leden Kuiken, Van Toorenburg, Van Oosten, Van der Graaf en Van der Staaij, houdende regels over het bestuursrechtelijk verbieden van organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden. *Kamerstukken II 2018/19, 35079, nrs. 1-3.*

³ *Kamerstukken II 2017/18, 34700, nr. 34, bijlage, p. 5.*

de Mens (EVRM).⁴ Met deze vrijheid dient uiterst zorgvuldig om te worden gegaan, omdat deze onmisbaar is in een democratische rechtsstaat. Een eventuele inmenging in de vrijheid van vereniging dient noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dient er voor een dergelijk verbod een dringende maatschappelijke behoefte te bestaan, en moet een maatregel proportioneel en subsidiair zijn.⁵ Hoe ernstiger de inmenging, hoe groter de dwingende maatschappelijke behoefte hiervoor dient te zijn.

1.1 Meerwaarde wetsvoorstel ontbreekt

Vooropgesteld onderschrijft het NJCM het belang van het in stand houden van de democratische rechtsstaat. Echter, de vraag rijst of dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd. In een democratische rechtsstaat verdient het uitsluiten van bepaalde verenigingen uiterste zorgvuldigheid. Artikel 2:20 BW voorziet zoals gezegd al in een regeling om ondermijnende organisaties te kunnen bestrijden. Daarnaast biedt het strafrecht ook handvatten om antidemocratische organisaties tegen te gaan. In het strafrecht kan een dergelijke organisatie worden verboden indien het 'een werkzaamheid bevat die geheel of ten dele bestaat uit een structureel patroon van het plegen van misdrijven', dan wel 'het doel geheel of ten dele is gericht op het plegen van misdrijven'.⁶

1.2 Het openbare orde begrip uit artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek

1.2.1 Huidig artikel 2:20 BW

Bij de totstandkoming van artikel 2:20 BW heeft de wetgever gedragingen genoemd die een inbreuk maken op de grondvesten van ons rechtstelsel, waardoor de openbare orde in het geding komt.⁷ Het is daarbij aan de rechter gelaten om te beoordelen of een werkzaamheid of doel al dan niet in strijd is met de openbare orde. Het wetsvoorstel beoogt de rechter meer handvatten te geven voor toepassing van het openbare orde-begrip.

Met de term openbare orde van artikel 2:20 BW is aansluiting gezocht bij de eensluidende beperkingsgrond in artikel 8, tweede lid, Grondwet. De grondwetshistorie geeft verder echter niet veel houvast bij de interpretatie van dit begrip. Volgens de parlementaire geschiedenis is met de in artikel 2:20, eerste lid, BW genoemde verbodsgrond uitdrukkelijk beoogd dat slechts *handelingen* die inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtstelsel het verbod van een vereniging of andere rechtspersoon kunnen rechtvaardigen, namelijk ongerechtvaardigde aantasting van de vrijheid van anderen of van de menselijke waardigheid. Als regel oordeelt de rechter dat een verbod slechts dan is gerechtvaardigd, indien er sprake is van een structureel patroon van zware strafbare feiten.⁸

1.2.2 Nieuw artikel 2:20 BW

De regering wil met het wetsvoorstel de verbodsgrond 'in strijd met de openbare orde' in de wet concretiseren. Dat zou leiden tot een verlichting van de bewijslast van het Openbaar Ministerie. In de voorgestelde wettekst zou een heldere begripsvorming zijn gegeven over wat strijd met de openbare orde inhoudt. Het gaat dan om de bedreiging van de nationale veiligheid, een bedreiging van de internationale rechtsorde, de ontwrichting van de democratische rechtsstaat of de ontwrichting van het openbaar gezag. Zoals Koorstra, Roorda & Brouwer terecht opmerken, blijkt noch uit de

⁴ A.J. Nieuwenhuis, 'Het verenigingsverbod. Op zoek naar de grondvesten van de rechtsorde', TvCR 2015/2, p. 106.

⁵ EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (*Refah Partisi en anderen/Turkije*), NJ 2005/73, m.nt. E.A. Alkema, par. 100.

⁶ Zie: artikel 140 Wetboek van Strafrecht.

⁷ *Kamerstukken II 1984/85, 17476, nrs. 5–7, p. 3.*

⁸ Rb. Midden-Nederland 20 december 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6241, AB 2018/60, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koorstra.

totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling, noch uit de rechtspraak hoe deze begrippen moeten worden ingevuld. Het blijft dus ook met dit nieuwe voorstel onduidelijk op welk moment er dan wel of niet sprake is van strijd met de openbare orde, een bedreiging van de nationale veiligheid of ontwrichting van de democratische rechtsstaat.⁹

Het nader invullen van dit begrip, ter vergroting van de rechtszekerheid, wordt net zoals door Koornstra, Roorda & Brouwer, onderschreven door het NJCM.¹⁰ Hierbij is het noodzakelijk om in de toelichting aan te duiden welke specifieke activiteiten zoal strijd kunnen opleveren met de openbare orde of de openbare veiligheid. Te meer zodat organisaties weten waar ze aan toe zijn en weten wanneer zij in strijd handelen met de openbare orde. Ook voor de rechter is het van belang dat er duidelijke handvatten zijn waaraan kan worden getoetst.

1.3 Bestuursverbod

Bestuurders en feitelijk leidinggevend van een verboden rechtspersoon mogen volgens het wetsvoorstel vijf jaar lang geen bestuursfunctie meer vervullen. Dit is een zware inperking op de verenigingsvrijheid als bedoeld in artikel 11 EVRM. Echter, de precieze gevolgen van een bestuursverbod ontbreken in het wetsvoorstel. Het voorstel laat het nu aan de rechter om hier verder invulling aan te geven of, bij algemene maatregel van bestuur, aan de regering. Artikel 8 van de Grondwet verbiedt echter deze vorm van delegatie, te weten het toekennen van algemene bestuursbevoegdheden waarvan de invulling aan bestuursorganen wordt overgelaten. Het wetsvoorstel is, zoals ook wordt gesteld door Koornstra e.a., innerlijk tegenstrijdig. Dit is zorgwekkend, want antidemocratische rechtspersonen worden hiermee langs de ondemocratische weg verboden.¹¹

2 Wetsvoorstel Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties

De kern van dit wetsvoorstel is dat de Minister voor Rechtsbescherming de bevoegdheid krijgt om bij beschikking een organisatie te verbieden, voor zover dit noodzakelijk is in het belang van de openbare orde en die organisatie een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt. De minister is tevens bevoegd, in het geval het een rechtspersoon betreft, deze te ontbinden.

Ten eerste beargumenteren de initiatiefnemers dat een wijziging noodzakelijk is, omdat de huidige verbodsprocedure te veel tijd in beslag zou nemen voordat een rechtspersoon daadwerkelijk is verboden. Om deze reden wordt met het wetsvoorstel mogelijk gemaakt om het verbod via een ministerieel besluit te regelen, zodat het besluit onmiddellijk werkt en een overtreding direct strafbaar is.¹² Ten tweede beogen de initiatiefnemers een helder criterium in de wet vast te leggen, waardoor bepaalde gedragingen van derden eenvoudiger zijn toe te rekenen aan de te verbieden organisaties.

2.1 Delegatieverbod

De redenen voor het beperken van de vrijheid van vereniging moeten op grond van artikel 11, tweede lid, EVRM, bij de wet zijn voorzien en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Hierbij geldt een beperkte *margin of appreciation* aan lidstaten.¹³ De eisen die voortvloeien uit artikel 8 van de Grondwet voor het beperken van het recht op vereniging zijn strenger. Uit dit artikel volgt dat alleen

⁹ J. Koornstra, B. Roorda & J. Brouwer, 'Antidemocratische rechtspersonen op ondemocratische wijze verbieden, Wetsvoorstel artikel 2:20 BW innerlijk tegenstrijdig', *NJB* 2019, p. 1788.

¹⁰ *Idem*, p. 1795.

¹¹ J. Koornstra, B. Roorda & J. Brouwer, 'Antidemocratische rechtspersonen op ondemocratische wijze verbieden, Wetsvoorstel artikel 2:20 BW innerlijk tegenstrijdig', *NJB* 2019, p. 1430.

¹² *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p. 1.

¹³ EHRM 30 januari 1998, ECLI: CE: ECHR:1998:0130JUD001939292 (*Türkiye Birleşik Komünist Partisi e.a./Turkije*), par. 46.

de formele wetgever bevoegd is om beperkingen te stellen aan het recht van vereniging, ter bescherming van de burger.¹⁴ Het verlenen van een bevoegdheid aan de minister om een verbodsbevoegdheid uit te vaardigen is dan ook in strijd met het delegatieverbod. Waar in het huidige recht de rechter beslist tot een verenigingsverbod na verzoek van het Openbaar Ministerie op basis van artikel 2:20, eerste lid BW, beoogt het nieuwe wetsvoorstel dat de minister geheel zelfstandig tot een verbod beslist. Dit is problematisch, omdat een voorgaande rechterlijke toetst ontbreekt en hiermee een waarborg tegen willekeur ontbreekt.¹⁵ Van een minister kan en mag niet dezelfde onafhankelijkheid en onpartijdigheid worden verwacht.

Hierbij is het ook van belang om te wijzen op de kritiek van de Raad van State op dit wetsvoorstel. De Raad van State voert terecht aan dat het verbod onvoldoende scherp in de wet is geformuleerd en de initiatiefnemers hebben verzuimd om overtuigende argumenten te geven waarom er een noodzaak bestaat om deze bevoegdheid toe te kennen aan de minister.¹⁶

2.2 Problematische begrippen

De minister *kan* volgens het wetsvoorstel gebruik maken van zijn bevoegdheid op grond van twee cumulatieve voorwaarden, namelijk als dit noodzakelijk is *in het belang van de openbare orde* en indien de organisatie een *werkzaamheid heeft, die een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt*.

Ook hier is slechts een beperkte definitie gegeven over wat dient te worden verstaan onder het begrip ‘noodzakelijk in het belang van de openbare orde’. Zolang deze term vaag blijft en de minister zelf invulling mag geven aan dit begrip is dit in strijd met de Grondwet. De invulling van een dergelijk begrip komt enkel toe aan de wetgever.¹⁷

Daarnaast delen wij de kritiek van de Raad van State dat het gebruik van een verbodscriterium als ‘cultuur van wetteloosheid’ in strijd is met de grondwettelijke beperkingensystematiek. De Raad van State stelt dat de woorden onvoldoende objectiveerbaar zijn en de minister onvoldoende sturing geven bij zijn bevoegdheid.¹⁸

Het wetsvoorstel is derhalve niet in overeenstemming met de fundamentele rechtsstatelijke uitgangspunten en in strijd met het delegatieverbod van artikel 8 Grondwet.

2.3 Onwettelijke organisaties

Verder is een belangrijke vraag wat het wetsvoorstel mogelijk zou kunnen betekenen voor groeperingen die volgens de regering op een bepaald moment onwettelijk zijn en worden onderworpen aan een verbod. Een voorbeeld in dit kader is de Hongaarse wet waarin werd vastgesteld dat elke non-gouvernementele organisatie (hierna: ngo) met buitenlandse financiering zich moet registreren bij de autoriteiten indien een minimum drempel was bereikt. Daarnaast moesten de namen en bedragen van investeerders vrij toegankelijk op internet worden gepubliceerd. Bij niet-naleving van deze voorschriften, werd de ngo opgeheven. Het Hof bepaalde dat de wet in strijd is met fundamentele Europese rechten, zoals het recht op vereniging, gegevensbescherming en vrij kapitaalverkeer.¹⁹ Hoe zal er gewaakt worden voor dit soort politiek geïnspireerde beslissingen en hoe kunnen vergelijkbare

¹⁴ Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 17, 22-24.

¹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 5, p. 3.

¹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 5, p. 3 en 11-12.

¹⁷ Zie art. 2, 3 en 4 Wet Vereniging en Vergadering van 22 april 1855, *Stb.* 1855, 32.

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 5, p. 12.

¹⁹ Hof van Justitie van de Europese Unie, C-78/18 - Commissie/Hongarije (Transparantie van verenigingen).

situaties voorkomen worden?

3 Conclusie

De Eerste Kamer dient ervoor te waken dat de fundamentele rechten van mensen niet in het geding komen en dat de samenleving niet geconfronteerd wordt met wetten die sociaal-maatschappelijk onwenselijk en mensenrechtelijk gezien onhoudbaar zijn.

Het NJCM is derhalve van oordeel dat het verruimen van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek niet het juiste middel is om de problematiek rond antidemocratische organisaties tegen te gaan. Het NJCM acht het van groot belang om dergelijke antidemocratische organisaties te bestrijden, maar wijst hier graag op het feit dat er ook mensenrechtelijke verplichtingen rusten op de staat. Om ondermijnende organisaties te kunnen bestrijden dient er aansluiting te worden gezocht bij het reeds bestaande artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek. Te meer nu het wetsvoorstel innerlijk tegenstrijdig is en vage begrippen bevat die de rechtszekerheid niet ten goede komen en strijdig zijn met het legaliteitsbeginsel, zoals onder meer beschermd door de Grondwet en het EVRM.

Ook het wetsvoorstel betreffende het bestuurlijk verbod van ondermijnende organisaties moet worden heroverwogen, nu het in strijd is met de Grondwet. Mocht er alsnog een mogelijkheid komen tot het verbieden langs bestuursrechtelijke weg, zou een dergelijke vergaande bevoegdheid bij de rechter moeten liggen, niet bij de minister.

Wij hopen dat u bovenstaande in overweging wilt nemen bij de bespreking van deze wetsvoorstellen.

Hoogachtend,

i/o



Monique Steijns
Voorzitter NJCM