

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving

Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 18 februari 2019
Onderdeel WBOM
Ons kenmerk WBOM/18007
Uw kenmerk 2257648
Onderwerp Advies conceptwetsvoorstel aanpassing 2:20 BW

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte

Bij brief van 21 december 2018 heeft u namens de minister voor Rechtsbescherming het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel dat ziet op de verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen.

Het wetsvoorstel vloeit voort uit het regeerakkoord waarin door de coalitiepartners is afgesproken dat de verbodsbepalingen voor radicale organisaties die tot doel hebben om onze democratische rechtsstaat omver te werpen of af te schaffen moeten worden uitgebreid door aanpassing van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek (BW).¹

In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat het bestaande artikel 2:20 BW een onderdeel vormt van de weerbare democratie, doordat het de mogelijkheid biedt tot een verbod van rechtspersonen die in strijd handelen met de openbare orde. Met het wetsvoorstel wordt beoogd artikel 2:20 BW zodanig te wijzigen dat beter kan worden gereageerd op in Nederland opkomend extremisme. Het gewijzigde artikel 2:20 BW vormt daarmee ook een nieuw instrument om ondermijning van de rechtsorde tegen te gaan. Het voorstel breidt de mogelijkheden voor de inzet van artikel 2:20 BW uit, terwijl de keuze voor de inzet aan het openbaar ministerie blijft voorbehouden. Aan de rechter komt de uiteindelijke beoordeling toe of het verbod op de rechtspersoon is gerechtvaardigd.

¹ 'Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 - 2021', p. 5 (bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34700, 34).

Met een combinatie van civiel- en strafrechtelijke maatregelen beoogt de regering het instrumentarium voor het waarborgen van een weerbare democratie te versterken.

De volgende civielrechtelijke maatregelen worden voorgesteld:

- Het maakt niet langer uit of de werkzaamheid dan wel het doel van een rechtspersoon in strijd komt met de openbare orde, in beide gevallen kan een verbodenverklaring volgen;
- De cruciale notie 'openbare orde' wordt nader inhoudelijk genormeerd;
- Bepaalde activiteiten en doelen worden a priori in strijd geacht met de openbare orde, waardoor de bewijslast voor het openbaar ministerie wordt verlicht;
- Aan bestuurders en feitelijk leidinggevend van een verboden verklaarde rechtspersoon wordt een bestuursverbod van vijf jaar opgelegd;
- Het batig saldo na vereffening van de verboden verklaarde rechtspersoon kan door de rechter worden toegekend aan de staat.

De volgende strafrechtelijke maatregelen worden voorgesteld:

- De strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt verzaamd door een verhoging van de strafmaat (artikel 140 lid 2 Sr);
- De inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden wordt mogelijk gemaakt om de voortzetting van verboden rechtspersonen tegen te gaan.

Het College heeft met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De voorgestelde wetswijzigingen kunnen een belangrijke verbetering betekenen in de strijd tegen radicale organisaties die een bedreiging vormen voor onze democratie en de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Het College is derhalve gaarne bereid over het wetsvoorstel te adviseren.

Aanpassing van het Burgerlijk Wetboek

Het College heeft met instemming kennisgenomen van de voorstellen voor aanpassing van het Burgerlijk Wetboek. Sommige onderwerpen roepen evenwel enkele vragen op en vergen nadere bespreking. Het betreft dan het gewijzigde tweede lid en het nieuwe derde lid van artikel 2:20 en onderdeel a van hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting, met name de passages die gaan over de verduidelijking van de notie 'openbare orde'.

De memorie van toelichting stelt op pagina 7 dat de notie 'openbare orde' uitdrukkelijk in verband wordt gebracht met de aantasting van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde en de ontwrichting van de democratische rechtstaat of het openbaar gezag. De memorie van toelichting

merkt terecht op dat deze begrippen van fundamentele aard zijn. Dit fundamentele karakter komt tot uitdrukking in het abstractieniveau van de gebezigde termen. Dit abstractieniveau doet de behoefte ontstaan aan enkele concrete voorbeelden. Waar moet men aan denken als het gaat om de aantasting van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde en de ontwrichting van de democratische rechtstaat in de context van een verbod op een rechtspersoon? Welke (vorm van) rechtspersonen heeft de wetgever op het oog? Aan welke activiteiten moet worden gedacht als het gaat om bedreigingen van de democratische rechtstaat? Een uitputtende uitleg van alle vormen van bedreiging zal niet mogelijk zijn, maar het College adviseert om de memorie van toelichting toch aan te vullen met een aantal voorbeelden die kunnen dienen als handvat voor de praktijk.

Hetzelfde geldt voor de inkleuring van het 'openbare orde'-begrip met begrippen die wel een vermoeden van strijd met de openbare orde rechtvaardigen, maar waarbij tegenbewijs mogelijk is. Ook hierbij gaat het om abstracte begrippen: het gebruik van geweld, aantasting van de menselijke waardigheid en het aanzetten tot haat of discriminatie. Hoewel de begrippen op pagina 16 van de memorie van toelichting worden toegelicht, wordt ook hier wordt een illustratieve invulling van de begrippen als handvat voor de praktijk node gemist.

Het College is er voorts altijd van uitgegaan dat een gewijzigd artikel 2:20 BW ook beter zou worden toegesneden op de bestrijding van criminele organisaties, met name de bestrijding van criminele motorbendes. Is deze veronderstelling juist? In de memorie van toelichting wordt hieraan nauwelijks gerefereerd.

Voorts wordt in de memorie van toelichting bij de bespreking van het tweede lid uitgelegd dat, als er sprake is van een aantasting van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde, de ontwrichting van de democratische rechtstaat of het openbaar gezag, de strijd met de openbare orde gegeven is. Is de gedraging bewezen, dan geldt een onweerlegbaar vermoeden van strijd met de openbare orde. Het College meent, vooropgesteld dat over de invulling van de begrippen geen misverstand ontstaat, dat dit duidelijk is. Het kan zich hierin vinden.

In het nieuwe derde lid wordt het 'openbare orde'-begrip ingekleurd met drie begrippen. Het gaat om de begrippen 'aantasting van de menselijke waardigheid', 'geweld' en 'aanzetten tot haat of discriminatie'. Als de rechtspersoon een doel heeft dat of een werkzaamheid die leidt of kan leiden tot een activiteit die door een van deze begrippen wordt omvat, dan levert dat het vermoeden op van strijd met de openbare orde. Tegen dit vermoeden is tegenbewijs mogelijk.

Deze variant is in zijn uitwerking echter minder duidelijk. Het zou in deze gevallen afhangen van de omstandigheden van het geval of ook daadwerkelijk sprake is van activiteiten die zo ernstig zijn dat ze, in hun context bezien, strijd opleveren met de openbare orde en daarmee een verbodenverklaring rechtvaardigen.

Terecht stelt de memorie van toelichting dat voor het bestaan van dergelijke activiteiten of doelstellingen als zodanig de bewijslast bij het openbaar ministerie

als verzoekende partij blijft liggen. Maar, als het openbaar ministerie erin slaagt om te bewijzen dat de rechtspersoon tot doel heeft of werkzaamheden uitvoert die leiden of kunnen leiden tot aantastingen van de menselijke waardigheid, het bevorderen van geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie, dan is tegenbewijs mogelijk. De rechtspersoon krijgt de gelegenheid, zo begrijpt het College, om nadat deze feiten zijn vastgesteld aan te tonen dat er geen sprake was van strijd met de openbare orde. Dan is de vraag, welke omstandigheden zouden kunnen rechtvaardigen dat het aanzetten tot haat of discriminatie door een rechtspersoon geen strijd oplevert met de openbare orde?² Is het mogelijk om inbreuken op de menselijke waardigheid door een rechtspersoon niet in strijd te achten met de openbare orde? Welke omstandigheden zouden aan de orde kunnen zijn waardoor de conclusie zou kunnen luiden dat er wel sprake was van aantastingen van de menselijke waardigheid of het (systematisch) gebruik van geweld of het aanzetten tot haat en discriminatie, maar dat niet gesproken kan worden van strijd met de openbare orde? Daarbij moet ook in aanmerking worden genomen dat de activiteiten van een rechtspersoon – willen zij als 'werkzaamheid' kwalificeren – in de meeste gevallen een min of meer stelselmatig karakter zullen moeten hebben. Het College stelt deze vragen omdat het zich afvraagt met welk verweer het openbaar ministerie te maken zou kunnen krijgen.

Indien de conclusie moet zijn dat het leveren van tegenbewijs in deze gevallen alleen als een theoretische mogelijkheid moet worden beschouwd, verdient het dan geen aanbeveling om beide artikelen in elkaar te schuiven zodat in alle gevallen geldt dat als de gedraging wordt bewezen er sprake is van strijd met de openbare orde?

Zowel in het tweede als in het derde lid wordt gesproken over 'in ernstige mate kan leiden'. Het College vraagt zich af wat met deze zinsnede wordt bedoeld. Of iets al dan niet ergens toe kan leiden kan hoogstens een mate van waarschijnlijkheid hebben, maar niet een mate van ernst. Is niet bedoeld te zeggen 'kan leiden tot een ernstige bedreiging [etc.]' (tweede lid) of 'kan leiden tot ernstige aantasting [etc.]' (derde lid)?

Een dergelijke redactie zou echter tot gevolg hebben dat de zo gewenste duidelijkheid van de bepalingen wordt aangetast. Want op welk moment is er sprake van ernstige mate van bedreiging van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde? En welke aantasting van de menselijke waardigheid geschiedt niet 'in ernstige mate'? Het College meent dat de ernst van de

² In dit verband is het dienstig dat de memorie van toelichting aandacht besteedt aan het eventuele belang van de (openbare ruimte als) plaats waar de rechtspersoon bepaalde activiteiten heeft ontplooid. Hoe kansrijk is bijvoorbeeld de tegenbewijsredenering die erop neerkomt dat er geen sprake kan zijn van strijd met de openbare orde omdat de gewraakte activiteiten zich in het geheel niet in de openbare ruimte hebben afgespeeld?

gedraging besloten ligt in de aard van de gedraging. De duidelijkheid van beide bepalingen wordt bevorderd als de woorden 'in ernstige mate' worden geschrapt. Ook de plaats van het woord 'daadwerkelijk' in beide bepalingen doet vreemd aan. Het woord 'daadwerkelijk' komt na 'leidt' en vóór 'kan leiden', zodat er staat 'daadwerkelijk ... kan leiden'. Dat lijkt nogal tegenstrijdig: 'daadwerkelijk' drukt een zekerheid uit, die vervolgens door 'kan leiden' weer wordt gerelativeerd. Als bedoeld is tot uitdrukking te brengen dat niet iedere theoretische mogelijkheid van verwezenlijking van de kans voldoende is, dan zou 'daadwerkelijk' door 'redelijkerwijs' kunnen worden vervangen. Er zou dan komen te staan: 'leidt of redelijkerwijs kan leiden tot'.

Ten slotte merkt het College op dat het algemene deel van de memorie van toelichting niet goed aansluit op de wettekst waar het gaat om het woord 'geweld' in het nieuwe derde lid. In dit deel van de memorie van toelichting wordt consequent gesproken over het uitlokken of bevorderen van geweld, het gebruik van geweld wordt echter niet genoemd. In de wettekst staat simpel 'geweld', het College adviseert om in de memorie van toelichting uitdrukkelijk te zeggen dat daaronder ook het gebruik van geweld wordt begrepen.

Aanpassing Wetboek van Strafrecht en Strafvordering

De rechter kan een rechtspersoon, zoals een vereniging of een stichting, verbieden en ontbinden, als de werkzaamheid daarvan in strijd is met de openbare orde. Na een onherroepelijk verbod is op grond van artikel 140 lid 2 Sr de deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van zo'n organisatie strafbaar.

Voorgesteld wordt om de strafmaat voor het voortzetten van de werkzaamheden van een verboden organisatie te verhogen van maximaal 1 jaar gevangenisstraf tot 2 jaar en van een geldboete van maximaal €4.150 tot €20.750. Met de strafverzwaring wordt beoogd de preventieve en repressieve werking van de bepaling te vergroten. Tevens wordt gesteld dat de verzwaring van de straf de ernst van de gedraging uitdrukt en het maatschappelijk belang dat wordt gehecht aan het beëindigen van de werkzaamheden van de organisatie. Het vormt, aldus de memorie van toelichting, daarmee een krachtig signaal dat de voortzetting van werkzaamheden na een verbodenverklaring niet wordt getolereerd.

Het College merkt op dat de strafrechtelijke handhaving daarnaast beslist ook is gebaat bij een zo snel mogelijke reactie op het overtreden van het verbod van deelnemen aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die bij rechterlijke beslissing verboden is verklaard. In de praktijk wordt een slagvaardige strafrechtelijke handhaving ernstig gehinderd doordat het deelnemen aan het voortzetten van de werkzaamheden van een verboden organisatie pas strafbaar wordt op het moment dat de verbodenverklaring onherroepelijk is

geworden. Dat betekent dat eerst het hoger beroep en cassatie (en eventueel opnieuw een behandeling door de feitenrechter) moet worden afgewacht alvorens de strafbaarheid intreedt. Gelet op de tijd die gemoed kan zijn met de behandeling van het hoger beroep en cassatie, kan het voorkomen dat het meewerken aan de voortzetting van een verboden organisatie pas één tot drie jaar na het verbod in eerste aanleg strafbaar wordt. Daardoor blijft er van een krachtig signaal, dat het maatschappelijk belang uitdrukt dat wordt gehecht aan het beëindigen van de werkzaamheden van de organisatie, niet veel over. Een groot tijdsverloop tussen het door de civiele rechter uit te spreken verbod en de daadwerkelijke strafrechtelijke handhaving bij overtreding van dat verbod draagt bovendien niet bij aan de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de rechtsstaat.

In de memorie van toelichting wordt geschetst dat is overwogen om het bereik van de strafbepaling uit te breiden naar de periode vóórdát de verbodenverklaring van een organisatie onherroepelijk is geworden. Hiervan is afgezien omdat het civielrechtelijke en strafrechtelijke traject in dat geval verknoopt zouden raken, waarbij onduidelijkheid kan bestaan over de gevolgen van de uitkomsten van de civielrechtelijke procedure in tweede aanleg op de strafrechtelijke sanctiemogelijkheden na een eerdere verbodenverklaring.

Het College begrijpt deze motivering niet goed. Het Nederlandse recht kent reeds verschillende voorzieningen met betrekking tot de dadelijke tenuitvoerlegging van rechterlijke of bestuurlijke beslissingen. In het civiele recht kent het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) bijvoorbeeld een algemene bevoegdheid voor de rechter om zijn vonnis uitvoerbaar bij voorraad te verklaren (artikel 233 Rv). Op het terrein van het strafrecht is in 2010 is voor de terbeschikkingstelling met voorwaarden voorzien in dadelijke uitvoerbaarheid (artikel 38 Sr) en in 2012 is met betrekking tot de voorwaardelijke veroordeling en het rechterlijk gebieds- of contactverbod voorzien in een dadelijke uitvoerbaarheid (artikel 14e respectievelijk 38v Sr).

Het komt ook voor dat de dadelijke tenuitvoerlegging van een voor bezwaar of beroep vatbare overheidsbeslissing niet aan de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving in de weg staat. In dit verband wijst het College op de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast.³ Deze wet bevat een bevoegdheid voor de burgemeester, neergelegd in artikel 172a Gemeentewet, voor het opleggen van een langerdurend gebieds- of groepsverbod in het belang van de handhaving van de openbare orde. Het bevel van de burgemeester, inhoudende het opleggen van een gebieds- of groepsverbod, is een beschikking waartegen krachtens de Algemene wet bestuursrecht voor belanghebbende de mogelijkheid van bezwaar en beroep openstaat. Het beroep op de bestuursrechter

³ Stb. 2010, 325.

heeft geen schorsende werking. Zolang de bestuursrechter nog niet op een eventueel beroep anders heeft beslist, levert het negeren van een bevel van de burgemeester, gegeven krachtens artikel 172a Gemeentewet het misdrijf van artikel 184 Sr op.⁴ Het College meent dat als het mogelijk is in het kader van de openbare orde van de gemeente de overtreding van een voorlopige voorziening van de burgemeester strafbaar te stellen, het evenzeer mogelijk moet zijn om een verbod, door de civiele rechter opgelegd, strafrechtelijk te handhaven, óók gedurende de periode dat hoger beroep of cassatie nog mogelijk is. Het gaat tenslotte, in de woorden van de memorie van toelichting, om rechtspersonen die een ernstige bedreiging vormen voor onze democratie.

De Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast is ook in een ander opzicht illustratief. Deze wet bevat tevens een bevoegdheid voor de officier van justitie, neergelegd in artikel 509hh Sv, om (kort samengevat) bij verdenking van een strafbaar feit verband houdende met de openbare orde een gedragsmaatregel op te leggen. Deze maatregel kan bestaan uit een gebieds- of contactverbod, een meldplicht of de verplichting zich te laten begeleiden door de hulpverlening. De maatregel blijft van kracht totdat ter zake van het strafbare feit onherroepelijk vonnis is gewezen. Overtreding van de gedragsaanwijzing levert, net zoals de overtreding van het bevel van de burgemeester, het misdrijf van artikel 184 Sr op. Dat geldt niet voor één onderdeel, het contactverbod van artikel 509hh, tweede lid, onderdeel b. Het overtreden van het contactverbod is zelfstandig strafbaar gesteld in artikel 184a Sr. De reden daarvoor is dat artikel 184a Sr aan artikel 67, eerste lid, onderdeel b, Sv is toegevoegd, waardoor het een misdrijf is waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en dus tevens bepaalde opsporingsbevoegdheden kunnen worden toegepast. Het belang van het voorkomen van ernstig belastend gedrag jegens personen rechtvaardigt dit.⁵ In het onderhavige wetsvoorstel wordt aanvullend op de voorgestelde strafverzwaring de voortzetting van de werkzaamheden van een verboden organisatie toegevoegd aan artikel 67, eerste lid, onderdeel b Sv, waardoor voorlopige hechtenis kan worden bevolen. Dit maakt, volgens de memorie van toelichting, een effectievere bestrijding van de eventuele voortzetting van de werkzaamheden van de verboden organisatie mogelijk. Het in de vorige paragraaf besproken gebrek aan een slagvaardige strafrechtelijke handhaving werkt echter door bij de opsporing. Slechts nadat de rechtspersoon onherroepelijk verboden is verklaard, kan een verdenking ontstaan van overtreding van artikel 140 lid 2 Sr. Dat heeft in de meeste gevallen tot gevolg dat pas jaren nadat de rechter in eerste aanleg de rechtspersoon verboden heeft verklaard de beoogde bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet. Het hoeft geen betoog dat op dat moment opsporing niet zo heel veel zin

⁴ *Kamerstukken II 2008/09, 31 467, nr. 7, p. 8.*

⁵ *Kamerstukken II 2008/09, 31 467, nr. 3, p. 42.*

meer heeft, de criminele activiteiten zullen dan allang zijn afgeschermd en het crimineel vermogen zal zijn weggesluisd.

Het College is van oordeel dat de betekenis van de voorgestelde aanpassingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in de praktijk uiterst gering zal zijn. Het voorstel komt – doordat de onherroepelijkheidseis niet is komen te vervallen – niet tegemoet aan de wens van het openbaar ministerie om het deelnemen aan de werkzaamheden van de deelneming aan een verboden rechtspersoon effectiever te bestrijden door een verbeterde strafrechtelijke handhaving. Dat betreft het College, mede gelet op het in de memorie van toelichting toch uitdrukkelijk genoemde en door het College onderschreven maatschappelijk belang dat moet worden gehecht aan het beëindigen van de werkzaamheden van de verboden organisatie in de beschreven gevallen. Wil er sprake kunnen zijn van een effectieve slagvaardige strafrechtelijke handhaving van het verbod op deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een verboden organisatie, dan is het noodzakelijk dat het woord 'onherroepelijk' in artikel 140 lid 2 Sr wordt geschrapt. En als het ongeclausuleerd schrappen van het woord 'onherroepelijk' een stap te ver betekent, dan zou toch in ieder geval een strafrechtelijke handhaving mogelijk moeten zijn in het geval de rechter in eerste aanleg het verbod op de rechtspersoon in verband met strijd met de openbare orde op grond van artikel 233 Rv uitvoerbaar bij voorraad heeft verklaard.

Hoogachtend,