Nederlandse
Vereniging voor
Rechtspraak

PvdA Tweede Kamerfractie
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum
15 mei 2018

Uw kenmerk
-

Contactpersoon

Onderwerp
Advies over het voorstel van wet van de leden Kuiken, Van Toorenburg, Van Oosten, van der Graaf en Van der Staaij houdende regels betreffende het bestuursrechtelijk verbieden van rechtspersonen waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen)

Geachte dames en heren Kuiken, Van Toorenburg, Van der Graaf, Van Oosten en Van der Staaij,

Bij mail van 6 maart 2018 heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) om advies gevraagd over het initiatiefwetsvoorstel houdende regels betreffende het bestuursrechtelijk verbieden van rechtspersonen waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen).
Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de NVvR.

Strekking conceptwetsvoorstel
Het Initiatiefwetsvoorstel ziet, blijkens de memorie van toelichting, op het mogelijk maken van het verbieden van verenigingen die in georganiseerd verband de openbare orde bedreigen, nu de initiatiefnemers is gebleken dat de huidige wettelijke mogelijkheden ontoereikend zijn gebleken op een tweetal punten, te weten:

- de duur van de huidige procedure, die als te lang c.q. te traag wordt ervaren en
- de criteria voor ontbinding, waarbij met name als probleem wordt gedefinieerd dat de strafbare handelingen van leden van de organisatie dienen te worden toegerekend aan de organisatie om ontbinding mogelijk te maken.

New Babylon • Anna van Buerenplein 40, 2595 DA Den Haag • Postbus 30315, 2500 GH Den Haag
Telefoon: +31 88 3611300 • info@nvvr.org • www.nvvr.org

Advies

Het initiatiefwetsvoorstel geeft de WeCo aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Samengevat kan volgens de WeCo het voorgestelde verbod goede diensten bewijzen in het bestrijden van organisaties die de openbare orde bedreigen. Het wetsvoorstel zelf behoeft echter op een aantal punten verbetering en de toelichting behoeft aanvulling en verduidelijking.

1. Algemeen

1.1 In het algemeen deel van de inleiding wordt aangegeven dat dit initiatiefwetsvoorstel vooral is gericht tegen zogenoemde Outlaw Motorcycle Gangs (hierna: OMG's). De WeCo kan de opvatting dat effectief (c.q. effectiever) opgetreden moet kunnen worden tegen OMG's onderschrijven, gelet op de verwijzingen naar voortgangsrapportages en Kamerbrieven van de minister van (thans) Justitie en Veiligheid. Dat een verbod van deze groepen (thans: ontbinding van de rechtspersoon waarin zij zijn georganiseerd op grond van artikel 2:20 BW) daaraan kan bijdragen valt volgens de WeCo ook te onderschrijven.

1.2 De probleemanalyse dat de huidige regeling tot ontbinding van een rechtspersoon niet voldoet, is slechts onderbouwd met een verwijzing naar één geval waarin een poging daartoe strandde, en dat geval, te weten het Hells Angels "chapter" in Harlingen, dateert van tien jaar geleden.
Er lopen momenteel diverse trajecten tegen rechtspersonen; voor zover bekend zijn dit OMG's. In één geval is er een civiel verbod uitgesproken en dit is ook uitvoerbaar bij voorraad verklaard, tegen een "chapter" van de Bandidos. Een andere zaak uit het verleden is het civiele verbod van de pedofielenvereniging "Martijn". Die rechtspersoon heeft zich bij de uitspraak neergelegd en is daarmee ook effectief verboden.
Het opzetten van een zaak om een rechtspersoon langs civiele weg te verbieden is inderdaad bewerkelijk. Uit eerdere jurisprudentie lijkt af te leiden dat de civiele rechter ook meeweegt of er voldoende inspanningen zijn verricht om de rechtspersoon/leden van de rechtspersoon ook strafrechtelijk te vervolgen. In dat licht is het aanhangig maken van een civiel geding om te komen tot een verbod van een rechtspersoon geen sinecure en vergt het een lange adem.
Als een organisatie eenmaal verboden is[1], dan is strafrechtelijk optreden tegen individuen die daarna deelnemen aan die organisatie/die rechtspersoon voortzetten/werkzaamheden van die organisatie voortzetten, eenvoudiger te realiseren. In dat opzicht leidt een eenvoudiger regeling om tot een verbod te komen tot een effectievere strafrechtelijke aanpak.
De WeCo adviseert u om de memorie van toelichting op het punt van de behoefte aan een effectiever wapen tegen criminele organisaties in deze zin aan te vullen.

[1] art.140Sr – een verbod krachtens deze wet wordt via art 9 ook als grond in art.140 Sr opgenomen

1.3 In de memorie van toelichting wordt verder gemeld dat uit een enquête van "EenVandaag" zou blijken dat een meerderheid van de burgemeesters een verbod op OMG's wil. Het gegeven dat OMG's problemen in de openbare ruimte veroorzaken en in die zin de openbare orde, in de betekenis van de openbare (publieke) ruimte, verstoren staat voor de WeCo buiten kijf. Het zal ook vaak gepaard gaan met het plegen van strafbare handelingen. Niettemin acht de WeCo een enkele, niet nader toegelichte, verwijzing naar een enquête van een televisieprogramma een te magere onderbouwing. De WeCo merkt op dat met een verbod zoals bedoeld in artikel 9 van het wetsvoorstel in samenhang met artikel 140 Sr in de hand het eenvoudiger is voor een burgemeester om bijvoorbeeld vergunningen te weigeren, of om bij informatie dat er een bijeenkomst op handen is een gericht samenscholingsverbod af te kondigen.
Ook kan worden opgetreden als er door/op naam van de rechtspersoon handelingen worden verricht – huur/koop/exploitatie etc. Daarnaast kan in het driehoeksoverleg meer gericht beleid gevoerd worden tegen uitingen van deelname aan een verboden rechtspersoon.
De memorie van toelichting ware ook op dit punt nader aan te vullen.

2. <u>Algemene aspecten van de voorgestelde regeling</u>

2.1 Het te introduceren bestuursrechtelijk verbod kan tegen vrijwel iedere organisatie worden ingezet, niet enkel tegen OMG's. Alleen politieke groeperingen die aan verkiezingen hebben deelgenomen, worden in het voorstel uitgezonderd van de werkingssfeer van het verbod. Dat is naar de mening van de WeCo op zichzelf wel te begrijpen, immers het specifiek omschrijven van een OMG is niet eenvoudig en kan de toepassing van het verbod belemmeren, maar het maakt tegelijkertijd dat goed moet worden nagedacht over wie om een verbod kan verzoeken, de procedure waarlangs omtrent een verbod wordt beslist en over de rechtsbescherming ertegen.

2.2 Het in artikel 2,eerste lid, neergelegde criterium voor een verbod, "openbare orde" is verder niet omschreven. Zoals in de memorie van toelichting[2] terecht wordt opgemerkt is "openbare orde" een vlag die nogal uiteenlopende ladingen kan dekken. Dat roept bij de WeCo de vraag op, of dit begrip daarom niet nader zou moeten worden omschreven in de wet zelf. Dit lijkt met name van belang waar het de verhouding betreft tot het grondrecht van vrijheid van vereniging zoals gewaarborgd in artikel 8 Gw; aangezien het de bedoeling is om aan te sluiten bij het in dat artikel gebezigde openbare-ordebegrip lijkt het raadzaam dat expliciet te maken en niet alleen in de toelichting te vermelden. Dit is te meer van belang omdat in de toelichting (zie hiervoor onder 1.3) het begrip "openbare orde" ook in een andere betekenis wordt gebruikt, namelijk de orde in de publieke ruimte (de orde op straat) waarin de openbare orde zoals bedoeld in de gemeentewet door de burgemeester wordt gehandhaafd. Dit ware nader uit te werken in het wetsvoorstel. Het kan niet zo zijn dat (het risico van) verstoring van de orde op straat op zichzelf reeds een bestuursrechtelijk verbod van een rechtspersoon kan rechtvaardigen; daarmee wordt immers het recht op het houden van demonstraties aangetast. De WeCo geeft de indieners in overweging bij de formulering van het wettelijke criterium aansluiting te zoeken bij de gronden die ingevolge het EVRM

[2] Bij het eerste lid van artikel 2.

gelden voor inbreuken op het recht op vereniging. Dat is immers het criterium waaraan de Nederlandse rechter toch zal moeten toetsen.

2.3 De WeCo is in het verlengde hiervan van mening dat de memorie van toelichting ten aanzien van de verhouding tot het grondrecht van vrijheid van vereniging te summier is. Er wordt in korte bewoordingen verwezen naar rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens inzake voetbalhooligans. Verder wordt gesteld dat verschillende landen in Europa de figuur van het verbod van een vereniging bij besluit kennen, zonder concrete uitleg hoe dat verbod is vormgegeven en vooral aan welke criteria dat is gebonden. Dat klemt volgens de WeCo temeer omdat de werkingssfeer van het voorgestelde verbod zoals opgemerkt niet beperkt is tot "motorbendes". De enige uitzondering op de werkingssfeer is in artikel 3, eerste lid, opgenomen en betreft, kort gezegd, politieke partijen. De toelichting ware op het punt van de verhouding van het verbod tot het genoemde grondrecht nader aan te vullen.

2.4 De WeCo acht nadere uitwerking van deze twee punten des te meer van belang omdat, zeker in het huidige tijdsgewricht waarin steeds vaker geprobeerd wordt maatschappelijke of politieke discussies via de rechter te voeren (de WeCo wijst op de recente tsunami aan aangiftes tegen politici inclusief ministers, soms door andere politici) een verbod zoals voorgesteld ook een risico van (pogingen tot) misbruik meebrengt.

2.5 In het verlengde hiervan rijst de vraag wie aan de minister kan verzoeken om een verbodsbesluit te nemen. In het systeem van de Awb is een verzoek tot het nemen van een handhavingsmaatregel, en dat is dit verbod in principe, een aanvraag mits gedaan door een belanghebbende. Kan iedereen die meent benadeeld te zijn door handelingen van (leden van) een rechtspersoon waarvan hij meent dat die strafbaar zijn een aanvraag bij de minister indienen? Het lijkt de WeCo dat aan deze vraag bij het opstellen van het initiatiefwetsvoorstel geen of onvoldoende aandacht aan is besteed. Hierdoor lijkt het er op dat iedereen bij de minister een aanvraag kan indienen. In elk geval moet de minister erop beslissen, zelfs als hij van mening is dat het verzoek formeel geen aanvraag is omdat de indiener geen belanghebbende is, en de beslissing kan aan de bestuursrechter worden voorgelegd, na het doorlopen van de bezwaarschriftprocedure van de Awb. Is wel sprake van een verzoek door een belanghebbende, dan is het volgens de regels van bewijslastverdeling in het bestuursrecht aan de minister om onderzoek te doen naar de vraag of de betrokken organisatie voor een verbod in aanmerking komt; de aanvrager hoeft alleen enige aanknopingspunten voor dat onderzoek te noemen in zijn verzoek. De vraag dient zich dan aan hoe de aanvraag moet te zijn onderbouwd. Is het stellen voldoende, of dient er ook enig feitenmateriaal te worden toegevoegd? Is er een drempel ingebouwd? En wanneer dient de minister daarna zelfstandig onderzoek te gaan verrichten? De WeCo vraagt zich af wat de gedachten van de initiatiefnemers zijn op dit punt.
De benodigde gegevens om een verbod te onderbouwen zullen, naar het de WeCo voorkomt, toch steeds uit de strafrechtelijke keten moeten komen en dus uiteindelijk van het OM. Het neerleggen van de bevoegdheid tot het doen van een verzoek bij iedere belanghebbende lijkt de WeCo dan ook niet zinvol en overigens ook niet raadzaam vanwege het reeds gesignaleerde risico van misbruik. De WeCo is van mening dat een met waarborgen omklede ingang om tot een verbod te komen zo ver mogelijk van het politieke

discours moet worden georganiseerd. Het lijkt de WeCo met het oog daarop aangewezen om het OM als enige de bevoegdheid te geven de minister daartoe te adiëren. Vaak zal eerst uit strafrechtelijke onderzoeken kunnen blijken dat er voldoende feitelijke basis aanwezig is om een verbod te onderbouwen. Het delen van die informatie is aan voorwaarden gebonden en bovendien kan dat andere trajecten doorkruisen. Het OM is ook als enige instantie in staat om te beoordelen welke informatie daartoe kan worden vrijgegeven – immers kan afwegen welke belangen[3] er al dan niet aan in de weg staan.
Voor zover het wetsvoorstel er mede toe strekt dat een verbod op aangeven van een burgemeester kan worden uitgesproken (althans zo begrijpt de WeCo het voorstel) lijkt het aanwijzen van het OM als enige bevoegde verzoeker niet problematisch, omdat een burgemeester immers via het driehoeksoverleg kan bevorderen dat een Officier van Justitie aan de minister om een verbod verzoekt.
Het wetsvoorstel ware op dit punt aan te passen.

2.6 Vervolgens werpt de WeCo de vraag hoe dit verbod procedureel dient te worden geregeld. Daar is niets over opgenomen in het wetsvoorstel en evenmin is er iets over gezegd in de toelichting. Dat betekent dat het wetsvoorstel zoals dat er nu ligt, terugvalt op de algemene procedureregels in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekent dat de bestuursrechtelijke bezwaarprocedure (hoofdstuk 7 Awb) doorlopen moet worden alvorens beroep bij de rechter kan worden ingesteld. Zo'n bezwaarprocedure lijkt niet erg veel meerwaarde te hebben, temeer niet omdat een voornemen tot een verbodsbesluit ingevolge artikel 4:8 Awb in beginsel eerst aan de te verbieden rechtspersoon moet worden voorgelegd zodat deze daarover een zienswijze kan geven. De WeCo vraagt zich af of dat de bedoeling is en of dat zinvol is. Volgens de WeCo lijkt de meerwaarde van het initiatiefwetsvoorstel met name te worden gezocht in de snelheid waarmee een verbod kan worden gegeven en effect kan sorteren. Die snelheid lijkt niet te worden bereikt als de verboden organisatie eerst om een zienswijze moet worden gevraagd. Een bestuursrechtelijke regeling zou dan ook in elk geval zowel de verplichte zienswijze als de bezwaarschriftprocedure expliciet moeten uitsluiten. De WeCo acht het wenselijk dat tegen een verbod rechtstreeks beroep op de rechter open wordt gesteld. Als het OM als enige kan beslissen om de minister om een verbod te vragen is daarmee tevens gewaarborgd dat een verzoek en een daaruit voortvloeiend verbod een serieuze onderbouwing hebben, zodat de "zeefwerking" van een bezwaarschriftprocedure voorafgaand aan beroep bij de rechter gemist kan worden. Daartoe bestaat nog minder aanleiding als de betrokken rechtspersoon voorafgaand aan het verbod de gelegenheid heeft gekregen zich over het voorgenomen verbod uit te laten, zoals voortvloeit uit artikel 4:8 Awb. De WeCo wijst erop dat artikel 4:11 Awb toelaat die mogelijkheid achterwege te laten, bijvoorbeeld als de vereiste spoed dat vergt of als het beoogde doel van het verbod daardoor niet zou worden bereikt.

3. Specifieke opmerkingen

3.1 Volgens artikel 1 van het initiatiefwetsvoorstel is de minister voor Rechtsbescherming de bevoegde minister om een besluit tot een verbod te nemen. Dat lijkt de WeCo niet juist. Ingevolge artikel 44, eerste lid, van de Grondwet worden bij koninklijk besluit ministeries ingesteld, onder leiding van een minister. Een Ministerie voor Rechtsbescherming bestaat

[3] Te denken valt hierbij aan lopende strafrechtelijke onderzoeken, al dan niet in samenwerking met of op verzoek van het buitenland

niet. Wel een Ministerie van (thans) Justitie en Veiligheid[4], geleid door de minister van Justitie en Veiligheid. De minister voor rechtsbescherming is een minister bedoeld in artikel 44, tweede lid, van de Grondwet ("zonder portefeuille") aan wie ingevolge artikel 1 van de Wet voorzieningen in verband met ambten van ministers zonder portefeuille en van staatssecretaris bij of krachtens een wet aan hoofden van ministeriële departementen verleende bevoegdheden mede toekomen. De bevoegdheid moet dus worden toegekend aan een minister die aan het hoofd staat van een departement en kan vervolgens worden uitgeoefend door een minister zonder portefeuille. Dit ware aan te passen in het initiatiefwetsvoorstel. Artikel 8 van het initiatiefwetsvoorstel ware dienovereenkomstig aan te passen.

3.2 Volgens de WeCo zou het beter zijn om in artikel 2 expliciet te maken dat ontbinding van een verboden rechtspersoon (van rechtswege) voortvloeit uit het verbod. De bevoegdheid waar deze wet op ziet en die in artikel 2 wordt geregeld, is het verbod, niet de ontbinding. Het initiatiefwetsvoorstel ware op dit punt aan te passen.

3.3 Artikel 3, tweede lid, van het initiatiefwetsvoorstel lijkt de WeCo niet juist geformuleerd. Uit de memorie van toelichting blijkt dat bedoeld is dat het *verbod* onmiddellijk werkt en de *ontbinding* eruit voortvloeit (zie hierboven onder 3.2). Dit artikellid beoogt te regelen dat de ontbinding pas in werking treedt als het verbod onherroepelijk is geworden. De beschikking die wordt genoemd is het besluit waarbij de rechtspersoon wordt *verboden*. Bovendien rijst de vraag of de inwerkingtreding van de ontbinding niet beter in artikel 2:19 BW kan worden geregeld. Dat geldt dus ook voor artikel 4. Het initiatiefwetsvoorstel ware op de hierboven genoemde punten aan te passen.

3.4 De WeCo vraagt zich ten slotte af waarom niet in artikel 2, eerste lid, van het initiatiefwetsvoorstel is opgenomen dat ook een corporatie als bedoeld in boek 10 BW verboden kan worden. Hieraan ware ten minste aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

3.5 Ten slotte vraagt de WeCo aandacht voor een mogelijke spanning ter zake van het voorgestelde bestuurlijke verbod van rechtspersonen als het gaat om vakverenigingen en de vrijheid om zich op deze manier te verenigen. Aan dit punt ware, mocht het niet tot wijziging van de voorgestelde wettekst leiden, in ieder geval aandacht te worden besteed in de memorie van toelichting.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

i/o

C.E. du Perron
voorzitter

[4] Ingesteld bij KB van 26 oktober 2017