

Vergaderjaar 2020–2021

35 366

Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 1 december 2020

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De fractieleden van **FVD** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben naar aanleiding daarvan een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover enkele vragen, die mede zien op de verhouding tussen dit wetsvoorstel en het, ook bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel 35 079, initiatiefvoorstel wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen aan de regering.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met interesse kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de wens om effectiever te kunnen optreden tegen organisaties die de openbare orde ondermijnen. De vragen die zij bij het onderhavige wetsvoorstel hebben, zien op de noodzakelijke en precaire balans die het wetsvoorstel moet vinden tussen aan de ene kant effectief optreden van de overheid ter bescherming van de openbare orde en in het verlengde hiervan ook ter bescherming van bepaalde grondrechten als veiligheid en

¹ Samenstelling: Backer (D66), De Boer (GL), (voorzitter), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), Arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Cliteur (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten), (ondervoorzitter), Van Pareren (FVD), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL) en Van Wely (FVD).

non-discriminatie en aan de andere kant het respecteren van grondrechten van vrijheid van meningsuiting, vergadering en organisatie.

De fractieleden van **PVV** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben naar aanleiding daarvan een vraag.

De leden van de **SP**-fractie hebben over het voorliggende wetsvoorstel nog enige opmerkingen en vragen.

2. Nut, noodzaak en samenhang met het Wetsvoorstel bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties (35 079)

De inbreng van de fractieleden van **FVD** heeft betrekking op het gewijzigd voorstel van wet tot wijziging van artikel 20 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). In de huidige vorm luidt artikel 20:2 BW als volgt:

- «1 *Een rechtspersoon waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, wordt door de rechtbank op verzoek van het openbaar ministerie verboden verklaard en ontbonden.*
- 2 *Een rechtspersoon waarvan het doel in strijd is met de openbare orde, wordt door de rechtbank op verzoek van het openbaar ministerie ontbonden. Alvorens de ontbinding uit te spreken kan de rechtbank de rechtspersoon in de gelegenheid stellen binnen een door haar te bepalen termijn zijn doel zodanig te wijzigen dat het niet meer in strijd is met de openbare orde.*
- 3 *Een rechtspersoon vermeld in de lijst, bedoeld in artikel 2, derde lid, van Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344), in Bijlage I van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 (PbEG L 139) of is vermeld en met een ster aangemerkt in de Bijlage bij het Gemeenschappelijk Standpunt nr. 2001/931 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344) is van rechtswege verboden en niet bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen.»*

In het regeerakkoord wordt gesproken van een «weerbare rechtsstaat»: «Voor een weerbare rechtsstaat is het belangrijk om mee te gaan met ontwikkelingen in de samenleving en de technologie.» Ook stelt het regeerakkoord: «In de EU zet Nederland in op een veel strengere aanpak van jihadisme». Tenslotte maakt het regeerakkoord gewag van invloed vanuit onvrije landen: «Beïnvloeding vanuit onvrije landen en organisaties via *social media* of 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». ² In de inbreng van de leden van de FVD-fractie over wetsvoorstel 35 366 worden deze drie zaken met elkaar in verband gebracht en gekoppeld aan het wetsvoorstel dat ter bespreking voorligt.

Inmiddels heeft de Parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (hierna: POCOB of commissie-Rog) een eindverslag uitgebracht over de beïnvloeding waarvan het regeerakkoord melding maakt. ³ De relevantie van dit eindverslag voor dit wetsvoorstel zal in het hierna volgende duidelijk worden.

² Bijlage «Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017–2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie» bij: *Kamerstukken II* 2017/18, 34 700, nr. 34, p. 3 en 4.

³ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 228, nr. 4.

Uit het verslag van een wetgevingsoverleg tussen de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming, blijkt dat het voorstel om onder andere artikel 20:2 BW te wijzigen gezien moet worden tegen de achtergrond van het regeerakkoord en de ambitie om de Nederlandse democratie weerbaarder te maken.⁴ Het voorstel sluit daarmee aan bij het concept dat door de Amsterdamse staatsrechtsgelerde George van den Bergh is ontwikkeld in 1936.⁵ Verschillende Kamerleden verwijzen in het wetgevingsoverleg naar dit concept weerbare democratie zoals ontwikkeld door Van den Bergh. Dat geldt voor de leden Van Toorenburg (CDA) op pagina 4, Van Wijngaarden (VVD) op pagina 8. Het lid Van Nispen (SP) verwijst naar weerbare democratie (zonder expliciete verwijzing naar Van den Bergh) op pagina 9, evenals het lid Bisschop (SGP) op pagina 15 en Minister Dekker op pagina 17, 20 en 40.

De discussie tussen de Kamerleden en Minister Dekker is, blijkens het verslag, interessant, maar ook verwarrend. Verschillende Kamerleden vragen zich af hoe we de verhouding moeten zien tussen wat men kan noemen het «civielrechtelijke traject» om uitvoering te geven aan het idee van weerbare democratie (een verandering van Boek 2 BW in wetsvoorstel 35 366) en het «bestuursrechtelijke traject» (in wetsvoorstel 35 079). Verschillende Kamerleden vragen ook om voorbeelden van organisaties met antidemocratische tendensen die middels het veranderde Burgerlijk Wetboek effectiever zouden kunnen worden aangepakt. Kort en goed: waarom deze wet?

De antwoorden die daarop door de Minister worden gegeven roepen bij de fractieleden van FVD vragen op. Zonder te willen vervallen in casuïstiek is het toch nodig voorbeelden te noemen van gedragingen waarop het wetsvoorstel zich richt. Minister Dekker noemt twee keer «jihadisme» op pagina 18 en 38. Ook een pedofielenclub wordt verschillende keren genoemd in het verslag zoals bij het lid Van Toorenburg op pagina 6. Het lid Helder (PVV) spreekt van een pedofielenvereniging op 5 en noemt de vereniging Martijn. Minister Dekker verwijst naar «pedoseksualiteit» op pagina 38 en 40, evenals Van den Berge (GroenLinks) op pagina 7. Ook criminele motorbendes worden uitvoerig en vaak besproken in het verslag tussen de Minister en de Tweede Kamerleden (p. 8).

Wat de fractieleden van FVD verontrust, is dat deze voorbeelden duidelijk maken dat het wetsvoorstel 35 366, in zijn huidige vorm althans, geen betrekking lijkt te hebben op de situatie waarop de weerbare democratie probeert een antwoord te geven. Wat is die situatie? Het probleem dat Van den Bergh in 1936 tot bezinning op de democratie stimuleerde, was dat het mogelijk leek om door middel van meerderheidsbeslissingen (een onderdeel van de democratie) een besluit te nemen waarmee de democratie zou worden veranderd in een dictatuur (en dus afschaffing van de democratie). En de vraag is dan: moeten we die mogelijkheid aanvaarden als onvermijdelijk verbonden met een democratie?

Van den Bergh meende van niet. In een democratie zou men respect moeten hebben voor meerderheidsbeslissingen met uitzondering van één beslissing, namelijk de meerderheidsbeslissing om het systeem van meerderheidsbeslissingen af te schaffen. We zouden in dat licht een «antidemocratische organisatie» kunnen omschrijven als een organisatie

⁴ *Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 11.*

⁵ George van den Bergh, *De democratische Staat en de niet-democratische partijen*, De Arbeiderspers, Amsterdam 1936.

die gebruik maakt van het democratisch systeem om op de langere termijn de democratie af te schaffen.

De voorbeelden die in de discussie tussen de Minister en de Tweede Kamerleden zijn besproken beantwoorden niet aan die omschrijving. Pedofielen hebben niet de ambitie om de democratie af te schaffen. De genoemde vereniging Martijn heeft zonder twijfel een doelstelling die als onzedelijk kan worden beschouwd (in strijd met de «goede zeden», zoals SGP-Kamerlid Bisschop terecht opmerkt op pagina 36 van het verslag van een wetgevingsoverleg), maar met het ondermijnen van democratie heeft dit zo goed als niets van doen.

Dat geldt ook voor de motorbendes. De motorbendes hebben criminele doelstellingen, maar geen antidemocratische. Zij zouden dan ook via de strafrechtelijke weg aangepakt moeten worden en eventueel de bestuursrechtelijke, zoals in wetsvoorstel 35 079, maar niet via het civielrechtelijke traject dat centraal staat in voorstel 35 366. Althans niet wanneer men met wetsvoorstel 35 366 beoogt een instrument te ontwikkelen dat kan worden ingezet tegen «radicale antidemocratische krachten».⁶

Wat dreigt te ontstaan, is een situatie waarin twee wetsvoorstellen worden behandeld (35 366 en 35 079) die voor min of meer hetzelfde soort delicten kunnen worden ingezet, al naar gelang men kiest voor een «langzaam» traject vanwege de daaraan verbonden rechtsbescherming (namelijk de weg via het BW) dan wel het «snelle traject» van wetsvoorstel 35 079 (dat het niet nodig maakt de hele rechtsgang tot aan de Hoge Raad te behoeven af te leggen). Is dan misschien geen behoefte aan een voorziening om de Nederlandse democratie weerbaar te maken, kan men vragen? Zijn we misschien op het verkeerde been gezet door de considerans? Daarin wordt gesproken van de ambitie «*de democratische rechtsstaat weerbaarder te maken tegen radicale antidemocratische krachten*». Maar blijkens de uitwerking van het wetsvoorstel is dat helemaal niet het onderwerp. En dat is misschien niet het onderwerp, omdat de regering denkt dat op dit punt Nederland geen uitgesproken probleem heeft.

Naar de mening van de fractieleden van FVD zou dat laatste te optimistisch zijn. Wij denken dat wel degelijk grote uitdagingen op democratische rechtsstaten afkomen (de Franse, maar ook de Nederlandse) van ideologische aard die langs sluipende weg aan invloed winnen. En die invloed vormt een bedreiging voor de democratie. Merkwaardigerwijs is die uitdaging slechts spaarzaam aan de orde gekomen in de gedachtewisseling tussen de Minister en de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Maar daarover is in de Haagse politiek wel degelijk gesproken, namelijk in het eindverslag van de commissie Rog.⁷ Dit verslag probeert zicht te krijgen op de financiering van religieuze instellingen in Nederland door landen als Qatar en Saoedi-Arabië.

Hier hebben we te maken met de klassieke situatie waartegen de weerbare democratie probeert een dam op te werpen. Na de aanslagen in Parijs, Nice en Wenen van 2020, wordt ook een vergelijkbaar rapport met dat van de commissie Rog van de Franse Senaat relevant.⁸ In het rapport van de Franse Senaat probeert men zich te bezinnen op de geweldloze infiltratie van een democratie door daarin groepen en instituties politieke

⁶ Considerans, *Kamerstukken I 2020/21*, 35 366, A, p. 1.

⁷ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 228, nr. 4.

⁸ Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre, aangeboden door Jacqueline Eustache-Brinio aan de voorzitter van de Franse senaat op 7 juli 2020, nr. 595, 2019–2020, beschikbaar via: <http://www.senat.fr/rap/r19-595-1/r19-595-1.html>.

macht te laten veroveren die op een cruciaal moment kan worden aangewend om de democratie te veranderen in een niet-democratisch systeem. Dit is de situatie waarop het begrip weerbare democratie betrekking heeft. Dit is de situatie waarvoor Van den Bergh het concept hanteerde. In de periode van Van den Bergh was die antidemocratische tendens het nazisme. In de periode na de Tweede Wereldoorlog tot aan het vallen van het Sovjet rijk was dat het communisme. En na 1989, met het vallen van de Berlijnse muur, is dat het islamisme. Het rapport van de commissie Rog is hier hoogst relevant en daar zou de aandacht naar uit moeten gaan en niet naar outlaw motorgangs, pedofielenverenigingen, gewelddadige dierenrechtenactivisten en andere groepen die soms zeer asociale, onwettige, ondermijnende en anderszins verwerpelijke acties beramen. Maar geen antidemocratische.

Wat de fractieleden van FVD zorgen baart, is dat in het Gewijzigd voorstel van wet 35 366 in de considerans een belofte wordt gedaan waarop de aansluitende tekstvoorstellen geen betrekking lijken te hebben. In de considerans wordt gezegd «*dat het wenselijk is de democratische rechtsstaat weerbaarder te maken tegen radicale antidemocratische krachten*».⁹ Maar pedofielenverenigingen, motorgangs en dierenrechtenactivisten vormen – hoewel onwettig en immoreel – geen «antidemocratische krachten».

Dat brengt deze leden op de andere onderdelen waarop artikel 20:2 BW zou worden aangepast. Ook de toevoeging van termen als nationale veiligheid, internationale rechtsorde en ontwrichting van de democratische rechtsstaat (beoogd artikel 20, lid 2) baren de leden zorgen vanwege de vaagheid van de gehanteerde begrippen en de daardoor gecreëerde rechtsonzekerheid (op zichzelf iets dat afbreuk doet aan de rechtsstaat). De omvang van het toepassingsbereik van de wetstekst wordt nog vergroot in het nieuwe derde lid waarbij «aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie» worden geïntroduceerd. De menselijke waardigheid wordt gehanteerd in preambules bij constituties en kan worden opgevoerd als de laatste legitimerende grond voor een rechtsorde.¹⁰ Maar een dergelijk begrip is ongeschikt in een wettelijke bepaling om gedrag aan te toetsen. Ook de begrippen «aanzetten tot haat of discriminatie» die in de tekst van de nieuwe wet een plaats zouden moeten krijgen zijn niet zonder problemen. Deze termen vinden we ook in artikel 137d van het Wetboek van strafrecht (hierna: Sr), maar blijken ook in die context niet probleemloos. Onder invloed van de hedendaagse *identity politics* dreigt het begrip «haat» en «aanzetten tot haat» enorm te prolifereren. Zelfs rustig geformuleerde kritiek wordt tegenwoordig in de gepolariseerde verhoudingen waarin we leven vaak als «haat» of «aanzetten tot haat» geïnterpreteerd.

Het is bovendien ook heel moeilijk iets voor te stellen bij een «doel dat of de werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie» (lid 3 artikel 20 volgens het nieuwe voorstel). Hoe zou een justitiabele uit dergelijke bewoordingen moeten afleiden wat van hem of van haar wordt verwacht? Is het met deze onbepaalde termen wel mogelijk te voorspellen of het Openbaar Ministerie (hierna: OM) gaat vervolgen en rechters gaan oordelen?

In het verslag van het wetgevingsoverleg geeft de Minister aan dat in het wetsvoorstel een poging wordt gedaan om de notie «openbare orde», zoals de Minister zegt, «*verder te concretiseren en daarmee de bewijs-*

⁹ Considerans, *Kamerstukken I 2020/21*, 35 366, A, p. 1.

¹⁰ P.B. Cliteur en W.J.M. Voermans, *Preambules*, Kluwer, Alphen aan en Rijn 2009.

positie van het OM te verlichten».¹¹ De fractieleden van FVD vragen zich af of het woord «concretiseren» wel juist gekozen is. Bij concretiseren wordt een abstracte notie verder beperkt door additionele voorwaarden te formuleren voor de toepasselijkheid. De notie «moeder» kan men concretiseren door daaraan toe te voegen «woonachtig in Amsterdam». Weer een verdere concretisering bewerkstelligt men door toe te voegen «van drie kinderen». Door concretisering komt minder onder het begrip te vallen. Het begrip wordt hiermee «verduidelijkt». Hier gebeurt het omgekeerde, zo lijkt het. Met de notie «openbare orde» als springplank wordt een hele serie van nieuwe strafbare gedragingen geïntroduceerd die het toepassingsbereik van de norm aanzienlijk verruimen. Het is juist, zoals de regering stelt, dat hiermee de bewijspositie van het OM enorm wordt verlicht. Maar is dat vanuit rechtsstatelijk perspectief niet precies het probleem?

De fractieleden van FVD zouden terug willen keren naar het aangekondigde onderwerp van discussie in de considerans, namelijk de bescherming van een democratie tegen antidemocratische krachten. In het verslag vinden we soms passages die daarop aansluiten. De heer Van Wijngaarden (VVD) spreekt steun uit voor de wet met de volgende woorden: «*In onze weerbare democratie moet geen ruimte zijn voor groeperingen die diezelfde democratie willen misbruiken om die omver te werpen en af te schaffen (...)*».¹² Dat is op zichzelf een goede formulering van het concept weerbare democratie. Helaas kan men alleen niet zeggen dat de wetstekst die nu wordt voorgesteld in wetsvoorstel 35 366 toegesneden lijkt te zijn op dat probleem.

Ook komt de problematiek van de antidemocratische krachten aan de orde in de gedachtewisseling van de Minister met de heer Van Nispen (SP) wanneer deze verwijst naar de uitspraak van CDA-minister Donner die in 2006 aangaf dat de sharia ingevoerd kan worden als twee derde van het parlement dat zou willen.¹³ Vanuit het perspectief van de weerloze democratie heeft Donner gelijk. Vanuit het perspectief van de weerbare democratie niet. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft dan ook aangegeven dat de sharia onverenigbaar is met de beginselen van de democratische rechtsstaat zoals beschermd door het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).¹⁴ Ook de heer Groothuizen (D66) werpt de juiste vraag op wanneer hij vraagt: «*Zou een tolerante samenleving intolerantie moeten tolereren om een tolerante samenleving te kunnen blijven?*».¹⁵ Zijn antwoord is: nee. Hij spreekt terecht van de tolerantieparadox van Popper. De fractieleden van FVD zouden daarom graag een antwoord zien op de volgende vraag: welke bewegingen en organisaties hebben op basis van de informatie van de AIVD en de NCTV het doel tot het veranderen van de democratische rechtsorde in een substantieel andere in de zin, namelijk van een niet-democratische orde?

Naar het oordeel van de FVD-fractieleden zijn dat salafistische of islamistische organisaties. Misschien dat in andere delen van de wereld een dergelijke dreiging uitgaat van extreemlinkse of extreemrechtse organisaties. Maar niet in Nederland anno 2020. Althans niet volgens de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.¹⁶ Deze constatering heeft verstrekkende gevolgen voor de ambitie zoals

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 11, p. 17.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 11, p. 8.

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 11, p. 9.

¹⁴ EHRM, *Refah Partisi/Turkije*, 13-02-2003, nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98.

¹⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 11, p. 12.

¹⁶ Bijlage bij: Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 560.

uitgesproken in de considerans van het wetsvoorstel 35 366, namelijk de democratische rechtsstaat weerbaarder maken tegen de «radicale antidemocratische krachten» die deze ondermijnen. Dan is voor de weerbare democratie niet primair de vraag van belang welke organisaties geweld gebruiken, immers voor de aanpak van dat soort organisaties bestaan wel wettelijke middelen. De weerbare democratie heeft voornamelijk betrekking op organisaties die zich richten op de geweldloze ondermijning van de democratie. Het gaat dus niet primair om de jihad of jihadistische organisaties maar om bijvoorbeeld de financiering van de jihad, het indoctrineren van kinderen bij de naschoolse opvang, de prediking in de moskeeën waar een antidemocratische houding wordt aangeleerd. Naar het oordeel van de leden van de FVD-fractie verdwijnt die problematiek uit beeld wanneer teveel wordt ingezoomd op pedofieleverenigingen en andere op zichzelf laakbare organisaties. Het succes van het jihadisme, de succesvolle aanslagen die zijn gepleegd in Nice (29-10-2020), Parijs (16-10-2020) en Wenen (2-11-2020) moeten ons leren dat de ideologie die ten grondslag ligt aan de jihad nog springlevend is en dat is het geval omdat onze democratie (de Franse, Duitse, maar ook de Nederlandse) nog niet weerbaar is tegenover de krachten die hebben gezworen haar te ondermijnen. Dat gebrek aan weerbaarheid heeft te maken met de aantrekkelijkheid van een bepaald soort ideologie die de AIVD, maar ook theoretici over terrorisme aanduiden als «institutioneel islamisme». De Syrisch-Duitse hoogleraar Bassam Tibi schrijft dat we een onderscheid moeten maken tussen «violent Islamists/Jihadists» en de «peaceful institutional Islamists». ¹⁷ De laatste groep stimuleert de verbreiding van een ideologie die de inspiratie vormt voor de eerste groep. Een weerbare democratie is zich van die invloed bewust en probeert daartegen een contra-narratief te ontwikkelen. Wij zouden voor de achtergrond van het juridische antwoord op het institutioneel islamisme daarom grondige bestudering van het eindverslag van de POCOB willen aanbevelen. ¹⁸ Is de regering dat met deze leden eens?

In het voorlopig verslag bij het Initiatiefwetsvoorstel bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties hebben de leden van de **GroenLinks**-fractie (en die van andere fracties) de initiatiefnemers gevraagd of de doelen die de initiatiefnemers nastreven niet ook bereikt kunnen worden met de verbetering van het bestaande instrumentarium, en of dat niet te prefereren is vanuit het oogpunt van het waarborgen van de vrijheid van vereniging en vergadering en het uitgangspunt dat de inperking van grondrechten niet aan een bestuursorgaan (zoals de Minister) wordt gedelegeerd maar op basis van in de wet verankerde normen door de rechter wordt getoetst? ¹⁹ De leden vragen de regering hier in het licht van het onderhavige wetsvoorstel ook op te reflecteren.

Is de regering het eens met de Raad van State die in zijn advies onomwonden stelt dat stroomlijning van de procedure van artikel 2:20 BW de voorkeur verdient boven de introductie van een verbodsbevoegdheid van de Minister? ²⁰ Is de regering van oordeel dat het onderhavige wetsvoorstel, waarin die stroomlijning plaatsvindt, het initiatiefvoorstel overbodig, of op zijn minst voorbarig maakt?

¹⁷ Bassam Tibi, «The Non-state Actors of Neo-Jihad and Security in a War of Ideas over a New Order for the World», in: Afshin Ellian, Bastiaan Rijkema, Gelijk Molier, eds., *Terrorism and Counterterrorism after the Caliphate*, International Publishing Eleven, The Hague, 2020, pp. 25–37, p. 34.

¹⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 228, nr. 4.

¹⁹ *Kamerstukken I 2020/21*, 35 079, B.

²⁰ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 366, nr. 4, p. 5.

De leden van de **D66**-fractie lezen dat dit wetsvoorstel een civielrechtelijk verbod van rechtspersonen regelt wier doel of de werkzaamheid in strijd is met de in artikel 20:2 en 20:3 BW van het wetsvoorstel genoemde gronden. Het is aan het OM om een dergelijk verbod te vragen en aan de rechter om het op te leggen en de rechtspersoon te ontbinden. Bij de Eerste Kamer is tevens een initiatiefwetsvoorstel van de leden Kuiken c.s. in behandeling waarbij een bestuursrechtelijk verbod op ondermijnende organisaties wordt voorgesteld.²¹ In dat wetsvoorstel is het aan de Minister om een dergelijke organisatie te verbieden, waarna de rechter achteraf toetst. De leden van de D66-fractie zijn er nog niet van overtuigd dat in de aanpak van dit soort organisaties/rechtspersonen de aanvaarding van beide wetsvoorstellen noodzakelijk is. Waarom volstaat niet aanvaarding van of een civielrechtelijk of een bestuursrechtelijk verbod, naast de strafrechtelijke mogelijkheden die er al zijn? Kan de regering aangeven waar de meerwaarde van het regeringsvoorstel in is gelegen? Gesteld dat het initiatiefwetsvoorstel geen meerderheid haalt, en alleen het regeringswetsvoorstel, wat betekent dat voor de praktijk van aanpakken van organisaties/rechtspersonen die in strijd handelen met de gronden, genoemd in artikel 20:2 en 20:3 BW? Vallen er dan organisaties/rechtspersonen buiten de boot?

Hoe voorkomen de Minister en het OM dat zij allebei een verbod van een organisatie/rechtspersoon nastreven, in het geval beide wetsvoorstellen worden aanvaard? Hoe wordt het één en ander gecoördineerd? Wat als de rechter een gevraagd verbod afwijst? Kan de Minister het dan toch nog opleggen?

De leden van de D66-fractie lezen in het verslag van het wetgevingsoverleg dat op 5 oktober 2020 in de Tweede Kamer werd gehouden (TK 35 366, nr. 11) op pagina 29 dat de Minister van mening is dat beide wetsvoorstellen elkaar aanvullen en dat hij het «een vrij werkzaam geheel» acht. Wetgeving moet in de ogen van de D66-fractie aan een hogere standaard voldoen. Daarom vragen zij of de regering een handzaam overzicht zou willen geven van alle overeenkomsten en verschillen van beide wetsvoorstellen bij de aanpak van dit type organisaties/rechtspersonen en wat de juridische situatie zou zijn als één van beide wetsvoorstellen geen kracht van wet krijgt.

De leden van de **PvdA**-fractie lezen in de reactie van het kabinet op het advies van de Raad van State het volgende: «*Op dit moment heeft het kabinet nog geen standpunt ingenomen ten aanzien van het initiatiefvoorstel Kuiken. Bij de voorbereiding van dit standpunt zullen de door de Afdeling genoemde elementen worden betrokken, waarbij tevens de verhouding tot het onderhavige voorstel aan de orde zal komen.*»²² Deze leden vragen de regering bovenstaand voornemen thans (nader) invulling te geven, in het bijzonder waar het de samenhang van beide voorstellen betreft.

Ook na de behandeling in de Tweede Kamer is het de leden van de **SP**-fractie nog steeds niet duidelijk hoe de samenhang tussen strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke mogelijkheden moeten worden geduid. Deze leden voorzien problemen in de uitvoering, indien alle drie de mogelijkheden kracht van wet zouden krijgen. Op welke wijze wordt voorkomen dat de inhoudelijk meest kansrijke weg bij het verbieden van rechtspersonen niet wordt gekozen omdat andere

²¹ Kamerstukken 35 079.

²² Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 4, p. 16.

afwegingen een rol gaan spelen. Daarbij denken de leden bijvoorbeeld aan capaciteit, financiën of andere factoren die een rol zouden kunnen spelen.

Ook vragen deze leden zich af hoe wordt voorkomen dat, omdat er drie te bewandelen wegen zijn, er zolang overlegd en getreuzeld wordt over welke weg gekozen moet worden dat geen enkele weg nog succesvol is. Kan de regering duidelijk maken wat er gebeurt als er verschil van mening is over welke weg bewandeld moet worden?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het de voorkeur verdient dat bij een vergaande maatregel als een verbod van rechtspersonen een besluit door de rechter de voorkeur geniet boven een bestuursrechtelijk besluit. Deelt de regering de mening van de leden van de SP-fractie dat de rechtszekerheid gebaat is bij duidelijke procedures? Hoe ziet de regering in dat licht de drie wegen die bewandeld kunnen worden?

3. Werkzaamheid van de rechtspersoon

In de voorgestelde artikelen 20:2 en 20:3 BW staat «het doel dat of de werkzaamheid die», constateren de leden van de **D66**-fractie. Is het juist dat zij aannemen dat het woord «werkzaamheid» slaat op de activiteiten die daadwerkelijk worden ontplooid? Nu het als alternatief staat geformuleerd, betekent het dan dat het woord «doel» toeziet op het formele doel van de rechtspersoon, zoals dat bijvoorbeeld in de oprichtingsakte staat omschreven? Als dat zo is, had de notaris dan niet in moeten grijpen, toen de oprichtingsakte met de doelstelling erin werd verleden? Of kan het ook het doel zijn, zo vragen de leden van de D66-fractie, dat klaarblijkelijk in de praktijk wordt nagestreefd?

Kan de regering een omschrijving geven van wat er bedoeld wordt met de in artikel 20:2 BW opgesomde grond «ontwrichting van het openbaar gezag»? Duidt het woord «ontwrichting» op een zekere continuïteit van gedragingen en niet op een incidentele gedraging?

Kan de regering omschrijven wat bedoeld wordt met de term «aantasting van de menselijke waardigheid» zoals vermeld in artikel 20.3 BW?

Het artikel 20 BW staat in het hoofdstuk van «Rechtspersonen.» Artikel 20:1 BW begint ook met de woorden «Een rechtspersoon waarvan ...». Het heeft de leden van de D66-fractie dan ook bevreemd dat de Minister tijdens het wetgevingsoverleg op pagina 38 stelt dat het wetsvoorstel een instrumentarium biedt «*om steviger op te treden tegen allerlei kwaad-aardige bewegingen [...]*».²³ Betekent dit dat het wetsvoorstel toch ruimer is van opzet en naast rechtspersonen ook toeziet op bewegingen? Als dit het geval is, hoe verhoudt zich dat dan tot de plaatsbepaling in het BW en de bewoordingen van artikel 20:1 BW?

Als dit wetsvoorstel alleen toeziet op rechtspersonen, kan er dan niet civielrechtelijk door het OM worden opgetreden tegen een groep mensen die op de sociale media oproept in Nederland een dictatuur in te voeren of bijvoorbeeld Sharia-wetgeving? En zou dat wel kunnen als de groep een rechtspersoon is? Is, zo vragen de leden van de D66-fractie, dat niet een beperking van dit wetsvoorstel? Waar ligt de grensafbakening?

Artikel 20 BW regelt dat het OM het verbodsverzoek aan de rechter doet. Wat betekent dat voor maatschappelijke organisaties die eveneens wensen te ageren tegen het doel of de werkzaamheid van de betreffende

²³ *Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 11, p. 38.*

rechtspersoon? Kunnen die Ngo's ook een civielrechtelijk verbod van de betreffende rechtspersoon aan de rechter vragen? Op basis van welk wetsartikel? Kunnen zij zich voegen bij het verzoek van het OM, zo vragen de leden van de D66-fractie?

De leden van de **PvdA**-fractie lezen dat het OM voor het invullen van het tweede element van de openbare orde aan zijn bewijslast heeft voldaan als het OM aannemelijk heeft gemaakt dat het doel of de werkzaamheid van de rechtspersoon leidt tot aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie, verplaatst het bewijsrisico zich naar de rechtspersoon. Deze moet dan aantonen dat geen sprake is van strijd met de openbare orde. Kan de regering aan de hand van concrete nieuwe voorbeelden op alle drie de elementen (menselijke waardigheid, geweld en aanzetten tot haat of discriminatie) aangeven wanneer is voldaan aan het «aannemelijk maken» als hier bedoeld? Kan de regering voorts aan de hand van nieuwe voorbeelden illustreren wanneer de rechtspersoon heeft aangetoond dat geen sprake is van strijd met de openbare orde? Kan de regering ten slotte bij deze voorbeelden aangeven hoe de bewijslast zou uitpakken binnen het huidige bewijslaststelsel (en dus zonder de verlichting van de bewijspositie voor het OM zoals met deze wet is beoogd)?

4. Ontbinding van de rechtspersoon

De leden van de **GroenLinks**-fractie merken op dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt bepaald dat een verbodenverklaring door de rechter uitvoerbaar bij voorraad wordt. Dat geldt niet voor de ontbinding, omdat die onherroepelijk is. Dat betekent dus dat de situatie kan bestaan dat een organisatie verboden is, maar nog niet ontbonden. In reactie op het advies van de Raad van State op dit wetsvoorstel heeft de regering bevestigd dat duidelijk gemaakt wordt dat de strafbaarstelling van artikel 140, lid 2 SR alleen ziet op het ontplooiën van activiteiten voor een rechtspersoon die onherroepelijk is verboden. Het ontplooiën van activiteiten voor een rechtspersoon die is verboden maar nog niet is ontbonden wordt dus in zichzelf niet strafbaar. Ook dit is anders dan in het initiatiefvoorstel 35 079. Wat is de reden dat de regering er in haar voorstel voor heeft gekozen het ontplooiën van activiteiten voor een rechtspersoon die nog niet is ontbonden niet strafbaar te stellen? Acht de regering het opportuun dit wel strafbaar te stellen, mede gezien het gegeven dat rechtspersonen die niet zijn ontbonden bepaalde activiteiten zullen moeten verrichten (zoals huur of belasting betalen)?

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering een indicatie kan geven van het aantal gevallen per jaar dat het nieuwe 2:20 BW gebruikt zal gaan worden? Hoe vaak is de afgelopen vijf jaar een verzoek tot ontbinding door het OM gedaan bij de rechtbank?

5. Politieke partijen

Naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie Remkes «lage drempels, hoge dijken» heeft de regering aangekondigd een wetsvoorstel te zullen indienen dat specifiek ziet op regels voor politieke partijen.²⁴ In dat wetsvoorstel, zo weten de leden van de **D66**-fractie, zou ook een verbodsbepaling opgenomen worden. In hoeverre is er een overlap met het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel dat een verbod op politieke partijen regelt? Als de regering stelt dat het onderhavige wetsvoorstel geen betrekking heeft op politieke partijen, waarom blijkt dat dan niet uit de wettekst? Had dat dan niet expliciet in het Burgerlijk

²⁴ *Kamerstukken II 2018/19, 34 430, nr. 10, p. 13.*

Wetboek moeten worden opgenomen? Hoe definieert de regering een politieke partij? Bestaat niet het risico dat er rechtspersonen/organisaties zullen ontstaan die net doen alsof zij een politieke partij zijn (om het civielrechtelijk verbod te omzeilen), maar de facto andere werkzaamheden nastreven die zouden kunnen vallen onder de gronden van artikel 20:2 en 20:3 BW? Wanneer wordt het wetsvoorstel op de politieke partijen bij de Tweede Kamer ingediend? Is het niet zorgvuldiger om de behandeling van dat wetsvoorstel bij het onderhavige wetsvoorstel te betrekken?

De leden van de **PvdA**-fractie vragen welke interventies het OM heeft als een politieke partij, bij voorbeeld in haar verkiezingsprogramma, structureel uiting geeft van strijd met de openbare orde als bedoeld in artikel 2:20 BW? Welke mogelijkheden bestaan er om schijnconstructies tegen te gaan als organisaties ter voorkoming van een verbod feitelijk (ook) trachten deel te nemen aan het democratisch proces? En andersom: welke mogelijkheden bestaan er voor organisaties om via louter democratische weg te willen legaliseren wat thans verboden is (denk aan pedofilie of harddrugs)?

De leden van de **PVV**-fractie lezen in het verslag van het wetgevingsoverleg op 5 oktober jongstleden dat Minister Dekker stelt:

«Dat betekent dat tot dat moment in de overgangsbepaling het huidige artikel 2:20 blijft gelden voor politieke partijen. Die zitten dus niet in een rechtsvacuüm, maar de aanscherpingen die wij nu voorstellen met dit wetsvoorstel gaan vooralsnog niet gelden voor politieke partijen. Dat betekent dus dat we voor politieke partijen naar het oude wetsartikel blijven kijken, totdat de nieuwe Wet op de politieke partijen door uw Kamer is aangenomen.»²⁵

In het gewijzigde voorstel van wet staat een nieuw lid 3 voor Artikel 20:

«3. In strijd met de openbare orde wordt vermoed te zijn het doel dat of de werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie.»²⁶

De leden van de **PVV**-fractie vragen de regering aan te geven of er een kans bestaat dat dit wetsvoorstel, bijvoorbeeld via het nieuwe lid 3 voor artikel 20 en al dan niet in combinatie met de toekomstige Wet op de politieke partijen óf als eventuele vervanger voor deze Wet, op welke manier dan ook de bewegingsvrijheid van politieke partijen kan beperken? Graag een gemotiveerd antwoord met onder andere aandacht voor (indien mogelijk) alle onderscheiden organisatievormen die zowel in theorie als in de praktijk invulling geven aan «politieke partijen».

6. Overige vragen

De leden van de **PvdA**-fractie vragen op welke wijze bij het onderhavige wetsvoorstel is rekening gehouden met de meest recente jurisprudentie op dit gebied (die meer ruimte voor een verbod lijkt te laten dan voorheen)? Is dit wetsvoorstel (deels) een codificatie van deze jurisprudentie of gaat zij verder?

Op welke wijze kan de rechter bij een verzoek tot verbod van een rechtspersoon na inwerkingtreding van deze wet, en dus anders dan nu het geval is, zelfstandig invulling geven aan de toetsing aan de grondwet-

²⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 11, p. 23.

²⁶ Kamerstukken I 2020/21, 35 366, A.

telijke rechten van de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vergadering, mede in het licht van het verbod op grondwettelijke toetsing? Welke grenzen worden er verdragsrechtelijk aan de rechter gegeven bij een verzoek op grond van 2:20 BW? Welke ankers heeft de rechter anders dan artikel 2:20 BW zelf om de balans tussen de bescherming van verschillende grondrechten te vinden?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
De Boer

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren