

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)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is een wettelijke regeling te treffen op grond waarvan rechtspersonen waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde kunnen worden verboden door de Minister voor Rechtsbescherming;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

§ 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1

In deze wet wordt verstaan onder:

Onze Minister: Onze Minister voor Rechtsbescherming

§ 2. Verbieden en ontbinden van een rechtspersoon

Artikel 2

1. Onze Minister kan een rechtspersoon bij beschikking verbieden en ontbinden indien zijn werkzaamheid in strijd is met de openbare orde.
2. Voor de toepassing van het eerste lid worden gedragingen van zijn leden aan een rechtspersoon toegerekend, indien deze gedragingen:
 - a. samenhangen met de werkzaamheid of het doel van de rechtspersoon,
 - b. hebben plaatsgevonden in georganiseerd verband, en
 - c. door de rechtspersoon worden geduld.
3. Na de bekendmaking van een op grond van het eerste lid genomen beschikking, wordt van het verbod onverwijld mededeling gedaan in de Staatscourant.

Artikel 3

1. Een beschikking op grond van artikel 2, eerste lid, wordt niet genomen ten aanzien van een rechtspersoon die met zijn conform artikel G 1, G 2, G 2a, G 3 of Q 6 van de Kieswet geregistreerde aanduiding boven de kandidatenlijst in de afgelopen zes jaren ten minste

eenmaal heeft deelgenomen aan de verkiezingen van de gemeenteraad, de eilandsraad, het algemeen bestuur als bedoeld in artikel A 1 van de Kieswet, de provinciale staten.

2. Een beschikking op grond van artikel 2, eerste lid, strekkende tot het ontbinden van een rechtspersoon, treedt eerst in werking zodra zij onherroepelijk is geworden.

Artikel 4

1. Op verzoek van Onze Minister kan de rechter de goederen van de rechtspersoon ten aanzien waarvan een beschikking op grond van artikel 2, eerste lid, strekkende tot ontbinding is genomen maar nog niet in werking getreden, onder bewind stellen. Artikel 22 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is van overeenkomstige toepassing.

2. Op verzoek van Onze Minister benoemt de rechter een of meer vereffenaars van het vermogen van een ontbonden rechtspersoon.

§ 3. Corporaties

Artikel 5

1. Onze Minister kan een corporatie als bedoeld in artikel 117 van Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek die niet is een Nederlandse rechtspersoon bij beschikking verbieden indien haar doel of werkzaamheid in strijd is met de openbare orde.

2. Artikel 2, tweede lid en derde lid, en artikel 3, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing. Is de corporatie in het handelsregister ingeschreven, dan wordt de beschikking aldaar eveneens ingeschreven.

Artikel 6

1. Op verzoek van Onze Minister benoemt de rechtbank te Utrecht een of meer vereffenaars van de in Nederland gelegen goederen van een corporatie ten aanzien waarvan een beschikking is genomen op grond van artikel 5, eerste lid. De artikelen 23 tot en met 24 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn van overeenkomstige toepassing.

2. Op verzoek van Onze Minister kan de rechtbank te Utrecht de in de Nederland gelegen goederen van de corporatie onder bewind stellen. Artikel 22 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is van overeenkomstige toepassing.

§ 4. Verwerking van persoonsgegevens

Artikel 7

1. Gelet op artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de Algemene verordening gegevensbescherming, kan Onze Minister, voor zover noodzakelijk voor de taakuitoefening op grond van deze wet, persoonsgegevens verwerken als bedoeld in het eerste lid van dat artikel.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in artikel 1 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

§ 5. Wijziging van andere wetten

Artikel 8

Artikel 19 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek wordt gewijzigd als volgt:

1. Aan het eerste lid wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:
g. door een beschikking van Onze Minister voor Rechtsbescherming als bedoeld in artikel 2 van de Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen.
2. In het derde lid na “door de Kamer van Koophandel” ingevoegd: , in het geval als bedoeld in lid 1, onder g door Onze Minister voor Rechtsbescherming.
3. Aan het vierde lid wordt een volzin toegevoegd, luidende: Bij een ontbinding als bedoeld in lid 1, onder g, wordt de opgaaf gedaan door Onze Minister voor Rechtsbescherming.

Artikel 9

In artikel 140, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht wordt na “van rechtswege is verboden” ingevoegd: of is verboden op grond van artikel 2, eerste lid, of artikel 5, eerste lid, van de Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen.

§ 6. Slotbepalingen

Artikel 10

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 11

Deze wet wordt aangehaald als: Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister voor Rechtsbescherming

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)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Vooraf

Het recht tot vereniging is van groot belang in een democratie. Gelijkgestemde burgers moeten zich in vrijheid kunnen organiseren om politieke partijen, vakbonden of een andere organisatie op te richten. Dat recht is onder andere in artikel 8 van de Grondwet en artikel 11 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens verankerd. Het recht is echter niet absoluut. Zo kan het beperkt worden in geval de verenigingsvrijheid misbruikt wordt voor het in georganiseerd verband bedreigen van de openbare orde. De initiatiefnemers zijn van mening dat de huidige wettelijke mogelijkheden om tot een verbod van organisaties te komen op een tweetal punten ontoereikend zijn gebleken. Zodra duidelijk is dat er voldoende grond is voor een verbod, duurt het op dit moment allereerst te lang voordat de betreffende rechtspersoon daadwerkelijk verboden is, en voortzetting van zijn werkzaamheden strafbaar is. Daarnaast zou de wet, naar het oordeel van de initiatiefnemers, meer ruimte moeten bieden voor het ten behoeve van een verbod toerekenen van gedragingen van leden aan een rechtspersoon, dan volgens de huidige jurisprudentie het geval is. De noodzaak om op deze twee onderwerpen verbeteringen aan te brengen komt met name naar voren ten aanzien van de zogenoemde Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's). Hoewel dit wetsvoorstel zijn aanleiding vindt in OMG's, zij er op gewezen dat net zoals de al bestaande wettelijke verbodsmogelijkheden ook dit wetsvoorstel zich niet exclusief op het verbieden van OMG's richt. Iedere rechtspersoon die voldoet aan de criteria die in dit wetsvoorstel zullen worden gesteld, kan op grond daarvan verboden worden. Een rechtspersoon, ook al is dat een motorclub, die daaraan niet voldoet dus niet. Dat neemt niet weg dat de initiatiefnemers in de volgende toelichting vanwege het pregnante karakter van de problemen met name zullen ingaan op OMG's.

Inleiding

Dat Outlaw Motorcycle Gangs (OMG) niet alleen clubs met stoere mannen met wat ruwe omgangsvormen zijn, is de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden. Als OMG's in het nieuws komen gaat het doorgaans om ernstige vermogens-, drugs-, en geweldsdelicten. Het zijn niet alleen die versnipperde nieuwsfeiten die een beeld schetsen van organisaties die betrokken zijn bij ondermijning, intimidaties van bestuurders en andere misdaad. Ook uit wetenschappelijk onderzoek en rapportages van het Landelijk Strategisch Overleg integrale aanpak OMG's (LSO) komt een beeld naar voren van een ernstig en aanhoudend probleem voor de veiligheid en openbare orde. In de meest recent Voortgangsrapportage van het LSO¹ worden OMG's als volgt gedefinieerd:

“Een outlaw motorcycle gang (OMG) is een hiërarchisch opgebouwde organisatie waarvan de leden (en andere daarmee verbonden personen) hun club gebruiken als

¹ Landelijk Strategisch Overleg integrale aanpak OMG's, Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs 2016, p. 5.

een kanaal en afscherming voor criminele en ondermijnende activiteiten met financieel of ander materieel voordeel als oogmerk. De leden accepteren geen van buitenaf opgelegde grenzen ('outlaw'). Motorrijden, broederschap en groepssymbolen zijn kenmerken voor de groepscultuur. Het gewenste imago en (dreiging met) geweld en verstoring van de openbare orde zijn onderdeel van de clubcultuur en worden ingezet om (interne en externe) doelen te bereiken”.

Naar aanleiding van de problemen die OMG's veroorzaken, meldde de minister van Veiligheid en Justitie in 2012 in een brief aan de Tweede Kamer dat “de problematiek van outlawbikers om een breed gezamenlijk offensief vanuit landelijk en lokaal niveau [vraagt]. Zij die zich schuldig maken aan normoverschrijdend gedrag en criminaliteit moeten – linksom of rechtsom – de rekening gepresenteerd krijgen. Het aan de laars lappen van de regels en dat men zich onaantastbaar waant moet stoppen. Ook moet het afgelopen zijn met afpersings- en intimidatiepraktijken, bedreigingen en geweld vanuit deze hoek. Vrijplaatsen, waarbinnen men zich niets aantrekt van landelijke regels en normen, moeten niet worden getolereerd. Alleen door met alle betrokken partijen de krachten te bundelen, is het mogelijk om hier vanuit de overheid een effectief antwoord tegenover te stellen”². De minister schetste een beeld van ernstige en hardnekkige problematiek rond de outlawbikers, voor zowel aard als omvang. Daarbij verwees hij naar betrokkenheid bij intimidatie, afpersing, geweld en vuurwapenbezit, drugsdelicten, witwassen en wapenhandel. Dit maakte een geïntegreerde aanpak noodzakelijk namelijk middels het gecombineerd inzetten van bestuurlijke, fiscale en strafrechtelijke instrumenten. Alleen al in 2016 werd ruim twintig procent van de leden verdacht van ernstige delicten en nam het aantal leden en chapters ondanks deze aanpak juist toe³. Uit onderzoek blijkt dat ruim 85 procent van de leden van OMG's in Nederland een strafblad heeft. Een derde van de leden heeft zelfs meer dan tien veroordelingen achter zijn naam staan. Daarnaast blijkt 78 procent van de leden van een OMG-supportclub, groeperingen die de motorbendes ondersteunen, een strafblad te hebben en gemiddeld 8,8 keer veroordeeld te zijn. Deze supportclubs fungeren als kweekvijver voor nieuwe OMG-leden⁴. Uit een onderzoek van EenVandaag onder burgemeesters van gemeenten die een OMG binnen hun grenzen hebben, blijkt dat driekwart van hen zich zorgen maakt over de groei van motorbendes, de helft overlast ervaart van OMG's en de helft het huidige wettelijke instrumentarium om OMG's aan te pakken onvoldoende vindt⁵.

Er wordt al veel gedaan om OMG's aan te pakken. Het voert op deze plaats te ver om alle instrumenten in extenso te beschrijven. Korthedshalve wordt daarom verwezen naar de voortgangsrapportages van het Landelijk Strategisch Overleg integrale aanpak OMG's waarin beschreven wordt hoe met name via het strafrecht ondermijning door criminele structuren wordt tegengegaan, er getracht wordt criminele winsten af te pakken, de bestuurlijke aanpak plaatsvindt, het lokaal bestuur wordt ondersteund en hoe de internationale aanpak verloopt. De bestaande instrumenten ten behoeve het tegengaan van deze criminele organisaties zijn zeker nodig. Toch leveren die te weinig op want er is nog geen zicht op structurele verbetering. Uit de laatste rapportage van het LSO blijkt dat de problemen rond OMG's “onverminderd zorgelijk” blijven. En, zoals de minister van Veiligheid en Justitie in

² Kamerstuk 29 911 nr. 59. Bestrijding georganiseerde criminaliteit. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie 30 januari 2012.

³ Landelijk Strategisch Overleg integrale aanpak OMG's, Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs 2016. p.3.

⁴ <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/09/27/motorclubs-crimineler-dan-gedacht-13226462-a1575143>

⁵ Onderzoek onder burgemeesters: “Overlast en aanpak motorbendes (OMG's)”. 1v Opiniepanel, 2 november 2016.

juli 2017 aan de Kamer schreef, is er nog “geen zichtbare afname van de omvang en bedreiging van OMG’s”⁶.

Uit het hierboven genoemde onderzoek van EenVandaag onder burgemeesters blijkt dat driekwart van de burgemeesters voor een verbod van overlastgevende OMG’s is omdat de bestaande wettelijke mogelijkheden om de OMG-problematiek aan te pakken tekort schieten.

Ook de minister van Veiligheid en Justitie duidde op de wenselijkheid van het verbieden van OMG’s. De minister wees op de stappen van het OM om dat via de weg van het privaatrecht te doen. Tevens was hij van mening dat een snellere route wenselijk is om tot een verbod te komen, namelijk een bestuursrechtelijk verbod waarbij de onmiddellijke werking van een verbodsbesluit het uitgangspunt is.⁷

Ook de initiatiefnemers achten de ondermijnende activiteiten die sommige OMG’s kenmerken dermate ontwrichtend voor de samenleving dat een verbod op zijn plaats kan zijn. Het gaat daarbij niet alleen om strafbare feiten die het privébelang van enkelen raken, maar waarvan de invloed zich uitstrekt over grote delen van de samenleving. Een verbod van een OMG kan als sluitstuk worden gezien van de integrale aanpak van OMG’s. Een verbod belemmert het openbare optreden van een OMG en daarmee de strafbare en anderszins onwenselijke activiteiten die in het kader van die OMG worden uitgevoerd.

Verbod van OMG’s

Huidig civielrechtelijk verbod

Artikel 8 van de Grondwet erkent het recht op vereniging. Beperking van dat recht moet bij wet geschieden en is alleen mogelijk in het belang van de openbare orde. Ook artikel 11 van het EVRM biedt de ruimte tot het beperken van de vrijheid van vereniging mits dit bij wet gebeurt en in het belang is “van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen”. De wettelijke beperking op het recht tot vereniging is te vinden in artikel 2:20 BW. Dat artikel bepaalt dat de rechtbank op verzoek van het openbaar ministerie een rechtspersoon waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde kan verbieden en ontbinden. Het begrip “openbare orde” in de zin van de Grondwet en artikel 2:20 BW moet worden onderscheiden van het begrip openbare orde in de zin van artikel 172 van de Gemeentewet. Bij het eerstgenoemde openbare-ordebegrip gaat het om handelingen van rechtspersonen die een daadwerkelijke een ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van het Nederlandse rechtsstelsel en die de samenleving (kunnen) ontwrichten. Als voorbeelden van dergelijke handelingen zijn onder andere genoemd aantasting van de vrijheid van anderen of van de menselijke waardigheid, het gebruik van geweld of bedreiging daarmee tegen het openbare gezag, rassendiscriminatie of uitlatingen zoals het aanzetten tot haat.⁸ Dit openbare-ordebegrip onderscheidt zich van de openbare orde in de zin van een ordentelijk verloop van het maatschappelijk verkeer in de openbare ruimte, zoals dat voorkomt in onder meer de Gemeentewet.

In de praktijk wordt bij het toepassen van de bestaande civielrechtelijke verbodsmogelijkheid op OMG’s een tweetal knelpunten ervaren.

⁶ Kamerstuk 28684, nr. 507,. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer. 6 juli 2017

⁷ Kamerstuk 28684, nr. 507,. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer. 6 juli 2017

⁸ Kamerstuk 17476, nrs. 5–7, p. 2–3.

Op de eerste plaats vergt het verbieden van een OMG via de civielrechtelijke weg doorgaans veel tijd. Bij wijze van voorbeeld zij verwezen naar de pogingen van het OM om de Hells Angels te doen verbieden. Daartoe werd in november 2006 een verzoekschrift bij de rechtbank ingediend. Nadat de rechtbank in maart 2007 en het gerechtshof in december 2007 het verzoek afwezen, deed de Hoge Raad in cassatie in juni 2009 uitspraak. Het in november 2016 ingediende verzoekschrift tot verbod van de Bandidos leidde op 20 november 2017 tot een uitspraak van de rechtbank. En wel – kortweg - de uitspraak dat Bandidos verboden werd. Het zal mogelijk jaren vergen voordat er sprake is van een onherroepelijke uitspraak. Dat betekent dat leden van Bandidos tot die tijd nog niet strafbaar zijn als zij deelnemen aan de voortzetting van de werkzaamheid van hun club. Artikel 140, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt immers dat slechts in het geval er sprake is van een onherroepelijk verbod het strafbaar wordt om de werkzaamheid van de betreffende organisatie voort te zetten. Dat wil dus zeggen dat ook een bij voorraad uitvoerbaar verklaard verbod de leden van die organisatie ongestraft hun clubactiviteiten kunnen blijven voortzetten, zij het dat zij daarvoor dan niet meer gebruik kunnen maken van eigendommen van hun club. Dat wil zeggen dat zolang de fases van hoger beroep en cassatie bij de Hoge Raad niet afgerond zijn, de leden van een verboden OMG hun activiteiten kunnen voortzetten. Het gevolg daarvan is dat zij tot jaren langer dan wenselijk is de dan verboden en ontbonden rechtspersoon toch als vehikel kunnen blijven gebruiken voor hun maatschappij ontwrichtende werkzaamheden. De bestaande civielrechtelijke verbodsmogelijkheid voldoet daarom naar de mening van de initiatiefnemers niet in gevallen waarin sprake is van een situatie die zo snel als mogelijk beëindigd dient te worden, zoals in het geval van een OMG die een broedplaats is voor allerlei vormen van zware criminaliteit.

Op de tweede plaats blijkt het bestaande civielrechtelijk verbod in de praktijk moeilijk toepasbaar te zijn omdat crimineel handelen van leden in de rechtspraak niet snel aan de rechtspersoon wordt toegerekend. Dat is gebleken in de genoemde zaak waarin geprobeerd werd de Hells Angels verboden te krijgen. Het OM slaagde er in die zaak niet in de Hoge Raad er van te overtuigen dat crimineel handelen van leden aan de rechtspersoon toegerekend kon worden. Daardoor ontbrak de grond voor de Hoge Raad om te kunnen concluderen dat de werkzaamheid van deze rechtspersoon in strijd was met de openbare orde. De Hoge Raad was van mening dat de gedragingen van leden van een rechtspersoon alleen aan die rechtspersoon kunnen worden toegerekend als de rechtspersoon daar zelf rechtstreeks bij betrokken is, het bestuur daaraan leiding heeft gegeven of daartoe doelbewust gelegenheid tot heeft gegeven.⁹ De initiatiefnemers zijn echter van mening dat deze criteria voor de toerekening van gedragingen aan een rechtspersoon strikter zijn dan wenselijk is en strikter dan in het licht van het EVRM mogelijk is. Zij zijn van mening dat indien de daden van leden van een OMG niet los kunnen worden gezien van de club waartoe zij behoren, die club moet kunnen worden verboden. OMG's die gekenmerkt worden door structureel strafbaar handelen en als gevolg daarvan maatschappelijk ontwrichtend werken, moeten verboden kunnen worden. Het gaat in een dergelijk geval niet meer om een verzameling handelingen van individuele leden, maar om handelingen van rechtspersonen die een daadwerkelijke een ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van het Nederlandse rechtsstelsel die de samenleving kunnen ontwrichten.

Conclusie

De initiatiefnemers vinden dat aan de ondermijnende en ontwrichtende activiteiten van OMG's die zich daaraan schuldig maken zo snel als mogelijk een einde dient te worden

⁹ Zie nader ECLI:NL:HR:2009:BI1124; afgewezen verzoek verbod, met name r.o. 3.6

gemaakt. Gezien de boven geschetste knelpunten achten de initiatiefnemers de weg naar een civielrechtelijk verbod te lang.

Daarnaast zijn de initiatiefnemers van mening dat de wetgever regels dient te stellen omtrent de toerekening van gedragingen van leden aan de te verbieden rechtspersoon, die de drempel voor deze toerekening verlagen ten opzichte van de huidige lijn van de Hoge Raad op dit punt.

Voorstel tot een bestuurlijk verbod

Besluit minister voor Rechtsbescherming

De kern van het voorliggend wetsvoorstel is dat rechtspersonen bij besluit van de minister voor Rechtsbescherming verboden kunnen worden. Het doel van een dergelijk besluit is het beschermen van de openbare orde. Daarbij sluiten de initiatiefnemers aan bij het grondwettelijke begrip openbare orde zoals dat nu reeds in artikel 2:20 BW wordt gehanteerd en in de jurisprudentie is ingevuld. Voor verdere toelichting van dit begrip verwijzen de initiatiefnemers naar hetgeen zij daarover hierboven hebben geschreven en naar het artikelsgewijze deel van de toelichting. Omdat OMG's doorgaans op nationaal niveau opereren is een landelijk verbod de aangewezen manier om OMG's die het betreft in hun handelen te belemmeren. Daarbij komt dat een rechtspersoon in het hele land rechtspersoon is. Ook om die reden is een lokaal of regionaal verbod van een OMG niet mogelijk. Een besluit tot een verbod van een OMG komt om die redenen bij de minister voor Rechtsbescherming te liggen.

Verbod van een rechtspersoon

Het verbod en de ontbinding moeten zien op een rechtspersoon. Het begrip rechtspersoonlijkheid behoeft op zichzelf geen toelichting, maar op deze plaats zij wel expliciet gewezen op het bestaan van de vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid ("informele vereniging"). Dit is een vereniging waarvan de statuten niet zijn opgenomen in een notariële akte. Ook een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid bezit rechtspersoonlijkheid en is derhalve vatbaar voor verbod en ontbinding op grond van de voorgestelde wettelijke regeling. Volgens vaste rechtspraak¹⁰ moet aan de volgende cumulatieve vereisten worden voldaan om te kunnen worden aangemerkt als een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid: 1) er moet een ledenbestand zijn; 2) het moet gaan om een organisatorisch verband dat is opgericht voor een bepaald doel, zodat sprake moet zijn van regelmatige ledenvergaderingen, een bestuur en een samenwerking die op enige continuïteit is gericht; 3) de organisatie dient als een eenheid deel te nemen aan het rechtsverkeer. Deelorganisaties die onderdeel zijn van de rechtspersoon die wordt verboden, vallen ook onder het verbod van de verboden rechtspersoon. Of daarvan sprake is zal afhankelijk zijn van de mate van verwevenheid tussen de deel- en moederorganisatie. Indien een deelorganisatie gezien kan worden als een entiteit die binnen de hoofdorganisatie functioneert, in plaats van onafhankelijk daarvan, is het mogelijk die deelorganisatie in het verbod van de hoofdorganisatie mee te nemen. In het geval de deelorganisatie een zelfstandige rechtspersoon is die los gezien moet worden van de moederorganisatie dan kan die deelorganisatie op grond van deze wet een eigen verbod opgelegd krijgen.

Onmiddellijke werking

Naar de mening van de initiatiefnemers kan, gezien de gevaarzetting die van sommige te verbieden rechtspersonen uitgaat, de inwerkingtreding van een verbod geen uitstel lijden. De

¹⁰ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2016:1370.

minister kan een bestuursrechtelijk verbod aan de hand van een dossier onmiddellijk opleggen, terwijl een verzoekschrift van het OM eerst door de rechtbank dient te worden behandeld. Een besluit tot een bestuurlijk verbod is een beschikking zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Artikel 6:16 van die wet bepaalt dat bezwaar of beroep de inwerkingtreding van het besluit niet schorsen, “tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald”. Een dergelijke bepaling is uitdrukkelijk in het wetsvoorstel opgenomen. Het gebruik maken van bezwaar en beroep heeft geen schorsende werking. Wel kan op grond van artikel 8:81 van de Awb de rechter worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen, houdende schorsing van de werking van het besluit.

Toerekening aan de rechtspersoon

Naast de onmiddellijke inwerkingtreding van een verbod kent dit wetsvoorstel een tweede belangrijk voordeel ten opzichte van het bestaand civielrechtelijk verbod. Op grond van het voorliggend voorstel wordt het beter mogelijk om gedragingen van leden toe te rekenen aan de rechtspersoon. In het voorstel wordt daartoe met zoveel woorden bepaald dat toerekening aan de rechtspersoon plaatsvindt indien gedragingen van de leden samenhangen met de werkzaamheid of het doel van de rechtspersoon, ze in georganiseerd verband hebben plaatsgevonden en ze door de rechtspersoon worden geduld (artikel 2, tweede lid). Daarbij geldt dat gedragingen van leden van een rechtspersoon aan die rechtspersoon worden toegerekend indien die gedragingen aan drie criteria voldoen. Deze drie criteria zijn ontleend aan de verbodsbepalingen in de Duitse Vereinsgesetz.¹¹

Op de eerste plaats moeten de gedragingen samenhangen met de werkzaamheid of doel van de rechtspersoon. De “werkzaamheid” omvat “de daden die de rechtspersoon stelt en de woorden die hij in het kader van zijn organisatie spreekt of schrijft”¹². Aan dit criterium wordt voldaan als de daden van leden van de rechtspersoon niet los kunnen worden gezien van de rechtspersoon zelf. Als een natuurlijk persoon in zijn hoedanigheid van lid van een rechtspersoon strafbare feiten pleegt, hangen die feiten samen met de werkzaamheid van die rechtspersoon. Bij wijze van voorbeeld: als een lid van een OMG iemand afperst en daarbij gebruikt maakt van dat lidmaatschap als dwangmiddel dan is er sprake van samenhang met de werkzaamheid van de OMG. Als daarentegen dezelfde persoon zich schuldig maakt aan huiselijk geweld hoeft dat niet te duiden op samenhang met de werkzaamheid van de rechtspersoon. Op de tweede plaats moeten handelingen van leden voordat er sprake kan zijn van toerekenbaarheid aan de rechtspersoon tevens in georganiseerd verband worden gepleegd. Dit tweede criterium duidt er op dat daden die leden geheel op eigen houtje en initiatief zonder dat de rechtspersoon daar kennis van kan hebben of sturing aan heeft gegeven, niet aan de rechtspersoon kunnen worden toegedicht. In het geval gedragingen van leden voortkomen uit de structuur of cultuur van de rechtspersoon kunnen die gedragingen aan de rechtspersoon worden toegerekend. In dergelijke gevallen opereert ook een individueel lid binnen het georganiseerd verband van de rechtspersoon. Tenslotte geldt als derde criterium voor de toerekenbaarheid van gedragingen van leden aan de rechtspersoon dat die rechtspersoon deze gedragingen duldt. Leden die zich te buiten gaan aan gedragingen die strijdig zijn met de openbare orde moeten daarvoor door de rechtspersoon tot de orde worden geroepen of hen moet anderszins duidelijk worden gemaakt dat dergelijke gedragingen niet worden geduld. Het feitelijk gedogen van dergelijke gedragingen maakt de rechtspersoon medeverantwoordelijk voor die gedragingen. Ook een onvoldoende daadkrachtig of effectief optreden tegen dergelijke gedragingen kan leiden tot de conclusie dat feitelijk sprake is van dulden door de rechtspersoon.

¹¹ https://www.gesetze-im-internet.de/vereinsg/_3.html

¹² Uitspraak rechtbank Midden-Nederland, inzake het verbod van de Bandidos Motorcycle Club, 20 december 2017. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBMNE:2017:6241>

Om de gedragingen van leden aan de rechtspersoon te kunnen toerekenen zal er aan alle drie bovenstaande criteria moeten worden voldaan.

Strafbare voortzetting

Het voortzetten van de werkzaamheid van de verboden organisatie, in feite het overtreden van een verbod, wordt strafbaar gesteld. Het verbod hoeft daartoe niet onherroepelijk te zijn. In het kader van de voortzetting van een verboden OMG is het doel van deze strafbaarstelling dat de verboden rechtspersoon niet alleen formeel ophoudt te bestaan, maar dat de betreffende organisatie ook daadwerkelijk uit de openbare ruimte verdwijnt. Een exacte bepaling in de zin van een limitatieve opsomming van gedragingen waarbij sprake is van voortzetting is echter niet te geven. In de jurisprudentie zal daar nader invulling aan moeten worden gegeven. Als voorbeelden op het terrein van OMG's kan worden gedacht aan het in colonne rijden, het organiseren van clubbijeenkomsten en het tonen van clubkleding.

Ontbinding van de rechtspersoon.

Aan een verbod van een rechtspersoon is gekoppeld de ontbinding en vereffening ervan, net zoals het geval is onder het huidige civiele verbod van artikel 2:20 BW. Het ligt in de rede dat een verbodsbesluit en een besluit tot ontbinding van een rechtspersoon tegelijkertijd worden genomen. Waar het verbod echter direct in werking treedt, werkt het besluit tot ontbinding pas indien het verbod onherroepelijk is geworden. Tot die tijd achten de initiatiefnemers het niet nodig om onomkeerbare stappen te zetten op het gebied van ontbinding en vereffening. Er wordt immers op een aantal manieren voor gezorgd dat de betreffende rechtspersoon niet gewoon door kan functioneren tussen de inwerkingtreding van het verbodsbesluit en de inwerkingtreding van het ontbindingsbesluit. Hiervoor werd al de strafbaarstelling genoemd van de voortzetting van de werkzaamheid van een verboden organisatie, die direct na inwerkingtreding van het verbodsbesluit aanvangt. Daarnaast geeft dit wetsvoorstel de mogelijkheid om, in afwachting van de inwerkingtreding van een genomen ontbindingsbesluit, de goederen van een rechtspersoon onder bewind te stellen. Dat betekent onder meer dat organen van de rechtspersoon geen besluiten kunnen nemen zonder voorafgaande goedkeuring van de bewindvoerder en dat de vertegenwoordigers van de rechtspersoon zonder diens medewerking geen rechtshandelingen kunnen verrichten. Hiermee wordt onder meer voorkomen dat goederen kunnen worden weggesluisd naar derden.

Informatievoorziening

Een besluit tot verbod van een rechtspersoon mag niet lichtvaardig worden genomen. Het raakt immers het recht op vereniging. De minister zal dan ook alleen op basis van gedegen informatie over de activiteiten van een OMG een besluit kunnen nemen. Die informatie zal veelal zijn vergaard door de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden; niet met het oog op de toepassing van het bestuurlijk verbod, maar met strafvorderlijke doeleinden. Het gebruik van bestuurlijke rapportages over criminaliteit en ondermijning ten behoeve van het nemen van bestuurlijke maatregelen is al een bekend verschijnsel¹³. Om verstrekking van justitiële gegevens aan de minister voor Rechtsbescherming ook ten behoeve van dit wetsvoorstel mogelijk te maken, zal de regering daartoe bij algemene maatregel van bestuur een grondslag moeten bieden.

Signalen of informatie die kunnen leiden tot een verbod van een OMG bereiken de minister niet spontaan. Het is dan ook goed voorstelbaar dat het in de praktijk een verzoek van

¹³ Zie verder over het gebruik van bestuurlijke rapportages: I. Gorissen, m.m.v.:

R.H. Johannink, "De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast". Politie & Wetenschap, 2015.

bijvoorbeeld het OM of een burgemeester zal zijn dat aanleiding vormt voor de minister om een verbod van een bepaalde OMG te overwegen.

Verhouding tot grondrechten

Het recht op vereniging zoals dat onder andere in artikel 8 van de Grondwet en artikel 11 van het EVRM is verankerd, achten de initiatiefnemers van groot belang. Echter, indien dat recht misbruikt wordt voor doelen die de openbare orde schaden, is een wettelijke beperking van het recht van vereniging mogelijk. Artikel 8 van de Grondwet staat een degelijke beperking toe. Het bestaande artikel 2:20 BW is daar een uitvloeisel van. Artikel 11, tweede lid, van het EVRM staat een beperking van de vrijheid van vereniging toe wanneer in die beperking bij wet wordt voorzien, dit noodzakelijk is in een democratische rechtsorde in het belang van onder andere de openbare veiligheid, het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van rechten en vrijheden van derden. Daarbij hebben lidstaten een ruime “margin of appreciation” gekregen van het EHRM¹⁴. In dat kader voelen de initiatiefnemers zich gesteund door de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake het verbod van een tweetal Franse supportersverenigingen¹⁵. Daarin oordeelde het Hof onder andere dat aan verdragsstaten inderdaad een ruime “margin of appreciation” toekomt. In deze zaak oordeelde het EHRM dat de Franse autoriteiten vanwege gewelddadigheden waarbij supporters van twee verenigingen van de voetbalclub Paris Saint-Germain betrokken waren zich terecht konden beroepen op het feit dat “er een dwingende maatschappelijke noodzaak was om, ter voorkoming van wanordelijkheden en strafbare feiten, paal en perk te stellen aan deze supportersgroepen door middel van een verbodenverklaring en ontbinding van beide verenigingen”¹⁶. De besluiten om beide supportersverenigingen te verbieden hielden dan ook stand. In het verlengde hiervan kan opgemerkt worden dat onder andere in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk besluiten tot het verbieden van rechtspersonen ook aan het bestuur worden overgelaten. Voor zover de initiatiefnemers dat kunnen overzien hebben concrete bestuursverboden bij het EHRM stand gehouden.

P.M. Consultatie

P.M. Financiële gevolgen

¹⁴ T. van der Ploeg, “Hoe moeilijk is het om een vereniging – of andere rechtspersoon – te verbieden?”, in: Nederlands Juristenblad 2012/890, p. 7.

¹⁵ EHRM, 27-10-2016, nr. 4696/11, nr. 4703/11

¹⁶ Nederlands Juristenblad NJB 2017/268. Verenigingsvrijheid. Verbod en ontbinding van supportersverenigingen na geweld rondom voetbalwedstrijden. Recht op eerlijk proces. Rechterlijke toets...

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2

Eerste lid

Het eerste lid geeft de Minister voor Rechtsbescherming de bevoegdheid tot het verbieden en ontbinden van een rechtspersoon waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde.

Om voor een verbod in aanmerking te komen, dient de werkzaamheid van een rechtspersoon in strijd te zijn met de openbare orde. Dat is het geval indien die werkzaamheid een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginselen van het Nederlandse rechtsstelsel en die de samenleving ontwricht of kan ontwrichten. Het hier gebruikte openbareordebegrip sluit aan bij artikel 8 van de Grondwet (vrijheid van vereniging). Daarmee dient het te worden onderscheiden van de openbare orde in de zin van de naar plaats en tijd bepaalde normale gang van zaken op voor het publiek toegankelijke plaatsen, zoals dat voorkomt in onder meer de Gemeentewet. Dit voorstel van wet ziet niet op rechtspersonen waarvan niet de werkzaamheid, maar slechts het doel in strijd is met de openbare orde. Evenals onder de civielrechtelijke regeling van artikel 20 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, worden dergelijke rechtspersonen niet verboden, maar kunnen zij indien het een rechtspersoon betreft op verzoek van het openbaar ministerie wel door de rechtbank worden ontbonden.

Tweede lid

Het tweede lid regelt de toerekening aan een rechtspersoon van gedragingen van haar leden. Het begrip leden is breder dan formeel lidmaatschap van een vereniging als bedoeld in artikel 26, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Het gaat om personen die feitelijk behoren tot de organisatie, vergelijkbaar met het begrip deelneming in de zin van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht.

Derde lid

Een verbods- en ontbindingsbeschikking wordt bekendgemaakt overeenkomstig de gebruikelijke regels die artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht daarvoor stelt. Als hoofdregel betekent dat toezending of uitreiking aan de rechtspersoon waartoe het verbod zich richt. In aanvulling daarop schrijft het derde lid voor dat van dit verbod zo spoedig mogelijk mededeling wordt gedaan in de Staatscourant. Dit betreft nadrukkelijk niet de bekendmaking van het besluit. Niet het gehele besluit wordt in de Staatscourant gepubliceerd. Het gaat slechts om de mededeling dat een bepaalde rechtspersoon met ingang van een bepaalde datum op grond van deze wet is verboden. Het doel van deze publicatie is om derden, in het bijzonder de leden van de rechtspersoon, op de hoogte te stellen van het verbod. Voor die leden geldt immers dat voortzetting van de werkzaamheid van de betreffende rechtspersoon met de inwerkingtreding van het verbod strafbaar is geworden.

Artikel 3

Eerste lid

Deze bepaling zondert politieke partijen uit van toepassing van dit wetsvoorstel. De initiatiefnemers achten het niet passend om een verbod van een rechtspersoon die tevens een politieke partij is, door het bestuur te laten uitspreken.

Tweede lid

De rechtspersoon wordt pas ontbonden op het moment dat het verbod onherroepelijk is geworden. In de periode tussen het verbod en de ontbinding is het al wel verboden om de werkzaamheid van de rechtspersoon voort te zetten (zie artikel 7) en kunnen de goederen van de rechtspersoon onder bewind worden gesteld (zie artikel 4, eerste lid).

Artikel 4

Eerste lid

Het eerste lid van dit artikel ziet op de periode tussen de inwerkingtreding van een verbodsbesluit en de ontbinding, vergelijkbaar met de in artikel 22, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde situatie waarin een verzoek bij de rechter aanhangig is tot het ontbinden van een rechtspersoon. Artikel 4, eerste lid, geeft de rechter de bevoegdheid om op verzoek van de minister na een besluit tot verbod en ontbinding de goederen van de betreffende rechtspersoon onder bewind te stellen. Artikel 22 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is van overeenkomstige toepassing. Dat betekent onder meer dat organen van de rechtspersoon geen besluiten kunnen nemen zonder voorafgaande goedkeuring van de bewindvoerder en dat de vertegenwoordigers van de rechtspersoon zonder diens medewerking geen rechtshandelingen kunnen verrichten. Het bewind eindigt in ieder geval, zodra de rechtspersoon ontbonden wordt. Vanaf dat moment blijft de rechtspersoon op grond van artikel 19, vijfde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek slechts voortbestaan voor zover dit tot vereffening van zijn vermogen nodig is.

Tweede lid

Op grond van deze bepaling verzoekt de minister de rechtbank om vereffenaars te benoemen van een ontbonden rechtspersoon. De artikelen 23 tot en met 24 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn van toepassing.

Artikelen 5 en 6

Waar de bevoegdheid tot verbieden en ontbinden van artikel 2, eerste lid, ziet op Nederlandse rechtspersonen recht, biedt paragraaf 3 van het wetsvoorstel een regeling voor het verbieden van corporaties in de zin van artikel 117 van Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek die niet tevens Nederlandse rechtspersoon zijn. Onder een corporatie wordt in dit verband verstaan een vennootschap, vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, stichting en ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten optredend lichaam en samenwerkingsverband. Deze bepalingen zijn van belang voor het verbieden van buitenlandse organisaties. Aangezien deze corporaties geen Nederlandse rechtspersoon zijn – of zelfs helemaal geen rechtspersoon – kunnen zij niet door een Nederlandse autoriteit worden ontbonden. Voor het overige komt het verbieden van een corporatie op grond van artikel 5, eerste lid, overeen met het verbieden van een rechtspersoon op grond van artikel 2, eerste lid. Zo zijn artikel 2, tweede en derde lid en artikel 3 eerste lid van overeenkomstige toepassing en biedt artikel 6 een op artikel 4 gelijkende regeling om de in Nederland gelegen goederen van een verboden corporatie onder bewind te stellen en te vereffenen.

Artikel 7

Het toepassen van de bevoegdheden die de minister op grond van deze wet toekomen, noopt hem tot het verwerken van persoonsgegevens. Deze verwerking is rechtmatig op grond van artikel 6, eerste lid, onder e, van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG); het verbieden en ontbinden van rechtspersonen waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde is een taak van algemeen belang zoals in dat onderdeel bedoeld.

Gelet op het toepassingscriterium van artikel 2, eerste lid, en het feit dat de voorgestelde regeling geen categorieën organisaties uitsluit van een verbod, zal de verwerking van persoonsgegevens door de minister onder meer zogenoemde bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de AVG of persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten als bedoeld in artikel 10 van de AVG betreffen. Hiervoor wordt in artikel 5 van het wetsvoorstel de in artikel 9, tweede lid, onder g, respectievelijk artikel 10 van de AVG vereiste wettelijke grondslag naar lidstatelijk recht geboden. Daarmee wordt – om redenen van zwaarwegend algemeen belang - wat de bijzondere persoonsgegevens betreft een uitzondering gemaakt op het verbod op de verwerking daarvan op grond van artikel 9, eerste lid, van de AVG.

Artikel 8

Artikel 19 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ziet op het ontbinden van rechtspersonen. Met deze wijziging wordt de ontbinding op grond van de Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen in voornoemd artikel verwerkt.

Artikel 9

Het huidige tweede lid van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht bepaalt onder meer dat deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. Deze wijziging van dat lid regelt eenzelfde strafbaarstelling in geval van een verbod op grond van de Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen. Niet vereist is dat het verbodsbesluit onherroepelijk is geworden. Zodra het verbod in werking treedt, is deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van de betreffende rechtspersoon derhalve strafbaar. Zo een voortzetting zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit het bijeenkomen voor een ledenvergadering of het zich als groep in het openbaar begeven waarbij logo's van de verboden organisatie worden getoond.

Kuiken
Van Toorenburg
Van Oosten
Van der Graaf
Van der Staaij