

University of Groningen

Bevoegdheid minister om OMG te verbieden

Koornstra, Joep; Roorda, Berend; Vols, Michel; Brouwer, Jan

Published in:
Openbareorde.nl

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Koornstra, J., Roorda, B., Vols, M., & Brouwer, J. G. (2018). Bevoegdheid minister om OMG te verbieden. Openbareorde.nl .

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Bevoegdheid minister om OMG te verbieden

J. Koornstra, B. Roorda, M. Vols en J.G. Brouwer

1. Inhoud en aanleiding wetsvoorstel

Op 6 maart 2018 is het Wetsvoorstel bestuurlijk verbod rechtspersonen ter consultatie voorgelegd aan het publiek. Kern van het voorstel is het toekennen van een bevoegdheid aan de Minister voor Rechtsbescherming om een rechtspersoon, waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, te verbieden en ontbinden. Tot nu toe is alleen de rechter hiertoe bevoegd na een verzoek van het Openbaar Ministerie op basis van artikel 2:20 lid 1 Burgerlijk Wetboek (BW).

De meer zorgvuldige procedure van artikel 2:20 lid 1 BW heeft volgens de initiatiefnemers als nadeel dat er niet daadkrachtig en snel kan worden opgetreden tegen onwenselijke verenigingen als Outlaw Motorcycle Gangs. Het duurt al gauw twee jaren voordat de burgerlijke rechter tot een onherroepelijke verbodenverklaring komt. In de tussentijd kan het Openbaar Ministerie tegen de vereniging als zodanig weinig of niets ondernemen.

Een tweede nadeel dat de initiatiefnemers aanvoeren is dat de bestaande regeling een (te) streng criterium hanteert voor de toerekening van gedragingen van individuele leden of zusterorganisaties aan de rechtspersoon. In de procedure tegen de Hells Angels in 2009 liep een verbod hierop stuk.

Politieke partijen worden in het initiatiefwetsvoorstel uitgesloten van het bestuursrechtelijke verbod, op voorwaarde dat een partij in de afgelopen zes jaar ten minste eenmaal heeft deelgenomen aan een landelijke dan wel een regionale verkiezing.

2. Kanttekeningen

Gesteld zou kunnen worden dat de huidige verbodsprocedure niet meer van deze tijd is, aangezien soortgelijke procedures als de nu voorgestelde in andere landen sinds kortere of langere tijd reeds bestaan. Of alle nu gemaakte keuzes gelukkig zijn, wagen we echter te betwijfelen.

a. Verbodsgrond en delegatieverbod

In het wetsvoorstel is de verbodsgrond opnieuw het bestaande criterium ‘strijd met de openbare orde’. Dat was het ook al in de Wet tot Regeling en Beperking der uitoefening van het Regt van Vereeniging en Vergadering van 1855. In die wet werd het criterium echter nader uitgewerkt in een wettelijke bepaling. Van strijd met de openbare orde was sprake indien een vereniging tot doel had of haar feitelijke werkzaamheid gericht was op (1) ongehoorzaamheid aan of overtreding van de wet of een wettelijke verordening, (2) aanranding of bederf van de goede zeden, (3) stoornis in de uitoefening van de rechten van wie het ook zij of (4) het bedrijven, in stand houden of bevorderen van rassendiscriminatie.

In het huidige voorstel ontbreekt – net als in de huidige wet – een zodanige uitwerking. Slechts in de toelichting staat dat een werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, indien zij bestaat uit handelingen die een aantasting inhouden van de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die de samenleving (kunnen) ontwrichten. Rassendiscriminatie en het oproepen tot geweld tegen het openbaar gezag vallen hieronder.

De passage is ontleend aan de toelichting op artikel 2:20 lid 1 BW. In die bepaling wordt echter aan de rechter een bevoegdheid toegekend. In het huidige voorstel aan de minister. Dat is een

principiële verschil. De grondwettelijke beperkingensystematiek staat het de wetgever niet toe om door het gebruik van vage formuleringen de in artikel 8 Grondwet beschermde verenigingsvrijheid in feite aan een lager orgaan – zoals de minister – over te laten, aldus ook Aanwijzing 2.20 van de circulaire ‘Aanwijzingen voor de regelgeving’. De wet moet zélf aangeven hoe ver de grondrechtbeperking gaat. De nu voorgestelde bevoegdheid voor de Minister voor Rechtsbescherming staat op zeer gespannen voet met dit – wat genoemd wordt – delegatieverbod: de bevoegdheid tot het beperken van het grondrecht komt in feite toe aan de minister.

Gelet op de grondwettelijke beperkingensystematiek van artikel 8 Grondwet dient de wetgever met voldoende – wettelijke! – precisie aan te geven wanneer de minister mag ingrijpen op de verenigingsvrijheid. Dat zou bijvoorbeeld eenvoudig kunnen door een structureel patroon van strafbare gedragingen als maatstaf te hanteren. Dat was tot de beschikking van de Hoge Raad in de zaak Martijn (2014) het criterium in de rechtspraak. Om de minister nu ook de mogelijkheid te bieden om op grond van verwerpelijk gedachtegoed en de verspreiding daarvan tot een verbodenverklaring te komen, lijkt ons niet zonder gevaar.

b. Toerekening

De initiatiefnemers staat een ruim toerekeningscriterium voor ogen. Zij laten zich inspireren door de Duitse regeling. Naar de reden ervan kunnen we slechts gissen. Er bestaan veel striktere regelingen in andere landen. Voorgesteld wordt om gedragingen van leden (in ruime zin) toe te rekenen aan de rechtspersoon, indien zij (a) samenhangen met de werkzaamheid of het doel van de rechtspersoon, (b) hebben plaatsgevonden in georganiseerd verband en (c) door de rechtspersoon worden geduld.

Ook hier zijn we kritisch. De minister moet op grond van sub a aantonen dat de gedragingen van leden samenhangen met de werkzaamheid van de rechtspersoon, die op haar beurt dikwijls (mede) bestaat uit gedragingen van de leden. Met andere woorden, de gedragingen van de leden moeten samenhangen met de gedragingen van de leden.

Volgens de initiatiefnemers moet het toerekeningscriterium ruimer worden dan dat van artikel 2:20 lid 1 BW. De Hoge Raad stelde in de Hells Angels-zaak als eis dat het (feitelijke) bestuur van de rechtspersoon over de gedragingen van leden of zusterorganisaties daadwerkelijke zeggenschap moet hebben gehad, daaraan leiding moet hebben gegeven of daartoe gelegenheid moet hebben geboden. Buiten deze gevallen om kunnen bijzondere feiten en omstandigheden grond geven om gedragingen van leden of zusterorganisaties toch aan de rechtspersoon toe te rekenen, ook al is de rechtspersoon zelf niet rechtstreeks betrokken bij die gedragingen. Van deze exceptie was in de Hells Angels-zaak echter geen sprake.

Recentelijk heeft de rechter deze uitzonderingsregel wel toegepast: het in stand laten van een cultuur van geweld door het bestuur waren voor de rechter voldoende bijzondere feiten en omstandigheden om de strafbare gedragingen van leden aan de rechtspersoon toe te rekenen. Op grond hiervan verbood de rechter motorclub Bandidos (2017) en broederschap Catervarius (2018).

c. Gevolgen verbodenverklaring

Het wetsvoorstel maakt een onderscheid tussen het verbod en de ontbinding van een rechtspersoon. Het besluit tot ontbinding komt pas effect toe zodra dat besluit ‘onherroepelijk’ is, het verbod werkt per direct. Anders gezegd, de rechtspersoon bestaat na een besluit van de minister nog wel, maar als het bestuur of de leden de werkzaamheid van de rechtspersoon voortzetten,

dan zou het Openbaar Ministerie ze strafrechtelijk kunnen vervolgen op grond van artikel 140 lid 2 Wetboek van Strafrecht.

Wat hieronder valt, is echter volstrekt onduidelijk. Kan een betoging van de leden in de vorm van een 'ride out' worden geduid als een strafbare voortzetting van de werkzaamheid? Het zou het Openbaar Ministerie veel waard zijn om de gevolgen van een verbod expliciet in de wet te regelen.

Nu staat er in de toelichting op het wetsvoorstel slechts waaraan de initiatiefnemers denken: het in colonnes rijden, het tonen – bedoeld is het dragen in de publieke ruimte – van clubkleuren en het vergaderen.

Daar komt nog bij dat het op deze manier beperken van door de Grondwet beschermde grondrechten – in casu het recht op privacy in artikel 10 Grondwet en het recht tot vergadering in artikel 9 Grondwet – zich uitermate slecht verhoudt tot de grondwettelijke beperkingensystematiek. Die stelt als eis – zoals we hiervoor al schreven – dat de wezenlijke bepalingen expliciet in de wet dienen te staan.

Slotopmerking

Er is nog de nodige hoeveelheid werk aan de winkel om tot een voldragen regeling te komen.