

Minister voor Rechtsbescherming
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG

Rotterdam, 17 april 2018

Betreft: reactie op internetconsultatie 'Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen'

Geachte initiatiefnemers,

Op 6 maart 2018 is ter internetconsultatie gepubliceerd de 'Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen' ("**wetsvoorstel**"). Dit wetsvoorstel strekt tot het invoeren van de mogelijkheid voor de Minister van Rechtsbescherming tot het uitvaardigen van een bestuurlijk verbod aan rechtspersonen waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde.

Hieronder treft u aan, ten behoeve van deze consultatie, onze bevindingen en op- en aanmerkingen op het wetsvoorstel. De opbouw van deze reactie is als volgt. Bij wijze van inleiding zal eerst aandacht worden besteed aan de reikwijdte van de voorgestelde regeling. Daarna zal worden stilgestaan bij de meer principiële onderwerpen die raken aan het wetsvoorstel; de beperking van grondrechten (mede op Europees niveau), het openbare orde-begrip (mede op Europees niveau), de proportionaliteit en de subsidiariteit van de voorgestelde regeling en de toerekening aan de betreffende rechtspersoon. Vervolgens worden enkele kanttekeningen geplaatst bij diverse onderwerpen die meer in de uitvoerings- en rechtsbeschermingssfeer liggen. Wij sluiten deze bijdrage af met een conclusie.

Reikwijdte en symboolwetgeving?

De initiatiefnemers beginnen in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel ("**toelichting**") met de mededeling dat hoewel de aanleiding voor het voorstel ligt in de aanpak van zogenaamde 'Outlaw Motorcycle Gangs' ("**OMGs**"), elke rechtspersoon die voldoet aan de gestelde criteria in het wetsvoorstel verboden kan worden. In het vervolg van de toelichting gaan de initiatiefnemers vervolgens zo goed als uitsluitend en gedetailleerd in op OMGs vanwege het pregnante karakter van de problemen die bij de aanpak van deze organisaties worden ervaren door (voornamelijk) burgemeesters. Gelet op de concrete aanleiding voor het wetsvoorstel en de gevoelde behoefte om OMGs effectiever en sneller aan te pakken, rijst bij ons de vraag of dit wetsvoorstel hiertoe wel de geëigende weg is. Dat er problemen worden ervaren in de aanpak van OMGs kan gevolgd worden. De reikwijdte van het wetsvoorstel wordt echter thans zo breed gepresenteerd dat eerder gesproken zou kunnen worden van symboolwetgeving; in theorie zou elke rechtspersoon verboden kunnen worden, terwijl uit zowel het wetsvoorstel als uit de toelichting volgt dat het bestuurlijk verbod zal worden ingezet voor maar één doel: het verbieden van OMGs omdat de bestaande instrumenten

tekort schieten om deze OMGs aan te pakken. Is het onder die omstandigheden gerechtvaardigd om een zeer verstrekkende maatregel te introduceren onder het mom dat elke rechtspersoon met een bestuurlijk verbod kan worden geconfronteerd, terwijl het doel het aanpakken van OMGs is? En vice versa.

Beperking van grondrechten (mede op Europees niveau)

Het spreekt voor zich dat het bestuurlijk verbod inbreuk maakt op diverse grondrechten, zoals de vrijheid van vereniging als beschermd door artikel 8 Grondwet, artikel 11 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ("EVRM") en artikel 22 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten ("IVBPR"). Verder kan gewezen worden op het recht op vergaderen en betogen en het recht op vrije meningsuiting (artikel 7 Grondwet, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR). Meer in algemene zin en mede gelet op onze opmerkingen hiervoor over de reikwijdte van het wetsvoorstel, merken wij op dat in het wetsvoorstel een uitdrukkelijke en voldoende specifiek geformuleerde wettelijke grondslag ontbreekt voor de beoogde beperkingen. Wij zijn van mening dat die wettelijke grondslag wel noodzakelijk is gelet op het feit dat de maatregel zeer ingrijpend is terwijl adequate waarborgen ontbreken. Op dit punt dient het wetsvoorstel dan ook nader en preciezer te worden uitgewerkt. Meer specifiek bezien betwijfelen wij of het wetsvoorstel in deze vorm de toets van het EHRM kan doorstaan, gelet op het uitgangspunt dat het verbod al kan worden opgelegd als er een strijdigheid met de openbare orde wordt geconstateerd. Dat wordt hierna toegelicht.

Openbare orde (mede op Europees niveau)

De verbodsgrond in artikel 2 lid 1 van het wetsvoorstel is bondig geformuleerd: indien de werkzaamheid van een rechtspersoon in strijd met de openbare orde is, kan een verbod worden opgelegd. Dit cruciale criterium is echter noch uitgewerkt in het wetsvoorstel, noch wordt in de toelichting nader geduid hoe dit criterium concreet ingevuld dient te worden. Dit bevreemdt. Zo is onduidelijk hoe ernstig de schending van de openbare orde moet zijn, hoeveel verstoringen van de openbare orde moeten plaatsvinden voordat ingegrepen kan worden, en of bijvoorbeeld de kans op herhaling van een openbare orde schending mee kan wegen in de bestuurlijke afweging bij het al dan niet opleggen van een verbod. Betekent dit dat een *'first offender'* ook verboden kan worden?

Hierbij komt dat de initiatiefnemers aangeven dat er een verschil bestaat tussen het openbare orde begrip als bedoeld in de Grondwet en artikel 2:20 BW en het openbare orde begrip als bedoeld in artikel 172 Gemeentewet. Hoe verdraagt het standpunt dat de eerstgenoemde openbare orde in het geding kan zijn door handelingen van OMGs zich met het gegeven dat met name burgemeesters aangeven last te hebben van OMGs die ontoelaatbare handelingen verrichten binnen de gemeentegrenzen? Is dan niet veel meer de openbare orde als bedoeld in artikel 172 Gemeentewet in het geding? Verder constateren wij dat in het wetsvoorstel een vergelijking mist met (de uitleg en de invulling van) het openbare orde begrip op Europees niveau en een toelichting of ook aan de voorwaarden en eisen die op Europees niveau worden gesteld, wordt voldaan. Onduidelijk is

namelijk of de schending van de openbare orde die de initiatiefnemers ten grondslag willen leggen aan het bestuurlijk verbod overeenkomt met één van de limitatief opgesomde beperkingsgronden als genoemd in artikel 11 lid 2 EVRM en artikel 22 lid 2 IVBPR om een inbreuk te kunnen maken op het verenigingsrecht. In voornoemde artikellieden wordt bovendien de bescherming van de 'openbare veiligheid' als een mogelijke beperkingsgrond genoemd, en niet de 'openbare orde' als zodanig. Hoe verhouden deze beperkingsgronden zich tot elkaar? Een nadere toelichting van de initiatiefnemers op dit punt is wenselijk. Hierna worden aanvullend nog enkele opmerkingen gemaakt over de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Het beperken van het verenigingsrecht van artikel 11 EVRM kan pas als voldaan is aan drie cumulatieve eisen: de beperkingsmogelijkheid moet voorzien zijn bij wet of in overeenstemming zijn met de wet (i), de beperking moet nodig zijn met het oog op een beschermenswaardig (legitiem) belang (ii), en de beperking moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving (iii). Over de eerste eis is reeds opgemerkt dat wij van mening zijn dat een uitdrukkelijke en voldoende specifiek geformuleerde wettelijke grondslag, ontbreekt. Voor wat betreft de tweede eis kan worden opgemerkt dat het beschermen van openbare orde op zich als een legitiem belang kan worden beschouwd, zij het dat onduidelijk is op welke aspecten van de openbare orde nu wordt gedomd. Echter, wij menen dat aan de derde eis niet wordt voldaan. Het EHRM heeft deze eis in zijn rechtspraak zo uitgelegd dat er een '*pressing social need*' voor de inmenging moet zijn en eveneens een redelijke verhouding ('*proportionality*') moet bestaan tussen de zwaarte van de inmenging en het gewicht van het belang dat met de inmenging wordt gediend. Hierbij komt het veelal neer op de vraag of een inmenging noodzakelijk is. Ook op dit punt mist het wetsvoorstel tekst en uitleg; een weging van deze eisen bij een inbreuk op het verenigingsrecht zien wij niet terugkomen. Dit klemmt omdat het nogal belangrijk is om vooraf te beoordelen of het inperken van de verenigingsvrijheid door het opleggen van een bestuurlijk verbod de toets der kritiek van het EHRM kan doorstaan, temeer nu het wetsvoorstel uitsluitend lijkt te zijn gericht op OMGs terwijl het wetsvoorstel niettemin in een vorm is gegoten dat het in theorie kan zien op alle rechtspersonen.

Toerekening

De initiatiefnemers vinden de huidige uitleg van het toerekeningscriterium bij het toepassen van artikel 2:20 BW bij het toerekenen van gedragingen van leden en zusterorganisaties aan de betreffende rechtspersoon, te streng. Om die reden zou het toerekeningscriterium soepeler ingevuld moeten kunnen worden. Dit komt ook terug in artikel 2 lid 2 van het wetsvoorstel. Gedragingen van leden van de betreffende rechtspersoon dienen aan drie cumulatieve voorwaarden te voldoen voordat deze toegerekend kunnen worden aan de betreffende rechtspersoon, met als gevolg dat deze rechtspersoon kan worden verboden op grond van lid 1. Deze drie voorwaarden zijn dat de gedragingen moeten samenhangen met de werkzaamheid of het doel van de rechtspersoon (i), dat deze gedragingen hebben plaatsgevonden in georganiseerd verband (ii), en dat die gedragingen door

de betreffende rechtspersoon worden geduld (iii). Wij vinden de redenering die aan het soepeler invullen van het toerekeningscriterium ten grondslag ligt, een moeizame. Het werpt in ieder geval de vraag op welk karakter de maatregel nu heeft, mede gelet op waarborgen die in acht moeten worden genomen naar gelang het type maatregel dat is beoogd. Is het bestuurlijk verbod nu een bestuurlijke herstelmaatregel, waarbij verwijtbaarheid geen rol speelt, of niet? Veel meer lijkt namelijk aan de orde dat verwijtbaarheid een (belangrijke) rol speelt nu ook een zeer ruime zorgplicht voor en toerekening aan de betreffende rechtspersoon wordt geïntroduceerd. Verdraagt deze insteek zich wel met het zijn van een herstelmaatregel? Of is eerder aan de orde dat het herstelkarakter van het bestuurlijk verbod kan verkleuren en een bestraffende sanctie kan worden vanwege de verwijtbaarheidsmaatstaf en het feit dat het verbod permanent is? Op dit punt lijkt geen duidelijke keuze, met dragende motivering, door de initiatiefnemers te zijn gemaakt die wel noodzakelijk is.

Uitvoerings- en rechtsbeschermingssfeer

Het wetsvoorstel roept bij ons nog enkele vragen op van meer praktische uitvoerings aard waarbij overigens ook aan de rechtsbescherming wordt geraakt. Hoe zal er geacteerd worden indien het gaat om een buitenlandse rechtspersoon die actief is in Nederland? Hoe zal worden omgegaan met organisaties die weliswaar niet formeel verenigd zijn in de vorm van een rechtspersoon, maar die wel activiteiten verrichten die in strijd met de openbare orde kunnen worden geacht? Gedacht kan worden aan de vele informele organisaties en samenwerkingsverbanden. In het bestuursrecht is voor de vraag naar de belanghebbendheid doorslaggevend of er sprake is van herkenbaarheid in het rechtsverkeer. Indien het herkenbaarheidsvereiste wordt toegepast, kunnen meer organisaties dan alleen rechtspersonen onder de reikwijdte van het wetsvoorstel worden gebracht. Is dit nu beoogd, of niet? Een concreet voorbeeld is de zogenaamde Occupy beweging; kan ook een dergelijke beweging onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen en zo ja, wie is dan belanghebbende als een bestuurlijk verbod wordt opgelegd? En het meest praktische vraagpunt: wie kan bezwaar en (hoger) beroep aantekenen tegen een bestuurlijk verbod nu het verbod onmiddellijke werking heeft?

Conclusie

Naar onze opvatting, kan het wetsvoorstel in de huidige vorm niet tot wet verheven worden. De wat ons betreft meest prangende punten hebben wij geadresseerd in deze reactie: de reikwijdte van het wetsvoorstel, de bescherming en de mogelijke beperkingen van grondrechten (mede op Europees niveau), de uitleg en de invulling van het openbare orde-begrip (mede op Europees niveau), de proportionaliteit en de subsidiariteit van het opleggen van een bestuurlijk verbod en de toerekening van handelingen van leden en zusterorganisaties aan de rechtspersoon bezien vanuit de vraag welk karakter de maatregel nu heeft: is herstel beoogd of is de maatregel bestraffend? Tot slot hebben wij enkele vragen opgeworpen die meer in de uitvoerings- en rechtsbeschermingssfeer van het wetsvoorstel liggen. Wij zijn van mening dat het wetsvoorstel grondig moet worden (her)beoordeeld op deze punten.

Met vriendelijke groet,
van Ardenne & Crinç le Roy Advocaten N.V.

Remko Wijling en Kaoutar Azghay,
Advocaten

