

Vergaderjaar 2019–2020

35 079

Voorstel van wet van de leden Kuiken, Van Toorenborg, Van Wijngaarden, Van der Graaf en Van der Staaij houdende regels over het bestuursrechtelijk verbieden van organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden (Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties)

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2020

Op 16 januari vond de eerste termijn plaats van de Tweede Kamer van de mondelinge behandeling van het voorstel van wet van de leden Kuiken, Van Toorenborg, Van Wijngaarden, Van der Graaf en Van der Staaij houdende regels over het bestuursrechtelijk verbieden van organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden (Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties) (Handelingen II 2019/20, nr. 42, item 5).¹ Daarbij heeft uw Kamer mij verzocht om bij brief te reageren op het idee om het woord «onherroepelijk» te schrappen uit de strafbepaling die ziet op de voortzetting van een verboden organisatie (artikel 140 lid 2 Sr). Ook vroeg uw Kamer te reageren op de suggesties die zijn gedaan ter versnelling van de huidige procedure tot verbodenverklaring van een rechtspersoon (artikel 2:20 BW).

Met deze brief kom ik tegemoet aan het verzoek om een reactie op deze suggesties. Daarbij neem ik eveneens in ogenschouw dat op 18 december 2019 het wetsvoorstel verruiming mogelijkheden tot verbieden van rechtspersonen bij uw Kamer is ingediend, waarmee wordt voorgesteld artikel 2:20 BW (hierna: voorstel 2:20 BW) aan te passen.² Ik zal hierbij eerst ingaan op de mogelijkheid van het schrappen van het woord «onherroepelijk» en vervolgens op de suggesties voor versnelling van de procedure.

Schrappen notie «onherroepelijk» in artikel 140 lid 2 Sr

Thans is de voortzetting van de werkzaamheden van een verboden verklaarde rechtspersoon strafbaar vanaf het moment dat de verbodenverklaring onherroepelijk is. Het gevolg hiervan is dat een strafrechtelijke reactie op de voortzetting van de werkzaamheden pas geruime tijd na een eerste verbodenverklaring aan de orde kan zijn. In dat licht is begrijpelijk dat wordt gepleit voor maatregelen om al eerder strafrechtelijk op te

¹ Kamerstuk 35 079.

² Kamerstuk 35 366.

kunnen treden, ook indien gebruik wordt gemaakt van de verbodenverklaring op grond van artikel 2:20 BW. Een van de voorstellen om dit mogelijk te maken is het schrappen van het woord onherroepelijk in artikel 140 lid 2 Sr. Op deze mogelijkheid is kritiek gekomen van de Afdeling Advisering van de Raad van State. Die kritiek hield kort gezegd in dat als een verbodenverklaring niet definitief is, deze in hoger beroep nog kan worden vernietigd. Het valt naar het oordeel van de Afdeling niet met elkaar te rijmen dat een persoon strafrechtelijk aansprakelijk wordt gehouden, terwijl de verbodenverklaring die hiertoe aanleiding gaf, in rechte nog kan sneuvelen.

Er zijn evenwel ook andere maatregelen denkbaar om strafrechtelijk optreden eerder mogelijk te maken. Het voorstel 2:20 BW geeft de rechter de mogelijkheid om bij de verbodenverklaring te bevelen dat de organisaties of betrokken personen bepaalde maatregelen nemen of gedragingen nalaten, uiterlijk totdat over het verbod onherroepelijk is beslist («ordemaatregelen»). Het niet naleven daarvan is strafbaar op grond van een nieuw in te voegen lid in artikel 184a Sr (Gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of boete van de derde categorie). Bijkomend voordeel van de bevelsbevoegdheid is dat deze specifiek kan zijn dan het algemene, in art. 140 lid 2 Sr opgenomen verbod om deel te nemen aan de voortzetting van de werkzaamheid van een verboden rechtspersoon. De civiele rechter kan in zijn bevel concrete maatregelen of gedragingen noemen die de betrokkenen moeten nemen of nalaten. Strafrechtelijk optreden wordt daarmee vereenvoudigd ten opzichte van het huidige artikel 140 Sr, terwijl maatwerk kan worden geboden en in het belang van de openbare orde sneller maatregelen kunnen worden getroffen. Over de voorgestelde bevelsbevoegdheid zijn geen opmerkingen gemaakt door de Afdeling Advisering van de Raad van State.

Gelet hierop gaat mijn voorkeur ernaar uit om artikel 2:20 BW effectiever te maken door de introductie van een rechterlijke bevelsbevoegdheid, boven het schrappen van de eis dat een verboden verklaring onherroepelijk moet zijn uit artikel 140 lid 2 Sr.

Bekorting termijnen procedure 2:20 BW

Uw Kamer heeft gevraagd naar de mogelijkheid om een maximale termijn te koppelen aan het begin van de behandeling van een verzoek op grond van art. 2:20 BW, bijvoorbeeld binnen vier weken na indiening ervan. Daarbij zou dan tevens een kortere termijn moeten gelden voor het instellen van hoger beroep. Inmiddels is tevens een amendement in die zin ingediend.³

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel tot aanpassing van art. 2:20 BW is een bekorting van de termijnen zoals geopperd door leden van uw Kamer overwogen. Dit mede naar aanleiding van de reactie van de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie in de consultatie van het initiatiefwetsvoorstel over het bestuursrechtelijk verbieden van organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden (Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties), waarin vergelijkbare suggesties zijn gedaan.

In het onderhavige voorstel is hiervan afgezien om de volgende redenen. In het procesrecht geldt een aantal uitgangspunten gericht op de bescherming van de «equality of arms» en het recht van hoor en wederhoor. De termijnen voor behandeling hangen daarmee samen. De aanvang van de mondelinge behandeling kan in theorie wel worden bepaald op vier weken na indiening verzoekschrift, maar in veel gevallen zal deze termijn, gelet op het ingrijpende rechtsgevolg van het verzoek, onvoldoende zijn voor de betrokken rechtspersoon en eventuele andere

³ Kamerstuk 35 079, nr. 12, Amendement van de Leden Groothuizen, Buitenweg en Van Nispen.

belanghebbenden om inhoud te geven aan hun recht tot verdediging. In zo'n geval zal de rechter naar verwachting veelal tijdens de verplichte mondelinge behandeling na vier weken, tot de conclusie moeten komen dat de rechtspersoon (of andere belanghebbenden) onvoldoende tijd hebben gehad voor het voorbereiden van de zitting en/of hun verweerschrift. Dat laatste effect wordt nog versterkt door het feit dat het verweerschrift in beginsel 10 dagen voor de zitting moet zijn ingediend. De termijn van vier weken voor de zitting zal naar verwachting in veel gevallen uitmonden in het verlenen van uitstel van die behandeling ter verdere voorbereiding van het verweer. In dat licht verwacht ik dat het stellen van een vaste korte termijn voor de aanvang van de mondelinge behandeling slechts in beperkte mate zal leiden tot de gewenste versnelling.

Een bekorting van de termijn van behandeling en ook een kortere termijn voor het instellen van hoger beroep raakt eveneens het belang van partijen bij een zorgvuldige voorbereiding van het verweer of beroep. De voorziene aanpassing van art. 2:20 BW leidt ertoe dat de betrokken rechtspersoon eerder en meer bewijs zal moeten leveren dan voorheen. Immers, indien het Openbaar Ministerie er in slaagt om te bewijzen dat sprake is van bepaalde werkzaamheden, is het aan de betrokken rechtspersoon te bewijzen dat een verbodenverklaring in de gegeven omstandigheden disproportioneel is (art. 2:20 lid 2 en lid 3 BW nieuw). En wil het Openbaar Ministerie of de rechtspersoon in hoger beroep, dan zullen alle grieven direct bij het instellen van het hoger beroep moeten worden aangevoerd. Het betreft in dit geval immers een verzoekschriftprocedure (art. 359 jo. 278, lid 1, Rv.).

Ten slotte moet in overweging worden genomen dat een verplichte termijn voor de aanvang van de mondelinge behandeling een verzwaring van de werklast oplevert voor zowel de rechtspraak als het Openbaar Ministerie, ook als dit niet direct leidt tot een inhoudelijke behandeling. Gelet op deze overwegingen is afgezien van een bekorting van de termijnen voor de procedure op grond van art. 2:20 BW, terwijl sneller ingrijpen op grond van de bevelsbevoegdheid van de rechter wel mogelijk wordt gemaakt.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker