

Vergaderjaar 1984–1985

17 476

## Wijziging van enige bepalingen over verboden rechtspersonen

Nr. 5

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 november 1984

#### Inleiding

1. In velerlei toonaard weerklonk uit de Kamer beduchtheid voor aantasting van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging als gevolg van het voorstel van wet. Op vrijheden als deze is de democratische rechtsstaat gegrondvest. Bewaking daarvan vereist een uiterste zorg, zowel van de Staten-Generaal als van de regering. De zorg, door de Kamer geuit, is een verheugend bewijs hoe hoog de Kamer de grondrechten houdt. Daarop legt ook de regering zich toe. Daarover mag geen twijfel bestaan.

2. De bezorgdheid in de Kamer kwam vooral tot uiting in twijfel aan de formulering van de verbodsgronden. Gevreesd werd dat deze te rekkelijk zouden blijken en bij een ruime uitleg veel meer zouden blijken te omvatten dan ooit was bedoeld. Deze aarzeling betreft niet in de eerste plaats het wetsvoorstel. In het voorstel werd immers geen wijziging in de verbodsgronden voorgesteld. Dat de regering dit niet voorstelde, mag geen verwondering wekken. Aangezien het wetsvoorstel gericht was op het verhelpen van enkele geconstateerde leemten, zou een voorstel tot wijziging van de verbodsgronden kunnen worden uitgelegd als een verruiming daarvan en daartoe zag en ziet de regering geen enkele reden. Te minder bestaat daartoe reden, nu de rechter aan de bevoegdheid tot inbreuk op het recht van vereniging en daarmee aan de verbodsgronden een beperkte uitleg pleegt te geven en de woordkeus van de verbodsgronden bij de invoering van boek 2 in 1976 in de Staten-Generaal op generlei aarzeling was gestuit. Voor een goed begrip van de betekenis van het wetsvoorstel is duidelijkheid omtrent de plaats van artikel 15 in het wettelijke geheel en daarmee over de inhoud van het daarin gestelde verbod een eerste vereiste. Daartoe uitgenodigd ga ik daarom gaarne daarop dieper in.

3. De Grondwet beperkt sinds 1848 de bevoegdheid van de wetgever om het recht van vereniging aan banden te leggen. De wetgever kan slechts beperkingen aanbrengen in het belang van de openbare orde (artikel 8, voordien 9). Niet alleen de vage grenzen van het begrip openbare orde laten veel ruimte aan de wetgever, deze ruimte is er ook doordat de Grondwet al hetgeen *in het belang van* de openbare orde is, tot voldoende rechtvaardiging voor beperkingen bestempelt. De speelruimte van de wetgever wordt niet verder ingesnoerd door het verdrag van Rome van 1950 over de rechten van de mens, waarvan artikel 11, lid 2, de wetgever

bepkeringen toestaat die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Daarenboven mogen wettige beperkingen worden aangebracht voor leden van de gewapende macht, de politie of het ambtelijke apparaat van de staat.

4. De wetgever is minder ver gegaan in de Wet van 22 april 1855 tot regeling en beperking der uitoefening van het recht van vereniging en vergadering. Tot 1971 vielen onder het verbod slechts die verenigingen (met inbegrip van alle rechtspersonen, vennootschappen en andere organisaties) die strijdig met de openbare orde werden geacht, omdat hun doel of feitelijke werkzaamheid was gericht op 1° ongehoorzaamheid aan of overtreding van de wet of van een wettelijke verordening, 2° aanranding of bederf der goede zeden, 3° stoornis in de uitoefening der regten, van wie het ook zij. Als vierde kwam daar in 1971 bij: het bedrijven, in stand houden of bevorderen van discriminatie (in de betekenis van het Wetboek van Strafrecht) wegens ras.

5. In 1976 werden de verbodsgronden overgebracht naar boek 2 BW en verder beperkt. Volgens de toelichting in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer in 1953, te vinden in Van Zeben, Parlementaire geschiedenis van het Nieuwe Burgerlijk Wetboek, boek 2, blz. 173, moest alleen «strijd met de openbare orde of de goede zeden» verbodgrond zijn. «Voor zover immers overtreding van de wet of stoornis in de uitoefening van rechten van derden niet tevens een inbreuk op de openbare orde of de goede zeden met zich brengt, is het niet gewenst dat op die grond reeds tot een verboden karakter van een vereniging (in ruime zin) kan worden besloten». Bij de Invoeringswet zijn organisaties zonder rechtspersoonlijkheid van de bepaling uitgesloten, omdat ontbinding van een informeel optredend gezelschap zonder juridische binding niet goed denkbaar werd geacht en voor maatschappen en dergelijke vennootschappen vooralsnog niet nodig. In 1976 is de wetgever er bij de mondelinge behandeling van artikel 2.1.10 in de Tweede Kamer<sup>1</sup> kennelijk van uitgegaan dat het bedrijven, in stand houden of bevorderen van rassendiscriminatie in strijd is met de openbare orde of de goede zeden. De rechter heeft daarover in het geding tegen de Nederlandse Volksunie geen twijfel laten bestaan. Ook voor mij staat dit als een paal boven water.

6. Hoe weinig ook over de betekenis van de wettelijke verbodgrond is uitgeweid in de wetsgeschiedenis, er wordt voor de uitleg daarvan een belangrijk handvat geboden: de verbodgrond is beperkter dan strijd met de wet<sup>2</sup> en beperkter dan aantasting van andermans rechten. Voor de rechter, die toch al weinig geneigd blijkt aan inbreuken op grondrechten een ruime uitleg te geven, een prikkel te meer om het begrip openbare orde en goede zeden in een beperkte betekenis op te vatten. Het lijkt mij in dit licht uitgesloten dat de rechter dit zal uitleggen als «vanuit een maatschappelijk oogpunt ongewenst». Dat zou immers juist ruimer zijn dan «in strijd met de wet». Er is niets dat voedsel geeft aan vrees voor zulk een misbruik of willekeur, die, naar de leden van de fractie van D'66 meenden, niet uitgesloten leek.

7. Ook aan het stelsel der wet is een argument te ontleen dat hiertegen pleit. Omdat de beperking van de vrijheid van vereniging geregeld is in het Burgerlijk Wetboek, doet men er goed aan om voor de uitleg van deze woorden te rade te gaan bij de betekenis die dit begrip in dat wetboek heeft als grond voor beperking van burgerlijke rechten. Uit de rechtspraak op artikel 1373, dat aan de contractsvrijheid de grens stelt dat de overeenkomst niet in strijd mag zijn met de wet, de openbare orde of de goede zeden, blijkt dat de rechter heel weinig bereidheid toont om een overeenkomst tot strijdig met de openbare orde of de goede zeden te verklaren. In iets mindere mate geldt hetzelfde bij de toepassing van buitenlands recht, waarbij de rechter, wegens strijd met de openbare orde, bepalingen buiten toepassing mag laten die niet alleen afwijken van Nederlands recht, maar waarvan de toepassing in Nederland als onrecht zou worden ervaren.

<sup>1</sup> Zie Van Zeben, Parlementaire geschiedenis van het Nieuwe Burgerlijk Wetboek, Invoeringswet boek 2, blzz. 176-177.

<sup>2</sup> Aldus ook artikel 7.15.3 nieuw BW (wetsontwerp 17 779).

8. Hiermee wordt in mijn ogen de kern geraakt van wat met de verbodsgrond wordt beoogd. Slechts handelingen die inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel, kunnen het verbod van een vereniging of andere rechtspersoon rechtvaardigen: ongerechtvaardigde aantasting van de vrijheid van anderen of van de menselijke waardigheid. Gebruik van geweld of bedreiging daarmee tegen het openbare gezag of tegen degenen met wier opvattingen men het, al dan niet op goede gronden, oneens is, valt eronder, evenals rassendiscriminatie en andere verboden discriminatie. Evenzo het heulen met een mogendheid waarvan valt te verwachten dat zij een geboden kans om ons volk te onderdrukken zou grijpen, het weerstreven van onherroepelijke rechterlijke uitspraken of onrechtmatige benadeling van anderen als middel om het bestaan van de rechtspersoon te rekken. Het stelselmatig niet afdragen van premies en frauderen valt daaronder. Ten slotte behoren als strijdig met de openbare orde en de goede zeden te worden aangemerkt uitlatingen zoals het aanzetten tot haat en uitingen die verboden discriminatie inhouden of een mensonterend streven zoals het in de literatuur<sup>3</sup> gegeven voorbeeld van een pleidooi om het doden van bepaalde volksgroepen straffeloos te maken. Al deze voorbeelden hebben gemeen dat zij een aantasting inhouden van de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel die, indien op grote schaal toegepast, ontwrichtend zou blijken voor de samenleving.

9. Vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging zijn pijlers der democratie. Gebruik daarvan zal dan ook niet licht als werkzaamheid in strijd met de openbare orde kunnen worden bestempeld. Ik zie niet goed welke andersoortige voorbeelden van handelingen in strijd met de openbare orde zouden zijn te geven dan de voorbeelden in alinea 8. Deze geven geen voet aan de gedachte dat leden van politieke groeperingen uit vrees voor verbodenverklaring worden of zullen worden geremd in de vrijmoedigheid waarmee zij willen pleiten voor verandering van Grondwet, wet of beleid of voor het opzeggen van verdragen. Het uiten van politieke wensen wordt gewaarborgd door de vrijheid van meningsuiting, een grondrecht dat ook in zware tijden hoog gehouden moet worden. Over dergelijke pleidooien moet de kiezer oordelen, niet de rechter. Al is de ruimte voor politieke stromingen niet geheel onbegrensd, zij behoort in mijn ogen zo ruim mogelijk te worden bemeaten. Verschraling van de politieke strijd in Nederland uit vrees voor verbodenverklaring is dan ook een spookbeeld dat noch naar huidig recht noch onder de gelding van het wetsvoorstel wordt opgeroepen.

10. Toegegeven kan worden dat de in alinea 8 genoemde voorbeelden evenzeer in strijd zijn met de goede zeden, in de betekenis dat immoreel wordt gehandeld, als in strijd met de openbare orde. Er behoeft daarom geen bezwaar tegen te bestaan om alleen strijd met de openbare orde nog als verbodsgrond te handhaven. Tot een nog verdere beperking van de reeds zeer beperkte verbodsgrond zal dat niet leiden. Weliswaar pleit veel voor de stelregel dat de wetgever geen andere bewoordingen moet kiezen, als hij het wezen der zaak niet veranderen wil, maar nu ook de Grondwet de zelfde woordkeus bezigt voor in wezen het zelfde begrip, kan deze stelregel niet de doorslag geven. Bovendien kleeft aan het begrip «strijd met de goede zeden» het bezwaar dat het mogelijk niet, zoals hier bedoeld, zou worden uitgelegd als immoreel, maar als onfatsoenlijk in ruimere zin. De voorgeschiedenis van de bepaling, die niet alleen lijkt terug te gaan op stoornis in de uitoefening van andermans rechten, maar ook op aanranding en bederf der zeden, zou aan de onbedoelde uitleg voedsel kunnen geven. In het licht hiervan komt het verantwoord voor de woorden «of goede zeden» te schrappen, met als enig oogmerk aansluiting bij de bewoordingen der Grondwet en verduidelijking van de verbodsgrond, niet een wijziging.

11. Andere geopperde mogelijkheden om de verbodsgrond anders te formuleren lokken meer bezwaren uit dan dat zij voordelen bieden. Strijd met de wet zou een verruiming betekenen waartoe ik de noodzaak niet zie.

<sup>3</sup> Zie G. van den Bergh, intreedere Amsterdam (GU) 28 september 1936, blz. 10.

De gekozen verbodsgrond biedt de rechter en de burger houvast zonder in een opsomming te vervallen. Door opsomming zou de aandacht te veel op politieke partijen worden gericht, terwijl de bepaling daarvoor niet in de eerste plaats is bedoeld. Een opsomming vertoont bovendien licht onbedoelde leemten, want zij is onvermijdelijk toegespitst op de bijzondere omstandigheden die heersen ten tijde van het ontstaan van de wetsbepaling. Daarom is zij ook minder bestand tegen de tand des tijds dan een rechtsbeginsel waarvan mag worden verwacht dat de rechter het zal toepassen in het licht van de rechtsovertuiging ten tijde van zijn oordeel. De rechtsovertuiging staat niet stil. Stolling van de nu heersende mening in een opsomming leidt op den duur tot verstarring. Naarmate een of meer delen van de opsomming als verouderd worden gevoeld, zal immers sterker het argument opgaan dat wat niet precies onder een der omschrijvingen past, buiten de strekking der bepaling valt. Nu bij nota van wijziging wordt uitgesloten dat een strafvervolgning wordt ingesteld tegen iemand die nog niet kon weten of de rechter een bepaalde werkzaamheid als in strijd met de openbare orde zou brandmerken, behoeft aan de verbodsgrond niet meer de eis te worden gesteld van een scherpte in afbakening waaraan strafbepalingen moeten voldoen.

12. Een andere vraag uit de Kamer die het wetsvoorstel in zijn kern raakt, is die naar de noodzaak voor de voorstellen. Is alle tegen de geldende wet gerichte kritiek wel juist? Het is daarom goed de aanleiding tot het voorstel nog eens uiteen te zetten. Het openbaar ministerie heeft in 1977 op grond van artikel 16 een vordering tot ontbinding van de Nederlandse Volksunie ingediend bij de rechtbank te Amsterdam. In haar rechtsoverwegingen gaf de rechtbank aan dat de rechtspersoon zich te buiten ging aan uitingen van rassendiscriminatie en deswege een verboden karakter had. De rechtbank voegde daaraan toe dat deze overweging in haar uitspraak rechtens bindend zou zijn voor bij voorbeeld de toepassing van de Kieswet. Tot ontbinding ging de rechtbank niet over, omdat er geen vermogen te vereffenen zou zijn. Zo bleef de rechtspersoon bestaan. Wegens de vaststelling van het verboden karakter en de uitlating van de rechtbank over de rechtens bindende kracht daarvan, was het openbaar ministerie begrijpelijk-kerwijs tevreden gesteld. Slechts de rechtspersoon ging in beroep maar werd daarin door het gerechtshof niet ontvankelijk verklaard, omdat de rechtbank de ontbinding niet had uitgesproken en de uitlatingen van de rechtbank over het verboden karakter slechts voor rekening van de rechtbank kwamen. Ook de Hoge Raad stelde de rechtspersoon in het ongelijk, maar sprak nog duidelijker uit dat de uitlatingen van de rechtbank over het verboden karakter geen rechtens bindende kracht hadden, nu de rechtbank de rechtspersoon niet op grond daarvan had ontbonden. Dat het openbaar ministerie niet gepoogd heeft de Stichting tot Steun aan en Toezicht op de Nederlandse Volksunie te laten ontbinden, is evenzeer begrijpelijk. Van die stichting was geen eigen ongeoorloofde werkzaamheid bekend. Zou de Nederlandse Volksunie zijn ontbonden, dan zou de stichting haar doel niet verder hebben kunnen nastreven, zodat zij had moeten kiezen tussen statutenwijziging en ontbinding, dit laatste zo nodig uitgelokt door het openbaar ministerie op grond van artikel 301, lid 1, onder c, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Doordat de Nederlandse Volksunie niet was ontbonden, was deze mogelijkheid het openbaar ministerie uit handen geslagen. Er bleef toen niets anders over dan te wachten met een nieuwe vordering tot ontbinding van de Nederlandse Volksunie en eventueel van de steunstichting totdat nieuwe werkzaamheid in strijd met de openbare orde of de goede zeden een nieuwe vordering zou rechtvaardigen.

13. Bij de vraag of deze gang van zaken aanleiding moest vormen voor een wettelijke ingreep, speelden verschillende overwegingen een rol. Dat de betrokken rechtspersoon een politieke partij was, waartegen de bepalingen niet in de eerste plaats zijn gericht, nodigde uit tot terughoudendheid. Eveneens de omstandigheid dat dit het enige geval was waarin een poging tot ontbinding op oneigenlijke gronden was gestrand, voor zover bekend, en dat het niet onredelijk zou zijn te verwachten dat de rechter, ziende dat

de uitkomst ten slotte anders uitviel dan bedoeld, de volgende keer een andere keuze zou doen. Daar stond evenwel tegenover dat was gebleken dat de wet niet meer in alle volledigheid voldeed aan het vereiste van artikel 4, onder b, van het Internationale Verdrag tot uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. Die bepaling verplicht de partijen onder andere organisaties die rassendiscriminatie in de hand werken en daartoe aanzetten, onwettig te verklaren en te verbieden en deelneming daaraan strafbaar te stellen. De bij het verdrag ingestelde Commissie voor de uitbanning van rassendiscriminatie heeft daarop gewezen. Dat bracht haar taak mee en al zijn aan de commissie geen toezeggingen gedaan, uiteraard is haar later meegedeeld dat dit wetsontwerp werd voorbereid en nu aanhangig is.

14. Naast de aandrang uit de maatschappij om tot indiening over te gaan speelden nog enkele andere overwegingen een rol. Ten eerste was er een toenemende behoefte aan de regeling gebleken ter bestrijding van frauderende rechtspersonen. Als die nog activa hebben, is faillietverklaring uitgesloten, en als zij wel failliet kunnen worden verklaard, beëindigt dat veelal hun bestaan niet, omdat in geval van gebrek aan baten het faillissement niet hoeft te worden afgewikkeld. Dit maakte het bijzonder ongewenst te berusten in een situatie waarin de kans groot is dat een rechtspersoon met verboden werkzaamheid niet wordt ontbonden op grond van de ene of andere omstandigheid van het geval. Ten tweede was de aan de wetsgeschiedenis ontsproten onzekerheid niet weggenomen of een verklaring voor recht dat een rechtspersoon een verboden karakter heeft, kan worden gevorderd. Ten derde bleek dat in artikel 140 Sr. het begrip «vereniging», daar gebruikt in de ruimste zin, in 1976 bij de invoering van boek 2 BW was vervangen door «rechtspersoon», omdat alle verenigingen toen rechtspersoonlijkheid kregen. Daarbij is toen evenwel over het hoofd gezien dat hoe ruim het Nederlandse recht ook rechtspersoonlijkheid toekent, niet alle Nederlandse misdadigersbenden aan de vereisten voldoen om als vereniging te worden aangemerkt, en zeker de buitenlandse niet, voor wie het Nederlandse rechtspersonenrecht niet geldt. In artikel 140, lid 2, was bovendien de onduidelijkheid geslopen dat na de ontbinding er geen rechtspersoon meer is om aan deel te nemen, want de rechtspersoon bestaat daarna nog slechts voor zover dat voor de vereffening nodig is, zodat de gelding van het artikel na de ontbinding twijfelachtig was geworden.

15. Toen, door de aandacht die op de regeling viel, deze gebreken waren opgemerkt, leek het onverantwoord deze te laten bestaan. Deze gebreken zijn te verhelpen zonder de verbodsgroonden uit te breiden. De regeling wordt met behoud van de reikwijdte, en vooral van de beperkingen daarvan, die de wetgever steeds voor ogen hebben gestaan, slechts van haar onbedoeld ingeslopen gebreken verlost. Tegen deze strekking blijken nauwelijks bezwaren te bestaan; tegen enkele der voorgestelde oplossingen wel. Aan het bezwaar dat in mijn ogen het zwaarst weegt, kom ik tegemoet door vervolging wegens deelneming aan de werkzaamheid van een verboden verklaarde rechtspersoon te beperken tot deelneming na de verbodenverklaring. De omschrijving van een strafbepaling behoort immers weinig speelruimte voor uitleg te laten. Aldus gewijzigd neem ik het voorstel voor mijn rekening. Al is de regeling slechts toepasselijk in het uiterste geval, zij behoeft daarom nog niet nodeloos ondoelmatig te zijn.

#### **Vragen uit de P.v.d.A.-fractie**

16. De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden met reden de vraag voorop of alle tegen de geldende wet gerichte kritiek terecht is. Op het geding dat aanleiding gaf tot dit wetsontwerp, is in de alinea's 12 en 13 ingegaan. Daaruit blijkt dat de Hoge Raad heeft vastgesteld dat de rechts-overwegingen waarin de rechtbank de Nederlandse Volksunie als verboden aanmerkte, op zich zelf geen rechtsgevolgen hebben voor de Kieswet. In de voorgaande twee alinea's heb ik uiteengezet dat ik de stelling van deze

leden dat de rechtsmiddelen van de artikelen 15 en 16 thans voldoende zijn, niet deel. Dat neemt niet weg dat ook naar mijn stellige overtuiging uiterste terughoudendheid geboden is in optreden tegen politieke partijen, waarbij niet alleen de vrijheid van vereniging, maar ook de vrijheid van meningsuiting en de staatkundige rechten op het spel staan. De uiteenzetting in de alinea's 6-9 getuige van de zeer beperkte uitleg die ik, in de lijn van de wetgever, aan de verbodsgrond geef. Daarvan behoeft generlei dreiging uit te gaan die de openbare standpuntbepaling en discussie van politieke partijen zou kunnen belemmeren.

17. Deze leden wijzen op Elzinga's redenering dat burgers en maatschappelijke groeperingen, door voor zich zelf vast te stellen dat een rechtspersoon verboden is, aan het bestaande artikel 15 en het voorgestelde artikel 15, lid 1, een rechtsgrond kunnen ontleen om aan die rechtspersoon faciliteiten zoals zaalruimte te onthouden. Uitgangspunt bij de beoordeling van deze redenering moet zijn dat het iedere burger die vergaderruimte heeft, vrij staat die te verhuren aan wie hij wil. De in de Grondwet verankerde vrijheid van vergadering brengt voor de burger geen verplichting mee om zaalruimte te verhuren. Uiteraard mag hij daarbij niet strafbaar discrimineren, maar dat voorschrift geldt niet voor houders van zaalruimte alleen. Het betoog van Elzinga gaat evenwel van de gedachte uit dat voor een weigering om zaalruimte te verhuren een bijzondere reden nodig zou zijn, zoals de *wetsbepaling dat een rechtspersoon met werkzaamheid in strijd met de openbare orde verboden is*. Hij stelt voor artikel 15, lid 1, te schrappen en weigering van faciliteiten pas geoorloofd te achten nadat de rechter de rechtspersoon verboden heeft verklaard. Bij nota van wijziging wordt artikel 15, lid 1, geschrapt. Dat brengt echter niet mee dat de bevoegdheden van de burger veranderen. Burgers blijven vrij om al dan niet faciliteiten te verschaffen. Er zijn ook gevallen denkbaar waarin zij een hun op grond van een onjuiste voorstelling van zaken ontlokte toezegging mogen intrekken. Geschillen over de vraag of zo'n geval zich voordoet, kan de geweigerde huurder voorleggen aan de rechter, evenals geschillen over de vraag of de weigering voortkomt uit discriminatie.

18. Juist is de stelling dat een staat het recht heeft zich te beschermen tegen politieke partijen die in hun werkzaamheid de democratische waarden van de maatschappij ondergraven of personen discrimineren; indien de rechter deze werkzaamheid ernstig genoeg oordeelt voor een verbodenverklaring, behoort aan zo'n partij het recht op naamsregistratie te worden onthouden. Aangenomen moet worden dat in dat geval naamsregistratie kan worden geweigerd met een beroep op de weigeringsgrond «indien daartoe redenen, verband houdende met de openbare orde of de goede zeden aanwezig zijn», zoals neergelegd in de artikelen G1, lid 3, G2, lid 3, en G3, lid 3, van de Kieswet. Zolang de rechter, zoals bij de Nederlandse Volksunie, wel uitgaat van het verboden karakter van een partij maar daaraan geen rechtsgevolg verbindt, is de Kiesraad niet aan deze mening van de rechter gebonden. Dit is de reden om voor te stellen de rechter in dat geval te verplichten zijn vaststelling van verboden werkzaamheid te laten uitmonden in een verbodenverklaring en ontbinding. Overigens zullen in het kader van de herziening van de Kieswet, waarover de Kiesraad naar verwachting eind 1984 advies zal uitbrengen, de bepalingen betreffende de registratie van politieke groeperingen worden gezien. Het voorstel van deze leden om de registratie te koppelen aan rechtspersoonlijkheid van de te registreren partij, zou in het geval van de Nederlandse Volksunie, die haar rechtspersoonlijkheid heeft behouden, hebben geleid tot registratie.

19. Er is geen reden voor beperking van het recht van de kiezers om kandidaten te stellen, zelfs al zouden zij lid zijn geweest van een rechtspersoon die door de rechter verboden is verklaard en ontbonden. Ook beperking in hun recht om kandidaat gesteld te worden, komt niet in aanmerking, omdat zulk een beperking zou neerkomen op uitsluiting van het passieve kiesrecht op een andere grond dan artikel 56 van de Grondwet met verwijzing naar artikel 54 veroorlooft. Aan de kiezers moet worden overgelaten te letten op de politieke richting van kandidaten. Wijziging van de Kieswet wordt op dit punt dan ook niet overwogen.

20. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is zijn advies over het wetsontwerp niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State, betreffende het zogeheten blanco-advies. Het is aan een onachtzaamheid te wijten dat verzuimd is dit te vermelden.

21. Op blz. 3 en op blz. 4 stelden deze leden vragen over het begrip «deelneming» in artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht. De term «deelneming» komt al sedert de vaststelling van dat Wetboek in 1881 in artikel 140 voor. Ik beoog in de betekenis van die term thans geen verandering te brengen. Het lijdt geen twijfel dat het begrip deelnemen in artikel 140 niet moet worden verstaan in de zin van «deelneming» als bedoeld in het opschrift van titel V van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht. Immers, daar gaat het om vormen van betrokkenheid bij een strafbaar feit dat een ander pleegt of zou plegen, terwijl in artikel 140 de deelnemer aan een organisatie zelf het strafbare feit pleegt. Voor de strafbaarheid is echter niet vereist dat men aan het plegen van de strafbare feiten, die de organisatie beoogt, deelneemt. De term veronderstelt wel een zekere actieve bijdrage in de oprichting of het in stand houden, bij voorbeeld als lid, van de organisatie. Het enkel optreden als gastspreker op of bijwonen van een vergadering van de organisatie valt daar nog niet onder. Men zal eerst onder de werking van de strafbepaling vallen, als er schuld is in de zin van verwijtbaarheid van de deelneming aan de organisatie; de deelnemer moet de onrechtmatigheid van zijn gedrag hebben ingezien of hebben behoren in te zien. De verwijtbaarheid is minder groot of kan zelfs geheel komen te ontvallen, als een aanvankelijke deelnemer tijdig tot inkeer komt en zich vrijwillig uit de organisatie terugtrekt dan wel serieuze pogingen onderneemt te voorkomen dat de door de organisatie beoogde misdrijven worden begaan. Overigens is het begrip deelneming in deze betekenis niet aan het Burgerlijk Wetboek ontleend en komen nu ook geen andere daaruit ontleende begrippen meer voor in het eerste lid van artikel 140 Sr.

22. De leden van de P.v.d.A.-fractie zien twee problemen bij de voorgestelde bevoegdheid van de rechter om een dag voor die der uitspraak aan te wijzen waarna het verboden karakter als vaststaand wordt aangenomen: voor werkzaamheid van de rechtspersonen, verricht voor de aangewezen dag, gaan de leden vrijuit, al wisten zij beter, en voor deelneming na die dag kunnen zij worden vervolgd, al hadden ze daarop niet gerekend. Met hen meen ik dat, als de rechtspersoon niet het plegen van misdrijven ten oogmerk heeft, de strafbaarheid niet behoeft aan te vangen voordat de verbodenverklaring onherroepelijk is geworden. Artikel 140, lid 2, wordt bij nota van wijziging aldus herschreven. Deelneming aan de rechtspersoon voordat de uitspraak van de burgerlijke rechter onherroepelijk is geworden, is derhalve niet strafbaar op grond van het tweede lid van artikel 140 Wetboek van Strafrecht. Dat neemt niet weg dat er op grond van het eerste lid van dat artikel reeds strafrechtelijke aansprakelijkheid kan bestaan voor deelneming aan een organisatie, die het plegen van misdrijven tot oogmerk heeft, ook als een dergelijke organisatie later als rechtspersoon verboden wordt verklaard en ontbonden.

23. Deze leden vragen waarom klachten over sekten niet hebben geleid tot het wijzigingsvoorstel doch zulks op grond van de werkzaamheid van één politieke partij wel is geschied. Dit was evenwel niet de grond voor het indienen van het wetsontwerp. Zoals uit de alinea's 12-15 blijkt, heeft de ontdekking van gebreken in de wet ertoe geleid dit wetsontwerp in te dienen. De aard van de rechtspersoon waarvan de ontbinding mislukte, vormde op zich zelf daartoe geen reden. Op de vraag of sekten reden geven tot ongerustheid wordt ingegaan in het proefschrift van R. A. M. Witteveen: Overheid en nieuwe religieuze bewegingen, (1984) 16 635-4. Krachtens artikel 18 van boek 2 BW is artikel 15 niet van toepassing op kerkgenootschappen, hun zelfstandige onderdelen en genootschappen op geestelijke grondslag.

24. De concrete tekstvoorstellen van Van Schilfgaarde in WPNR 5633, waarnaar deze leden verder vragen, zijn overgenomen in het eerste lid van artikel 140 Sr. Voor het tweede lid is evenwel aansluiting gezocht bij de door deze leden gesteunde gedachte van Van Veen om de bepaling te beperken tot het voortzetten van de werkzaamheid van een rechtspersoon ondanks een door de rechter uitgesproken verbodenverklaring. Daarbij past niet de gedachte van Van Schilfgaarde om ook degene die voordien al wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat het doel of de werkzaamheid van zijn organisatie tot verbodenverklaring zou kunnen leiden, onder de werking te brengen van het verbod van het tweede lid. Zijn opvatting dat een deelnemer zich kan vrijpleiten, wanneer hij het ongeoorloofde doel van de werkzaamheid van de organisatie niet kende en evenmin weet had van de verbodenverklaring, deel ik. Anderzijds zie ik het nut niet in van de door hem bepleite advertentie in de krant waarin de officier van justitie het instellen van zijn vordering tot ontbinding zou moeten aankondigen. Als de rechtspersoon bekendheid heeft, kan ieder het verloop van het geding volgen in de krant; heeft de rechtspersoon slechts enkele deelnemers, dan zullen die elkaar wel op de hoogte houden. Van Schilfgaarde wijst erop dat het doel niet alleen wordt afgeleid van de doelstelling, maar soms ook van de werkzaamheid. Dit zal vooral zo zijn bij de uitleg van regels die naast het doel niet de werkzaamheid noemen. Hier doet deze opmerking niet ter zake. Verschil tussen doel en werkzaamheid is immers alleen van belang in artikel 15, lid 2, dat toestaat het doel recht te zetten mits de werkzaamheid niet ongeoorloofd is. Dit geval kan zich dus niet voordoen als het ongeoorloofde doel zou zijn afgeleid van ongeoorloofde werkzaamheid. Juist in deze bepaling kan het onderscheid tussen doel en werkzaamheid daarom moeiteloos worden gehanteerd. Er is geen reden meer om de rechtspersoon te laten voortbestaan op belofte van beterschap, wanneer deze al met feiten over de schreef is gegaan. Van Schilfgaarde geeft niet aan waarom het anders zou moeten zijn. Hij kenschetst zelf dit voorstel als minder fundamenteel.

25. Dat de rechter ontbinding zal uitspreken met uitvoerbaarverklaring bij voorraad, mag niet worden verwacht, omdat ontbinding een onherroepelijke ingreep is. Daarom wordt deze mogelijkheid hier noch elders in boek 2 BW uitgesloten in de ontbindingsbepalingen. Over de vraag of een verbodenverklaring bij voorraad uitvoerbaar kan worden verklaard, kan men aarzelen. Nu een verbodenverklaring slechts strafrechtelijke gevolgen heeft en artikel 140, lid 2, zoals nu gewijzigd voorgesteld, die gevolgen slechts verbindt aan een onherroepelijke verbodenverklaring, zal een uitvoerbaarverklaring bij voorraad, als de rechter die al zou uitspreken, geen rechtsgevolg hebben.

26. Met de voorgestelde wijziging van artikel 140 Wetboek van Strafrecht wordt niet beoogd wijziging te brengen in de mogelijkheden tot het aanpakken van de georganiseerde misdaad. Inderdaad vormt het eerste lid van dat artikel in zijn huidige en in zijn te wijzigen vorm een instrument dat bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad kan worden ingezet, zij het dat zulks in de praktijk betrekkelijk weinig gebeurt. In 1976 is ten onrechte de term «vereniging» in het eerste lid vervangen door: rechtspersoon. «Vereniging» in artikel 140, eerste lid, was een feitelijk, geen civielrechtelijk begrip (zie Noyon, Langemeijer, Rummelink, Wetboek van Strafrecht, artikel 140, aant. 1a). Dat dient weer duidelijk in de woordkeus tot uitdrukking te komen. De bepaling heeft betrekking op voorbereidingshandelingen, bestaande uit het aangaan en in stand houden van een duurzame samenwerking, gericht op het plegen van misdrijven. Misdadigersbenden vallen daar onder. Beter dan met de woorden «rechtspersoon of organisatie zonder rechtspersoonlijkheid» kan dit tot uiting worden gebracht met het enkele woord «organisatie», een term die geen juridische organisatievorm veronderstelt, maar wel een bepaalde duurzame en gestructureerde samenwerking. In dit element verschilt dit misdrijf bij voorbeeld van de strafbare samenspanning.



27. De leden stellen dat volgens het wetsontwerp een handeling met terugwerkende kracht vervolgbaar werd verklaard. Deze kenschets van een der verlaten uitgangspunten van het ontwerp lijkt mij minder juist. Veeleer was het zo dat de vervolgbaarheid van feiten werd opgeschort in afwachting van een uitspraak van de rechter over het verboden karakter van de rechtspersoon. De vraag of zulks in feite strookte met de geest van artikel 1 Sr. moet dan ook in zoverre bevestigend worden beantwoord dat niet de voorgestelde regeling, maar de reeds in de geldende wet ingebakken onduidelijkheid over de vraag welke rechtspersonen als verboden zijn te beschouwen, aanleiding geeft nu een regeling voor te stellen die beter aansluit op de grondgedachte van artikel 1 Sr.

28. In de thans voorgestelde redactie van het tweede lid van artikel 140 Sr., gelezen in samenhang met het nieuwe artikel 15, lid 1, van boek 2 BW, zal slechts strafbaar zijn degene die, nadat de verbodenverklaring van een rechtspersoon onherroepelijk is geworden, deelneemt aan de voortzetting van de werkzaamheid van die rechtspersoon. De vrees van deze leden dat dan de mogelijkheid te veel wordt ingeperkt om tegen de initiatiefnemers en bestuurders op te treden, voor wat hun activiteiten van vóór de verbodenverklaring betreft, deel ik niet. Weliswaar biedt het tweede lid van artikel 140 die ruimte niet, maar als het oogmerk tot het plegen van misdrijven er is, of als misdrijven zijn gepleegd, dan zijn andere strafbepalingen toepasselijk.

### Vragen uit de C.D.A.-fractie

29. Met de leden van de C.D.A.-fractie meen ik dat de wetgever genoodzaakt is het wettelijke regime aan te passen ten bate van een effectiever optreden. Zoals deze leden stellen, moet een land als Nederland met een parlementaire democratie voorzichtig zijn met wettelijke maatregelen die een inbreuk vormen op de vrijheid van politieke partijvorming. Een verdere beperking van die vrijheid dan de wetgever bij de vaststelling van boek 2 BW voor ogen heeft gestaan, wordt dan ook niet beoogd. Evenmin wordt afbreuk gedaan aan de bevoegdheid van kiezers om kandidaten te stellen en om als kandidaat aan verkiezingen deel te nemen. Dit is toegelicht in de alinea's 18-19. Het schrappen van de mogelijkheid van uitvoerbaarverklaring bij voorraad is in alinea 25 besproken. Overeenkomstig het voorstel van deze leden is in de nota van wijziging ook de mogelijkheid weggenomen dat bevoegdheden op grond van de Kieswet zouden kunnen worden getroffen door voorlopige maatregelen van de rechter in het kader van een aanhangige vordering tot ontbinding.

30. Met deze leden betreur ik het dat de strafrechter, de Kiesraad en gezagsdragers bleken niet te mogen afgaan op de overwegingen van de burgerlijke rechter betreffende het verboden karakter van de Nederlandse Volksunie. Deze omstandigheid was een stimulans tot het indienen van het wetsvoorstel. Daarin wordt overeenkomstig hun wens de zelfstandige verbodenverklaring in ere hersteld. Anderzijds meen ik dat een doelomschrijving die in strijd is met de openbare orde, maar die niet in ongeoorloofde werkzaamheid tot uiting is gekomen, niet tot een verbodenverklaring behoort te leiden, en slechts tot ontbinding na een termijn voor beraad, die de rechter gunt in de gevallen dat dit niet overbodig is. Over het onderscheid tussen de begrippen doel en werkzaamheid is in alinea 24 al uitgeweid. Met ontbinding wordt voorkomen dat de rechtspersoon zijn verboden doel alsnog in daden omzet. Strafbbaarstelling van deelneming aan een rechtspersoon zonder verboden werkzaamheid, zij het met ongeoorloofd doel, zou een stap te ver gaan. Om deze stap niet te zetten wordt verbodenverklaring, in tegenstelling tot ontbinding, alleen mogelijk gemaakt op grond van verboden werkzaamheid.

31. Met deze leden meen ik dat het oproepen tot het scheppen en verdiepen van tegenstellingen tussen groepen Nederlanders op grond van hun herkomst een werkzaamheid is die de artikelen 15 en 16 nu beogen te keren. Het woord werkzaamheid is in zijn gewone betekenis gebruikt en

omvat dus de daden die de rechtspersoon stelt en de woorden die hij spreekt en schrijft, ongeacht op welke wijze blijkt dat die zijn gesteld, gesproken of geschreven in het kader van de organisatie met rechtspersoonlijkheid. Daartoe behoren de middelen waarmee hij zijn doel nastreeft, maar ook bij voorbeeld het stelselmatig niet afdragen van premies. De enkele overtreding van een of meer verboden stempelt een rechtspersoon nog niet tot ongeoorloofd. Dergelijke overtredingen moeten zijn geworden tot een schakel in de werkwijze om als werkzaamheid te worden aangemerkt en bovendien zo ernstig zijn, dat die werkzaamheid binnen de termen van artikel 15 valt.

32. Volgens het gewijzigde ontwerp werkt een verbodenverklaring pas nadat zij onherroepelijk is. Met deze leden acht ik degene die zich, wetende van de verbodenverklaring, daarna als lid aanmeldt, meteen strafbaar, aannemende dat hij daarmee beoogt het zijne bij te dragen aan de voortzetting van de werkzaamheid van de rechtspersoon.

33. Het voorstel van deze leden om ook organisaties zonder rechtspersoonlijkheid onder de werking van de strafbepaling van het tweede lid van artikel 140 Sr. te brengen, past niet in de opzet, die met de voorgestelde nota van wijziging aan dit lid wordt gegeven. Dit beoogt immers straf te stellen op het voortzetten van de werkzaamheden van een door de rechter verboden verklaarde organisatie die ten gevolge van de rechterlijke uitspraak haar rechtspersoonlijkheid heeft verloren. Dat kan, gelet op artikel 15 boek 2 BW, slechts een Nederlandse rechtspersoon zijn geweest. Daarbij zij opgemerkt, dat naar Nederlands recht een duurzame organisatie al gauw als rechtspersoon wordt aangemerkt. De los aan elkaar hangende groepen zonder taakverdeling en zonder regeling van de opvolging van wie een taak vervult, komen daarvoor niet in aanmerking. Ontbinding daarvan is een inhoudloos gebaar en verbodenverklaring evenzeer, want het bewijs dat iemand de werkzaamheid van zo'n los geheel voortzet, is vrijwel niet te leveren. Buitenlandse organisaties die hier te lande werkzaam zijn, kunnen rechtspersonen zijn, in welk geval zij niet zijn onderworpen aan het Nederlandse recht voor wat ontbinding betreft. Als zij geen rechtspersonen zijn, is de nationaliteit moeilijk vast te stellen en door de groep moeilijk vast te houden. De Nederlandse tak van de groep zal dan ook spoedig voldoen aan de vereisten voor Nederlandse rechtspersoonlijkheid, zodat artikel 15 van boek 2 BW kan worden toegepast. Voor Nederlandse en buitenlandse organisaties, rechtspersoon of niet, geldt echter dat zodra zij zich hier te lande aan misdrijven te buiten gaan, hun leden kunnen worden vervolgd op grond van artikel 140 Sr', eerste lid. Onder het oogmerk misdrijven te plegen valt ook, om bij het uit de Kamer veel genoemde voorbeeld te blijven, het oogmerk, blijkend uit doel of werkzaamheid, gericht op rassendiscriminatie, zoals omschreven in de artikelen 137c-137e Sr.

34. Voor wat betreft de wensen van deze leden ten aanzien van de Kieswet, verwijs ik naar de alinea's 18 en 19 hierboven.

35. De bevoegdheid van de rechter een tijd voor inkeer te gunnen, zal worden gehanteerd in tussenbeschikkingen en is beperkt tot rechtspersonen die niet zijn overgegaan tot ongeoorloofde werkzaamheid. In het licht van de argumenten die in alinea 30 zijn gegeven deel ik de twijfel van de leden van de C.D.A.-fractie over dit voorstel niet.

### **De vragen uit de V.V.D'-fractie**

36. Het Nederlandse recht kent de mogelijkheid van een verklaring voor recht. Een verklaring voor recht dat een rechtspersoon een verboden karakter heeft, kan niet door anderen dan het openbaar ministerie worden gevraagd. Of het openbaar ministerie de bevoegdheid heeft, is in de toelichtende stukken bij artikel 16 betwijfeld, op onnaspeurlijke gronden. Met deze aanvulling lijkt het beeld van het geldende recht dat de leden van de V.V.D.-fractie bovenaan blz. 7 schetsen, mij juist en volledig.

37. Ten aanzien van hun beschouwingen over de vraag wanneer een politieke partij verboden zou moeten kunnen worden verklaard, verwijs ik naar de uiteenzetting in de alinea's 7-9. In de inleiding is ingegaan op de

vragen die zij stellen over de verbodsgronden, over de aanleiding tot het indienen van het wetsontwerp, over de betekenis ervan voor politieke partijen en over de internationaalrechtelijke aspecten. Het wetsontwerp keert terug tot de keuze die in 1970 is gemaakt bij de toetreding tot het verdrag tegen rassendiscriminatie, door de verbodenverklaring weer in ere te herstellen, zonder de terughoudendheid te verlaten waarmee dit middel moet worden toegepast of de waarborgen prijs te geven waarmee het is omringd. In de ervaringen na 1970 noch in de strekking van het wetsvoorstel ligt enige reden besloten om de destijds zorgvuldig verrichte afweging van enerzijds het vereiste in het verdrag van een wettelijk verbod van organisaties die rassendiscriminatie in de hand werken en daartoe aanzetten en anderzijds de vrijheid van mening, meningsuiting, vreedzame vergadering en vreedzame vereniging nog eens over te doen.

38. Het opnemen van organisaties zonder rechtspersoonlijkheid in artikel 140, lid 2, Sr. zou in die bepaling niet goed passen, naar is betoogd in alinea 33. Duurzame organisaties voldoen overigens veelal aan de vereisten voor verenigingen met rechtspersoonlijkheid. Overeenkomstig de wens van deze leden is de regeling ten aanzien van artikel 21 van boek 2 BW aangepast, zodat voorlopige maatregelen van de rechter de bevoegdheden uit de Kieswet niet zullen kunnen raken. Het is, blijkens alinea 25, niet nodig om een uitzondering te bepalen op artikel 429k Rv., dat in uitvoerbaarverklaring bij voorraad voorziet.

39. Het is niet nodig de regeling van de verbodenverklaring weer over te brengen naar de Wet tot regeling en beperking der uitoefening van het recht van vereniging en vergadering, zoals deze leden in overweging geven. Dat zou geen der gerezen moeilijkheden oplossen. Bovendien moet het voordeel van de eenheid van regeling van de ontbinding van rechtspersonen in boek 2 BW niet zonder dringende reden worden opgeofferd aan verbrokkeling. Een betere omschrijving van de verbodsgrond kan even goed in boek 2 BW worden opgenomen.

40. De regeling in artikel 15 geldt voor rechtspersonen in het algemeen en kan derhalve ook worden toegepast als het om een politieke partij gaat. Het is de vraag of daarnaast een afzonderlijke alomvattende regeling voor politieke partijen noodzakelijk is. Zolang de verbodsgrond beperkt wordt uitgelegd, is er geen goede reden waarom die voor politieke partijen anders zou moeten luiden dan voor andere rechtspersonen. Blootlegging van financiële bronnen is het enige voorstel geweest, waardoor zulk een wet wijziging zou brengen in de bestaande toestand. De praktijk heeft voorts uitgewezen dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen van de mogelijkheid om politieke partijen te verbieden gebruik is gemaakt. In een tijdsbestek van bijna honderd jaar is slechts in 2 gevallen een partij door de rechter verboden: in 1894 de Sociaal Democratische Bond en in 1953 de Nationaal Europese Sociale Beweging, die een voortzetting van de NSB was. De NSB zelf was met zijn aanverwante organisaties in 1944 verboden bij het Besluit ontbinding landsverraderlijke organisaties. Kennelijk bestaat in ons land grote terughoudendheid in het verbieden van politieke partijen. Ik zie dan ook, gelet op deze terughoudendheid, niet de voordelen in van een afzonderlijke wettelijke regeling voor politieke partijen naast de algemene regeling in artikel 15 van boek 2 BW. In voorkomende gevallen is het aan de rechter, die na een vordering van het openbaar ministerie zal afwegen of een verbod van een politieke partij, gelet op de concrete omstandigheden en op de positie die politieke partijen in onze parlementaire democratie innemen, wel gerechtvaardigd is.

41. Op de verhouding tot de Kieswet is in de alinea's 18 en 19 al ingegaan. Als effect van het verbodsregime, waarnaar deze leden vragen, wordt beoogd organisaties die verboden zijn verklaard, de voorrechten van rechtspersoonlijkheid te ontnemen en door strafbaarstelling een hinderpaal in hun heilloze weg te leggen.

42. Voorbeelden, waarnaar zij vragen, van organisaties die kunnen worden verboden, zijn in de inleiding tot deze nota gegeven. Omdat het wetsontwerp de verbodsgrond niet wezenlijk wijzigt, brengt het geen verandering in de mogelijkheden om tegen partijen – al dan niet vertegenwoordigd in de Staten-Generaal – een vordering tot ontbinding in te dienen. Hoe ver deze het eerst moeten laten komen, is in alinea 8 in grote lijnen geschetst. De uitleg van de verbodsgrond is en blijft aan de rechter. De mededelingen namens de regering aan de internationale commissie voor de uitbanning van rassendiscriminatie (CERD) betroffen slechts de hantering van het strafrecht. Zoals uit de toelichting in alinea 31 op het begrip werkzaamheid kan worden afgeleid, ben ik het niet eens met de opvatting van Van Maarseveen in het Nederlands Juristenblad van 24 december 1983, blz. 1419, dat verscheidene partijen voor een verbod in aanmerking komen, omdat zij stelselmatig geen personen boven een bepaalde leeftijd op kandidatenlijsten plaatsen.

43. Aan het slot van deze memorie wordt toegelicht dat, zoals deze leden juist opmerkten, de tijd is gekomen om het Besluit landsverraderlijke organisaties in te trekken. Dat het niet overleggen van het advies van de Raad van State zijn goede reden had, blijkt uit alinea 20.

44. In alinea 3 is uitleg gegeven aan de verhouding tussen dit ontwerp en artikel 8 van de Grondwet. Zoals in alinea 15 vermeld, wordt nu overeenkomstig de wens van deze leden een verbodenverklaring voorgesteld, die slechts deelneming strafbaar doet zijn nadat de verbodenverklaring onherroepelijk is. Een verduidelijking van het begrip deelneming is gegeven in alinea 21. Blijkens de nota van wijziging wordt de woordkeus «deelneming aan een andere verboden rechtspersoon» losgelaten. In alinea 33 is uiteengezet, dat de nieuwe opzet van het tweede lid als sanctie op het niet naleven van de verbodenverklaring, niet past ten aanzien van andere organisaties zonder rechtspersoonlijkheid. Wat ook zij van de mening van deze leden dat er in artikel 140, lid 1, Sr. geen sprake zou zijn van verboden rechtspersonen, de nieuwe woordkeus kan al hun twijfels hierover weg nemen.

#### **Vragen uit de fractie van D'66**

45. Niet goed valt in te zien waarom, zoals de leden van de fractie van D'66 stellen, de toelichting op het ontwerp, door niet buiten haar kader te treden, de schijn met zich zou dragen dat de regering in de verbodenverklaring het enige middel zou zien ter bestrijding van rassendiscriminatie. Hierover en over het minderhedenbeleid overleggen de Staten-Generaal regelmatig met de betrokken bewindslieden. Het wetsontwerp wil de bruikbaarheid verbeteren van een middel dat in het geheel van maatregelen een ondergeschikte plaats inneemt. De toelichting wekte hieromtrent geen twijfel. De beperkte opzet van het wetsontwerp brengt dan ook mee dat de voors en tegens ervan kunnen worden afgewogen zonder dat eerst de huidige vormen en omvang van discriminatie in Nederland en de middelen ter bestrijding ervan worden onderzocht. Een bespreking van de fundamentele zijden die aan de regeling zijn verbonden, zou slechts nodig zijn geweest, indien zou zijn voorgesteld de regeling te verruimen. De opvatting van de regering over democratie moge blijken uit de inleiding tot deze memorie en uit alinea 37. Deze leden vernamen graag de mening van de regering over de vraag of het niet wenselijk zou zijn de taakopdracht van de Staatscommissie van Advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming uit te breiden met de opdracht een advies uit te brengen over de (grondwettelijke) aspecten, die verbonden zijn aan een verbod van politieke partijen. Mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en ik zijn – na overleg met het presidium van deze staatscommissie – tot de conclusie gekomen dat overneming van deze suggestie geen aanbeveling verdient, aangezien het onderwerp in een te ver verwijderd verband staat tot de taakopdracht van deze staatscommissie.

46. Het lag niet op de weg van de regering om – nu niets op het tegendeel wees – uiteen te zetten dat het haar opvatting niet is dat democratieën hun tegenstanders in onverdraagzaamheid naar de kroon zouden moeten steken. Dat het wetsontwerp aanleiding zou kunnen geven tot deze discussie is indertijd niet voorzien.

47. Welke adressanten deze leden aan het slot van de eerste volle alinea op blz. 11 op het oog hebben, is niet geheel duidelijk. De voorkeur die zij hier uitspreken voor een grote verdraagzaamheid jegens afwijkende politieke opvattingen ligt besloten in het Nederlandse recht, zoals het geldt en zal blijven gelden. De vraag in hoeverre de vrijheid van vereniging en meningsuiting moet worden ingeperkt, die deze leden eerst na een onderzoek willen beantwoorden, heeft de wetgever sinds 1939 al meermalen beantwoord door de grenzen heel ruim te stellen. In de inleiding tot deze memorie zijn de ruime grenzen waarbinnen deze vrijheden kunnen worden uitgeoefend, uitvoerig aan de orde geweest. In hun opmerkingen over de normatieve rechtvaardiging en de legitimiteit van optreden tegen politieke groeperingen miskennen deze leden dat het wetsvoorstel de kring van rechtspersonen die voor ontbinding in aanmerking komt, niet groter maakt dan die nu is. Welk misbruik en welke willekeur hun bij het hanteren door de rechter van de al lang bestaande verbodsgrond niet uitgesloten leek, wordt niet aangegeven.

48. Overeenkomstig de wens van deze leden krijgt te rechterlijke uitspraak nu de rechtscheppende betekenis dat de rechtspersoon voor de toekomst als verboden zal gelden en niet de vaststellende betekenis dat de rechtspersoon al sinds enige tijd een verboden karakter heeft. In alinea 17 staat een uiteenzetting over de bevoegdheden van verhuurders van vergaderruimte en andere burgers jegens de rechtspersoon. De verhouding tot de Kieswet is besproken in de alinea's 18 en 19.

49. Zoals in de inleiding al is uiteengezet, is niet een enkel geval de aanleiding geweest het ontwerp in te dienen, maar de daarbij aan het daglicht getreden gebreken in de regeling. Rechtspersonen die, als de regeling anders had geluid, voor verbodenverklaring in aanmerking zouden zijn gekomen, zijn mij buiten de Nederlandse Volksunie niet bekend. De verhouding tot de Internationale Commissie voor de uitbanning van rassendiscriminatie is in alinea 13 aan de orde geweest. Aan het wijzigingsvoorstel ligt geen nieuwe afweging binnen het kader van het verdrag tegen rassendiscriminatie ten grondslag; in het oorspronkelijke ontwerp waren zij niet aan de orde, zoals in alinea 37 is vermeld. De artikelen 137c–137e Sr. strekken ter uitvoering van dat verdrag en zijn bij hun invoering in het licht daarvan toegelicht. De verhouding tussen die artikelen en het verdrag wordt door dit wetsvoorstel niet geraakt.

50. Artikel 17 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarop deze leden wijzen, vangt aan met de woorden «Geen der bepalingen van dit verdrag mag worden uitgelegd ...». Het artikel behelst dus naar de letter een regel van uitleg van het verdrag. Over een beroep op andere geschreven of ongeschreven rechtsbeginselen zwijgt artikel 17. De bepaling snijdt diegenen de pas af die de verdragsbescherming inroepen voor werkzaamheid, gericht tegen het voortbestaan van de grondrechten die het verdrag hoog houdt. Ieder die het verdrag moet uitleggen, met inbegrip van de wetgever, kan een beroep op artikel 17 doen. Betekenis heeft deze bepaling voor de beoordeling van het wetsvoorstel overigens nauwelijks, omdat artikel 11 van het verdrag beperkingen van het recht van vereniging met zoveel woorden toestaat ter bescherming van de openbare orde en van de goede zeden. Voor dergelijke beperkingen behoeft daarnaast geen beroep te worden gedaan op artikel 17.

51. Deze leden merken, ter staving van hun opvatting dat het ontwerp in het geheel niet effectief in de bestrijding van de rassendiscriminatie kan zijn, op dat de leden van een verboden verklaarde partij hun opvattingen zullen behouden. Daarbij dichten zij aan het wetsontwerp en aan de te wijzigen bepalingen een veel verdere strekking toe dan deze hebben.

Geestesdwang wordt daarmee niet beoogd; slechts wordt het voorrecht van rechtspersoonlijkheid ontnomen aan organisaties die van hun vrijheid een zodanig gebruik blijken te maken dat de wetgever het binnen de grenzen van verdrag en Grondwet geoorloofd acht de rechter de bevoegdheid tot ingrijpen te geven. Overigens ben ik niet zo somber dat ik bij voorbaat uitsluit dat bij een deel van de deelnemers de schellen van de ogen zullen vallen, als hun organisatie verboden wordt verklaard. Ontbinding van een rechtspersoon die een politieke partij is, brengt niet mee dat de leden bij verkiezingen geen kandidaten meer mogen stellen en dus evenmin de onderaan blz. 12 en bovenaan blz. 13 door de leden van de fractie van D'66 geschilderde gevolgen. Kandidaatstelling geschiedt immers volgens de Kieswet door indiening van kandidatenlijsten die door 25 in de desbetreffende kieskring woonachtige kiezers zijn ondertekend.

52. In de nu voorgestelde tekst zal artikel 140, lid 2, niet meer, zoals eerst, twijfel laten aan de strafbaarheid van voortzetting van de werkzaamheid van een verboden verklaarde rechtspersoon.

53. Zoals in de alinea's 18 en 19 is uiteengezet, heeft een verbodenverklaring niet tot gevolg dat iemand van verkiezingen wordt uitgesloten. In alinea 9 is uitgezet dat de regeling niet zal behoeven te leiden tot beperking van de keuzevrijheid van de kiezers: een politiek programma dat langs wettige weg wordt nagestreefd, kan nauwelijks tot verbodenverklaring leiden. Nadat een partij verboden is verklaard, zijn anderen dus vrij de draad van het programma weer op te nemen, met wettige middelen. Beïnvloeding van de kiezersgunst door uitschakeling van concurrentie wordt niet beoogd en is niet te verwachten. Een onderzoek naar de vraag of geweld in een bepaalde situatie uit ondergrondse werkzaamheid of uit andere factoren voortkomt, waarom deze leden vragen, mag als ondoenlijk en onnut worden beschouwd, omdat de situatie zich niet heeft voorgedaan.

54. Hun redenering in de vierde volle alinea op blz. 13 dat de bepaling haar doel voorbij schiet, omdat het openbaar ministerie niet mag ingrijpen tegen een rechtspersoon waarvan doel en werkzaamheid niet of nog niet in strijd zijn met de openbare orde en goede zeden, is moeilijk te volgen. Juist is dat ingrijpen van het gezag voor de hand ligt, indien door ordeverstoringen de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en demonstratie wordt aangetast. Op de betekenis van de verbodsgrond is in de alinea's 7-9 en wordt hierna in de toelichting op artikel 15 ingegaan, op artikel 8 van de Grondwet in alinea 3. Juist de keuze van de wetgever van strijd met de openbare orde als rechtsgrond voor ontbinding brengt mee dat het recht op vrije meningsuiting en op vrijheid van vereniging zwaar moeten wegen bij de afweging of een rechtspersoon te ver is gegaan.

55. De leden van de fractie van D'66 belijden hun grote bezwaren tegen de pragmatische benadering in het wetsontwerp, waarin zij slechts een partijverbod zien. Het wetsvoorstel heeft echter een wijdere strekking. Die is, meen ik, hiervoor en hierna voldoende duidelijk nader toegelicht.

56. In de Bondsrepubliek Duitsland is maatstaf voor strafbaarheid van deelneming aan organisaties, of het doel dan wel de werkzaamheid is gericht op het begaan van strafbare feiten, tenzij het begaan daarvan slechts van geringe betekenis is (artikel 129 Sr.). Politieke partijen kunnen ongrondwettig worden verklaard door het Federale Constitutionele Hof; daarna is niet artikel 129 van toepassing, maar een aantal bijzondere strafbepalingen.

57. Het is niet de bedoeling om in verband met de voorstellen in dit wetsontwerp de aandacht te laten verslappen voor overtredingen van de artikelen 137c-137e Sr. Over de toepassing van deze bepalingen is verslag gedaan in de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste Commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer over de Justitiebegroting 1984 (kamerstukken 18 100, VI, nr 35, antwoord 8).

58. De opmerkingen van Van Schilfgaarde over artikel 140 Sr. zijn al aan de orde geweest in de alinea's 24-25; de betekenis van «deelneming» in alinea 21. Van Veen opperde in artikel 140, lid 1, «deelneming aan een organisatie» te vervangen door: het organiseren van of zich verbinden met

groepen. Het bezwaar van dit voorstel is dat het vereiste van de duurzaamheid en het vereiste van een gestructureerde samenwerking worden verzwakt, zodat het verbod een bredere strekking zou krijgen dan volgens het wetsvoorstel. Het nieuwe voorstel voor artikel 140, lid 2, steunt wel op de gedachtengang van Van Veen. Met hem meen ik dat het tweede lid het karakter moet hebben van een strafrechtelijke sanctie op het niet in acht nemen van een verbod dat de rechter op grond van artikel 15 van boek 2 BW heeft gegeven. Dat dwingt er evenwel niet toe die strafbepaling van artikel 140 af te scheiden, zoals Van Veen bepleit, en onder te brengen in titel VIII van Boek II Sr. Voortzetting van de werkzaamheid van een rechtspersoon die door de burgerlijke rechter wegens strijd met de openbare orde is verboden verklaard en ontbonden, is immers heel wel te beschouwen als een misdrijf tegen de openbare orde. Bovendien dient het de overzichtelijkheid om het verband tussen de bepalingen van het eerste en tweede lid van artikel 140 te bewaren, opdat duidelijk zij, dat de leden van een rechtspersoon, wiens oogmerk gericht was op het plegen van misdrijven, op grond van het eerste lid reeds strafrechtelijk kunnen worden vervolgd, vóórdat die rechtspersoon bij rechterlijke uitspraak is verboden verklaard en ontbonden.

#### **Vragen uit de P.S.P.-fractie**

59. Het betoog van de leden van de P.S.P.-fractie dat bij de keuze van middelen tegen rassendiscriminatie niet volstaan moet worden met de mogelijkheid van een partijverbod en dat bij de verbodsgronden van rechtspersonen de verschillende grondrechten moeten worden afgewogen, vindt mijn instemming. In het wetsvoorstel werd evenwel geen wijziging voorgesteld in de middelen die de wetgever tot nu toe heeft gekozen en evenmin in de verbodgrond. Daarom kon de toelichting daaraan voorbijgaan. Met deze leden meen ik dat het invoeren of verruimen van inbreuken op grondrechten een uiterst zorgvuldige afweging vereist. De keuze van de verbodgrond is in de inleiding tot deze nota uitvoerig toegelicht. De doelstelling van het wetsontwerp is niet beperkt tot, zoals deze leden stellen, het verhelpen van de onmogelijkheid om racistische partijen aan te pakken. Dit is uiteengezet in alinea 12; mogelijke andere omschrijvingen van de verbodgrond zijn besproken in alinea 11; de wettelijke omschrijving in de alinea's 7-9 en artikel 8 van de Grondwet in alinea 3.

60. Op de hantering van de artikelen 137c-137e Sr. is ingegaan in alinea 57. Deze bepalingen worden, op grond van artikel 51 Sr., op gelijke wijze gehanteerd tegen rechtspersonen. Van het wetsvoorstel mag niet als weerslag worden verwacht dat de aandacht voor voorlichting of andere middelen ter bestrijding van rassendiscriminatie zal verslappen. De verhouding van dit wetsontwerp tot de Kieswet is besproken in de alinea's 18 en 19.

#### **Vragen uit de S.G.P.-fractie**

61. Welk optimisme, waarnaar de leden van de S.G.P.-fractie vragen, de regering voor de invoering van boek 2 BW in 1976 parten kan hebben gespeeld, is niet meer te achterhalen. De ervaring waarvan de toelichting rept, behelst niet meer dan de door deze leden aangehaalde rechtspraak. In de eerste jaren die volgen op een uitspraak van de Hoge Raad mag het in het algemeen onwaarschijnlijk worden geacht dat de rechter voor de zelfde rechtsvraag een andere oplossing zal kiezen. Daarom kon die veronderstelling niet als uitgangspunt voor het beleid worden aangehouden. De beslissing van de rechtbank om niet te ontbinden, berustte op de omstandigheden van het geval en behoeft dus niet de verwachting te voeden dat soortgelijke rechtspersonen altijd of dat zij nooit zullen worden ontbonden. Overigens is de mislukte poging tot ontbinding uitvoerig besproken in alinea 12. De betrekkingen met de internationale commissie

die waakt over het verdrag tegen rassendiscriminatie, zijn behandeld in alinea 13. Daarnaast heeft de regering ook de stimulansen uit de maatschappij gevoeld om de gebreken in de wettelijke regeling te verhelpen.

62. Blijkens de gerechtelijke uitspraken is de wijziging van de omschrijving van de verbodsgrond in 1976 niet van invloed geweest op de loop van het geding. De regering kon daarom voorstellen tot wijziging van de verbodsgrond achterwege laten. Het ontbreken van de verbodenverklaring en van de verplichting tot ontbinding nadat de rechter verboden werkzaamheid heeft vastgesteld, was de aanleiding om met dit wetsvoorstel te komen. Krachtens het laatste, nu toegevoegde, artikel van het wetsvoorstel zal het Besluit landsverraderlijke organisaties worden ingetrokken; nu is dat besluit nog geldend recht. De strafbaarheid van rechtspersonen blijft bestaan totdat de rechtspersoon ophoudt te bestaan; dat is dus in de regel bij de afsluiting van de vereffening. Slechts als er geen vermogen te vereffenen is, valt het tijdstip waarop de ontbinding onherroepelijk wordt, samen met het tijdstip waarop de rechtspersoon ophoudt te bestaan. De strafrechtelijke bepalingen tegen rassendiscriminatie worden door het wetsvoorstel niet geraakt.

63. Voor de verhouding tot artikel 8 van de Grondwet moge ik deze leden verwijzen naar alinea 3. Aan het publiekrecht ontleende motieven kunnen ten grondslag liggen aan een verbodenverklaring. Uit de verbodsgrond kan geen voorkeur van de wetgever worden afgeleid voor de ene of de andere stroming in de maatschappij. In mijn ogen is de woordkeus waarde-neutraal. Voor 1976 werd dan ook, overeenkomstig de strafwet, niet racisme maar rassendiscriminatie als verbodsgrond genoemd. In de inleiding is tegemoet gekomen aan de wens van deze leden de bedoelingen te verduidelijken, waarin ook de rechter en het openbaar ministerie houvast kunnen vinden. Van gevallen waarin groeperingen en organisaties die met toepassing of bevordering van onwettige middelen pogen de bestaande rechtsorde te wijzigen, handelen in strijd met de openbare orde, heb ik in alinea 8 voorbeelden gegeven. De verbodenverklaring krijgt nu een rechtscheppend karakter, overeenkomstig de wens van deze leden. Daarnaast kon de tweede zin van het voorgestelde artikel 15, lid 2, vervallen, zoals in alinea 22 is toegelicht.

64. Omdat de gebreken in de wet bleken bij een vordering tot ontbinding van een politieke partij, is de regering van het begin af aan doordrongen van het besef dat met de gevolgen van de voorstellen voor het geval van ontbinding van politieke partijen ten volle rekening moet worden gehouden. Een overweging om niet te tornen aan de verbodsgrond, was juist de wens zelfs de schijn te vermijden dat de reikwijdte van de bepaling zou worden verruimd. Over de verhouding tot de Kieswet handelen de alinea's 18 en 19.

### **Vragen uit de C.P.N.-fractie**

65. Dat het wetsvoorstel beperkt is toegelicht, hing ermee samen dat de strekking beperkter is dan door de leden van de C.P.N.-fractie is verstaan. Een voorstel tot wijziging van de verbodsgrond is toegelicht in alinea 10. Zoals uit de alinea's 7-9 blijkt, is de betekenis van de verbodsgrond beperkt en vrij scherp omljnd. De benadering in het ontwerp strookt dan ook geheel met hetgeen deze leden aanhalen uit de memorie van toelichting op wetsontwerp 13872. De wet laat geen vrijheid om nadere regels te stellen over de verbodsgrond; slechts de rechter mag daarover oordelen. Op de betekenis van artikel 8 van de Grondwet is ingegaan in de alinea's 3 en 10.

66. Ontbinding van organisaties met rechtspersoonlijkheid die zich stelselmatig bezighouden met het bevorderen van rassendiscriminatie, is naar geldend recht zeker mogelijk. Daarover neem ik graag de twijfel weg die de toelichting onbedoeld bij deze leden heeft gewekt. Slechts de ontdekking van enige onbedoelde beperkingen in de mogelijkheden der wet was de reden om het wetsvoorstel te doen. Het wetsontwerp mag ook naar mijn mening niet leiden tot verslapping van de aandacht voor overtredingen van de artikelen 137c-137e Sr. Zie hierover alinea 57.



67. Zolang, zoals nu, er geen twijfel aan wordt opengelaten dat het plegen en bevorderen van rassendiscriminatie onder de verbodsgrond valt, is het niet nodig deze afzonderlijk te noemen, zoals in de alinea's 5 en 11 is uiteengezet. Anders dan deze leden opperen, bracht het oorspronkelijke wetsontwerp geen wijziging in de omschrijving van de verbodsgrond. Het voorstel van deze leden organisaties zonder staatkundig streven te verbieden als zij het plegen van misdrijven tot oogmerk hebben, is te eng, zoals blijkt uit de voorbeelden in de alinea's 8 en 9. Hun voorstel om organisaties met staatkundig streven slechts te verbieden wegens bevordering van rassendiscriminatie is nog enger. Waarom zouden die een vrijbrief moeten krijgen om bij voorbeeld landverraad te bevorderen, andere verboden discriminatie te plegen of tot haat aan te zetten?

68. Voor de verhouding tot de Kieswet verwijs ik deze leden naar de alinea's 18 en 19. Artikel 140, eerste lid, stelt wel bepaalde voorbereidingshandelingen strafbaar, maar kan bepaald niet op één lijn worden gesteld met samenspanning. Zo vereist artikel 140, eerste lid, het bestaan van een duurzame samenwerking volgens een zeker stramien, een element dat aan de strafbare samenspanning ontbreekt. Voorts verschilt het van de samenspanning doordat de organisatie het plegen van misdrijven dient te beogen, wil de deelneming eraan strafbaar zijn, een criterium waaruit de duurzaamheid van de organisatie dient te blijken, terwijl samenspanning zich slechts hoeft te richten op het plegen van één misdrijf; zie artikel 80 Sr. Overigens, het zij herhaald, ligt het niet in de bedoeling de strekking van het eerste lid van artikel 140 Sr. te wijzigen. Dat het Nederlandse strafrecht slechts gericht zou zijn op de strafbaarheid van individuen, is een bewering die, gelet op artikel 51 Sr. waarin het beginsel van strafbaarheid van rechtspersonen is verankerd, in haar algemeenheid niet opgaat. Het advies van de Raad van State is in alinea 20 besproken.

#### **Vragen uit de P.P.R.-fractie**

69. Met de leden van de P.P.R.-fractie zie ik het als overheidsplicht minderheden in de samenleving te beschermen tegen organisaties die hen in woord of daad bedreigen. Deze leden schrijven aan de Internationale Commissie voor de uitbanning van rassendiscriminatie de stelling toe dat Nederland zich niet aan het verdrag zou houden. Voor het betrekken van die stelling, waarvan mij niet bekend is dat de commissie die aanhangt, zou een enkele rechterlijke uitspraak onvoldoende grondslag hebben geboden. Wel besef ik met deze leden dat het uiterste middel van verbod en ontbinding met grote terughoudendheid moet worden gebruikt en met waarborgen moet zijn omgeven, zoals in de inleiding is uiteengezet. Deze leden vroegen de regering of het niet mogelijk is om de verbodsgrond te omschrijven als het stelselmatig rassendiscriminatie bedrijven en propageren. Volgens hen komt zulk een omschrijving nauwkeurig overeen met de intenties. De door hen voorgestelde omschrijving betreft slechts een kleine groep van handelingen in strijd met de openbare orde, zoals in alinea 67 is toegelicht, en zou daarom te krap zijn. Over de verhouding tot de Kieswet vinden deze leden beschouwingen in de alinea's 18 en 19.

#### **Vragen uit de R.P.F.-fractie**

70. Het in artikel 140 Sr. gebruikte begrip deelneming, waarnaar de leden van de R.P.F.-fractie informeerden, is uitgelegd in alinea 21. Het doelt op een rechtstreekse betrokkenheid bij de organisatie. Er is ook een minder directe betrokkenheid bij de instandhouding of de ondersteuning van werkzaamheden van de organisatie denkbaar, die hooguit als medeplichtigheid aan het vergriep van artikel 140 is aan te merken. De leden van de R.P.F.-fractie hebben dus met recht opgemerkt dat de vormen van mededaderschap, omschreven in de artikelen 47 en 48 Sr., ook hier kunnen voorkomen. Het aanleggen van grenzen in concrete gevallen is echter een zaak voor de strafrechter. Ik zou hier willen volstaan met te verwijzen naar aantekening la bij artikel 140 in Het Wetboek van Strafrecht van Noyon, Langemeijer, Rammelink.

71. De verhouding tussen de verbodsgrond en «strijd met de wet» is toegelicht in de alinea's 5 en 6. Juist omdat het plegen van misdrijven eenvoudiger is te bewijzen dan de verbodsgrond van artikel 15 van boek 2 BW en ook duidelijker te herkennen is voor wie zich met zo'n organisatie inlaten, wordt in artikel 140, lid 1, geen voorafgaande rechterlijke verbodenverklaring vereist. Wel is er een rechtstreeks verband tussen artikel 15 en het tweede lid van artikel 140 Sr. De voorkeur van deze leden om in artikel 140 het woord oogmerk te vervangen door het aan artikel 15 van boek 2 BW te ontleen woord doel, deel ik niet. Onder «oogmerk» wordt in artikel 140, eerste lid, als in andere bepalingen van het Wetboek van Strafrecht, namelijk verstaan het naaste doel en niet het einddoel van de handeling. Wanneer men derhalve het plegen van misdrijven als middel hanteert om een op zich zelf wellicht toelaatbaar einddoel te bereiken, is er niettemin sprake van het oogmerk strafbare feiten te plegen. Streeft men als organisatie een met de openbare orde strijdig einddoel na, maar ziet men het plegen van misdrijven niet of niet primair als geëigend middel om tot dit einddoel te geraken, dan moet het ervoor worden gehouden dat het door artikel 140, eerste lid, vereiste oogmerk niet bestaat, ook al is een ontbinding krachtens artikel 15, lid 2, van boek 2 BW dan wel mogelijk. Verwezen moge worden naar de aantekeningen 2 en 3 bij artikel 140 in het Wetboek van Strafrecht van Noyon, Langemeijer, R Emmelink. Het woord «doel» in artikel 15, lid 2, gebezigd naast de «werkzaamheid» in lid 1, duidt daarentegen niet de ter bereiking van een doel gebruikte middelen aan.

### Vragen uit de G.P.V.-fractie

72. Met het lid van de G.P.V.-fractie acht ik bij dit onderwerp zorgvuldigheid geboden. Het betreft evenwel niet, zoals hij stelt, een regeling die nieuw wordt ingevoerd. Verbod van rechtspersonen wegens de standpunten die zij innemen is en blijft onmogelijk, zoals uit de alinea's 8 en 9 moge blijken. De hoofdkritiek van het lid van de G.P.V.-fractie richt zich veel meer tegen de bestaande wet dan tegen het voorstel. Dat neemt niet weg dat daaraan tegemoet kan worden gekomen. Dat de verbodsgrond binnen de grens is gebleven die artikel 8 van de Grondwet trekt, is in alinea 3 al betoogd. Zoals in alinea 10 is aangekondigd wordt de vermelding van de goede zeden geschrapt. Stelselmatige en aanhoudende bij de wet verboden godslastering kan in omstandigheden een grond opleveren tot het instellen van een vordering tot verbodenverklaring. De wetgever heeft de zeer zware ingreep van een verbodenverklaring voorbehouden voor de uiterste gevallen. Menige handeling die verboden is, kan desondanks niet leiden tot een verbodenverklaring. Op de betekenis van de verbodsgrond en de uitleg daarvan, waarover dit lid de mening van de regering vraagt, is ingegaan in de inleiding en in alinea 37. Een zo ruime uitleg daarvan als dit lid vermeldt, acht ik uitgesloten. Uit die uiteenzettingen blijkt ook de onjuistheid van zijn veronderstelling dat een rechtspersoon verboden verklaard zou kunnen worden wegens het naar buiten brengen van welke mening ook. Zulk een stelsel zou ongetwijfeld leiden tot een onaanvaardbare aantasting van de vrijheden van de mens. Daarin heeft dit lid gelijk.

73. De alinea's 18 en 19 bevatten een betoog over de band met de Kieswet. Artikel 21 van boek 2 BW wordt zodanig gewijzigd dat een voorlopige ingreep van de rechter geen rechtsgevolg heeft op de uitoefening van bevoegdheden uit de Kieswet. Zie alinea 78 hierna. Het bezwaar dat dit lid opmerkt tegen het gebruik van het woord rechtspersoon in artikel 140, lid 2, Sr. ter aanduiding van een reeds op grond van artikel 15, lid 1, van boek 2 BW ontbonden rechtspersoon, wordt verholpen door de nu nieuw voorgestelde woordkeus in artikel 140, lid 2, Sr. Zie hierna de toelichting bij dat artikel. De reden waarom de bezinningstermijn soms niet behoeft te worden vergund, wordt gegeven in alinea 77. In alinea 15 is de schrapping aangekondigd van de in zijn ogen ongewenste bevoegdheid voor de rechter om een tijdstip vast te stellen met ingang waarvan de rechtspersoon een verboden karakter heeft gekregen. Dit neemt de door hem gesignaleerde

risico's weg. Dat de strafbaarheid van deelneming aan organisaties die het plegen van misdrijven als middel gebruiken om hun doelen te bereiken, wordt bestreken door het begrip «oogmerk» in het eerste lid van artikel 140 Sr. is in alinea 71 uiteengezet. Zoals in alinea 33 betoogd, is er dan ook geen aanleiding om in dit verband het tweede lid van dat artikel aan te vullen met een verwijzing naar verboden organisaties zonder rechtspersoonlijkheid.

### **De nota van wijziging**

#### *Artikel 15 boek 2 BW, leden 1 en 2*

74. Nu wordt overgegaan op het stelsel dat een verbodenverklaring pas strafrechtelijke gevolgen krijgt zodra zij in kracht van gewijsde gaat, heeft het aanvankelijk voorgestelde eerste lid van artikel 15 geen nut meer, zodat het kan vervallen.

75. De beperkte betekenis van de verbodsgrond is in de alinea's 6–9 besproken. Strijd met de goede zeden had de betekenis van ongerechtvaardigde aantasting van de rechten van anderen of van hun menselijke waardigheid. Kortom: immoreel handelen. Het woord immoreel is dan ook afgeleid van het Latijnse woord voor onzedelijk. In deze betekenis is immoreel gedrag in strijd met de openbare orde in de hier gebruikte beperkte betekenis. Om geen voet te geven aan de redenering dat strijd met de goede zeden hier in de ruimere betekenis van onfatsoenlijk zou moeten worden opgevat en om nauwer aan te sluiten bij de bewoordingen der Grondwet, worden deze woorden geschrapt. Daarmee wordt generlei uitbreiding van de verbodsgrond beoogd.

76. De mogelijkheid dat de rechter vaststelt sedert welk tijdstip de rechtspersoon verboden is, wordt geschrapt. Ofschoon deze mogelijkheid in haar uitkomst niet afweek van het geldende recht, kan als bezwaar daartegen worden aangevoerd dat de verbodsgrond van artikel 15 van boek 2 BW als grondslag voor een strafbepaling in scherpte te kort schiet. Dit bezwaar lag ook kennelijk ten grondslag aan de opmerkingen uit de Kamer over wat in het voorlopig verslag door vele leden de geest van artikel 1 Sr. werd genoemd of ook wel, in een oneigenlijke betekenis, terugwerkende kracht of strafbaarstelling achteraf. Dit bezwaar wordt hiermee verholpen.

77. In het tweede lid van artikel 15 is de tweede zin weer ver gaand in overeenstemming gebracht met de tweede zin van het bestaande artikel 16. Alvorens de ontbinding uit te spreken kan de rechter bij tussenbeschikking een bezinningstermijn gunnen. Slechts behoeft de rechter dat niet altijd te doen. Er zijn gevallen, zoals wanneer de rechtspersoon niet verschijnt, meedeelt liever te worden ontbonden dan de strijd op te geven, of aankondigt in beroep of in cassatie te zullen gaan, waarin een verplichte termijnstelling slechts tot nodeloze vertraging zou leiden. Bedacht moet worden dat de termijn lang genoeg moet zijn om een statutenwijziging te formuleren, aan te kondigen, te behandelen en, tenzij het een niet ingeschreven vereniging betreft, door een notaris te laten verlijden. Hiermee zijn al gauw twee maanden gemoed. Wanneer erop mag worden gerekend dat beroep wordt ingesteld, kan dit tijdverlies in eerste aanleg worden bespaard. Er mag op worden vertrouwd dat de rechter de bezinningstermijn zal gunnen, als er geen goede reden is om daarvan af te zien.

#### *Artikel 21 boek 2 BW*

78. In artikel 21, lid 1, wordt de mogelijkheid uitgesloten dat voorlopige maatregelen van de rechter, zoals onderbewindstelling, het gevolg zouden kunnen hebben dat de rechtspersoon in de uitoefening van zijn staatkundige rechten uit hoofde van de Kieswet zou worden beknod. Een dergelijke beknodding werd in artikel 20 niet beoogd, maar had van een te ruime omschrijving het gevolg kunnen zijn.

79. Onder de gronden waarop de ministeriële verklaring van geen bezwaar tegen de oprichting of statutenwijziging van een naamloze of besloten vennootschap kan worden geweigerd, wordt ook strijd van de akte met de goede zeden en de openbare orde genoemd, in een betekenis die nauw verwant is aan die van artikel 15, zij het dat daarnaast nog strijd met de wet wordt genoemd en het ernstige gevaar dat de vennootschap wordt gebruikt voor ongeoorloofde doeleinden – dus doeleinden in strijd met de wet – of dat haar werkzaamheid zal leiden tot benadeling van haar schuldeisers. Weigeringen op deze grond komen overigens nauwelijks voor. Omdat de weigeringsgrond de zelfde betekenis heeft als in artikel 15, en in een nauw verwante regeling staat, wordt voorgesteld ook hier de goede zeden niet meer te noemen.

#### *Artikel 140 Wetboek van Strafrecht*

80. Het eerste lid van artikel 140 is zoveel mogelijk in de oude staat hersteld. Slechts het tot 1976 daarin voorkomende begrip «vereniging» is vervangen door: organisatie. Op dit punt volgt dit voorstel de suggestie van Van Schilfgaarde in zijn publikatie in WPNR, 5633. Op grond van deze bepaling kunnen oprichters, leden en bestuurders van organisaties welke het plegen van misdrijven tot oogmerk hebben, strafrechtelijk worden vervolgd, ook indien die organisatie rechtspersoonlijkheid bezit en ook voor gedragingen die zich vóór het tijdstip van een eventuele verbodenverklaring en ontbinding mochten hebben voorgedaan.

81. Het tweede lid voorziet thans in de strafbaarstelling van het opzettelijk schenden van een op grond van artikel 15, boek 2 BW uitgesproken verbodenverklaring, door de deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheden van de verboden verklaarde en deswege ontbonden rechtspersoon strafbaar te stellen.

82. Deze gewijzigde bepaling is geïnspireerd door de suggestie van Van Veen in het Nederlands Juristenblad van 1983, blz. 12 e.v. De bepaling strekt zich derhalve niet meer uit over gedragingen van vóór het tijdstip waarop de verbodenverklaring en de ontbinding onherroepelijk zijn geworden. Mocht de rechter een verbodenverklaring uitvoerbaar bij voorraad verklaren, dan kan dat dus geen strafbaarheid meebrengen.

#### **Intrekking van het Besluit landsverraderlijke organisaties**

83. Het wetsbesluit van 17 september 1944, Stb. E 102, geldt nog steeds. Aanvulling van de lijst van ontbonden landsverraderlijke organisaties is niet meer mogelijk. Zou een der ontbonden organisaties herleven, dan zou dat, na een zo lange onderbreking, niet meer als voortzetting van het streven van de oude organisatie kunnen worden aangemerkt, maar als het opzetten van een nieuwe organisatie, die hoogstens als geestelijke nazaat van de oude kan gelden. Verdere toepassing van het besluit kan om deze redenen niet meer worden verwacht. Daarom wordt voorgesteld het in te trekken.

De Minister van Justitie,  
F. Korthals Altes