

The cover features a decorative border with intricate floral and scrollwork patterns in a golden-brown color. The border is composed of multiple layers, including a dashed line and a solid line. The central text is framed by a large, ornate, golden-brown border with a scalloped top and bottom edge.

# Verbieden van organisaties

Een onderzoek naar het verbieden van  
rechtspersonen en andere organisaties  
in het Nederlandse, Duitse en Franse recht  
in het licht van de verenigingsvrijheid

Joep Koornstra

University of Groningen Press



## VERBIEDEN VAN ORGANISATIES







# Verbieden van organisaties

Een onderzoek naar het verbieden van  
rechtspersonen en andere organisaties  
in het Nederlandse, Duitse en Franse recht  
in het licht van de verenigingsvrijheid

Joep Koornstra

University of Groningen Press

Uitgegeven door University of Groningen Press  
Broerstraat 4  
9712 CP Groningen

Voor het eerst gepubliceerd in Nederland © 2024 Joep Koornstra

Vormgeving omslag en opmaak: LINE UP boek en media bv | Riëtte van Zwol

ISBN 978-94-034-3059-1

ISBN (ePDF) 978-94-034-3058-4

DOI <https://doi.org/10.21827/656deb17462cc>



Dit werk is verschenen onder de Creative Commons licentie: NietCommercieel-GeenAfgeleideWerken 4.0 Internationaal. De volledige licentievoorwaarden zijn beschikbaar op <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>.

# INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	1
<b>1. Verkenning van het probleem</b>	1
1.1 Verbieden van organisaties en recht op vrijheid van vereniging	1
1.2 Verbodscriterium	8
1.3 Toerekeningscriterium	10
1.4 Verbodsobject	11
1.5 Bevoegde orgaan tot verbodenverklaring	12
1.6 Procedurele aspecten	13
1.7 Rechtsgevolgen verenigingsverbod	15
<b>2. Relevantie en doel van het onderzoek</b>	18
2.1 Wetenschappelijke relevantie	18
2.2 Maatschappelijke relevantie	19
2.3 Doel	20
<b>3. Onderzoeksvragen en opzet</b>	21
3.1 Centrale onderzoeksvraag	21
3.2 Deel I	22
3.3 Deel II	22
3.4 Deel III	23
3.5 Deel IV	24
<b>4. Onderzoeksmethoden en verantwoording</b>	24
4.1 Klassiek-juridische onderzoeksmethode	24
4.2 Rechtshistorische onderzoeksmethode	26
4.3 Rechtsvergelijkende onderzoeksmethode	27
<b>5. Afbakening onderzoek en terminologie</b>	29
5.1 Sluitingsdatum onderzoek	29
5.2 Verenigingsvrijheid als primair normatief kader	29
5.3 Verenigingsverbod en verbodenverklaring	30
5.4 Verbodsregeling en haar omvang	30
5.5 ‘Verklaring voor recht’ ex art. 10:122 lid 1 BW gelijkgesteld aan ‘verbodenverklaring’	33
5.6 Conceptvoorstel tot Wet op de politieke partijen summier meegenomen	34

## DEEL I

–

## VERENIGINGSVRIJHEID ALS TOETSINGSKADER

<b>HOOFDSTUK 1 – Verenigingsvrijheid volgens internationaal recht</b>	36
<b>1. Inleiding</b>	36
<b>2. EVRM</b>	37
2.1 Inleiding	37
2.2 Verdragsbepaling en totstandkomingsgeschiedenis van art. 11 EVRM	37
2.3 Inhoud en reikwijdte art. 11 lid 1 EVRM	39
2.4 Beperkingensystematiek art. 11, lid 2, eerste volzin, EVRM	51
2.5 Beperkingensystematiek art. 11, lid 2, tweede volzin, EVRM	73
2.6 Misbruik van recht ex art. 17 EVRM	75
<b>3. IVBPR</b>	79
3.1 Inleiding	79
3.2 Verdragsbepaling en totstandkomingsgeschiedenis van art. 22 IVBPR	80
3.3 Inhoud en reikwijdte art. 22 IVBPR	82
3.4 Beperkingensystematiek art. 22 lid 2 IVBPR	83
3.5 Misbruik van recht ex art. 5 IVBPR	86
<b>4. Handvest EU</b>	87
4.1 Inleiding	87
4.2 Verdragsbepaling en totstandkomingsgeschiedenis van art. 12 Handvest EU	87
4.3 Inhoud en reikwijdte art. 12 Handvest EU	89
4.4 Beperkingensystematiek art. 52 lid 1 Handvest EU	93
4.5 Misbruik van recht ex art. 54 Handvest EU	94
<b>5. Internationaalrechtelijke aanbevelingen</b>	94
5.1 OSCE/ODIHR en de Venetiëcommissie	94
5.2 Speciale VN-Rapporteur	100
<b>6. Conclusie</b>	104
<b>HOOFDSTUK 2 – Verenigingsvrijheid volgens onze Grondwet</b>	108
<b>1. Inleiding</b>	108
<b>2. Totstandkomingsgeschiedenis en tekst van art. 8 Gw</b>	109
<b>3. Inhoud en reikwijdte art. 8 Gw</b>	114
3.1 Het begrip ‘vereniging’	114
3.2 Positieve en negatieve verenigingsvrijheid	117
3.3 Verticale en horizontale werking	118
<b>4. Beperkingensystematiek Grondwet en art. 8 Gw</b>	118
4.1 Voorgescreven grondwettelijke beperkingsmethoden	119

4.2	Beperkingsmethoden in uitzonderingsgevallen	124
4.3	Min of meer afgewezen beperkingsmethoden	128
5.	<b>Verhouding met artt. 11 EVRM, 12 Handvest EU en 22 IVBPR</b>	131
5.1	Reikwijdte	132
5.2	Beperkingsmogelijkheden	132
6.	<b>Conclusie</b>	134

## DEEL II

–

### VERBODSREGELING NAAR NEDERLANDS RECHT

<b>HOOFDSTUK 3 – Verenigingsverbod in rechtshistorisch perspectief</b>		140
1.	<b>Inleiding</b>	140
2.	<b>Romeins recht</b>	143
3.	<b>Oudvaderlands en Rooms-Hollands recht (periode 500-1795)</b>	145
4.	<b>Bataafs en Frans recht (periode 1795-1813)</b>	147
5.	<b>Nederlands recht (periode 1813-heden)</b>	149
5.1	Periode 1813-1886	149
5.2	Periode 1886-1939	152
5.3	Periode 1939-1971	154
5.4	Periode 1976-1988	159
5.5	Periode 1988-2007	162
5.6	Periode 2007-2022	169
5.7	Periode 2022-heden	175
6.	<b>Conclusie</b>	181
<b>HOOFDSTUK 4 – Verenigingsverbod van rechter</b>		185
1.	<b>Inleiding</b>	185
2.	<b>Verbodsobject</b>	186
2.1	Het criterium ‘rechtspersoon’	186
2.2	Het criterium ‘corporatie, niet Nederlands rechtspersoon’	199
3.	<b>Verbodscriterium</b>	206
3.1	Het criterium ‘werkzaamheid’	207
3.2	Het criterium ‘doel’	218
3.3	Gelijkschakeling ‘doel’ met ‘werkzaamheid’	221
3.4	Het criterium ‘in strijd met de openbare orde’ van art. 2:20 lid 1 BW, buiten de gevallen van art. 2:20 lid 2 en lid 3 BW om	224
3.5	Het criterium ‘in strijd met de openbare orde’ van art. 2:20 lid 2 BW	247
3.6	Het criterium ‘in strijd met de openbare orde’ van art. 2:20 lid 3 BW	275

<b>4. Procedurele aspecten</b>	285
4.1 Verzoekschriftprocedure	286
4.2 Rechter	296
4.3 Procespartijen	308
<b>5. Conclusie</b>	311
<b>HOOFDSTUK 5 – Verenigingsverbod van wetgever</b>	316
<b>1. Inleiding</b>	316
<b>2. Verbodscriterium en verbodsprocedure</b>	316
2.1 Algemeen	317
2.2 Bijlage van het Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931	321
2.3 Verordening (EG) 2580/2001 (...)	326
2.4 Bijlage I van Verordening (EG) nr. 881/2002 (...)	328
<b>3. Rechtsbescherming</b>	329
3.1 Rechtsbescherming tegen ‘listing’	330
3.2 Rechtsbescherming tegen verbodenverklaring ex lege	333
<b>4. Conclusie</b>	334
<b>HOOFDSTUK 6 – Rechtsgevolgen verenigingsverbod</b>	336
<b>1. Inleiding</b>	336
<b>2. Civielrechtelijke rechtsgevolgen</b>	336
2.1 Bewind, ontbinding en vereffening	337
2.2 Ordemaatregel	341
2.3 Bestuursverbod	344
<b>3. Strafrechtelijke rechtsgevolgen</b>	350
3.1 Overtreding rechterlijk bevel ex art. 184a lid 2 Sr	350
3.2 Strafbare voortzetting ex art. 140 lid 2 Sr	354
<b>4. Bestuursrechtelijke rechtsgevolgen</b>	383
4.1 Gevolgen in de Kieswet	384
4.2 Gevolgen in het ambtenarenrecht	387
4.3 Gevolgen in de Wet veiligheidsonderzoeken en de daarop gebaseerde beleidsregels	389
4.4 Gevolgen in het openbare-orderrecht	392
<b>5. Conclusie</b>	394
<b>HOOFDSTUK 7 – Naar een bestuursrechtelijk verenigingsverbod?</b>	399
<b>1. Inleiding</b>	399
<b>2. Achtergrond en verloop wetgevingsproces</b>	399
<b>3. Verbodsubject</b>	404
3.1 Het criterium ‘rechtspersoon’	404

3.2	Het criterium ‘ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredend lichaam of samenwerkingsverband’	407
3.3	Uitzonderingen	408
<b>4.</b>	<b>Verbodscriterium</b>	410
4.1	Het criterium ‘werkzaamheid’	410
4.2	De criteria ‘(...) die een cultuur van wetteloosheid (...)’	411
<b>5.</b>	<b>Toerekeningscriterium</b>	417
5.1	Het criterium ‘heeft plaatsgevonden in het georganiseerde verband van (...)’	418
5.2	De criteria ‘dulden’ en ‘er op andere wijze niet doeltreffend tegen optreden’	422
<b>6.</b>	<b>Procedurele aspecten</b>	423
6.1	Minister als bevoegd orgaan tot verbodenverklaring	423
6.2	Besluitvormingsprocedure	427
6.3	Verbodsbesluit	433
6.4	Rechtsbescherming	438
<b>7.</b>	<b>Rechtsgevolgen bestuurlijk verenigingsverbod</b>	441
7.1	Bewind, ontbinding en vereffening	441
7.2	Strafbare deelneming	444
<b>8.</b>	<b>Conclusie</b>	449

## DEEL III

–

### VERBODSREGELING NAAR DUIITS EN FRANS RECHT

<b>HOOFDSTUK 8 – Verbodsregeling naar Duits recht</b>		452
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	452
<b>2.</b>	<b>Verenigingsvrijheid volgens Grundgesetz</b>	452
2.1	Inhoud en reikwijdte art. 9 GG	453
2.2	Beperkingensystematiek	457
<b>3.</b>	<b>Verenigingsverbod</b>	462
3.1	Verbodsobject	463
3.2	Verbodscriterium	472
3.3	Toerekeningscriterium	477
3.4	Enkele procedurele aspecten	478
<b>4.</b>	<b>Partijverbod</b>	480
4.1	Verbodsobject	482
4.2	Verbodscriterium	484
4.3	Toerekeningscriterium	485
4.4	Enkele procedurele aspecten	486
<b>5.</b>	<b>Bijzondere ontzegging verenigingsvrijheid en ontbinding rechtspersoon</b>	488

<b>6. Rechtsgevolgen verenigings- en partijverbod</b>	489
6.1 Civielrechtelijke rechtsgevolgen	490
6.2 Strafrechtelijke rechtsgevolgen	492
6.3 Enkele bijzondere rechtsgevolgen	513
<b>7. Conclusie</b>	518
<b>HOOFDSTUK 9 – Ontbindingsregeling naar Frans recht</b>	524
<b>1. Inleiding</b>	524
<b>2. Verenigingsvrijheid naar nationaal recht</b>	524
2.1 Inhoud en reikwijdte verenigingsvrijheid op basis van Franse verenigingswet	526
2.2 Beperkingensystematiek art. 3 Franse verenigingswet	529
<b>3. Ontbinding door rechter</b>	533
3.1 Ontbinding door civiele rechter	533
3.2 Ontbinding door strafrechter	540
<b>4. Ontbinding door openbaar bestuur</b>	547
4.1 Ex Code de la sécurité intérieure	547
4.2 Ex Code du sport	557
<b>5. Rechtsgevolgen ontbinding</b>	562
5.1 Civielrechtelijke rechtsgevolgen	562
5.2 Strafrechtelijke rechtsgevolgen	563
<b>6. Conclusie</b>	569

## DEEL IV

–

### RECHTSSTATELIJKE EN RECHTSVERGELIJKENDE ANALYSES EN CONCLUSIES

<b>HOOFDSTUK 10 – Rechtsstatelijke toets, rechtsvergelijkende analyse en conclusies</b>	576
<b>1. Inleiding</b>	576
<b>2. Wijze en omvang rechtsstatelijke toets en rechtsvergelijkende analyse</b>	577
2.1 Rechtsstatelijke toets	577
2.2 Rechtsvergelijkende analyse	581
<b>3. Verbodsregeling volgens huidig recht</b>	581
3.1 Algemeen	582
3.2 Verbodsobject	588
3.3 Verbodscriterium	591



3.4 Toerekeningscriterium	610
3.5 Bevoegde orgaan tot verbodenverklaring	614
3.6 Procedurele aspecten	617
3.7 Rechtsgevolgen	626
<b>4. Verbodsregeling volgens wetsvoorstel ‘Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties’</b>	647
4.1 Algemeen	647
4.2 Verbodsobject	650
4.3 Verbodscriterium	651
4.4 Toerekeningscriterium	653
4.5 Bevoegde orgaan tot verbodenverklaring	654
4.6 Procedurele aspecten	655
4.7 Rechtsgevolgen	659
<b>5. Uitleiding</b>	659
 SUMMARY	 666
 LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN	 697
 BRONNENLIJST	 704
 DANKWOORD	 737



# INLEIDING

## 1. VERKENNING VAN HET PROBLEEM

### 1.1 VERBIEDEN VAN ORGANISATIES EN RECHT OP VRIJHEID VAN VERENIGING

1 De regeling tot het verbieden van organisaties staat sinds jaar en dag in de belangstelling van de rechtswetenschap.<sup>1</sup> Overheidsoptreden dat grondrechten beperkt, trekt bijna van nature de aandacht. Bij een verbod van een organisatie is dat niet anders. Het zet de uitoefening van het recht op vrijheid van vereniging sterk onder druk. Dit zwaarwegend grondrecht stelt gelijkgestemde burgers in staat om gezamenlijk en georganiseerd doelen van onder meer politieke, burgerlijke, religieuze, levensbeschouwelijke, wetenschappelijke, charitatieve, culturele, sociale, recreatieve en sportieve aard na te streven – en als het even kan – te realiseren. De verenigingsvrijheid vormt hiermee een belangrijke pijler van een democratie.<sup>2</sup> Niet voor niets huldigt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de opvatting dat ‘the state of democracy in the country concerned [can] be gauged by the way in which this freedom is secured under national legislation and in which the authorities apply it in practice’.<sup>3</sup>

2 Het tornen aan de verenigingsvrijheid kan in voorkomende gevallen de uitoefening van andere grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting, evenzeer in de verdrukking brengen.<sup>4</sup> Bij een verbod van een politieke partij is dit gemakkelijk denkbaar.

3 Bijna vanzelfsprekend is de verenigingsvrijheid in de meeste democratische rechtsstaten met de nodige waarborgen omgeven. In veel staten op het niveau van de constitutie of grondwet.<sup>5</sup> In ons land beschermt de Grondwet sinds 1848 expliciet het recht tot vereniging. Vandaag de dag gaat het om art. 8 Grondwet (Gw). Hierin is bepaald dat

---

1 Zie bijv. Gratama 1890; Rietberg 1893; Van Aken 1895; Stellinga 1936; Van den Bergh 1936; Van Raalte 1939; Elzinga 1982a; Bellekom 1982; Eskes 1988; De Vries-Leemans 1995; Kesteloo 2011; Nethe 2013; Van der Ploeg 2012 en 2013; Nieuwenhuis 2015; Rijpkema 2015.

2 Emerson 1964, p. 1; Harris e.a. 2014, p. 525.

3 EHRM 17 februari 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, (Gorzelik e.a./Polen), §88.

4 Huls en Brouwer 2014, p. 186; Leenknecht 2021, p. 1.

5 Een paar voorbeelden: art. 18 van de Costituzione della Repubblica Italiana (Italiaanse Grondwet); art. 9 Grundgesetz (Duitse Grondwet); art. 12 Σύνταγμα της Ελλάδας (Griekse Grondwet); art. 8 Konstitusyon ng Pilipinas (Filipijnse Grondwet); art. 18 Grondwet Suid-Afrika (Zuid-Afrikaanse Grondwet).

het recht tot vereniging wordt erkend. Bij wet kunnen er beperkingen worden gesteld in het belang van de openbare orde, aldus de tweede zin van deze grondwetsbepaling.

4 De bescherming van de verenigingsvrijheid vloeit niet alleen voort uit het nationale recht, maar ook uit volkenrechtelijk bindende verdragen. Voor het in Nederland hieromtrent geldende internationale recht zijn de belangrijkste bepalingen art. 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), art. 22 van het Internationaal verdrag burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en art. 12 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest EU).

5 Een van de keerzijden van de verenigingsvrijheid is dat de onbegrensde uitoefening ervan de rechten en vrijheden van anderen in gevaar kan brengen. Van oudsher dacht men vooral aan revolutionaire bewegingen die een gevaar vormden voor de gevestigde orde. Tegenwoordig pleegt men in dit verband al snel te denken aan organisaties die het oogmerk hebben om misdrijven te plegen.<sup>6</sup> Of aan organisaties die niet alleen abjecte (politieke) standpunten aanhangen, maar die ook *en public* verspreiden.<sup>7</sup>

6 Al sinds jaar en dag bedienen machthebbers zich van verenigingsverboden om dergelijke organisaties de voet dwars te zetten. Dit was reeds in het oude Romeinse Rijk het geval, waarin consuls en keizers dit niet zelden deden om zich te verzekeren van het voortduren van hun eigen macht, onder het mom van de Romeinse samenleving te beschermen.<sup>8</sup>

7 Ons recht kent tot op heden twee soorten verenigingsverboden. In de eerste plaats het verenigingsverbod afkomstig van de rechter. In de tweede plaats het wettelijke verenigingsverbod dat van rechtswege in werking treedt. Het gerechtelijke verenigingsverbod is vormgegeven in art. 2:20 lid 1 Burgerlijk Wetboek (BW) en art. 10:122 lid 1 BW. Op basis van de eerste bepaling verbiedt en ontbindt de rechter op verzoek van het Openbaar Ministerie (OM) een rechtspersoon waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. De verbodsgrond is rechtstreeks ontleend aan de Wet Vereniging en Vergadering van 1855, een wet die thans al lang tot het verleden behoort, maar aan de basis heeft gestaan van de huidige verbodsregeling.<sup>9</sup>

8 De tweede bepaling is het equivalent van de eerste bepaling voor – in de regel buitenlandse – corporaties. Op de voet hiervan verklaart de rechter op verzoek van het OM dat het doel of de werkzaamheid van een corporatie, die niet een Nederlands rechtspersoon is, in strijd is met de openbare orde. Ontbinding van de corporatie door de rechter valt echter buiten de mogelijkheden.

6 Zie bijv. Rb. Noord-Holland 18 juli 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:6266.

7 Zie bijv. HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948.

8 Tierney 1947, p. 90-93; Patterson 1983, p. 94; Arnououtoglou 2002, p. 28-31; Perry 2006, p. 6.

9 Die het op zijn beurt heeft ontleend aan de algemene beperkingsgrond van artikel 10 Gw (1848).

9 Het verenigingsverbod van rechtswege is in ons nationale recht de oudste vorm van het verbod en is eveneens direct terug te voeren op de verbodsregeling van de Wet Vereniging en Vergadering van 1855. Tegenwoordig is de regeling te vinden in art. 2:20 lid 4 en art. 10:123 BW.<sup>10</sup> Op basis van art. 2:20 lid 4 BW is elke rechtspersoon opgenomen in een van de onder verantwoordelijkheid van de Europese Unie (EU) en/of de Verenigde Naties (VN) opgestelde sanctielijsten als bedoeld in die bepalingen, van rechtswege verboden en tevens rechtshandelingsonbevoegd. Art. 10:123 BW is de pendant van art. 2:20 lid 4 BW voor (buitenlandse) organisaties. Het bepaalt dat een corporatie die niet een Nederlandse rechtspersoon is en op een EU/VN-sanctielijst staat als bedoeld in deze bepaling, evenzeer van rechtswege verboden en rechtshandelingsonbevoegd is. Kort gezegd gaat het hier meestal om terroristische organisaties of organisaties waartegen een zware verdenking van betrokkenheid bij terrorisme bestaat.

10 De verbodsregeling van art. 2:20 BW bestaat nu ruim drie decennia.<sup>11</sup> Aanvankelijk werd de regeling niet vaak gebruikt.<sup>12</sup> In het jonge verleden is de toepassing echter in een stroomversnelling geraakt. Sinds de inwerkingtreding van art. 2:20 lid 1 BW in 1988 heeft de rechter tienmaal een verzoek tot verbodenverklaring en ontbinding van een rechtspersoon toegewezen, waarvan zes in de laatste zes jaren. De tien toegewezen verzoeken zagen op: (1) de politieke partij CP'86 in 1998 wegens een discriminerende werkzaamheid;<sup>13</sup> (2) Vereniging van Enschedese Cannabisconsumenten in 2002 wegens het doelbewust overtreden van de Opiumwet;<sup>14</sup> (3) de besloten vennootschap Euromex Trade in 2012 wegens witwaspraktijken;<sup>15</sup> (4) Vereniging Martijn in 2014 wegens het bagatelliseren en propageren van seksueel contact tussen volwassenen en

10 En strikt genomen ook in het Londens Besluit van 17 september 1944, *Stb.* 1944, E102, dat nog altijd kracht van wet heeft. Meer hierover in hoofdstuk 5.

11 Bij Wet van 17 maart 1988, *Stb.* 1988, 104, in werking getreden op 18 april 1988, is de verbodsregeling flink op de schop genomen. De directe voorlopers van art. 2:20 BW – artt. 2:15 en 2:16 BW (1976) – verschillen naar hun aard zodanig van het in 1988 inwerking getreden art. 2:20 BW, dat het alleszins valt te verdedigen dat het gaat om een andere regeling. Zie hierover hoofdstuk 3, in het bijzonder §3 tot en met 5.

12 Ook de directe voorlopers van art. 2:20 BW – artt. 2:15 en 2:16 BW (1976) – zijn niet vaak gebruikt. Zie hierover uitgebreid Eskes 1988.

13 Rb. Amsterdam 18 november 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AD2961 of ECLI:NL:RBAMS:1998:AN6055, AB 1998/329, m.nt. M.J. Kanne).

14 Rb. Almelo 29 augustus 2001, ECLI:NL:RBALM:2001:AD3265, bekrachtigd door Hof Arnhem 14 januari 2002, 2001/684 – niet gepubliceerd).

15 Rb. Amsterdam 1 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY745.

minderjarigen;<sup>16</sup> (5) broederschap Catervarius in 2018<sup>17</sup> en (6-10) de motorverenigingen Bandidos MC Holland,<sup>18</sup> Satudarah MC Holland,<sup>19</sup> Hells Angels MC Holland,<sup>20</sup> No Surrender MC in 2020<sup>21</sup> en Caloh Wagoh Main Triad MC in 2021,<sup>22</sup> volgens de rechter allemaal wegens het zelf begaan van strafbare feiten zoals geweldpleging op grote schaal, dan wel het stimuleren ervan.

11 Art. 10:122 lid 1 BW is tot nu toe slechts tweemaal toegepast. De bepaling onderging haar vuurdoop in de procedure tegen de internationale tak van Bandidos MC in 2017. Die werd door de rechtbank gezien als corporatie, niet Nederlandse rechtspersoon. Voorts stond voor de rechtbank voldoende vast dat de corporatie zich met vele misdrijven inliet. Om die reden verklaarde de rechtbank de werkzaamheid van de corporatie in strijd met de openbare orde. In hoger beroep oordeelde het hof echter dat geen sprake was van een corporatie in de zin van deze bepaling en wees het hiertegen gerichte verbodsverzoek dan ook af. Die uitspraak kon de goedkeuring van de Hoge Raad wegdragen.<sup>23</sup>

16 Rb. Assen 27 juni 2012, ECLI:NL:RBASS:2012:BW9477, *Ondernemingsrecht* 2013/7, m.nt. M.A. Verbrugh, *JB* 2012/194 en *JIN* 2012/171, beide m.nt. J.J.J. Sillen, *JOR* 2012/316, m.nt. E. Schmie-man; vernietigd door Hof Arnhem-Leeuwarden 2 april 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ6041, *JBPR* 203/47, m.nt. L.M.H.A.A. Hennekens, *JOR* 201/134, m.nt. C.D.J. Bulten; vernietigd en zelf afgedaan door: HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948, *AB* 2014/348, m.nt. J.G. Brouwer en G. Molier, *NJ* 2014/507, m.nt. E.A. Alkema, *Ondernemingsrecht* 2015/17, m.nt. M.A. Verbrugh, *AA* 2014/0834, m.nt. R.J.B. Schutgens, *JB* 2014/104, m.nt. J.L.W. Broeksteeg, *JBPR* 2014/31, m.nt. L.M.H.A.A. Hennekens, *JIN* 2014/142, m.nt. J.L.W. Broeksteeg, *JOR* 2014/227, m.nt. C.D.J. Bulten.

17 Rb. Midden-Nederland 17 januari 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:113, *AB* 2019/93, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra.

18 Rb. Midden-Nederland 20 december 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6241, *AB* 2018/60, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra, *JIN* 2018/12, m.nt. R.Y. Kamerling, *JOR* 2018/66, m.nt. R.J.B. Schutgens, *OR-Updates.nl* 2018-0016, m.nt. J.L.W. Broeksteeg; bekrachtigd door Hof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865, *JOR* 2019/52, m.nt. C.D.J. Bulten, *AB* 2019/528, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra; bekrachtigd door HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797.

19 Rb. Den Haag 18 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7183, *JOR* 2019/51, m.nt. C.D.J. Bulten, *AB* 2019/267, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra; bekrachtigd door Hof Den Haag 18 juni 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1451, *JOR* 2019/185, m.nt. J. van der Weele, *AB* 2020/80, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra.

20 Rb. Midden-Nederland 29 mei 2020, ECLI:NL:RBMNE:2019:2302, *AB* 2020/96, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra.

21 Rb. Noord-Nederland 7 juni 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2445, *AB* 2020/35, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra.

22 Rb. Midden-Nederland 19 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1484.

23 Rb. Midden-Nederland 20 december 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6241, *AB* 2018/60, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra, *JIN* 2018/12, m.nt. R.Y. Kamerling, *JOR* 2018/66, m.nt. R.J.B. Schutgens, *OR-Updates.nl* 2018-0016, m.nt. J.L.W. Broeksteeg; bekrachtigd door Hof Arnhem-Leeuwarden

- 12 De tweede keer werd de bepaling ingezet tegen de internationale koepel van Hells Angels MC in 2020. Met de rechtbank oordeelt het hof dat hier sprake is van een corporatie, niet Nederlands rechtspersoon, waarvan de werkzaamheid onder meer bestaat uit het structureel plegen van strafbare feiten. Volgens het hof is het om die reden noodzakelijk om de corporatie te verbieden.<sup>24</sup> In cassatie is de uitspraak blijven staan; de Hoge Raad ziet zich niet genoodzaakt inhoudelijk te motiveren waarom de uitspraak van het hof kan blijven bestaan, omdat de rechtseenheid of de ontwikkeling van het recht in zijn ogen niet in het geding is, zoals bedoeld in art. 81 Wet op de rechterlijke organisatie (RO).<sup>25</sup>
- 13 De verbodsregeling staat de afgelopen jaren opnieuw volop in de belangstelling, niet in de laatste plaats vanwege het toegenomen gebruik ervan. Er bestond en bestaat de nodige discussie over de rol van de regeling bij de bestrijding van antidemocratische en andere ‘ondermijnende’ organisaties. De hernieuwde aandacht heeft een aantal (vermeende) tekortkomingen in de regeling blootgelegd. Voor de regering was dit reden om de regeling grondig te herzien. Zij diende op 18 december 2019 bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel in ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen.<sup>26</sup> Op 13 oktober 2020 nam de Tweede Kamer het voorstel met enkele wijzigingen aan, waarna de Eerste Kamer op 22 juni 2021 met het voorstel instemde. De wet is per 1 januari 2022 in werking getreden.<sup>27</sup>
- 14 De nieuwe wet bevat een ingrijpende wijziging van art. 2:20 BW en enkele andere bepalingen die betrekking hebben op het verenigingsverbod. Daarnaast roept de wet een aantal nieuwe bepalingen in het leven. Volgens de totstandkomingsgeschiedenis is het primaire doel van de wijziging om antidemocratische organisaties gemakkelijker te kunnen verbieden dan voorheen zou kunnen. De regering denkt volgens de toelichting vooral aan extreme groeperingen die de kernwaarden van onze democratische rechtsstaat dreigen aan te tasten, bijvoorbeeld salafistische organisaties die shariawetgeving willen invoeren. De aangenomen wettekst beperkt de reikwijdte van de regeling echter niet tot dit of een bepaald soort organisaties. De regeling is net als

18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865, JOR 2019/52, m.nt. C.D.J. Bulten, AB 2019/528, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra; bekrachtigd door HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797, JOR 2020/226, m.nt. J.M. Blanco Fernández, *Ondernemingsrecht* 2020/167, m.nt. S. van Dongen, AB 2021/51, m.nt. J.G. Brouwer, J. Koornstra, NJ 2022/100, m.nt. G. van Solinge.

24 Rb. Midden-Nederland 29 mei 2020, ECLI:NL:RBMNE:2019:2302, AB 2020/96, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra; Hof Arnhem-Leeuwarden 15 december 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:10406.

25 HR 15 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1114.

26 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nrs. 1-3.

27 Wet van 23 juni 2021 tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen, *Stb.* 2021/310. Bij Koninklijk besluit van 12 juli 2021 in werking getreden per 1 januari 2022, *Stb.* 2021/346.

voorheen algemeen geformuleerd en van toepassing op alle (privaatrechtelijke) rechtspersonen, zelfs kerkgenootschappen. Onder de oude regeling bestond over die laatste groep organisaties wel eens twijfel.<sup>28</sup>

- 15 Een van de belangrijkste wijzigingen is dat het verschil in rechtsgevolg tussen een doel en werkzaamheid ‘in strijd met de openbare orde’ is opgeheven. In beide gevallen spreekt de rechter een verbodenverklaring uit.<sup>29</sup> Vóór de wetwijziging – vanaf 1988 tot 2022 – kon alleen een werkzaamheid in strijd met de openbare orde een verbod dragen; enkel een doel in strijd met de openbare orde kon slechts leiden tot ontbinding.<sup>30</sup>
- 16 Een andere belangrijke wijziging is dat het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ een niet-uitputtende omschrijving op wetsniveau heeft gekregen. Ontwrichting van de democratische rechtsstaat, bedreiging van de nationale veiligheid en aantasting van de menselijke waardigheid zijn drie van de acht verschillende formuleringen die de wetgever gebruikt om deze eeuwenoude formule in te vullen.<sup>31</sup> De wettelijke omschrijving beperkt de beoordelingsruimte van de rechter en dient het om te helpen om een verbodsverzoek eenvoudiger ingewilligd te krijgen.
- 17 Voorts geldt dat de verbodenverklaring van de rechter voortaan van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad is. Hoger beroep en cassatieberoep schorsen de werking van de verbodenverklaring niet.<sup>32</sup> Een andere fundamentele wijziging is dat de rechter thans de bevoegdheid heeft om (rechts)personen die volgens de wet of de statuten bij de organisatie van de verboden rechtspersoon betrokken zijn, ‘in het belang van de openbare orde’ bevelen te geven. Die bevoegdheid bestaat alleen zolang de verbodsprocedure nog loopt.<sup>33</sup> Deze twee wijzigingen moeten samen ervoor zorgen dat een verbodenverklaring sneller valt te effectueren. Tot slot, als het verenigingsverbod definitief vaststaat, mogen bestuurders en commissarissen van de verboden rechtspersoon voor een periode van ten minste drie jaren geen bestuursfunctie elders bekleeden.<sup>34</sup>
- 18 Hiervoor genoemde wijzigingen gelden echter niet voor politieke partijen en hun neveninstellingen. Voor deze organisaties geldt nog het ‘oude’ art. 2:20 BW.<sup>35</sup> Voor deze organisaties wenst de regering een afzonderlijke verbodsregeling in het leven te roepen. Daartoe heeft zij op 22 december 2022 een conceptvoorstel voor een wet op de poli-

28 Zie hierna in §2.1 van hoofdstuk 4.

29 Art. 2:20 lid 1 BW.

30 Art. 2:20 BW (‘oud’).

31 Art. 2:20 lid 2 en 3 BW.

32 Art. 2:20 lid 6 en 10:122 lid 3 BW.

33 Art. 2:20 lid 5 BW.

34 Art. 2:20a lid 1 BW.

35 Art. 32a Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek.



tieke partijen ter consultatie aan het publiek voorgelegd.<sup>36</sup> Volgens het eerste lid van art. 86 van dit wetsvoorstel verbiedt en ontbindt de Hoge Raad na een verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad een politieke partij die vanwege haar werkzaamheden of doelstellingen ‘een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat’. In het tweede lid is uitgewerkt wat deze grondbeginselen zijn. Het gaat ‘in elk geval’ om (a) periodieke, vrije en geheime verkiezingen; (b) democratische besluitvorming; (c) grondrechten; (d) scheiding van machten en (e) onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak.

- 19 Onvrede over de gerechtelijke verbodsregeling zoals die er voor 1 januari 2022 eruit zag, heerste niet slechts bij de regering, maar ook in de Tweede Kamer. Dit heeft geleid tot een initiatiefwetsvoorstel van de leden Kuiken, Van Toorenberg, Van Oosten, Van der Graaf en Van der Staaij. Het gaat om het wetsvoorstel ‘Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties’, dat op 13 november 2018 bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt. Dit voorstel is na een nota van wijziging en een aantal amendementen op 23 juni 2020 door de Tweede Kamer aangenomen. Het wetsvoorstel ligt thans – inmiddels al enkele jaren – bij de Eerste Kamer. Stemt ook de Eerste Kamer in, dan komt voor het eerst in de Nederlandse rechtsgeschiedenis de beslissing tot het verbieden van een organisatie toe aan een bestuursorgaan: de minister voor Rechtsbescherming. Dat vormt meteen het belangrijkste verschil met de bestaande gerechtelijke verbodsregeling. De minister is als eenhoofdig bestuursorgaan zelfstandig bevoegd de beslissing te nemen, zij het dat hij verplicht is eerst het College van procureurs-generaal van het OM te horen. Aan het verbodsbesluit gaat formeel geen verzoek vooraf, het treedt onmiddellijk in werking, rechtsmiddelen schorsen de werking van het verbodsbesluit niet en rechtsbescherming (bij de rechter) bestaat slechts *ex post*. Dit alles is volgens de initiatiefnemers noodzakelijk om sneller paal en perk te kunnen stellen aan ‘ondermijnende’ organisaties die een ‘cultuur van wetteloosheid in het leven roepen, bevorderen dan wel in stand houden door het stelselmatig plegen van strafbare feiten’. Uit de toelichting op het voorstel blijken de initiatiefnemers met name te denken aan Outlaw Motorcycle Gangs (OMGs).<sup>37</sup> Aan de verbodsregeling komt volgens art. 2 lid 1 van het wetsvoorstel echter een (veel) ruimer bereik toe. Het kan gaan om elke rechtspersoon of ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredend lichaam of samenwerkingsverband.<sup>38</sup>

36 Te raadplegen op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

37 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 3.

38 Art. 3 van het wetsvoorstel zondert echter enkele organisaties van de reikwijdte van het voorstel uit. Het gaat om: a. een politieke partij; b. een jongerenvereniging of wetenschappelijk bureau, verbonden aan een politieke partij; c. een kerkgenootschap of een andere organisatie die gericht is op het belijden van een godsdienst of levensbeschouwing; d. een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid van werknemers die krachtens haar statuten ten doel heeft om de

20 De wens om ontspoorde organisaties adequaat aan te (kunnen) pakken, is vanuit juridisch en in het bijzonder rechtsstatelijk perspectief niet alleen te rechtvaardigen, maar ook verplicht.<sup>39</sup> Dergelijke organisaties kunnen, zoals gezegd, de uitoefening van rechten en vrijheden van anderen (ernstig) in gevaar brengen. De overheid heeft in onze democratische rechtsstaat vanuit haar opdracht om de individuele vrijheid en de menselijke waardigheid te beschermen, de taak om dit gevaar te bezweren.<sup>40</sup> Niet alleen vanwege de inhoud van onze Grondwet, maar ook vanwege positieve verplichtingen in volkenrechtelijk bindende verdragen.<sup>41</sup>

21 De uitvoering van deze taak betreft beslist geen sinecure. De huidige verbodsregeling getuigt daarvan. Nog altijd is men in de politiek en in de rechtswetenschap van mening dat de regeling de nodige gebreken vertoont. Ondanks – of misschien wel dankzij – de vele wetswijzigingen in de afgelopen twee eeuwen. De kritiek valt grofweg uiteen in zes punten die hieronder afzonderlijk op hoofdlijnen worden ingeleid.<sup>42</sup> Met de wetswijziging van 1 januari 2022 tracht de regering aan de meeste van deze kritiekpunten tegemoet te komen. Dat geldt ook voor de initiatiefnemers van het wetsvoorstel tot een bestuursrechtelijk verenigingsverbod. Hieronder zal blijken dat de aangedragen oplossingen van de regering en de initiatiefnemers lang niet alle vragen beantwoorden en zelfs nieuwe, fundamentele vragen oproepen die dit onderzoek – voor zover mogelijk – van een antwoord voorziet.

## 1.2 VERBODSCRITERIUM

22 Het eerste punt van kritiek is materieelrechtelijk van aard en richt zich op het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’. Dit criterium doet al sinds de Wet

belangen van haar leden als werknemers te behartigen en bevoegd is tot het aangaan van een collectieve arbeidsovereenkomst.

39 Voor de rechts- en politiek-filosofische rechtvaardiging voor het verbieden van (antidemocratische) politieke partijen die geen strafbepalingen overtreden, zie Rijkema 2015, concluderende hoofdstuk. Hij concludeert dat een partijverbod in een dergelijke situatie ook vanuit dit perspectief is te rechtvaardigen, omdat – kort gezegd – van een democratie niet gevraagd kan worden haar eigen ondergang passief af te wachten. Hij acht het dan ook gerechtvaardigd om een verbod van een (niet-strafbare) politieke partij op te leggen, indien zij de democratie wil afschaffen. Daarvan is sprake, indien het zelfcorrigerend vermogen van de democratie wordt aangetast. Het zelfcorrigerend vermogen wordt in zijn visie geborgd door de mogelijkheid tot evaluatie (van overheidsbeleid), politieke concurrentie en de vrijheid van meningsuiting.

40 Vgl. Vols 2013, p. 1; Burkens e.a. 2017, p. 19.

41 Zie bijv. art. 4 van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, *Trb.* 1972, 38, waaruit volgt dat op verdragsstaten de positieve verplichting rust om – kort gezegd – racistische organisaties te verbieden.

42 Voor het overzicht worden de kritiekpunten afzonderlijk ingeleid, maar dat neemt niet weg, zoals we later zullen zien, dat de meeste kritiekpunten nauw met elkaar samenhangen.

Vereniging en Vergadering van 1855 dienst als verbodsgrond. Het eeuwenoude criterium is voor sommigen nog altijd (te) vaag en onbestemd. Lange tijd dacht men dat een te concrete en beperkte verbodsgrond aan de toepassing in onvoorziene gevallen in de weg staat. De wetgever kan simpelweg niet aan alle gevallen denken waarin een verbodenverklaring noodzakelijk is.<sup>43</sup> Schuilt hierin echter niet het gevaar dat de rechter wordt belast met een politieke taak? Hij dient immers in grote mate zelfstandig invulling te geven aan de wettelijke grond voor een verenigingsverbod zolang die niet duidelijk en concreet genoeg is omschreven.<sup>44</sup> Dit probleem is des te groter bij het verbieden van politieke partijen.<sup>45</sup>

23 De regering is hier inmiddels van doordrongen en heeft als medewetgever een niet-uitputtende omschrijving van het verbodscriterium in art. 2:20 lid 2 en 3 BW vastgelegd. Desalniettemin geldt dat de rechter nog steeds een grote mate van beoordelingsruimte heeft. Niet alleen bij het interpreteren van de in art. 2:20 lid 2 en 3 BW opgenomen definities van de verbodsgrond, maar ook voor de gevallen die buiten die definities vallen. De rechter dient dan zelf invulling te geven van ‘in strijd met de openbare orde’, zoals voor de wetwijziging van 1 januari 2022 het geval was. De afwezigheid van een voldoende afgebakend verbodscriterium lijkt zich op voorshands niet goed te verhouden tot de idee van de scheiding der machten, omdat niet de democratisch verkozen wetgever de rechtsnorm vaststelt, maar in feite de rechter. De Raad van State signaleert dat deze vorm van gelede normstelling over de volle breedte van het recht plaatsvindt en waarschuwt voor de rechtsonzekerheid die dit in de hand kan werken.<sup>46</sup>

24 Een ander bezwaar is minstens zo zwaarwegend. In een democratische rechtsstaat dient wetgeving – vooral waarin bevoegdheden zijn toegekend – voldoende scherp te zijn afgebakend om te voorkomen dat burgers aan willekeur ten prooi vallen. De geschiedenis toont immers aan dat staten met behulp van vaag omschreven doelcriteria als handhaving van de ‘openbare orde’ of bescherming van de ‘nationale veiligheid’, grondrechten snel terzijde plegen te schuiven. Voorbeelden genoeg over de grenzen.<sup>47</sup> Het getuigt van een wat naïef realiteitsbeeld om te vooronderstellen dat

43 Zie §3.3 van hoofdstuk 4.

44 Zie bijv. onder punt 5 van de annotatie van Van Schilfgaarde onder HR 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124, NJ 2009/ 507, m.nt. P. van Schilfgaarde.

45 Vgl. Rijpkema 2015, p. 199-200.

46 Raad van State, jaarverslag 2018, p. 54-56.

47 Zie bijv. de in 2020 door het Nationaal Volkscongres van China aangenomen wet waarin vergaande bevoegdheden zijn toegekend aan de Chinese autoriteiten om de ‘staatsveiligheid’ in Hong Kong te kunnen borgen. Alhoewel we ons rijk mogen rekenen dat Nederland anders dan de Chinese volksrepubliek de naam ‘democratische rechtsstaat’ door de bank genomen eer aan doet – Nederland laat alleen Denemarken (nr. 1), Noorwegen (nr. 2), Finland (nr. 3) en Zweden (nr. 4) boven zich volgens de The World Justice Rule of Law Index 2020, zie [www.wjri.org](http://www.wjri.org).

Nederland daarin niet kan afglijden. De bedreigingen van de democratische rechtsstaat zijn juist vaak gelegen in een sluipend proces.<sup>48</sup>

- 25     Andere landen als Duitsland en Frankrijk lijken dit probleem (ten dele) te omzeilen door concretere verbodsgronden in de wet op te nemen. Waarom heeft het bij ons zo lang geduurd voordat de wetgever op dit punt overstag is gegaan? In hoeverre draagt de wettelijke omschrijving van het verbodscriterium zoals die per 1 januari 2022 deel uitmaakt van onze verbodsregeling, concreet bij aan een oplossing van dit probleem? En in welke mate speelt dit probleem bij het wetsvoorstel tot een bestuursrechtelijk verenigingsverbod, waarin op het eerste gezicht een concretere verbodsgrond wordt gehanteerd?

### 1.3 TOEREKENINGSCRITERIUM

- 26     Het tweede punt van kritiek is eveneens materieelrechtelijk van aard en richt zich op het criterium waarmee de rechter gedragingen van derden aan de te verbieden organisatie toerekent. Voor een aantal gevallen geeft de wet sinds 1 januari 2022 antwoord op de vraag wanneer sprake is van een werkzaamheid of doel in strijd met de openbare orde. De wettelijke omschrijving gaat echter over het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’, niet zozeer over het begrip ‘werkzaamheid’ (of ‘doel’). In de parlementaire toelichting geeft de regering wel aanknopingspunten voor de interpretatie, de wetgever laat het echter nog altijd geheel en al aan de rechter over om hieraan inhoud te geven.
- 27     Het is inmiddels bestendige rechtspraak dat de rechter in een verbodsprocedure onderzoekt welke onoorbare gedragingen van personen van vlees en bloed tot de werkzaamheid van de rechtspersoon kunnen worden gerekend. De rechtspersoon is immers een juridische fictie die niet kan functioneren zonder handelingen die uiteindelijk zijn terug te voeren op die van natuurlijke personen. Voor de toerekening beoordeelt de rechter primair of het bestuur van de rechtspersoon rechtstreeks betrokken is bij ongeoorloofde handelingen van derden. Hiervan is volgens de Hoge Raad sprake, indien het bestuur leidinggeeft aan of gelegenheid biedt tot die handelingen. Dergelijke handelingen vallen in die gevallen toe te rekenen aan de rechtspersoon als diens werkzaamheid, met als gevolg dat hij in aanmerking komt voor een verbodenverklaring.<sup>49</sup>

---

worldjusticeproject.org (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023) – is daarmee niet gezegd dat dit in de toekomst niet anders kan zijn.

48     Zie bijv. de situatie in Polen, waarin de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht op steeds lossere schroeven is komen te staan: HvJEU 8 april 2020, ECLI:EU:C:2020:277 (Commissie/Polen).

49     HR 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124, r.o. 3.6.

28 De regering brengt met de wetwijziging van 1 januari 2022 geen verandering in het begrip ‘werkzaamheid’. Het in de rechtspraak ontwikkelde toerekeningscriterium om het werkzaamheidsbegrip in te vullen, lijkt vooralsnog de aangewezen weg. Ook in het conceptvoorstel tot een wet op de politieke partijen is geen toerekeningscriterium opgenomen. Hoe verhouden die keuzes zich met de rechtsstatelijke uitgangspunten op dit terrein? Moet de wetgever een toerekeningscriterium juist niet wettelijk vastleggen?

29 In het wetsvoorstel voor een bestuursrechtelijk verenigingsverbod is het aanknopingspunt voor de beoordeling of een verenigingsverbod aan de orde is, beperkt tot ‘werkzaamheid’.<sup>50</sup> Bij het beoordelen van welke gedragingen deel uitmaken van de werkzaamheid, wensen de initiatiefnemers het toerekeningscriterium dat is ontwikkeld in de rechtspraak inzake de verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 1 BW, te codificeren.<sup>51</sup> Volgens art. 2 lid 3 van het voorstel worden gedragingen toegerekend als gedraging heeft plaatsgevonden in het georganiseerde verband van de organisatie en de organisatie de gedraging duldt of er op andere wijze niet doeltreffend tegen optreedt. De formulering van dit criterium wijkt echter af van die in de rechtspraak en roept derhalve de vraag op of daadwerkelijk sprake is van codificatie. Nog afgezien daarvan, roept de formulering de vraag op hoe deze keuze zich verhoudt tot de eisen van de Grondwet en internationale verdragen bij het beperken van de verenigingsvrijheid door een bestuursorgaan.

#### 1.4 VERBODSOBJECT

30 Het derde onderdeel van kritiek is gericht op de reikwijdte van het verbodsobject, dat wil zeggen, de entiteit die volgens de verbodsregeling voorwerp kan zijn van een verenigingsverbod. Naar huidig recht kan de rechter elke privaatrechtelijke rechtspersoon, kerkgenootschappen alsmede corporaties (niet zijnde Nederlands rechtspersoon) verbieden, zolang sprake is van een werkzaamheid of doel in strijd met de openbare orde. Wat betreft het voorgestelde bestuursrechtelijke verenigingsverbod

50 Een ongeoorloofd doel kan niet als enkele grond voor een verbodsbesluit dienen. Slechts als de werkzaamheid a. een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt door het stelselmatig plegen van strafbare feiten; b. een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde; en c. de Nederlandse samenleving of delen daarvan ontwricht of kan ontwrichten, komt de organisatie in aanmerking voor een verbodsbesluit. Zie art. 2 van het voorstel; *Kamerstukken I 2020/21*, 35079, A.

51 Aanvankelijk waren de initiatiefnemers overigens van mening dat het toerekeningscriterium voor het gerechtelijke verenigingsverbod een te hoge drempel opwierp om tot verbodenverklaring te komen. In recente rechtspraak bleek voor hen inmiddels het tegendeel, zie *Kamerstukken II 2018/19*, 35079, nr. 7, p. 5-6.

moet het gaan om een rechtspersoon of ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredend lichaam of samenwerkingsverband.

31 De hoofdkritiek op dit punt is tweeledig en staat min of meer haaks op elkaar. Enerzijds vindt men het rechtspersoonsbegrip (te) ruim. Hieronder vallen immers ook politieke partijen, die bijna allemaal de verenigingsvorm hebben aangenomen. In dit verband vraagt men zich af of er voor politieke partijen niet een apart verbodsregime dient te bestaan, gelet op de cruciale rol die zij vervullen in onze parlementaire democratie.<sup>52</sup>

32 Anderzijds acht men het criterium te eng en roept op tot een breder alternatief.<sup>53</sup> Er bestaan immers ook andere bestendig vormgegeven samenwerkingsvormen – zonder rechtspersoonlijkheid – die werkzaamheden of doelstellingen kunnen hebben die in strijd zijn met de openbare orde. Het is mede om die reden dat er voor het bestuursrechtelijke verenigingsverbod is gekozen voor een ruimer geformuleerd verbodsobject. Voor de gerechtelijke verbodenverklaring blijft het uitgangspunt de rechtspersoon (art. 2:20 lid 1 BW) of de corporatie, niet zijnde Nederlands rechtspersoon (art. 10:122 lid 1 BW). Voor de van rechtswege verbodenverklaring *idem dito* (art. 2:20 lid 4 respectievelijk 10:123 BW). Bestaat er een overtuigende juridische rechtvaardiging voor dit onderscheid of zouden de regelingen op dit punt uniform moeten zijn, gelet op de rechtsstatelijke eisen die gelden voor de beperking van de vrijheid van vereniging?

## 1.5 BEVOEGDE ORGAAN TOT VERBODENVERKLARING

33 Het vierde punt van kritiek is meer formeelrechtelijk van aard en is gericht op het orgaan dat tot verbodenverklaring bevoegd is. In Duitsland en Frankrijk bestaat al geruime tijd de mogelijkheid voor het openbaar bestuur om organisaties te verbieden. In Nederland ligt dit anders. Sinds jaar en dag is het de rechter die met de verbodsbevoegdheid is toegerust. Die taak is al sinds de Wet Vereniging en Vergadering van 1855 aan hem toevertrouwd. Nog altijd gunt de wetgever hem dit vertrouwen. Vanuit zijn staatkundige positie wordt de rechter geacht onafhankelijk en onpartijdig een oordeel te kunnen vellen over de vraag of een verenigingsverbod gerechtvaardigd is. Vanuit het oogpunt van grondrechtenbescherming ziet de wetgever het als een legitieme keuze om de rechtsbescherming nog altijd vooraf te bieden.<sup>54</sup>

52 Zoals tijdens de parlementaire behandeling van art. 2:20 BW in 1988 door verschillende politieke partijen te berde is gebracht, zie §2.1.1 van hoofdstuk 4. Vgl. Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 221.

53 Zie bijv. Van der Weele 2019b, §5.5 en §6.6.

54 Zoals blijkt uit de huidige keuzes die in de wet zijn gemaakt, zie §4.2.1 van hoofdstuk 4.

- 34 Een veel gehoord kritiekpunt in deze categorie is dat de procedure via de rechter veel te lang duurt indien in drie instanties gevoerd.<sup>55</sup> De ervaring leert dat een verbodsprocedure bij de rechter al gauw twee tot drie jaren duurt. Een verbod afkomstig van een bestuursorgaan volgens het wetsvoorstel voor een bestuursrechtelijk verenigingsverbod moet hierin verandering brengen. Dit verbod werkt als besluit in de zin van art. 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onmiddellijk en krachtens art. 6:16 van deze wet schorst een rechtsmiddel de werking van het verbodsbesluit niet, terwijl een gang naar de rechter rechtsbescherming verzekert, zij het achteraf en overigens ook facultatief.
- 35 Hoe verhoudt de keuze om de – discretionaire – verbodsbeslissing bij een ander orgaan dan een rechterlijk college neer te leggen, zich met onze rechtsstatelijke eisen? En in hoeverre verhoudt de keuze voor een bestuursrechtelijk verenigingsverbod zich met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, nu ook de verbodenverklaring afkomstig van de rechter na de wetswijziging van 1 januari 2022 onmiddellijke werking heeft, althans, uitvoerbaar bij voorraad is? En wat te denken van de mogelijkheid om de termijnen van de gerechtelijke verbodsprocedure in te korten? Is dat eenvoudig gezegd niet de kortste klap, in plaats van een geheel nieuw bestuurlijk instrument in het leven te roepen dat zwaar drukt op het recht tot vereniging?

## 1.6 PROCEDURELE ASPECTEN

- 36 Het vijfde onderdeel van kritiek houdt nauw verband met het voorgaande punt. Het richt zich op de andere procedurele aspecten van de verbodsregeling. Een van die aspecten betreft het moment waarop de verbodenverklaring in werking treedt. De gerechtelijke verbodsprocedure is vormgegeven als verzoekschriftprocedure in te leiden bij de burgerlijke rechter, waarop de regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) van toepassing zijn. Een van de hoofdregels binnen ons burgerlijk procesrecht – zowel voor de dagvaardings- als voor de verzoekschriftprocedure – is dat een ingesteld rechtsmiddel de werking van rechterlijke uitspraken schorst.<sup>56</sup> Tot 1 januari 2022 gold dit ook voor de uitspraak van de rechter waarin zowel de verbodenverklaring als ontbinding waren opgenomen.
- 37 Met de wetswijziging van 1 januari 2022 behoort dat inmiddels tot het verleden.<sup>57</sup> In het nieuwe art. 2:20 lid 6 BW is bepaald dat *de verbodenverklaring* van rechtswege

55 Bijv. geopperd door de initiatiefnemers van het wetsvoorstel tot een bestuursrechtelijk verenigingsverbod, zie *Kamerstukken II 2018/19, 35079*, nr. 3, p. 5.

56 Artt. 350 en 404 Rv.

57 Tenzij, zoals besproken, het gaat om een politieke partij of een neveninstelling daarvan, waarop het 'oude' art. 2:20 BW van toepassing is.

uitvoerbaar bij voorraad is.<sup>58</sup> Rechtsmiddelen schorsen de werking ervan niet, zo bepaalt de wettekst van deze bepaling uitdrukkelijk.<sup>59</sup> De ratio hierachter is dat een verbodenverklaring alleen in exceptionele situaties aan de orde is. Het zou zich hiermee niet verdragen als de verboden rechtspersoon gedurende de verbodsprocedure nog zijn (ongeoorloofde) werkzaamheden kan voortzetten, aldus de regering.<sup>60</sup>

38 Een verklaring uitvoerbaar bij voorraad levert de voorlopige bevoegdheid op om tot executie van de uitspraak over te gaan, ook al is of valt er nog een rechtsmiddel in te stellen en kan de executorialie titel in hogere instantie komen te vervallen door vernietiging van de lagere uitspraak. Bij een condemnatoir vonnis laat dat zich relatief gemakkelijk voorstellen.<sup>61</sup> Bij een verbodenverklaring van een rechtspersoon of corporatie ligt dat gecompliceerder. De verbodenverklaring is vormgegeven als beschikking en legt de verboden organisatie als zodanig geen verplichtingen op uit hoofde van een door de rechter vastgestelde en door het OM verzochte veroordeling tot het verrichten (of nalaten) van een handeling, zoals gebeurt in een condemnatoir vonnis. In hoeverre kan het OM dan tot 'executie' of 'tenuitvoerlegging' van de uitvoerbaar bij voorraad verklaarde verbodenverklaring overgaan? De wet zwijgt daarover, anders dan dat art. 2:20 lid 5 BW bepaalt dat de rechter 'bij de verbodenverklaring' ordemaatregelen kan treffen, waarvan de overtreding is gesanctioneerd in art. 184a lid 2 Wetboek van Strafrecht (Sr). 'Voorlopige executie' in de zin van vervolging op basis van art. 140 lid 2 Sr is uitgesloten. Dit artikel stelt onder meer straf op de voortzetting van de werkzaamheid van een verboden organisatie. Is de verbodenverklaring afkomstig van een rechter, dan geldt voor de strafbaarheid dat de verbodenverklaring eerst onherroepelijk dient te zijn. Dat is het geval als de rechtsmiddelen zijn uitgeput of de beroepstermijnen onbenut zijn gelaten. Een verklaring uitvoerbaar bij voorraad neemt het wettelijke onherroepelijkheidsvereiste voor strafbaarheid niet weg. Betekent de verklaring uitvoerbaar bij voorraad dat de verbodenverklaring dan anderszins direct of voorlopig 'ten uitvoer kan worden gelegd', bijvoorbeeld door decentrale overheden?

39 Moet de verbodenverklaring afkomstig van de rechter onherroepelijk vaststaan voor strafbaarheid op grond van art. 140 lid 2 Sr, voor een verbodenverklaring afkomstig van de minister als bedoeld in het wetsvoorstel voor een bestuursrechtelijk verenigingsverbod ligt dit anders. Overtreding daarvan moet in art. 140 lid 2 Sr onmiddellijk strafbaar worden. Het wetsvoorstel tornt echter niet aan de onherroepelijkheidseis voor het gerechtelijke verenigingsverbod. De praktijk laat echter zien (óók) hieraan

58 De ontbinding dus niet.

59 Via de schakelbepaling van art. 10:122 lid 3 BW geldt dit ook voor de verbodenverklaring ex art. 10:122 lid 1 BW.

60 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 8.*

61 Bijv. bij de veroordeling tot betaling van schadevergoeding.



behoefte te hebben. Verschillende gemeenteraden hebben om die reden in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een verbod opgenomen op het dragen en voeren van uiterlijke kenmerken van verboden organisaties. Het overtreden ervan is strafbaar, ongeacht of het verenigingsverbod in kwestie definitief vaststaat. Eerder trokken Brouwer en ik reeds de conclusie dat een dergelijke bepaling in strijd is met de vrijheid van meningsuiting van art. 7 lid 3 Gw en mitsdien onverbindend.<sup>62</sup> De strafkamer van de Hoge Raad heeft dit inmiddels bevestigd.<sup>63</sup>

40 Afgezien van de beleidsmatige of politieke vraag of het niet wenselijk is om voortzettingsgedragingen al in de fase waarin het verbod nog niet onherroepelijk is, strafbaar te stellen, roept dit de vraag op welke rechtsstatelijke argumenten ervoor of ertegen pleiten om dit in de wet vast te leggen.

## 1.7 RECHTSGEVOLGEN VERENIGINGSVERBOD

41 Het zesde punt van kritiek ziet op de rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een verbodenverklaring. Die zijn naar hun aard te onderscheiden in civiel-, bestuurs- en strafrechtelijke rechtsgevolgen. De rechtsgevolgen met een civielrechtelijk karakter zijn neergelegd in Titel I Boek 2 BW. Wanneer de rechter een rechtspersoon verbiedt, dan dient hij hem (in beginsel) ook te ontbinden, zo bepaalt de wettekst van art. 2:20 lid 1 BW. De ontbinding brengt volgens Titel I Boek 2 BW de rechtspersoon in staat van liquidatie, waarin het vermogen wordt vereffend. Nadien houdt de rechtspersoon op te bestaan. Is er geen vermogen aanwezig of bekend, dan houdt hij op te bestaan op het moment van ontbinding.

42 Bij het verbieden van een corporatie, niet Nederlands rechtspersoon, als bedoeld in art. 10:122 lid 1 BW, is ontbinding niet aan de orde. De wet voorziet niet in een grondslag daarvoor. Niettemin maakt de wet ook de verboden corporatie civielrechtelijk vleugellam. Het in Nederland aanwezige vermogen van de corporatie moet worden vereffend. Daaraan voorafgaand kan de rechter op verzoek van het OM het vermogen onder bewind stellen, zo bepaalt art. 10:122 lid 4 BW. Bij de van rechtswege verboden rechtspersoon c.q. corporatie is geen sprake van ontbinding, evenmin van vereffening of het onder bewind stellen van het vermogen.<sup>64</sup> Deze organisaties zijn 'slechts' bij wet rechtshandelingenonbevoegd verklaard.

43 In art. 2:20a BW is voorts bepaald dat ('feitelijk') bestuurders van een door de rechter verboden verklaarde rechtspersoon ten minste drie jaren nadat het verenigings-

62 Koornstra & Brouwer 2021.

63 HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1946.

64 Met uitzondering van de van rechtswege verboden verklaarde organisaties als bedoeld in het Londens Besluit van 17 september 1944, *Stb.* 1944, E102. Die organisaties zijn uit kracht van dit wetsbesluit niet alleen verboden, maar ook ontbonden.

verbod kracht van gewijsde heeft gekregen, geen bestuurder of commissaris van enig rechtspersoon kan zijn of worden. De rechter kan beslissen dat het bestuursverbod niet geldt ten aanzien van de bestuurder wie geen ernstig verwijt valt te maken voor de ‘ontsporing’ van de verboden rechtspersoon of corporatie.

- 44 Wellicht de bekendste bestuursrechtelijke rechtsgevolgen van het verenigingsverbod zijn kiesrechtelijk van aard. Het centrale stembureau is verplicht een verzoek tot registratie van de aanduiding van een politieke groepering voor de verkiezingen van de Tweede Kamer te weigeren, als de aanduiding geheel of voor een belangrijk deel overeenstemt met die van een verboden rechtspersoon. Bijkomende voorwaarde is dat de gerechtelijke verbodenverklaring in kwestie onherroepelijk is.<sup>65</sup> Is registratie van zo'n aanduiding reeds verricht, dan is het centrale stembureau verplicht tot het schrappen ervan.<sup>66</sup> Vergelijkbare verplichtingen bestaan ten aanzien van de naamsregistratie van politieke partijen voor verkiezingen van provinciale staten, de gemeenteraad en het algemeen bestuur van waterschappen.<sup>67</sup>
- 45 De verbodenverklaring kent ook belangrijke bestuursrechtelijke consequenties voor de rechtspositie van ambtenaren, zoals (onder meer) uitgewerkt in de Ambtenarenwet. Zoals later te bespreken in hoofdstuk 6, blijkt uit rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRVB) dat een ambtenaar die lid is van een verboden organisatie, in beginsel in aanmerking komt voor een ontslagbesluit.
- 46 Lidmaatschap van een verboden organisatie kan verder ook reden zijn voor weigering van een verklaring van geen bezwaar voor vertrouwelijke functies als daarmee de nationale veiligheid is gediend, zo blijkt uit het systeem van de Wet veiligheidsonderzoeken 2021. Daarnaast valt te betogen dat een (onherroepelijk) verenigingsverbod de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten als de openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester mogelijk maakt. Gelet op de formulering van die bevoegdheden, dient de toepassing ervan echter wel steeds te voldoen aan aanvullende voorwaarden.<sup>68</sup>
- 47 De strafrechtelijke rechtsgevolgen zijn neergelegd in art. 184a lid 2 en art. 140 lid 2 Sr. In de eerste bepaling is straf gesteld op het opzettelijk niet opvolgen van een rechter-

65 Art. G1 lid 1 en 4 onder e Kieswet.

66 Art. G1 lid 7 onder c Kieswet.

67 Zie art. G2 lid 1 en 4 onder e en lid 7 onder c Kieswet voor de plicht tot weigering van de registratie voor de verkiezingen van de provinciale staten; art. G2a lid 1 en 4 onder e en lid 7 onder c Kieswet voor deze plicht met betrekking tot de verkiezingen van het algemene bestuur van waterschappen en art. G3 lid 1 en 4 onder e en lid 7 onder c Kieswet voor dezelfde plicht als het gaat om de verkiezingen van de gemeenteraad.

68 Bijv. de bevelsbevoegdheid van de burgemeester ex art. 172 lid 3 Gemeentewet. Zie hierover Koornstra e.a. 2019, p. 460 e.v.

lijk bevel als bedoeld in art. 2:20 lid 5 BW. De strafmaat is ten hoogste een jaar gevangenisstraf of een geldboete van de derde categorie. Volgens het laatstgenoemde artikel is de rechter bevoegd om (rechts)personen die krachtens de wet of statuten betrokken zijn bij de organisatie van de verboden rechtspersoon, bevelen te geven om handelingen te verrichten dan wel ze na te laten. Die bevoegdheid bestaat totdat over het verbodsverzoek onherroepelijk is beslist. De rechter kan – zo blijkt uit de wettekst – geheel zelfstandig de inhoud van een dergelijke ordemaatregel vaststellen.

48 In de tweede bepaling – art. 140 lid 2 Sr – is de voortzetting van de werkzaamheid van een verboden organisatie strafbaar gesteld met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie. Gaat het om de voortzetting van de werkzaamheid van een door de rechter verboden rechtspersoon of corporatie, dan dient het verenigingsverbod in kwestie eerst onherroepelijk te zijn. Voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die van rechtswege verboden is, is daarentegen onmiddellijk strafbaar.

49 De kritiek met betrekking tot de rechtsgevolgen van een verbodenverklaring is met name op art. 140 lid 2 Sr gericht. De huidige delictomschrijving is betrekkelijk jong. Zij stamt uit de wetwijziging van 23 juni 2021 die per 1 januari 2022 tot het positieve recht behoort. Voorafgaand aan deze wijziging ging het om ‘deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid’. Die bewuste formulering kwam in 1988 in de wet. Lange tijd was niet geheel duidelijk wanneer hiervan sprake was. De wetsgeschiedenis was niet bepaald helder en er bestaat nog altijd weinig richtinggevende rechtspraak. In de literatuur circuleren uiteenlopende interpretaties.<sup>69</sup> Mede om die reden zijn de bestanddelen ‘deelneming aan’ bij de wetwijziging van 1 januari 2022 geschrapt. Een materieelrechtelijke wijziging van de bepaling is echter beoogd noch doorgevoerd. Een concretisering in de wet evenmin. Simpel gezegd zou dat laatste niet wenselijk zijn met het oog op onvoorziene omstandigheden.<sup>70</sup>

50 De Duitse alsook de Franse wetgever denkt daar echter anders over. Zowel in het Duitse als het Franse recht zijn de rechtsgevolgen explicieter in de wet vastgelegd dan in ons recht. Zou het vanuit het rechtsstatelijke oogpunt van rechtszekerheid en de handhaving van een verbodenverklaring niet de voorkeur verdienen om de rechtsgevolgen ervan uitdrukkelijker in de wet te verwoorden dan nu het geval is? Of dient de wetgever te (blijven) volstaan met een ruimhartig geformuleerde vangnetbepaling? Of is er wellicht een middenweg te bedenken?

69 Zie bijv. Kesteloo 2020; Koornstra e.a. 2019.

70 Althans volgens de regering (*Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 4, p. 9) en de initiatiefnemers van het wetsvoorstel tot een bestuursrechtelijk verenigingsverbod (*Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 3, p. 9).

## 2. RELEVANTIE EN DOEL VAN HET ONDERZOEK

### 2.1 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

- 51 Het wetsvoorstel voor een bestuursrechtelijk verenigingsverbod en de per 1 januari 2022 in werking getreden wetswijziging van art. 2:20 BW moeten beantwoorden aan de hiervoor besproken en andere kritiekpunten, met als gemeenschappelijk doel dat het de drempel verlaagt voor het verbieden van organisaties. Het verlagen van de verbodsdrempel zonder gedegen onderzoek te hebben gedaan naar enerzijds de verenigingsvrijheid en anderzijds de rechten en vrijheden van anderen, bergt echter inherente risico's in zich. Onze democratische rechtsstaat dient vanuit grondrechtelijk en volkenrechtelijk perspectief immers geen doelstellingen na te streven die niet stroken met de (stilzwijgende) opdracht de individuele vrijheid en de menselijke waardigheid zo veel als mogelijk te waarborgen.<sup>71</sup> Te ruim geformuleerde bevoegdheden staan op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel, nodigen uit tot willekeur en zetten de democratische rechtsstaat onder druk. Te strikt geformuleerde bevoegdheden kunnen echter tot een onwerkbare regeling leiden, met als gevaar dat organisaties die een verbodenverklaring verdienen, vrij spel krijgen. Hierdoor lopen de rechten en vrijheden van anderen gevaar.
- 52 Een recent en positiefrechtelijk onderzoek naar dit spanningsveld ontbreekt. De meeste grote studies naar het verbieden van organisaties zijn wegens ontwikkelingen op het gebied van wetgeving en rechtspraak inmiddels gedateerd of beperkt in het onderwerp. Het wellicht bekendste werk op dit terrein is het proefschrift van Eskes uit 1988. In zijn studie bestudeert en becommentarieert hij de verbodsregeling tot 1988 op chronologische wijze en tot in de kleinste details. Het accent van dit (deel van zijn) onderzoek ligt echter op het gebruik van de verbodsregeling in het kader van de repressie van politieke partijen. Voor de rechtswetenschap op dit terrein is het een belangrijke en omvangrijke studie, maar inmiddels alweer enigszins gedateerd.<sup>72</sup>
- 53 In het waardevolle proefschrift van Elzinga uit 1982 wordt de verbodsregeling evenzeer besproken, maar ook hier gaat de meeste aandacht uit naar het partijverbod. Bovendien is het voorwerp van de analyse in dit onderzoek inmiddels goeddeels vervallen recht.<sup>73</sup>
- 54 In het proefschrift van De Vries-Leemans uit 1995 en dat van Kesteloo uit 2011 is eveneens aandacht voor de verbodsregeling en is de scope – die voorheen met name was gericht op politieke partijen – ruimer. Het onderzoek van deze auteurs over de

---

71 Vgl. Vols 2013, p. 1; Burkens e.a. 2017, p. 19.

72 Eskes 1988.

73 Elzinga 1982.

verbodsregeling is echter ondergeschikt aan het bredere onderzoeksonderwerp van deelneming aan een criminele organisatie in de zin van art. 140 lid 1 Sr.<sup>74</sup>

55 Rijkkema heeft in zijn lezenswaardige proefschrift van 2015 eveneens de verbodsregeling bestudeerd en bovendien nuttige aanbevelingen gedaan om de verbodsregeling voor politieke partijen aan te scherpen. Hier geldt echter eveneens dat de focus ligt op het verbieden van politieke partijen en bovendien is het onderzoek uitgevoerd vanuit een rechts- en politiek-filosofisch perspectief. Het zwaartepunt ligt bij de materieelrechtelijke aspecten van de verbodsregeling; procesrechtelijke vraagstukken komen zijdelings aan bod.<sup>75</sup> Dit valt in zekere zin ook te zeggen over de publicaties van Molier.<sup>76</sup>

56 Veel andere onderzoeken naar de verbodsregeling zijn min of meer verricht vanuit een privaat- of ondernemingsrechtelijk perspectief en maken deel uit van een ruimer opgezet onderzoek, bijvoorbeeld naar de ontbinding en vereffening van rechtspersonen.<sup>77</sup>

57 In eigen onderzoek voor Politie en Wetenschap van 2019 is de verbodsregeling uitgebreid aan de orde geweest, maar is – gelet op het doel en de afbakening van dat onderzoek – tamelijk weinig aandacht geweest voor de procesrechtelijke vraagstukken van het verenigingsverbod. En ook hier maakt de analyse van de verbodsregeling deel uit van een ruimer opgezet onderzoek naar de bestrijding van onrechtmatige organisaties, waarin op verschillende punten minder in detail is ingegaan dan in een proefschrift is aangewezen.<sup>78</sup> Bovendien zijn er ook sinds het verschijnen van die studie de nodige ontwikkelingen geweest op het gebied van wetgeving en rechtspraak.

## 2.2 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

58 Een tweede reden voor een onderzoek is gelegen in de omstandigheid dat een goed geformuleerde verbodsregeling bijdraagt aan het goed functioneren van onze rechtsstaat. Enerzijds moet vanuit het oogpunt van rechtszekerheid duidelijk zijn wat de (normatieve) grenzen zijn van de vrijheid van vereniging, zodat burgers en organisaties hierop hun gedrag kunnen afstemmen. Anderzijds moet de regeling werkbaar zijn, zodat ten behoeve van het algemeen belang effectief valt op te treden tegen normoverschrijdend gedrag. Dit geldt voor wetgeving in het algemeen en de verbodsregeling in het bijzonder.

74 De Vries-Leemans 1995; Kesteloo 2011.

75 Rijkkema 2015.

76 Zie bijv. Molier 2016; Molier 2017.

77 Zie bijv. Nethe 2013.

78 Koornstra e.a. 2019.

- 59 Vermeldenswaardig in dit verband is dat de verbodsregeling zich bevindt op het snijvlak van het staatsrecht, privaatrecht, strafrecht en het bestuursrecht. Uit de rechtspraak en literatuur blijkt dat de wisselwerking tussen deze rechtsgebieden ter zake van leerstukken met betrekking tot het verenigingsverbod niet zelden weinig bevredigend is. Een voorbeeld hiervan vormt de zojuist genoemde problematiek omtrent de verklaring uitvoerbaar bij voorraad van de verbodsbeschikking. Bij de totstandkoming van de verschillende verbodsregelingen lijken regering en de Kamers der Staten-Generaal hiervan niet altijd voldoende doordrongen te zijn (geweest). Een ander hiervoor eveneens genoemd voorbeeld is de onrechtmatige strafrechtelijke handhaving van (niet-onherroepelijke) verenigingsverboden op basis van een gemeenteraadsverordening.
- 60 Vanuit het rechtsstatelijke perspectief dat het recht een consistent en coherent systeem van regels dient te zijn waaraan niet alleen de burger, maar juist ook de overheid zich dient te houden, is dit problematisch. De kwaliteit van wetgeving gaat hand in hand met rechtszekerheid.<sup>79</sup> Uiteindelijk zijn zowel overheid als burgers en organisaties gebaat bij een goede (verbods)regeling. Het onderzoek in dit proefschrift zou hieraan kunnen bijdragen.

### 2.3 DOEL

- 61 Gelet op de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie is er voldoende reden om een nieuw en diepgaand onderzoek te verrichten naar de algemene regeling van het verbieden van organisaties, met als doel bij te dragen aan een betere regeling. Het accent ligt hierbij niet op politieke partijen, maar er is wel oog voor het belangrijke onderscheid tussen de (verdragsrechtelijke) eisen die gelden voor het verbieden van enerzijds politieke partijen en anderzijds organisaties die dat niet zijn.
- 62 Een inventarisatie van (onderzoek naar) de internationaal- en nationaalrechtelijke regelgeving, jurisprudentie en literatuur, alsmede rapporten en aanbevelingen van internationale gremia en naar de werking van de verbodsregeling in de praktijk, leert dat het nuttig en zinvol is om onderzoek te doen naar (I) het verbodscriterium, (II) het toerekeningscriterium, (III) het verbodsobject, (IV) het orgaan bevoegd tot verbodenverklaring, (V) de procedurele aspecten van de regeling en (VI) de rechtsgevolgen die na een verenigingsverbod (kunnen) intreden.
- 63 Voor de oplossing van de vraagstukken wordt voortgebouwd op eerder verricht werk.<sup>80</sup> Dit houdt in dat de relevante onderzoeksgegevens en conclusies van dit eerdere

79 Zoals onder meer valt af te leiden uit EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (The Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)).

80 Zie o.a. Koornstra & Brouwer 2018; Koornstra e.a. 2019; Koornstra, Roorda & Brouwer 2019; Koornstra, Roorda & Brouwer 2020; Koornstra & Brouwer 2021; Koornstra 2022.

werk – soms integraal, soms aangepast wegens voortschrijdend inzicht of vanwege recente ontwikkelingen – worden verwerkt of als uitgangspunt genomen voor dit onderzoek. De ontwikkelingen op het gebied van wetgeving en rechtspraak die zich na deze publicaties hebben voorgedaan, zijn vanzelfsprekend in de analyse meege-  
 nomen.

### 3. ONDERZOEKSVRAGEN EN OPZET

#### 3.1 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG

64 Voor de oplossing van de probleemstelling is een centrale onderzoeksvraag geformuleerd die in twee vragen uiteenvalt:

(I) Wat is de inhoud van de Nederlandse regeling met betrekking tot het verbieden van rechtspersonen en andere organisaties, met inbegrip van de rechtsgevolgen van een verenigingsverbod?

(II) Op welke wijze kunnen de in de samenleving geconstateerde materieel- en formeelrechtelijke knelpunten en spanningen met betrekking tot deze regeling worden weggenomen met inachtneming van de grondwettelijke en verdragsrechtelijke eisen?

65 Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag gaat de aandacht eerst uit naar de verdragsrechtelijke en grondwettelijke eisen die gelden voor het beperken van de verenigingsvrijheid. Dit zijn de randvoorwaarden waaraan een verenigingsverbod dient te voldoen. Nadien komt de rechtshistorische ontwikkeling van de verbodsregeling aan bod om de ratio achter de regeling te kunnen duiden en de basis te leggen voor het positiefrechtelijke onderzoek naar de werking van de regeling in de rechtspraktijk. Bij het beschrijven van de huidige regeling vindt een selectie en analyse plaats van het positieve recht met betrekking tot dit onderwerp met behulp van de klassiek-juridische onderzoeksmethode (zie hierna in §4 van dit inleidend hoofdstuk over onderzoeksmethoden). Daarbij is ook aandacht voor voorgestelde wetswijzigingen, om een voorspelling te kunnen doen in hoeverre de voorstellen bij kunnen dragen aan de oplossing van de probleemstelling.

66 Bij dit geheel is er niet alleen aandacht voor de vraag hoe de verbodsregeling en de wijzigingsvoorstellen zich verhouden tot de verdragsrechtelijke en grondwettelijke eisen inzake het beperken van de verenigingsvrijheid, maar bestaat ook aandacht voor de verhouding tussen de staats-, civiel-, bestuurs- alsmede strafrechtelijke leerstukken die van toepassing zijn op dit onderwerp. Aan de hand van een interne rechtsvergelijking alsmede een externe functionele rechtsvergelijkende analyse van

de Duitse en Franse verbodsregeling, wordt geprobeerd om een oplossing te vinden voor de knelpunten die onze huidige regeling bevat.

- 67 Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag is het onderzoek opgedeeld in vier delen. Elk deel is op diens beurt weer opgedeeld in hoofdstukken die een of meerdere uit de centrale onderzoeksvraag voortvloeiende deelvragen beantwoorden. In de hiernavolgende paragraaf volgt een uitleg van de verschillende delen en welke deelvragen daarin worden beantwoord.

### 3.2 DEEL I

- 68 Deel I bestaat uit twee hoofdstukken en bevat het normatieve rechtsstatelijke kader. Elk hoofdstuk beantwoordt ieder een deelvraag. De beantwoording van deze twee deelvragen legt de basis voor de beantwoording van vraag (II) van de centrale onderzoeksvraag.

- 69 In hoofdstuk 1 staan centraal de verdragsrechtelijke eisen die worden gesteld voor de beperking van de verenigingsvrijheid, zoals dat geldt hier te lande. Meer concreet staat daar de volgende deelvraag centraal: (1) wat is de reikwijdte van de bescherming van de verenigingsvrijheid volgens het in Nederland geldende internationale recht en op welke wijze kan deze vrijheid volgens dit recht legitiem worden beperkt?

- 70 In hoofdstuk 2 is ruimschoots aandacht voor de grondwettelijke eisen die in Nederland gelden voor het beperken van het recht tot vereniging. De daarmee corresponderende onderzoeksvraag luidt als volgt: (2) op welke wijze is de grondwettelijke bescherming van de verenigingsvrijheid in Nederland vormgegeven en op welke wijze kan deze vrijheid volgens de grondwettelijke regels legitiem worden beperkt?

### 3.3 DEEL II

- 71 Deel II van het onderzoek bevat de uiteenzetting van de Nederlandse verbodsregeling. De beantwoording van de deelvragen in Deel II maakt zowel deel uit van de beantwoording van vraag (I) als van vraag (II) van de centrale onderzoeksvraag.

- 72 De uiteenzetting is verdeeld over de hoofdstukken 3 tot en met 7. Hoofdstuk 3 gaat over de rechtshistorische ontwikkeling van ons verbodsregime. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste wetwijzigingen door de jaren heen en de motieven daarvoor op hoofdlijnen weergegeven. Concreet staat hier de volgende onderzoeksvraag centraal: (3) wat is de rechtshistorische ontwikkeling ter zake van het verbieden van organisaties en de rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een verenigingsverbod in het Nederlandse recht?

- 73 In hoofdstuk 4 komt de gerechtelijke verbodenverklaring aan bod. Zowel de materieel- als de formeelrechtelijke aspecten van de regeling passeren de revue. De volgende deelvraag staat daarbij centraal: (4) op welke wijze is de gerechtelijke verbodenverklaring van rechtspersonen en andere organisaties in het Nederlandse recht vormgegeven?



- 74 In hoofdstuk 5 is het verenigingsverbod van rechtswege het onderwerp. Ook hier wordt stilgestaan bij de materieel- als formeelrechtelijke aspecten. Daar luidt de onderzoeksvraag als volgt: (5) op welke wijze is aan het verenigingsverbod van rechtswege in het Nederlandse recht vorm en inhoud gegeven?
- 75 Hoofdstuk 6 bevat een uiteenzetting van zowel de straf-, civiel- als bestuursrechtelijke rechtsgevolgen die volgens ons nationale recht (kunnen) intreden na een verbodenverklaring. De hiermee corresponderende onderzoeksvraag luidt: (6) wat is de inhoud van het Nederlandse recht als het gaat om de rechtsgevolgen van een verenigingsverbod?
- 76 In hoofdstuk 7 is het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel 'Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties' voorwerp van onderzoek en dit hoofdstuk beantwoordt de volgende onderzoeksvraag: (7) wat is de inhoud van het Nederlandse recht met betrekking tot het verbieden van rechtspersonen en andere organisaties door het openbaar bestuur, indien het wetsvoorstel 'Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties' kracht van wet krijgt? Andermaal zijn zowel de materieel- als formeelrechtelijke aspecten voorwerp van de analyse. Opgemerkt zij hier dat de analyse in dit hoofdstuk niet gericht is op het positieve recht, nu de regeling zich nog in het stadium van een wetsvoorstel bevindt en op het moment van schrijven nog bij de Eerste Kamer ligt. Niettemin is het bijzonder nuttig om dit wetsvoorstel in de analyse te betrekken voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag, omdat de voorgestelde regeling een aantal knelpunten in (de uitwerking van) de huidige verbodsregeling dient op te heffen.

### 3.4 DEEL III

- 77 Deel III van het onderzoek bevat een uiteenzetting van het Duitse en Franse recht ter zake van het verbieden van organisaties. Hoofdstuk 8 is gewijd aan het Duitse recht en beantwoordt de volgende onderzoeksvraag: (8) op welke wijze is het verbieden van organisaties met inbegrip van de rechtsgevolgen van een verenigingsverbod in het Duitse recht vormgegeven?
- 78 Wat betreft het Franse recht dient te worden opgemerkt dat geen sprake is van een regeling tot het verbieden van organisaties, maar gedwongen ontbinding van ongeoorloofde organisaties (zie hierover §4.3 van dit hoofdstuk, alsmede hoofdstuk 9 over het Franse recht in dezen). De te beantwoorden onderzoeksvraag over het Franse recht luidt dan ook als volgt: (9) op welke wijze is de gedwongen ontbinding van ongeoorloofde organisaties in het Franse recht vormgegeven en wat is de inhoud van het Franse recht als het gaat om de rechtsgevolgen van een dergelijke ontbinding? De beantwoording van deze twee deelvragen dient met name de beantwoording van vraag (II) van de centrale onderzoeksvraag.

## 3.5 DEEL IV

- 79 Deel IV van het onderzoek bevat het (inhoudelijk) afsluitende hoofdstuk 10. Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen, gebaseerd op een interne en een externe functionele rechtsvergelijkende analyse in rechtsstatelijk perspectief. Meer concreet vindt in dit hoofdstuk de beantwoording plaats van de volgende vijf deelvragen:
- 80 (10) Hoe verhoudt de Nederlandse verbodsregeling zich tot de eisen die onze Grondwet en het internationale recht hieraan stellen? (11) Hoe verhoudt het wetsvoorstel ‘Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties’ zich met de eisen die onze Grondwet hieraan stelt en de eisen die voortvloeien uit het internationale recht? (12) In hoeverre dragen de aangenomen en voorgestelde wijzigingen van onze verbodsregeling bij aan de oplossing voor de knelpunten die ons huidige verbodsregeling vertoont? (13) Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen de Nederlandse, Duitse en Franse verbodsregeling met betrekking tot (I) het verbodscriterium, (II) het toerekeningscriterium, (III) het verbodsobject, (IV) het bevoegde orgaan tot verbodenverklaring, (V) de procedurele aspecten van de regeling en (VI) de rechtsgevolgen verbonden aan een verenigingsverbod? (14) In hoeverre kunnen de gevonden verschillen inspiratie bieden om ons eigen verbodsregime op deze punten te verbeteren? De antwoorden tezamen vormen een antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

## 4. ONDERZOEKSMETHODEN EN VERANTWOORDING

- 81 Het onderzoek in dit proefschrift is juridisch van aard en berust op methoden die voor dit soort onderzoek geëigend zijn:<sup>81</sup> de klassiek-juridische onderzoeksmethode, waarvan de normatieve onderzoeksmethode en de interne rechtsvergelijking deel uitmaken (§4.1), de rechtshistorische onderzoeksmethode (§4.2) en de functionele externe rechtsvergelijkende analyse (§4.3). Hieronder volgt een beknopte uitleg van de toegepaste onderzoeksmethoden.

## 4.1 KLASSIEK-JURIDISCHE ONDERZOEKSMETHODE

- 82 Het gros van dit onderzoek vindt plaats met behulp van de klassiek-juridische onderzoeksmethode. Bij deze methode staat de vraag voorop wat de inhoud van het recht is ter zake van het verbieden van rechtspersonen en andere organisaties. Aldus wordt het positieve recht met betrekking tot het verbieden van rechtspersonen en andere organisaties met inbegrip van de rechtsgevolgen van een verenigingsverbod, op systematische wijze geanalyseerd en becommentarieerd. Voor mogelijke inconsistentie

---

81 Vols 2023.

en incoherentie in de wet- en regelgeving alsmede de wijze waarop de regeling in de rechtspraak wordt toegepast, is steeds ruimschoots aandacht. Hiertoe vormen de wet en wetsgeschiedenis, rechtspraak en literatuur voorwerp van onderzoek.<sup>82</sup> De belangrijkste bepalingen bij deze analyse zijn de artt. 2:20, 2:20a, 10:122 en 10:123 BW, de bepalingen in Titel I van Boek 2 BW over ontbinding, bewind en vereffening en de artt. 140 lid 2 en 184a Sr over de strafrechtelijke rechtsgevolgen van een verbodenverklaring.

83 De vraag naar consistentie en coherentie wordt primair beantwoord met behulp van een normatief toetsingskader. De regeling tot het verbieden van organisaties, met inbegrip van de rechtsgevolgen van een verbodenverklaring, wordt getoetst aan het recht van vrijheid van vereniging, zoals dat is gewaarborgd in onze Grondwet en in verschillende internationale verdragen. Het onderzoek op dit punt krijgt hierdoor een normatief karakter, omdat niet alleen de vraag hoe het recht luidt, maar ook hoe het (nationale) recht in het licht van dit toetsingskader dient te luiden, op de voorgrond staat.<sup>83</sup> Enige nuancering is hierbij geboden. Het voorwerp van onderzoek in dezen wordt per slot van rekening vanuit een intern (juridisch) perspectief geanalyseerd. De (eventueel conflicterende) rechtsregels vallen onder een en hetzelfde rechtssysteem, waarin nu eenmaal sprake is van een juridische *normenhierarchie*.<sup>84</sup> Van toetsing aan externe, niet-juridische normen is geen sprake.<sup>85</sup> Van toetsing aan eigen en persoonlijke opvattingen, normen en waarden, probeer ik mij zoveel als mogelijk weg te houden.<sup>86</sup>

84 Het normatieve toetsingskader is gebaseerd op een analyse van de tekst en de toelichting op de grondwets- en verdragsbepalingen in kwestie, rechtspraak en literatuur, alsmede daarmee samenhangende nationale en internationale regelgeving en adviezen. De belangrijkste bepalingen in dit verband zijn de artt. 8 GW, 11 EVRM, 22 IVBPR en 12 Handvest EU.

---

82 Asser/Vranken Algemeen deel\*\*\*\* 2014/8; Smits 2015, p. 35; Mackor 2017, p. 894; Tjong Tjin Tai & Verbruggen 2022, §2.

83 Vgl. Mackor 2017, p. 894.

84 Taekema 2018, p. 7-8.

85 De rapporten en aanbevelingen van internationale gremia vormen hierop een uitzondering. Dit zijn aanbevelingen die op zichzelf niet zijn te zien als (bindende) rechtsnormen, maar in de praktijk wel een belangrijke rol vervullen met betrekking tot regelgeving. Met betrekking tot deze bronnen is het onderzoek normatief van aard volgens de niet-juridische betekenis van het woord 'normatief'.

86 Vgl. Mackor 2017, p. 896. De (verzwegen en subjectieve) premisse is dat het normatieve toetsingskader een acceptabel en aanvaardbaar kader is.

- 85 Binnen het klassiek-juridische onderzoek vindt daarnaast een interne rechtsvergelijkende analyse plaats.<sup>87</sup> Met betrekking tot de verenigingsvrijheid worden verschillende internationale rechtsbronnen die deze vrijheid beschermen, met elkaar vergeleken. Deze rechtsbronnen zijn weliswaar afkomstig van verschillende internationale gremia, zij behoren volgens het in ons land geldende incorporatiestelsel echter tot een en dezelfde rechtsorde. Om die reden kan van *interne* vergelijking worden gesproken. Bij deze rechtsvergelijking wordt ingegaan op de betekenis van de individuele rechtsbronnen, worden de verschillen en overeenkomsten en de onderlinge verhouding tussen die bronnen alsmede tot ons nationale recht geduid. Hierbij komt onder meer de vraag aan bod wie een beroep toekomt op basis van de artt. 8 Gw, 11 EVRM, 22 IVBPR en 12 Handvest EU en wat de reikwijdte en beperkingsmogelijkheden zijn van de in deze bepalingen neergelegde vrijheid van vereniging.
- 86 Met betrekking tot de verbodsregeling wordt met behulp van de interne rechtsvergelijkende analyse een vergelijking gemaakt tussen vervallen, huidige en voorgestelde regelingen ten aanzien van (I) het verbodscriterium, (II) het toerekeningscriterium op grond waarvan gedragingen van derden aan de te verbieden organisatie kunnen worden toegerekend, (III) het verbodsobject, (IV) het orgaan bevoegd tot verbodenverklaring, (v) de procedurele aspecten van de regeling en (VI) de rechtsgevolgen die aan een verenigingsverbod zijn verbonden.
- 87 Dat het toetsingskader primair bestaat uit het recht op vrijheid van vereniging, wil tot slot niet zeggen dat de verbodsregeling niet ook op andere wijze op consistentie en coherentie wordt getoetst, integendeel. Leerstukken die relevant zijn binnen de verbodsregeling vormen het voorwerp van vergelijking met leerstukken die van toepassing zijn op andere rechtsfiguren dan de verbodenverklaring, voor zover deze andere rechtsfiguren een probleem plegen op te lossen dat zich *mutatis mutandis* ook binnen of naar aanleiding van de verbodsregeling voordoet of kan voordoen. Een concreet voorbeeld hiervan is het bestuursverbod van art. 2:20a lid 1 BW. Dit verbod wordt van rechtswege opgelegd aan (feitelijk) bestuurders van een verboden rechtspersoon of corporatie. Dit instrument bestaat eveneens in het faillissementsrecht en wordt opgelegd aan bestuurders aan wie een verwijt valt te maken voor het faillissement van de onderneming.<sup>88</sup>

#### 4.2 RECHTSHISTORISCHE ONDERZOEKSMETHODE

- 88 Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, vindt naast het klassiek-juridische onderzoek een bescheiden onderzoek met een rechtshistorisch karakter plaats. Het is bedoeld om op hoofdlijnen inzicht te krijgen in het (rechts)historische verloop van

87 Kestemont 2018; Wiggers-Rust 2017, p. 2149-2150.

88 Zie artt. 106a e.v. Faillissementswet.

de rechtsontwikkeling ter zake van het verenigingsverbod, met inbegrip van de rechtsgevolgen van dit instrument.<sup>89</sup> Er wordt met behulp van deze onderzoeksmethode een basis gelegd voor het (klassiek-juridische) onderzoek naar de overeenstemming tussen ratio en werking van de regeling in de rechtspraktijk vandaag de dag. Het gebruik van deze onderzoeksmethode gaat in dit onderzoek voor het leeuwendeel hand in hand met een wetshistorisch onderzoek, maar niet alleen. Literatuuronderzoek vormt evenzeer een belangrijke methode binnen deze onderzoeksmethode.

#### 4.3 RECHTSVERGELIJKENDE ONDERZOEKSMETHODE

89 De oplossing van de centrale onderzoeksvraag berust tot slot op (het resultaat van) een rechtsvergelijkende analyse van het Duitse en Franse recht. De reden om onderzoek te doen naar het Duitse recht is vierledig. In de eerste plaats omdat de verbodsregeling van onze oosterburen meer in detail treedt dan onze regeling. Dit geldt zowel voor de regeling die als grondslag dient voor de verbodenverklaring zelf, als voor de (rechts)gevolgen die (kunnen) intreden na een verbodenverklaring. Ten tweede kent het Duitse recht een afzonderlijke regeling voor het partijverbod, waarvoor een zwaardere procedure geldt dan bij de verbodenverklaring van reguliere verenigingen. Ten derde is in Duitsland een rechtspraktijk ontstaan, waarin veel, althans meer dan in ons land, ervaring bestaat met het verbieden van organisaties. Baudewin schrijft in 2013 dat in de periode 1951-2013 meer dan 150 verenigingen op deelstatelijk niveau en meer dan 40 verenigingen op federaal niveau verboden zijn verklaard.<sup>90</sup> Vanuit het perspectief van handhaving enerzijds en grondrechtenbescherming anderzijds is het buitengewoon nuttig om te bezien hoe de Duitse verbodsregeling in de praktijk werkt en welke lessen daaruit vallen te trekken voor het oplossen van knelpunten die zich voordoen in onze rechtspraktijk. Ten vierde bestaat in het Duitse recht – anders dan in ons recht – zowel een bevoegdheid voor de rechter als het openbaar bestuur om een organisatie te verbieden.

90 Voor het onderzoek naar het Duitse recht is onder meer gebruikgemaakt van de officiële wetgevingswebsite van de Duitse overheid, te weten [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de), de via database *Beck-online* te raadplegen literatuur en rechtspraak, *Goog-*

89 Handler 2013, p. 85-99.

90 Baudewin 2013, §IV; zie ook Baudewin 2021, §IV, waarin de auteur een lijst geeft met daarin opgenomen elke verbodenverklaring vanaf de millenniumwisseling. De Lange, Efthymiou en Van Tienen schrijven onder verwijzing naar een aantal Duitse juridische auteurs dat dit aantal (aanzienlijk) hoger ligt, zie De Lange, Efthymiou & Van Tienen 2016, p. 37-38. Voor de telling dient men overigens niet uit het oog te verliezen dat sommige verbodsbesluiten meerdere verenigingen treffen, onder meer vanwege de deelorganisaties ('Teilorganisationen') die onder een en hetzelfde verbodsbesluit als de 'moedervereniging' vallen (zie ook §3.1.6 van dit hoofdstuk en tevens Gerlach 2012, p. 142).

*leScholar* en *SmartCat*, en de artikelsgewijze commentaren van ter zake deskundige juristen als Albrecht, Roggenkamp, Gröh en Wache.

- 91 De keuze voor onderzoek naar het Franse recht is eveneens vierledig. In de eerste plaats kent het Franse recht – net als het Duitse maar anders dan het Nederlandse recht – zowel een procedure via de rechter als via het openbaar bestuur om ongeoorloofde organisaties te ontbinden (zie §5.2 van dit hoofdstuk over de omstandigheid dat men in Frankrijk doorgaans niet zozeer spreekt over het verbieden, maar ontbinden van in de wet omschreven ongeoorloofde organisaties). In de tweede plaats is het interessant dat het Franse recht in dezen weliswaar geen afzonderlijke regeling voor een partijverbod (of -ontbinding) kent, maar sommige van deze ontbindingsregelingen wel zijn toegespitst op specifieke soorten organisaties, zoals occulte bewegingen of militante groeperingen. In de derde plaats kent het Franse recht – net als het Duitse – een aantal concreter dan bij ons in de wet omschreven bepalingen ten aanzien van rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na de ontbinding van een ongeoorloofde organisatie. In de vierde en laatste plaats is voor Frankrijk gekozen omdat het Franse recht een grote invloed heeft gehad op de vorming van onze verbodsregeling van weleer. Franse wetgeving – in het bijzonder de Code pénal – was ten tijde van de Franse bezetting hier te lande rechtstreeks van toepassing. Nadat Nederland in 1813 het juk van de Franse bezetting van zich had afgeworpen en de autonomie was hersteld, is Franse wet- en regelgeving langzaam maar zeker door ‘eigen’ wet- en regelgeving vervangen, maar de overeenkomsten zijn, zoals we zullen zien, nog altijd herkenbaar. Het biedt voor de dag van vandaag een interessant vergelijkingsperspectief.
- 92 Voor de Franse wetteksten is de officiële wetgevingswebsite geraadpleegd van de Franse overheid, te weten [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr). Voor de rechtspraak is gebruikgemaakt van de officiële websites van de Franse rechtsprekende instanties. Digitaal toegang te krijgen tot actuele standaardwerken en vaktijdschriften voor het literatuuronderzoek bleek de nodige drempels op te werpen. Veelal waren bronnen in deze categorie niet openbaar toegankelijk, maar vergrendeld achter een (te hoge) betaalmuur. Om die reden is in het onderzoek naar het Franse recht – naast *GoogleScholar* en *SmartCat* – veel gebruikgemaakt van de digitale juridische encyclopedieën van *JurisClasseur* van LexisNexis, waarop de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) een abonnement heeft. Deze juridische encyclopedieën – bijvoorbeeld die van *JurisClasseur Sociétés Traité*, waarin het recht tot vereniging en de gedwongen ontbinding van ongeoorloofde verenigingen worden behandeld – bieden toegang tot overzichtelijke analyses van de stand van het positieve Franse recht van de hand van ter zake deskundige juristen, op een wijze die doet denken aan de *Asser- en Tekst & Commentaar*-serie in Nederland.

- 93 De rechtsvergelijking heeft als doel om te bezien of het Duitse dan wel het Franse systeem als voorbeeld kan dienen dan wel inspiratie kan bieden bij het oplossen van de probleemstelling. Deze externe, functionele rechtsvergelijkende analyse betreft een vergelijking op microniveau. Dat wil zeggen dat de nationale rechtsvormen en -procedures met betrekking tot concrete juridische onderwerpen centraal staan in de vergelijking.<sup>91</sup>
- 94 Concreet houdt dit in dat de regelingen worden vergeleken en beoordeeld op (I) het verbodscriterium, (II) het toerekeningscriterium op grond waarvan gedragingen van derden aan de te verbieden organisatie kunnen worden toegerekend, (III) het verbodsobject, (IV) het orgaan bevoegd tot verbodenverklaring, (V) de belangrijkste procedurele aspecten van de regeling en (VI) de rechtsgevolgen die na een verenigingsverbod (kunnen) intreden.<sup>92</sup>
- 95 Net als bij de interne rechtsvergelijking wordt bij de externe functionele rechtsvergelijkende analyse steeds gecontroleerd of (elementen van) de Duitse en Franse verbodsregeling zowel op materieel- als formeelrechtelijk terrein in de eerste plaats de gesignaleerde problemen in ons stelsel zouden kunnen oplossen en in de tweede plaats of de invoering van een vergelijkbare regeling of elementen daarvan in overeenstemming is met het rechtsstatelijke kader zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 en 2.

## 5. AFBAKENING ONDERZOEK EN TERMINOLOGIE

### 5.1 SLUITINGSDATUM ONDERZOEK

- 96 Het onderzoek voor dit proefschrift is afgesloten op 14 juli 2023. Rechtspraak, literatuur en andersoortige bronnen verschenen na deze datum zijn buiten dit onderzoek gehouden.

### 5.2 VERENIGINGSVRIJHEID ALS PRIMAIR NORMATIEF KADER

- 97 Een verbodenverklaring is primair bedoeld om de uitoefening van de verenigingsvrijheid te beperken. Om die reden vormen de nationaal- en internationaalrechtelijke regels ter bescherming van de verenigingsvrijheid primair het normatieve toetsingskader waaraan de verbodsregeling wordt getoetst. Het is immers steeds vereist dat

91 Adams 2011; Pieters & Demarsin 2018.

92 Met betrekking tot het Franse recht gaat het niet zozeer om het verbieden van organisaties, maar, zoals gezegd, om de ontbinding van ongeoorloofde organisaties. De te onderzoeken onderdelen onder punt I t/m VI gelden dan *mutatis mutandis* voor de regeling tot ontbinding. Dit wordt in het vervolg niet steeds apart benoemd.

een verenigingsverbod beantwoordt aan de specifieke voorwaarden die uit deze regels voortvloeien voor het beperken van de verenigingsvrijheid.

98 Een verenigingsverbod kan echter ook een beperking vormen op de uitoefening van andere fundamentele rechten zoals de vrijheid van meningsuiting of de godsdienstvrijheid, bijvoorbeeld als het gaat om een verbod van een politieke partij respectievelijk religieuze organisatie. De rechtsgevolgen die intreden na een verbodenverklaring kunnen zich eveneens laten gevoelen op het terrein van andere fundamentele rechten. Bijvoorbeeld als de rechter op basis van art. 2:20 lid 5 BW bij de verboden organisatie betrokken personen voorlopig verbiedt gebruik te maken van het recht tot vergadering. Een dergelijke (bewuste) beperking van het vergaderingsrecht dient in overeenstemming te zijn met de eisen die art. 9 Gw hieraan stelt. Om het onderzoek af te bakenen is er echter voor gekozen de focus vooral te leggen op de vrijheid van vereniging en de eisen die daaruit voortvloeien voor het beperken van die vrijheid.

99 Dat de verenigingsvrijheid als primair normatief kader wordt gehanteerd, wil niet zeggen dat de verbodsregeling niet op andere wijze wordt geanalyseerd, getoetst en beoordeeld, integendeel. In het onderzoek is ook ruimschoots aandacht voor de vraag of de verbodsregeling anderszins consistent en coherent is vormgegeven (zie ook §4.1 van dit hoofdstuk).

### 5.3 VERENIGINGSVERBOD EN VERBODENVERKLARING

100 In dit onderzoek komt naast het begrip ‘verbodenverklaring’ het begrip ‘verenigingsverbod’ veelvuldig voor. Het heeft voor zover uit de context niets anders blijkt, dezelfde betekenis. Overigens valt hieronder niet enkel een verbod van de rechtspersoon ‘vereniging’ in de zin van art. 2:23 of 2:30 BW, maar ook een verbod van andere organisaties, zoals de stichting en de besloten of naamloze vennootschap. Voor sommige auteurs vormt dit (impliciet) een reden om het begrip ‘organisatieverbod’ te hanteren.<sup>93</sup> In dit onderzoek is echter gekozen voor het begrip ‘verenigingsverbod’, omdat het verbod primair bedoeld is om de uitoefening van de verenigingsvrijheid te beperken.

### 5.4 VERBODSREGELING EN HAAR OMVANG

#### 5.4.1 Nederlandse regeling

101 In dit onderzoek staat ‘de regeling tot het verbieden van organisaties’ centraal. Hiervoor gebruikte synoniemen zijn ‘verbodsregeling’ en ‘verbodsregime’. Voor zover uit de context niet anders blijkt, wordt daaronder wat betreft het Nederlandse recht

93 Zie bijv. Van Sasse van IJsselt & Schilder 2018; Mevis 2018.



begrepen het verbieden en ontbinden van een rechtspersoon op basis van art. 2:20 lid 1 BW, het verbieden van een corporatie als bedoeld in art. 10:122 lid 1 BW en het van rechtswege verbieden van een rechtspersoon of corporatie als bedoeld in art. 2:20 lid 4 respectievelijk art. 10:123 BW.

102 Tot de verbodsregeling behoort – strikt genomen – eveneens het Besluit ontbinding landverraderlijke organisaties van 17 september 1944.<sup>94</sup> In de artt. 1 en 2 van dit besluit van de Nederlandse regering – die zich toen vanwege de Tweede Wereldoorlog in Londen in ballingschap bevond – zijn de Nationaal Socialistische Beweging der Nederlanden (N.S.B.) en 41 daarmee verwante en andere fascistische organisaties uit kracht van dit besluit ontbonden en verboden verklaard. De regeling is nooit ingetrokken of anderszins rechtsongeldig geworden; het behoort tot op de dag van vandaag tot het positieve recht. De regeling heeft echter een uniek karakter. Niet alleen omdat het gaat om een besluit van de regering dat min of meer kracht van wet heeft (‘wetsbesluit’),<sup>95</sup> maar ook omdat de verbodenverklaring en ontbinding zijn neergelegd in een soort algemeen verbindend voorschrift met een beschikkingskarakter; art. 1 ontbindt uit kracht van die bepaling de N.S.B. en de 41 op de lijst in de bijlage van het besluit vermelde organisaties. Art. 2 verbiedt uit kracht van die bepaling de N.S.B. alsmede elke organisatie die op genoemde lijst staat vermeld. Daarmee is de regeling wat betreft de verbodenverklaring en ontbinding van deze organisaties ‘uitgewerkt’. Art. 2 verbiedt echter ook elke organisatie ‘die het streven van een of meer dier organisaties trachten voort te zetten’. Een organisatie die bijvoorbeeld de politieke ideologie van de N.S.B. vandaag de dag zou voortzetten, is aldus van rechtswege verboden! Vanwege haar unieke karakter wordt de regeling echter buiten beschouwing gelaten, althans, voor zover het in het betreffende onderdeel gaat over ‘de huidige verbodsregeling’ en uit de context niets anders blijkt.

103 Tot de verbodsregeling in algemene zin behoort in dit onderzoek eveneens de artt. 140 lid 2 en 184a lid 2 Sr – waarin de strafrechtelijke rechtsgevolgen van een verenigingsverbod zijn geregeld – alsmede de bepalingen uit Titel 1 Boek 2 BW, waarin het bestuursverbod alsook regels zijn opgenomen voor de ontbinding, bewind en vereffening van een (verboden) rechtspersoon. De bestuursrechtelijke rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na verenigingsverbod, verspreid over verschillende wetten, behoren in dit onderzoek eveneens tot de verbodsregeling.

#### 5.4.2 Duitse regeling

104 Wat betreft het Duitse recht worden hiervoor genoemde synoniemen gebruikt voor de regeling tot het verbieden van organisaties zoals neergelegd in het ‘Vereinsgesetz’

94 *Stb.* 1944, E102.

95 HR 30 oktober 1946, ECLI:NL:HR:1946:87, NJ 1946/737.

(Verenigingswet) en het Parteiengesetz (Wet inzake politieke partijen), alsmede de relevante bepalingen neergelegd in het Strafgesetzbuch (Wetboek van Strafrecht), Bundesverfassungsgerichtsgesetz (Wet inzake het federale constitutionele hof) en verschillende Versammlungsgesetze (Wetten inzake de vergaderingsvrijheid) waarin de rechtsgevolgen van een verenigings- en partijverbod zijn neergelegd.

### 5.4.3 Franse regeling

105 In het Franse recht spreekt men, zoals we uitgebreider zullen zien in hoofdstuk 9, niet over ‘verboden’ verenigingen of het ‘verbieden’ van organisaties. De Franse wetgever ziet de vereniging als rechtsfiguur als een overeenkomst, die op zekere gronden ‘nulle et de nul effet’ kan zijn. Vanuit het perspectief van ons rechtssysteem lijkt ‘nietig’ de meest juiste, althans juridische vertaling. In ons recht kunnen overeenkomsten immers eveneens nietig zijn. Een verenigingsovereenkomst die ‘nul et de nul effet’ is, is in het Franse recht echter vatbaar voor ontbinding. De ‘nietigheid’ van die overeenkomst – en daarmee van de vereniging zelf – dient dan eerst te worden vastgesteld in een procedure, waarna de ontbinding van de vereniging kan volgen als besluit van een daartoe bevoegd orgaan of in een rechterlijke uitspraak. Ontbinding van iets dat nietig is, is enigszins wezensvreemd aan ons stelsel. In ons recht is immers het uitgangspunt dat een overeenkomst die nietig is, niet in aanmerking komt voor ontbinding omdat die voor het recht geacht wordt nooit te hebben bestaan en ontbinding van iets dat geen bestaan heeft, moeilijk denkbaar is. De Franse wetgever heeft daar kennelijk tot nu toe geen moeite mee.

106 Ook buiten de ontbinding op basis van de Franse verenigingswet om, spreekt men niet over het verbieden van organisaties, maar over het ontbinden van zekere op grond van bij wet gestelde criteria ongeoorloofde organisaties. Het betreft de ontbindingsregeling ten aanzien van ongeoorloofde organisaties, niet de regeling voor ontbinding van organisaties waarvan de reden puur of overwegend ondernemingsrechtelijk van aard is.<sup>96</sup>

107 De ontbindingsregeling voor ongeoorloofde organisaties in het Franse recht is verspreid over verschillende wetten. De rechterlijke ontbinding is te vinden in de ‘Loi de 1er juillet 1901 relative au contract d’association’ (Wet inzake de verenigingsovereenkomst, kortweg: verenigingswet), de ‘Loi nr. 2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l’homme et aux libertés fondamentales’ (‘sektewet’) en de ‘Code pénal’ (Wetboek van Strafrecht).

96 Zie bijv. art. 1844-7 sub 5 en sub 6 van de Code civil over de ontbinding van de ‘société’ (venootschap). Gelet op de afbakening van dit onderzoek blijft deze en daarmee vergelijkbare ontbindingsmogelijkheden buiten beschouwing.

108 De grondslag voor de administratieve ontbinding van ongeoorloofde organisaties is te vinden in de ‘Code de la sécurité intérieure’ (Wetboek inzake de binnenlandse veiligheid) en de ‘Code du Sport’ (Wetboek van Sport). Daarnaast voorziet het Franse staatsnoodrecht uitdrukkelijk in de mogelijkheid voor het openbaar bestuur om ongeoorloofde organisaties te ontbinden in het geval van een noodtoestand. Het gaat om art. 6-1 van de ‘Loi relative à l’Etat d’Urgence’ (Wet inzake de noodtoestand). Deze expliciete mogelijkheid valt vanwege het uitzonderlijke karakter ervan buiten dit onderzoek.<sup>97</sup>

109 Het verrichten van gedragingen in weerwil van de rechterlijke alsook de administratieve ontbinding is in verschillende van hiervoor genoemde regelingen strafbaar gesteld. Voorts is in deze wetten neergelegd een aantal andere dan strafrechtelijke rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een ontbinding. Deze bepalingen behoren in dit onderzoek eveneens tot de Franse ontbindingsregeling.

#### 5.5 ‘VERKLARING VOOR RECHT’ EX ART. 10:122 LID 1 BW GELIJKGESTELD AAN ‘VERBODENVERKLARING’

110 Alhoewel de wettekst in art. 10:122 lid 1 BW niet spreekt over een ‘verbodenverklaring’ van een corporatie of van een ‘corporatieverbod’, maar van een ‘verklaring voor recht dat het doel of de werkzaamheid van een corporatie, die niet een Nederlands rechtspersoon is, in strijd is met de openbare orde’, is ervoor gekozen om ook hier het begrip ‘verbodenverklaring’ te hanteren. Dit begrip bewijst niet alleen de leesbaarheid een dienst, er valt ook vanuit een wetssystematisch perspectief te verdedigen dat de verklaring van de rechter in dezen met een ‘verbodenverklaring’ kan worden gelijkgesteld.

111 In de eerste plaats omdat het in art. 10:123 BW om precies dezelfde soort organisaties gaat (corporatie, niet Nederlands rechtspersoon) en de wettekst hier wel de formulering (van rechtswege) ‘verboden’ hanteert. In de tweede plaats, zoals later uit hoofdstuk 6 blijkt, zijn de (rechts)gevolgen die (kunnen) intreden na een verbodenverklaring als bedoeld in art. 2:20 BW, art. 10:123 BW en de verklaring voor recht van art. 10:122 lid 1 BW, goeddeels geüniformeerd.

---

97 Dat geldt evenzeer voor de (theoretische) mogelijkheden om in het Nederlandse en Duitse staatsnoodrecht in het geval van een uitzonderings- of noodtoestand organisaties te verbieden c.q. te ontbinden.

## 5.6 CONCEPTVOORSTEL TOT WET OP DE POLITIEKE PARTIJEN SUMMIER MEEGENOMEN

- 112 Op 22 december 2022 publiceerde de regering een conceptvoorstel tot een Wet op de politieke partijen ter consultatie aan het publiek.<sup>98</sup> De sluitingsdatum van de consultatieronde was vastgesteld op 21 maart 2023. Een tweede consultatieronde werd geopend op 5 juni 2023 en de sluitingsdatum daarvan was vastgesteld op 4 juli 2023. Tussen beide consultatierondes is het conceptvoorstel – met name de toelichting – al dan niet met inachtneming van de honderden reacties die naar aanleiding van de eerste consultatieronde op het conceptvoorstel zijn ingediend, op punten gewijzigd.
- 113 Het conceptvoorstel is in dit onderzoek slechts summier meegenomen. Dat heeft twee redenen. Ten eerste was ten tijde van het publiceren van dit conceptvoorstel de afronding van het onderhavige onderzoek reeds in een ver gevorderd stadium. Ten tweede is het onzeker in hoeverre dit consultatievoorstel daadwerkelijk wordt omgedoopt tot een wetsvoorstel. Anders dan bij het wetsvoorstel ‘Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties’ dat inmiddels door de Tweede Kamer is aangenomen, is het in dat licht niet opportuun om in dit stadium van het ‘wetgevingsproces’ reeds een integraal onderzoek te verrichten naar de conceptregeling van het partijverbod, waarvan de verslaglegging plaatsvindt in een afzonderlijk hoofdstuk. Het voorgaande betekent evenwel niet dat in dit onderzoek in het geheel geen aandacht is voor het conceptvoorstel.

---

98 Te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

A decorative border with intricate floral and scrollwork patterns in the corners and along the edges, framing the central text.

DEEL I

—

**VERENIGINGSVRIJHEID ALS  
TOETSINGSKADER**

# HOOFDSTUK 1

## VERENIGINGSVRIJHEID VOLGENS INTERNATIONAAL RECHT

### 1. INLEIDING

114 Dit hoofdstuk vormt het eerste hoofdstuk van Deel 1, waarin de verenigingsvrijheid als toetsingskader wordt geformuleerd. Het verbieden van een organisatie vormt een zeer indringende, zo niet, de meest indringende beperking van de verenigingsvrijheid. Voor dit onderzoek is het van essentieel belang in kaart te brengen welke grenzen het internationale recht alsmede ons nationale recht trekken voor het beperken van de verenigingsvrijheid. Elke legitieme beperking dient vanuit rechtsstatelijk perspectief immers te voldoen aan de daarvoor geldende internationaalrechtelijke alsmede grondwettelijke eisen. In dit hoofdstuk volgt het relevante internationaalrechtelijke kader van Nederland ter zake van de bescherming van de verenigingsvrijheid.<sup>99</sup> In hoofdstuk 2 komt het nationaalrechtelijke kader met betrekking tot het recht van vereniging in Nederland aan bod.

115 De onderzoeksvraag die in het onderhavige hoofdstuk centraal staat, luidt als volgt: wat is de reikwijdte van de bescherming van de verenigingsvrijheid naar internationaal recht in Nederland en op welke wijze kan deze vrijheid volgens het in ons land geldende internationale recht legitiem worden beperkt?

116 Nederland is aangesloten bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), heeft als lid van de Verenigde Naties (VN) de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM) aanvaard en is eveneens aangesloten bij het op de UVRM gebaseerde Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Bovendien is Nederland lid van de Europese Unie (EU) en is het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest EU) in ons land juridisch bindend.

117 De relevante bepalingen van genoemde verdragen waarin de verenigingsvrijheid is beschermd, passeren in dit hoofdstuk de revue. De meeste aandacht gaat uit naar art. 11 EVRM, gelet op de prominente plaats die dit verdragsartikel in de bescherming van de

---

99 Dit kader geldt in feite ook voor Duitsland en Frankrijk, omdat deze landen wat betreft de verenigingsvrijheid bij dezelfde verdragen zijn aangesloten als Nederland.

verenigingsvrijheid in onze rechtspraak inneemt. Van die bepaling worden de verdragstekst en totstandkomingsgeschiedenis, alsmede de rechtspraak van het aan het EVRM gekoppelde EHRM en literatuur bestudeerd en uiteengezet (§2). Nadien volgt volgens dezelfde methode een analyse van art. 22 IVBPR (§3) en art. 12 Handvest EU (§4). De behandeling van deze verdragsbepalingen is beduidend korter, omdat de inhoud en reikwijdte van deze bepalingen nauwelijks inhoudelijke verschillen vertonen met de inhoud en reikwijdte van art. 11 EVRM.

118 Tevens gaat aandacht uit naar de aanbevelingen van de OSCE/ODIHR en de Venetië-commissie alsmede die van de Speciale VN-rapporteur. In deze aanbevelingen zijn belangrijke richtlijnen opgenomen voor wetgeving op het gebied van de verenigingsvrijheid in het algemeen en het verbieden van organisaties – waaronder politieke partijen – in het bijzonder (§5). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (§6).

## 2. EVRM

### 2.1 INLEIDING

119 Centraal in deze paragraaf staat het recht op vrijheid van vereniging zoals neergelegd in art. 11 EVRM alsmede de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) waarin dit Hof dit vrijheidsrecht uitlegt. Allereerst volgt een analyse aan de hand van de tekst van de verdragsbepaling en de totstandkomingsgeschiedenis ervan (§2.2). Aan de hand van de literatuur en rechtspraak van het EHRM komen de inhoud en reikwijdte van het in art. 11 lid 1 EVRM neergelegde fundamentele recht aan bod (§2.3), de beperkingensystematiek van art. 11 lid 2 EVRM, meer specifiek die van de eerste volzin (§2.4) en tweede volzin (§2.5) van deze bepaling. Tot slot is aandacht voor het verbod van misbruik van recht neergelegd in art. 17 EVRM, dat ook een beperkende werking kan hebben op de verenigingsvrijheid (§2.6).

### 2.2 VERDRAGSBEPALING EN TOTSTANDKOMINGSGESCHIEDENIS VAN ART. 11 EVRM

120 Onder de auspiciën van de Raad van Europa is op 4 november 1950 te Rome het EVRM ondertekend door België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, IJsland, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.<sup>100</sup> Op 3 september 1953 werd de ratificatiedrempel van tien verdragsstaten bereikt, waarna het verdrag krachtens art. 59 lid 3 en lid 4 EVRM op diezelfde datum in werking trad voor de verdragsstaten die het verdrag tot dan toe hadden gera-

100 Zie ook Van Dijk & Van Hoof 1990, p. 1-3; Harris e.a. 2014, p. 1-2; Mowbray 2014, p. 1-9.

tificeerd, waaronder Duitsland.<sup>101</sup> Nederland gaf op 31 augustus 1954 goedkeuring aan dit verdrag, waarna het verdrag op die datum hier te lande in werking trad.<sup>102</sup> Voor Frankrijk was dit ongeveer twee decennia later, op 3 mei 1974, waarna het verdrag op die datum in het Franse rechtsstelsel in werking trad.<sup>103</sup> Nederland heeft geen voorbehoud als bedoeld in art. 57 EVRM gemaakt ten aanzien van art. 11 EVRM.<sup>104</sup> Die laatste bepaling luidt thans als volgt:

#### ART. 11 EVRM

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.
2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.

<sup>121</sup> De verdragsbepaling beschermt onder meer het recht op vrijheid van vereniging.<sup>105</sup> Volgens deze bepaling komt eenieder dit recht toe, met inbegrip van het recht om met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen. De bescherming van deze bepaling is in te roepen door individuele leden – vreemdelingen daaronder begrepen –<sup>106</sup> maar ook door verenigingen zelf. De rechtspraktijk laat zien dat politieke partijen bij tijd en wijle de bescherming van de verenigingsvrijheid met succes inroepen bij het EHRM.<sup>107</sup>

<sup>122</sup> Art. 11 EVRM bevat geen definitie van het begrip ‘vereniging’ (daarover meer in §2.3.1 van dit hoofdstuk). Evenmin beschrijft het de kenmerken waaraan een groep of organisatie moet voldoen om de bescherming van deze verdragsbepaling in te kunnen roepen.<sup>108</sup> Een omschrijving van wat de verenigingsvrijheid omvat, ontbreekt eveneens.

<sup>101</sup> Gesetz vom 7 August 1952, *Bundesgesetzblatt* 1952/14.

<sup>102</sup> Wet van 28 juli 1954, *Stb.* 1954/335.

<sup>103</sup> Décret nr. 74-360 du 3 mai 1974, *Journal Officiel de la République française* 1974/4750.

<sup>104</sup> Duitsland en Frankrijk overigens evenmin.

<sup>105</sup> Naast het recht op ‘freedom of peaceful assembly’. Zie over dit fundamentele recht: Roorda 2016.

<sup>106</sup> Brems en Haeck 2004, p. 8.

<sup>107</sup> Ubillos 2012, p. 413. Zie bijvoorbeeld EHRM 2 augustus 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0802JUD003597297 (Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani/Turkije).

<sup>108</sup> Ubillos 2012, p. 411.



123 In art. 11 lid 2 eerste zin EVRM staan de drie voorwaarden opgesomd waaronder de verdragsstaten de uitoefening van dit recht mogen beperken. Een legitieme beperking moet in de eerste plaats zijn voorzien bij wet. In de tweede plaats is de beperking enkel legitiem indien zij is gesteld in het belang van de nationale of openbare veiligheid, voor het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In het nastreven van een van deze doelen dient de beperking tot slot noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving.

124 In de laatste volzin van art. 11 lid 2 EVRM staat dat het artikel niet in de weg staat aan de rechtmatige beperking van de uitoefening van de verenigingsvrijheid door leden van de krijgsmacht, politie of het ambtelijk apparaat van de verdragsstaat.

125 Uit de ‘travaux préparatoires’ van art. 11 EVRM blijkt voor de formulering van de verdragsbepaling bewust aansluiting te zijn gezocht bij de wijze waarop dezelfde grondrechten reeds waren geformuleerd in de door de Algemene Vergadering van de VN aangenomen UVRM.<sup>109</sup> Het gaat daarbij in de eerste plaats om art. 20 lid 1 en 2 UVRM, waarin het recht van vereniging is vastgelegd respectievelijk het recht om niet tot lidmaatschap te worden gedwongen. In de tweede plaats gaat het om art. 23 lid 4 UVRM, waarin voor eenieder het recht is vastgelegd een vakvereniging op te richten alsmede zich hierbij aan te sluiten voor de bescherming van zijn eigen belangen.<sup>110</sup>

126 Vermeldenswaardig is dat in de totstandkomingsgeschiedenis van art. 11 EVRM de nodige aandacht is voor de totstandkomingsgeschiedenis van het IVBPR, een verdrag dat onder de auspiciën van de VN destijds slechts in conceptversie bestond. In art. 21 van die conceptversie – het huidige art. 22 IVBPR – is het recht op vrijheid van vereniging neergelegd. In de totstandkomingsgeschiedenis van art. 11 EVRM wordt erop gewezen dat deze IVBPR-bepaling blijktens haar totstandkomingsgeschiedenis niet uitsluitend beschermt tegen ‘overheidsbemoeienis’, maar tegen alle vormen van bemoeienis die betrekking hebben op de uitoefening van de verenigingsvrijheid.<sup>111</sup>

### 2.3 INHOUD EN REIKWIJDTE ART. 11 LID 1 EVRM

127 In deze paragraaf komen de inhoud en reikwijdte van art. 11 lid 1 EVRM aan bod aan de hand van de rechtspraak van het Europese mensenrechtenhof – het ERHM – alsmede aan de hand van de literatuur. Allereerst is aandacht voor het begrip ‘vereniging’ (§2.3.1),

109 Rainey, Wicks & Ovey 2014, p. 2.

110 European Commission of Human Rights, ‘Preparatory work on Article 11 of the European Convention on Human Rights’, 16 augustus 1956, DH (56) 16, p. 1-12, te raadplegen via [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

111 European Commission of Human Rights, ‘Preparatory work on Article 11 of the European Convention on Human Rights’, 16 augustus 1956, DH (56) 16, p. 16 en 19, te raadplegen via [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

daarna voor de positieve en negatieve verenigingsvrijheid (§2.3.2 respectievelijk §2.3.3), alsmede de positieve en negatieve verplichtingen die uit de verdragsbepaling voortvloeien (§2.3.4).<sup>112</sup>

### 2.3.1 Het begrip ‘vereniging’

#### 2.3.1.1 *Autonome definitie*

- 128 Het begrip ‘vereniging’ van art. 11 EVRM – een vertaling van ‘association’ uit de authentieke, Engelse alsook de Franse versie van de verdragsbepaling – kent geen in deze bepaling of elders in het Europese mensenrechtenverdrag neergelegde definitie. Het begrip komt volgens het EHRM een autonome betekenis toe. Dit houdt in dat het EHRM zelfstandig en onafhankelijk een eigen invulling geeft aan het begrip. De definitie die verdragsstaten aan het gelijkkluidende begrip in het nationale recht toekennen, kan hiervoor richtinggevend zijn, maar is niet bepalend. Op deze wijze is toepassing van de verdragsbepaling niet afhankelijk van de vaak verschillende en vrij te bepalen criteria die verdragsstaten hanteren voor hun ‘eigen’ verenigingsbegrip, zo volgt uit rechtspraak van het EHRM, aldus ook Brems en Haeck en Broeksteeg.<sup>113</sup>
- 129 Uit rechtspraak van het EHRM blijkt dat de activiteiten van een organisatie niet van doorslaggevende betekenis zijn voor het antwoord op de vraag of sprake is van een vereniging in de zin van art. 11 EVRM. Het vormt slechts een van de criteria (hierover meer in de volgende subparagraaf). Een vereniging wier activiteiten een verdragsstaat als on(grond)wettig beschouwt, kan om deze reden onverminderd onder het verenigingsbegrip van art. 11 lid 1 EVRM vallen.<sup>114</sup>
- 130 Broeksteeg schrijft dat geen sprake is van een vereniging in de zin van art. 11 EVRM voor zover haar ‘organisers and participants’ gewelddadige intenties hebben of anderszins de beginselen van de democratische rechtsstaat ontkennen. Hij wijst in dit verband op het arrest *Alekseyev/Rusland* van het EHRM. Dit arrest heeft echter betrekking op het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex art. 11 lid 1 EVRM, maar niet op het

112 In art. 11 lid 1 EVRM wordt expliciet de vakverenigingsvrijheid genoemd. Deze vrijheid omvat net als de ‘algemene’ verenigingsvrijheid zowel een positieve als negatieve variant, zij het dat het Hof de negatieve variant bij de vakverenigingsvrijheid terughoudender beschermt dan bij de ‘algemene’ verenigingsvrijheid. Gelet op de afbakening van dit onderzoek, gaat er verder geen aandacht meer uit naar deze bijzondere vorm van de verenigingsvrijheid. Zie over de vakverenigingsvrijheid uitgebreider, bijv., Broeksteeg 2018a, p. 829-835.

113 EHRM 29 april 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0429JUDO002508894 (*Chassagnou e.a./Frankrijk*), §100; Brems & Haeck 2004, p. 17; Broeksteeg 2018a, p. 822.

114 EHRM 30 januari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0130JUDO001939292 (*United Communist Party of Turkey e.a./Turkije*), §27; EHRM 25 mei 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0525JUDO002123793 (*Socialist Party e.a./Turkije*), §29; EHRM 9 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUDO002272393 (*Yazar e.a./Turkije*), §32.

in dezelfde verdragsbepaling opgenomen recht op vrijheid van vereniging.<sup>115</sup> Broeksteeg lijkt hiermee de vreedzaamheidseis zoals die geldt voor de vergaderingsvrijheid, ook voor de verenigingsvrijheid te stellen. In de rechtspraak van het EHRM speelt het begrip ‘vreedzaam’ echter geen rol bij de beoordeling of sprake is van een ‘vereniging’ in de zin van deze verdragsbepaling. Sterker nog, uit de jurisprudentie van dit Hof valt af te leiden dat deze reikwijdte vraag een positief antwoord kan hebben, zelfs in het geval het bestuur of leden van de organisatie gewelddadige intenties of doelstellingen (blijken te) hebben. Van een automatische diskwalificatie als vereniging in de zin van de verdragsbepaling is aldus geen sprake. De gewelddadige intenties of doelstellingen kunnen evenwel voor het EHRM aanleiding zijn om vast te stellen dat een beroep op art. 11 EVRM misbruik van recht oplevert ex art. 17 EVRM.<sup>116</sup>

### 2.3.1.2 *Privaatrechtelijke organisaties*

- 131 Onder het verenigingsbegrip van art. 11 EVRM vallen volgens het Straatsburgse Hof, kort gezegd, enkel privaatrechtelijke organisaties waarvan natuurlijke (rechts)personen uit vrije wil deel kunnen uitmaken.<sup>117</sup> Rechtspersonen krachtens publiekrecht ingesteld zoals de Staat en gemeenten zijn van het begrip uitgesloten. Onder het begrip vallen evenmin ‘professional associations, established by law and requiring membership of all practising professionals’, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten of een openbare universiteit.<sup>118</sup> Volgens Brems en Haeck houdt dit verband met het doel van dergelijke organisaties, die immers ‘niet enkel zijn opgericht in het belang van de leden, maar veeleer met het oog op het vervullen van een bepaalde, voor het openbaar belang nuttig geachte functie’.<sup>119</sup>
- 132 Jak merkt in dit verband op dat uit rechtspraak van het EHRM niet uitdrukkelijk volgt waarom art. 11 EVRM niet van toepassing is op publiekrechtelijke organisaties. Hij schrijft dat de ratio wellicht zo evident is, dat zij geen vermelding behoeft: ‘het EVRM beoogt particulieren bescherming te bieden tegen de overheid en heeft niet de bedoeling de

115 Broeksteeg 2018a, p. 823, onder verwijzing naar EHRM 21 oktober 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1021JUD000491607 (Alekseyev/Rusland), §80.

116 Hierover meer bij de behandeling van art. 17 EVRM in §2.6 van dit hoofdstuk.

117 Zie o.a. EHRM 23 juni 1981, ECLI:CE:ECHR:1981:0623JUD000687875 (Le Compte, Van Leuven & De Meyere/België), §64-66; zie verder Van der Meulen 2000, p. 144; Ubillos 2012, p. 411; Harris e.a. 2014, p. 524-525; Broeksteeg 2018a, p. 822-823.

118 Zie o.a. ECRM 31 mei 1974, ECLI:CE:ECHR:1974:0531DEC000576772 (16 Austrian Communes and some of their Councillors/Oostenrijk); EHRM 23 juni 1981, ECLI:CE:ECHR:1981:0623JUD000687875 (Le Compte, Van Leuven & De Meyere/België), §64-66; EHRM 18 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1118DEC006078100 (Slavic University in Bulgaria e.a./Bulgarije); zie verder Brems & Haeck 2004, p. 19-20; Ubillos 2012, p. 411; Nieuwenhuis 2013, p. 105; Harris e.a. 2014, p. 524-525; Broeksteeg 2018a, p. 822-823.

119 Brems & Haeck 2004, p. 19.

overheid tegen de overheid te beschermen. Het is dan ingewikkeld de overheid als drager van de rechten uit het EVRM te beschouwen, aldus Jak.<sup>120</sup>

133 Of een organisatie is te zien als een privaatrechtelijke organisatie waarvan personen en rechtspersonen uit vrije wil deel kunnen uitmaken – en dus als vereniging in de zin van art. 11 EVRM –, beoordeelt het Hof aan de hand van een aantal criteria. Het precieze aantal en de inhoud verschillen enigszins per zaak, maar komen in de kern neer op de volgende vier vragen. In de eerste plaats of de organisatie is opgericht door individuen of krachtens de wet is ingesteld. In de tweede plaats of de organisatie in de structuren van de verdragsstaat is ingebed of daarvan losstaat. In de derde plaats of de organisatie is uitgerust met bestuurlijke, regulerende of tuchtrechtelijke bevoegdheden. In de vierde en laatste plaats of de organisatie een algemeen belang nastreeft.<sup>121</sup>

134 Gerards merkt op dat deze criteria waardevol zijn, maar dat het van tevoren niet duidelijk is welk gewicht aan de verschillende criteria moet worden toegekend en hoe zij *in concreto* dienen te worden toegepast. De rechtsontwikkeling verloopt ten aanzien hiervan erg langzaam, omdat het Hof zich niet vaak buigt over zaken waarin deze criteria een rol spelen. Uit de uitspraak *Mytilinaios en Kostakis/Griekenland* van 2015 concludeert Gerards in elk geval dat het tweede en derde criterium doorslaggevend lijken te zijn. In deze zaak gaat het onder meer om de vraag of ‘l’Union des coopératives vinicoles de Samos’<sup>122</sup> – een bij de Griekse wet opgerichte unie van wijncoöperaties, die met uitsluiting van anderen voor de vinificatie van een bepaald soort wijn zorgt – te zien is als een vereniging in de zin van art. 11 EVRM. Lokale wijncoöperaties zijn volgens de Griekse wet- en regelgeving verplicht om lid te zijn van deze ‘Union’, onder meer om de kwaliteit van dit type wijn te kunnen borgen. Volgens het Hof is de ‘Union’ echter niet een publiekrechtelijke instelling. Het Hof hecht in deze zaak namelijk veel waarde aan de feitelijke omstandigheden dat het overheidstoezicht op de vereniging in kwestie in de loop van de tijd sterk is afgenomen, waardoor de ‘Union’ nauwelijks meer is ingebed in de structuren van de Griekse staat (tweede criterium). Bovendien kent het Hof veel gewicht toe aan het gegeven dat de ‘Union’ geen duidelijke regulerende en tuchtrechtelijke bevoegdheden bezit (derde criterium). Dat de ‘Union’ is opgericht ‘op instigatie van de staat’ (eerste criterium) en dat zij duidelijk een algemeen belang nastreeft (vierde criterium), doet hieraan voor het Hof niet af, aldus ook Gerards.<sup>123</sup>

120 Zie punt 1 van de annotatie van Jak onder HR 6 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:1908, AB 2020/50. Zie ook Julicher 2020, p. 150. Zie voorts §2.3.3 van dit hoofdstuk.

121 EHRM 20 januari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0120JUD000930007 (Herrmann/Duitsland), §76; zie in dit verband ook Barkhuysen 2004, p. 73.

122 Het gaat hier om een zaak waarin de Griekse staat voor het EHRM is gedaagd, maar de uitspraak is in het Frans. Om die reden zijn de citaten eveneens in het Frans.

123 Zie punt 1 van de annotatie onder EHRM 3 december 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1203JUD002938911 (Mytilinaios en Kostakis tegen Griekenland), EHRC 2016/56, m.nt. J.H. Gerards. Zie voorts §36 van deze uitspraak.

- 135 Dat een organisatie publiekrechtelijke kenmerken bezit, stelt haar aldus niet per definitie buiten de reikwijdte van het verenigingsbegrip van art. 11 lid 1 EVRM. In *Chassagnou e.a./Frankrijk* oordeelde het Hof reeds dat de ‘associations communales de chasse agréées’ (erkende gemeentelijke jachtverenigingen) onverminderd zijn aan te merken als verenigingen in de zin van de verdragsbepaling, ondanks dat zij bij wet zijn ingesteld.<sup>124</sup>
- 136 Art. 11 lid 1 EVRM maakt voorts geen onderscheid tussen de soorten privaatrechtelijke organisaties die onder het verenigingsbegrip vallen. Een informele, doch stabiele en doelgerichte groep van individuen valt eronder, zolang er op zijn minst sprake is van enige organisatorische stabiliteit, aldus Harris e.a.<sup>125</sup> Dit impliceert volgens Brems en Haeck ‘dat de vereniging een entiteit moet zijn die op zichzelf bestaat en die voldoende gestructureerd is om zich te kunnen onderscheiden van de individuele leden of van een loutere ‘ad hoc’ bijeenkomst van individuen.’ Hieruit volgt dat een vereniging ten minste uit twee personen moet bestaan. Rechtspersoonlijkheid is geen zelfstandig vereiste, maar kan wel een aanwijzing zijn dat er sprake is van een vereniging.<sup>126</sup>
- 137 Van Dijk en Van Hoof geven op grond van de rechtspraak van het EHRM een vergelijkbare definitie van het verdragsrechtelijke verenigingsbegrip. Volgens deze auteurs valt hieronder ‘iedere vrijwillige aaneensluiting door meerdere natuurlijke en/of rechtspersonen voor langere tijd, met een zekere institutionele structuur en voor gemeenschappelijke doeleinden’.<sup>127</sup>

### 2.3.1.3 Politieke partijen

- 138 Art. 11 lid 1 EVRM noemt politieke partijen niet uitdrukkelijk. Zij komen volgens het EHRM als naar privaatrecht opgerichte verenigingen in beginsel onverkort de bescherming van deze verdragsbepaling toe.<sup>128</sup> Sterker nog, volgens het Hof ontlenen politieke partijen in het bijzonder bescherming aan de verenigingsvrijheid, omdat zij van essentieel belang zijn voor het goed functioneren van de democratie wegens hun rol in de democratische besluitvorming en voor het behoud van pluralisme in de samenleving.<sup>129</sup>
- 139 In dit verband zij opgemerkt dat art. 11 lid 1 EVRM niet enkel de vrijheid omvat om een politieke partij op te richten, maar ook de vrijheid om politieke activiteiten te ontplooiën alsmede de bescherming tegen (onrechtmatige) verbodenverklaring en ontbinding van

124 EHRM 29 april 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0429JUD002508894 (*Chassagnou e.a./Frankrijk*), §99-102.

125 Harris e.a. 2014, p. 524-525.

126 Vgl. Brems & Haeck 2004, p. 17-18.

127 Van Dijk & Van Hoof 1990, p. 478.

128 EHRM 30 januari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0130JUD001939292 (*United Communist Party of Turkey e.a./Turkije*), §24.

129 EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (*Refah Partisi (The Welfare Party) e.a./Turkije*), §87. Zie ook EHRM 2 augustus 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0802JUD003597297 (*Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani/Italië*); *Ubillos* 2012, p. 413.

een politieke partij. Ubillos schrijft dat ‘the aim of the Convention is to protect rights which are not theoretical but practical and effective. And the right enshrined in art. 11 would be illusory if it only covered the moment of founding an association and its protection did not extent to all the successive stages in the life of that association.’<sup>130</sup>

#### 2.3.1.4 Niet-politieke partijen

140 Het EHRM onderscheidt bij het vaststellen van de beschermingsreikwijdte van art. 11 EVRM politieke partijen van niet-politieke partijen. Zoals hiervoor gezegd, leveren politieke partijen volgens het EHRM in het algemeen een belangrijker bijdrage aan het functioneren van een democratische samenleving dan niet-politieke partijen.

141 Kanne en Broeksteeg noemen niet-politieke partijen ook wel ‘reguliere verenigingen’.<sup>131</sup> Het EHRM maakt wat niet-politieke partijen (reguliere verenigingen) betreft nog een verder onderscheid. Die met en zonder politieke doelen en invloed. Reguliere verenigingen met politieke doelen en invloed – De Morree noemt deze verenigingen ‘sociale organisaties’ –<sup>132</sup> dragen eveneens bij aan het functioneren van een democratische samenleving, meer dan een reguliere vereniging zonder politieke doelen en invloed, maar minder en indirecter dan een politieke partij. Het verschil tussen een politieke partij, een reguliere vereniging met politieke doelen en invloed (sociale organisatie) en een overige reguliere vereniging, is gradueel, aldus Kanne en Broeksteeg.<sup>133</sup>

142 In de zaak *Vona/Hongarije* van het Europese mensenrechtenhof valt dit onderscheid goed te zien. In deze zaak ontbinden de Hongaarse autoriteiten een politieke partij alsmede een daarmee verwante paramilitaire organisatie. Die laatste is weliswaar zelf geen politieke partij, maar streeft wel politieke doelen na en is dus – in de terminologie van De Morree – als sociale organisatie te zien. De verdragsrechtelijke eisen voor ontbinding van een sociale organisatie zijn minder streng dan die voor de ontbinding van een politieke partij, maar strenger dan die voor ontbinding van een reguliere vereniging zonder politieke doelen en invloed, zo valt uit de overwegingen van het Hof af te leiden. Omdat de sociale organisatie in kwestie een intimiderend en racistisch karakter draagt, acht het Hof de ontbinding gerechtvaardigd.<sup>134</sup>

130 Ubillos 2012, p. 427; zie hierover ook uitgebreid Broeksteeg 2018a, p. 824-828.

131 EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003594310 (*Vona/Hongarije*), *NTM/NJCM-bull.* 2014/41, m.nt. M.J. Kanne & J.L.W. Broeksteeg.

132 Zie onder punt 5 van de annotatie onder EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003594310 (*Vona/Hongarije*) in *EHRC* 2013/218, m.nt. P. de Morree.

133 Zie onder punt 1 en punt 5 van de annotatie onder EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003594310 (*Vona/Hongarije*) in *NTM/NJCM-bull.* 2014/41, m.nt. M.J. Kanne & J.L.W. Broeksteeg.

134 EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003594310 (*Vona/Hongarije*), §57-58; zie ook Broeksteeg 2018a, p. 824-827.

143 Een vereniging die niet is aan te merken als een politieke partij of een sociale organisatie, geniet als de ‘resterende’ groep reguliere verenigingen echter eveneens de bescherming van art. 11 lid 1 EVRM. Dergelijke verenigingen zijn volgens het EHRM evenzeer van groot belang voor het goed functioneren van de democratie. De beperkingsmogelijkheden zijn evenwel iets ruimer. Voorbeelden zijn verenigingen die de bescherming van cultureel of spiritueel erfgoed tot doel hebben, sociaaleconomische doelen najagen, een religie uitdragen of onderwijzen, een etnische identiteit nastreven of die een minderheidsbewustzijn verdedigen.<sup>135</sup> Ook een vereniging van supporters van een voetbalclub valt in beginsel onder het verenigingsbegrip van art. 11 lid 1 EVRM.<sup>136</sup>

### 2.3.2 Positieve verenigingsvrijheid

144 Uit rechtspraak van het EHRM volgt dat de verenigingsvrijheid van art. 11 EVRM zowel een positieve als een negatieve variant kent. De positieve variant omvat de vrijheid om te doen en te zijn. De negatieve variant om niet te doen of niet te zijn.<sup>137</sup> Volgens Brems en Haeck is uit rechtspraak van dit Hof af te leiden dat de positieve verenigingsvrijheid vier ‘beschermde deelaspecten’ kent.<sup>138</sup> Het eerste is het recht om een vereniging op te richten. Over dit deelaspect overweegt het EHRM het volgende:

‘That citizens should be able to form a legal entity in order to act collectively in a field of mutual interest is one of the most important aspects of the right to freedom of association, without which that right would be deprived of any meaning.’<sup>139</sup>

Dit recht beschermt overigens niet louter het moment van oprichting, maar ook het bestaan van de vereniging erna. De bescherming loopt in beginsel gedurende de gehele levensduur van de vereniging.<sup>140</sup>

135 EHRM 17 februari 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0217JUD004415898 (Gorzelik e.a./Polen), §92; zie voor een bespreking van de jurisprudentie van het EHRM inzake verschillende soorten verenigingen Harris e.a. 2014, p. 531-535.

136 EHRM 22 februari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0222DECO00646809 (Association Nouvelle des Boulogne Boys/Frankrijk); EHRM 27 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1027JUD000469611 (Les Authentiks en Supras Auteuil 91/Frankrijk).

137 EHRM 30 juni 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0630JUD001613090 (Sigurður A. Sigurjónsson/IJsland). Zie in dit verband ook punt 1 van de annotatie onder deze uitspraak van E.A. Alkema in NJ 1994/223.

138 Brems & Haeck 2004, p. 21-23.

139 EHRM 13 november 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1113JUD000554805 (Islam-Ittihad Association e.a./Azerbeidzjan), §39; zie ook EHRM 10 juli 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0710JUD002669595 (Sidiropoulos e.a./Griekenland), §40; EHRM 10 juli 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0710JUD005159507 (Zehra Foundation e.a./Turkije), §48.

140 Brems & Haeck 2004, p. 21; zie ook Ubillos 2012, p. 413.



145 In de tweede plaats, aldus nog steeds Brems en Haeck, beschermt art. 11 lid 1 EVRM het recht om deel uit te maken van een vereniging. Een van overheidswege opgelegd lidmaatschapsverbod voor een specifieke vereniging of specifieke soort vereniging, vormt een ernstige beperking van de verenigingsvrijheid. Er is sprake van een zo mogelijk nog ingrijpendere beperking, indien een lidmaatschap of anderszins deel uitmaken van een organisatie – bijvoorbeeld als bestuurder – een strafbaar feit oplevert.<sup>141</sup>

146 Tegelijkertijd bezit een vereniging een zekere mate van vrijheid om leden volgens haar eigen beleid te werven of te royeren. Anders gezegd, aan art. 11 lid 1 EVRM kan niet het recht worden ontleend waarmee een persoon een vereniging kan verplichten hem als lid toe te laten tot de vereniging of haar dwingen – indien eenmaal lid – het lidmaatschap te handhaven.<sup>142</sup>

147 In de derde plaats omvat de positieve verenigingsvrijheid het recht om een interne organisatiestructuur op te zetten, zodat de eerste twee hiervoor genoemde deelaspecten daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Volgens Brems en Haeck kan hierbij – gelet op de rechtspraak van het EHRM – aan de volgende zaken worden gedacht:

‘het recht om een naam te geven aan de opgezette vereniging, het recht de vereniging een wettige status te geven, het recht de noodzakelijke interne organen te creëren, evenals het recht voor deze organen om te vergaderen (...) en hun eigen reglementen uit te vaardigen, de vereniging autonoom te besturen, federaties van vakbonden op te richten en daarbij aan te sluiten.’<sup>143</sup>

Verder is in de visie van Brems en Haeck de mogelijkheid om als vereniging rechtspersoonlijkheid te verwerven een belangrijk onderdeel van de verenigingsvrijheid.<sup>144</sup>

### 2.3.2.1 *Instrumentele werking*

148 In de vierde plaats verleent art. 11 lid 1 EVRM volgens Brems en Haeck het individu niet alleen bescherming van het recht om een vereniging op te richten en zich daarbij aan te sluiten. De verdragsbepaling kent het individu dit recht ook toe met als doel de uitoefening van andere fundamentele rechten, zoals de uitingsvrijheid, mogelijk te maken. De uitoefening van het recht op vrijheid van vereniging gaat dikwijls hand in hand met de uitoefening van andere fundamentele (vrijheids)rechten. Brems en Haeck noemen het recht op vrijheid van vereniging in dit verband dan ook als ‘instrumenteel recht’.

141 Ubillos 2012, p. 416-418.

142 ECRM 13 mei 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0513DECO01055083 (Cheall/Verenigd Koninkrijk).

143 Brems & Haeck 2004, p. 21-22.

144 Zij verwijzen hierbij naar o.a. EHRM 10 juli 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0710JUDO02669595 (Sidiropoulos e.a./Griekenland), §40; Brems & Haeck 2004, p. 22.



Een van de doelstellingen van het recht van vereniging is namelijk de uitoefening van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (art. 9 EVRM) en die van de vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM) te beschermen.<sup>145</sup> Volgens vaste rechtspraak van het EHRM dient art. 11 EVRM om die reden in het licht van deze verdragsbepalingen te worden beschouwd, in het bijzonder wanneer de overheid beperkend optreedt (mede) vanwege de standpunten of uitspraken van deelnemers of leden van een zekere vereniging.<sup>146</sup>

149 In het licht van de instrumentele werking van de verenigingsvrijheid, is het van belang dat leden van een vereniging in beginsel vrij zijn om hun collectieve gedachten en gevoelens te uiten. Zonder deze vrijheid zou pluralisme in de democratische samenleving ver te zoeken zijn, terwijl pluralisme volgens het Hof een voorwaarde is voor het bestaan van een democratische samenleving.<sup>147</sup> In de zaak *Herri Batasuna en Batasuna/Spanje* overweegt het Hof dat:

‘According to a well-established principle of the Court’s case-law, there can be no democracy without pluralism. The Court considers one of the principal characteristics of democracy to be the possibility it offers for debate through dialogue, without recourse to violence, of issues raised by various tides of political opinion, even when they are troubling or disturbing. Democracy thrives on freedom of expression. It is for that reason that freedom of expression as enshrined in Article 10 is applicable, subject to paragraph 2, not only to ‘information’ or ‘ideas’ that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb. The fact that their activities form part of a collective exercise of freedom of expression in itself entitles political parties to seek the protection of Articles 10 and 11 of the Convention.’<sup>148</sup>

### 2.3.3 Negatieve verenigingsvrijheid

150 De verenigingsvrijheid omvat naast de positieve ook een negatieve variant. De negatieve variant omvat het recht om niet lid of deelnemer te worden of niet (langer) lid te zijn of

145 Zie bijvoorbeeld EHRM 13 augustus 1981, ECLI:CE:ECHR:1981:0813JUD000760176 (*Young, James en Webster/Verenigd Koninkrijk*), §57; zie uitgebreider hierover Brems & Haecq 2004, p. 9; Broeksteeg 2018a, p. 814-817.

146 EHRM 2 oktober 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1002JUD002922195 (*Stankov en The United Macedonian Organisation Ilinden/Bulgarije*), §85.

147 Zie hiervoor o.a. EHRM 17 februari 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0217JUD004415898 (*Gorzelik e.a./Polen*), §93; EHRM 30 januari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0130JUD001939292 (*United Communist Party of Turkey e.a./Turkije*), §33; zie ook *Harris e.a.* 2014, p. 524.

148 EHRM 30 juni 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0630JUD002580304 (*Herri Batasuna en Batasuna/Spanje*), §76; het Hof verwijst hier naar EHRM 30 januari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0130JUD001939292 (*United Communist Party of Turkey e.a./Turkije*), §42-43.

deel uit te maken van een vereniging. Het omvat eveneens het recht om niet benadeeld te worden als gevolg van de keuze om niet lid of deelnemer te worden of niet (langer) lid te zijn of deel uit te maken van een vereniging.<sup>149</sup> De negatieve verenigingsvrijheid werkt in indirecte horizontale werking – tussen private partijen – door.<sup>150</sup>

151 De negatieve verenigingsvrijheid is volgens Ubillos echter niet noodzakelijkerwijs net zo goed beschermd door art. 11 lid 1 EVRM als de positieve verenigingsvrijheid.<sup>151</sup> Het Hof acht een regeling op basis waarvan alle werknemers van een bepaald bedrijf verplicht zijn zich aan te sluiten bij een bepaalde vakbond, niet per definitie in strijd met art. 11 lid 1 EVRM. Dit kan evenwel anders zijn, indien de werknemer in strijd met zijn eigen overtuiging wordt gedwongen lid te worden van een bepaalde bond op straffe van verlies van zijn baan.<sup>152</sup>

152 De verenigingsvrijheid geldt in beginsel, zoals besproken, niet voor publiekrechtelijke instellingen. Dit geldt zowel voor de positieve als de negatieve variant van de verenigingsvrijheid. Tegen verplichte deelneming aan of lidmaatschap van deze instellingen bestaat op basis van art. 11 lid 1 EVRM dan ook geen rechtsbescherming, mits de verplichting niet in de weg staat aan de oprichting, lidmaatschap van of deelneming aan andere (privaatrechtelijke) organisaties op basis van vrijwilligheid.<sup>153</sup>

153 Leenknecht schrijft in dit verband het opmerkelijk te vinden dat de burger kennelijk wel wordt beschermd tegen verenigingsdwang door een andere burger, maar niet tegen verenigingsdwang door de overheid.<sup>154</sup> Roorda en ik schrijven in een annotatie die zienswijze te begrijpen in het licht van de verenigingsvrijheid als een van de klassieke grondrechten, die van oudsher zijn bedoeld om bescherming te bieden tegen de overheid. Niettemin menen wij dat aan het verdrag zelf en aan de rechtspraak argumenten zijn te ontleen om ook bij de negatieve verenigingsvrijheid het verenigingsbegrip te beperken tot privaatrechtelijke organisaties en niet ook publiekrechtelijke organisaties eronder te laten vallen. In 1974 overweegt de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens – het voormalige voorportaal van het EHRM – dat ‘neither the existence nor the autonomy

149 Ubillos 2012, p. 411-412; Barkhuysen 2004, p. 73; Brems & Haecck 2004, p. 20-21 en 27; Nieuwenhuis 2013, p. 107-108; Harris e.a. 2014, p. 524; Mowbray 2014, p. 769-783; EHRM 30 juni 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0630JUD001613090 (Sigurdur A. Sigurjónsson/IJsland), §35-37; EHRM 29 april 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0429JUD002508894 (Chassagnou e.a./Frankrijk), §115.

150 Schild 2012, §2.9.

151 Ubillos 2012, p. 418.

152 EHRM 13 augustus 1981, ECLI:CE:ECHR:1981:0813JUD000760176 (Young, James en Webster/Verenigd Koninkrijk), §63-65.

153 EHRM 23 juni 1981, ECLI:CE:ECHR:1981:0623JUD000687875 (Le Compte, Van Leuven en De Meyere/België), §64-66; EHRM 10 februari 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:0210JUD000729975 (Albert en Le Compte/België), §43-44; EHRM 30 juni 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0630JUD001613090 (Sigurdur A. Sigurjónsson/IJsland), §30-31; Ubillos 2012, p. 419-420.

154 Leenknecht 2021, onder punt 5.

of a public body such as a commune, nor the official functions exercised within such a body are protected by Article 11 or any other provision of the Convention. The Commission observes in this connection that communes are not associations which are formed and freely joined by individuals but bodies established and governed by public law'. Hieruit volgt volgens de Commissie dat een beroep op deze verdragsbepaling *incompatible ratione materiae* is met het verdrag in de zin van art. 34 EVRM, waarin is bepaald dat enkel natuurlijke personen, niet-gouvernementele organisaties alsmede groepen personen het klachtrecht hebben en kennelijk dus niet publiekrechtelijke organisaties en daarin werkzame overheidsfunctionarissen.<sup>155</sup> Gaat het bij een burger met een verplicht 'lidmaatschap' van een publiekrechtelijke organisatie immers niet in feite om een soort overheidsfunctionaris? Daar valt veel voor te zeggen en in dat geval zou het argument van Jak – zie §2.3.1.2 – ook opgaan in de context van de negatieve verenigingsvrijheid.<sup>156</sup>

154 Uit nationale rechtspraak is overigens gebleken dat een inbreuk op de negatieve verenigingsvrijheid kan meespelen bij de beantwoording van de vraag of de organisatie in kwestie rijp is voor een verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 1 BW. In de *Bandidos-* en *Satudarah-*zaak, bijvoorbeeld, stonden leden van deze inmiddels verboden verklaarde motorclubs flinke lijfstraffen of geldboetes te wachten, indien zij de club wilden verlaten.<sup>157</sup>

### 2.3.4 Positieve en negatieve verplichtingen verdragsstaten

155 Naast de besproken positieve en negatieve variant van de verenigingsvrijheid, schept het recht op vrijheid van vereniging ex art. 11 EVRM volgens vaste rechtspraak van het EHRM positieve alsmede negatieve verplichtingen voor de verdragsstaten. Alkema schrijft hierover dat het onderscheid tussen positieve en negatieve verplichtingen ruwweg corresponderen met het onderscheid tussen klassieke en sociale mensenrechten. De negatieve verplichtingen zijn te vergelijken met de klassieke grondrechten en verlangen van de overheid dat zij zich onthoudt van inmenging en de vrijheden respecteert. De positieve verplichtingen zijn te vergelijken met sociale rechten en beogen dat de overheid actief het recht in kwestie beschermt door middelen en faciliteiten te verschaffen, zoals bijstand en huisvesting.<sup>158</sup>

155 ECRM 31 mei 1974, ECLI:CE:ECHR:1974:0531DECO00576772 (16 Austrian communes and some of their councillors/Oostenrijk).

156 Zie met name onder punt 5 van de annotatie van Roorda en mij onder Cbb 3 december 2019, ECLI:NL:CBB:2019:649, JB 2020/76.

157 Zie bijv. Hof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865, r.o. 4.26; Hof Den Haag 18 juni 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1451, r.o. 14.4.

158 Zie onder punt 1 van de annotatie van E.A. Alkema in NJ 1994/223 onder EHRM 30 juni 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0630JUD001613090 (Sigurður A. Sigurjónsson/IJsland).

156 In *Redfearn/Verenigd Koninkrijk* oordeelt het Hof expliciet dat er een positieve verplichting bestaat om bescherming te bieden tegen ontslag door particuliere werkgevers, indien het ontslag uitsluitend is gebaseerd op het feit dat de werknemer lid is van een bepaalde politieke partij. Een dergelijk ontslag kan gerechtvaardigd zijn, maar dan is op z'n minst vereist dat de autoriteiten de middelen verstrekken die een onafhankelijke evaluatie van de proportionaliteit van het ontslag in het licht van alle omstandigheden van het geval mogelijk maken. Meer in het algemeen overweegt het Hof als volgt:

'Although the essential object of Article 11 is to protect the individual against arbitrary interference by public authorities with the exercise of the rights protected, the national authorities may in certain circumstances be obliged to intervene in the relationships between private individuals by taking reasonable and appropriate measures to secure the effective enjoyment of the right to freedom of association.'<sup>159</sup>

157 In *Ouranio Toxo e.a./Griekenland* wijst het EHRM nog op een andere positieve verplichting die voortvloeit uit art. 11 EVRM. Het Hof oordeelt hier dat de autoriteiten van de verdragsstaat passende maatregelen dienen te nemen tegen het geweld waarmee leden van een vereniging worden bedreigd, voor zover dit geweld redelijk voorzienbaar is.<sup>160</sup>

158 In het beroemde arrest *Refah Partisi e.a./Turkije* oordeelt het Hof dat verdragsstaten verder de positieve verplichting hebben om ervoor te zorgen dat politieke partijen het EVRM respecteren. In die zaak autoriseert het Hof de ontbinding van de Turkse 'Welvaartspartij', die zich onder meer ten doel stelde om shariawetgeving te implementeren. De partij kon rekenen op steun van een grote achterban en verkeerde na voor deze partij positieve verkiezingsuitslagen in de mogelijkheid om in de nabije toekomst de op de sharia gebaseerde wetgeving daadwerkelijk in te voeren. Omdat dit doel het voortbestaan van de seculiere staatsvorm van Turkije ernstig bedreigde, acht het Hof de ontbinding noodzakelijk, onder meer om de naleving van het EVRM te garanderen.<sup>161</sup>

159 Volgens Kanne en Broeksteeg kan uit rechtspraak van het EHRM evenwel niet worden afgeleid welke criteria in de verdragsstaten moeten gelden voor het verbieden en ont-

159 EHRM 6 november 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1106JUD004733506 (*Redfearn/Verenigd Koninkrijk*), §42; het Hof verwijst hierbij naar EHRM 21 juni 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0621JUD001012682 (*Plattform 'Ärzte für das Leben'/Oostenrijk*), §32-34; EHRM 25 april 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:0425JUD001557389 (*Gustafsson/Zweden*), §45; EHRM 29 februari 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0229JUD003929398 (*Fuentes Bobo/Spanje*), §38; zie ook Rainey, Wicks & Ovey 2014, p. 464-465; Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 148-156.

160 EHRM 20 oktober 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1020JUD007498901 (*Ouranio Toxo e.a./Griekenland*), §43.

161 EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (*Refah Partisi (The Welfare Party) e.a./Turkije*), §103.

binden van verenigingen. Het Hof heeft ter zake hiervan geen positieve verplichtingen aangenomen.<sup>162</sup> Van Sasse van IJssel merkt dit eveneens op.<sup>163</sup>

## 2.4 BEPERKINGENSYSTEMATIEK ART. 11, LID 2, EERSTE VOLZIN, EVRM

160 Het recht op vrijheid van vereniging van art. 11 EVRM is geen absoluut recht. Het tweede lid van deze bepaling staat beperkingen van dit recht toe. De eerste volzin stelt een drietal vereisten aan een beperking van de verenigingsvrijheid: zij moet ten eerste zijn voorzien bij wet (§2.4.2), ten tweede een legitiem doel dienen (§2.4.3) en ten derde noodzakelijk zijn in een democratische samenleving (§2.4.4). Het Hof legt in de regel met name de nadruk op het derde vereiste.<sup>164</sup> Voordat er aan de hand van rechtspraak van het EHRM en literatuur op deze beperkingsgronden wordt ingegaan, komt eerst het begrip ‘beperking’ van art. 11 lid 2 EVRM aan bod, waarin in het algemeen wordt ingegaan op de eisen van art. 11 lid 2, eerste volzin, EVRM (§2.4.1). De paragraaf sluit af met enkele casestudies die relevant zijn voor de hoofdvraag van dit onderzoek (§2.4.5).

### 2.4.1 Algemeen

161 De in het EVRM beschermde verenigingsvrijheid is, zoals gezegd, geen absoluut recht. Art. 11 EVRM staat niet in de weg aan de bevoegdheid van de verdragsstaten om hun instellingen en burgers te beschermen tegen een vereniging die blijkens haar activiteiten of haar expliciete dan wel impliciete doelstellingen hiervoor een gevaar vormt. De verdragsstaten dienen wel op terughoudende wijze gebruik te maken van hun beperkingsbevoegdheden.<sup>165</sup>

162 De omvang van de beperking van de verenigingsvrijheid is in beginsel niet van belang voor de vraag of het een beperking in de zin van art. 11 lid 2 EVRM betreft.<sup>166</sup> Het begrip ‘beperking’ omvat volgens het EHRM niet alleen maatregelen die tot gevolg hebben dat (rechts)personen worden beperkt in de uitoefening van hun verenigingsvrijheid, maar ook maatregelen die tot doel hebben om af te zien van de uitoefening van deze vrijheid.<sup>167</sup>

163 In het arrest *Sidiropoulos e.a./Griekenland* overweegt het EHRM expliciet dat ‘the exceptions set out in Article 11 are to be construed strictly; only convincing and com-

162 Zie onder punt 5 van de annotatie onder EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003594310 (Vona/Hongarije) in *NTM/NJCM-bull.* 2014/41, m.nt. M.J. Kanne & J.L.W. Broeksteeg.

163 Van Sasse van IJssel 2015, p. 362.

164 Gerards 2013, p. 467; Lavrysen 2018, p. 309; Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 111 en 115

165 Ubbilos 2012, p. 413 en 436.

166 Vgl. EHRM 2 augustus 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0802JUD003597297 (Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani/ Italië), §26.

167 EHRM 2 maart 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0302JUD004625799 (Savaş Karşıtları Derneği e.a./Turkije), §36-37.

pling reasons can justify restrictions on freedom of association.<sup>168</sup> Hieruit volgt dat verdragsstaten bij de beperking van de verenigingsvrijheid slechts een beperkte ‘margin of appreciation’ hebben. De ‘margin of appreciation’ dient als maatstaf voor de ruimte die verdragsstaten hebben in de wijze waarop zij het EVRM toepassen – lees: fundamentele rechten beperken – met inachtneming van de bijzondere omstandigheden van het eigen nationale recht.<sup>169</sup>

164 Brems en Haeck schrijven dat enkele aspecten van de verenigingsvrijheid het Hof ertoe bewegen deze beoordelingsmarge beperkt te houden. Dit heeft tot gevolg dat het Hof een bijzonder nauwgezette rechterlijke toets uitvoert (‘rigorous European supervision’), waarbij het de beperkingsgronden van art. 11 lid 2 EVRM strikt interpreteert. Dit geldt volgens Brems en Haeck in het bijzonder voor beperkingen op het verwerven van rechtspersoonlijkheid alsmede voor beperkingen die politieke partijen treffen.<sup>170</sup>

165 Brems en Haeck schrijven in 2004 dat het Hof in (destijds) recente rechtspraak de indruk wekt dat de ‘margin of appreciation’ altijd beperkt is met betrekking tot de inmen-  
ging van de verenigingsvrijheid. Zo overweegt het Hof in de zaak *Gorzelik e.a./Polen* dat de beperkingsgronden van art. 11 lid 2 EVRM strikt dienen te worden geïnterpreteerd, zodat alleen overtuigende en zwaarwegende redenen beperkingen kunnen rechtvaardigen.<sup>171</sup> Volgens Brems en Haeck kunnen er echter factoren zijn die tot een verruiming van de beoordelingsmarge leiden.<sup>172</sup> In het arrest *Les Authentiks en Supras Auteil* ‘91/*Frankrijk* in 2016 bevestigt het Hof die hypothese. Brouwer en ik merken in een annotatie onder dit arrest op dat de ‘margin of appreciation’ voor de vraag of de beperking noodzakelijk is, wat ruimer is ten aanzien van een beperking van de verenigingsvrijheid van geweldadige, niet-politieke partijen dan voor (in beginsel vreedzame) politieke partijen.<sup>173</sup>

166 Niettemin bestaan er ook factoren in de politieke sfeer die leiden tot een verenging van de beoordelingsmarge, gelet op recente rechtspraak van het EHRM.<sup>174</sup> Meer hierover

168 EHRM 10 juli 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0710JUD002669595 (*Sidiropoulos e.a./Griekenland*), §40.

169 Zie voor de ‘margin of appreciation’-doctrine bijvoorbeeld Lavrysen 2018, p. 327-330.

170 Brems & Haeck 2004, p. 29; zij wijzen hierbij op o.a. EHRM 10 juli 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0710JUD002669595 (*Sidiropoulos e.a./Griekenland*), §40 (uitspraak over beperkingen op het verwerven van rechtspersoonlijkheid) en EHRM 30 januari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0130JUD001939292 (*United Communist Party of Turkey e.a./Turkije*), §54 (uitspraak over beperkingen van een politieke partij).

171 EHRM 17 februari 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0217JUD004415898 (*Gorzelik e.a./Polen*), §95.

172 Brems & Haeck 2004, p. 29.

173 EHRM 27 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1027JUD000469611 (*Les Authentiks en Supras Auteuil* ‘91/*Frankrijk*), §84.

174 EHRM 30 juni 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0630JUD002580304 (*Herri Batasuna en Batasuna/Spanje*), §77; EHRM 10 juli 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0710JUD005159507 (*Zehra Foundation e.a./Turkije*), §56. zie ook Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 121.

bij de behandeling van de noodzakelijkheid van beperkingen van de verenigingsvrijheid met betrekking tot politieke partijen in §2.4.4.2 van dit hoofdstuk.

#### 2.4.2 Voorzien bij wet

- 167 Een beperking van de verenigingsvrijheid moet volgens art. 11 lid 2, eerste volzin, EVRM in de eerste plaats zijn voorzien bij wet ('law' of 'loi' in de authentieke Engelstalige respectievelijke Franstalige versie). In een uitspraak van 1982 oordeelt de Hoge Raad dat onder het verdragsrechtelijke wetsbegrip niet alleen wetten in materiële zin, maar ook bevoegd gegeven besluiten vallen.<sup>175</sup> Het EHRM bevestigt deze rechtsopvatting in de zaak *Olivieira/Nederland*.<sup>176</sup>
- 168 Volgens het EHRM gaat het niet om een formeel wetsbegrip, maar om een materieel – inhoudelijk – wetsbegrip. Het wetsbegrip is niet beperkt tot voorschriften afkomstig van de hoogste regelgever. Geschreven voorschriften van lagere regelgevers en van ander-soortige instellingen die regelgevende bevoegdheid van overheidswege toegekend hebben gekregen, vallen evenzeer onder het wetsbegrip.<sup>177</sup>
- 169 Onder het wetsbegrip valt daarnaast ongeschreven recht. Hierdoor is het toegestaan dat een beperking bijvoorbeeld is gebaseerd op een rechtsregel geformuleerd in jurisprudentie ('judge-made law'), hetgeen vooral belangrijk is in een *common law*-rechtssysteem zoals dat van het Verenigd-Koninkrijk. Er moet aldus sprake zijn van een basis in het nationale *recht* waarop de beperking berust.<sup>178</sup>
- 170 Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins merken in dit verband op dat 'voorzien in het recht' als vertaling van de authentieke Engelse versie 'prescribed by law' duidelijker zou zijn geweest, dan de huidige vertaling 'voorzien bij wet'. In elk geval is deze voorwaarde als competentievoorschrift niet indrukwekkend volgens hen.<sup>179</sup>
- 171 Het EHRM overweegt in het standaardarrest *The Sunday Times/Verenigd Koninkrijk* dat de 'wet' waarop de beperking berust aan twee vereisten dient te voldoen. In de eerste plaats moet de wet voldoende toegankelijk zijn voor de burger ('adequately acces-

175 HR 25 juni 1982, ECLI:NL:HR:1982:AG4414, r.o. 4.2. Zie ook punt 6 van de annotatie van Alkema onder deze uitspraak in *NJ* 1983/296.

176 EHRM 4 juni 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0604JUD003312996 (*Olivieira/Nederland*), §49.

177 EHRM 10 november 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1110JUD004477498 (*Leyla Şahin/Turkije*), §88. Zie ook EHRM 18 juni 1971, ECLI:CE:ECHR:1971:0618JUD000283266 (*De Wilde, Ooms en Versyp ('Vagrancy')/België*), §93; EHRM 25 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0325JUD000873479 (*Barthold/Duitsland*), §46.

178 EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (*The Sunday Times/Verenigd Koninkrijk* (nr. 1)), §47; zie ook EHRM 24 april 1990, ECLI:CE:ECHR:1990:0424JUD001180185 (*Kruslin/Frankrijk*), §29; EHRM 24 februari 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089 (*Casado Coca/Spanje*), §43.

179 Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 112.



sible’). Dit houdt in dat de burger gelet op de omstandigheden van zijn geval in staat dient te zijn een passende inschatting te kunnen maken welke rechtsregels op zijn situatie van toepassing zijn. Dit vereiste gaat niet zo ver dat sprake moet zijn van codificatie.<sup>180</sup> Lavrysen merkt in de verband op dat ‘it is sufficient that the law is at the reasonable disposal of the citizens with the advice of legal experts’. Volgens hem levert deze toegankelijkheidseis voor de verdragsstaten in de regel nauwelijks problemen op.<sup>181</sup>

172 In de tweede plaats moeten de effecten of gevolgen van de wet redelijkerwijs voorzienbaar zijn voor de burger (‘reasonably foreseeable’). Het EHRM overweegt ten aanzien van deze eis in het *The Sunday Times*-arrest dat een norm niet als ‘wet’ kan worden gezien, tenzij de norm met voldoende precisie is geformuleerd, zodat de burger in staat is zijn gedrag hierop af te stemmen. Hij dient – eventueel na passend advies – gelet op de omstandigheden van het geval in redelijke mate te kunnen voorzien welke gevolgen bepaald gedrag met zich meebrengt. Volgens het Hof leert de ervaring dat de gevolgen onmogelijk met absolute zekerheid voorzienbaar kunnen zijn. Alhoewel een hoog niveau van zekerheid gewenst is, kan het verdisconteren van die zekerheid in een rechtsregel ook tot starheid van die regel leiden, hetgeen de rechtsontwikkeling ervan kan ondergraven.<sup>182</sup>

173 De mate waarin een wet voldoende precies is geformuleerd, hangt volgens het Hof tot op zekere hoogte af van drie factoren: (1) de inhoud van de wet, (2) de gevallen waarvoor de wet in het leven is geroepen en (3) het aantal en de aard van de personen tot wie de wet zich richt.<sup>183</sup>

174 Een beperking gebaseerd op een discretionaire wettelijke bevoegdheid betekent niet automatisch dat de beperking niet redelijkerwijs voorzienbaar is. Volgens het Hof is het voor een dergelijke beperking van belang ‘that the scope of the discretion and the manner of its exercise are indicated with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim of the measure in question, to give the individual adequate protection against arbitrary interference.’<sup>184</sup>

175 In het arrest *Church of Scientology Moscow/Rusland* is volgens het EHRM niet voldaan aan die voorwaarde. De feiten in die zaak zijn als volgt. In 1994 registreert de Church of Scientology Moscow zich met succes als een rechtspersoonlijkheid bezittende

180 EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (*The Sunday Times/Verenigd Koninkrijk* (nr. 1)), §49.

181 Lavrysen 2018, p. 312.

182 EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (*The Sunday Times/Verenigd Koninkrijk* (nr. 1)), §49.

183 Zie o.a. EHRM 25 augustus 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0825JUD001330887 (*Chorherr/Oostenrijk*), §25.

184 EHRM 24 maart 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0324JUD001046583 (*Olsson/Zweden* (nr. 1)), §61; zie in dit verband ook EHRM 17 februari 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0217JUD004415898 (*Gorzelik e.a./Polen*), §64-71; EHRM 10 juli 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0710JUD005731610 (*Imret/Turkije* (nr. 2)), §44; EHRM 10 juli 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0710JUD004671310 (*Bakir e.a./Turkije*), §54-69.



religieuze organisatie onder het toen geldende Russische recht. In 1997 treedt er echter een nieuwe federale ‘Wet op de religieën’ in werking. Op basis van de nieuwe wetgeving is iedere in Rusland gevestigde religieuze organisatie verplicht zich opnieuw te registreren bij het Russische ministerie van Justitie. De Church of Scientology Moscow wenst hieraan te voldoen. De Russische autoriteiten weigeren echter keer op keer het verzoek tot herregistratie van de Church of Scientology Moscow in te willigen, onder meer omdat de hiervoor vereiste documenten niet in orde zouden zijn. Het Russische ministerie van Justitie maakt evenwel niet duidelijk waarom de documenten niet in orde zijn, ondanks herhaalde verzoeken hiertoe van de president van de Church of Scientology Moscow. Het ministerie zou naar eigen zeggen hiertoe niet bevoegd zijn. Nadat de termijn voor herregistratie is verlopen, volgen er procedures voor de nationale gerechten geëntameerd door de Church of Scientology Moscow. Pas tijdens deze procedures wordt voor het eerst duidelijk dat het verzoek tot herregistratie is geweigerd, omdat de organisatie geen originele documenten maar kopieën daarvan had verstrekt.<sup>185</sup>

176 Het EHRM wijst in deze zaak – voor zover hier relevant – in de eerste plaats op de inconsistente behandeling van de Russische autoriteiten. Die zouden wel bevoegd zijn het verzoek tot herregistratie te weigeren, maar niet bevoegd om in te gaan op de gronden tot afwijzing.<sup>186</sup> Verder overweegt het Hof:

‘The requirement to submit the original documents did not follow from the text of the Religions Act and no other regulatory documents which might have set out such a requirement were referred to in the domestic proceedings. It was not mentioned in the grounds for the refusal advanced by the Moscow Justice Department or in the Presidium’s decision remitting the matter for a new examination, but appeared for the first time in the District Court’s judgment. In these circumstances, the Court is unable to find that the domestic law was formulated with sufficient precision enabling the applicant to foresee the adverse consequences which the submission of copies would entail.’<sup>187</sup>

Het Hof oordeelt dat de wettelijke grondslag voor de beperking aldus niet voldoende precies was geformuleerd, met als gevolg dat de Church of Scientology Moscow de gevolgen van het indienen van de kopieën in plaats van de originele documenten niet kon overzien.

185 EHRM 5 april 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0405JUD001814702 (Church of Scientology Moscow/Rusland), §6-52.

186 EHRM 5 april 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0405JUD001814702 (Church of Scientology Moscow/Rusland), §91.

187 EHRM 5 april 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0405JUD001814702 (Church of Scientology Moscow/Rusland), §92.

- 177 Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins schrijven dat de voorwaarde ‘voorzien bij wet’ over het algemeen geen groot struikelblok vormt. Naast het hierboven besproken *Church of Scientology Moscow*-arrest, blijkt er evenwel een tweetal belangwekkende verenigingsrechtelijke zaken te zijn waarop Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins wijzen, waarin evenmin aan deze voorwaarde wordt voldaan.<sup>188</sup>
- 178 Ten eerste het arrest *Cumhuriyet Halk Partisi/Turkije*, waarin het Hof oordeelt dat de effecten van de regeling waarop de beperking berust onvoldoende voorzienbaar zijn. De regeling in kwestie maakt de controle op de inkomsten en uitgaven van politieke partijen mogelijk, maar maakt in het geheel niet duidelijk wat legitieme uitgaven zijn en welke niet.<sup>189</sup>
- 179 Ten tweede het arrest *N.F./Italië*. In deze zaak klaagt de verzoeker – een Italiaanse rechter – bij het EHRM dat zijn recht op vrijheid van vereniging als bedoeld in art. 11 lid 1 EVRM is geschonden. De verzoeker was enige tijd lid van een vrijmetselaarsloge en kreeg om die reden een disciplinaire waarschuwing. Tevens kwam hij daardoor niet in aanmerking voor een promotie. Deze gevolgen waren volgens verzoeker niet te voorzien, gelet op de povere wettelijke basis. De basis waarop de maatregel berustte, was art. 18 van het Koninklijk wetsbesluit nr. 511 van 31 mei 1946 en daaruit voortvloeiende richtlijnen. Het genoemde artikel bepaalde dat ‘een rechter die verzuimt zijn plichten te vervullen of zich zou gedragen op een manier die onwaardig is aan zijn ambt, zowel in privé als tijdens zijn werkzaamheden als rechter, een disciplinaire maatregel opgelegd kan krijgen’. Het Hof oordeelt dat die basis alsmede de hierop gebaseerde richtlijnen niet voldoende precies zijn geformuleerd, waarmee verzoeker de gevolgen van zijn lidmaatschap kan overzien. Om die reden is sprake van een schending van art. 11 EVRM, aldus het Hof.<sup>190</sup>

### 2.4.3 Legitiem doel

- 180 Een beperking van de verenigingsvrijheid dient in de tweede plaats een legitiem doel te dienen zoals bedoeld in art. 11 lid 2 EVRM. Deze verdragsbepaling bevat een uitputtende lijst van legitieme doelen.<sup>191</sup> De beperking is slechts legitiem in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, ter voorkoming van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

188 Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 113.

189 EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001992013 (*Cumhuriyet Halk Partisi/Turkije*), §86-109.

190 EHRM 2 augustus 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0802JUD003711997 (*N.F./Italië*), §24-34. Zie ook EHRM 2 augustus 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0802JUD003597297 (*Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani/Italië*).

191 Lavrysen 2018, p. 314.

- 181 Volgens Lavrysen besteedt het EHRM van oudsher weinig aandacht aan dit vereiste en aanvaardt het betrekkelijk gemakkelijk dat een beperking een legitiem doel dient. Hoewel het Hof in zijn toets nog altijd aanzienlijk meer nadruk legt op het derde vereiste – een beperking dient noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving – ziet Lavrysen het Hof in meer recente rechtspraak echter steeds meer stilstaan bij dit vereiste.<sup>192</sup>
- 182 Volgens Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins zijn er drie met elkaar samenhangende redenen te geven waarom het vereiste van een legitiem doel nauwelijks tot grote problemen leidt. Ten eerste accepteert het EHRM volgens hen al snel de door de verdragsstaat aangevoerde doeleinden van de beperking. Ten tweede biedt art. 11 lid 2, eerste volzin, EVRM een ruime schakering aan legitieme doelen. Als derde en laatste reden schrijven Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins dat het Hof een betrekkelijk ruime interpretatie hanteert van een aantal van deze doelen. Met name aan het criterium ‘de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’ kent het Hof een ruim bereik toe.<sup>193</sup>
- 183 In *Perinçek/Zwitserland* oordeelt het EHRM niettemin dat de legitieme gronden een beperkte uitleg dienen te krijgen. Het Hof interpreteert het doelcriterium ‘het voorkomen van wanordelijkheden’ dan ook strikt in die zaak. Het Hof sluit nadrukkelijk aan bij de authentieke, Engelse versie van de verdragsbepaling: ‘the prevention of disorder’. Die hanteert een striktere definitie dan de authentieke, Franse verdragstekst ‘la défense de l’ordre’ (‘verdediging van de orde’).<sup>194</sup> Volgens Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins is de ruime uitleg die de Nederlandse rechter aan dit criterium pleegde te geven – waaronder de bescherming van het stadsschoon – derhalve niet meer te rechtvaardigen.<sup>195</sup>

#### 2.4.4 Noodzakelijk in een democratische samenleving

- 184 Het Hof maakt voor de indringendheid van de noodzakelijkheidstoets van een verenigingsvrijheidbeperkende maatregel onderscheid tussen politieke en niet-politieke partijen. Allereerst volgt het algemene kader voor de noodzakelijkheidstoets van maatregelen tegen zowel politieke als niet-politieke partijen (§2.4.4.1), waarna het bijzondere kader volgt voor de noodzakelijkheidstoets van maatregelen tegen enkel politieke partijen (§2.4.4.2).

192 Lavrysen 2018, p. 314. Vgl. Nieuwenhuis 2013, p. 111-114.

193 Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 114-115.

194 EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD0002751008 (*Perinçek/Zwitserland*), ECHR 2015/246, m.nt. P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt, §151.

195 Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 115.

## 2.4.2.1 Algemeen

185 Gerards schrijft dat het EHRM bij de beoordeling van de vraag of een beperking gerechtvaardigd is, zich met name focust op het vereiste dat een beperking noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving.<sup>196</sup> Van Wissen constateert dat het begrip ‘democratische samenleving’ nauwelijks een zelfstandig criterium is in de rechtspraak van het EHRM, aangezien ‘de bij het EVRM aangesloten staten immers democratieën zijn’. Het gaat volgens hem vooral om de vraag of een beperking noodzakelijk is.<sup>197</sup>

186 In het standaardarrest *The Sunday Times* overweegt het Hof dat het begrip ‘noodzakelijk’ in dit verband niet synoniem is aan ‘onontbeerlijk’, maar anderzijds ook weer niet zo’n ruime betekenis heeft als de begrippen ‘aannemelijk (‘admissible’), ‘gewoonlijk’ (‘ordinary’), ‘nuttig’ (‘useful’), ‘redelijk’ (‘reasonable’) of ‘wenselijk’ (‘desirable’). Het begrip ‘noodzakelijk’ impliceert dat de beperking voorziet in een dringende maatschappelijke behoefte (‘pressing social need’) en in het bijzonder dat de maatregel proportioneel moet zijn ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel, aldus het Hof.<sup>198</sup>

187 De noodzakelijkheidstoets van art. 11 lid 2, eerste volzin, EVRM vindt volgens Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins *in concreto* plaats. Tegelijkertijd betreft de toets de vraag wat in een democratische samenleving als noodzakelijk is te zien. Daarmee is een meer algemeen referentiekader gegeven, waarin het EHRM vrijwel nimmer niet ook aan een aantal algemene uitgangspunten – *in abstracto* – over de betekenis van het recht in kwestie in een democratische samenleving formuleert.<sup>199</sup>

188 Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins onderscheiden in de noodzakelijkheidstoets van het Hof drie aspecten. Als eerste dient de beperkende maatregel geschikt te zijn om het doel te bereiken. Als tweede moet de maatregel voldoen aan het vereiste van subsidiariteit. Dit betekent dat er geen minder vergaande maatregel is die hetzelfde doel kan bereiken. Om volledig tegemoet te komen aan dit subsidiariteitsvereiste, dienen volgens het EHRM de autoriteiten van de verdragsstaat aan te tonen dat dergelijke maatregelen niet voorhanden zijn.<sup>200</sup> Bij minder vergaande maatregelen dan een verbod of ontbinding van een vereniging valt te denken aan een waarschuwing, een boete of een onthouding van belastingvoordelen, aldus het Hof in *Jehovah’s Witnesses of Moscow e.a./Rus-*

196 Gerards 2013, p. 467. In gelijke zin: Lavrysen 2018, p. 309; Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 111 en 115.

197 Van Wissen 1992, p. 53.

198 EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (*The Sunday Times/Verenigd Koninkrijk* (nr. 1)), §59; EHRM 30 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804 (*Khoroshenko/Rusland*), §118; zie ook Gerards 2013, p. 467; Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 115.

199 Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 120.

200 EHRM 11 oktober 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1011JUD004884807 (*Association Rhino e.a./Zwitserland*), §65.

*land*.<sup>201</sup> Als derde en laatste dient de maatregel proportioneel te zijn, hetgeen inhoudt dat het door de maatregel gediende belang opweegt tegen de zwaarte van de beperking.<sup>202</sup>

189 Bij de beoordeling van de vraag of een beperking proportioneel is, memoreert het EHRM veelal aan het belang van pluralisme, de tolerantie en de ruimdenkendheid als drie kenmerken van een democratische samenleving. Nieuwenhuis schrijft dat er om die reden ruimte dient te bestaan voor de standpunten en samenwerkingsverbanden van minderheden.<sup>203</sup>

190 Zoals besproken, valt uit rechtspraak van het EHRM af te leiden dat de omvang van de beperking niet bepalend is voor het antwoord op de vraag of sprake is van een beperking van de verenigingsvrijheid van art. 11 EVRM. De mate waarin de beperking ingrijpt in de verenigingsvrijheid is evenwel van belang voor de vraag of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving als bedoeld in deze verdragsbepaling. Anders gezegd, het EHRM hanteert het noodzakelijkheidsvereiste in de regel minder streng voor minder vergaande beperkingen dan in gevallen waarin sprake is van een (zeer) vergaande beperking.<sup>204</sup>

191 Een verbod of ontbinding van een vereniging vormt in beginsel de meest vergaande beperking en is om die reden alleen in uitzonderingsgevallen proportioneel. Een ontbinding enkel omdat de vereniging niet voldoet aan bepaalde formele vereisten, is al snel niet noodzakelijk in een democratische samenleving en levert om die reden een schending van art. 11 lid 1 EVRM op.<sup>205</sup> De ontbinding van een voetbalsupportersvereniging waarvan leden bij herhaling betrokken zijn bij geweldpleging en discriminatie (wegens ras), acht het EHRM daarentegen proportioneel.<sup>206</sup>

192 Een vereniging weigeren om zich te registreren is weliswaar een minder vergaande maatregel dan een ontbinding, maar levert volgens het EHRM eveneens een ‘radical measure’ op. Registratie is in sommige verdragsstaten nodig om rechtspersoonlijkheid te verkrijgen en rechtshandelingen te verrichten. Het weigeren van een verzoek tot registratie kan een vereniging (in oprichting) in het rechtsverkeer vleugellam maken en in haar (voort)bestaan aantasten.<sup>207</sup> Een dergelijke maatregel kan – net als de onmid-

201 EHRM 10 juni 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0610JUD000030202 (Jehovah’s Witnesses of Moscow e.a./Rusland), §159.

202 Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 115-120.

203 Nieuwenhuis 2013, p. 111.

204 EHRM 7 juni 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101 (Parti Nationaliste Basque – Organisation Regionale d’Iparralde/Frankrijk), §49.

205 Zie bijvoorbeeld EHRM 8 oktober 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1008JUD003708303 (Tebieti Mühafize Cemiyyeti en Israfilov/Azerbeidzjan).

206 EHRM 22 februari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0222DECO00646809 (Association Nouvelle des Boulogne Boys/Frankrijk).

207 EHRM 17 februari 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0217JUD004415898 (Gorzelik e.a./Polen), §105; EHRM 5 oktober 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1005JUD007288101 (Moscow Branch of the Salvation Army/

dellijke en onherroepelijke ontbinding van een vereniging alsmede de beslaglegging van haar vermogen – overigens wel noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, indien daartoe relevante en toereikende redenen zijn.<sup>208</sup> De maatregel mag echter niet de uitkomst zijn van een arbitrair vonnis of besluit, hetgeen te meer geldt indien het doel van de vereniging niet ongrondwettig is.<sup>209</sup> Een slepende registratieprocedure kan evenzeer een schending van art. 11 lid 1 EVRM opleveren.<sup>210</sup>

193 Dat de vereniging een naam voert die bij een groot deel van de bevolking vijandige of weezinwekkende gevoelens losmaakt, is volgens het Straatsburgse Hof onvoldoende om als zelfstandige grond te dienen voor een legitieme ontbinding van de vereniging. In *Association of Citizens Rado and Paunkovski/Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië* oordeelt het Hof dat een dergelijke maatregel van preventieve aard de vrijheid van vergadering en de uitingsvrijheid – opvallend genoeg noemt het Hof hier niet expliciet de verenigingsvrijheid – zodanig beperkt, dat dergelijke maatregelen de democratie meer kwaad doen dan goed. Dat de naam, zienswijzen en woorden die door of vanwege de vereniging zijn gebruikt ‘schokkend en onacceptabel’ zijn voor een groot deel van de bevolking, laat dit onverlet. Dit geldt met name in zaken waarin het aanzetten tot geweld of de afwijzing van democratische beginselen niet aan de orde is.<sup>211</sup>

194 In het arrest *Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani/Italië* betreft het Hof in de beoordeling van de noodzakelijkheid, niet alleen het directe effect van een beperkende maatregel, maar ook – om met de woorden van Lavrysen te spreken –<sup>212</sup> het ‘chilling effect’ ervan. Het ‘chilling effect’ houdt hier in dat personen worden ontmoedigd het recht van vrijheid van vereniging uit te oefenen. Volgens het Hof is het in beginsel niet toegestaan dat een maatregel een zodanig effect sorteert.<sup>213</sup>

---

Rusland), §74; EHRM 18 oktober 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1018JUD004156107 (United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin e.a./Bulgarije), §94; zie ook Rainey, Wicks & Ovey 2014, p. 475-476.

208 Zie bijvoorbeeld EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (Refah Partisi (The Welfare Party) e.a./Turkije), §135-136; EHRM 10 juli 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0710JUD002669595 (Sidiropoulos e.a./Griekenland), §43-47; EHRM 5 oktober 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1005JUD007288101 (Moscow Branch of the Salvation Army/Rusland), §77 en 96; EHRM 18 oktober 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1018JUD003496004 (United Macedonian Organisation Ilinden e.a./Bulgarije (nr. 2)), §36-38.

209 EHRM 14 januari 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0114JUD004773206 (Association of Victims of Romanian Judges e.a./Roemenië), §28-35.

210 EHRM 1 februari 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0201JUD004436302 (Ramazanova e.a./Azerbeidzjan), §66-69.

211 EHRM 15 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0115JUD007465101 (Association of Citizens Rado and Paunkovski/Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië), §75; vgl. EHRM 30 januari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0130JUD001939292 (United Communist Party of Turkey e.a./Turkije), §54.

212 Lavrysen 2018, p. 319.

213 EHRM 2 augustus 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0802JUD003597297 (Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani/Turkije), §25.

### 2.4.2.2 Politieke partijen

195 Volgens vaste rechtspraak van het EHRM hebben verdragsstaten bij het beperken van de verenigingsvrijheid van politieke partijen een beperkte ‘margin of appreciation’, beperkter dan bij niet-politieke partijen. Enkel overtuigende en dwingende redenen kunnen een dergelijke maatregel rechtvaardigen:

‘(...) the exceptions set out in Article 11 are, where political parties are concerned, to be construed strictly; only convincing and compelling reasons can justify restrictions on such parties’ freedom of association. In determining whether a necessity within the meaning of Article 11 § 2 exists, the Contracting States have only a limited margin of appreciation, which goes hand in hand with rigorous European supervision embracing both the law and the decisions applying it, including those given by independent courts. The Court has already held that such scrutiny was necessary in a case concerning a Member of Parliament who had been convicted of proffering insults (...); such scrutiny is all the more necessary where an entire political party is dissolved and its leaders banned from carrying on any similar activity in the future.’<sup>214</sup>

196 Het Hof oordeelt expliciet dat verdragsstaten ‘sparingly’ dienen om te gaan met hun beperkingsbevoegdheid ten aanzien van politieke partijen.<sup>215</sup> In het bijzonder als het gaat om een verbodenverklaring of ontbinding van een politieke partij en (tijdelijke) maatregelen die moeten voorkomen dat haar leiders vergelijkbare activiteiten voort- en doorzetten: ‘drastic measures, such as the dissolution of an entire political party and a disability barring its leaders from carrying on any similar activity for a specified period, may be taken only in the most serious cases.’<sup>216</sup>

197 Nieuwenhuis vat de rechtspraak van het EHRM ten aanzien van de toelaatbaarheid van partijverboden helder samen: een partijverbod zal veelal zijn gebaseerd op de statuten en partijprogramma enerzijds of door de werkzaamheden anderzijds. In het eerste geval onderzoekt het Hof nauwkeurig of op grond van statuten of partijprogramma geconcludeerd kan worden dat een partij geweld nastreeft of antidemocratische doeleinden heeft, die bijvoorbeeld blijken uit een antisemitisch partijprogramma. Nieuwenhuis schrijft voorts dat het Hof niet lichtvaardig de conclusie trekt dat statuten en programma een verbod rechtvaardigen. Het uitgangspunt van een partij dat het kapitalisme zijn

214 EHRM 30 januari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0130JUD001939292 (United Communist Party of Turkey e.a./Turkije), §46; zie voor een uitgebreide bespreking van de EHRM-jurisprudentie in dezen Brems & Haeck 2004, p. 30-33; Ubillos 2012, p. 427-435; Harris e.a. 2014, p. 525-531.

215 EHRM 17 februari 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0217JUD004415898 (Gorzelik e.a./Polen), §95.

216 EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (Refah Partisi (The Welfare Party) e.a./Turkije), §100; zie ook EHRM 7 juni 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101 (Parti Nationaliste Basque – Organisation Regionale d’Iparralde/Frankrijk), §49.



laatste, imperialistische stadium heeft bereikt en de proletarische wereldrevolutie op handen is, is voor een verbod bijvoorbeeld onvoldoende, evenals de keuze voor de naam ‘communistische partij’, zolang niet blijkt dat de partij zich van ondemocratische middelen wil bedienen. Dat het werkelijke doel van een partij een geheel andere is dan uit de statuten en programma blijkt, zal volgens Nieuwenhuis pas gewicht in de schaal leggen, indien daarvoor het nodige bewijs wordt aangevoerd. In het geval een verbod niet zozeer op de statuten en het programma, maar op de werkzaamheid van de partij is gebaseerd, kunnen uitlatingen van partijleiders en (vooraanstaande) leden onder omstandigheden een grond vormen voor een partijverbod. Het Hof zal de uitlatingen in kwestie evenwel grondig onderzoeken. Wanneer zij niet oproepen tot geweld of opstand noch op een andere manier de grondslagen van de democratie verwerpen, is er onvoldoende reden voor een verbod. Daarbij is het van groot belang dat het Hof uitdrukkelijk heeft vastgesteld dat zowel het programma van een partij als de uitlatingen van partijfunctionarissen gericht mogen zijn op een verandering van de constitutie van een land. Een dergelijke verandering hoeft immers geenszins in strijd te zijn met de ‘democratie’. Slechts wanneer de nagestreefde verandering tegelijkertijd de fundamenten van de democratie en het EVRM aantast, is er voldoende reden voor een verbod, aldus Nieuwenhuis.<sup>217</sup>

198 Vervolgens gaat Nieuwenhuis nog specifiek in op de zaak *Refah Partisi e.a./Turkije* uit 2003 waarin de Grote Kamer van het EHRM de ontbinding van een politieke partij – Refah Partisi – goedkeurt.<sup>218</sup> In deze zaak gaat het om een partij met een antiseculier karakter, waarvan de leiders en aanhangers opriepen tot de (gewapende) jihad, pleitten voor invoering van op sharia gebaseerde wetgeving alsmede voor het instellen van een theocratisch rechtssysteem. Bovendien bezat de partij inmiddels al meer dan een derde van de zetels in het Turkse parlement. Nieuwenhuis schrijft hierover het volgende:

‘Het EHRM achtte bepaalde uitlatingen van voorlieden van de partij, die in casu waren toe te rekenen aan de partij als geheel, in strijd met het systeem van de Conventie. In een theocratie is democratische meningsvorming immers onmogelijk en ook de achterstelling van vrouwen raakt een fundamenteel uitgangspunt van de Europese publieke orde. Daarbij had de partij een “real potential” om de macht te veroveren. In een dergelijke situatie is het partijverbod proportioneel, aldus het Hof. Het Hof verwijst in zijn overwegingen naar de geschiedenis die leert dat de kans bestaat dat totalitaire partijen democratische vrijheden gebruiken om vervolgens de democratie af te schaffen.’<sup>219</sup>

217 Nieuwenhuis 2013, p. 114-115; zie in dit verband ook Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 122-124.

218 EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (*Refah Partisi (The Welfare Party) e.a./Turkije*).

219 Nieuwenhuis 2013, p. 114-115.



199 Zoals Nieuwenhuis ook al kort opmerkt, dient een verdragsstaat bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van een verbod of ontbinding van een partij rekening te houden met de kans dat de partij haar politieke plannen ook daadwerkelijk weet te realiseren. Hoe reëler die kans, hoe eerder een verbod is gerechtvaardigd. Volgens het Hof hoeft een verdragsstaat niet te wachten met ingrijpen tot de dreiging voor de democratie daadwerkelijk wordt gerealiseerd:

‘(...) even though the margin of appreciation left to States must be a narrow one where the dissolution of political parties is concerned, since the pluralism of ideas and parties is itself an inherent part of democracy, a State may reasonably forestall the execution of such a policy, which is incompatible with the Convention’s provisions, before an attempt is made to implement it through concrete steps that might prejudice civil peace and the country’s democratic regime.’<sup>220</sup>

200 Volgens Kuijer strookt deze rechtsopvatting met de positieve verplichtingen die voortvloeien uit art. 1 EVRM, waarin lidstaten verplicht worden gesteld om de rechten en vrijheden in het EVRM aan eenieder te verzekeren.<sup>221</sup>

201 In *Refah Partisi e.a./Turkije* geeft het Hof aan dat de noodzakelijkheid van een ontbinding van een partij afhangt van de vraag of die maatregel een dringende maatschappelijke behoefte vervult. Bij de beoordeling daarvan concentreert het Hof zich op drie vragen. Ten eerste of er sprake is van een ‘sufficiently imminent risk to democracy’. Ellian, Molier en Rijkkema noemen dit het ‘concreet-gevaar-criterium’.<sup>222</sup> Ten tweede of de gedragingen en uitspraken van leiders en leden van de partij aan de partij zijn toe te rekenen. Ten derde of de toegerekende gedragingen en uitspraken niet alleen een helder beeld geven van een maatschappij zoals nagestreefd door de partij, maar dat dit beeld ook onverenigbaar is met de idee van een democratische samenleving.<sup>223</sup> Van dit laatste is bijvoorbeeld sprake bij een rechtssysteem gebaseerd op de sharia, aldus het Hof.<sup>224</sup>

202 In het arrest *Herri Batasuna en Batasuna/Spanje* onderstreept het EHRM het uitgangspunt dat sprake moet zijn van een concreet of naderend gevaar. In deze zaak

220 EHRM 31 juli 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0731JUD004134098 (*Refah Partisi (The Welfare Party) e.a./Turkije*), §81.

221 Kuijer 2005, p. 670.

222 Ellian, Molier & Rijkkema 2017, p. 1656. Vgl. het ‘(naderend-)gevaar-criterium’ van De Lange, Efthymiou & Van Tienen 2016, p. 6.

223 EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (*Refah Partisi (The Welfare Party) e.a./Turkije*), §102-105.

224 EHRM 31 juli 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0731JUD004134098 (*Refah Partisi (The Welfare Party) e.a./Turkije*), §81; bevestigd in EHRM 10 juli 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0710JUD005159507 (*Zehra Foundation e.a./Turkije*), *EHRC* 2018/220, m.nt. P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt. Zie ook punt 5 van in deze voetnoot genoemde annotatie.

autoriseert het Hof de ontbinding van een lokale politieke partij in de Baskische regio van Spanje, aangezien het gevaar voor de democratie volgens het Hof ‘sufficiently and reasonably imminent’ was.<sup>225</sup> Ellian, Molier en Rijkema merken naar aanleiding van deze uitspraak op, dat het ‘concreet-gevaar-criterium’ niet zo streng is dan aanvankelijk leek. In *Herri Batasuna en Batasuna/Spanje* ging het immers om een lokale partij die enkel 7 van de 75 zetels had weten te bemachtigen in het Baskische regioparlement, hetgeen in feite onvoldoende is om haar politieke plannen in de nabije toekomst daadwerkelijk te kunnen verwezenlijken. Volgens deze auteurs moet het gevaar voor de democratie *in casu* dan ook gezocht worden in de nauwe banden die deze partij had met de terreurorganisatie ‘Euskadi Ta Askatasuna’ (‘Baskenland en Vrijheid’) – beter bekend onder de afkorting ETA –, dat een aantal ETA-terroristen tot ereburger was uitgeroepen in steden die werden bestuurd door Batasuna en dat Batasuna terroristische aanslagen door de ETA als politiek middel niet expliciet afkeurde.<sup>226</sup>

203 Ook een tijdelijk verbod op de activiteiten van een politieke partij mag enkel in ernstige gevallen worden uitgevaardigd, bijvoorbeeld indien de partij een gevaar vormt voor politiek pluralisme of voor fundamentele democratische beginselen.<sup>227</sup>

204 In een uitspraak van 2007 oordeelt het Hof dat het verbod op financiering van politieke partijen door buitenlandse politieke partijen een aanzienlijke impact kan hebben op de financiële middelen van de politieke partijen in kwestie en daarmee op hun vermogen om zich in te laten met politieke activiteiten. Desalniettemin is een dergelijk verbod op zichzelf niet onverenigbaar met art. 11 EVRM, mits vanzelfsprekend is voldaan aan de voorwaarden die zijn verbonden aan een beperking van de verenigingsvrijheid.<sup>228</sup>

#### 2.4.5 Enkele casestudies

205 In deze paragraaf volgt een bespreking van een zestal belangwekkende arresten van het EHRM. In de eerste vier te bespreken arresten gaat het Hof uitdrukkelijk in op de toelaatbaarheid van de ontbinding van een vereniging (niet-politieke partij) vanwege met name haar werkzaamheid. In twee van die arresten gaat het om voetbalsupportersverenigingen, in de andere twee arresten draait het om een krakersvereniging respectievelijk een paramilitaire vereniging. De laatste twee van de in totaal zes arresten zijn met

225 EHRM 30 juni 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0630JUD002580304 (*Herri Batasuna en Batasuna/Spanje*), §83.

226 Ellian, Molier & Rijkema 2017, p. 1656; onder verwijzing naar EHRM 30 juni 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0630JUD002580304 (*Herri Batasuna en Batasuna/Spanje*), §85-89.

227 EHRM 14 februari 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0214JUD002879302 (*Christian Democratic People's Party/Moldavië*), §76.

228 EHRM 7 juni 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101 (*Parti Nationaliste Basque – Organisation Regionale d'Iparralde/Frankrijk*), §47.

name relevant omdat het Hof ingaat op de rechtsgevolgen die volgens het recht van de verdragsstaat (kunnen) intreden na een verbodenverklaring of ontbinding.

#### 2.4.5.1 (1) *Association Nouvelle des Boulogne Boys/Frankrijk (2011)*

- 206 In 2008 besluit de minister-president van Frankrijk de Boulogne Boys – een supportersvereniging van de Parijse voetbalclub Paris Saint-Germain – te ontbinden op grond van art. L.332-18 Code du Sport. Leden van deze vereniging hadden – samengevat – zich bij herhaling schuldig gemaakt aan ernstige geweldspleging en het aanzetten tot haat en discriminatie bij voetbalwedstrijden. De Boulogne Boys vecht dit besluit tevergeefs aan tot aan de hoogste Franse bestuursrechter. Het EHRM overweegt dat de ontbinding een beperking van het recht op vrijheid van vereniging ex art. 11 EVRM oplevert. Deze beperking is echter bij wet voorzien, dient het legitieme doel ‘het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten’ en is noodzakelijk in een democratische samenleving: de supportersvereniging, en in het bijzonder haar leden, hebben zich schuldig gemaakt aan zeer ernstige strafbare feiten die tot wanordelijkheden hebben geleid. Ook hebben zij zich schuldig gemaakt aan ernstige beledigingen. Het Hof komt tot de conclusie dat de ontbinding van de vereniging in redelijke verhouding staat tot het daarmee nagestreefde doel. Om die reden is de klacht volgens het Hof kennelijk ongegrond. Het verklaart het verzoekschrift niet-ontvankelijk op grond van art. 35 lid 3 onder a en lid 4 EVRM.<sup>229</sup>
- 207 Kanne merkt in haar annotatie bij dit arrest op dat het Hof de ontbinding van de vereniging in deze uitspraak slechts marginaal toetst in vergelijking met andere uitspraken waarin het Hof zich uitspreekt over een ontbinding van een vereniging. Anders dan bijvoorbeeld in de zaak *Alekseyev/Rusland* lijkt het Hof het niet relevant te vinden of de organisatoren alsmede de leden gewelddadige intenties hebben of anderszins de democratische samenleving raken. Het Hof kijkt in deze zaak slechts naar de gewelddadige feiten begaan door supporters. Die zijn voldoende gebleken om de proportionaliteitstoets te doorstaan. Kanne schrijft tot slot dat de marginale toetsing onverwachte mogelijkheden biedt aan (regionale) overheden ten aanzien van de beperking van de verenigingsvrijheid van (gewelddadige) verenigingen:

‘Mits het dossier voldoende onderbouwd is met meerdere gewelddadige incidenten, die onweersproken blijven, kunnen de nationale instanties overgaan tot (verbod en) ontbinding, zonder daarmee in strijd te handelen met het EVRM. (...) Laten we hopen dat

229 EHRM 22 februari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0222DEC000646809 (*Association Nouvelle des Boulogne Boys/Frankrijk*). Zie ook de annotatie onder deze uitspraak in *EHRC* 2011/93, m.nt. M.J. Kanne; Broeksteeg 2018a, p. 828.

het EHRM snel het hier geslagen gat in de bescherming van artikel 11 EVRM herstelt, doch tot die tijd: supportersclubs, motorgangs en schietverenigingen... hoedt u.<sup>230</sup>

#### 2.4.5.2 (2) *Les Authentiks en Supras Auteuil 91/Frankrijk (2016)*

208 In *Les Authentiks en Supras Auteuil '91/Frankrijk* bevestigt het Hof dat die ruimte waar Kanne op doelt, inderdaad bestaat. De feiten die aanleiding hebben gegeven tot deze zaak zijn als volgt. In 2010 ontbindt de Franse minister-president twee supportersverenigingen van de Parijse voetbalclub Paris Saint-Germain – Les Authentiks en Supras Auteuil 91 – op basis van art. L.332-18 van de Code du Sport. Aanleiding voor de ontbinding waren gewelddadige confrontaties van leden van deze verenigingen met leden van een andere supportersvereniging van dezelfde voetbalclub, te weten Boulogne Boys (zie het hiervoor besproken arrest). Bij een van deze confrontaties liet een van de supporters het leven. Les Authentiks en Supras Auteuil 91 vechten het ontbindingsbesluit aan bij de Conseil d'État, de hoogste Franse bestuursrechter. Die oordeelt dat een van de gewelddadige botsingen, die een persoon met de dood heeft moeten bekopen, al voldoende grond is om tot ontbinding over te gaan. Vervolgens klagen de supportersverenigingen bij het EHRM dat hun recht op vrijheid van vereniging ex art. 11 EVRM is geschonden. Zij voeren onder meer aan dat de noodzaak tot een zo vergaand middel als de bestuursrechtelijke ontbinding ontbreekt. Ook stellen zij dat niet gebleken is dat de ontbinding van andere supportersverenigingen in het verleden tot gevolg heeft gehad dat het aantal strafbare feiten is afgenomen. De aanleiding voor de ontbinding van Les Authentiks en Supras Auteuil 91 bestond immers uit gewelddadige botsingen met de supportersvereniging Boulogne Boys, die twee jaren daarvoor eveneens op grond van – het toen nog iets andersluidende – art. L.332-18 van de Code du Sport werd ontbonden door de Franse autoriteiten.

209 Het Hof oordeelt dat het ontbindingsbesluit is voorzien bij wet en dat het valt onder het doelcriterium 'het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten'. Ten aanzien van de noodzakelijkheidseis overweegt het Hof dat – gelet op de feiten van de zaak – het niet onbegrijpelijk is dat de Franse autoriteiten concluderen dat er een 'dringende maatschappelijke behoefte' bestaat om vergaande beperkingen op te leggen aan de supportersverenigingen. Dat daarmee de essentie van de verenigingsvrijheid wordt beperkt, doet hieraan niet af, aangezien de beperking bijdraagt aan het voorkomen dan wel bestrijden van wanordelijkheden. Ten aanzien van de vraag of de ontbinding evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel, overweegt het Hof dat eerdere maatregelen – zoals stadionverboden – onvoldoende effectief zijn gebleken en dat de Franse autoriteiten een

230 Zie punten 5 en 6 van de annotatie onder EHRM 22 februari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0222DEC000646809 (Association Nouvelle des Boulogne Boys/Frankrijk) in *EHRC* 2011/93, m.nt. M.J. Kanne.

tijdelijke schorsing van de verenigingen hebben overwogen. Nu er sprake is van aanzetten tot het gebruik van geweld tegen een individu, een vertegenwoordiger van de staat of een deel van de bevolking, hebben de nationale autoriteiten volgens vaste rechtspraak van het Hof een ruimere ‘marge d’appréciation’ bij de beoordeling van de vraag of de beperking noodzakelijk is.<sup>231</sup> Bovendien gelden voor de ontbinding van een supportersvereniging minder strenge voorwaarden dan voor de ontbinding van een politieke partij, aangezien die laatste van groter belang is in een democratische samenleving. Dit alles in combinatie met de bijzondere omstandigheden van het geval, brengt het Hof tot de conclusie dat de maatregel tot ontbinding in verhouding staat tot het beoogde doel.<sup>232</sup>

210 In een annotatie onder deze uitspraak schrijven Brouwer en ik dat het EHRM weinig woorden vuilmaakt aan de toerekening van de wanordelijkheden begaan door de individuele leden aan de vereniging als geheel. Dat valt volgens ons ten dele te verklaren door de tekst van de Franse wet. Die rekent het gedrag van de leden rechtstreeks toe aan de vereniging. Art. L332-18 Code du Sport eist slechts dat leden (*membres*) gezamenlijk (*en réunion*) herhaalde daden dan wel een daad van bijzondere ernst hebben gepleegd (*ont commis*). Zodra, met andere woorden, komt vast te staan dat leden zich schuldig hebben gemaakt aan gedragingen in de zin van art. L332-18 Code du Sport, worden de gedragingen als het ware van rechtswege toegerekend aan de vereniging en levert dit grond op voor ontbinding.<sup>233</sup>

211 Roorda voegt in zijn annotatie onder dit arrest hieraan toe het opmerkelijk te vinden dat het Hof niet ingaat op de toerekenbaarheid, temeer daar de ontbinding niet gebaseerd is op het doel van de verenigingen, maar uitsluitend op gedragingen van leden. In een dergelijk geval zou de vraag naar toerekening zijns inziens juist aan bod moeten komen. Dat enkele leden zeer ernstige feiten hebben gepleegd, doet hieraan volgens hem niet af. Evenmin dat genomen maatregelen onvoldoende effectief zijn gebleken alsmede dat er minder strenge voorwaarden gelden voor het beperken van de verenigingsvrijheid nu het in deze zaak niet gaat om een politieke partij.<sup>234</sup>

#### 2.4.5.3 (3) *Association Rhina e.a./Zwitserland (2011)*

212 De vereniging Rhino faciliteert het kraken van langdurig leegstaande panden ten behoeve van haar leden. De eigenaren van deze panden trachten de panden te ontruimen, maar

231 Zoals bevestigd in EHRM 8 oktober 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1008JUD007740014 (*Ayoub e.a./Frankrijk*).

232 EHRM 27 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1027JUD000469611 (*Les Authentiks en Supras Auteuil 91/Frankrijk*).

233 Zie punt 5 van de annotatie onder EHRM 27 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1027JUD000469611 (*Les Authentiks en Supras Auteuil 91/Frankrijk*) in *AB* 2017/72, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra.

234 Zie punt 6 van de annotatie onder EHRM 27 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1027JUD000469611 (*Les Authentiks en Supras Auteuil 91/Frankrijk*) in *EHRC* 2017/13, m.nt. B. Roorda.

het plaatselijke gedoogbeleid maakt dit (schier) onmogelijk. De pandeigenaren verzoeken de rechter de vereniging Rhino te ontbinden. De nationale rechter wijst het verzoek toe.<sup>235</sup>

213 Het EHRM overweegt dat de ontbinding van een vereniging een zeer drastische maatregel is en alleen toelaatbaar in zeer ernstige gevallen. De ontbinding *in casu* is voorzien bij wet. Het Hof laat de vraag of de beperking een legitiem doel dient – Zwitserland voert het voorkomen van wanordelijkheden alsmede de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen aan – onbeantwoord. In de eerste plaats omdat het Hof daarvan niet overtuigd is, in de tweede plaats omdat het Hof toch al tot de conclusie komt dat de ontbinding niet noodzakelijk is in een democratische samenleving. De maatregel op zichzelf voorkomt immers geen wanordelijkheden en maakt geen einde aan de (onrechtmatige) bezetting van de panden. De opgelegde beperking heeft daarmee niet het praktische en effectieve doel om wanordelijkheden te voorkomen en de rechten van anderen als bedoeld in art. 11 lid 2 EVRM te beschermen.<sup>236</sup>

214 Nieuwenhuis merkt in dit verband op dat het Hof onder omstandigheden aandacht besteedt aan de vraag of de beperking – de ontbinding in dit geval – wel een effectieve maatregel is om het nagestreefde doel te bereiken.<sup>237</sup> Nu Zwitserland onvoldoende heeft aangetoond dat alternatieve maatregelen om de genoemde legitieme doelen te bereiken niet voorhanden waren, is er niet voldaan aan de noodzakelijkheidseis en oordeelt het Hof dat de ontbinding een schending van art. 11 EVRM oplevert.<sup>238</sup>

#### 2.4.5.4 (4) Vona/Hongarije (2013)

215 De vereniging Hungarian Guard Association (hierna: Association) is in 2007 opgericht door een aantal leden van de rechts-radical politieke partij Jobbik. Die partij stelt zich ten doel de Hongaarse tradities en cultuur te beschermen. De Association richt vervolgens in hetzelfde jaar de Hungarian Guard Movement (hierna: Movement) op om deze bescherming feitelijk op zich te nemen. ‘Guardsmen’ van de Movement laten zich tijdens demonstraties in dorpen met een grote Romapopulatie zeer discriminerend uit over zigeuners. Om deze reden verzoeken de Hongaarse autoriteiten de Hongaarse rechter de Association te ontbinden. In 2008 geeft de rechter hieraan gehoor en ontbindt de Association vanwege het oprichten, besturen en financieren van de Movement. De Movement wordt eveneens ontbonden vanwege de discriminerende demonstraties die deze

235 EHRM 11 oktober 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1011JUD004884807 (Association Rhino e.a./Zwitserland), §8-29.

236 EHRM 11 oktober 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1011JUD004884807 (Association Rhino e.a./Zwitserland), §53-60.

237 Nieuwenhuis 2013, p. 114.

238 EHRM 11 oktober 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1011JUD004884807 (Association Rhino e.a./Zwitserland), §61-68. Zie hierover ook Broeksteeg 2018a, p. 828-829.

beweging organiseert. Vona, voorzitter van de Association, vecht de ontbinding van de Association en de Movement aan tot aan het Straatburgse Hof wegens schending van art. 11 EVRM.<sup>239</sup>

216 Het EHRM oordeelt dat de ontbinding van de Movement noodzakelijk is in een democratische samenleving. Weliswaar is er tijdens de demonstraties van de Movement geen sprake van geweldpleging of andere strafbare feiten, de intimiderende demonstraties van de beweging gaan volgens het Hof evenwel verder dan een vreedzame en rechtmatige uiting van politieke denkbeelden. Bovendien is er sprake van intimidatie op basis van ras tijdens grootschalige en gecoördineerde acties van de Movement. Tegen een dergelijke uitoefening van de verenigingsvrijheid mag de verdragsstaat opkomen, aangezien die niet alleen bevoegd, maar verplicht is het recht van burgers te beschermen om te leven zonder intimidatie, ook met een ontbindingsmaatregel zoals in het onderhavige geval. Het Hof overweegt dat:

‘(...) if the right to freedom of assembly is repeatedly exercised by way of intimidating marches involving large groups, the State is entitled to take measures restricting the related right to freedom of association in so far as it is necessary to avert the danger which such large-scale intimidation represents for the functioning of democracy (...). Large-scale, coordinated intimidation – related to the advocacy of racially motivated policies which are incompatible with the fundamental values of democracy – may justify State interference with freedom of association, even within the narrow margin of appreciation applicable in the present case. The reason for this relates to the negative consequences which such intimidation has on the political will of the people. While the incidental advocacy of antidemocratic ideas is not sufficient in itself to justify banning a political party on the ground of compelling necessity (...), and even less so in the case of an association which cannot make use of the special status granted to political parties, the circumstances taken overall, and in particular any coordinated and planned actions, may constitute sufficient and relevant reasons for such a measure, especially where other potential forms of expression of otherwise shocking ideas are not directly affected (...).<sup>240</sup>

217 Het racistische karakter van de demonstraties speelde aldus een belangrijke rol in het oordeel van het Hof. Doorslaggevend voor het Hof is echter het intimiderende karakter van de demonstraties. Dit rechtvaardigt de ontbinding van de Movement. De ontbinding van de Association is volgens het Hof noodzakelijk om de dreiging van de Movement effectief te bestrijden. Door de ontbinding van de Association kan de Movement niet langer meer rekenen op de organisatorische ondersteuning van de Association. Volgens

239 EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003594310 (Vona/Hongarije), §6-16.

240 EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003594310 (Vona/Hongarije), §69.



het Hof valt het zelfs te verdedigen dat de Hongaarse staat de activiteiten van de Movement legitimeert, indien de staat de Association zou laten voortbestaan. De vereniging zou in dat geval op de keper beschouwd haar steun aan de Movement kunnen voortzetten, waardoor Hongarije indirect de werkzaamheid van de Movement zou faciliteren.<sup>241</sup>

218 De Morree schrijft in haar annotatie onder deze uitspraak dat het Hof geen consistente lijn hanteert. In oudere jurisprudentie overweegt het Hof nog dat (rassen)discriminatie misbruik van recht in de zin van art. 17 EVRM oplevert en in de weg staat aan een succesvol beroep op het fundamentele mensenrecht in kwestie, hier de verenigingsvrijheid. Bovendien zijn de ideeën van de Association volgens het Hof antidemocratisch.<sup>242</sup> Antidemocratische ideeën waren voor het Hof in andere zaken voldoende reden om vast te stellen dat sprake is van misbruik van recht, zo constateert De Morree.<sup>243</sup>

219 Kanne en Broeksteeg schrijven eveneens dat het Hof hier kennelijk een ander criterium hanteert dan in zaken waarin een verbod of ontbinding van een politieke partij ter beoordeling staat, namelijk of 'opvattingen de fundamentele waarde van de democratische samenleving ondermijnen'. De reden hiervoor is dat de ontbinding van de vereniging in kwestie – de Movement – niet van een politieke partij is, maar van een vereniging met politieke doelen en invloed (volgens De Morree een sociale organisatie).<sup>244</sup> Dit verschil in benadering door het Hof laat zich rechtvaardigen doordat reguliere verenigingen in beginsel minder politieke invloed (kunnen) uitoefenen en de maatregelen tegen een dergelijke vereniging minder dwingend hoeven te zijn dan in geval van maatregelen tegen een politieke partij. 'Grosso modo' betekent dit volgens Kanne en Broeksteeg, 'dat hoe politieker de doelen van de vereniging zijn, hoe restrictiever de beperkingsgronden van de verenigingsvrijheid moeten worden toegepast'. De toets die het Hof in deze zaak uitvoert, laat echter niet duidelijk zien dat het hier gaat om een reguliere vereniging met politieke doelen en invloed en niet om een politieke partij, aldus Kanne en Broeksteeg.<sup>245</sup>

241 EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003594310 (Vona/Hongarije), §71.

242 Kanne en Broeksteeg duiden de uitingen eerder antirechtsstatelijk dan antidemocratisch. Zie onder punt 5 van de annotatie onder EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003594310 (Vona/Hongarije) in *NTM/NJCM-bull.* 2014/41, m.nt. M.J. Kanne & J.L.W. Broeksteeg.

243 Zie onder punt 3 van de annotatie onder EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003594310 (Vona/Hongarije), *EHRC* 2013/218, m.nt. P. de Morree.

244 Zie onder punt 5 van de annotatie onder EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003594310 (Vona/Hongarije) in *EHRC* 2013/218, m.nt. P. de Morree.

245 Zie onder punt 4 van de annotatie onder EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003594310 (Vona/Hongarije) in *NTM/NJCM-bull.* 2014/41, m.nt. M.J. Kanne & J.L.W. Broeksteeg.



2.4.5.5 (5) *Etxebarria e.a./Spanje (2009)*

- 220 De politieke partij Herri Batasuna en twee daaraan gelieerde Baskische politieke partijen zijn in 2003 ongrondwettig verklaard en ontbonden door het Spaanse constitutionele hof. Volgens het hof onderhielden zij banden met de terroristische afscheidingsbeweging ETA en koesterden zij een ideologie die onverenigbaar is met de Spaanse grondwet.<sup>246</sup> Nadien stellen enkele politici – van wie is bewezen dat zij sterke banden onderhield met deze ontbonden politieke partijen – zich verkiesbaar bij plaatselijke en regionale verkiezingen in Baskenland voor andere maar in de kern vergelijkbare politieke partijen. In een procedure die hierop volgt, verklaart de Spaanse rechter hun aanvraag tot kandidaatstelling echter nietig, aangezien zij volgens de rechter hiermee de activiteiten van de ongrondwettig verklaarde en ontbonden politieke partijen wederrechtelijk voortzetten.<sup>247</sup>
- 221 Het EHRM overweegt in deze zaak dat de ontbinding van de politieke partijen zinloos zou zijn geweest als zij hun activiteiten *de facto* hadden kunnen voortzetten onder een andere naam. Nu voor de Spaanse rechter voldoende is aangetoond dat de nieuwe politieke partijen de activiteiten van Herri Batasuna en Batasuna voortzetten, is de gestelde beperking volgens het EHRM gerechtvaardigd.<sup>248</sup>

2.4.5.6 (6) *Aydin/Duitsland (2011)*

- 222 In 1993 vaardigt de minister van Binnenlandse Zaken van Duitsland op grond van art. 18, tweede volzin, Vereinsgesetz (VereinsG) een verbod uit op de werkzaamheid van de Koerdische Arbeiderspartij, beter bekend onder de afkorting PKK. In 2001 ondertekent klagster Aydin een petitie, waarin gepleit wordt voor erkenning van de rechten van de Koerden en opheffing van het in 1993 uitgevaardigde verbod. De petitie maakt deel uit van een campagne gestart door de leiding van de PKK. In de petitie is een verklaring opgenomen waarin staat dat de persoon die de petitie tekent, lid is van de PKK, het verbod niet erkent en alle verantwoordelijkheid aanvaardt die uit dit standpunt voortvloeit. Klagster Aydin start een handtekeningenactie, verzamelt vele ondertekende petitieën en overhandigt die aan het OM in Berlijn. Bovendien doneert ze aan een suborganisatie van de PKK, die ook onder het verbod valt.<sup>249</sup>
- 223 De Duitse rechter – het regionale hof te Berlijn – acht Aydin schuldig aan overtreding van het verenigingsverbod van de PKK nu zij de petitie heeft ondertekend, heeft deelge-

246 Zie uitgebreider EHRM 30 juni 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0630JUD002580304 (Herri Batasuna en Batasuna/Spanje).

247 EHRM 30 juni 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0630JUD003557903 (Etxebarria e.a./Spanje), §14-37.

248 EHRM 30 juni 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0630JUD003557903 (Etxebarria e.a./Spanje), §52-54.

249 EHRM 27 januari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0127JUD001663707 (Aydin/Duitsland), §6-13.

nomen aan de campagne en heeft gedoneerd aan een organisatie die onder het verbod valt. De rechter legt haar een boete van € 1200,- op. De veroordeling houdt in hoger beroep stand bij het Bundesgerichtshof en vervolgens ook bij het Bundesverfassungsgericht, het Duitse constitutionele hof.<sup>250</sup>

224 Het Bundesverfassungsgericht overweegt dat de gedragingen van Aydin weliswaar vallen onder de vrijheid van meningsuiting ex art. 5 Grundgesetz (GG), maar dat de opgelegde boete desalniettemin is gerechtvaardigd. Aydin mag volgens het Duitse constitutionele hof eisen dat de Koerden vrijheid en zelfbeschikking krijgen. Ook mag zij pleiten voor opheffing van het verbod op de werkzaamheid van de PKK. Het is haar echter niet toegestaan dat ze verklaart lid te zijn van de PKK door een petitie te ondertekenen, aangezien die gedraging *in casu* begrepen moet worden als een belofte van Aydin dat ze het verbod op de werkzaamheid van de vereniging voortaan niet zal respecteren, aldus het constitutionele hof.<sup>251</sup>

225 De veroordeling van Aydin vormt volgens het EHRM een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting ex art. 10 EVRM. De beperking is echter voorzien bij wet en in het belang van de openbare veiligheid en openbare orde. Met betrekking tot de vraag of de beperking ook noodzakelijk is in een democratische samenleving, overweegt het hof dat ‘the prohibition order imposed on an organisation’s activities would be ineffective if its followers were de facto free to pursue the banned organisation’s activities’. Het hof wijst hierbij op de hierboven besproken uitspraak van het Hof in de zaak *Etxeberria e.a./Spanje*.<sup>252</sup>

226 Het oordeel dat de gestelde beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, baseert het EHRM overigens niet uitsluitend op de overweging dat een verbod op de werkzaamheid van een organisatie niet effectief zou zijn, indien de leden van die organisatie niet gesanctioneerd zouden kunnen worden voor het voortzetten van de verboden werkzaamheid. Van belang is volgens het Hof ook (1) dat de staat – in dit geval Duitsland – het recht heeft erkend van de klager om het verbod aan te vechten, zonder dat zij hoeft te vrezen voor strafvervolging indien zij van dit recht gebruikmaakt en (2) dat de nationale rechter als verzachtende omstandigheid heeft meegenomen dat de klagster in de veronderstelling was dat haar gedragingen werden beschermd door het recht op vrijheid van meningsuiting.<sup>253</sup>

250 EHRM 27 januari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0127JUD001663707 (Aydin/Duitsland), §14-21.

251 EHRM 27 januari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0127JUD001663707 (Aydin/Duitsland), §22-25.

252 EHRM 27 januari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0127JUD001663707 (Aydin/Duitsland), §57-60. Zie hierover ook Nieuwenhuis 2013, p. 114.

253 EHRM 27 januari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0127JUD001663707 (Aydin/Duitsland), §60-63.

## 2.5 BEPERKINGENSYSTEMATIEK ART. 11, LID 2, TWEEDE VOLZIN, EVRM

- 227 De tweede volzin van het tweede lid bepaalt dat rechtmatige beperkingen mogen worden gesteld aan de uitoefening van de verenigingsvrijheid door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat. In deze paragraaf wordt de betekenis van deze bepaling uiteengezet aan de hand van rechtspraak van het EHRM en literatuur.
- 228 Het begrip ‘ambtelijk apparaat’ dient volgens het EHRM restrictief te worden uitgelegd.<sup>254</sup> Gemeenteambtenaren die niet werkzaam zijn bij het ambtelijk apparaat van de Staat als zodanig zijn in de visie van het Hof in beginsel geen leden van het ambtelijk apparaat van de Staat als bedoeld in art. 11 lid 2, tweede volzin, EVRM. Zij kunnen op grond van die bepaling dus niet verdergaand worden beperkt in hun verenigingsvrijheid dan andere personen.<sup>255</sup> Volksvertegenwoordigers zijn evenmin aan te merken als leden van het ‘ambtelijk apparaat’ in de zin van deze verdragsbepaling, aldus het Hof in *Zdanoka/Letland*.<sup>256</sup>
- 229 Brems en Haeck schrijven dat deze uitzondering in hoofdzaak lijkt te berusten op de zorg om het neutrale karakter, de objectiviteit en de integriteit van de organen waartoe de personen in kwestie behoren, naar buiten toe te vrijwaren: ‘Ambtenaren en leden van de gewapende machten die in de staat de orde en veiligheid dienen te vrijwaren, moeten boven iedere verdenking van partijdigheid staan in de uitoefening van hun functie, wat meteen een beperking van hun rechten van politieke actie verantwoordt’, aldus deze auteurs.<sup>257</sup>
- 230 Art. 11 lid 2, tweede volzin, EVRM, doet niet af aan de regel dat beperkingen van de verenigingsvrijheid moeten voldoen aan de voorwaarden van art. 11 lid 2, eerste volzin, EVRM. ‘De uitdrukkelijke vastlegging van deze beperkingsmogelijkheid vertaalt zich evenwel in een ruimere marge voor de nationale autoriteiten bij het beoordelen van de noodzakelijkheid van een beperking’, zo merkt Nieuwenhuis op onder verwijzing naar *Vogt/Duitsland*.<sup>258</sup>
- 231 De formulering ‘rechtmatige beperkingen’ in de zin van art. 11 lid 2, tweede volzin, EVRM moet volgens het EHRM strikt worden uitgelegd en derhalve beperkt blijven tot de ‘uitoefening’ (‘exercise’) van de verenigingsvrijheid. Zij mogen geen afbreuk doen aan de ‘very essence of the right to organise’.<sup>259</sup> De verdragsbepaling moet dus niet zo worden begrepen dat de genoemde personen volledig zouden zijn uitgesloten van de

254 EHRM 26 september 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0926JUD001785191 (*Vogt/Duitsland*), §66-68.

255 EHRM 12 november 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1112JUD003450397 (*Demir en Baykara/Turkije*), §97.

256 EHRM 16 maart 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0316JUD005827800 (*Zdanoka/Letland*), §74 en 117.

257 Brems & Haeck 2004, p. 34.

258 Nieuwenhuis 2013, p. 110-111; EHRM 26 september 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0926JUD001785191 (*Vogt/Duitsland*), §52-53 en 66-68.

259 EHRM 12 november 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1112JUD003450397 (*Demir en Baykara/Turkije*), §97.

verenigingsvrijheid zoals beschermd in het verdrag. De noodzaak van een specifieke beperking kan – zo schrijven Brems en Haeck – worden opgevat als een bevestiging van de principiële inroepbaarheid van deze rechten door de genoemde personen.<sup>260</sup>

232 In *Ahmed e.a./Verenigd Koninkrijk* is een voorbeeld te zien waarin het Hof deze benadering kiest. De feiten zijn als volgt. Op basis van de Local Government and Housing Act 1989 kan de ‘Secretary of State for the Environment’ van het Verenigd Koninkrijk voorschriften maken waarmee hij politieke activiteiten van ambtenaren van het plaatselijke bestuur kan reguleren en beperken, ook indien het activiteiten betreft voor de politieke partij waarvan deze ambtenaren lid zijn. De bewindsman maakt daadwerkelijk gebruik van deze bevoegdheid, waardoor klagers menen in hun recht op vrijheid van vereniging te zijn geschonden. Het Hof acht deze beperking evenwel gerechtvaardigd, aangezien de regels op zich zelf niet het recht van de betrokken personen beperken om lid te worden van een politieke partij naar keuze.<sup>261</sup>

233 In *Rekvényi/Hongarije* gaat het EHRM nog een stap verder. In die zaak overweegt het Hof dat het gerechtvaardigd kan zijn om personen werkzaam bij defensie, politie of de veiligheidsdiensten te verbieden zich aan te sluiten bij een politieke partij (lees: communistische partij) alsmede om daarvoor politiek actief te zijn, bijvoorbeeld als de historische context van de verdragsstaat een dergelijk verbod noodzakelijk maakt in een democratische samenleving. In deze zaak was het bijvoorbeeld relevant dat Hongarije meerdere jaren een satellietstaat was van de communistische Sovjet-Unie.<sup>262</sup>

234 In de zaak *Vogt/Duitsland* oordeelt het EHRM echter dat het ontslag van een lerares – een lid van het ambtelijk apparaat van de Staat in de zin van art. 11 lid 2, tweede volzin, EVRM – wegens het lidmaatschap van de Deutsche Kommunistische Partei (DKP) disproportioneel is.<sup>263</sup> Nieuwenhuis vat kort samen op grond van welke factoren het Hof tot dit oordeel kwam:

‘(...) het lidmaatschap was al een lange tijd bekend en het ontslag volgde pas jaren later; de regeling op grond waarvan het ontslag werd gegeven, maakte geen onderscheid naar ambtelijke functies, terwijl bij een leraar het veiligheidsrisico niet erg groot is; de DKP was niet een verboden partij; en iedereen was tevreden over de wijze waarop de lerares haar beroep uitoefende’.<sup>264</sup>

260 Brems & Haeck 2004, p. 34-35.

261 EHRM 2 september 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0902JUD002295493 (*Ahmed e.a./Verenigd Koninkrijk*), §70.

262 EHRM 20 mei 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0520JUD002539094 (*Rekvényi/Hongarije*), §41, 46-48 en 58-62; zie ook EHRM 10 april 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0410JUD002664803 (*Strzelecki/Polen*), §57-58; zie verder ook Ubillos 2012, p. 416-417; Broeksteeg 2018a, p. 827-828.

263 EHRM 26 september 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0926JUD001785191 (*Vogt/Duitsland*), §56-61 en 66-68.

264 Nieuwenhuis 2013, p. 113.

- 235 In dit verband zij opgemerkt dat een bepaling die straf stelt op de ambtenaar die aan een geheime vereniging deelneemt of daarvan lid is, niet per definitie in strijd is met art. 11 lid 2, tweede volzin, EVRM. Volgens het EHRM kan de toepassing van een dergelijke bepaling echter wel een schending van deze verdragsbepaling opleveren, indien de nationale bepaling zo ruim is geformuleerd dat zij betrekking heeft op alle ambtenaren, bijvoorbeeld zij die werkzaam zijn bij universiteiten en private instellingen.<sup>265</sup>
- 236 Van Wissen merkt ten aanzien van art. 11 lid 2, tweede volzin, EVRM op dat dit artikel niet spreekt van andere categorieën personen die in een bijzondere verhouding tot de overheid staan, maar dat dit voor de Hoge Raad geen beletsel was om de beperking van de verenigings- en vergaderingsvrijheid van gedetineerden verenigbaar te achten met art. 11 EVRM en art. 22 IVBPR.<sup>266</sup>

## 2.6 MISBRUIK VAN RECHT EX ART. 17 EVRM

- 237 Beperkingen van de verenigingsvrijheid dienen te voldoen aan de beperkingsvoorwaarden die opgesomd staan in het tweede lid van art. 11 EVRM. Daarop bestaan twee uitzonderingen. In de eerste plaats is het mogelijk dat tijdens een uitzonderingstoestand zoals bedoeld in art. 15 EVRM wordt afgeweken van de beperkingsclausulering van art. 11 lid 2 EVRM. Gelet op de afbakening van dit onderzoek, gaat er geen aandacht meer uit naar art. 15 EVRM.
- 238 In de tweede plaats kan worden afgeweken van de clausulering in geval van misbruik van recht in de zin van art. 17 EVRM. Dit artikel bepaalt dat geen enkele bepaling van het EVRM zo mag worden uitgelegd, dat zij voor een verdragsstaat, een groep of een persoon het recht zou inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten, met als doel de rechten of vrijheden die in het EVRM zijn vermeld, teniet te doen of deze verdergaand te beperken dan bij het EVRM is voorzien. In het hiernavolgende komt deze misbruik van recht-bepaling en haar totstandkomingsgeschiedenis aan bod (paragraaf 2.6.1), waarna aandacht is voor de relatie van deze bepaling met de verenigingsvrijheid van art. 11 EVRM (paragraaf 2.6.2).

265 EHRM 2 augustus 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0802JUD003597297 (Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani/ Italië), r.o. 30-33; Brems & Haeck 2004, p. 29-30; Ubillos 2012, p. 417. Vgl. EHRM 21 april 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0421JUD006895901 (Enerji Yapi-Yol Sen/Turkije), §32-33, waarin het Hof onderscheid maakt tussen verschillende categorieën ambtenaren in de zin van art. 11 lid 2, tweede volzin, EVRM die het wel en die het niet verboden zou mogen worden om te staken.

266 Van Wissen 1992, p. 94-95; Hoge Raad 25 juni 1982, ECLI:NL:HR:1982:AG4414. Zie hierover ook Burkens 1989, p. 98-100.

## 2.6.1 Verdragsbepaling en totstandkomingsgeschiedenis

- 239 In de ‘travaux préparatoires’ van art. 17 EVRM wordt opgemerkt dat deze bepaling om twee redenen in het leven is geroepen. In de eerste plaats om te voorkomen dat de vrijheden van het EVRM – die tot doel hebben bij te dragen aan de ontwikkeling van het menselijke individu en van de democratische instellingen – worden gebruikt om de menselijke vrijheid teniet te doen. In de tweede plaats om de verdragsstaten in staat te stellen om de uitoefening van de in dit verdrag neergelegde vrijheden te waarborgen, en wel op zodanige wijze dat die vrijheden niet ten dienste kunnen staan van de doelen van diegenen die de vrijheid en het democratische systeem teniet willen doen.<sup>267</sup>
- 240 Uit de ‘travaux préparatoires’ blijkt dat bij de totstandkoming van art. 17 EVRM is aangesloten bij de misbruik van recht-bepaling van art. 5 lid 1 IVBPR en de daarbij behorende totstandkomingsgeschiedenis.<sup>268</sup>
- 241 Art. 17 EVRM richt zich zowel tot verdragsstaten als tot groepen en personen. Met betrekking tot verdragsstaten heeft art. 17 EVRM gelet op de jurisprudentie van het EHRM nauwelijks betekenis, aldus Buyse.<sup>269</sup> Ten aanzien van groepen en personen bestaat er wel enige jurisprudentie. Volgens Buyse is art. 17 EVRM gelet op de rechtspraak van het EHRM van toepassing in vier verschillende situaties. De eerste is de situatie waarin personen of groepen een totalitaire ideologie nastreven. De tweede is de situatie waarin sprake is van negationisme, in het bijzonder waarin personen de Holocaust ontkennen. De derde situatie betreft die waarin openlijk sprake is van racisme, antisemitisme, islamofobie en haat jegens minderheden. De vierde en laatste situatie die Buyse onderscheidt, is die waarin direct wordt opgeroepen tot geweld.<sup>270</sup>
- 242 De Morree onderscheidt nog een vijfde situatie waarin het Hof vaststelt dat sprake is van misbruik van recht. Volgens haar ontzegt het EHRM nadrukkelijk de bescherming van verdragsrechten voor groeperingen of politieke partijen die het vrije, pluralistische, democratische en seculiere systeem van een verdragsstaat willen inwisselen voor een theocratisch systeem, waarin de scheiding van kerk en staat wordt opgeheven.<sup>271</sup>

267 European Commission of Human Rights, ‘Preparatory work on Article 17 of the European Convention on Human Rights’, 23 april 1957, DH (57) 4, p. 17, te raadplegen via [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

268 European Commission of Human Rights, ‘Preparatory work on Article 17 of the European Convention on Human Rights’, 23 april 1957, DH (57) 4, p. 19-21, te raadplegen via [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023). Meer over art. 5 lid 1 IVBPR bij de behandeling van art. 22 IVBPR in §3.5 van dit hoofdstuk.

269 Buyse 2018, p. 1087.

270 Buyse 2018, p. 1090-1092.

271 De Morree 2016, p. 59.

## 2.6.2 Misbruik van recht in relatie tot de vrijheid van vereniging ex art. 11 EVRM

- 243 Volgens Nieuwenhuis dicht het EHRM aan art. 17 EVRM slechts een beperkte zelfstandige betekenis toe. Meestentijds onderzoekt het Hof in zaken waarin het de beperking van de verenigingsvrijheid beoordeelt, eerst of de beperking *in casu* voldoet aan de beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM.<sup>272</sup> In *Refah Partisi e.a./Turkije* bijvoorbeeld, overweegt het Hof nadrukkelijk eerst te moeten toetsen aan art. 11 lid 2 EVRM, alvorens het ingaat op de vraag of sprake is van misbruik van recht.<sup>273</sup>
- 244 Bij de beantwoording van de vraag of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving – een van de voorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM – maakt het Hof volgens Buyse echter nog weleens gebruik van ‘misbruik van recht’-overwegingen. Buyse spreekt in dit verband over de indirecte toepassing van art. 17 EVRM.<sup>274</sup>
- 245 Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat art. 17 EVRM niet te ruim mag worden uitgelegd. Zo overweegt het Hof in de zaak *Paksas/Litouwen* dat art. 17 EVRM alleen van toepassing is ‘on an exceptional basis and in extreme cases’.<sup>275</sup>
- 246 In een aantal verenigingsrechtelijke gevallen past het Straatsburgse Hof art. 17 EVRM evenwel nadrukkelijk toe, waaronder in *Kommunistische Partei Deutschlands/Duitsland*. De feiten in die zaak waren als volgt. Op 17 augustus 1956 verklaart het Bundesverfassungsgericht de politieke partij Kommunistische Partei Deutschlands ongrondwettig en ontbindt haar om die reden. De partij klaagt bij de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECRM) – het voormalige ‘voorportaal’ van het EHRM – dat Duitsland op deze wijze onder meer haar recht op vrijheid van vereniging schendt. Met toepassing van art. 17 EVRM verklaart de ECRM dit beroep echter niet-ontvankelijk. Van de Duitse communistische partij was evident dat zij zich ten doel stelde een proletarische revolutie te ontketenen en de dictatuur van het proletariaat uit te roepen voor de vestiging van een totalitair, socialistisch-communistisch systeem, hetgeen haaks staat op de constitutionele uitgangspunten van de Duitse democratische rechtsstaat.<sup>276</sup>
- 247 De ECRM komt in de zaak *Glimmerveen en Hagenbeek/Nederland* met vergelijkbare argumenten tot eenzelfde conclusie. Glimmerveen en Hagenbeek streefden met hun

272 Nieuwenhuis wijst hier ter illustratie op EHRM 30 januari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0130JUD001939292 (*United Communist Party of Turkey e.a./Turkije*); Nieuwenhuis 2013, p. 110.

273 EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (*Refah Partisi (The Welfare Party) e.a./Turkije*), §96.

274 Buyse 2018, p. 1092-1094. Zie ook De Morree 2016, p. 83-84.

275 EHRM 6 januari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0106JUD003493204 (*Paksas/Litouwen*), §87; zie hierover ook Rainey, Wicks & Ovey 2014, p. 121. Vgl. EHRM 16 maart 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0316JUD005827800 (*Zdanoka/Letland*), §116-141.

276 ECRM 20 juli 1957, ECLI:CE:ECHR:1957:0720DEC000025057 (*Kommunistische Partei Deutschlands/Duitsland*), p. 4. Zie hierover ook Burkens 1971, p. 150.



partij de Nederlandse Volksunie (NVU) naar een homogene, witte samenleving in Nederland en propageerden dit partijstandpunt namens de partij *en public*. In een ontbindingszaak gestart door het OM, overwoog de rechtbank Amsterdam dat de NVU hierom een verboden karakter had. Nadien weigerde de kiesraad in Amsterdam en Den Haag Glimmerveen en Hagenbeek in te schrijven voor de kandidatenlijst van de gemeenteraadsverkiezingen in de gemeenten Amsterdam en Den Haag. De klacht van Glimmerveen en Hagenbeek dat dit een schending is van hun verdragsrechten verklaart de ECRM met toepassing van art. 17 EVRM niet-ontvankelijk.<sup>277</sup>

248 In 1998 wordt de ECRM door het Elfde Protocol bij het EVRM afgeschaft. Vanaf dat moment oordeelt het EHRM zelf over de ontvankelijkheid van een klacht. Sindsdien heeft het EHRM een beroep op art. 17 EVRM gehonoreerd bij onder meer een politieke partij met een antisemitisch programma,<sup>278</sup> een groepering (Hizb ut-Tahrir al-Islami) die streeft naar de vestiging van een islamitisch kalifaat door middel van vooral tegen joden gericht geweld,<sup>279</sup> en een leider van een groepering waarvan de leden – geïnspireerd door nationaalsocialistische ideeën – tot doel hebben om de openbare orde, de autonomie en onafhankelijkheid van de staat te ondermijnen.<sup>280</sup>

249 Een belangwekkende zaak is *Kasymakhunov en Saybatalov/Rusland*. De feiten van die zaak zijn als volgt. In 2003 oordeelt het Russische Hooggerechtshof dat de internationale islamitische organisatie Hizb ut-Tahrir al-Islami een terroristische en aldus verboden organisatie is. Als gevolg hiervan zijn al haar activiteiten op het grondgebied van Rusland verboden en strafbaar. In 2004 beschuldigen de Russische autoriteiten Kasymakhunov en Saybatalov voor lidmaatschap van deze organisatie, waarop een veroordeling volgt wegens medeplichtigheid aan terrorisme en het oprichten van een criminele organisatie. Bij het EHRM klagen Kasymakhunov en Saybatalov dat hun veroordeling een schending oplevert van het nulla poena-beginsel ex art. 7 EVRM. De uitspraak waarin het Russische Hooggerechtshof Hizb ut-Tahrir al-Islami als terroristische organisatie brandmerkt, was nog niet officieel gepubliceerd op het moment dat klagers de litigieuze activiteiten voor deze organisatie verrichtten. Hen treft om die reden geen blaam. Ook doen zij een beroep op onder meer het recht op vrijheid van vereniging ex art. 11 EVRM.<sup>281</sup>

277 ECRM 11 oktober 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:1011DECOO0834878 (Glimmerveen en Hagenbeek/Nederland). Zie in dit verband ook EHRM 16 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1116DECOO2313103 (Norwood/Verenigd Koninkrijk).

278 EHRM 2 september 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0902DECOO4226498 (W.P. e.a./Polen).

279 EHRM 12 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0612DECOO3109808 (Hizb Ut-Tahrir e.a./Duitsland), §72-75. Zie in dit verband ook EHRM 9 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUDO02272393 (Yazar e.a./Turkije).

280 EHRM 1 februari 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0201DECOO3230796 (Schimanek/Oostenrijk). Vgl. ECRM 12 mei 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0512DECOO1219486 (Kühnen/Duitsland).

281 EHRM 14 maart 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0314JUDO02626105 (Kasymakhunov en Saybatalov/Rus-



250 Met betrekking tot de eerste klager concludeert het Hof dat art. 7 EVRM niet is geschonden, aangezien de strafbepalingen op grond waarvan deze klager is veroordeeld – de oprichting van en deelneming aan een terroristische organisatie – niet vereisen dat de betreffende organisatie door de rechter is verboden verklaard. De bepaling op grond waarvan de tweede klager is veroordeeld – strafbaar lidmaatschap – stelt daarentegen wel als voorwaarde dat de organisatie door de rechter is ontbonden of verboden verklaard. Nu de officiële publicatie van de uitspraak van het Russische Hooggerechtshof ontbrak en een officiële lijst met verboden organisaties niet eerder dan in juli 2006 werd gepubliceerd, kon de klager ten tijde van zijn ter discussie staande handelswijze niet voorzien dat zijn lidmaatschap strafbaar zou zijn. Om die reden is in zijn geval wel sprake van een schending van het nulla poena-beginsel ex art. 7 EVRM, aldus het Hof.<sup>282</sup>

251 Ten aanzien van het beroep dat Kasymakhunov en Saybatalov doen op de verenigingsvrijheid ex art. 11 EVRM, overweegt het Hof met verwijzing naar zijn eerdere conclusie in *Hizb ut-Tahrir e.a./Duitsland* dat de organisatie Hizb ut-Tahrir al-Islami niet de bescherming van art. 11 EVRM kan invoeren. Die organisatie valt vanwege het oproepen tot geweld en haar antisemitische uitlatingen binnen de werking van art. 17 EVRM. Het verspreiden van de politieke ideeën van Hizb ut-Tahrir al-Islami door Kasymakhunov en Saybatalov valt eveneens onder de reikwijdte van deze bepaling. Om die reden verklaart het Hof het beroep van klagers op art. 11 EVRM niet-ontvankelijk.<sup>283</sup>

### 3. IVBPR

#### 3.1 INLEIDING

252 Centraal in deze paragraaf staat de verenigingsvrijheid zoals neergelegd in art. 22 IVBPR. Allereerst wordt aandacht besteed aan de tekst van deze verdragsbepaling en de totstandkomingsgeschiedenis ervan, alsook aan art. 20 UVRM, dat als inspiratiebron diende voor art. 22 IVBPR (§3.2). Aan de hand van met name de literatuur volgt de analyse van de inhoud en reikwijdte van het in art. 22 IVBPR neergelegde fundamentele recht (§3.3). Vervolgens is de beperkingensystematiek van art. 22 lid 2 IVBPR voorwerp van onderzoek (§3.4). Nadien komt het verbod van misbruik van recht aan bod, zoals neergelegd in art. 5 IVBPR, dat ook een beperkende werking kan hebben op de verenigingsvrijheid (§3.6).

land), §8-43.

282 EHRM 14 maart 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0314JUD002626105 (Kasymakhunov en Saybatalov/Rusland), §76-95.

283 EHRM 14 maart 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0314JUD002626105 (Kasymakhunov en Saybatalov/Rusland), §102-114.

### 3.2 VERDRAGSBEPALING EN TOTSTANDKOMINGSGESCHIEDENIS VAN ART. 22 IVBPR

- 253 Art. 20 van de Nederlandse vertaling van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens bepaalt in het eerste lid dat eenieder recht heeft op vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering. Het tweede lid van art. 20 UVRM bepaalt nadrukkelijk dat niemand mag worden gedwongen om tot een vereniging te behoren. Hierbij valt direct op dat de bepaling het vreedzaamheidsvereiste in ieder geval lijkt te koppelen aan de verenigingsvrijheid, waar art. 11 EVRM dit vereiste (enkel) stelt aan de vergaderingsvrijheid. Het zou nog kunnen worden betoogd dat het adjectief ‘vreedzame’ in art. 20 UVRM óók slaat op ‘vergadering’. Taalkundig valt daar wat voor te zeggen.<sup>284</sup>
- 254 Hoe dat ook zij, in de authentieke Engelse versie van het UVRM staat het andersom: ‘everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association’. De Nederlandse vertaling lijkt op basis hiervan dus incorrect, nog los van de vraag of het adjectief ‘vreedzame’ louter op ‘vereniging’ dan wel op zowel ‘vereniging’ als ‘vergadering’ slaat.<sup>285</sup>
- 255 De UVRM bindt juridisch niet, maar heeft – nu zij door een groot aantal landen over langere tijd is aanvaard – een status die niet veel onderdoet voor die van een juridisch bindend verdrag. Nog belangrijker is dat de UVRM aan de basis heeft gestaan van verschillende VN-mensenrechtenverdragen, waaronder het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) waarin de verenigingsvrijheid is beschermd in art. 22.
- 256 Dit laatste verdrag kwam onder de auspiciën van de Verenigde Naties op 16 december 1966 te New York tot stand. Het duurde tot 23 december 1975 totdat de ratificatiedrempel van 35 verdragsstaten was bereikt, waarna het verdrag drie maanden later, op 23 maart 1976 krachtens art. 49 lid 1 IVBPR in werking trad voor de landen die het verdrag tot dan toe hadden bekrachtigd, waaronder Duitsland.<sup>286</sup> Nederland ratificeerde het verdrag enkele jaren later, op 11 december 1978, waarna het verdrag krachtens art. 49 lid 2 IVBPR op 11 maart 1979 in ons land in werking trad.<sup>287</sup> Frankrijk trad op 4 november 1980 tot het verdrag toe, waarna het op 4 februari 1981 in dit land in werking trad.<sup>288</sup>
- 257 Bij de ratificatie heeft Duitsland ten aanzien van art. 19 (uitingsvrijheid), art. 21 (vergaderingsvrijheid) en art. 22 (verenigingsvrijheid) jo. art. 2 lid 1 IVBPR (discriminatieverbod) verklaard die bepalingen in het licht van art. 16 EVRM toe te passen. Op basis van art. 16 EVRM zijn bij het EVRM aangesloten lidstaten ongeacht het in art. 10 (uitingsvrijheid), art. 11 (vergaderings- en verenigingsvrijheid) en art. 14 EVRM (discriminatie-

284 Zie ook §2.3.1.1 van dit hoofdstuk.

285 Zie hierover ook Van der Meulen 2000, p. 145.

286 Gesetz vom 20 November 1973, *Bundesgesetzblatt* 1973/60.

287 Wet van 11 december 1978, *Stb.* 1978/624.

288 Loi nr. 80-460 du 25 juin 1980, *Journal Officiel de la République Française* 1980/1569.

verbod) bepaald, onverminderd bevoegd om beperkingen op te leggen aan politieke activiteiten van vreemdelingen. Bij de toetreding tot het IVBPR heeft Frankrijk een vergelijkbaar voorbehoud gemaakt. Dit land heeft verklaard dat art. 19, 21 en 22 IVBPR zullen worden geïmplementeerd in overeenstemming met art. 10, 11 en 16 EVRM.<sup>289</sup> Nederland heeft ten aanzien van art. 22 IVBPR geen voorbehoud gemaakt of bezwaren geuit.

258 Art. 22 IVBPR luidt als volgt:

**ART. 22 IVBPR:**

1. Een ieder heeft het recht op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.
2. De uitoefening van dit recht kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, welke bij de wet zijn voorgeschreven en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel belet niet het opleggen van wettige beperkingen aan leden van de strijdmacht en van de politie in de uitoefening van dit recht.
3. Geen bepaling in dit artikel geeft de Staten die partij zijn bij het Verdrag van 1948 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht de bevoegdheid wettelijke maatregelen te treffen, die de in dat Verdrag voorziene waarborgen in gevaar zouden brengen, of de wet zodanig toe te passen dat deze in gevaar zouden worden gebracht.

259 In het eerste lid van art. 22 IVBPR is het recht op vrijheid van vereniging neergelegd. Daaronder valt uitdrukkelijk ook het recht om vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten. Anders dan in art. 20 UVRM, is ervoor gekozen om het recht op vrijheid van vereniging en het recht op vrijheid van vergadering (art. 21 IVBPR) in twee afzonderlijke bepalingen neer te leggen. ‘The majority opinion was that there were substantial differences justifying separate treatment’, aldus de Secretaris-Generaal van de VN bij de totstandkoming van het IVBPR.<sup>290</sup>

260 Eveneens anders dan art. 20 UVRM – maar in overeenstemming met art. 11 EVRM – is in de tekst van art. 22 IVBPR geen uitdrukkelijk verbod op verenigingsdwang tot uiting gebracht. De reden hiervan is niet omdat het recht op bescherming tegen verenigings-

289 De verklaring ten aanzien van art. 19 IVBPR heeft Frankrijk op 22 maart 1988 weer ingetrokken.

290 United Nations Secretary-General, ‘Draft International Covenants on Human Rights: annotation’, Doc. A/2929, 1 juli 1955, p. 160, te raadplegen via repository.un.org.

dwang geen belangrijk onderdeel van de verenigingsvrijheid zou zijn, maar omdat een hierop toegespitste bepaling niet altijd in het belang is van vakbonden.<sup>291</sup>

261 Het tweede lid van art. 22 IVBPR toont veel overeenkomsten met het tweede lid van art. 11 EVRM. Het bepaalt dat de uitoefening van het recht als bedoeld in het eerste lid aan geen andere beperkingen kunnen worden onderworpen dan die bij wet zijn voorgeschreven en die in een democratische samenleving geboden zijn in het licht van zes legitieme doelen, namelijk het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

262 Tevens bevat art. 22 lid 2 IVBPR, net als art. 11 lid 2 EVRM, nog een bijzondere bepaling ten aanzien van categorieën personen die in een bijzondere verhouding tot de overheid staan. Het artikel vormt geen beletsel voor het opleggen van wettige beperkingen aan leden van de strijdmacht en van de politie in de uitoefening van het recht op verenigingsvrijheid. De categorie ‘ambtelijk apparaat van de Staat’, die wel is opgenomen in art. 11 lid 2 EVRM, ontbreekt in art. 22 lid 2 IVBPR.

### 3.3 INHOUD EN REIKWIJDTE ART. 22 IVBPR

263 In deze paragraaf komt de inhoud en reikwijdte van art. 22 IVBPR aan bod met name aan de hand van de literatuur. Deze paragraaf is wat korter in vergelijking met §2.3 van dit hoofdstuk, waarin de inhoud en reikwijdte van art. 11 EVRM uitvoerig aan bod kwam. Dat houdt verband met de volgende drie redenen.

264 In de eerste plaats komen de inhoud en reikwijdte van art. 22 IVBPR volgens gezaghebbende auteurs overeen met die van art. 11 EVRM. Van Dijk en Van Hoof schrijven dat de verschillen tussen deze verdragsbepaling en art. 11 EVRM in hoofdzaak uitsluitend tekstueel zijn. Brems en Haeck menen eveneens dat de verdragsbepalingen in de praktijk geen aanleiding geven tot inhoudelijke verschillen.<sup>292</sup> Zo omvat het recht op vrijheid van vereniging ex art. 22 IVBPR eveneens zowel het recht om een vereniging op te richten, als het recht om een keuze te maken om zich bij een vereniging aan te sluiten.<sup>293</sup> Het begrip vereniging in de zin van art. 22 IVBPR moet net als in het geval van art. 11 EVRM ruim worden opgevat.<sup>294</sup> Een andere overeenkomst is volgens Nieuwenhuis dat publiekrechtelijke organisaties buiten het verenigingsbegrip van het verdrag vallen.<sup>295</sup>

291 United Nations Secretary-General, ‘Draft International Covenants on Human Rights: annotation’, Doc. A/2929, 1 juli 1955, p. 161, te raadplegen via repository.un.org.

292 Brems & Haeck 2004, p. 7; Van Dijk & Van Hoof 1990, p. 486-487; zie ook Van der Meulen 2000, p. 144.

293 Nieuwenhuis 2013, p. 125.

294 Van Wissen 1992, p. 93; Nowak 2005, p. 189; zie in dit verband ook Akkermans, Bax & Verhey 2005, p. 80.

295 Nieuwenhuis 2013, p. 125.

- 265 In de tweede plaats is de betekenis van de individuele klachtenprocedure die aan het IVBPR is verbonden van minder praktisch belang dan die van het EVRM. De klachtenprocedure is niet in het IVBPR zelf opgenomen, maar in het bij dit verdrag behorend Facultatief Protocol. Nederland heeft dit protocol geratificeerd op 11 december 1978, waarna het op 11 maart 1979 in werking trad. Duitsland trad op 25 augustus 1993 tot het Facultatief Protocol toe, waarna het op 25 november 1993 in dit land in werking trad. Voor Frankrijk was 17 februari 1984 en 17 mei 1984 de datum van toetreding tot respectievelijk inwerkingtreding van het verdrag. Een klacht over een schending van een in het IVBPR opgenomen mensenrecht wordt behandeld door het Mensenrechtencomité.<sup>296</sup> Alhoewel deze procedure volgens Akkermans, Bax en Verhey vergelijkbaar is met die van het EVRM, heeft de procedure veel minder betekenis voor het Nederlandse verenigingsrecht dan de individuele klachtenprocedure van het EHRM. Ten eerste omdat uitspraken van het Mensenrechtencomité niet bindend zijn, in tegenstelling tot uitspraken van het EHRM. Ten tweede is voor de bij het EVRM aangesloten landen de aan het IVBPR verbonden procedure vooral relevant, indien er een recht geschonden is dat wel in het IVBPR, maar niet in het EVRM is opgenomen, aldus Akkermans, Bax en Verhey.<sup>297</sup> Het recht op vrijheid van vereniging is echter in beide verdragen opgenomen.
- 266 In de derde en laatste plaats wijst Pijl – in een ander verband, namelijk over het non-discriminatieverbod neergelegd in art. 26 IVBPR – op nog een belangrijk verschil tussen de werking van het EVRM en het IVBPR. Hij schrijft dat uit General Comment nr. 31 van het Mensenrechtencomité lijkt te volgen dat rechtspersonen geen klacht kunnen indienen bij het Mensenrechtencomité op straffe van niet-ontvankelijkheid.<sup>298</sup> Het verdrag is bedoeld om individuele personen te beschermen, geen rechtspersonen.<sup>299</sup> Gelet hierop, boet het IVBPR voor de (praktische) bescherming van de verenigingsvrijheid in vergelijking met het EVRM veel aan betekenis in. Het gaat hier immers om een vrijheid die niet alleen bedoeld is om de leden, maar juist ook de organisatie zelf – de ‘vereniging’ – te beschermen tegen inbreuken.

#### 3.4 BEPERKINGENSYSTEMATIEK ART. 22 LID 2 IVBPR

- 267 Het recht op vrijheid van vereniging van art. 22 lid 1 IVBPR is niet absoluut. Van Wissen constateert dat het tweede lid van deze bepaling op dezelfde wijze legitieme beperkingen toestaat als mogelijk is onder art. 11 lid 2 EVRM. De categorie ‘ambtelijk apparaat van de Staat’, zoals eerder beschreven, ontbreekt in art. 22 lid 2 IVBPR.<sup>300</sup>

296 Akkermans, Bax & Verhey 2005, p. 221-222.

297 Akkermans, Bax & Verhey 2005, p. 222.

298 General Comment nr. 31 van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, §9.

299 Hij is hier overigens wel kritisch over, Pijl 2006.

300 Van Wissen 1992, p. 94.

- 268 Brems en Haecks wijzen er in dit verband op dat de verenigingsvrijheid in het IVBPR is losgekoppeld van de vergaderingsvrijheid, anders dan in art. 11 EVRM. Het belangrijkste inhoudelijke gevolg hiervan is dat er ‘inzake de beperkingsmogelijkheden verschillen bestaan tussen beide bepalingen’. Het IVBPR staat beperkingen toe voor personen ‘die deel uitmaken van de openbare macht alleen voor wat betreft het recht op vereniging en dan nog alleen voor leden van politiediensten en van de gewapende macht’, terwijl het tweede lid van art. 11 EVRM bijzondere beperkingen toelaat met betrekking tot het recht van vereniging alsmede het vergaderingsrecht, ook voor leden van het ambtelijk apparaat van de Staat.<sup>301</sup>
- 269 Omdat de beperkingensystematiek van art. 22 lid 2 IVBPR in belangrijke mate overeenkomt met die van art. 11 lid 2 EVRM, wordt hier volstaan – ter illustratie van het soort zaken dat voor het Mensenrechtencomité wordt voorgelegd – met een bespreking van een viertal uitspraken van het Mensenrechtencomité.
- 270 De eerste zaak is *S.K./Belarus*. In deze zaak overweegt het Mensenrechtencomité dat het weigeringsbesluit ter zake van een verzoek tot registratie van een mensenrechtenorganisatie – hier met de naam ‘For fair elections’ – niet in overeenstemming is met de eisen die art. 22 lid 2 IVBPR hieraan stelt. Volgens de autoriteiten van Belarus ontbrak bij het verzoek tot registratie een lijst met oprichters alsmede een handtekening van de voorzitter op de oprichtingsakte. Daarnaast zouden er problemen zijn met ‘a letter of guarantee confirming the allocation of office space to the association’. Het weigeringsbesluit blijft tot aan de hoogste rechter – het Hooggerechtshof van Belarus – gehandhaafd. De aangedragen argumenten hiervoor overtuigen het Mensenrechtencomité echter allerminst. In de procedures voor de nationale rechters – inclusief die voor het Hooggerechtshof van Belarus – is nergens ingegaan op de noodzakelijkheid van de beperkingen. Dat rekent het Mensenrechtencomité Belarus zwaar aan. Met name omdat registratie nodig is om volledig mee te kunnen doen in het Belarussische rechtsverkeer. Zonder registratie is het verrichten van werkzaamheden voor de vereniging zelfs verboden en strafbaar. Gelet hierop en op het ontbreken van een toereikende uitleg waarom de beperking noodzakelijk is in het belang van een van de in art. 22 lid 2 IVBPR genoemde legitieme doelen, acht het Mensenrechtencomité dat in deze zaak sprake is van schending van art. 22 IVBPR.<sup>302</sup>
- 271 In de tweede zaak – *N.P./Belarus* – speelt iets vergelijkbaars. Hier klaagt N.P. namens haar man dat diens recht op vrijheid van vereniging door de Belarussische autoriteiten ernstig wordt geschonden. N.P.’s man was voorzitter van een mensenrechtenorganisatie en diende meerdere malen een verzoek tot registratie in bij de Belarussische autoriteiten. Zoals gezegd, is registratie van de vereniging nodig om volledig en straffeloos deel te kunnen nemen aan het rechtsverkeer van Belarus. Keer op keer en tot aan de hoogste

301 Brems en Haeck 2004, p. 7.

302 Mensenrechtencomité 10 oktober 2014, nr. 2153/2012 (*S.K./Belarus*), §9.2-9.5.

rechters toe worden deze verzoeken echter geweigerd om formele en technische redenen, waarvan sommige onverenigbaar lijken te zijn met het IVBPR, aldus het Mensenrechtencomité. Volgens het comité heeft Belarus ter zake van de weigering verzuimd om aan te tonen dat die noodzakelijk zou zijn in het belang van de legitieme doelen zoals genoemd in art. 22 lid 2 IVBPR. Het Mensenrechtencomité overweegt voorts dat de weigering van registratie ertoe leidde dat het verrichten van werkzaamheden voor de ongeregistreerde vereniging een strafbaar feit oplevert. Ook via deze band acht het Mensenrechtencomité dat sprake is van een schending van art. 22 IVBPR, nu de man niet meer in staat was om in vrijheid samen met de andere leden zijn recht op vrijheid van vereniging uit te oefenen.<sup>303</sup>

272 In de derde zaak – *M.T./Oezbekistan* – vervolgen en veroordelen de Oezbekistaanse autoriteiten M.T. tot een gevangenisstraf ‘for the establishment of an unregistered public organization’. Volgens het Mensenrechtencomité is die sanctie gelet op de feiten en omstandigheden – een toereikende uitleg over de noodzakelijkheid ontbrak – buiten alle proporties en overweegt dan ook dat zich een schending van art. 22 IVBPR voordoet.<sup>304</sup>

273 In de feiten die aanleiding geven tot de vierde zaak – *J.L./Republiek Korea* – wordt J.L. vervolgd en veroordeeld wegens zijn lidmaatschap van Hanchongnyeon, een Zuid-Koreaanse studentenvereniging die Noord-Korea een warm hart toedraagt. Het Mensenrechtencomité oordeelt al snel dat er sprake is van een beperking en gaat over tot de legitimiteitstoets zoals neergelegd in art. 22 lid 2 IVBPR. Over de derde beperkingsvoorwaarde – ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’ – overweegt het Mensenrechtencomité op een EHRM-achtige wijze dat:

‘(...) the existence and functioning of a plurality of associations, including those which peacefully promote ideas not favorably received by the government or the majority of the population, is one of the foundations of a democratic society. Therefore, the existence of any reasonable and objective justification for limiting the freedom of association is not sufficient. The State Party must further demonstrate that the prohibition of the association and the criminal prosecution of individuals for membership in such organizations are in fact necessary to avert a real, and not only hypothetical danger to the national security or democratic order and that less intrusive measures would be insufficient to achieve this purpose.’<sup>305</sup>

274 De Republiek Korea voert aan dat het belang van de nationale veiligheid en de democratische orde een aanpak van Hanchongnyeon vordert. Volgens het Mensenrechtencomité heeft de republiek echter verzuimd om de precieze aard van het gevaar dat uitgaat

303 Mensenrechtencomité 24 oktober 2014, nr. 2165/2012 (N.P./Belarus), §8.4-9.

304 Mensenrechtencomité 23 juli 2015, nr. 2234/2013 (M.T./Oezbekistan), §7.7.

305 Mensenrechtencomité 20 juli 2005, nr. 1119/2002 (J.L. Republiek Korea), §7.2.



van het lidmaatschap van de betrokkene bij Hanchongnyeon aan te tonen. De uitspraak van het Zuid-Koreaanse Hoogerechtshof in 1997 dat de studentenvereniging ‘an enemy-benefitting group’ is, die het bestaan en de veiligheid van de staat of de democratische orde in gevaar kan brengen, laat dit voor het Mensenrechtencomité onverlet. Aangetoond moet worden hoe en waarom de veroordeling noodzakelijk was om een reëel gevaar voor de nationale veiligheid en democratische orde af te wenden, gelet ook op de Gezamenlijke Noord-Zuid Verklaring van 15 juni 2000. Hierin hebben de Noordelijke en Zuidelijke staten van het Koreaanse schiereiland verklaard zich (onafhankelijk) in te zetten voor een hereniging van deze staten.<sup>306</sup>

### 3.5 MISBRUIK VAN RECHT EX ART. 5 IVBPR

275 Het IVBPR kent net als het EVRM een misbruik van recht-bepaling, neergelegd in art. 5 IVBPR. Bij de totstandkoming van het IVBPR geeft de Secretaris- Generaal van de Verenigde Naties te kennen om welke reden de misbruikbepaling ex art. 5 lid 1 IVBPR in het leven is geroepen:

‘(...) to provide protection against any misinterpretation of any provision of the covenants which might be used to justify infringement of any rights and freedom recognised in the covenants or the restriction of any such right or freedom to a greater extent than was provided therein. The paragraph was also aimed at checking the growth of nascent nazi, fascist or other totalitarian ideologies; groups with such tendencies could not invoke the covenants to justify their activities. It was pointed out that paragraph 1 would in no way restrict the right of criticism, since it related only to the destruction of rights or to their limitation to a greater extent than was provided in the covenant.’<sup>307</sup>

276 Vermeldenswaardig is verder dat de Secretaris-Generaal van de VN expliciet aangeeft dat deze bepaling in het leven is geroepen om onder meer misbruik van de verenigingsvrijheid te voorkomen:

‘Although it was proposed that since the substance of paragraph 1 was closely related to freedom of speech, it would be included in article 19 of the draft covenant on civil and political rights, this proposal was rejected because it was felt that paragraph 1 also affected other articles of the covenants such as the articles relating to assembly and association.’<sup>308</sup>

306 Mensenrechtencomité 20 juli 2005, nr. 1119/2002 (J.L. Republiek Korea), §7.3.

307 United Nations Secretary-General, ‘Draft International Covenants on Human Rights: annotation’, Doc. A/2929, 1 juli 1955, p. 75, te raadplegen via repository.un.org.

308 United Nations Secretary-General, ‘Draft International Covenants on Human Rights: annotation’, Doc. A/2929, 1 juli 1955, p. 76, te raadplegen via repository.un.org.



- 277 In het kader van de misbruik van recht-bepaling is de zaak *M.A./Italië* voor het Mensenrechtencomité noemenswaardig. M.A. is een Italiaans staatsburger. Hij wordt in 1976 door een Italiaanse rechtbank veroordeeld tot een gevangenisstraf wegens poging tot heroprichting van een ontbonden fascistische politieke partij, een sinds een Italiaanse strafwet van 20 juni 1952 verboden gedraging. Dit oordeel houdt tot aan de hoogste nationale rechter stand.<sup>309</sup>
- 278 Het Mensenrechtencomité verklaart het beroep van M.A. niet-ontvankelijk en motiveert dit uiterst summier. Het overweegt dat het feit waarvoor M.A. is veroordeeld – poging tot heroprichting van een ontbonden fascistische partij – van zodanige aard is, dat het op grond van de misbruik van recht-bepaling ex art. 5 IVBPR niet voor bescherming door het IVBPR in aanmerking komt. Bovendien is de veroordeling hoe dan ook gerechtvaardigd, gelet op de beperkingsmogelijkheden van onder meer art. 22 lid 2 IVBPR, aldus het comité.<sup>310</sup>

## 4. HANDVEST EU

### 4.1 INLEIDING

- 279 Centraal in deze paragraaf staat de verenigingsvrijheid zoals neergelegd in art. 12 Handvest grondrechten van de Europese Unie (Handvest EU). Allereerst is er aandacht voor de tekst van deze verdragsbepaling en de totstandkomingsgeschiedenis ervan (§4.2) alsmede voor de inhoud en reikwijdte van het in art. 12 Handvest EU neergelegde fundamentele recht (§4.3). Vervolgens komt de beperkingensystematiek aan bod die is neergelegd in art. 52 lid 1 Handvest EU en die voor alle in het Handvest EU neergelegde fundamentele rechten uniform is (§4.4). Hierna komt het verbod van misbruik van recht aan bod, zoals neergelegd in art. 54 Handvest EU, dat ook een beperkende werking kan hebben op de verenigingsvrijheid van art. 12 Handvest EU (§4.5).

### 4.2 VERDRAGSBEPALING EN TOTSTANDKOMINGSGESCHIEDENIS VAN ART. 12 HANDVEST EU

- 280 Het Handvest grondrechten van de Europese Unie kent een relatief jonge geschiedenis. Grondrechtenbescherming op verdragsrechtelijke basis was in de begindagen van de Europese Unie vrijwel geheel afwezig. Het Hof van Justitie concludeerde evenwel – volgens Barkhuysen, Bos en Ten Have mede onder druk van enkele (constitutionele) hoven van verschillende lidstaten – al snel dat ‘fundamentele rechten een integraal deel uitma-

309 Mensenrechtencomité 10 april 1984, nr. 117/1981 (*M.A./Italië*), §1-8.

310 Mensenrechtencomité 10 april 1984, nr. 117/1981 (*M.A./Italië*), §13.3.

ken van de algemene beginselen van Unierecht waarvan de eerbiediging door het Hof moet worden verzekerd'. Bij de interpretatie van deze beginselen putte het Hof van Justitie inspiratie uit de constitutionele tradities van de verschillende lidstaten alsmede mensenrechtenverdragen, zoals het EVRM.<sup>311</sup>

281 Nadien werden deze beginselen gecodificeerd in het Verdrag van Maastricht, dat in werking trad in 1993. In art. F lid 2 van dit verdrag was bepaald dat grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het EVRM en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, als algemene beginselen deel uitmaken van het Gemeenschapsrecht.

282 Gelijktijdig met de onderhandelingen over het Verdrag van Nice – waarin hervormingen werden doorgevoerd om de weg vrij te maken voor een tiental nieuwe lidstaten – werd in een aparte conventie een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie opgesteld. Dit juridisch niet-bindende Handvest werd integraal verwerkt in het in Rome in 2004 ondertekende Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. De Europese 'Grondwet' haalde de eindstreep echter niet; die werd in 2005 in een referendum zowel in Frankrijk als in Nederland verworpen. Ditzelfde lot viel in eerste instantie ook het Verdrag van Lissabon ten deel. Dit als het tegenwoordig te boek staande Hervormingsverdrag moest in de plaats komen van de Europese Grondwet, maar werd evenzeer in een referendum verworpen, ditmaal in Ierland. Uiteindelijk keurde na een tweede referendum ook Ierland het verdrag goed. Het verdrag trad op 1 december 2009 in werking en wijzigde zowel het EG-verdrag – dat nu Werkingsverdrag van de Europese Unie heet (hierna Werkingsverdrag, afgekort VWEU) – als het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna EU-verdrag, afgekort VEU).

283 Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 is het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest EU) bindend voor alle 27 lidstaten van de Europese Unie.<sup>312</sup> Het Handvest is rechtstreeks toepasselijk en heeft in de normenhiërarchie dezelfde status als een verdrag; daarmee staat het Handvest binnen de rechtsorde van de Europese Unie op hetzelfde niveau als het Verdrag betreffende de Europese Unie alsmede het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.<sup>313</sup>

284 In art. 12 Handvest EU wordt de verenigingsvrijheid beschermd. Die bepaling luidt als volgt:

311 Barkhuysen, Bos & Ten Have 2011, §1. Onder verwijzing naar: HvJEU 12 november 1969, ECLI:EU:C:1969:57 (Stauder).

312 Polen en het Verenigd Koninkrijk bedongen een uitzonderingspositie via een protocol dat beoogt de grondrechtelijke bescherming van burgers in deze landen en dan met name die bij de rechter op grond van het Handvest niet uit te breiden ten opzichte van de situatie vóór inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Overigens heeft het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie inmiddels verlaten.

313 Barkhuysen, Bos & Ten Have 2011, §3.

## ART. 12 HANDVEST EU

1. Eenieder heeft op alle niveaus, met name op politiek, vakverenigings- en maatschappelijk gebied, het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, hetgeen mede omvat eenieders recht, ter bescherming van zijn belangen samen met anderen vakverenigingen op te richten of zich daarbij aan te sluiten.
2. Politieke partijen op het niveau van de Unie dragen bij tot de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie.

285 In de toelichting op het Handvest staat dat de verenigingsvrijheid van art. 12 Handvest EU correspondeert met het recht op vrijheid van vereniging van art. 11 EVRM.<sup>314</sup> Art. 52 lid 3 Handvest EU verbindt hieraan het gevolg dat de in het Handvest gegarandeerde rechten die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, dezelfde inhoud en reikwijdte hebben als van de corresponderende rechten.

286 Anders dan in het EVRM en IVBPR, staan de voorwaarden waaronder de vrijheid van vereniging mag worden beperkt, niet in dezelfde verdragsbepaling als die waarin de vrijheid als zodanig wordt beschermd. Ze staan in een aparte verdragsbepaling, te weten art. 52 lid 1 Handvest EU. Dit artikel bepaalt op uniforme wijze dat beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet moeten worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen alleen beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en beantwoorden aan daadwerkelijk aan door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

## 4.3 INHOUD EN REIKWIJDTE ART. 12 HANDVEST EU

287 In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de inhoud en reikwijdte van art. 12 Handvest EU. Ik betrek in deze analyse slechts één uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie: er zijn tot op heden bij mijn weten geen andere uitspraken van dit Hof, waarin het uitdrukkelijk ingaat op de verenigingsvrijheid van art. 12 Handvest EU. De analyse hier richt zich dan ook met name op (de tekst van) de verdragsbepaling, de toelichting op het Handvest alsmede de literatuur.

288 De inhoud en reikwijdte van art. 12 Handvest EU worden in de eerste plaats bepaald door art. 51 lid 1 Handvest EU. Hierin worden de grenzen van het materiele toepassingsgebied van het Handvest getrokken. Het artikel bepaalt dat de bepalingen van het Handvest gericht zijn tot de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht

314 Toelichting op het Handvest grondrechten van de Europese Unie, *PbEU* C 303/22.

van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. De bepaling schrijft aldus voor dat de verplichting tot eerbiediging van in het Handvest EU vastgelegde grondrechten alleen voor de lidstaten geldt, wanneer deze optreden binnen het toepassingsgebied van het recht van de Europese Unie.

289 Daarvan is volgens Barkhuysen, Bos en Ten Have sprake bij de omzetting en uitvoering van een richtlijn alsmede bij de toepassing van nationaal recht dat is aangenomen ter uitvoering daarvan alsook bij de tenuitvoerlegging van andere EU-verplichtingen, bijvoorbeeld op basis van verordeningen of beschikkingen. Verder geldt het Handvest volgens deze auteurs voor handelingen die op andere gronden binnen het toepassingsgebied van het Unierecht vallen, zoals handelingen die raken aan het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal.<sup>315</sup>

290 De inhoud en reikwijdte van art. 12 Handvest EU worden in de tweede plaats bepaald door de inhoud en reikwijdte van art. 11 EVRM. In de toelichting op het Handvest staat immers dat de verenigingsvrijheid van art. 12 Handvest EU correspondeert met het recht op vrijheid van vereniging van art. 11 EVRM.<sup>316</sup> Art. 52 lid 3 Handvest EU bepaalt, zoals gezegd, expliciet dat de in het Handvest gegarandeerde rechten die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, dezelfde inhoud en reikwijdte hebben.

291 Gerards en Claes wijzen in 2012 in algemene zin erop dat een ‘samenloop’ van het Handvest en het EVRM tot dan toe niet tot problemen leidt. Volgens hen verwijzen rechters op dit punt niet expliciet naar art. 52 lid 3 Handvest EU, maar past de rechter het EVRM toe, zonder uitgebreid in te gaan op de corresponderende Handvestbepaling.<sup>317</sup> Ik heb in de rechtspraak en literatuur vanaf 2012 geen aanknopingspunten gevonden waaruit een ander beeld volgt.

292 In de zaak van *Europese Commissie/Hongarije* is te zien dat het Hof van Justitie bij diens uitleg van de verenigingsvrijheid van art. 12 Handvest EU uitdrukkelijk aansluit bij de rechtspraak van het EHRM over art. 11 EVRM, zoals het EU-Verdrag voorschrijft. De feiten die aanleiding gaven tot deze zaak zijn als volgt. Op 6 februari 2018 start de Europese Commissie bij het Hof van Justitie een inbreukprocedure tegen Hongarije op basis van art. 258 VWEU. Inzet van de procedure was een Hongaarse wet uit 2017 – de zogenaamde ‘transparantiewet’ – die verenigingen en stichtingen verplicht stelt buitenlandse steun te registreren en op websites bekend te maken buitenlands geld te ontvangen. Bovendien verplicht deze wet verenigingen en stichtingen om de autoriteiten informatie te verstrekken over kapitaalverstreckers die omgerekend meer dan €1400,- bijdragen. Bij overtreding van deze transparantieregels kunnen sancties als ontbinding van de rechtspersoon volgen. Volgens Hongarije draagt deze vorm van transparantie bij aan de bescherming van de openbare orde en veiligheid. Het Hof van Justitie oordeelt

315 Barkhuysen, Bos en Ten Have 2011a, §3.3.

316 Toelichting op het Handvest grondrechten van de Europese Unie, *PbEU* C 303/22.

317 Gerards & Claes 2012, p. 276.

onder verwijzing naar rechtspraak van het EHRM dat het recht van vereniging een basisbeginsel is in een democratische samenleving en dat beperkingen hierop niet te lichtvaardig mogen plaatsvinden. Het recht omvat volgens het Hof van Justitie niet alleen de vrijheid om een vereniging op te richten of te ontbinden, ‘maar eveneens de mogelijkheid voor die vereniging om in de tussenliggende tijd te handelen, wat onder meer inhoudt dat zij zonder ongerechtvaardigde overheidsinmenging kan functioneren en haar activiteiten kan uitoefenen.’<sup>318</sup> Het overweegt voorts:

‘Hoewel de door Hongarije aangevoerde doelstellingen van transparantie en bescherming van de openbare orde en de openbare veiligheid voor de toepassing van deze bepaling in beginsel kunnen worden beschouwd als door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang, heeft deze lidstaat (...) in casu niet aangetoond dat deze doelstellingen een rechtvaardiging vormen voor het beperken, zoals de transparantiewet dit doet, van het recht op vrijheid van vereniging, het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens.’<sup>319</sup>

293 Barkhuysen, Bos en Ten Have leggen kernachtig in drie punten uit wat de verhouding volgens hen is tussen het Handvest en het EVRM. Met betrekking tot de verenigingsvrijheid zijn met name de eerste twee punten relevant:

‘(1) Als een bepaling uit het Handvest blijkt de toelichting correspondeert met een bepaling uit het EVRM, dan wordt die bepaling uit het Handvest uitgelegd aan de hand van de jurisprudentie omtrent de corresponderende EVRM-bepaling. (2) Een bepaling uit het Handvest kan meer bescherming bieden dan de daarmee corresponderende bepaling uit het EVRM. Dit kan expliciet zijn bepaald (in de Toelichting bij het Handvest), maar mogelijk ook impliciet worden afgeleid uit de tekst van het Handvest met dien verstande dat die op het eerste gezicht ruimere bescherming al besloten kan liggen in de jurisprudentie van het EHRM. (3) Voor zover een bepaling uit het Handvest niet correspondeert met een bepaling uit het EVRM dan komt daaraan zelfstandige betekenis toe, met dien verstande dat er vaak wel overlap zal bestaan met het EVRM en de daaronder gewezen jurisprudentie. Of het Hof van Justitie in dat geval aansluiting zal zoeken bij de jurisprudentie van het EHRM, is onzeker.’<sup>320</sup>

294 De auteurs voegen hieraan toe dat het Handvest EU om meerdere redenen – zij noemen er vier – praktische meerwaarde kan hebben ten opzichte van het EVRM. Ten eerste is

318 HvJEU 18 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:476 (Europese Commissie/Hongarije), §112-114.

319 HvJEU 18 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:476 (Europese Commissie/Hongarije), §136.

320 Barkhuysen, Bos en Ten Have 2011a, §2.1.

het Handvest rechtstreeks in te roepen voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (HVJEU). Natuurlijke personen alsmede rechtspersonen kunnen op basis van art. 263 vWEU bij dit Hof rechtstreeks een verzoek indienen tot nietigverklaring van een handeling van een van de instellingen van de Europese Unie als die handeling de verenigingsvrijheid zoals geborgd in het Handvest (vermeend) schendt. Anders dan bij het Straatsburgse Hof, hoeven rechtzoekenden de nationale rechtsmiddelen niet eerst uit te putten voor de ontvankelijkheid van een bij het Luxemburgse Hof in te stellen beroep. Ten tweede kan de nationale rechter het Hof van Justitie prejudiciële vragen stellen over de uitleg van de grondrechten in het Handvest. Aan de beslissing in dezen komt in de regel een grote interpretatieve waarde toe. Overigens kent het EVRM als gevolg van de inwerkingtreding van Protocol nr. 16 inmiddels eveneens een procedure waarin de nationale rechter het EHRM om advies kan vragen over de uitleg van fundamentele rechten in het EVRM. Ten derde kan niet alleen een lidstaat krachtens art. 259 vWEU een inbreukprocedure starten tegen een (andere) lidstaat, maar ook de Europese Commissie ingevolge art. 258 vWEU, indien zij van mening is dat de lidstaat in kwestie Unierecht – de verenigingsvrijheid van art. 12 Handvest EU maakt integraal deel uit van het Unierecht – schendt. De hiervoor besproken zaak *Europese Commissie/Hongarije* is een voorbeeld van een dergelijke procedure.<sup>321</sup> Het EVRM kent louter een individuele klachtenprocedure (art. 32 EVRM) en het statenklachtrecht (art. 33 EVRM), maar niet een met de EU-inbreukprocedure te vergelijken klachtrecht voor de organen van de Raad van Europa. Ten vierde kunnen ook publiekrechtelijke rechtspersonen een beroep doen op in het Handvest neergelegde bepalingen, aldus Barkhuysen, Bos en Ten Have.<sup>322</sup>

295 Of dit laatste punt – publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen een beroep doen op het Handvest – ook opgaat voor art. 12 Handvest EU, valt echter sterk te betwijfelen. In haar proefschrift over modernisering van grondrechten in de Grondwet schrijft Julicher dat het Hof van Justitie nog geen expliciet antwoord heeft gegeven ‘op de vraag of overheidsorganen een beroep kunnen doen op de grondrechten uit het Handvest. Wel heeft het bevestigd dat deze entiteiten een beroep kunnen doen op de algemene beginselen van Unierecht die ten grondslag liggen aan de grondrechten in het Handvest.’<sup>323</sup> Het Hof van Justitie dient echter bij toepassing van het Handvest aan te sluiten bij de rechtspraak van het EHRM. Zoals besproken in §2.3.1.2 van dit hoofdstuk, overweegt het Straatsburgse Hof uitdrukkelijk dat publiekrechtelijke rechtspersonen en organisaties zijn uitgesloten van het verenigingsbegrip van art. 11 EVRM en dat zij gelet op art. 34 EVRM geen klacht kunnen indienen bij het EHRM inzake een schending van een in het EVRM neergelegd fundamenteel recht. Hieruit volgt dan dat deze organisaties de bescherming van art. 12

321 HVJEU 18 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:476 (Europese Commissie/Hongarije).

322 Barkhuysen, Bos en Ten Have 2011b, §3.

323 Julicher 2020, p. 149; onder verwijzing naar HVJEU 20 december 2017, C-521/15, ECLI:EU:C:2017:982 (Spanje/Raad en Commissie).

Handvest EU niet kunnen invoeren. Of er sprake is van een dergelijke organisatie, moet – gelet op art. 52 lid 3 Handvest EU – worden beantwoord met behulp van de criteria die het EHRM gebruikt om vast te stellen of er sprake is van een privaatrechtelijke dan wel publiekrechtelijke organisatie als bedoeld in art. 11 EVRM.

#### 4.4 BEPERKINGENSYSTEMATIEK ART. 52 LID 1 HANDVEST EU

- 296 De voorwaarden waaronder de verenigingsvrijheid van art. 12 Handvest EU mag worden beperkt, staan in een aparte verdragsbepaling, te weten art. 52 lid 1 Handvest EU. Die bepaling luidt als volgt:

##### ART. 52 LID 1 HANDVEST EU

Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

- 297 De beperkingensystematiek van het Handvest kent een vergelijkbare structuur met die van het EVRM, aldus Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins.<sup>324</sup> Uit de toelichting blijkt dat de formulering is geïnspireerd op de jurisprudentie van het Hof van Justitie, waarin het als volgt oordeelt: ‘(...) volgens vaste rechtspraak kan de uitoefening van deze fundamentele rechten, met name in het kader van een gemeenschappelijke marktordening, evenwel aan beperkingen worden onderworpen, voor zover die beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduidbare ingreep, waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast.’<sup>325</sup>
- 298 Volgens de toelichting worden met de door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang de in art. 3 VEU genoemde doelen bedoeld alsook de andere belangen die beschermd worden door specifieke bepalingen van de Verdragen, zoals art. 4 lid 1 VEU en art. 35 lid 3 VWEU alsmede artt. 36 en 346 VWEU.<sup>326</sup>

324 Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 111.

325 Toelichting op het Handvest grondrechten van de Europese Unie, *PbEU* C 303/32. Onder verwijzing naar HvJEU 13 april 2000, ECLI:EU:C:2000:202.

326 Toelichting op het Handvest grondrechten van de Europese Unie, *PbEU* C 303/22.

## 4.5 MISBRUIK VAN RECHT EX ART. 54 HANDVEST EU

299 In art. 54 Handvest EU is een misbruik van recht-bepaling opgenomen die op grote lijnen overeenkomt met de misbruik van recht-bepaling van art. 17 EVRM. De toelichting is kort over deze bepaling. Daarin staat enkel dat deze bepaling correspondeert met de vergelijkbare bepaling van art. 17 EVRM.<sup>327</sup> Er is mij geen rechtspraak bekend waarin de bepaling wordt ingeroepen dan wel toegepast wegens misbruik van recht ter zake van de verenigingsvrijheid.

## 5. INTERNATIONAALRECHTELIJKE AANBEVELINGEN

300 In deze paragraaf staan de internationaalrechtelijke aanbevelingen ter zake van de verenigingsvrijheid centraal. Allereerst volgt een bespreking van de aanbevelingen afkomstig van de Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (hierna: OSCE/ODIHR) en de European Commission for Democracy through Law – beter bekend als de Venice Commission – van de Raad van Europa (§5.1). Daarna komen de aanbevelingen van de Speciale VN-rapporteur aan bod (§5.2).

## 5.1 OSCE/ODIHR EN DE VENETIËCOMMISSIE

301 In 1999 nam de Venice Commission de ‘Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures’ aan.<sup>328</sup> Twaalf jaren later, in 2011, werkte de commissie samen met de OSCE/ODIHR en publiceerden zij de ‘Guidelines on political party regulation.’<sup>329</sup> In 2015 werden de ‘Joint guidelines on freedom of association’ door deze instellingen aangenomen.<sup>330</sup>

302 Volgens deze ‘Guidelines’ is de verenigingsvrijheid cruciaal voor een goed functionerende democratie en een essentiële voorwaarde voor de uitoefening van andere mensenrechten.<sup>331</sup> Verenigingen zijn niet zelden actief in het adresseren en oplossen van

327 Toelichting op het Handvest grondrechten van de Europese Unie, *PbEU* C 303/32.

328 Venice Commission, ‘Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures’, CDL-INF (2000) 1, Straatsburg 2000.

329 Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe’s European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), ‘Guidelines on political party regulation’, Warschau 2015

330 Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe’s European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), ‘Guidelines on Freedom of Association’, Warschau 2015.

331 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, voorwoord en §8; zie in dit verband ook OSCE 1990, §26.



maatschappelijk relevante uitdagingen en onderwerpen, zoals het milieu, duurzame ontwikkeling, het voorkomen van strafbare feiten, emancipatie, sociale rechtvaardigheid, consumentenbescherming en de realisatie van alle mensenrechten.<sup>332</sup> Met betrekking tot de verenigingsvrijheid schrijft de Venice Commission dat '[t]he way in which national legislation enshrines this freedom and its practical application by the authorities reveal the state of democracy in the country concerned'.<sup>333</sup>

- 303 Vanwege het belang van de verenigingsvrijheid besteden deze organisaties in de 'Guidelines' onder meer aandacht aan de definitie van het begrip vereniging, de rechten die verenigingen toekomen en het belang van zorgvuldig opgestelde verenigingsrechtelijke regelgeving in het algemeen. In het bijzonder formuleren deze organisaties aandachtspunten en aanbevelingen voor lidstaten die een regeling treffen op basis waarvan organisaties en politieke partijen kunnen worden verboden en ontbonden of anderszins van overheidswege kunnen worden beëindigd. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste passages van deze 'Guidelines'. Daarbij komen de inhoud en reikwijdte van de verenigingsvrijheid aan bod (§5.1.1) alsmede de aanbevolen beperkingensystematiek (§5.1.2). Er wordt ook stilgestaan bij het belang van regelgeving ter zake van de verenigingsvrijheid (§5.1.3).

### 5.1.1 Inhoud en definitie vrijheid van vereniging

- 304 Hieronder zal eerst aandacht worden besteed aan de aanbevelingen met betrekking tot de inhoud en definitie van het recht op vrijheid van vereniging (§5.1.1.1). Daarna aan de aanbevelingen ter zake van het begrip 'vereniging' en 'politieke partijen' (§5.1.1.2).

#### 5.1.1.1 *Het recht op vrijheid van vereniging*

- 305 Het recht van vereniging komt volgens de 'Guidelines' zowel individuen als verenigingen zelf toe. Het omvat het recht voor eenieder – natuurlijke personen en rechtspersonen, ongeacht of zij ingezetenen zijn of niet – om een vereniging op te richten, met of zonder rechtspersoonlijkheid. Eenieder is bovendien vrij om te beslissen om al dan niet lid te worden of te blijven van een vereniging. Niemand kan worden gedwongen om deel uit te maken van een vereniging en niemand kan worden gestraft vanwege het wel of niet deel uitmaken van een vereniging. Verenigingen zijn vrij om hun eigen eisen voor lidmaatschap vast te stellen, mits deze eisen niet discriminerend zijn.<sup>334</sup>
- 306 Het recht is nauw verbonden met andere rechten en vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting, het recht op vrijheid van vergadering en betoging en het recht op vrijheid

332 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §10.

333 Venice Commission 2011, §72.

334 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §28, zie verder ook §76-85.

van gedachte, geweten en godsdienst.<sup>335</sup> Om die reden moet het recht van vereniging volgens de ‘Guidelines’ ook worden gegarandeerd als een instrument om ervoor te zorgen dat alle burgers ten volle kunnen gebruikmaken van hun recht op vrijheid van meningsuiting, ongeacht of zij dit collectief of individueel doen.<sup>336</sup>

307 Verenigingen hebben – gelet ook op de vrijheid van meningsuiting die hun toekomst – het recht om te participeren in politieke en publieke debatten, ongeacht of hun standpunt in overeenstemming is met het regeringsbeleid of dat zij juist pleiten voor een wetswijziging.<sup>337</sup>

### 5.1.1.2 *Het begrip ‘vereniging’ en ‘politieke partijen’*

308 De OSCE/ODIHR en de Venice Commission definiëren het begrip vereniging als ‘an organized, independent, not-for-profit body based on the voluntary grouping of persons with a common interest, activity or purpose’. Een vereniging hoeft geen rechtspersoonlijkheid te hebben om de bescherming van de verenigingsvrijheid in te kunnen roepen. Een zekere (institutionele) structuur is evenwel vereist.<sup>338</sup> Uit deze definitie lijkt te volgen dat publiekrechtelijke instellingen hier niet onder vallen, omdat de vereniging gebaseerd moet zijn op vrijwilligheid.

309 Politieke partijen zijn volgens de ‘Guidelines’ ook verenigingen in bovenbedoelde zin. Zij worden volgens de ‘Guidelines’ erkend als integrale spelers in het democratische proces en zij vervullen een fundamentele rol in een pluralistische politieke samenleving, waarin ook vrouwen en minderheden volledig kunnen participeren.<sup>339</sup>

310 De OSCE/ODIHR en de Venice Commission definiëren een politieke partij in de ‘Guidelines on Political Party Regulation’ als ‘a free association of persons, one of the aims of which is to participate in the management of public affairs, including through the presentation of candidates to free and democratic elections.’<sup>340</sup>

## 5.1.2 *Beperkingen van het recht op vrijheid van vereniging*

311 In deze paragraaf worden de aanbevelingen besproken ter zake van de beperkingen van het recht op vrijheid van vereniging. Eerst zullen er enkele algemene aandachtspunten worden besproken bij het beperken van de verenigingsvrijheid (§5.1.2.1). Daarna volgt een bespreking van de aanbevelingen met betrekking tot een verbod en de ontbinding

335 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §16-17.

336 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §17; OSCE/ODIHR & Venice Commission 2011, §37.

337 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §31, zie ook §97-101.

338 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §7, zie uitgebreider hierover §38-67.

339 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §15; zie over deze materie uitgebreider OSCE/ODIHR en Venice Commission 2011.

340 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2011, §9.

van een vereniging in algemene zin (§5.1.2.2) en die tot een verbod en ontbinding van een politieke partij in het bijzonder (§5.1.2.3).

### 5.1.2.1 *Algemeen*

312 Iedere beperking van de verenigingsvrijheid en de aan verenigingen toekomende rechten moet volgens de ‘Guidelines’ in strikte overeenstemming zijn met internationaal-rechtelijke standaarden. Dat wil zeggen dat zij moet zijn voorzien bij wet en een legitiem doel moet dienen. De wet waarop de beperking is gebaseerd moet nauwkeurig, zeker en toegankelijk zijn en de effecten ervan voorzienbaar, in het bijzonder indien het een discretionaire bevoegdheid tot het opleggen van een beperking betreft.<sup>341</sup>

313 Bovendien moet de wet zijn aangenomen via een democratisch proces dat inspraak voor het publiek garandeert. De enige legitieme doelen voor beperkingen die internationaalrechtelijk zijn erkend, zijn de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De reikwijdte van deze legitieme doelen dient restrictief te worden geïnterpreteerd.<sup>342</sup>

314 Een beperking dient noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving en dus proportioneel ten opzichte van het legitieme doel dat zij moet dienen. De noodzaak voor het opleggen van een beperking dient zorgvuldig te worden gewogen en moet gebaseerd zijn op overtuigend bewijs. De minst ingrijpende optie moet worden gekozen. Een beperking dient altijd strikt te worden geconstrueerd en toegepast en mag nooit het recht van vereniging tenietdoen of van zijn essentie ontnemen. Integrale beperkingen (‘blanket restrictions’) zijn volgens de ‘Guidelines’ niet toegestaan.<sup>343</sup> Iedere activiteit én inactiviteit van de overheid die een inbreuk maakt op de rechten van de vereniging en haar leden, moet in rechte kunnen worden aangevochten door de vereniging en haar leden.<sup>344</sup>

### 5.1.2.2 *Verbod en ontbinding*

315 Een verbod of een gedwongen ontbinding van een vereniging dient altijd een *ultimum remedium* te zijn. Hiervan kan sprake zijn indien een vereniging zich heeft schuldig gemaakt aan gedrag waarmee een onmiddellijke geweldsdreiging ontstaat of dat een

341 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §34; de ‘Guidelines’ wijzen in dit verband op EHRM 26 oktober 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003098596 (Hasan en Chausch/Bulgarije), §84; EHRM 18 december 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1218JUD002873605 (Aliyev e.a./Azerbeidzjan), §35.

342 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §34 en 109-110.

343 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §35, 111 en 115.

344 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §36, zie ook §116-121.

andere ernstige schending van het recht oplevert.<sup>345</sup> De individuele overtredingen van bestuursleden of leden van een vereniging kunnen niet tot een verbod of ontbinding van de gehele vereniging leiden, indien die gedragingen niet zijn begaan namens de vereniging.<sup>346</sup>

316 Een gedwongen opschorting ('suspension') van de activiteiten van een vereniging is – hoewel het een minder vergaande beperking is dan een verbod of ontbinding – enkel gerechtvaardigd, indien de vereniging een bedreiging vormt voor de democratie. Een gedwongen opschorting kan alleen gebaseerd worden op een rechterlijke beslissing of op een beslissing die in rechte aanvechtbaar is. Een gedwongen opschorting dient een tijdelijke maatregel te zijn en mag niet een lang en duurzaam effect hebben, aangezien een langdurige gedwongen opschorting neerkomt op een gedwongen beëindiging.<sup>347</sup>

317 De gedwongen beëindiging van een vereniging – in de vorm van een verbod of een ontbinding – is volgens de 'Guidelines' alleen toegestaan op grond van een uitspraak van een onafhankelijke en onpartijdige rechter.<sup>348</sup> Iedere beslissing om een vereniging gedwongen op te schorten, te verbieden of gedwongen te beëindigen dient onderworpen te zijn aan toetsing door een onafhankelijke en onpartijdige rechter.<sup>349</sup>

318 In de richtlijnen is nauwelijks aandacht voor de vraag welke rechtsgevolgen mogen dan wel moeten worden verbonden aan een gedwongen beëindiging van een vereniging.<sup>350</sup> Er staat enkel in dat de wetgeving duidelijk moet zijn met betrekking tot de vraag wat er gebeurt met het vermogen van een vereniging, indien de beëindiging niet vrijwillig plaatsvindt.<sup>351</sup> De 'Guidelines' besteden geen expliciete aandacht voor de publiek-rechtelijke en in het bijzonder de gevolgen van een gedwongen beëindiging voor de uitoefening van fundamentele rechten.

### 5.1.2.3 *Verbod en ontbinding politieke partij*

319 Ten aanzien van een verbod of een gedwongen ontbinding van een politieke partij onderschrijven de 'Guidelines' de strikte toets die het EHRM formuleert in het *Refah Partisi*-arrest: een gedwongen beëindiging is alleen toegestaan indien is vastgesteld dat de doelstellingen of activiteiten van de politieke partij in kwestie een concrete en onmiddellijke bedreiging voor de democratie vormen.<sup>352</sup>

345 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §35 en 114.

346 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §254.

347 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §255.

348 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §244.

349 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §256.

350 De 'Guidelines on Political Party Regulation' besteden daar zelfs helemaal geen aandacht aan, zie OSCE/ODIHR & Venice Commission 2011, §89-96.

351 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §257.

352 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §250-251; zie ook EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:

- 320 In de ‘Guidelines on Political Party Regulation’ gaan de OSCE/ODIHR en de Venice Commission uitgebreider in op de vraag onder welke voorwaarden een gedwongen beëindiging van een politieke partij is toegestaan. Zij wijzen daarbij op het volgende beginsel, afkomstig van een resolutie van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa: ‘restrictions on or dissolution of political parties should be regarded as exceptional measures to be applied in cases where the party concerned uses violence or threatens civil peace and the democratic constitutional order of the country’.<sup>353</sup>
- 321 Als een politieke partij zich niet schuldig maakt aan het gebruik van geweld of niet een bedreiging vormt voor de burgerlijke vrede of de democratische constitutionele orde, dan is een verbod noch een gedwongen beëindiging gerechtvaardigd volgens de ‘Guidelines on Political Party Regulation’.<sup>354</sup> Naar aanleiding van een inventarisatie van de verdragsrechtelijke regelgeving op nationaal niveau, stellen de OSCE/ODIHR en de Venice Commission vast dat een verbod of gedwongen ontbinding van een politieke partij uitsluitend is toegestaan in extreme gevallen. Daaronder valt volgens hen in elk geval de situatie waarin de politieke partij in kwestie een bedreiging vormt voor het bestaan en/of de soevereiniteit van de staat. En voorts de situaties waarin zij een bedreiging vormt voor de democratische grondorde of aanzet tot etnische, sociale of religieuze haat of indien zij geweld gebruikt of daarmee dreigt.<sup>355</sup>

### 5.1.3 Belang regelgeving ter zake van verenigingsvrijheid

- 322 De OSCE/ODIHR en de Venice Commission besteden in de ‘Guidelines’ veel aandacht aan (het belang van) zorgvuldig opgestelde verenigingsrechtelijke regelgeving.<sup>356</sup> Deze regelgeving dient volgens de ‘Guidelines’ opgesteld te worden met als doel om de oprichting van verenigingen te faciliteren en om ervoor te zorgen dat verenigingen hun doelen kunnen nastreven. Bovendien dient deze regelgeving voldoende duidelijk en precies te zijn geformuleerd, zodat de daartoe bevoegde autoriteiten de regelgeving op een juiste manier kunnen toepassen.<sup>357</sup> Verenigingsrechtelijke regelgeving en de toepassing ervan mag niet discriminerend zijn, op welke grond dan ook, ten aanzien van personen en groepen personen.<sup>358</sup>

-----  
 ECHR:2003 0213JUD004134098 (Refah Partisi (The Welfare Party) e.a./Turkije), §126- 135; EHRM 30 juni 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0630JUD002580304 (Herri Batasuna en Batasuna/Spanje).

- 353 Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, resolutie 1308 (2002), ‘Restrictions on political parties in the Council of Europe member states’, punt 11; OSCE/ODIHR & Venice Commission 2011, §89; zie in dit verband ook Venice Commission 2000, p. 4-5.
- 354 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2011, §92.
- 355 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2011, §96.
- 356 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2011, §122-272.
- 357 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §20.
- 358 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §30, zie ook §93-96.

- 323 Volgens de ‘Guidelines’ hebben staten ook positieve verplichtingen om te waarborgen dat burgers kunnen gebruikmaken van het verenigingsrecht. Staten dienen een goed functioneren van een vereniging of politieke partij te garanderen, ‘even when they annoy or give offence to persons opposed to the lawful ideas they are seeking to promote.’<sup>359</sup>
- 324 Gelet hierop moet verenigingsrechtelijke regelgeving ‘clear, precise and certain’ zijn.<sup>360</sup> De ‘Guidelines’ wijzen in dit verband ook op de eisen die art. 22 IVBPR en art. 11 EVRM aan een beperking van de verenigingsvrijheid stellen. Met verwijzing naar een uitspraak van het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens stellen de ‘Guidelines’ verder dat een beperking van het recht op vrijheid van vereniging niet mag leiden tot een volledige uitholling van het recht of van zijn essentie wordt ontnomen.<sup>361</sup>
- 325 Tot slot wijzen de OSCE/ODIHR en de Venice Commission erop dat de interpretatie en toepassing van verenigingsrechtelijke regelgeving getoetst moeten kunnen worden door een rechter of een ander onafhankelijk en onpartijdig orgaan.<sup>362</sup>

## 5.2 SPECIALE VN-RAPPORTEUR

- 326 In deze paragraaf zijn de aanbevelingen van de Speciale VN-rapporteur ter zake van de verenigingsvrijheid het onderwerp. Ten eerste gaat de aandacht uit naar de aanbevelingen over de inhoud en reikwijdte van het recht op vrijheid van vereniging (§5.2.1) en daarna naar de aanbevelingen over de beperkingensmogelijkheden (§5.2.2).

### 5.2.1 Inhoud en reikwijdte recht op vrijheid van vereniging

- 327 In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de aanbevelingen over de inhoud en reikwijdte van het *recht* op vrijheid van vereniging an sich (§5.2.1.1), nadien op de aanbevelingen over het verenigingsbegrip (§5.2.1.2).

#### 5.2.1.1 *Het recht op vrijheid van vereniging*

- 328 De Speciale VN-Rapporteur inzake het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging (hierna: de Rapporteur) is van oordeel dat het belang van het recht op vrijheid van vereniging moeilijk kan worden overschat: het is een ‘cornerstone in any democracy’,

359 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §21 (en ook §71-75). De ‘Guidelines’ wijzen in dit verband op EHRM 20 oktober 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1020JUD007498901 (Ouranio Toxo e.a./Griekenland), §37.

360 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §22.

361 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §24, onder verwijzing naar het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens 6 augustus 2008, Series C nr. 184 (Castaneda Gutman/Mexico), §175-205.

362 OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015, §25 en 33.

aldus de Rapporteur.<sup>363</sup> Hij roept staten dan ook op om te erkennen dat dit recht een bepalende rol speelt in de totstandkoming en het bestaan van effectieve democratische systemen, aangezien het een middel vormt dat dialoog, pluralisme, verdraagzaamheid en ruimdenkendheid mogelijk maakt, waarbij minderheids- of afwijkende opvattingen en overtuigingen worden gerespecteerd.<sup>364</sup>

329 Volgens de Rapporteur is het recht om een vereniging op te richten en daarvan deel uit te maken een inherent onderdeel van het recht op vrijheid van vereniging. Hij wijst erop dat het internationale mensenrechtenrecht dit recht toekent aan eenieder.<sup>365</sup>

330 Een belangrijk onderdeel van de verenigingsvrijheid is dat niemand verplicht mag worden om lid te worden van een vereniging. Het spiegelbeeldige geldt overigens ook: een vereniging dient vrij te zijn in het kiezen van haar leden en in de keuze of zij openstaat voor lidmaatschap. Dit geldt volgens de Rapporteur in het bijzonder voor vakverenigingen en politieke partijen, aangezien directe bemoeienis met hun lidmaatschap een gevaar vormt voor hun onafhankelijkheid.<sup>366</sup>

331 Volgens de Rapporteur verplicht de verenigingsvrijheid staten tot positieve verplichtingen – staten dienen maatregelen te nemen om een ‘enabling environment’ te creëren en te behouden – en tot negatieve verplichtingen – staten dienen de uitoefening van de verenigingsvrijheid niet onnodig te belemmeren.<sup>367</sup>

### 5.2.1.2 Het begrip ‘vereniging’

332 Het begrip ‘vereniging’ in de zin van het recht op vrijheid van vereniging refereert volgens de Rapporteur aan ‘any groups of individuals or any legal entities brought together in order to collectively act, express, promote, pursue or defend a field of common interests’. Hieronder vallen onder meer ‘civil society organizations, clubs, cooperatives, NGOs, religious associations, political parties, trade unions, foundations or even online associations as the Internet has been instrumental, for instance, in “facilitating active citizen participation in building democratic societies”’.<sup>368</sup>

333 Volgens de Rapporteur kan een vereniging worden gevormd door twee of meer personen. Een hoger aantal dan slechts twee of enkele personen zou vereist kunnen worden in het geval van een vakvereniging of een politieke partij, zolang dit aantal maar niet zo hoog ligt dat het mensen ontmoedigt om een vereniging te vormen.<sup>369</sup>

363 VN-Rapporteur 2012, p. 19.

364 VN-Rapporteur 2012, p. 20.

365 VN-Rapporteur 2012, p. 14.

366 VN-Rapporteur 2012, p. 14.

367 VN-Rapporteur 2012, p. 15-16.

368 VN-Rapporteur 2012, p. 13.

369 VN-Rapporteur 2012, p. 14.

334 Verder schrijft de Rapporteur dat het recht op vrijheid van vereniging ook toekomt aan verenigingen die niet zijn geregistreerd. Hij beveelt aan tot een regime van vrijwillige registratie dat ongeregistreerde verenigingen toelaat. Als er een (verplicht) registratieregime bestaat, dan moeten de registratievereisten zodanig zijn, dat iemand die een vereniging wil oprichten, niet onevenredig benadeeld wordt, noch door strenge procedurele eisen, noch door onevenredige beperkingen van belangrijke activiteiten van de vereniging.<sup>370</sup> Als een verzoek tot registratie wordt afgewezen, dan moet het voor de vereniging in kwestie mogelijk zijn deze afwijzing aan te vechten bij een onpartijdige en onafhankelijke rechter.<sup>371</sup>

## 5.2.2 Beperkingen van het recht op vrijheid van vereniging

335 In deze paragraaf zijn de aanbevelingen ter zake van de voorwaarden waaronder volgens de Speciale VN-Rapporteur het recht op vrijheid van vereniging mag worden beperkt het onderwerp van de bespreking. Hiertoe worden eerst enkele algemene aandachtspunten besproken (§5.2.2.1), waarna enkele bijzondere aanbevelingen ter zake van een verbod en ontbinding de revue passeren (§5.2.2.2).

### 5.2.2.1 Algemeen

336 Volgens de Speciale VN-Rapporteur inzake het recht op vrijheid van vereniging refereren verdragsstaten vaak aan de beperkingen die art. 20 UVRM en art. 22 IVBPR toestaan, terwijl het recht op vrijheid van vereniging moet worden gezien als de regel, en de toegestane beperkingen als de uitzonderingen.<sup>372</sup> Verdragsstaten mogen de verenigingsvrijheid uitsluitend beperken in strikt omschreven omstandigheden waarin dit noodzakelijk is op grond van strikt gedefinieerde legitieme doelen. Een beperking moet zijn voorzien bij wet – dat impliceert dat de wet toegankelijk moet zijn en dat de betreffende bepalingen met voldoende precisie moeten zijn geformuleerd<sup>373</sup> – en dient noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Bovendien moet zij, zo schrijft de Rapporteur, in verhouding staan tot de nagestreefde legitieme doelen.<sup>374</sup> Zij mag de beginselen van pluriformiteit, tolerantie en verdraagzaamheid niet

370 VN-Rapporteur 2014, p. 16.

371 VN-Rapporteur 2012, p. 21.

372 VN-Rapporteur 2015, p. 8; zie ook VN-Rapporteur 2012, p. 6.

373 VN-Rapporteur 2012, p. 6.

374 VN-Rapporteur 2015, p. 8-9.



schaden.<sup>375</sup> Integrale verenigingsverboden zijn volgens de Rapporteur niet in overeenstemming met internationale mensenrechtenstandaarden.<sup>376</sup> Het recht van vereniging mag volgens de Rapporteur overigens verdergaand worden beperkt ten aanzien van militairen en politieambtenaren.<sup>377</sup>

### 5.2.2.2 *Verbod en ontbinding*

- 337 De Rapporteur schrijft dat een schorsing en een gedwongen beëindiging van een vereniging de meest vergaande beperking van de verenigingsvrijheid vormt. Om die reden zou een schorsing en een gedwongen beëindiging uitsluitend mogelijk moeten zijn, indien er sprake is van ‘a clear and imminent danger resulting in a flagrant violation of national law, in compliance with international human rights law. It should be strictly proportional to the legitimate aim pursued and used only when softer measures would be insufficient’.<sup>378</sup> De bevoegdheid tot schorsing en gedwongen beëindiging van een vereniging zou volgens de Rapporteur moeten toekomen aan een onpartijdige en onafhankelijke rechter.<sup>379</sup>
- 338 Met het EHRM is de Rapporteur echter wel van oordeel dat de gedwongen beëindiging van een vereniging die zich schuldig maakt aan racistische activiteiten een gerechtvaardigde beperking van de verenigingsvrijheid oplevert. Sterker nog, de Rapporteur is bezorgd dat meerdere landen de oprichting van verenigingen die rassendiscriminatie en rassenhaat bevorderen, niet verbieden of strafbaar stellen. Dit is volgens hem in strijd met art. 4 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. Hij spreekt in dit verband over een ‘serious omission’ in de bescherming van de verenigingsvrijheid, aangezien dergelijke verenigingen een gevaar vormen voor groepen die het grootste risico lopen om te worden gediscrimineerd, zoals minderheden, inheemsen en niet-ingezetenen.<sup>380</sup>
- 339 De Rapporteur concludeert met verwijzing naar het arrest *Vona/Hongarije* van het EHRM ‘that the criminalization of the dissemination of racism, xenophobia or ethnic intolerance, and the dissolution of every group, organization, association or party that promotes them, are peremptory norms from which no derogation is allowed’.<sup>381</sup>

375 VN-Rapporteur 2014, p. 21.

376 VN-Rapporteur 2012, p. 14.

377 VN-Rapporteur 2012, p. 14.

378 VN-Rapporteur 2012, p. 18.

379 VN-Rapporteur 2012, p. 22.

380 VN-Rapporteur 2014, p. 15.

381 VN-Rapporteur 2014, p. 15; EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003594310 (*Vona/Hongarije*), §71 en de ‘concurring opinion’ van rechter Pinto de Albuquerque.

## 6. CONCLUSIE

340 In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag wat de reikwijdte is van de bescherming van de verenigingsvrijheid naar internationaal recht in Nederland en op welke wijze deze vrijheid volgens het in ons land geldende internationale recht legitiem kan worden beperkt. De belangrijkste bepalingen van het in Nederland geldende internationale recht ter zake van de bescherming van de verenigingsvrijheid zijn de artt. 11 EVRM, 22 IVBPR en 12 Handvest EU. Gelet op de aanzienlijke hoeveelheid de verdragsstaten bindende uitspraken van het EHRM hierover en het individuele klachtrecht voor justitiabelen bij het EHRM, is er voor art. 11 EVRM een dominante plaats in ons recht met betrekking tot de bescherming van de verenigingsvrijheid.

341 Het verdragsrechtelijke begrip ‘vereniging’ van art. 11 lid 1 EVRM kent een autonome definitie. Volgens het EHRM vallen hieronder privaatrechtelijke organisaties waaraan natuurlijke personen en rechtspersonen uit vrije wil deel kunnen uitmaken. Publiekrechtelijke organisaties vallen erbuiten. Zij kunnen geen bescherming ontlenen aan de verenigingsvrijheid van het EVRM.

342 Om het onderscheid tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties te kunnen maken, hanteert het EHRM doorgaans vier criteria die zich naar de volgende vragen laten vertalen. In de eerste plaats of de organisatie is opgericht door individuen of krachtens de wet is ingesteld. In de tweede plaats of de organisatie in de structuren van de verdragsstaat is ingebed of daarvan losstaat. In de derde plaats of de organisatie is uitgerust met bestuurlijke, regulerende of tuchtrechtelijke bevoegdheden. In de vierde en laatste plaats of de organisatie een algemeen belang nastreeft. Dat een organisatie aan een of meerdere van de voorwaarden voldoet, maakt haar niet per definitie publiekrechtelijk.

343 Voor de beschermingsreikwijdte van de verenigingsvrijheid hanteert het EHRM een onderscheid tussen soorten organisaties; politieke partijen en niet-politieke partijen. Omdat politieke partijen een belangrijke functie vervullen in democratische processen, kent het EHRM hen een ruimere bescherming toe dan niet-politieke partijen. Verenigingen met een politiek doel en politieke invloeden (maar die niet als politieke partijen zijn te bestempelen) genieten meer bescherming dan reguliere verenigingen.

344 De verenigingsvrijheid van art. 11 lid 1 EVRM valt uiteen in een positieve en negatieve variant. De positieve variant is op zijn beurt in vier deelaspecten te onderscheiden, die elk een afzonderlijk deel van de verenigingsvrijheid beschermen. Het eerste deelaspect is de vrijheid om een vereniging op te richten. Dit deelaspect beschermt niet alleen het moment van oprichting, maar ook het bestaan van de vereniging na de oprichting. Het tweede aspect is de vrijheid om deel uit te maken van de vereniging als lid of bestuurslid. Hieronder valt ook de vrijheid om een eigen ledenbeleid te voeren. Het derde deelaspect ziet op het recht om naar eigen inzicht vorm te geven aan de organisatorische structuur van de vereniging, waaronder de naamgeving en het verkrijgen van rechts-

persoonlijkheid een belangrijk onderdeel vormt. Het vierde en laatste deelaspect ziet op de instrumentele werking van de verenigingsvrijheid, waarmee deze vrijheid ook andere fundamentele vrijheden van het EVRM beschermt.

- 345 De negatieve variant van de verenigingsvrijheid van art. 11 EVRM beschermt het recht om niet gedwongen te worden tot lidmaatschap van een vereniging of het lidmaatschap te blijven handhaven. Deze variant beschermt echter niet tegen ‘verenigingsdwang’ met betrekking tot publiekrechtelijke organisaties, voor zover die dwang er niet aan in de weg staat om lid te worden bij andere, privaatrechtelijke organisaties waaraan de deelname vrijwillig is.
- 346 Volgens het EHRM rusten op de verdragsstaten positieve en negatieve verplichtingen om de bescherming van de verenigingsvrijheid te verzekeren. De positieve verplichtingen dwingen verdragsstaten erop toe te zien dat organisaties het EVRM respecteren en naleven. De negatieve verplichtingen gebieden de verdragsstaten geen onnodige drempels voor de uitoefening van de verenigingsvrijheid op te werpen, zoals een ingewikkeld en langdurig proces tot het verkrijgen van rechtspersoonlijkheid zonder dat daaraan dwingende redenen ten grondslag liggen.
- 347 Beperkingen van de verenigingsvrijheid zijn volgens art. 11 lid 2 EVRM slechts toegestaan voor zover zij zijn voorzien bij wet, in het belang van een in deze bepaling genoemd legitiem doel en noodzakelijk in een democratische samenleving. De eis dat de beperking moet zijn voorzien bij wet, is in beginsel geen strenge voorwaarde. Het moet gaan om een basis in het recht, waartoe zelfs ongeschreven rechtsregels en jurisprudentie kunnen worden gerekend. De regel dient evenwel voldoende toegankelijk te zijn en de effecten ervan voorzienbaar, zodat burgers kennis kunnen nemen van de regel en in redelijkheid een inschatting kunnen maken welke rechtsgevolgen aan de regel zijn verbonden.
- 348 De eis van een legitiem doel vormt zo mogelijk een nog minder strenge voorwaarde. Het EHRM legt de doelen door de bank genomen ruim uit en aanvaardt al snel dat een beperking een legitiem doel dient. De derde en laatste eis – dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving – is de strengste. Niet alleen beoordeelt het EHRM of de beperking passend is, in die zin dat er een dringende maatschappelijke behoefte bestaat voor de beperking, maar ook of de beperking evenredig is met het nagestreefde doel (proportionaliteitsvereiste) en of er niet een ander middel is om dit doel te bereiken (subsidiariteitsvereiste). In zijn algemeenheid geldt dat slechts overtuigende en zwaarwegende redenen voldoen aan de noodzakelijkheidstoets. Het EHRM laat bij het controleren hiervan een beperkte margin of appreciation voor de verdragsstaten, in het bijzonder wanneer het gaat om politieke partijen. Een partijverbod is uitsluitend gerechtvaardigd indien er een reëel en ernstig risico bestaat op gevaar voor de aantasting van de waarden die ten grondslag liggen aan het EVRM. Tegelijkertijd hoeft het niet zo te zijn dat dit gevaar zich met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal voordoen. Verdragsstaten mogen eerder ingrijpen en hoeven niet af te wachten totdat het gevaar zich heeft verwezenlijkt. Bij niet-politieke partijen is het ingrijpen zelfs nog

eerder gerechtvaardigd, maar ook hier moet het steeds gaan om dringende redenen. De dringendheid van redenen wordt bepaald door de omstandigheden van het geval. De sociale, culturele en historische achtergrond van een verdragsstaat kan een rol spelen bij de vraag of een beperking noodzakelijk is.

349 Indien het EHRM aanneemt dat sprake is van misbruik van recht als bedoeld in art. 17 EVRM, dan kan de rechtzoekende geen bescherming inroepen van de verenigingsvrijheid van art. 11 EVRM. Een klacht wordt in dit geval niet-ontvankelijk verklaard. Van misbruik van recht kan sprake zijn bij het oproepen van (religieus) geweld of (rassen)haat, anti-semitisme, de ontkenning van de Holocaust alsook een doelstelling hanteren gericht op het vestigen van een dictatuur.

350 Art. 22 IVBPR beschermt de verenigingsvrijheid evenzeer. De inhoud en reikwijdte van deze bepaling stemt in belangrijke mate overeen met de inhoud en reikwijdte van art. 11 EVRM. Dit geldt ook voor de beperkingsmogelijkheden en de misbruik van recht-bepaling van art. 5 IVBPR. Uitspraken van het Mensenrechtencomité zijn weliswaar gezaghebbend, maar niet bindend. Daarmee komt aan het IVBPR minder belang toe voor de rechtsbescherming, in elk geval in Nederland gelet op de bindende uitspraken van het EHRM.

351 Anders dan bij art. 11 EVRM, kan de verenigingsvrijheid van het IVBPR niet worden ingeroepen door andere dan natuurlijke personen op straffe van niet-ontvankelijkheid van de klacht. Ook op dit punt komt aan het IVBPR minder belang toe, aangezien de verenigingsvrijheid in vele andere nationale en internationale rechtsbronnen niet alleen bedoeld is om natuurlijke personen, maar ook organisaties te beschermen.

352 De inhoud van art. 12 Handvest EU is net als art. 22 IVBPR materieel vrijwel identiek aan art. 11 EVRM. De meerwaarde van art. 12 Handvest EU is gelegen in de omstandigheid dat natuurlijke personen en rechtspersonen rechtstreeks een procedure kunnen starten bij het Hof van Justitie tot nietigverklaring van een handeling van een van de instellingen van de Europese Unie die hun recht op vrijheid van vereniging beperkt. Tevens kunnen de lidstaten en de Europese Commissie een inbreukprocedure starten tegen een andere lidstaat wegens schending van EU-recht, waar art. 12 Handvest EU onder valt. Publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen in het algemeen een beroep doen op Handvestbepalingen, maar hoogstwaarschijnlijk niet op art. 12 Handvest EU. Deze bepaling dient immers conform art. 11 EVRM te worden uitgelegd. Van de bescherming van die verdragsbepaling zijn publiekrechtelijke rechtspersonen uitgesloten, aldus het EHRM.

353 De waarde van het recht op vrijheid van vereniging wordt erkend in internationaalrechtelijke aanbevelingen. Zo is het recht op vrijheid van vereniging volgens de OSCE/ODIHR en de Venice Commission cruciaal voor een goed functionerende democratie en een essentiële voorwaarde voor de uitoefening van andere mensenrechten.

- 354 De wijze waarop de verenigingsvrijheid volgens de ‘Guidelines on Freedom of Association’ van de OSCE/ODIHR en de Venice Commission zou moeten worden vormgegeven, is voor het overgrote deel in lijn met art. 11 EVRM en de rechtspraak van het EHRM. In deze conclusie worden enkel de aanbevelingen die een aanvullende werking hebben op art. 11 EVRM besproken.
- 355 Volgens de OSCE/ODIHR en de Venice Commission kunnen individuele overtredingen van bestuursleden of leden van een vereniging niet leiden tot een verbod of ontbinding van de gehele vereniging, indien die gedragingen niet zijn begaan namens de vereniging. De gedwongen beëindiging van een vereniging is volgens de ‘Guidelines’ alleen toegestaan op grond van een uitspraak van een onafhankelijke en onpartijdige rechter.
- 356 Bovendien moet iedere beslissing om een vereniging gedwongen op te schorten, te verbieden of gedwongen te beëindigen kunnen worden onderworpen aan een toets door een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Een gedwongen opschorting van een vereniging is net als een gedwongen beëindiging uitsluitend toegestaan als de vereniging een bedreiging vormt voor de democratie. Een gedwongen beëindiging van een politieke partij is volgens de OSCE/ODIHR en de Venice Commission uitsluitend mogelijk in extreme gevallen. Hiervan is sprake, indien de politieke partij in kwestie een bedreiging vormt voor het bestaan en/of de soevereiniteit van de staat of voor de democratische grondorde, indien zij aanzet tot etnische, sociale of religieuze haat of indien zij geweld gebruikt of daarmee dreigt.
- 357 De Speciale VN-rapporteur inzake het recht op vrijheid van vereniging noemt de verenigingsvrijheid een hoeksteen van iedere democratie. De verenigingsvrijheid vormt volgens hem een middel dat dialoog, pluralisme, verdraagzaamheid en ruimdenkendheid mogelijk maakt, waarbij minderheidsopvattingen of afwijkende overtuigingen worden gerespecteerd. De aanbevelingen van de Rapporteur komen grotendeels overeen met die van de OSCE/ODIHR en de Venice Commission. Anders dan de OSCE/ODIHR en de Venice Commission, neemt de Rapporteur expliciet het standpunt in dat niet alleen de bevoegdheid tot gedwongen beëindiging van een vereniging, maar ook de bevoegdheid tot schorsing van een vereniging zou moeten toekomen aan een onpartijdige en onafhankelijke rechter.
- 358 Vermeldenswaard zijn de zorgen die de Rapporteur uitspreekt over het gegeven dat meerdere landen de oprichting van verenigingen die rassendiscriminatie en rassenhaat bevorderen niet verbieden of strafbaar stellen. Dit is volgens hem in strijd met art. 4 van het Antirassendiscriminatieverdrag. Hij spreekt in dit verband van een ernstige ommissie in de bescherming van de verenigingsvrijheid, aangezien dergelijke verenigingen een gevaar vormen voor groepen die het grootste risico lopen om te worden gediscrimineerd.

## HOOFDSTUK 2

# VERENIGINGSVRIJHEID VOLGENS ONZE GRONDWET

### 1. INLEIDING

359 Dit hoofdstuk vormt het sluitstuk van Deel 1. In het vorige hoofdstuk is de wijze aan bod gekomen waarop de voor Nederland belangrijkste internationale (rechts)bronnen de verenigingsvrijheid beschermt en onder welke voorwaarden die vrijheid kan worden beperkt. De bescherming van de verenigingsvrijheid is echter niet louter op volkenrechtelijk niveau gereguleerd. Nederland heeft het recht van vereniging constitutionele verankering gegeven in art. 8 Gw. In dit hoofdstuk volgt een uiteenzetting van de wijze waarop Nederland de bescherming van de verenigingsvrijheid grondwettelijk heeft vormgegeven. De beperking van de verenigingsvrijheid dient immers niet alleen te voldoen aan de eisen die uit het internationale recht voortvloeien, maar ook aan de grondwettelijke eisen. Concreet staat in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvraag centraal: op welke wijze is de bescherming van de verenigingsvrijheid naar het nationale recht van Nederland vormgegeven en op welke wijze kan deze vrijheid op een legitieme wijze worden beperkt?

360 Allereerst komt de totstandkoming van art. 8 Gw en de tekst van de grondwetsbepaling aan bod (§2). De totstandkomingsgeschiedenis verschaft veel inzicht in de achterliggende redenen voor de wijze waarop het al sinds 1848 in de Grondwet opgenomen verenigingsrecht door de Nederlandse (grond)wetgever vandaag de dag is vormgegeven. De analyse wordt verricht met name aan de hand van de parlementaire geschiedenis van art. 8 Gw alsmede aan de hand van literatuur, waarvan in het bijzonder het proefschrift van Eskes – een juridisch-historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798-1988 – een belangrijke bron van informatie is.<sup>382</sup> De historische bespreking hier beperkt zich niet tot onze eigen landsgrenzen, omdat de ontwikkeling van het verenigingsrecht nauw verband houdt met ontwikkelingen met name in Frankrijk. Vervolgens komen de inhoud en reikwijdte aan bod (§3) en daarna de beperkingensystematiek van onze Grondwet in het algemeen en die van art. 8 Gw in het bijzonder (§4). Nadien vindt een bespreking plaats van de ver-

---

382 Eskes 1988.

houding van art. 8 Gw met artt. 11 EVRM, 12 Handvest EU en 22 IVBPR (§5). Het geheel wordt afgesloten met een conclusie (§6).

## 2. TOTSTANDKOMINGSGESCHIEDENIS EN TEKST VAN ART. 8 GW

- 361 De bescherming van het recht tot vereniging naar nationaal recht is bij ons in art. 8 Gw neergelegd. Uitdrukkelijk in rechtsregels neergelegde constitutionele bescherming van de verenigingsvrijheid is zowel binnen als buiten de landsgrenzen lang niet altijd een vanzelfsprekendheid geweest. Rietberg schrijft in zijn proefschrift van 1893 over het verenigings- en vergaderingsrecht dat vóór de Amerikaanse Bill of Rights van 1789 – de verenigingsvrijheid wordt geacht in het Eerste Amendement besloten te liggen – men de verenigingsvrijheid door de bank genomen beschouwde als een natuurlijk iets ‘dat vanzelf sprak’; niet als een van de mens onvervreemdbaar recht dat met behulp van de wet bescherming behoefde tegen de overheid.<sup>383</sup>
- 362 Dat de vrijheid van vereniging als iets natuurlijks werd gezien, wil overigens niet zeggen dat die vrijheid onbegrensd was, integendeel. Tijdens de middeleeuwen waren er verschillende vorsten die integrale verenigingsverboden instelden. Dáárvoor al verdedigt men in de literatuur dat in het Romeinse recht iedere vereniging verboden werd geacht, tenzij bij de wet of door de regering toegelaten (althans voor een periode). Deze in het Rooms-Hollandse recht gerecipieerde hoofdregel gold ook hier te lande tegen het einde van de Republiek der Verenigde Zeven Nederlanden (hierover meer in §2 en 3 van hoofdstuk 3). Het bruisende verenigings- en gildewezen dat hier een stevige positie in het maatschappelijk leven innam, is echter een sterke aanwijzing dat de uitzondering vaak werd toegepast dan wel dat de hoofdregel niet zo strikt werd toegepast.<sup>384</sup>
- 363 Met de Franse revolutie in 1789 verandert het beeld in Europa. Een van de idealen die ten grondslag liggen aan de Franse revolutie, is dat ieder mens van nature vrij is. Gilden – verenigingen van koop- en ambachtslui waarvan het lidmaatschap verplicht was en die een monopolie in stand hielden met prijsopdrijvende gevolgen – werden geacht haaks te staan op dit ideaal. Frankrijk schafte om die reden het gildesysteem af en nam in de constitutie van 1791 de ‘titre premier’ op, waarin was bepaald dat eenieder vrij is te vergaderen met wie dan ook. Men neemt aan dat hierin het recht tot vereniging

---

383 Het Eerste Amendement van de Amerikaanse constitutie beschermt de godsdienstvrijheid, vrijheid van meningsuiting, de persvrijheid en de vrijheid tot vreedzame vergadering alsmede het petitierecht uitdrukkelijk. De Supreme Court van de Verenigde Staten van Noord-Amerika heeft in verschillende uitspraken geoordeeld dat het recht tot vereniging voortvloeit uit de in het Eerste Amendement uitdrukkelijk verwoorde rechten en aldus moet worden geacht besloten te liggen in het Eerste Amendement. Rietberg 1893, p. 3 en p. 18-19; zie ook Gratama 1890, p. 32.

384 Van Aken 1895, p. 10. Zie ook hoofdstuk 3 over de rechtshistorische ontwikkeling van het verenigingsverbod en het daarmee samenhangende recht van vereniging.



besloten lag, vergelijkbaar met het Eerste Amendement van de Amerikaanse Bill of Rights van twee jaren eerder.<sup>385</sup>

364 Deze vrijheidsidealen winnen ook aan invloed in de Republiek der Verenigde Zeven Nederlanden in met name patriottistische kringen, versterkt na de invasie van de Franse revolutionaire legers en de patriotten, alsmede na de vlucht van erfstadhouder Willem V naar Engeland in 1795. Deze gebeurtenissen luiden feitelijk het einde in van de provinciale soevereiniteit van de Republiek. De Franse verlichtingsideeën krijgen vrij spel om tot de bestuurslagen van de ‘Nederlandse’ gewesten door te dringen. Dat geldt ook voor de Provisionele Representanten van het Volk van Holland, het hoogste ‘bestuursorgaan’ dat de macht overneemt van de Staten van Holland en West-Friesland. Deze Representanten kondigen op 31 januari 1795 een verklaring van de rechten van de mens en burger naar Frans voorbeeld af. Fundamentele rechten krijgen in deze grondrechtencatalogus een prominente plaats, maar de ‘Hollandse’ verklaring maakt opmerkelijk genoeg nog geen gewag van de verenigingsvrijheid, ook niet impliciet via het vergaderingsrecht, zoals in de Amerikaanse en Franse constituties. In de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798 komt hierin verandering. Art. 18 van deze Staatsregeling kende eenieder het vergaderingsrecht toe ‘ter onderlinge voorlichting, ter opwekking van vaderlandsliefde en ter nauwer verbintenis aan de staatsregeling’. Het recht tot vereniging werd geacht hierin besloten te liggen.<sup>386</sup>

365 Aan de ‘constitutioneele gezelschappen’ – politieke verenigingen – werden in deze bepaling nog wel strenge beperkingen opgelegd, zodat zij niet ‘als zoodanigen, met elkanderen over staatszaken briefwisseling houden, geschreven aanklagten ontvangen, by stemming besluiten of by wyze van corporatie eenige openbaare daad zullen verrigten.’ In feite berooft deze bepaling men van alle redelijke mogelijkheden om politiek te bedrijven. Van politieke verenigingsvrijheid valt in die tijd derhalve moeilijk te spreken. Rietberg is hierover kritisch en noemt het slaafse navolging van de in Frankrijk ingevoerde constitutie van 1791; een echt gevoelde behoefte om deze bepaling op te nemen bleek volgens hem in ons land niet te bestaan. De toon van Van Aken is hiermee vergelijkbaar. Hij schrijft dat na-apen van Frankrijk het beginsel was waarvan de wetgever uitging.<sup>387</sup>

366 In de opeenvolgende staatsregelingen voor het Bataafse volk van 1801 en 1805 krijgt het vergaderings- en daarmee ook het geïmpliceerde verenigingsrecht – geen plaats.<sup>388</sup> In 1806 hief Napoleon, die twee jaren eerder keizer der Fransen was geworden, de Bataafse Gemenebest (daarvoor Bataafse Republiek) op, richtte daarvoor in de plaats het Koninkrijk Holland op en stelde zijn broer – Lodewijk Napoleon – aan als koning van deze

385 Rietberg 1893, 3-4.

386 Gratama 1890, p. 2; Van Aken 1895, p. 12; Eskes 1988, p. 9-10.

387 Rietberg 1893, p. 19; Van Aken 1895, p. 11.

388 Gratama 1890, p. 2-3; Van Raalte 1939, p. 2; Eskes 1988, p. 11.



vazalstaat. In het Crimineel Wetboek voor het Koninkrijk Holland van 1809 komt men het verenigingsrecht echter ook niet tegen.

367 In 1810 lijft keizer Napoleon het Hollandse koninkrijk in in het Eerste Franse Keizerrijk. Vanaf 1811 geldt de Code pénal ter vervanging van het Crimineel Wetboek voor het Koninkrijk Holland tevens op ons grondgebied, met daarin strenge regels ten aanzien van het verenigingsrecht. Napoleon voerde deze regels in, nadat in de Franse constitutie van 1791 het recht van vereniging aan iedere burger werd toegekend en Frankrijk in de jaren hierna ‘geheel [werd] overgeleverd aan de tirannie der politieke clubs’ zoals de Jakobijnen, een club die onder leiding van Robespierre niet alleen verantwoordelijk was voor de executie van de Franse koning Lodewijk xvii in 1793, maar ook voor het daaropvolgende schrikbewind.<sup>389</sup> Na de val van Robespierre in 1794 werd de bescherming van de verenigingsvrijheid al gauw gedeconstitutionaliseerd en verder aan banden gelegd met min of meer algemene verenigingsverboden, zoals bijvoorbeeld die voor vrouwen, en concrete verenigingsverboden, zoals die voor de Jakobijnen.<sup>390</sup>

368 Onder de Code pénal was de oprichting van een genootschap van meer dan twintig personen met het oogmerk periodiek te discussiëren over godsdienst, letterkunde, staatkunde of ‘andere zaken’, voortaan dan ook onderworpen aan autorisatie van de ‘hooge regering’. De regering kon niet alleen goedkeuring vanwege het ‘algemeen belang’ weigeren, maar ook vergaande restricties en voorwaarden aan goedkeuring verbinden. Het overtreden van dit voorschrift of van de restricties en voorwaarden stond onder bedreiging van ontbinding van het genootschap en voor de ‘hoofden, bestuurders of bewindvoerders’ hing een straf van zestien tot tweehonderd franken boven het hoofd.<sup>391</sup>

369 In 1813, nadat Napoleon was verslagen, krijgt ‘Nederland’ als het Soeverein Vorstendom der Verenigde Nederlanden zijn onafhankelijkheid terug en vanaf 1815 met de troonbestijging van Willem i als het Koninkrijk der Nederlanden. In de Grondwet van 1814 en 1815 krijgt het vergaderings- en verenigingsrecht echter andermaal geen plaats. Voor deze rechten blijft men aangewezen op de Code pénal van 1811, die krachtens art. 1 van het Gesel- en worgbesluit van 1813 met enige modificaties van toepassing blijft. Eskes schrijft dat de verenigingsrechtelijke bepalingen van de Code pénal in Frankrijk met name toepassing vonden tegen politieke verenigingen. In ons land moesten met name godsdienstige verenigingen het ontgelden, in het bijzonder de Afscheidenen, een religieuze groepering die zich in 1834 had losgemaakt van de Nederlandse Hervormde Kerk.<sup>392</sup>

370 In het revolutiejaar 1848 stelt koning Willem ii – geschrokken door omwentelingen in landen als Duitsland en Frankrijk – een staatscommissie onder leiding van Thorbecke

389 Van Aken 1895, p. 13. Vgl. Rietberg 1893, p. 4-5; Van Raalte 1939, p. 2; Kesteloo 2011, p. 11.

390 Van Aken 1895, p. 13-16.

391 Zie art. 291-294 Code pénal (1811); hierover ook Eskes 1988, p. 23.

392 Eskes 1988, p. 12-17; Van Raalte 1939, p. 2-4.

in en draagt deze op om met een herziening van de Grondwet te komen. De staatscommissie-Thorbecke acht het noodzakelijk het recht tot vereniging expliciet in onze Grondwet op te nemen, onder meer om bescherming te bieden tegen een naar willekeur handelend bestuur.<sup>393</sup> De angst voor het gevaar dat bij georganiseerd collectief op de loer ligt, bleef echter in ons parlement bestaan. Men verwijst hierbij onder meer naar de Februarirevolutie van 1848 te Parijs, ontketend door een verbod van de Franse autoriteiten op een bijeenkomst ('banquet') van republikeinen. De Nederlandse regering inder tijd neemt het voorstel van de staatscommissie dan ook met enige wijzigingen, waaronder een dwingende beperkingsclausule, over in art. 10 van de Grondwet van 1848. Sedertdien beschermt de Grondwet voor het eerst in onze rechtsgeschiedenis het verenigingsrecht expliciet. De bepaling luidde als volgt:

ART. 10 GW (1848):

Het regt der ingezetenen tot vereeniging en vergadering wordt erkend. De wet regelt en beperkt de uitoefening van dat regt in het belang der openbare orde.

371 Volgens de regering destijds is 'zonder openbare zedelijkheid, zonder bestendige rust der maatschappij, zonder veiligheid van den Staat, (...) geen openbare orde denkbaar, en in het belang daarvan moet voorshands de uitoefening van het regt van vereeniging geregeld, aan voorwaarden verbonden en, voor zoover het belang der openbare orde zulks naar de omstandigheden eischt, beperkt worden.'<sup>394</sup>

372 Inhoudelijk gezien blijft de bepaling tot aan de grondwetsherziening van 1983 ongewijzigd.<sup>395</sup> Tot en met de Grondwet van 1972 noemt en erkent de grondwetgever het verenigings- en vergaderingsrecht steeds in een adem. Met de grondwetsherziening van 1983 komt hieraan een einde. Volgens de regering als medegrondwetgever moeten deze grondrechten worden gesplitst in afzonderlijke bepalingen. In de visie van de regering zijn het twee zeer verschillende rechten die om een eigensoortige beperkingensystematiek vragen. Het samengaan en samenwerken in een vereniging in zijn uiterlijke vormgeving is immers een geheel ander fenomeen dan het houden van een vergadering of betoging. De verenigingsvrijheid ziet – anders dan de vergaderings- en betogingsvrijheid – niet op het daadwerkelijk en fysiek optreden van mensen, aldus de regering.<sup>396</sup> Om die reden is het vergaderingsrecht opgenomen in art. 9 Gw (1983) en het verenigingsrecht in art. 8 Gw (1983). Die laatste bepaling luidt sindsdien als volgt:

393 Vgl. Gratama 1890, p. 8-9; Van Aken 1895, p. 28.

394 *Kamerstukken II* 1847/48, LXV, nr. 55, p. 875. Zie ook Van Nispen tot Pannerden 1853, p. 113; Van Raalte 1939, p. 8.

395 In de Grondwet van 1887 werd het verenigings- en vergaderingsrecht echter in art. 9 ondergebracht. Zie ook Gratama 1890, p. 2; Van Aken 1895, p. 12.

396 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3, p. 38; *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7, p. 32.

## ART. 8 GW (1983):

Het recht tot vereniging wordt erkend. Bij de wet kan dit recht worden beperkt in het belang van de openbare orde.

- 373 In het aanvankelijke ontwerp stelt de regering voor om aan de beperkingsgrond ‘in het belang van de openbare orde’ de woorden ‘en de goede zeden’ toe te voegen, om op die manier overeenstemming te bereiken met de verbodsgrond van art. 2:15 BW (1976). Hierin was bepaald dat een rechtspersoon met een doel of werkzaamheid in strijd met de openbare orde of de goede zeden, van rechtswege verboden was. Het voorstel van de regering is echter in het voorlopige verslag afgewezen; de Grondwet zou de staat niet als zedenmeester moeten opvoeren, zoals in het verleden vaak gebeurde, was de redenering.<sup>397</sup>
- 374 De regering achtte het noodzakelijk om de beperkingensystematiek van het verenigingsrecht in art. 8 Gw aan te scherpen, door de beperkingsbevoegdheid nu uitsluitend aan de formele wetgever toe te kennen. Hieraan werd vormgegeven met de woorden ‘bij de wet’.<sup>398</sup>
- 375 De Raad van State begroet het voorstel om het recht tot vereniging in een afzonderlijk artikel op te nemen instemmend.<sup>399</sup> De Bijzondere commissie voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet kan zich evenzeer vinden in de ontkoppeling van het vergaderings- en verenigingsrecht. Dat de beperkingsbevoegdheid uitsluitend is opgedragen aan de formele wetgever kan eveneens op instemming van deze commissie rekenen.<sup>400</sup>
- 376 Er luidt echter ook kritiek van deze commissie. Met name over de ‘allesverslindende’ beperkingsclausule ‘in het belang van de openbare orde’. Volgens de commissie omvat deze beperkingsgrond veel meer dan de criteria op basis waarvan de godsdienst-, vergaderings- en betogingsvrijheid in de zin van art. 6 respectievelijk 9 Gw mogen worden beperkt, te weten ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.<sup>401</sup> Nagenoeg alle beleidsdoeleinden laten zich onder het begrip ‘in het belang van de openbare orde’ brengen. Het argument dat met deze beperkingsclausule overeenstemming wordt bereikt met de nieuwe regeling van het Nieuw Burgerlijk Wetboek – te weten art. 2:15 BW (1976) – overtuigt de commissie niet. Zij vraagt of de regering bij benadering kan aangeven welke concrete ruimte er met deze clausule nog voor het grondrecht van vereniging overblijft.<sup>402</sup>

397 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 6, p. 37; zie hierover ook Löwenstein 1982, p. 198.

398 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 38; zie hierover ook Löwenstein 1982, p. 196.

399 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 4, p. 69.

400 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 6, p. 37.

401 Zie in dit verband ook Burkens 1976, p. 710; Löwenstein 1982, p. 197; Van der Meulen 2000, p. 139.

402 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 6, p. 37; zie hierover ook Eskes 1988, p. 461.

377 De regering deelt de kritiek van de commissie niet. Zij licht in de memorie van antwoord toe dat de verenigingsvrijheid niet het daadwerkelijk en fysiek optreden van mensen betreft, zoals dat bijvoorbeeld het geval is bij de betogingsvrijheid van art. 9 Gw. Om deze reden zijn de beperkingscriteria gebruikt voor de betogingsvrijheid minder adequaat om als grond te dienen voor het beperken van de verenigingsvrijheid. Volgens de regering is een korte opsomming van enkele toegespitste doelcriteria ontoereikend. Verenigingen die onder het grondwettelijke verenigingsbegrip vallen, kunnen immers op velerlei manieren vorm en uitwerking geven aan onoorbare doelen, waarbij het niet de bedoeling is dat zij met een beroep op de verenigingsvrijheid onaantastbaar zouden zijn. In de visie van de regering is het daarom beter om de beperkingsgrond ‘in het belang van de openbare orde’ te handhaven. Die grond is volgens de regering niet alomvattend en zal geen aanleiding geven tot een verbod van politieke of culturele activiteiten, mits deze niet strafbaar of anderszins ontoelaatbaar zijn. Bovendien moet men de betekenis van het delegatieverbod niet onderschatten, aldus de regering.<sup>403</sup> De Bijzondere commissie voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet lijkt met deze uitleg vrede te hebben. Ze gaat in het eindverslag er in elk geval niet meer op in.<sup>404</sup>

378 In het voorlopig verslag stellen leden van de PvdA-fractie nog voor om uitdrukkelijk in art. 8 Gw te bepalen dat het recht van vereniging niet mag worden onderworpen aan enig voorafgaand toezicht. De regering wenst evenwel de mogelijkheid van preventief toezicht niet in zijn geheel prijs te geven en wijst het voorstel om die reden van de hand.<sup>405</sup>

### 3. INHOUD EN REIKWIJDTE ART. 8 GW

379 In deze paragraaf volgt een analyse van de inhoud en reikwijdte van art. 8 Gw aan de hand van de wet en wetsgeschiedenis, rechtspraak en literatuur. Allereerst is er aandacht voor het begrip ‘vereniging’ (§3.1), nadien voor de positieve en negatieve verenigingsvrijheid (§3.2) en de horizontale en verticale werking van art. 8 Gw (§3.3).

#### 3.1 HET BEGRIP ‘VERENIGING’

380 Geheel in stijl met de sobere opzet van de Grondwet, is ook bij de totstandkoming van de grondwetswijziging van 1983 het begrip ‘vereniging’ van art. 8 Gw niet uitdrukkelijk gedefinieerd. De regering als medegrondwetgever neemt in de memorie van antwoord enkel het standpunt in dat het begrip ‘ook vennootschappen en dergelijke’ omvat. Orga-

403 *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7, p. 32.

404 *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 10, p. 1.

405 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 6, p. 37; *Handelingen II* 1976/77, p. 2198-2200; zie hierover uitgebreider Eskes 1988, p. 461-463.

nisaties met ongeoorloofde doelstellingen en organisaties die strafbare feiten bevorderen, vallen hier evenzeer onder, aldus de regering. Voorts zegt de regering dat het samengaan en samenwerken in een vereniging in zijn uiterlijke vormgeving een geheel ander fenomeen is dan het houden van een vergadering of betoging. Bij dat laatste gaat het – anders dan bij de uitoefening van de verenigingsvrijheid – immers om het daadwerkelijk en fysiek optreden van mensen.<sup>406</sup> Hieruit valt af te leiden dat in de visie van de regering de verenigingsvrijheid in elk geval het samengaan en samenwerken binnen verenigingsverband beslaat.

381 Er bestaat weinig rechtspraak over art. 8 Gw waarin het verenigingsbegrip wordt geïnterpreteerd. In de uitzonderlijke uitspraken die zijn gedaan en waarin het begrip (al dan niet zijdelings) aan bod komt, lijken rechters zich er niet aan te wagen een positieve definitie te geven. Een bekend voorbeeld is de uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 8 januari 1988. Hierin overweegt de Afdeling rechtspraak dat het vestigen van een inrichting – het ging *in casu* om een bordeel – niet onder de reikwijdte van art. 8 (en 9) Gw valt. Waarom dat het geval zou zijn, laat de Afdeling Rechtspraak hier in het midden.<sup>407</sup>

382 In de literatuur is men concreter. Van der Meulen schrijft dat het recht van vereniging van art. 8 Gw de volgende vijf punten omvat: (1) het bestaan van een rechtspersoon – dit kan een vereniging in de zin van het Burgerlijk Wetboek zijn, maar ook stichtingen, naamloze alsmede besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid kunnen daarvoor in aanmerking komen – of een ander ‘samengaan van mensen ongeacht de juridische vorm die zij daarvoor kiezen’,<sup>408</sup> (2) het oprichten en (3) het beëindigen ervan, (4) het toetreden ertoe en (5) het handelen in verband ervan.<sup>409</sup>

383 Löwenstein hanteert een vergelijkbare definitie, die spreekt over ‘een organisatie gericht op het duurzaam samengaan van personen’.<sup>410</sup> Akkermans, Bax en Verhey schrijven dat het primair gaat om een enigszins duurzaam samenwerkingsverband gericht op een bepaald doel. Bovendien ziet dit grondrecht op de bescherming van de vereniging als organisatievorm en niet op de bescherming van het daadwerkelijk en fysiek optreden van personen.<sup>411</sup>

384 In gelijke zin schrijft Kortmann dat het begrip vereniging van art. 8 Gw zich onderscheidt van het begrip vergadering van art. 9 Gw door een meer statisch karakter.<sup>412</sup> Van

406 *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7, p. 32 en 38.

407 ARRVS 8 januari 1988, ECLI:NL:RVS:1988:ANO017, AB 1988/417, m.nt. J.H. van der Veen.

408 Van der Meulen wijst in dit verband ook op de ondubbelzinnige definitie die in verdragsartikelen (art. 20 IVBPR en art. 11 lid 1 EVRM) wordt gehanteerd: ‘freedom of association with others.’ Zie Van der Meulen 2000, p. 138.

409 Van der Meulen 2000, p. 138.

410 Löwenstein 1982, p. 196.

411 Akkermans, Bax & Verhey 2005, p. 76-77.

412 Kortmann 1987, p. 89.

Wissen is deze mening evenzeer toegedaan en noemt dit de reden waarom bij de grondwetsherziening van 1983 het verenigings- van het vergaderingsrecht is losgekoppeld.<sup>413</sup>

385 Nieuwenhuis omschrijft het grondwettelijke begrip ‘vereniging’ als een organisatie waarin personen met enige duurzaamheid samengaan, waarbij de bescherming van art. 8 Gw vooral ziet op het stichten en doen voortbestaan van die organisatie; het feitelijk samenkomen valt volgens hem onder de vergaderingsvrijheid van art. 9 Gw. De organisatie hoeft niet een vereniging te zijn in de zin van het Burgerlijk Wetboek. Nieuwenhuis laat in het midden of besloten en naamloze vennootschappen onder het verenigingsbegrip vallen, maar schrijft dat bedrijfsmatige activiteiten ‘zeker niet per definitie’ binnen de reikwijdte van het grondrecht vallen.<sup>414</sup>

386 Van der Meulen en ook Akkermans, Bax en Verhey schrijven dat de doelen van een vereniging zeer divers kunnen zijn: politieke, maar ook economische en andersoortige.<sup>415</sup> Volgens Van Wissen is het doel irrelevant voor de vraag of er sprake is van een vereniging in de zin van art. 8 Gw.<sup>416</sup> In de visie van Van der Meulen gaat het om de vraag of en in hoeverre organisaties zelfstandig en onder eigen naam aan het rechtsverkeer kunnen deelnemen.<sup>417</sup> Net als Van Wissen, menen Akkermans, Bax en Verhey dat rechtspersoonlijkheid geen vereiste is.<sup>418</sup>

387 Roorda en ik merken in een annotatie op dat – anders dan bij het verenigingsbegrip van art. 11 lid 1 EVRM – nauwelijks duidelijke richtsnoeren in de rechtspraak bestaan aan de hand waarvan is te beoordelen of zich een vereniging voordoet in de zin van art. 8 Gw. We beargumenteren dat er wat valt te zeggen om in ieder geval de grens te trekken bij publiekrechtelijke instellingen. Het zou in onze visie wat vreemd aanvoelen als publiekrechtelijke instellingen – overheidsinstellingen – onder het verenigingsbegrip zouden vallen en via die weg een beroep zouden kunnen doen op art. 8 Gw. Grondrechten zijn immers oorspronkelijk bedoeld om de burger tegen de overheid te beschermen, en niet de overheid tegen de overheid.<sup>419</sup>

388 Consensus bestaat over het antwoord op de vraag of politieke partijen onder het verenigingsbegrip van art. 8 Gw vallen; dat is het geval.<sup>420</sup>

413 Van Wissen 1992, p. 91-92.

414 Nieuwenhuis 2013, p. 117-118.

415 Van der Meulen 2000, p. 138; Akkermans, Bax & Verhey 2005, p. 76.

416 Van Wissen 1992, p. 92.

417 Van der Meulen 2000, p. 138.

418 Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 76-77.

419 Zie punt 18 van de annotatie onder Cbb 3 december 2019, ECLI:NL:CBB:2019:649, JB 2020/76, m.nt. B. Roorda & J. Koornstra. Vgl. Akkermans, Bax & Verhey 1993, p. 30-32; Nieuwenhuis, Den Heijer & Wins 2021, p. 40-41; vgl. punt 1 van de annotatie van Jak onder HR 6 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:1908, AB 2020/50, m.nt. Jak; Julicher 2020, p. 150.

420 Zie bijv. Elzinga 1982a, p. 120; Van der Meulen 2000, p. 142-143; Akkermans, Bax & Verhey 2005, p. 76.

## 3.2 POSITIEVE EN NEGATIEVE VERENIGINGSVRIJHEID

- 389 In de literatuur over art. 8 Gw wordt onderscheid gemaakt in een positieve en negatieve variant van de verenigingsvrijheid.<sup>421</sup> De vraag wat onder het verenigingsrecht van art. 8 Gw valt, beantwoorden de meeste auteurs met handelingen die zijn te kwalificeren als ‘zijn’ en vormen van ‘doen’, zoals lid zijn, het verrichten van oprichtingshandelingen en bestuurstaken, het bedrijven van werkzaamheden binnen verenigingsverband, enzovoort. Dit zijn typisch handelingen die onder de positieve variant vallen en de wetgever dient zich op dit terrein van inmenging te houden, voor zover niet in het belang van de openbare orde.
- 390 De negatieve variant houdt in om geen lid te zijn of worden of niet langer lid te zijn. De vraag of art. 8 Gw ook beschermt tegen verenigingsdwang waarin de negatieve variant van de verenigingsvrijheid in het gedrang komt – in verticale dan wel in horizontale verhoudingen – wordt door sommige auteurs bevestigd. Leenknecht, bijvoorbeeld, schrijft dat art. 8 Gw beschermt tegen verenigingsdwang in privaatrechtelijke verhoudingen, dus in horizontale werking.<sup>422</sup>
- 391 Van der Meulen is hierover minder expliciet. Hij schrijft dat er bij de grondwetsherziening van 1983 niet gesproken is over horizontale werking van de verenigingsvrijheid, evenmin over inbreuken op de negatieve variant daarvan. Hij schrijft dat verenigingsdwang evenwel meestal in wettelijke vorm plaatsvindt (verticale werking), bijvoorbeeld in het geval tot verplicht lidmaatschap van een pensioenfonds of een beroepsorganisatie. Hij besluit dat dit in Nederland kennelijk niet als problematisch wordt ervaren.<sup>423</sup>
- 392 Bunschoten schrijft in zijn commentaar op art. 8 Gw dat horizontale werking speelt bij ontzetting van of niet-toelating tot het lidmaatschap van de vereniging, maar dat dit in de praktijk geen rol speelt.<sup>424</sup>
- 393 In een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) van 3 december 2019 kwam de vraag naar de negatieve verenigingsvrijheid aan de orde. De feiten die aanleiding gaven tot die uitspraak zijn als volgt. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam trekt de taxivergunning van appellant in, omdat hij niet langer was aangesloten bij een Toegelaten Taxiorganisatie in de zin van art. 82b Wet personenvervoer 2000 jo. art. 2.12 lid 1 aanhef en onder e van de Taxiverordening Amsterdam 2012. De appellant beargumenteert dat het college op deze wijze in strijd handelt met de negatieve verenigingsvrijheid. De appellant wijst in dit kader niet alleen op art. 11 EVRM, maar ook op art. 8 Gw. Het Cbb verklaart het beroep onge-

421 Zij het in mindere mate en minder expliciet dan in de literatuur en rechtspraak over de verenigingsvrijheid ex art. 11 EVRM.

422 Leenknecht 2021.

423 Van der Meulen 2000, p. 145.

424 Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut 2023*, art. 8 Gw, aant. 3.



grond. De Toegelaten Taxiorganisatie in kwestie is een publiekrechtelijke instelling en valt om die reden niet onder het verenigingsbegrip van art. 11 EVRM. Een beroep op de verenigingsvrijheid in relatie tot deze organisatie heeft om die reden geen kans van slagen. Roorda en ik merken op dat het enigszins valt te betreuren dat het CBB in het geheel niet ingaat op het beroep dat appelland doet op art. 8 Gw. Wellicht had de appelland zijn beroep op dit punt onvoldoende gemotiveerd. Hoe dat ook zij, het CBB had als hoogste bestuursrechter een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de rechtsontwikkeling van deze bepaling, in het bijzonder over de negatieve verenigingsvrijheid in het kader van deze bepaling.<sup>425</sup>

### 3.3 VERTICALE EN HORIZONTALE WERKING

394 Grondrechten zijn van oudsher bedoeld om de handelingsvrijheid van de staat in te perken. De overheid is vanuit dit perspectief verplicht om zich zo veel mogelijk van inmenging te onthouden en de burgers in een zo groot mogelijke mate van vrijheid te laten leven.<sup>426</sup> Deze ‘verticale werking’ van grondrechten geldt ook voor het recht tot vereniging, een recht dat behoort tot de klassieke grondrechten. Het recht kan jegens de overheid (en ten overstaan van de rechter) worden ingeroepen om de bescherming van dit recht af te dwingen.

395 Over de vraag of een burger ook tegenover een andere burger het recht tot vereniging van art. 8 Gw kan invoeren, zwijgt de grondwetsgeschiedenis. Uit rechtspraak is evenwel af te leiden dat dit recht een zekere horizontale werking kan hebben. Een voorbeeld hiervan is een uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 14 juni 2019. Hierin aanvaardt de rechtbank dat een studentenvakbond met een beroep op art. 8 Gw leden van een activistische studentenbeweging terecht mag weigeren, uit angst voor een ‘coup’.<sup>427</sup>

## 4. BEPERKINGENSYSTEMATIEK GRONDWET EN ART. 8 GW

396 Bij de grondwetsherziening van 1983 besteedt de regering expliciet aandacht aan het beperken van grondrechten. Allereerst geeft zij in de memorie van toelichting aan dat grondrechten een bijzonder breed toepassingsgebied hebben en dat het om die reden niet zo kan zijn dat grondrechten absoluut zijn, in die zin, dat ze altijd zouden moeten prevaleren boven andere waarden en rechtsregels. Volgens de regering moeten grond-

425 CBB 3 december 2019, ECLI:NL:CBB:2019:649, JB 2020/76 en JIN 2020/109, beide m.nt. B. Roorda & J. Koornstra.

426 Zie bijv. Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 1.

427 Rb. Noord-Nederland 14 juni 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2577, r.o. 4.4-4.7.



rechten ‘in ons maatschappelijk bestel functioneren in een onderling samenhangende en evenwichtige afweging met andere waarden en belangen.’<sup>428</sup>

397 Vervolgens gaat de regering in op de vraag welke grondwettelijke beperkingsmethoden de voorkeur verdienen en welk orgaan bevoegd zou moeten zijn tot het beperken van grondrechten. Om die vraag te beantwoorden, geeft zij een samenvatting van de in haar ogen belangrijkste grondrechtbeperkingsmethoden en geeft zij aan welke van deze methoden haar voorkeur verdienen.<sup>429</sup> De voorgeschreven beperkingsmethoden vormen samen de leer van de bijzondere beperkingen. Kort gezegd houdt dit in dat de beperking van een grondrecht herleidbaar dient te zijn naar de beperkingsclausule van de grondwetsbepaling waarin het grondrecht in kwestie is neergelegd.<sup>430</sup>

398 Wat betreft art. 8, tweede zin Gw heeft de grondwetgever gekozen om de beperking van het recht tot vereniging te verbinden aan twee voorwaarden. In de eerste plaats moet een beperking plaatsvinden in een wet in formele zin, blijkens de formulering ‘bij wet’. In de tweede plaats is een beperking alleen geoorloofd ‘in het belang van de openbare orde’.

399 Omdat de keuze voor deze beperkingsmethode en de daaraan ten grondslag liggende discussie relevant is, niet alleen voor de vraag hoe de regeling ter zake van het verbieden van organisaties vandaag de dag is vormgegeven, maar ook voor de vraag hoe het zou moeten zijn, worden de verschillende beperkingsmethoden behandeld die de regering bij de grondwetswijziging van 1983 noemt, alsmede de methoden die in de rechtspraak en literatuur worden onderscheiden.<sup>431</sup>

400 Het gaat in totaal om negen beperkingsmethoden. Allereerst zijn de drie beperkingsmethoden die de regering als medegrondwetgever daadwerkelijk in de Grondwet gebruikt en voorschrijft, voorwerp van de analyse (§4.1). Vervolgens komen drie andere beperkingsmethoden aan bod, waaraan de regering zoals blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de grondwetswijziging enige ruimte heeft willen geven in uitzonderingsgevallen (§4.2). Als laatste komen de drie beperkingsmethoden aan bod die destijds door de regering – in meer of mindere mate – zijn afgewezen (§4.3). Steeds zal hierbij worden nagaan of en in hoeverre op grond van de besproken methoden het recht tot vereniging ex art. 8 Gw valt te beperken.

#### 4.1 VOORGESCHREVEN GRONDWETTELIJKE BEPERKINGSMETHODEN

401 In deze paragraaf komen de drie voorgeschreven grondwettelijke beperkingsmethoden aan bod. Dat zijn achtereenvolgend de beperkingsmethode van de doelcriteria (§4.1.1),

428 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 16.

429 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 16-21.

430 Vgl. Burkens 1971.

431 Zie hierover uitgebreid Burkens 1971; Burkens 1989.

die van de competentievoorschriften (§4.1.2) en die van de procedurevoorschriften (§4.1.3).

#### 4.1.1 Doelcriteria

- 402 De beperkingsmethode van doelcriteria houdt in dat in een grondrechtartikel de doelen zijn opgesomd ten behoeve waarvan een inbreuk mag worden gemaakt op het grondrecht. Deze methode is bijvoorbeeld terug te vinden in het tweede lid van de artt. 8 tot en met 11 van EVRM, maar ook in onze Grondwet. Zo kent art. 9 lid 2 Gw de drie doelcriteria ‘ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’.
- 403 Een voordeel van deze beperkingsmethode is dat in het betreffende grondwetsartikel zelf te lezen is welke belangen een inbreuk kunnen rechtvaardigen. De regering merkt daarbij op: ‘Weliswaar hebben sommige beperkingsgronden, zoals ‘in het belang van de openbare orde’, een zekere vaagheid, dat neemt niet weg dat men bij de vraag of een bepaalde inbreuk op een grondrecht geoorloofd is, een aanknopingspunt in het geschreven recht heeft en door middel van interpretatie de vraag kan oplossen.’<sup>432</sup>
- 404 Tegelijkertijd onderschrijft de regering dat deze methode ook nadelen heeft, in het bijzonder indien men de beperkingsbevoegdheid uitsluitend door middel van doelcriteria wil regelen. Grondrechten hebben een bijzonder ruim toepassingsgebied en om die reden is het gelet op de verschillende beleidsdoeleinden noodzakelijk om de uitoefening van die grondrechten hier en daar in meer of mindere mate te beperken. Het neerleggen van al die beleidsdoelen in doelcriteria zou volgens de regering echter leiden tot uitholling van het grondrecht.<sup>433</sup>
- 405 Art. 8 Gw staat beperkingen van het recht tot vereniging uitsluitend toe ‘in het belang van de openbare orde’. In de Grondwet noch in de totstandkomingsgeschiedenis ervan wordt dit doelcriterium gedefinieerd. Elzinga schrijft dat de clausulering nogal ruim en onbestemd is en dat het normatieve karakter van het grondrecht om deze reden betrekkelijk gering is.<sup>434</sup>
- 406 De regering erkent dat het een zeer ruim criterium betreft, maar dat het wel minder ruim is dan ‘in het algemeen belang’, aangezien het niet alomvattend is en niet snel tot een verbod van politieke of culturele activiteiten zal leiden, althans, voor zover deze activiteiten niet strafbaar of anderszins ontoelaatbaar zijn. Bovendien is de verenigingsvrijheid in feite bijzonder groot en is het aan de formele wetgever om te bepalen welk

432 *Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 17.*

433 *Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 17.*

434 *Elzinga 1982a, p. 124.*

gebruik hij van de hem toegekende beperkingsbevoegdheid zal maken, aldus de regering.<sup>435</sup>

#### 4.1.2 Competentievoorschriften

- 407 Voor de bescherming van grondrechten kan het volgens de regering van belang zijn dat de beperkingsbevoegdheid aan bepaalde overheidsorganen wordt voorbehouden. Zo blijkt uit de formulering van art. 8 Gw – ‘bij de wet kan dit recht worden beperkt...’ – dat de bevoegdheid tot beperking van het recht tot vereniging enkel aan de formele wetgever is voorbehouden. Hij mag deze bevoegdheid niet overdragen aan een ander orgaan.<sup>436</sup>
- 408 Dit delegatieverbod kent volgens de regering twee componenten. In de eerste plaats mag de wetgever ten aanzien van het betreffende onderwerp geen regelgevende bevoegdheid overdragen. Om het delegatieverbod tot zijn recht te laten komen, houdt het in de tweede plaats in dat de wetgever niet door het gebruik van vage formuleringen ten aanzien van het betreffende onderwerp de hem opgedragen taak of bevoegdheid in feite aan een lager of ander orgaan overlaat. De regering zegt hierover bij de totstandkoming van de grondwetswijziging van 1983: ‘Zo zal, wanneer de Grondwet het beperken van een grondrecht alleen bij formele wet toestaat, de wet zelf moeten aangeven hoever de grondrechtsbeperking gaat.’
- 409 Als voorbeeld wijst de regering op een formeelwettelijke vergunningplicht bij godsdienstige bijeenkomsten. Een dergelijk verbod zou alleen dan gebaseerd kunnen worden op de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ ex art. 6 lid 1 Gw, indien de formele wet zelf nauwkeurig aangeeft in welke gevallen de vergunning moet worden verleend of geweigerd. De genoemde zinsnede staat delegatie immers niet toe, nu met ‘de wet’ uitsluitend wordt bedoeld op wetten afkomstig van de regering en Staten-Generaal tezamen.<sup>437</sup>
- 410 De regering besteedt in de memorie van toelichting bij de grondwetswijziging van 1983 in het bijzonder aandacht aan de beperkingsclausule ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’, zoals die bijvoorbeeld is terug te vinden in het eerste lid van de artt. 6, 7 en 9 Gw. Deze clausule houdt volgens de regering niet alleen in dat alleen de formele wetgever, zonder delegatiemogelijkheid, bevoegd is de uitoefening van het grondrecht aan beperkingen te onderwerpen, maar ook dat als de wetgever van de beperkingsbevoegdheid gebruikmaakt, hij ervoor moet zorgdragen dat in ieder concreet

435 *Kamerstukken II 1976/77*, 13872, nr. 7, p. 32.

436 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 17 en 22; zie ook *Kamerstukken II 1976/77*, 13872, nr. 7, p. 13.

437 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 22-23.

geval waarin sprake is van een beperking, uiteindelijk een gang naar een rechter openstaat.<sup>438</sup>

411 Uit de wijze waarop art. 8 Gw is geformuleerd, blijkt dat de bevoegdheid tot het stellen van beperkende regels ten aanzien van het recht tot vereniging uitsluitend door de formele wetgever mag worden uitgeoefend en dat die bevoegdheid niet door de formele wetgever mag worden gedelegeerd. Voor gelede normstelling is aldus geen plaats. Dit is indertijd een zeer bewuste keuze geweest. De regering benadrukt in de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 namelijk dat zij de bevoegdheid tot beperking van het recht tot vereniging ex art. 8 Gw – anders dan voorheen – uitsluitend aan de formele wetgever toekent: ‘Wij achten hierin een belangrijke versterking van de grondwettelijke waarborg van de verenigingsvrijheid gelegen’, aldus de regering.<sup>439</sup>

412 De regering benadrukt dit nog eens in de memorie van antwoord waarin zij – als reactie op kritiek dat de beperkingsgrond ‘in het belang van de openbare orde’ ex art. 8 Gw wel erg ruimhartig is – stelt dat men in dit verband de betekenis van het delegatieverbod van art. 8 Gw niet moet onderschatten: ‘dit sluit het invoeren van beperkingen door andere organen dan de formele wetgever uit’.<sup>440</sup>

413 De kritiek dat art. 8 Gw maatregelen van preventieve aard in beginsel niet uitsluit, pareert de regering in de memorie van antwoord eveneens met een beroep op het delegatieverbod. Art. 8 biedt volgens haar namelijk geen ruimte voor een beleid van preventief toezicht, ‘omdat dit in strijd met het delegatieverbod van het artikel zou zijn’.<sup>441</sup>

414 In een van de minister-president afkomstige circulaire van 18 november 1992 getiteld ‘Aanwijzingen voor de regelgeving’ – die inmiddels meerdere keren is gewijzigd en nog altijd geldt – is in aanwijzing 2.20 uitdrukkelijk uiteengezet wat het grondwettelijke delegatieverbod van onder meer art. 8 Gw precies inhoudt:<sup>442</sup>

#### ART. 2.1.1.2 AANWIJZING VOOR DE REGELGEVING:

Ieder geval worden in de wet opgenomen voorschriften ten aanzien van onderwerpen waarvoor de Grondwet een regeling bij wet eist en geen delegatie toestaat.

#### ART. 2.1.1.2 AANWIJZING VOOR DE REGELGEVING:

Een in de Grondwet neergelegd verbod tot delegatie houdt in dat:

- a. alle wezenlijke bepalingen ten aanzien van het betrokken onderwerp in de wet worden vastgelegd; en

438 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 18.

439 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 38.

440 *Kamerstukken II 1976/77*, 13872, nr. 7, p. 32.

441 *Kamerstukken II 1976/77*, 13872, nr. 7, p. 32.

442 De aanwijzingen van deze circulaire zijn op het moment van schrijven inmiddels tien keer gewijzigd. Informatie over deze wijzigingen is te raadplegen via [wetten.overheid.nl](http://wetten.overheid.nl).

- b. in de wet niet wordt volstaan met het toekennen van algemene bestuursbevoegdheden waarvan de invulling geheel of grotendeels aan bestuursorganen wordt overgelaten.

415 Hoewel de aanwijzingen over delegatie van de circulaire geen rechtsregels zijn in strikte zin, hebben zij wel een normatief karakter en zijn zij – ook als zij als louter beleid zouden gelden – van groot belang voor de praktijk. Voor de aanwijzing ter zake van het delegatieverbod is dat niet anders. In de toelichting op deze aanwijzing wordt een voorschrift dat zijn basis vindt in de beperkingsclausule van art. 8 Gw, zelfs genoemd als voorbeeld van een voorschrift waarvoor de Grondwet vereist dat deze bij wet wordt vastgesteld.<sup>443</sup>

416 Niet lang geleden heeft de Raad van State zich uitgelaten over de uitleg van het delegatieverbod van art. 8 Gw. Hieruit valt een aantal aspecten van het delegatieverbod af te leiden. In de eerste plaats verbiedt het delegatieverbod het toekennen van een *regelgevende* beperkingsbevoegdheid aan een ‘lager orgaan’; het delegatieverbod staat er echter niet aan in de weg om *bestuursbevoegdheden* die een beperkende werking hebben op het recht tot vereniging aan lagere organen te attribueren. Of dit laatste nu aan een rechter – zoals in art. 2:20 BW – of aan een bestuursorgaan – zoals in het wetsvoorstel voor een bestuurlijk verenigingsverbod – gebeurt, doet niet ter zake. Beide gevallen is grondwettig, aldus de Raad van State.<sup>444</sup>

417 In de tweede plaats blijkt het onderscheid aan wie de beperkende bestuursbevoegdheid toekomt, wel relevant te zijn bij de formulering van de toepassingsvoorwaarden voor het uitoefenen van deze bevoegdheid. De Raad van State concludeert namelijk dat de verbodsbevoegdheid van de rechter als bedoeld in art. 2:20 BW (altijd al) geacht moet worden in overeenstemming te zijn met het delegatieverbod, ook al is het verbodscriterium van art. 2:20 BW ‘vaag’ en ‘relatief onbepaald’. De relatieve onbepaaldheid van het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ kan in de ogen van de Raad van State worden gecompenseerd doordat de verbodsbevoegdheid hier niet aan een ‘lager orgaan’ is toegekend, maar exclusief aan de onafhankelijke rechter. De formele wetgever kan het zich volgens de Raad van State echter niet permitteren om hetzelfde ruime openbare-ordebegrip als verbodsgrond te hanteren als het gaat om een verbodsbevoegdheid die aan een bestuursorgaan moet toekomen. In dat geval moet het delegatieverbod volgens de Raad van State strikter worden uitgelegd en dient het verbodscriterium preciezer te zijn geformuleerd.<sup>445</sup>

418 Eerder betoogde ik reeds dat het onderscheid dat de Raad van State hier maakt voor de uitleg van het delegatieverbod, niet is terug te voeren tot (de parlementaire behan-

443 Zie hierover uitgebreider Verhey 2014, p. 14; Verhey & Aal 2017, p. 247.

444 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 4, p. 13-14.

445 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 4, p. 13-14.

deling van) de grondwetswijziging van 1983.<sup>446</sup> Het is vooral een praktische oplossing van een fundamentele kwestie. Gelet op het grote belang van de verenigingsvrijheid in onze democratie en de bewuste keuze in onze Grondwet om de democratisch gelegiti-meerde wetgever op te dragen om de grenzen van het recht tot vereniging te trekken, valt sterk te betwijfelen of de oplossing van de Raad van State passend is. Het ontslaat de formele wetgever geenszins van de taak om de normatieve grenzen van het verenigingsrecht zelf te bepalen; ‘Het moeilijke eener juiste aanwijzing kan geene verontschuldiging zijn om de taak, die men zelf behoorde te vervullen, op de schouders van anderen te laten drukken’, aldus Van Nispen tot Pannerden reeds in 1853.<sup>447</sup>

#### 4.1.3 Procedurevoorschriften

- 419 Het is mogelijk dat de uitoefening van een beperkingsbevoegdheid aan bepaalde procedurevoorschriften is gebonden. Het klassieke voorbeeld is het binnentreden van een woning zonder toestemming waartegen eenieder wordt beschermd door het huisrecht als bedoeld in art. 12 Gw. Het derde lid van dit artikel bepaalt dat zo spoedig mogelijk een schriftelijk verslag van het binnentreden aan de bewoner wordt verstrekt, indien het binnentreden van een woning zonder diens toestemming plaatsvindt.<sup>448</sup> In de Grondwet zijn geen procedurevoorschriften opgenomen voor de uitoefening van de beperkingsbevoegdheid als bedoeld in art. 8 Gw.

## 4.2 BEPERKINGSMETHODEN IN UITZONDERINGSGEVALLEN

- 420 In de memorie van toelichting laat de regering de deur op een kier voor drie andere beperkingsmethoden dan de drie hiervoor besproken beperkingsmethoden. Deze beperkingsmethoden zijn bedoeld voor uitzonderingsgevallen. Hierover zegt de regering expliciet dat zij ‘slechts met grote terughoudendheid mogen worden gevolgd en het karakter van uitzondering en uiterste oplossing niet mogen verliezen’.<sup>449</sup> Hierna volgt een bespreking van deze drie methoden.

### 4.2.1 Ontwikkeling van rechtsinstellingen in de praktijk

- 421 In de eerste plaats bestaat er een uitzondering op de eis dat de beperking van een grondrecht moet zijn te herleiden tot de beperkingsclausule, in geval van de ontwikkeling van rechtsinstellingen in de praktijk, die weliswaar strijdig zijn met de letter van het grond-

446 Koornstra 2022, p. 169-170.

447 Van Nispen tot Pannerden 1853, p. 151.

448 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 17.

449 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 22.

recht, maar die op een zeker moment een zodanig gevestigde en algemeen aanvaarde plaats in het rechtsstelsel innemen, dat beëindiging hiervan zo ontwrichtend werkt en zulke nadelige gevolgen heeft, dat niet (meer) geconcludeerd kan worden dat zij ongrondwettig zijn.<sup>450</sup> Voor zover ik kan overzien, is van deze beperkingsmethode tot op heden (nog) geen gebruik gemaakt, in elk geval niet ten aanzien van het recht tot vereniging van art. 8 Gw.

#### 4.2.2 Leer van de geringe inbreuk

- 422 Een tweede uitzondering bestaat in het geval van een zodanige ontwikkeling van de heersende rechtsovertuiging, dat bepaalde belemmeringen in de uitoefening van een grondrecht algemeen aanvaardbaar worden, zonder dat deze belemmeringen herleidbaar zijn tot een beperkingsclausule.<sup>451</sup> Dit wordt de leer van de geringe inbreuk genoemd. Brouwer en Vols schrijven dat onze hoogste rechtscolleges bij herhaling hebben blijk gegeven ‘de rechtsopvatting te hebben dat geringe beperkingen van grondrechten zijn toegestaan, ook al zijn ze niet herleidbaar tot een beperkingsclausule’.<sup>452</sup>
- 423 Wanneer is er sprake van een geringe inbreuk op een grondrecht die niet herleidbaar hoeft te zijn tot een beperkingsclausule? Ten aanzien van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ex art. 10 Gw beoordeelt de strafrechter dit aan de hand van vier criteria: duur, intensiteit, plaats en doel van de inbreuk.<sup>453</sup>
- 424 Vols wijst erop dat de geringe-inbreuk-toets niet identiek is aan een redelijkheidsbeoordeling – zoals die plaats zou kunnen vinden bij toepassing van de leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing – of een noodzakelijkheidstoets. Een inbreuk kan immers redelijk en noodzakelijk zijn, maar tegelijkertijd gelden als meer dan gering.<sup>454</sup>
- 425 In de rechtspraak zijn geen gevallen te zien waarbij een beroep wordt gedaan op de leer van de geringe inbreuk om een beperking van het recht van vereniging ex art. 8 Gw te rechtvaardigen. In de literatuur evenmin. Op voorshands valt echter niet uit te sluiten dat er argumenten kunnen bestaan om deze leer te aanvaarden, onder de voorwaarde dat de beperking *in concreto* een geringe inbreuk op art. 8 Gw betreft.

#### 4.2.3 Leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing

- 426 Een derde uitzondering op de voorgeschreven beperkingsmethoden bestaat in het geval een overheidsmaatregel een grondrecht naar de letter genomen beperkt, maar intrekking

450 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 21-22.

451 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 21-22.

452 Brouwer & Vols 2010; zie ook Vols 2013, p. 69; Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 134-135.

453 Haverkate 2000; zie hierover ook Vols 2013, p. 68-70.

454 Vols 2013, p. 70.

of vernietiging van die maatregel in zodanige strijd zou zijn met wat algemeen als redelijk wordt aangemerkt, dat een ongrondwettigverklaring buiten de grenzen van de redelijkheid zou liggen.<sup>455</sup> Bij dit derde uitzonderingsgeval gaat het om de leer van de redelijke uitleg en de redelijke toepassing.

427 Volgens deze leer moet een grondrechtartikel op redelijke wijze worden uitgelegd en vallen aan de redelijkheid grenzen te ontleen waarbuiten een grondrecht geen toepassing meer behoort te vinden: ‘wanneer een overheidsmaatregel een grondrecht naar de letter genomen beperkt doch de intrekking of vernietiging van die maatregel in flagrante strijd zou zijn met wat algemeen als redelijk wordt aangemerkt, dan zal zo’n maatregel niet licht ongrondwettig mogen worden geacht’, aldus de regering.<sup>456</sup>

428 Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien het belang van een grondrechtbeperkende maatregel zeer zwaar weegt, terwijl de inbreuk op het grondrecht zeer gering is. Het is volgens de regering echter wel van belang dat men daarbij niet terecht komt in een sfeer van ‘freies Ermessen’, waarin de eerbiediging van een grondrecht op een lijn komt te staan met andere belangen: ‘het gaat om het vinden van uiterste grenzen’.<sup>457</sup>

429 In de memorie van antwoord laat de regering – met inachtneming van de kritiek van verschillende fracties in de Tweede Kamer – al iets meer ruimte voor mogelijke uitzonderingen. Zij stelt namelijk ‘dat ook bij de toepassing van de grondrechtsartikelen in concrete gevallen een belangrijk stuk rechtsvinding en rechtsvorming zal plaatsvinden en dat daarbij het interpreteren van het grondrechtsartikel en van andere voorschriften een factor van betekenis kan zijn om aan het grondrecht gestalte te geven. Daarbij kunnen overwegingen van redelijkheid een rol spelen’.<sup>458</sup>

430 In de rechtspraak zijn de scherpe kantjes van de strenge beperkingensystematiek met behulp van de leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing eraf gehaald, aldus Verhey en Aal met verwijzing naar onder meer Vermeulen.<sup>459</sup> Nieuwenhuis, Den Heijer en Hins schrijven dat sommige auteurs van mening zijn dat de rechter met toepassing van de leer van de redelijke uitleg de in 1983 verworpen leer van de algemene beperkingen via de achterdeur weer heeft binnengehaald.<sup>460</sup>

431 Van der Meulen lijkt de leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing eveneens te omarmen voor normerende bepalingen die weliswaar een beperking kunnen doch geen schending opleveren van het verenigingsrecht. Hij schrijft dat wettelijke voorschriften die bepaalde vormen van samenwerking normeren, maar niet als zodanig de samen-

455 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 21-22.

456 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 21-22.

457 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 21-22.

458 *Kamerstukken II 1976/77*, 13872, nr. 7, p. 12; zie hierover ook Verhey 2003, p. 220.

459 Verhey & Aal 2017, p. 244; Vermeulen 1995, p. 1-34; zie verder ook Van Bijsterveld 2000, p. 57-59; Verhey 2003, p. 224-225; Gerbranda & Kroes 1993, p. 82-89 en 104.

460 Overigens zonder naar die auteurs te verwijzen, zie Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 139. Zie over de (verworpen) leer der algemene beperkingen §4.3.2 van dit hoofdstuk.



werking van bepaalde personen of met bepaalde doelen aan banden leggen, niet per se als een inbreuk – in de zin van een schending – op art. 8 Gw hoeven te worden gezien. Als voorbeeld noemt hij de regels met betrekking tot de organisatie en structuur waaraan organisaties dienen te voldoen om aanspraak te maken op zekere rechtsgevolgen. ‘Zo vormen de bepalingen van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek betreffende rechtspersonen, behoudens art. 2:20 BW, niet een inbreuk op het verenigingsrecht’, aldus Van der Meulen.<sup>461</sup>

432 Tegelijkertijd is men in de literatuur wel kritisch over het al te gemakkelijk gebruikmaken van de leer van de redelijke uitleg en toepassing. Zo schrijven Brouwer en Schilder dat deze leer bij de totstandkoming van de Grondwet is geïntroduceerd vooral om betrekkelijk onschuldige algemene – dat wil zeggen niet-doelbewuste – beperkingen die niet tot een grondwettelijke beperkingsclausule herleidbaar zijn, te kunnen sauveren. De leer is in hun visie uitsluitend en alleen te aanvaarden als de beperking van het grondrecht niet bewust plaatsvindt, maar een neveneffect van de maatregel is.<sup>462</sup>

433 Uit onderzoek van Vermeulen blijkt dat de rechter bij toepassing van deze leer vaak een dubbele toets verricht. In de eerste plaats beoordeelt de rechter via de methode van de redelijke uitleg of een overheidsmaatregel als zodanig binnen de reikwijdte van het grondrecht valt. Als de maatregel volgens de rechter daarbuiten valt, oordeelt hij in de tweede plaats of de toepassing van de maatregel in het concrete geval de uitoefening van het grondrecht disproportioneel treft of zelfs feitelijk onmogelijk maakt.<sup>463</sup>

434 Zo bezien is de leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing strikt genomen geen beperkingsmethode op basis waarvan beperkingen – die niet herleidbaar zijn tot de beperkingsclausule – alsnog kunnen worden toegestaan. De leer zegt immers iets over de reikwijdte van het grondrecht in een concreet geval. Valt de situatie buiten de reikwijdte van het grondrecht in kwestie, dan komt men niet toe aan de vraag of een beperking van dat grondrecht is toegestaan.

435 In de rechtspraak is te zien dat de leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing ten aanzien van art. 8 Gw wordt gehanteerd. In haar uitspraak van 10 augustus 1999 overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat aan de samen-

---

461 Van der Meulen 2000, p. 140; het voorbeeld van de bepalingen van Boek 2 BW, behoudens art. 2:20 BW, is enigszins ongelukkig. Toepassing van onder meer art. 2:19 en 2:19a BW – op grond waarvan de rechtspersoon van overheidswege kan worden ontbonden – kan goed beschouwd wel degelijk een beperking van het verenigingsrecht opleveren, zij het dat die beperking in veel gevallen is gerechtvaardigd, omdat zij is te herleiden tot de beperkingsclausule van art. 8 Gw en het aldus niet snel tot een schending van dit recht leidt. Vgl. Van der Ploeg 2012, §5.

462 Zie punt 5 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder ABRVS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, AB 2011, 333.

463 Vermeulen 1995, p. 10 e.v.; Verhey 2003, p. 223-224; zie in dit verband bijvoorbeeld ook punt 3d van de annotatie van Vermeulen, AB 2000/291 onder ABRVS 3 december 1998, ECLI:NL:RVS:1998:AN6386.

werking tussen advocaten en accountants bescherming van de verenigingsvrijheid toekomt in de zin van art. 8 Gw. Dit sluit echter niet uit dat aan die samenwerking nadere regels en beperkingen worden verbonden bij wijze van verordening van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA), op voorwaarde dat de genoemde samenwerking niet in het algemeen wordt uitgesloten. Hoewel dergelijke voorschriften strikt genomen in strijd zijn met het delegatieverbod van art. 8 Gw, is het volgens de Afdeling in deze zaak gerechtvaardigd. De regeling in kwestie voorzagt in een verbod op een specifieke vorm van geïntegreerde samenwerking en liet samenwerking voor het overige ongemoeid.<sup>464</sup>

### 4.3 MIN OF MEER AFGEWEEZEN BEPERKINGSMETHODEN

436 In deze paragraaf volgt een bespreking van de min of meer afgewezen beperkingsmethoden. Allereerst komt de leer van het kernrecht aan bod (§4.3.1), vervolgens de leer van de algemene beperkingen (§4.3.2) en tot slot de leer van misbruik van grondrecht (§4.3.3).

#### 4.3.1 Leer van het kernrecht

437 Volgens de leer van het kernrecht is een grondrecht uit verschillende bestanddelen opgebouwd. Deze verschillende onderdelen hoeven niet allemaal dezelfde waarde te hebben. Sommige zijn wezenlijk en behoren tot de kern van het recht, andere zijn minder wezenlijk en behoren meer tot de periferie van het recht. Een inbreuk maken op wezenlijke onderdelen is volgens de leer van het kernrecht minder snel aanvaardbaar dan een inbreuk maken op de meer perifere onderdelen.<sup>465</sup>

438 De regering is van mening dat de leer van het kernrecht aantrekkelijke kanten heeft, aangezien deze leer – anders dan het systeem van de doelcriteria – aandacht schenkt aan het gewicht van datgene wat er van het grondrecht wordt weggenomen. Er is echter ook een drietal bezwaren volgens de regering. In de eerste plaats is het beantwoorden van de vraag welke onderdelen tot de kern en welke tot de periferie behoren dikwijls nogal arbitrair. Dit leidt tot een beleidsvrijheid die mogelijk afbreuk kan doen aan de bijzondere grondwettelijke positie van de grondrechten. In de tweede plaats beantwoordt de leer van het kernrecht niet de vraag welke instantie tot beperken bevoegd is. Dit zou betekenen dat elk overheidsorgaan inbreuk op een grondrecht mag maken, zolang de kern niet wordt aangetast. In de derde plaats leidt aanvaarding van de leer van het kernrecht ertoe dat niet duidelijk is in hoeverre naast de in de grondrechtartikelen geboden beperkingsclausules nog extra beperkingsmogelijkheden bestaan. De regering komt tot

464 ABRVS 10 augustus 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AH9317, r.o. 2.9; zie hierover ook Van der Meulen 2000, p. 140.

465 Zie uitgebreid over de kernrechtbenadering bij grondrechten: Nieuwenhuis 2012.

de conclusie ‘dat de notie van het kernrecht aantrekkelijke kanten heeft en in bepaalde opzichten wellicht een rol kan spelen, doch als een zelfstandige beperkingsgrond niet aanvaardbaar is, aangezien dan te zeer afbreuk zou worden gedaan aan de grondwettelijke waarborgen welke in het voorgestelde wetsontwerp voor de grondrechten besloten liggen’.<sup>466</sup>

439 In zijn proefschrift concludeert Roorda dat de regering met de woorden ‘dat de notie van het kernrecht aantrekkelijke kanten heeft en in bepaalde opzichten wellicht een rol kan spelen’ de deur op een kier lijkt te laten voor toepassing van de leer van het kernrecht. Volgens hem zou het gerechtvaardigd zijn om toepassing van deze leer toe te laten bij de betogingsvrijheid ex art. 9 Gw, de specialis van de vrijheid van meningsuiting ex art. 7 Gw, het grondrecht waarbij deze leer al sinds jaar en dag wordt toegepast.<sup>467</sup>

440 Toepassing van de leer van het kernrecht bij het recht tot vereniging van art. 8 Gw lijkt echter minder vanzelfsprekend. Anders dan bij de vrijheid van meningsuiting en de betogingsvrijheid, is in de rechtspraak (nog) niet vastgesteld (1) wat wel en niet behoort tot de kern van het verenigingsrecht, (2) welke instantie bevoegd is tot het opleggen van beperkingen van de perifere bestanddelen van het verenigingsrecht en (3) in hoeverre er naast de grondwettelijke beperkingsclausules nog andere beperkingsmogelijkheden bestaan.<sup>468</sup>

### 4.3.2 Leer der algemene beperkingen

441 De leer van de algemene beperkingen gaat er volgens de regering van uit dat de uitoefening van grondrechten binnen de grenzen dient te blijven die door de algemeen in de samenleving geldende rechtsregels zijn getrokken. De beperkingen die uit die algemene regels voortvloeien, hoeven volgens deze leer niet herleidbaar te zijn tot de betreffende beperkingsclausule. Het gaat dus om beperkingen ‘die veroorzaakt worden doordat een geheel buiten de sfeer van een grondrecht gelegen regeling als neveneffect heeft dat de uitoefening van het grondrecht beperkingen ondergaat’.<sup>469</sup>

442 Voor de leer van de algemene beperkingen valt volgens de regering wel iets te zeggen vanuit het oogpunt dat een grondrecht op vele gebieden van wetgeving en bestuur doorwerkt, waardoor het niet voorzienbaar is aan welke beperkingsbevoegdheden precies behoefte bestaat. Met de leer van de algemene beperkingen kan worden voorkomen

466 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 19-20; zie ook *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 6, p. 17.

467 Roorda 2016, p. 278-279; zie over de toepassing van de leer van het kernrecht bij de vrijheid van meningsuiting De Winter 1993 en Nieuwenhuis 2013, p. 90-95; Verhey wijst een algehele afwijzing van de leer van het kernrecht eveneens af, zie Verhey 2003, p. 227-228.

468 Vgl. Roorda 2016, p. 279.

469 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 20. Vgl. de leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing hiervoor in §4.2.3 van dit hoofdstuk.

dat in het grondwetsartikel zelf een uitgebreide opsomming van doelcriteria of een zeer ruim geformuleerde beperkingsclausule moet worden opgenomen, ter wille van alle beperkingen – hoe klein ook – die toelaatbaar zouden moeten zijn.<sup>470</sup>

443 Voor de regering kleven er echter veel bezwaren aan deze leer. In de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 somt de regering meerdere op: (1) de Grondwet biedt geen grondslag voor het bestaan van algemene beperkingen; (2) de leer is een theorie die door eenieder kan worden ingevuld met wat diegene redelijk voorkomt; (3) de bevoegdheid om algemene beperkingen in te voeren is niet voorbehouden aan enkel de formele wetgever: alle overheidsorganen – wetgevende, besturende, rechtsprekende – zouden dus een inbreuk kunnen maken op een grondrecht; (4) verdragen zoals het EVRM en het IVBPR laten beperkingsbevoegdheden niet toe, als die niet tot de specifieke beperkingsclausules van de verdragsartikelen herleidbaar zijn.<sup>471</sup>

444 Gelet op bovengenoemde bezwaren en om uitholling van de grondrechten te voorkomen zegt de regering ‘de leer van de algemene – ongeschreven – beperkingen’ te verwerpen. De regering is van oordeel dat men ook zonder deze leer, aan de hand van ‘algemeen aanvaarde methoden van uitlegging’, kan komen tot een toepassing van de grondrechtsbepalingen die tot bevredigende resultaten leiden.<sup>472</sup>

445 Het antoniem van de leer van de algemene beperkingen is de leer van de bijzondere beperkingen. Volgens die leer zijn beperkingen van een grondrecht uitsluitend toegestaan, indien zij herleidbaar zijn tot een wet in formele zin die specifiek, met het oog op een bepaald grondrecht is vastgesteld en speciaal op een bepaald grondrecht is gericht.<sup>473</sup> Het is deze leer die de grondwetgever hanteert.

446 Gelet op het bovenstaande bestaat thans onvoldoende grond om beperkingen van het recht tot vereniging te rechtvaardigen op grond van de leer der algemene beperkingen.

### 4.3.3 Leer van misbruik van grondrecht

447 Tijdens de grondwetswijziging van 1983 gaat de regering in op de vraag of het noodzakelijk is om een misbruik van grondrecht-bepaling in de Grondwet op te nemen naar het voorbeeld van art. 17 EVRM en art. 18 van het Duitse Grundgesetz. De regering beantwoordt deze vraag ontkennend. Dat grondrechten vatbaar zijn voor vergaande

470 *Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 20.*

471 *Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 20-21; de Raad van State laat zich overigens kritisch uit over de wijze waarop de regering de leer van de algemene beperkingen presenteert en bekritiseert, zie Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 4, p. 58-59. Bovendien concludeert de Raad van State dat verwerping van de leer van de algemene beperkingen leidt tot moeilijkheden voor zover het gaat om het doelcriterium ‘in het belang van de openbare orde’ ex art. 8 Gw, zie Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 4, p. 69.*

472 *Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 21.*

473 *Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 20.*

aantasting of teniet kunnen gaan door de uitoefening van andere grondrechten, staat volgens haar buiten kijf. Desalniettemin ziet zij om twee redenen weinig heil in een dergelijke grondwettelijke bepaling. Ten eerste vanwege bedenkingen bij de effectiviteit ervan. Zij trekt in twijfel of een beroep op zo'n bepaling het daadwerkelijk valt te voorkomen dat men onder de uitoefening van grondrechten activiteiten ontplooit, die op het tenietdoen van grondrechten zijn gericht. Ten tweede bieden de grondwettelijke beperkingsclausules van bijvoorbeeld art. 7 Gw (vrijheid van meningsuiting) en art. 8 Gw (verenigingsvrijheid) volgens de regering al de nodige mogelijkheden om maatregelen te treffen, indien dat ooit wenselijk mocht zijn.<sup>474</sup>

448 Een kleine dertig jaren later, in 2005, gaat de regering tijdens een discussie over de weerbare rechtsstaat – gevoerd vanwege de vrees voor terrorisme – wederom in op de vraag of onze democratische rechtsstaat wel weerbaar genoeg is en of het verbod op misbruik van grondrechten een plaats verdient in onze Grondwet. Met verwijzing naar het regeringsstandpunt ten tijde van de grondwetsherziening van 1983, wijst de regering ook hier een dergelijke verbodsbepaling van de hand.<sup>475</sup> Er zijn geen signalen waaruit blijkt dat de regering op haar schreden terugkomt. Gelet op het bovenstaande zijn er te weinig aanknopingspunten om de leer van misbruik in relatie tot het verenigingsrecht van art. 8 Gw te aanvaarden.

## 5. VERHOUDING MET ARTT. 11 EVRM, 12 HANDVEST EU EN 22 IVBPR

449 Uit art. 53 EVRM volgt, kort gezegd, dat de bepalingen van het EVRM geen afbreuk kunnen doen aan het beschermingsniveau van grondrechten op nationaal niveau. Anders geformuleerd, het EVRM werkt complementair aan de nationale regels en biedt een minimumnorm waaraan de bescherming van fundamentele rechten moet voldoen. Het staat verdragsstaten vrij om verdergaande bescherming te bieden dan de bescherming die aan de rechten in het EVRM kan worden ontleend. De meest beschermende regeling prevaleert. Vergelijkbare artikelen zijn opgenomen in art. 53 Handvest EU en art. 5 lid 2 IVBPR ten aanzien van de in die verdragen vastgelegde rechten. In deze paragraaf staan de implicaties centraal die deze bepalingen hebben op de bescherming van de verenigingsvrijheid, in het bijzonder wat de verhouding is van art. 8 Gw met de artt. 11 EVRM, 22 IVBPR en 12 Handvest EU. Dat gebeurt ten eerste ten aanzien van de reikwijdte van deze grondwettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen (§5.1), vervolgens ten aanzien van de daarin neergelegde beperkingsmogelijkheden (§5.2).

474 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 8; zie ook *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 6, p. 5; zie hierover ook Gerbranda & Kroes 1993, p. 164-166; Burkens 1971, p. 146-153.

475 *Handelingen II 2004/05*, 24 februari 2005, p. 52-3361.

## 5.1 REIKWIJDTE

450 Het grondwettelijke begrip ‘vereniging’ van art. 8 Gw is nauwelijks afgebakend. In de grondwetsgeschiedenis en de literatuur komt het begrip een ruime betekenis toe, net zoals aan het ‘verenigingsbegrip’ van de artt. 11 EVRM, 22 IVBPR en 12 Handvest EU. Het is evenwel niet uitgesloten dat het grondwettelijke begrip een ruimere betekenis heeft dan het gelijkkluidende begrip toekomt in deze verdragsbepalingen.

451 Uit de analyse van het voorgaande hoofdstuk blijkt immers dat publiekrechtelijke instellingen zijn uitgesloten van het verenigingsbegrip van de artt. 11 EVRM, 22 IVBPR en 12 Handvest EU, terwijl ten aanzien van art. 8 Gw dit onderscheid in de (grond)wet(s)geschiedenis), rechtspraak en literatuur niet lijkt te worden gemaakt. Zoals besproken in §2.2.3 van dit hoofdstuk, valt er evenwel iets voor te zeggen om deze grens ook voor het verenigingsbegrip van art. 8 Gw te trekken. Een dergelijke begrenzing zou betekenen dat de reikwijdte van het verenigingsbegrip in onze Grondwet min of meer op gelijke hoogte staat als de verdragsrechtelijke verenigingsbegrippen en dat de een niet meer of minder bescherming zou bieden dan de ander. Als publiekrechtelijke instellingen echter wel vallen onder de reikwijdte van art. 8 Gw, dan staan de artt. 53 EVRM, 5 lid 2 IVBPR en 53 Handvest EU er niet aan in de weg dat de Grondwet op dit punt meer bescherming biedt dan internationale verdragen.

## 5.2 BEPERKINGSMOGELIJKHEDEN

452 Uit de analyse in hoofdstuk 1 en in dit hoofdstuk blijkt dat de beperkingsmogelijkheden van art. 8 Gw enerzijds en van de artt. 11 EVRM, 22 IVBPR en 12 Handvest EU anderzijds aanzienlijk van elkaar verschillen. Kort gezegd kan de conclusie worden getrokken dat art. 8 Gw op basis van een vergelijkende analyse van de beperkingsmogelijkheden op punten een vergelijkbare mate van bescherming biedt, maar op andere punten weer meer of juist minder. Dat laat zich als volgt verklaren.

453 Eerder in dit hoofdstuk is vastgesteld dat art. 8 Gw een nauwelijks afgebakend doelcriterium kent. Beperkingen van het recht tot vereniging zijn volgens deze bepaling mogelijk ‘in het belang van de openbare orde’. De formele wetgever bepaalt wanneer hiervan sprake is. Tal van beleidsterreinen vallen hieronder. Er valt echter niet zonder meer te concluderen dat art. 8 Gw op basis van dit nauwelijks afgebakende doelcriterium een ruimere bescherming biedt dan de verdragsrechtelijke equivalenten op basis van de daarin opgenomen doelcriteria. Uit de analyse in §2.4.3 van hoofdstuk 1 volgt immers dat de legitieme doelen van art. 11 lid 2 EVRM in beginsel een ruime uitleg krijgen, vooral ‘de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’. Dit legitieme doel tezamen met de anderen vormen een groot aantal aanknopingspunten voor het beperken van de verenigingsvrijheid. Een verschil in niveau van rechtsbescherming laat zich op dit punt derhalve moeilijk vaststellen.

- 454 Iets anders geldt mijns inziens voor de competentievoorschriften. De vooronderstelling dat art. 8 Gw op dit punt meer bescherming biedt dan de artt. 11 EVRM, 22 IVBPR en 12 Handvest EU doen, komt mij niet voor als een onlogische gedachte. De grondwetsbepaling vereist voor de beperking van het recht tot vereniging steeds een basis in een wet in formele zin. Voor gelede normstelling is geen plaats gelet op het delegatieverbod van de (regelgevende) beperkingsbevoegdheid. Elke beperking van het recht tot vereniging heeft de goedkeuring nodig van de organen die in ons staatsbestel op centraal niveau de hoogste democratische legitimatie bezitten: de regering en beide Kamers van de Staten-Generaal tezamen. De genoemde verdragsbepalingen kennen daarentegen niet het vereiste dat een beperking moet zijn te herleiden tot een besluit van de formele wetgever. Er dient slechts een basis te zijn in 'de wet', dat neerkomt op een basis in het nationale 'recht' van de verdragsstaat. Dit wetsbegrip is zelfs zodanig ruim dat hieronder ongeschreven recht kan vallen. De enige voorwaarden aan 'de wet' zijn kort gezegd dat de basis in het recht voldoende toegankelijk is en de effecten ervan redelijkerwijs voorzienbaar.
- 455 Met betrekking tot het niveau van de rechtsbescherming die de (nationale) rechter kan bieden voor de uitoefening van de verenigingsvrijheid ex art. 8 Gw, speelt het toetsingsverbod van art. 120 Gw een beperkende rol.<sup>476</sup> De rechter mag immers op basis van dit verbod niet in de beoordeling treden van de grondwettigheid van een wet in formele zin. De rechter kan daardoor in beginsel geen enkele wet in formele zin – en ook niet een waarin de wetgever een beperking aan het recht tot vereniging heeft aangebracht – toetsen aan de beperkingsclausule van art. 8 Gw. Gelet hierop heeft de wetgever een zekere mate van vrijheid om het grondwettelijke verenigingsrecht te beperken, zonder de mogelijkheid tot rechterlijke controle hierop. De wetgever dient tijdens het wetgevingsproces de Grondwet en het internationale recht echter in acht te nemen, waarbij de Raad van State een niet onbelangrijke rol speelt door als onafhankelijke adviseur een grondwettelijke en verdragsrechtelijke toets uit te voeren. De ruimte die de wetgever heeft voor beperkingen van de verenigingsvrijheid, is dus vanuit dit perspectief verre van onbegrensd. Bovendien bestaat de mogelijkheid van democratische controle achteraf. De formele wetgever kan – in dezelfde of andere samenstelling – immers steeds reeds gemaakte keuzes in wetgeving met betrekking tot het verenigingsrecht corrigeren door wetgeving aan te passen.
- 456 Met betrekking tot de evenredigheid van de beperking valt vast te stellen dat de Grondwet tot op heden geen uitdrukkelijke algemene of bijzondere clausule kent, die voorschrijft dat de beperking van grondrechten evenredig dient te zijn. Voor de grondwet-

---

476 Of het constitutionele toetsingsverbod van art. 120 Gw nog een lang leven is beschoren, is onzeker, nu de roep om dit verbod te schrappen in de laatste jaren steeds luider wordt. Zie *Kamerstukken II 2021/22, 35925-VII*, nr. 103. Indien het toetsingsverbod daadwerkelijk wordt geschrapt, neemt het belang van art. 8 Gw in de rechtsbescherming *ex post* toe.



tigheid van formele wetgeving vertrouwen we als samenleving volledig op het constitutionele geweten van de formele wetgever. Die beslist immers uiteindelijk of bij (of krachtens) wet een beperking moet (of mag) worden opgelegd. Vragen naar de proportionaliteit ervan worden geacht te zijn beantwoord door onze formele wetgever bij de totstandkoming van de wet, waarbij de Raad van State, zoals gezegd, een niet onbelangrijke (adviserende) rol speelt en een grondrechtelijke en mensenrechtelijke toets verricht, met inbegrip van de noodzakelijkheidstoets van het EVRM. Dit is echter altijd een noodzakelijkheidstoets op abstract niveau; er vindt (vanzelfsprekend) geen toetsing in een concreet geval plaats.

457 Geheel anders is dit bij de artt. 11 EVRM, 22 IVBPR en 12 Handvest EU. Daarin is uitdrukkelijk vastgelegd – met zoveel woorden – dat de beperking van een fundamenteel recht noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving. De norm neergelegd in de vorm van de noodzakelijkheidstoets richt zich niet alleen op de beperking in een concreet geval, maar ook op de regeling *in abstracto*. Gelet op art. 94 Gw is de nationale rechter gehouden eenieder verbindende verdragsbepalingen toe te passen en de nationale wetgeving buiten toepassing te laten, indien de toepassing ervan onverenigbaar is met dat verdragsrecht. Via deze band kunnen deze verdragsbepalingen in beginsel extra rechtsbescherming bieden. De nationale rechter dient immers *in concreto* de noodzakelijkheid van de beperking te toetsen, ook al heeft de wetgever de noodzakelijkheid *in abstracto* reeds vastgesteld. Het gevolg kan zijn dat de rechter gelet op de specifieke omstandigheden van het geval een wet buiten toepassing moet laten, omdat de noodzakelijkheidstoets in het concrete geval de beperking niet rechtvaardigt.<sup>477</sup>

## 6. CONCLUSIE

458 In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag op welke wijze de bescherming van de verenigingsvrijheid naar het nationale recht van Nederland is vormgegeven en op welke legitieme wijze deze vrijheid kan worden beperkt.

459 Het Nederlandse recht kent een grondwettelijk beschermd recht tot vereniging. Dit grondrecht kent een tamelijk lange voorgeschiedenis, die te herleiden is tot de Bataafse staatsregeling van 1798, maar expliciet begon met het uitdrukkelijk opnemen van de verenigingsvrijheid in de Grondwet van 1848. Beperkingen van de verenigingsvrijheid zijn sindsdien mogelijk ‘in het belang van de openbare orde’. Met de grondwetswijziging van 1983 is het recht tot vereniging vastgelegd in art. 8 Gw. De beperkingsgrond blijft

---

477 Vgl. Hof Amsterdam 28 februari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:688, onder het kopje ‘Strafbaarheid van het bewezenverklarde’; bevestigd zonder motivering op basis van art. 81 Wet RO door HR 1 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1456; vgl. ook Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, AB 2019/479, m.nt. J.G. Brouwer en B. Roorda.



‘in het belang van de openbare orde’, hoewel er de nodige kritiek is op het ‘allesverslindende’ karakter ervan. Nieuw is dat de beperkingsbevoegdheid voortaan alleen de formele wetgever toekomt: delegatie van de (regelgevende) bevoegdheid is uitgesloten.

460 In de grondwetsgeschiedenis bestaat geen heldere omschrijving of definitie van het recht van vereniging als beschermd in art. 8 Gw. In de literatuur is dat anders. De meeste schrijvers zijn het erover eens dat de grondwettelijk beschermde verenigingsvrijheid primair ziet op de bescherming van een enigszins duurzaam samenwerkingsverband gericht op een doel, ongeacht de juridische vorm van de organisatie; rechtspersoonlijkheid is niet noodzakelijk. Van groot praktisch belang is dat zij zelfstandig en onder een eigen naam aan het rechtsverkeer kan deelnemen. Ook politieke partijen vallen onder het begrip. Het grondrecht beschermt de vereniging als organisatievorm en niet zozeer het daadwerkelijk en fysieke optreden van samengekomen mensen, aangezien dat laatste in beginsel valt onder het recht tot vergadering of betoging ex art. 9 Gw.

461 Uit de leer van de bijzondere beperkingen volgt dat beperkingen van grondrechten in het algemeen, en van het verenigingsrecht ex art. 8 Gw in het bijzonder, een grondslag dienen te hebben in de geschreven grondrechtsbepaling. Bovendien zijn zij pas gerechtvaardigd, als uit de Grondwet op te maken is of, in hoeverre en onder welke voorwaarden dit recht mag worden beperkt. Door deze eisen wil de grondwetgever voorkomen dat een grondrecht illusoir wordt gemaakt door maatregelen die niet tot doel, maar wel als gevolg hebben dat het grondrecht wordt beperkt.

462 Uit de wetsgeschiedenis, de rechtspraak en literatuur vallen negen verschillende grondwettelijke beperkingsmogelijkheden te destilleren. De methode van de doelcriteria, competentievoorschriften en procedurevoorschriften zijn direct terug te zien in de grondwettelijke beperkingensystematiek en het zijn deze drie methoden die de regering als medegrondwetgever heeft voorgeschreven.

463 De methode van de doelcriteria is terug te vinden in art. 8 Gw: het recht tot vereniging mag volgens deze bepaling worden beperkt ‘in het belang van de openbare orde’. Een duidelijke definitie van deze beperkingsgrond is echter niet in de wetsgeschiedenis gegeven. De uitwerking van dit doelcriterium in art. 2:20 BW is wel nader gedefinieerd in de wet en wetsgeschiedenis. De methode van competentievoorschriften is evenzeer te herkennen in art. 8 Gw. De bepaling is zo geformuleerd, dat de bevoegdheid tot beperking van het recht tot vereniging uitsluitend door de formele wetgever mag worden uitgeoefend. Delegatie – en gelede normstelling – is uitgesloten. Dit houdt onder meer in dat in de wet niet wordt volstaan met het toekennen van algemene bestuursbevoegdheden waaraan de invulling geheel of grotendeels aan bestuursorganen wordt overgelaten. Het verbod van delegatie in art. 8 Gw is een bewuste keuze geweest van de grondwetgever, ter versterking van de grondwettelijke waarborg van de verenigingsvrijheid. De methode van procedurevoorschriften is niet gehanteerd in art. 8 Gw.

464 Alhoewel formeel niet voorgeschreven, heeft de regering ruimte willen laten aan de leer van de ontwikkeling van rechtsinstellingen in de praktijk, de leer van de geringe

inbreuk en de leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing. Van de leer van ontwikkeling van rechtsinstellingen is in de praktijk als beperkingsmethode tot op heden in het geheel geen gebruikgemaakt bij art. 8 Gw, als het gaat om het beperken van dit grondrecht. In uitzonderingsgevallen zou deze methode echter een rol kunnen spelen bij het beperken van het recht van vereniging.

465 Hoewel toepassing van de leer van de geringe inbreuk bij art. 8 Gw zich voor zover bekend tot op heden (nog) niet heeft voorgedaan, is het in mijn visie niet onaanvaardbaar dat een beperking van de verenigingsvrijheid haar rechtvaardiging vindt in deze leer, mits het een zeer geringe inbreuk betreft. De leer van de redelijke uitleg en redelijke toepassing wordt wel toegepast als het om algemene – niet beoogde – beperkingen gaat van de verenigingsvrijheid ex art. 8 Gw. De rechtspraktijk zou onwerkbaar zijn als deze methode niet af en toe in de strijd zou kunnen worden geworpen, maar terughoudendheid is geboden. Veelvuldig terugvallen op het redelijkheidsargument zou de strenge grondwettelijke beperkingensystematiek illusoir maken.

466 Aan de leer van het kernrecht, de leer van de algemene beperkingen en het leerstuk van misbruik van recht heeft de regering geen ruimte willen laten. Toepassing van de leer van het kernrecht bij de verenigingsvrijheid van art. 8 Gw stuit af op het bezwaar dat dit zich slecht verhoudt tot het strenge beperkingenregime, daar waar het betreft het delegatieverbod en de opdracht aan de formele wetgever om het openbare-ordecriterium zelf een vastomlijnde inhoud te geven. Bij de grondwetsherziening van 1983 is de leer van de algemene – ongeschreven – beperkingen uitdrukkelijk van de hand gewezen door de regering. Om die reden bestaat er weinig ruimte om het recht tot vereniging van art. 8 Gw op grond van die leer te beperken.

467 De grondwetgever heeft er welbewust voor gekozen geen algemene misbruik-van-recht-bepaling op te nemen. De grondwettelijke beperkingsclausules bieden volgens de grondwetgever voldoende mogelijkheden om wettelijke maatregelen te treffen ten aanzien van de verenigingsvrijheid van art. 8 Gw, mocht dat wenselijk zijn.

468 Een beperking van het recht tot vereniging dient te voldoen aan zowel de beperkingsvereisten van art. 8 Gw als die van de artt. 11 EVRM, 22 IVBPR en 12 Handvest EU. Uit de analyse van de verhouding tussen deze bepalingen volgt dat art. 8 Gw zowel meer als minder bescherming biedt. Minder bescherming, omdat de formele wetgever alleen aan het vage begrip openbare orde is gebonden bij het opstellen van beperkingen en de rechter vanwege het toetsingsverbod van art. 120 Gw hierop geen controle kan uitoefenen. Meer bescherming, omdat art. 8 Gw steeds eist dat de beperking van het recht tot vereniging moet zijn te herleiden tot een wet in formele zin, die de bedoeling heeft het recht tot vereniging te beperken. Delegatie en gelede normstelling is niet toegestaan. De rechter kan in voorkomende gevallen van overheidsoptreden, anders dan bij een wet in formele zin, steeds controleren of hieraan is voldaan. Voorts valt uit de analyse af te leiden dat de noodzakelijkheidstoets als bedoeld in de genoemde verdragsbepalingen meer rechtsbescherming kan bieden dan een rechtzoekende aan art. 8 Gw kan ontlennen.

De rechter dient de verdragsrechtelijke noodzakelijkheid van de beperking steeds in het concrete geval te toetsen. Art. 8 Gw schrijft een dergelijke toets niet voor. Uit art. 53 EVRM volgt dat de meest beschermende regeling prevaleert. In dat licht maakt het niet gek veel uit dat art. 8 Gw voor de beperking van het recht tot vereniging geen noodzakelijkheidstoets voorschrijft.





DEEL II

—

**VERBODSREGELING NAAR  
NEDERLANDS RECHT**

# HOOFDSTUK 3

## VERENIGINGSVERBOD IN RECHTSHISTORISCH PERSPECTIEF

### 1. INLEIDING

469 Dit hoofdstuk vormt het eerste hoofdstuk van Deel II waarin de Nederlandse verbodsregeling centraal staat. Het hoofdstuk biedt een overzicht van de ontwikkeling van onze verbodsregeling in een bescheiden rechtshistorisch perspectief, waarbij de volgende deelvraag centraal staat: wat is de rechtshistorische ontwikkeling ter zake van het verbieden van organisaties en de rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een verenigingsverbod in het Nederlandse recht? In de hiernavolgende hoofdstukken komen het rechterlijke verenigingsverbod (hoofdstuk 4) en het verenigingsverbod van rechtswege (hoofdstuk 5) in positiefrechtelijk perspectief aan de orde. Vervolgens staat het voorgestelde bestuursrechtelijke verenigingsverbod centraal (hoofdstuk 6). Deel II sluit af met een uiteenzetting van de rechtsgevolgen van een verenigingsverbod volgens het geldende recht (hoofdstuk 7).

470 Het onderzoek in dit hoofdstuk kent een bescheiden rechtshistorisch karakter. Het heeft niet zozeer als doel om de precieze oorsprong van het verenigingsverbod aan te wijzen.<sup>478</sup> Het is bedoeld om de wijze van denken over dit instrument in de loop der tijd

---

478 Al was dit wel het nagestreefde doel, dit valt buitengewoon moeilijk te realiseren. Dit valt ten dele te verklaren doordat de vereniging als antropologisch verschijnsel bijzonder oud is. Harris e.a., bijvoorbeeld, schrijven in hun monumentaal interdisciplinair onderzoek naar het ontstaan van verenigingen, dat de eerste georganiseerde vormen van vereniging ('formal association') in elk geval zijn te herleiden tot sedentaire horticulturele en agrarische samenlevingen van omstreeks 10.000 jaren geleden. Het bestaan van ongeorganiseerde verenigingen ('informal association') plegen zij een nog (veel) oudere geschiedenis te geven. Het (ongeschreven) 'recht' over deze periode valt nauwelijks te controleren, het bestaan van verenigingsverboden als instrument des te minder. Het is weinig zinvol om voor dit juridische proefschrift hierop dieper in te gaan. Hier volstaat de opmerking dat de groepen mensen in een horticulturele en agrarische samenleving – in vergelijking met de nomadische jagers-verzamelaars van vóór 10.000 jaren geleden – groter waren, permanent een nederzetting bewoonden en werden gekenmerkt door meer gespecialiseerde ambachten en complexe statussystemen. Deze aspecten hebben, zo schrijven Harris e.a., in belangrijke mate bijgedragen aan de ontwikkeling van verenigingen in de preliteraire tijd, zie Harris e.a. 2016, p. 25-26.

en op hoofdlijnen in ons recht te achterhalen en om inzichtelijk te krijgen in hoeverre dat denken van invloed is (geweest) op de vormgeving van de verbodsregeling vandaag de dag.

- 471 Aan de vraag naar de rechtshistorische ontwikkeling van het verenigingsverbod in het Nederlandse recht, gaat de vraag vooraf waar de grens van het Nederlandse recht precies is getrokken. Vanuit staatsrechtelijk perspectief valt te verdedigen die grens te trekken bij het recht zoals dat gelding had na afloop van de Franse bezetting vanaf 1813. Het grondgebied dat nu Nederland is, werd toen als Soeverein Vorstendom en later als Koninkrijk der Nederlanden (vanaf 1815) autonoom en is dat tot op de dag van vandaag min of meer gebleven. Niettemin is het leerzaam om óók het recht dat aan deze periode voorafgaat – voornamelijk het Franse en het onder invloed van dat recht vormgegeven Bataafse recht – in het onderzoek van dit hoofdstuk mee te nemen. Niet alleen omdat het een directe invloed heeft uitgeoefend op de vorming van het hier te lande geldende verbodsregime, maar ook omdat het enige tijd integraal deel heeft uitgemaakt van ‘onze’ eigen rechtsorde.
- 472 Het verenigingsverbod als instrument kent echter een nog oudere geschiedenis. Al in het oude Rome bedienden de machthebbers zich van dit instrument. Voor een (ononderbroken) continuatie van dit Romeinse rechtsfiguur in onze eigen verbodsregeling is echter geen sluitend bewijs gevonden. Evenmin voor de stelling dat onze verbodsregeling is geïnspireerd op of te herleiden is naar het Romeinse recht. Dat neemt niet weg dat het nuttig is om enige aandacht te besteden aan het Romeinse recht in dezen, omdat dit recht in zijn algemeenheid een grote invloed heeft uitgeoefend op de rechtsvorming in Europa na de herontdekking van het Romeinse recht in de 11<sup>e</sup> eeuw en de receptie van het Romeinse recht in de periode die daarop volgt tot en met de Vroegmoderne Tijd eind 18<sup>e</sup> eeuw.
- 473 De paragraafindeling van dit hoofdstuk is als volgt. Allereerst komt ‘het’ Romeinse recht ten tijde van het Romeinse rijk aan bod (§2). Tijdens deze meer dan tweeduizendjarige periode – het West-Romeinse deel viel in de tweede helft van de 5<sup>e</sup> eeuw, maar het Oost-Romeinse rijk bleef bestaan tot halverwege de 15<sup>e</sup> eeuw – zijn om verschillende redenen en tamelijk incidenteel verenigingsverboden van overheidswege opgelegd. Te zien is dat incidentele verenigingsverboden later, zoals met name blijkt uit de codificatie van Romeins recht onder keizer Justinianus in de 6<sup>e</sup> eeuw na Christus, plaatsmaken voor een integraal verenigingsverbod (maar met mogelijkheden voor uitzonderingen) op het niveau van een wet.
- 474 In de hierop volgende paragraaf is er aandacht voor het oudvaderlandse recht dat gold tijdens de middeleeuwen (500-1500) en het Rooms-Hollandse recht dat in de Vroegmoderne Tijd ten tijde van de Republiek der Verenigde Zeven Nederlanden (tot 1795) hier te lande gold (§3). Over het oudvaderlandse recht met betrekking tot het verenigingsverbod als instrument ligt een tamelijk dichte sluier, waar slechts hier en daar wat door-

heen schemert. Over het Rooms-Hollandse recht is iets meer te vinden. Te zien is dat de receptie van het Romeinse recht zich hierin óók uitstreckte over het verenigingsverbod.

475 Vervolgens gaat de aandacht uit naar het Bataafse en Franse recht in de periode 1798-1813 (§4). In deze periode krijgt het grondgebied dat nu Nederland heet, in betrekkelijk korte tijd te maken met verschillende opeenvolgende constituties. Eerst in de onder Franse invloed gevormde Bataafse Republiek respectievelijk het Bataafse Gemenebest (1795-1806), daarna als Koninkrijk Holland (1806-1810) dat fungeerde als vazalstaat van en later zelfs werd geannexeerd in het Franse keizerrijk (1810-1813). In deze perioden passeren verschillende soorten verenigingsverboden de revue.

476 Tot slot is er uitgebreid aandacht voor het Nederlandse recht *in strictu sensu* (§5). Het startpunt hiervan is 1813, toen Nederland te boek kwam te staan eerst als het Soeverein Vorstendom der Verenigde Nederlanden (1813-1815) en later als het Koninkrijk der Nederlanden (vanaf 1815). Hiertoe komt eerst de periode 1813-1855 aan bod, waarin de Franse Code pénal in ons land nog van kracht was en de hierin vastgelegde regels over het verenigingsverbod evenzeer.

477 Nadien de periode 1855-1939. In 1855 trad de Wet Vereniging en Vergadering in werking en deze wet verving de regels over het verenigingsrecht zoals die waren vastgelegd in de Code pénal. Bovendien kwam voor de Code pénal in 1886 ons eigen Wetboek van Strafrecht in de plaats. Het betekende formeel een definitieve breuk met het Franse strafrecht. Dit 'eigen' stelsel heeft als zodanig tot 1939 gegolden.

478 Vervolgens de periode 1939-1976. In deze periode is voor het eerst de burgerlijke rechter toegerust met de bevoegdheid om in een declaratoire uitspraak een vereniging te verbieden. In de periode van 1976-1988 neemt de wetgever weer afstand van dit systeem en keert hij terug naar het verbod van rechtswege, waarbij overigens nog wel een rol voor de rechter bleef weggelegd.

479 In de periode die hierop aansluit, die van 1988-2007, doet de rechterlijke verbodenverklaring opnieuw haar intrede, echter niet in de vorm van een rechtvaststellende (declaratoire), maar een rechtscheppende (constitutieve) beschikking. Het algemene verenigingsverbod van rechtswege komt als instrument te vervallen. In de periode 2007-2022 wordt het verenigingsverbod van rechtswege echter weer geherintroduceerd en komt het te bestaan náást het verenigingsverbod afkomstig van de rechter. In deze periode krijgt de rechter ook de bevoegdheid buitenlandse organisaties te verbieden. In de laatste periode, die van 2022 tot heden, gaat de aandacht uit naar de wijzigingen die per 1 januari 2022 in werking zijn getreden. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (§6).



## 2. ROMEINS RECHT

- 480 Reeds in de late Romeinse Republiek bedienden de Romeinse machthebbers zich van het instrument ‘verenigingsverbod’ om ‘collegia’ te verbieden. Van der Grinten omschrijft ‘collegia’ als verenigingen van mensen die op enige wijze op elkaar waren aangewezen en maakt een onderscheid tussen ‘godsdienstige collegia, politieke, amusements-clubs en vereenigingen van mensen, die eenzelfde beroep uitoefenen of tot eenzelfde categorie van mensen behooren’.<sup>479</sup>
- 481 Het schijnt Numa Pompilius, de tweede koning van Rome en opvolger van de mythische Romulus, te zijn geweest, die tijdens zijn regeerperiode eind 7<sup>e</sup> en begin 6<sup>e</sup> eeuw voor Christus, de samenleving opdeelde in klassen en daarnaast collegia in het leven riep voor de verering van verscheidene goden van het Romeinse pantheon, alsook ‘gilden’ van leerlooiers, pottenbakkers, fluitspelers, enz.<sup>480</sup>
- 482 Arnaoutoglou schrijft dat het eerste verenigingsverbod in het Romeinse Rijk werd opgelegd in 186 voor Christus, lang nadat de laatste koning van Rome was verdreven en het Rijk intussen een republiek was geworden.<sup>481</sup> In dit jaar verbieden de consuls bij besluit en op aandringen van de Senaat een ‘collegium’. Volgens Tierney ging het hier om een vereniging waarvan de leden de god Bacchus – de Romeinse variant van de Griekse wijngod Dionysus – vereerden en hiertoe in het openbaar dan wel in het geniep sacrale rituelen uitvoerden en elkaar trouw zweerden. Het voortbestaan van deze vereniging werd door de Senaat gezien als een bedreiging van de staatsveiligheid. De godsvruchtige vereniging bleek een sterke aantrekkingskracht te hebben op buitenlanders, terwijl de tweede Punische oorlog nog vers in het geheugen lag en ‘invloed van buitenaf’ ongewenst werd geacht. Tierney omschrijft dit verenigingsverbod als een daad van een ‘Senate which is jealous of its political power and is quick to crush any strong movement of popular feeling which is not canalised into official channels’. Als argument verwijst hij naar de zeer zware gevolgen verbonden aan het verenigingsverbod, waaronder de doodstraf voor overtreding, de plicht tot afbreken van gebedsplaatsen en de onmogelijkheid om een rechtsmiddel tegen het verbod in te stellen. Niettemin kon ontheffing van het verbod op de activiteiten worden verzocht, maar volgens Tierney valt uit de gevonden inscripties en brieven waarin het bestaan van dit verenigingsverbod is bevestigd, niet af te leiden op welke gronden dat precies kon. Wel was volgens hem duidelijk dat de ontheffing kon worden gegeven aan groepjes van niet meer dan vijf personen. Het motief erachter is dat de Senaat buitenlandse invloed weliswaar ten strengste wilde tegenhouden, maar niet zo ver wilde gaan om elke verering van de wijngod tegen te

479 Van der Grinten 1931, p. 60. Zie ook Blok 1910, p. 3; Keulemans 1941, p. 13.

480 Abbott 1911, p. 105; Gabba 1984, p. 81. Volgens Gabba schrijven sommige andere auteurs het instellen van ‘collegia’ overigens toe aan de zesde koning van Rome, Servius Tullius.

481 Arnaoutoglou 2002, p. 30.

gaan. Die behoorde nu immers ook tot het Romeinse pantheon. Het was de Senaat met name te doen om de aanzuigende werking van grote culten (op buitenlanders) en de politieke macht die daaraan kon worden ontleend in de knop te breken en daarnaast de verering tot acceptabele(re) proporties terug te brengen.<sup>482</sup>

483 In de nadagen van de Republiek won een nieuw soort ‘collegium’ aan populariteit: de collegia sodalitia. Deze van oorsprong ‘vereenigingen voor het gezellig verkeer’ zouden ontaarden in kweekscholen voor politieke partijen en oproerige bendes, aldus Van Aken in zijn proefschrift van 1895 over verboden verenigingen.<sup>483</sup> Hen werd verweten voor publieke ordeverstoringen te zorgen en om die reden werden zij in 64 voor Christus verboden verklaard.<sup>484</sup>

484 Zes jaren later, in 58 voor Christus, werden de ‘collegia’ weer in ere hersteld door Clodius. Julius Caesar maakte dit weer ongedaan in 49 voor Christus met een algemeen verbod op elk ‘collegium’, met uitzondering van de ‘collegia’ die reeds lang bestonden en belangrijk waren voor de publieke zaak.<sup>485</sup> Patterson schrijft dat keizer Augustus wetgeving uitvaardigde op basis waarvan voortaan elk ‘collegium’ verboden was, tenzij die de goedkeuring van de Senaat of de keizer genoot.<sup>486</sup> Arnaoutoglou merkt in dit verband op dat nimmer sprake was van een algemeen en integraal over het gehele territorium van het Romeinse Rijk geldend verenigingsverbod, eerder een naar tijd en plaatsgebonden. Hij wijst hierbij op het bruisende verenigingsleven in de oostelijke delen van het Romeinse Rijk.<sup>487</sup>

482 Tierney 1947, p. 90-93; Vgl. Van Aken 1895, p. 2.

483 Van Aken 1895, p. 2.

484 Patterson 1983, p. 94; Arnaoutoglou 2002, p. 31; vgl. Perry 2006, p. 6.

485 Arnaoutoglou 2002, p. 31; Patterson 1983, p. 94-95. Patterson noemt hier overigens enkel de professionele en godsdienstige verenigingen die waren uitgezonderd. Uit de genoemde literatuur valt overigens op te maken dat ‘collegia’ geleidelijk aan steeds meer en structureel betrokken werden bij zaken van publieke aard, zoals bij de voorzieningen van het leger, het bouwen van aquaducten en theaters, enz. Onder keizer Severus Alexander, in de 2<sup>e</sup> eeuw na Christus, kwam het initiatief tot het organiseren van nieuwe beroepsgilden geheel in handen van de staat. Deze ‘collegia’ opereerden vanaf dat moment volledig onder overheidstoezicht en maakten deel uit van de ‘overheid’. In de laatste drie eeuwen van het (westelijke deel van het) Keizerrijk nam het belang van deze gilde-achtige verenigingen, die in deze periode te boek staan als ‘corpora’, nog meer toe. Om de uitvoering van de noodzakelijke publieke diensten die de gilden al honderden jaren verrichtten, te verzekeren, werd het eigendom van de ‘corpora’ als het ware bezwaard met *een last* om deze diensten te verrichten, ongeacht in wiens bezit en eigendom de ‘corpora’ viel. Opvolgende eigenaren waren aldus steeds verplicht de dienst uit te voeren. Door de verdere aftakeling van het westelijke deel van het Keizerrijk, onder meer door de voortdurende invallen van ‘barbaren’ op belangrijke handelsroutes, was het evenwel niet gemakkelijk om voldoende leden voor deze belaste ‘corpora’ te vinden. Als gevolg daarvan maakte de Romeinse staat het lidmaatschap van deze verenigingen erfelijk en kregen dergelijke verenigingen trekken van een kaste.

486 Patterson 1983, p. 94.

487 Arnaoutoglou 2002, p. 28.

485 Van Aken is stelliger en schrijft dat de hoofdregel was dat alle verenigingen verboden waren, tenzij bij de regering of de wet toegestaan. Die hoofdregel zou blijken uit de *Digesten van 533 na Christus*, een tot het geldende Romeinse recht verheven verzameling van rechtsgeleerde geschriften van prominente Romeinse juristen over de uitleg van ‘het’ volgens hen toen geldende Romeinse recht. De optekening – codificatie – ervan vond plaats in opdracht van keizer Justinianus in 530 na Christus en de *Digesten* zouden deel uit gaan maken van het *Corpus Iuris Civilibus*. Uit deze *Digesten* blijkt voorts dat vele en verschillende soorten verenigingen waren uitgezonderd van het verenigingsverbod van rechtswege. Onder meer de godsdienstige en wetenschappelijke verenigingen alsook verenigingen van werklui (gilden) werden buiten de reikwijdte van het verbod gebracht.<sup>488</sup>

### 3. OUDVADERLANDS EN ROOMS-HOLLANDS RECHT (PERIODE 500-1795)

486 Na de val van het westelijke deel van het Romeinse Rijk in de 5<sup>e</sup> eeuw na Christus boeten verenigingen in het algemeen en gilden in het bijzonder aan publiek belang in. Zijn de verenigingen van ambachtslieden voor de val van het West-Romeinse Rijk nog onmisbaar voor de publieke zaak, de val van het West-Romeinse Rijk met de-urbanisatie tot gevolg, sleurde de (interstedelijke) handelseconomie in grote delen van Europa (nog verder) in zijn val mee. De gilden namen in sterke mate af en in combinatie met het gebrek aan een sterk centraal gezag, lijkt het aannemelijk dat de noodzaak tot een verenigingsverbod in zijn algemeenheid minder sterk gevoeld werd.<sup>489</sup>

487 Romeins recht maakte in elk geval – soms in meerdere, soms in mindere mate – plaats voor het lokaal gewoonterecht en het canonieke recht in de meeste delen van het westen van Europa.<sup>490</sup> De door Van Aken veronderstelde hoofdregel dat alle verenigingen verboden waren behoudens bij de wet of regering toegelaten, lijkt hetzelfde lot ten deel te zijn gevallen. Incidentele verenigingsverboden ondersteunen deze hypothese. Zo wijzen zowel Keulemans als Akkerman bijvoorbeeld op de ‘*capitularia*’ van Karel de Grote. In een van deze verzamelingen van koninklijke verordeningen, die van Herstal van 779, worden ‘*geldoniae et conjurationes*’ verboden verklaard. *Geldoniae* zijn volgens Keulemans een soort vereniging voor sociale bijstand en hulp voor leden in geval van nood, zoals bij brand en schipbreuk. De leden ervan zouden zich onder ede verbonden hebben (‘*conjurationes*’) en daarvan moest koning Karel niets hebben. Volgens Keulemans is het ook niet ondenkbaar dat dergelijke ‘samenzweringen’ waren gericht tegen een feodale

488 Van Aken 1895, p. 4-5, onder verwijzing naar D.3.4.1.

489 Vgl. Keulemans 1941, p. 16-18; Patterson 1983, p. 94-95.

490 Smits 1935, p. 85-89.

heer en daarom minder graag gezien werden.<sup>491</sup> Een expliciet door de vorst afgekondigd verenigingsverbod zou niet nodig zijn geweest, als het geldende recht elke vereniging reeds verboden achtte, zoals volgens Van Aken het geval was in de Justiniaanse Digesten.

488 Met de opkomst van de steden verandert het maatschappelijk beeld in Europa. Vanaf de 11<sup>e</sup> eeuw ontworstelen steeds meer groepen personen zich aan de macht van de landsheer en weten zij verschillende privileges te verwerven. Ambachtslieden en kooplui verenigen zich in gilden, die regels voor de uit te oefenen ambachten en beroepen dwingend voorschrijven en eigen rechtspraak uitoefenen. Leden van de gilden – eerst de kooplui, later ook de ambachtslieden – krijgen gestaag steeds meer invloed op het stadsbestuur, namen zelfs daaraan deel en geleidelijk aan vormen zij een patriciaat naast de adel.<sup>492</sup> Dit beeld waarin het gildewezen een dominante plaats innam in het leven van de burger in de late middeleeuwen, bleef op zekere hoogte bestaan tot in de einddagen van de Republiek der Verenigde Zeven Nederlanden.<sup>493</sup> Wellicht ligt in de verwevenheid van het stadsbestuur en de gilden een reden waarom er over verenigingsverboden in de periode van de 14<sup>e</sup> tot en met de 17<sup>e</sup> eeuw buitengewoon weinig valt te vinden, omdat ze eenvoudigweg niet of nauwelijks voorkwamen.

489 Dat er van eenheid in het recht tijdens de late middeleeuwen en de periode daaropvolgend nauwelijks valt te spreken, draagt er niet aan bij om een accuraat beeld te kunnen schetsen van het antwoord op de vraag wat nu rechtens was met betrekking tot – al zou die er zijn – de regeling van het verenigingsverbod. Het oudvaderlandse (gewoonte) recht is hiervoor te diffuus. Met de receptie van het Romeinse recht werd dit oudvaderlandse recht met een Romeinsrechtelijke bril geïnterpreteerd en aangevuld en ontwikkelde het zich tot het Rooms-Hollandse recht. Van Aken concludeert in 1895 in zijn proefschrift over verboden verenigingen, dat in het Rooms-Hollandse recht ten tijde van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden de aan het Romeinse recht ontleende hoofdregel gold: alle verenigingen waren van rechtswege verboden, tenzij uitdrukkelijk toegelaten.<sup>494</sup>

491 Keulemans 1941, p. 18; vgl. Akkerman 1971, p. 28-29, 32, 47, 58. Aalberse noemt overigens ook nog het verbod uitgevaardigd door graaf Willem III van Holland in 1313 op het oprichten van een vereniging van ambachtslieden (gilde), omdat de graaf daar niets anders dan onrust en onaangename namheden van verwachtte, zie Aalberse 1912, p. 32. Keulemans noemt dit verbod ook zijdelings en dateert het in het jaar 1312, zie Keulemans 1941, p. 25.

492 Aalberse 1912, p. 22, 26-34; Keulemans 1941, p. 20; zie ook Slokker 2009, p. 175.

493 Aalberse 1912, p. 23-24; Wiskerke 1938, p. 74. Overigens nam die dominantie in de loop der tijd wel af en verschilde de dominantie ook van plaats tot plaats. Bovendien bestonden in de steden ook nog vrije ambachten, stonden kleine steden nogal onverschillig tegenover gilden en vielen de landbouwersstand en de plattelandsbevolking buiten het gildewezen, zie Blok 1910, p. 16-23 (274-281); Aalberse 1912, p. 66, 79-80; Keulemans 1941, p. 97.

494 Van Aken 1895, p. 7-9.

## 4. BATAAFS EN FRANS RECHT (PERIODE 1795-1813)

- 490 Na de invasie van de Franse revolutionaire legers en de patriotten in 1795 en de vlucht van erfstadhouder Willem V naar Engeland, kwam *de facto* een einde aan de soevereiniteit van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Juridisch werd hieraan min of meer definitief vormgegeven met de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798. De ‘Constitueerende Vergadering’ had op 22 januari 1798 een commissie ingesteld tot voorbereiding van een staatsregeling. Op 6 maart van dat jaar brengt de commissie verslag uit en minder dan twee weken later, op 17 maart, aanvaardt de ‘Constitueerende Vergadering’ het ontwerp van de commissie. Op 23 april wordt het ontwerp bij volksstemming aangenomen en ruim een week later, op 1 mei 1798, kondigt het Uitvoerend Bewind de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk af en treedt het in werking.
- 491 In art. 53 van deze staatsregeling wordt een einde gemaakt aan het tot dan toe dominant aanwezige corporatisme en gildewezen. Alle gilden, corporaties en broederschappen van ‘neeringen, ambagten of fabrieken’ werden uit hoofde van deze constitutie – van rechtswege – vervallen verklaard. Elke burger, ongeacht diens woonplaats, had sedertdien het recht om in vrijheid ‘zoodanige fabriek of trafiek opterigten, of zoodanig eerlijk bedrijf aantevangen, als hij verkiezen zal’.<sup>495</sup>
- 492 Volgens Blok werd de bepaling ingevoerd zonder al te veel discussie.<sup>496</sup> Wellicht valt dit te verklaren doordat in de jaren hieraan voorafgaand, men onder invloed van de Franse revolutie in 1789 en de daaraan ten grondslag liggende vrijheidsidealen, voor de idee der afschaffing van gilden en corporaties reeds ontvankelijk werd gemaakt.<sup>497</sup> Deze organisaties – met onder meer voor de gilden verplicht lidmaatschap – zouden indruisen tegen de natuurlijke vrijheid van de mens en de daaruit voortvloeiende vrijheid van arbeid en handel.<sup>498</sup> Iedere burger zou dan ook vrij moeten zijn zich met anderen te verenigen. Aan die gedachte werd uitwerking gegeven met het verankeren van de vergaderingsvrijheid en de daarin besloten verenigingsvrijheid in art. 18 van de Staatsregeling van 1798 in combinatie met het opheffen van de gilden in art. 53 van die constitutie.<sup>499</sup>

---

495 Vgl. Wiskerke 1938, p. 90-94.

496 Blok 1910, p. 36-37 (294-295).

497 Wiskerke 1938, p. 90-97. Wiskerke noemt onder meer de verklaring voor de rechten van de mens en burger van het Gewestelijk bestuur van Holland van 1795, waarin de ‘natuurlijke vrijheid’ van ieder mens werd gedefinieerd als ‘de macht om te mogen doen al hetgeen anderen in hunne rechten niet stoort’. Een verzoek tot opheffing van een schoenmakersgilde te Dordrecht wegens strijd met de rechten van de mens en burger werd echter niet ingewilligd, ‘daar in het werk der gilden tot nog toe geen verandering (was) gemaakt’. Zie ook Keulemans 1941, p. 89.

498 Blok 1910, p. 15 (273); Aalberse 1912, p. 80; Keulemans 1941, p. 91.

499 Zie ook §2 van hoofdstuk 2.

- 493 Dit idee had in Frankrijk reeds voet aan de grond gekregen tientallen jaren voorafgaand aan de Franse revolutie. Het was Turgot, controleur-generaal van Financiën onder koning Lodewijk xvi, die hier de hoofdrol vertolkte. Turgot was een leerling van de Franse markies en koopman De Gournay. Volgens Wiskerke hekelde De Gournay de lange duur van de leertijd binnen gilden en 'de prijsopdrijvende tendenzen, die voortvloeiden uit de zware eisen die aan de verkrijging van het meesterschap werden gesteld'. Eenvoudiger gezegd; de gilden maakten het leven duur. Volgens De Gournay diende de staat – conform zijn bekende uitspraak 'laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même' – de economie op zijn beloop te laten en vooral niet al te veel (te willen) reguleren in dezen, ideeën die overigens thans nog in het economisch liberalisme hun weerklank vinden. Het gildewezen was volgens De Gournay hiermee niet te verenigen.<sup>500</sup>
- 494 Bigot de Sainte-Croix, Frans minister voor buitenlandse zaken en belast met een onderzoek naar gilden, was het hiermee eens. Volgens Keulemans wees Bigot de Sainte-Croix in 1775 onder meer op de kaste-achtige aard van gilden (erfelijk lidmaatschap), hoge contributies en beruchte processen om de van de koning verworven privileges te behouden, allemaal in strijd met de natuurlijke orde.<sup>501</sup>
- 495 Wiskerke schrijft dat Turgot zich geen betere weldaad door de koning voor de hervorming van de staat kon voorstellen, dan de gilden af te schaffen.<sup>502</sup> De Franse koning werd overtuigd en in het decreet van 1776 verbood en hief Turgot alle gilden op, althans die in het ressort van Parijs. De gilden van goudsmiden, apothekers, boekdrukkers, boekhandelaren, barbiers, pruikenmakers en badhuismeesters waren hiervan uitgezonderd wegens redenen ontleend aan het algemeen belang.<sup>503</sup>
- 496 Dit verenigingsverbod van gilden was echter geen lang leven beschoren. In de drie maanden na het gildeverbod van Turgot ontstond hevig verzet, onder meer vanuit het parlement van Parijs waarin gezegd werd dat de gilden onmisbaar waren voor het bedrijfsleven. Bij koninklijk edict van 23 augustus 1776 werden de gilden weer in ere hersteld.<sup>504</sup> Het tij was echter al gekeerd; vijftien jaren later, in 1791, werd bij de wet van d'Allarde en die van l'Chapelier alsnog alle corporaties en gilden opgeheven en verboden. Bovendien werd toen een coalitieverbod ingesteld, inhoudende een verbod op alle vormen van organisatie, afspraak en overleg tussen ondernemers en werkers, ten behoeve van de vrijheid van onderneming.<sup>505</sup> En in de Franse constitutie van 1791 werd in de 'titre premier' opgenomen dat eenieder vrij is te vergaderen met wie dan ook. Zoals bespro-

---

500 Wiskerke 1938, p. 24; vgl. Keulemans 1941, p. 90-91.

501 Keulemans 1941, p. 92.

502 Wiskerke 1938, p. 30.

503 Blok 1910, p. 36 (294); Aalberse 1912, p. 80; Wiskerke 1938, p. 31-32.

504 Wiskerke 1938, p. 34.

505 Wiskerke 1938, p. 24-38.

ken in het vorige hoofdstuk (§2), werd het verenigingsrecht geacht hierin besloten te hebben gelegen.<sup>506</sup>

- 497 In 1810 lijft keizer Napoleon het Hollandse koninkrijk in in het Eerste Franse Keizerrijk. Vanaf 1811 gold de Code pénal ter vervanging van het Crimineel Wetboek voor het Koninkrijk Holland ook op ons grondgebied, met daarin strenge regels ten aanzien van het verenigingsrecht. Deze werden door Napoleon ingevoerd, nadat in de Franse constitutie van 1791 het recht van vereniging aan iedere burger werd toegekend en Frankrijk in de jaren hierna ‘geheel [werd] overgeleverd aan de tirannie der politieke clubs’ zoals de Jakobijnen, een club die onder leiding van Robespierre verantwoordelijk was voor de executie van de Franse koning Lodewijk XVI in 1793 en het daaropvolgende schrikbewind.<sup>507</sup> Na de val van Robespierre in 1794 werd de bescherming van de verenigingsvrijheid al gauw gedeconstitutionaliseerd en verder aan banden gelegd met min of meer algemene verenigingsverboden, zoals bijvoorbeeld die voor vrouwen, en wat meer concrete(re) verenigingsverboden, zoals die voor de Jakobijnen.<sup>508</sup>
- 498 Onder de in Frankrijk en hier te lande geldende Code pénal was de oprichting van een genootschap van meer dan twintig personen met het oogmerk periodiek te discussiëren over godsdienst, letterkunde, staatkunde of ‘andere zaken’, voortaan dan ook onderworpen aan autorisatie van de ‘hooge regering’. Goedkeuring kon vanwege het ‘algemeen belang’ worden geweigerd, terwijl er aan de goedkeuring restricties en voorwaarden konden worden verbonden. Het overtreden van dit voorschrift of van de restricties en voorwaarden werd bedreigd met ontbinding van het genootschap en voor de ‘hoofden, bestuurders of bewindvoerders’ hing een straf van zestien tot tweehonderd franken boven het hoofd.<sup>509</sup>

## 5. NEDERLANDS RECHT (PERIODE 1813-HEDEN)

### 5.1 PERIODE 1813-1886

#### 5.1.1 Code pénal en Wet Vereniging en vergadering 1855

- 499 In 1813, nadat Napoleon was verslagen, werd ‘Nederland’ onafhankelijk als het Soeverein Vorstendom der Verenigde Nederlanden en vanaf 1815 met de troonbestijging van Willem I als het Koninkrijk der Nederlanden. De Code pénal van 1811 bleef, met enige

506 Rietberg 1893, 3-4.

507 Van Aken 1895, p. 13. Vgl. Rietberg 1893, p. 4-5; Van Raalte 1939, p. 2; Kesteloo 2011, p. 11.

508 Van Aken 1895, p. 13-16.

509 Zie artt. 291-294 Code pénal (1811); hierover ook Eskes 1988, p. 23.



aanpassingen, van kracht, zoals bepaald in art. 1 van het Gesel- en worgbesluit van 1813. Daarmee behoorde de Code pénal tot het Nederlandse positieve recht. Eskes schrijft dat de strenge bepalingen van de Code pénal in Frankrijk met name toepassing vonden tegen politieke verenigingen. In ons land moesten met name godsdienstige verenigingen het ontgelden, in het bijzonder de Afgescheidenen, een religieuze groepering die zich in 1834 had losgemaakt van de Nederlandse Hervormde Kerk.<sup>510</sup>

500 Gestaag maakte wet- en regelgeving van Franse origine plaats voor Nederlandse. Dit lot viel uiteindelijk ook de Code pénal ten deel. Het heeft evenwel tot 1855 geduurd voordat de bepalingen van de Code pénal wat betreft het verenigingsrecht (en het vergaderingsrecht) werden vervangen met de Wet tot Regeling en Beperking der uitoefening van het Regt van Vereeniging en Vergadering van 22 april 1855 (Wet Vereniging en Vergadering).<sup>511</sup> Met deze wet gaf de gewone wetgever uitvoering aan de wetgevingsopdracht van art. 10 Gw (1848) om de hierin vastgelegde grondrechten in het belang van de openbare orde te regelen en beperken. De voor dit hoofdstuk relevante bepalingen van de Wet Vereniging en Vergadering 1855 luiden als volgt:

**ART. 2 WET VERENIGING EN VERGADERING (1855):**

De vereeniging strijdig met de openbare orde is verboden.

**ART. 3 WET VERENIGING EN VERGADERING (1855):**

Met de openbare orde wordt strijdig geacht elke vereeniging, welke tot doel heeft:

1. ongehoorzaamheid aan of overtreding van de wet of eene wettelijke verordening;
2. aanranding of bederf der goede zeden;
3. stoornis in de uitoefening der regten, van wie het ook zij.

**ART. 4 WET VERENIGING EN VERGADERING (1855):**

De deelneming aan eene verbodene vereeniging, voor zoover die niet reeds door de strafwet is betuigd, wordt gestraft voor de oprichters of bestuurders met gevangenisstraf van een tot zes maanden en geldboete van vijftig tot twee honderd gulden, gezamenlijk of afzonderlijk, en voor de overige deelgenoten met gevangenisstraf van drie dagen tot twee maanden en boete van vijf tot honderd gulden, gezamenlijk of afzonderlijk.

501 De Grondwet van 1848 en de Wet Vereniging en Vergadering van 1855 kwamen tot stand in een tijdsgewricht van vrees voor (onrechtmatige) machtsverschuivingen, die met name werd gevoed door buitenlandse revoluties en burgerlijke opstanden. De vrees hiervoor kwam nadrukkelijk tot uiting in de Grondwet door de formele wetgever op te

<sup>510</sup> Eskes 1988, p. 12-17; Van Raalte 1939, p. 2-4.

<sup>511</sup> Wet van 22 april 1855, *Stb.* 1855/32.



dragen de uitoefening van het recht tot verenigen te beperken in het belang van de openbare orde. In art. 2 van de nieuwe verenigingswet werd voorts ‘elke ‘vereniging strijdig met de openbare orde’ als van rechtswege verboden geacht te zijn.

- 502 Art. 3 Wet Vereniging en Vergadering (1855) bepaalde vervolgens wanneer sprake was van een vereniging in strijd met de openbare orde. Dat was aanvankelijk het geval in drie situaties. In de eerste plaats indien een vereniging een doel had dat was gericht op ongehoorzaamheid aan of overtreding van de wet of een wettelijke verordening. In de tweede plaats als de vereniging een doel had dat was gericht op aanranding of bederf der goede zeden. En in de derde plaats als de vereniging tot doel had de stoornis in de uitoefening der rechten van wie het ook zij.<sup>512</sup>
- 503 Deelneming aan een verboden vereniging was krachtens art. 4 Wet Vereniging en Vergadering (1855) strafbaar. De wetgever *bepaalde* wanneer sprake was van een verboden vereniging, maar het was uiteindelijk aan het *rechtsoordeel* van de strafrechter overgelaten om in het concrete geval te beoordelen of een vereniging verboden was. Dit rechtsoordeel ligt immers besloten in de vraag of de tenlastelegging kan worden bewezen. Een van de bestanddelen van de delictsomschrijving en een daarop toegesneden tenlastelegging is immers ‘verboden vereniging’. En het was de strafrechter die met uitsluiting van anderen belast was met de berechting van strafbare feiten.<sup>513</sup>
- 504 De strafrechter stelde het verboden karakter van de vereniging vast bij wijze van rechtsoverweging – en niet in het dictum – in een strafprocedure waarin een verdachte terechtstond voor deelneming aan een verboden vereniging als bedoeld in art. 4 jo. art. 2 en 3 Wet Vereniging en Vergadering (1855). De strafrechter werd hierin aldus belast zowel met een administratieve taak bij het vaststellen van het verboden karakter van de vereniging, als met de meer eigenlijke rechtsprekende taak van de rechter tot berechting van het strafbare feit. Het OM diende steeds per verdachte bewijs te leveren dat sprake was van deelneming en dat die deelneming was gericht tot een verboden vereniging. Hierdoor kreeg het strafrechtelijke sluitstuk van een verenigingsverbod een incidenteel en individueel karakter. Men was nauwelijks in staat om te weten dat een vereniging bij wet verboden was, zolang de strafrechter zulks niet concreet had overwogen en geoordeeld. Het was zelfs rechtens mogelijk dat de verdachte onbewust doch onverkort deelnam aan een bij de wet verboden vereniging.<sup>514</sup>
- 505 In art. 10 Wet Vereniging en Vergadering (1855) had het OM de bevoegdheid toegekend gekregen om bij de burgerlijke rechter de vervallenverklaring van de vereniging van hare hoedanigheid als rechtspersoon te vorderen. Daarmee kon een einde worden gemaakt aan de bevoegdheid van de vereniging om burgerlijke handelingen en rechten te verrichten respectievelijk uit te oefenen, zoals volgt uit art. 12 Wet Vereniging en

512 Zie ook Elzinga 1982a, p. 121.

513 Zie art. 2 Wet op de rechterlijke organisatie (oud).

514 Eskes 1988, p. 412; Swart 1987, p. 617-618; De Vries-Leemans 1995, p. 19-20.

Vergadering (1855). Hieraan was echter geen ontbinding gekoppeld, zodat aan haar bestaan juridisch gezien geen einde kwam.<sup>515</sup> Niet kon worden ingezien 'dat regtstreekse ontbinding te pas kon komen van iets wat geen wettig bestaan heeft'.<sup>516</sup> De verboden vereniging kon hierdoor niettemin in feitelijke zin blijven bestaan, zij het dat zij steeds in de periferie van het strafrecht bleef hangen, gelet op de strafbaarstelling van deelneming aan een verboden vereniging als bedoeld in art. 4 Wet Vereniging en Vergadering (1855).<sup>517</sup>

## 5.2 PERIODE 1886-1939

### 5.2.1 Wet Vereniging en Vergadering 1886 en Wetboek van Strafrecht 1886

506 Een verenigingsverbod onder vigeur van de Wet Vereniging en Vergadering leidde, zoals hiervoor genoemd, niet automatisch tot een rechtens einde van de vereniging. De wet verbond aan het wettelijke verenigingsverbod geen ontbinding van rechtswege en kende tot dan toe evenmin een verplichting voor het verenigingsbestuur om tot ontbinding te besluiten. Hierin kwam geen verandering toen de Code pénal in zijn geheel kracht van wet verloor met de inwerkingtreding van ons eigen Wetboek van Strafrecht in 1886. Bij de totstandkoming en invoering van dit wetboek werd de inhoud van art. 4 Wet Vereniging en Vergadering (1855) materieel gezien vrijwel onveranderd overgenomen in art. 140 lid 2 Wetboek van Strafrecht (1886) en verder werd er ten aanzien van de verbodsregeling geen wijzigingen aangebracht in de Wet Vereniging en Vergadering. Art. 140 Sr (1886) luidde destijds als volgt:<sup>518</sup>

#### ART. 140 SR (1886):

1. Deelneming aan eene vereeniging die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren.
2. Deelneming aan eene andere bij de wet verboden vereeniging wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste driehonderd gulden.
3. Ten aanzien der oprichters of bestuurders kunnen deze straffen met een derde worden verhoogd.

515 *Kamerstukken II 1854/55*, IX, nr. 3, p. 65; Van Raalte 1939, p. 12.

516 *Kamerstukken II 1854/55*, IX, nr. 4, p. 270.

517 In de rechtsliteratuur werd niet zonder meer aangenomen dat de vaststelling dat een vereniging verboden was, haar ontbinding tot gevolg had – zie Elzinga 1982b, p. 920; Eskes 1988, p. 266.

518 Wet van 15 januari 1886, *Stb.* 1886, 265.

- 507 In het eerste lid van art. 140 Sr (1886) werd straf gesteld op de deelneming aan een vereniging die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven. Die strafbedreiging moest voorzien in de behoefte om de steeds vaker voorkomende en de samenleving teisterende misdadigersbendes bij de horens te (kunnen) vatten. Kesteloo schrijft dat deze strafbare gedraging kan worden getypeerd als een abstract gevaarzettingsgedrag; de strafbaarstelling ziet op ‘de bescherming van de samenleving tegen het gevaar dat uitgaat van criminele organisaties’, zonder dat er concrete strafbare feiten verwezenlijkt hoeven te zijn.<sup>519</sup>
- 508 In het tweede lid ‘bleef’ strafbaar gesteld de deelneming aan alle andere bij de wet verboden verenigingen, zoals dat ook al het geval was in art. 4 Wet Vereniging en Vergadering (1855). In het derde lid werd bepaald dat ten aanzien van oprichters en bestuurders de straffen met een derden konden worden verhoogd.
- 509 Uit de formulering ‘andere bij de wet verboden verenigingen’ in het tweede lid blijkt dat het tweede lid als een *species* werd beschouwd van het eerste lid. Om die reden kan – in het licht van de opvatting van Kesteloo over art. 140 lid 1 Sr – art. 140 lid 2 Sr (1886) eveneens als een abstract gevaarzettingsgedrag worden getypeerd, waarbij die strafbepaling ziet op de bescherming van de samenleving tegen het gevaar dat uitgaat van verboden verenigingen.<sup>520</sup>
- 510 Swart wijst erop dat de formulering van art. 140 lid 2 Sr (1886) het mogelijk maakte dat men strafbaar kon deelnemen aan een bij wet verboden vereniging, zonder er wetenschap van te hebben dat de vereniging van rechtswege verboden was. Het verboden karakter van de vereniging werd voor de deelnemer immers dikwijls (pas) bekend, indien die vraag voor de (straf)rechter kwam en aldaar in het concrete geval werd beantwoord.<sup>521</sup> De wetgever van weleer had hier lange tijd geen moeite mee. Dit werd geacht voor risico te komen van de verdachte.<sup>522</sup>

### 5.2.2 Wet op de weerkorpsen 1936

- 511 In 1936 werd de Wet op de weerkorpsen ingevoerd.<sup>523</sup> Met name de oprichting van de Nationaal-socialistische Beweging in Nederland (NSB) in 1931 werd als motief opgevoerd voor de invoering van de regeling. De regeling is in de loop der jaren flink ingekort. Van de oorspronkelijk dertien artikelen zijn slechts de eerste vijf nog van kracht.
- 512 In art. 1 lid 1 Wet op de weerkorpsen is een verenigingsverbod van rechtswege voor specifieke organisaties opgenomen. Volgens deze bepaling was – en is het overigens nog

519 Kesteloo 2011, p. 6 en 33.

520 Vgl. Swart 1987, p. 608-609.

521 Zie ook §2.1.2 van hoofdstuk 3.

522 Pas in 1988 kwam de wetgever van dit standpunt terug. Vgl. Swart 1987, p. 617-618. Vgl. Eskes 1988, p. 491; De Vries-Leemans 1995, p. 19-20. Zie ook *Kamerstukken II* 1981/82, 17476, nr. 3, p. 5.

523 *Stb.* 1936/206.

steeds – verboden om weerkorpsen tot stand te brengen, daarvan deel uit te maken of deze te steunen. Volgens het tweede lid is een weerkorps iedere organisatie van particulieren, die gericht is op of voorbereid tot het in onderling verband verrichten van of deelnemen aan hetgeen tot de taak behoort van weermacht of politie in de handhaving van de uit- en inwendige veiligheid en van de openbare orde en rust.

513 In strijd handelen met dit verenigingsverbod, levert een overtreding op, aldus art. 2 Wet op de weerkorpsen. Vindt de overtreding opzettelijk plaats, dan is sprake van een misdrijf ingevolge art. 3 van deze wet.

### 5.3 PERIODE 1939-1971

#### 5.3.1 Wet Vereniging en Vergadering 1939

514 Drie jaren later, in 1939, werd een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd in de algemene verbodsregeling van de Wet Vereniging en Vergadering.<sup>524</sup> In de eerste plaats kon een verenigingsverbod van rechtswege voortaan evenzeer gebaseerd zijn op de feitelijke werkzaamheid van de vereniging en niet langer alleen op een onoorbaar doel. Daarmee codificeerde de wetgever hetgeen de Hoge Raad al langer in de praktijk aanvaarde. Die had in zijn rechtspraak reeds erkend dat een vereniging na te zijn opgericht met een keurig doel, nadien feitelijk onoorbare werkzaamheden kan zijn gaan bedrijven.<sup>525</sup>

515 In de tweede plaats voerde de wetgever een vierde verbodsgrond ten tonele, alhoewel dat in de literatuur meestal niet als zodanig wordt genoemd. De regering stelde zich in het algemeen op het standpunt dat deelneming van vreemdelingen aan ‘staatkundige verenigingen’ (politieke verenigingen) niet kon worden toegelaten.<sup>526</sup> ‘De richtlijnen van de Nederlandsche politiek moeten uitsluitend door de Nederlanders worden bepaald’, aldus de regering destijds. In het bijzonder wees de regering op ‘tegenwoordig moeilijke tijden’ als reden om vreemdelingen buiten de deur van staatkundige verenigingen te houden. Daarmee werd het tijdsgewricht bedoeld waarin het fascisme en nationaalsozialisme als een olievlek over Europa en daarbuiten spreidde.<sup>527</sup> Om die reden werden hier te lande gevestigde staatkundige verenigingen waaraan vreemdelingen deelnamen, eveneens geacht in strijd te zijn met de openbare orde en aldus van rechtswege verboden volgens het nieuwe art. 3 lid 2 en 3 Wet Vereniging en Vergadering (1939).<sup>528</sup>

524 Wet van 13 mei 1939, *Stb.* 1939/200.

525 *Kamerstukken II* 1937/38, 475, nr. 3, p. 4.

526 Onder de staatkundige vereniging werd begrepen de vereniging met het doel in behandeling te nemen ‘zaken, die onze staatshuishouding raken’. Zie *Kamerstukken II* 1854/55, IX, nr. 3, p. 65.

527 *Kamerstukken II* 1937/38, 475, nr. 3, p. 3.

528 Vgl. Elzinga 1982b, p. 920; Eskes 1988, p. 244-262.

516 In de derde en wellicht belangrijkste plaats werd de mogelijkheid in het leven geroepen voor het OM om een vordering tot verbodenverklaring van een vereniging aan de burgerlijke rechter voor te leggen. Er bestond in de jaren hieraan voorafgaand behoefte aan een collectief repressiemiddel tegen verenigingen waarvan het verboden karakter eenmaal was vastgesteld. Het strafgeding op basis van art. 4 Wet Vereniging en Vergadering (1855) en het latere art. 140 lid 2 Sr (1886) waarin de strafrechter slechts in een rechtsoverweging en bovendien enkel in een concreet geval kon vaststellen dat sprake was van een verboden vereniging – en niet in het dictum – bevredigde die behoefte niet. Tijdens dit geding kwamen er allerlei feitelijke omstandigheden en schuldvragen betreffende de concrete verdachte naar voren. Dit kon uiteindelijk tot vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolgning leiden en de (eventuele) overweging van de rechter dat de vereniging een verboden karakter had, had dan geen enkel effect meer; het ontbrak haar aan derdenwerking. De procedure werd met het oog hierop als te incidenteel en individueel beschouwd.<sup>529</sup> Mitsdien werd art. 4 Wet Vereniging en Vergadering in 1939 grondig herzien. Die bepaling – zonder genummerde leden – kwam als volgt te luiden:

ART. 4 WET VERENIGING EN VERGADERING (1939):

De burgerlijke rechter kan, op vordering van het openbaar ministerie, verklaren, dat eene vereniging verboden is, als strijdig met de openbare orde.

Bevoegd is iedere rechtbank, binnen welker rechtsgebied de vereniging gevestigd of feitelijk werkzaam is. In geval van gelijktijdige behandeling ten gevolge van indiening van eene vordering bij meer dan ééne rechtbank, blijft uitsluitend bevoegd de rechtbank, bij welke het eerst eene vordering is ingediend.

De rechtbank beschikt niet dan na verhoor of behoorlijke oproeping van het bestuur of, ontbreekt dit, van een of meer van de feitelijke leiders van de vereniging; zij kan, hetzij ambtshalve, hetzij op vordering van het openbaar ministerie of op verzoek van het opgeroepen bestuur of de opgeroepen feitelijke leiders, getuigen en deskundigen hooren, al dan niet onder eede. Zij bepaalt de wijze van oproeping van het bestuur, de feitelijke leiders, de getuigen en de deskundigen, alsmede de in acht te nemen termijnen. Het opgeroepen bestuur of de opgeroepen feitelijke leiders kunnen zich doen bijstaan door een advocaat, binnen het rijk de practijk uitoefenende. De behandeling geschiedt in het openbaar, tenzij de rechtbank om bij het proces-verbaal der zitting te vermelden redenen mocht bevelen, dat de behandeling, geheel of gedeeltelijk, met gesloten deuren zal plaatshebben. Hare beschikking is met redenen omkleed, wordt in het openbaar uitgesproken en wordt het opgeroepen bestuur of den opgeroepen feitelijken leiders beteekend.

529 *Kamerstukken II 1937/38*, 475, nr. 3, p. 3. Zie ook *Kamerstukken II 1981/82*, 17476, nr. 3, p. 1. Zie ook Elzinga 1982b, p. 919-920.

Hooger beroep staat voor ieder belanghebbende open gedurende veertien dagen na de beteekening der beschikking. Op de behandeling in hooger beroep vindt het voorgaande lid overeenkomstige toepassing.

Beroep in cassatie kan worden ingesteld gedurende veertien dagen na de beteekening der beschikking in hooger beroep. Op de behandeling in cassatie vindt het derde lid, voor zoover mogelijk, overeenkomstige toepassing.

Zodra de verklaring in kracht van gewijsde is gegaan, geldt de vereeniging als bij de wet verboden.

517 Op grond van het gewijzigde artikel kon in het vervolg de *burgerlijke* rechter op vordering van het OM in een declaratoire beschikking – in het dictum van de uitspraak – het verboden karakter van een vereniging voor het recht vaststellen.<sup>530</sup> Een dergelijke constructie had vanuit het perspectief van handhaving een groot voordeel voor het OM. De declaratoire verbodenverklaring had derdenwerking en de strafrechter kon eenvoudigweg uitgaan van het oordeel van zijn civielrechtelijke collega. De strafrechter hoefde niet langer zelf een beoordeling te maken of de vereniging verboden was. Hierdoor was men voor een verenigingsverbod niet langer afhankelijk van een incidentele strafrechtelijke procedure. Dat neemt overigens niet weg dat het nog steeds mogelijk was dat de strafrechter bij wijze van overweging het verboden karakter van een vereniging kon ‘vaststellen’, indien de burgerlijke rechter dat (nog) niet had gedaan. Die bevoegdheid bleef naar de letter van de wet onverminderd aan hem toekomen op basis van het in 1886 inwerking getreden art. 140 lid 2 Sr (1886).<sup>531</sup>

518 Opvallend is verder dat het artikel in een tamelijk omvangrijke omschrijving enkele procedurele aspecten gedetailleerd vastlegde, waaronder de rechtsmacht, de processuele rol van de rechter en de mogelijkheden tot hoger beroep en cassatieberoep, alsook het moment waarop de verbodenverklaring in werking trad. In het laatste, ongenummerde lid werd expliciet bepaald dat de vereniging slechts als bij de wet verboden werd geacht, niet eerder dan nadat de uitspraak kracht van gewijsde had gekregen. Een sanctie als ontbinding van de verboden vereniging behoorde echter nog steeds niet tot de mogelijkheden.<sup>532</sup>

530 In art. 14 Wet vereniging en Vergadering (1939) werd bovendien bepaald dat het verbodsregime van de Wet Vereniging en Vergadering zonder onderscheid van toepassing is op alle verenigingen. Stichtingen werden voor de toepassing van deze wet hieronder begrepen. In gelijke zin werd art. 140 Sr (1939) aangepast. In het vierde lid werd de stichting voor toepassing van art. 140 Sr gelijkgeschakeld met de vereniging, omdat de regering van mening was dat het de voorkeur verdient om in één wet de publiekrechtelijke gevolgen van het verboden zijn van verenigingen en stichtingen gelijkvormig te regelen, zie *Kamerstukken II* 1937/38, 475, nr. 3, p. 5.

531 Wet van 15 januari 1886, *Stb.* 1886/265.

532 Zie ook Elzinga 1982a, p. 122.

## 5.3.2 Besluit ontbinding landverraderlijke organisaties 1944

- 519 In het Besluit ontbinding landverraderlijke organisaties van september 1944 hanteerde men evenzeer een verenigingsverbod van rechtswege.<sup>533</sup> Dit ‘wetsbesluit’ was afkomstig van de te Londen in ballingschap gevestigde regering ten tijde van de Tweede Wereldoorlog en heeft vanwege de bijzondere omstandigheden waarin het tot stand is gekomen kracht van wet (zie §5.2.1 van het inleidende hoofdstuk).<sup>534</sup>
- 520 Op grond van dit wetsbesluit werden meer dan dertig fascistische en nationaalsocialistische organisaties of daaraan verwante organisaties van rechtswege verboden én ontbonden. Nu voor het eerst werd aan het verboden karakter van een vereniging de civielrechtelijke sanctie van ontbinding verbonden. Het ging in hoofdzaak om de Nationaal Socialistische Beweging der Nederlanden, maar ook daaraan verwante organisaties en andere nationaalsocialistische en fascistische organisaties werden bij dit wetsbesluit verboden en ontbonden verklaard.<sup>535</sup> Artt. 1 en 2 van dit wetsbesluit luiden<sup>536</sup> als volgt:

## ART. 1 BESLUIT ONTBINDING LANDVERRADERLIJKE ORGANISATIES (1944):

1. De Nationaal Socialistische Beweging der Nederlanden, alsmede de daaraan verwante en andere nationaalsocialistische en fascistische organisaties, vermeld op de aan dit besluit toegevoegde lijst, zijn ontbonden.
2. Wij behouden Ons voor binnen achttien maanden na het inwerkingtreden van dit besluit aan deze lijst andere organisaties toe te voegen, waarvan Ons mocht blijken, dat zij eveneens als nationaalsocialistisch of fascistisch moeten worden aangemerkt.

533 Besluit van 17 september 1944, *Stb.* 1944, E102. Zie over deze materie uitgebreid Eskes 1988, p. 355-377.

534 Vgl. Belifante & De Reede/De Lange e.a. 2020, p. 172-173.

535 Het ging om de volgende organisaties: Weer-Afdeeling; Germaansche S.S. der Nederlanden; Nationale Jeugdstorm; Nationaal Socialistische Vrouwenorganisaties; Nationaal Socialistisch Ambtenarencorps; Nationaal Socialistisch Studentencorps; Nationaal Socialistisch Rechtsfront; Medisch Front; Tandartsen Front; Apothekers Front; Dierenartsen Front; Economisch Front; Front voor Nering en Ambacht; Vervoerders Front; Nationaal Socialistische Opvoedersgilde; Technisch Gilde; Technische Noodhulp; Raad voor de Volkshuishouding; Frontzorg; Nederlandsch-Duitse Kultuurgemeenschap; Sociaal Economisch Genootschap Nederland en Europa; Volksche Werkgemeenschap; Nederlandsche Volksdienst; Nederlandsch Instituut voor Volkshuishoudkundig Onderzoek; Heemkundig Instituut; Volk en Bodem; Instituut voor Sibbekunde; Sibbekundig Genootschap; Gemeenschap Vreugde en Arbeid; Stichting ter bevordering van de kennis van het nationaal-socialisme; Stichting Het Nationaal Tehuis; Stichting Fonds voor Gezins- en Jeugdzorg; Stichting Saxo-Frisia; Agrarisch Front; De Nieuwe Omroep; de Nationale Omroep; Nationale Pers; Nederlandsche Nationaal-Socialistische Uitgeverij; Nationaal-Socialistisch Museum; Verpleegstersgemeenschap van den Nederlandschen Volksdienst; Zeevaartfront.

536 Niet luiden (verleden tijd). De reden zal hierna duidelijk worden.

## ART. 2 BESLUIT ONTBINDING LANDVERRADERLIJKE ORGANISATIES (1944):

De in artikel 1 bedoelde organisaties, alsmede alle organisaties, welke het streven van een of meer dier organisaties trachten voort te zetten, worden als verenigingen strijdig met de openbare orde en mitsdien als bij de wet verboden aangemerkt.

- 521 De keuze voor een verenigingsverbod van rechtswege was in zekere zin onvermijdelijk vanwege de Duitse bezetting in Nederland. Het is immers volstrekt niet ondenkbaar dat de Duitse machthebbers met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zouden hebben ingegrepen, als het om een vordering tot verbodenverklaring aan de rechter zou voorleggen ten aanzien van een organisatie die in het wetsbesluit verboden is verklaard; het ging hier immers om organisaties die de Duitse bezetter goed gezind waren.
- 522 Eskes schrijft dat uit het beschikkingskarakter van art. 1 van het wetsbesluit blijkt dat het na zijn toepassing uitgewerkt zou zijn. Iets anders geldt voor art. 2. Dit artikel heeft gelet op de formulering het karakter van een algemeen verbindend voorschrift.<sup>537</sup> De bepaling behoort dan ook – gelet op dat de regeling nooit is ingetrokken – nog altijd tot het positieve recht (!). Het maakt de vervolging voor de voortzetting van ‘het streven’ van een van deze organisaties mogelijk, zonder dat daaraan een rechterlijke verbodenverklaring ten grondslag ligt.<sup>538</sup>

## 5.3.3 Wet Vereniging en Vergadering 1971

- 523 In 1971 voegde de wetgever een vijfde verbodsgrond toe aan art. 3 Wet Vereniging en Vergadering ter uitvoering van verdragsrechtelijke verplichtingen om rassendiscriminatie te bestrijden.<sup>539</sup> Sedertdien was óók elke vereniging in strijd met de openbare orde en deswege verboden, indien haar doel of haar werkzaamheid gericht was op het bedrijven, in stand houden of bevorderen van rassendiscriminatie. In het tweede lid werd bovendien expliciet bepaald dat aan discriminatie in deze bepaling dezelfde betekenis toekomt als die de wetgever in het Wetboek van Strafrecht daaraan geeft.<sup>540</sup>

---

537 Eskes 1988, p. 360-361.

538 Zie ook Elzinga 1982a, p. 130-131.

539 Zie art. 4 onder b van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie, *Trb.* 1966/237.

540 Wet van 18 februari 1971, *Stb.* 1971/96; *Kamerstukken II* 1967/68, 9724, nrs. 1-3; zie ook Eskes 1988, p. 383-384.



## 5.4 PERIODE 1976-1988

## 5.4.1 Boek 2 Nieuw Burgerlijk Wetboek 1976

- 524 Met de inwerkingtreding van Boek 2 van het Nieuw Burgerlijk Wetboek in 1976 kwam een einde aan een in een afzonderlijke wet – de Wet Vereniging en Vergadering – neergelegde algemene verbodsregeling.<sup>541</sup> Het was Meijers die in zijn ontwerp van het Nieuw Burgerlijk Wetboek hiertoe een voorschot nam.<sup>542</sup> Meer concreet stelde Meijers in het algemeen deel van Boek 2 BW voor, dat de rechtbank, binnen wier rechtsgebied een vereniging, een naamloze vennootschap of een stichting is gevestigd, op vordering van het OM de ontbinding van deze rechtspersoon kan uitspreken, wanneer deze in ernstige mate in strijd handelt met de statuten, de wet, de openbare orde of de goede zeden.<sup>543</sup> Het ontwerp van Meijers haalde als zodanig de eindstreep niet. Elementen ervan zijn evenwel bewaard, andere zijn verloren gegaan.
- 525 Volgens de regering werden in Titel 1 van Boek 2 BW algemene bepalingen opgenomen voor rechtspersonen. De regeling tot de ontbinding van rechtspersonen hoort hier thuis.<sup>544</sup> Gelet op de Titel in kwestie en de daarin voorkomende algemene bepalingen voor alle rechtspersonen, verdient het volgens de regering de voorkeur om het begrip ‘rechtspersoon’ te hanteren, in plaats van de opsomming die Meijers hanteert. Bovendien, zo licht de regering toe, is de opsomming van Meijers onvolledig.<sup>545</sup>
- 526 Meijers begrenste de bevoegdheid om een vordering tot ontbinding aan de rechter voor te leggen; slechts het OM dient die te worden toegekend. De regering nam dit over. In het voorlopig verslag beargumenteerden enkele leden van de Vaste Commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer nog dat het wellicht in de rede ligt, die bevoegdheid ook

541 Wet van 8 april 1976, *Stb.* 1976/229; Wet van 1 juli 1976, *Stb.* 1976/395. De Wet Vereniging en Vergadering verloor bij de inwerkingtreding van Boek 2 BW in 1976 wat betreft de bepalingen omtrent het verenigingsrecht kracht van wet. De overige bepalingen, die over het vergaderrecht, bleven evenwel in stand. Dit werd anders toen het vergaderrecht in de Wet openbare manifestaties werd neergelegd en laatstgenoemde wet in 1988 in werking trad. De Wet Vereniging en Vergadering werd toen in het geheel ingetrokken, zie art. V van de Wet openbare manifestaties (*Stb.* 1988/157).

542 Meijers kreeg na de Tweede Wereldoorlog bij Koninklijk Besluit van 25 april 1947 de opdracht een nieuw Burgerlijk Wetboek te ontwerpen.

543 Parl. Gesch. Boek 2 BW, p. 169. Zie voor zijn toelichting, p. 169-170.

544 Bij de totstandkoming van de Wet Vereniging en Vergadering werd de vraag of aan een vereniging rechtspersoonlijkheid moet worden toegekend echter vooral tot het terrein van het publiekrecht gerekend – zie *Kamerstukken II* 1854/55, IX, nr. 5, p. 318. Dit standpunt nam de regering evenzeer in bij de vaststelling van Boek 2 Nieuw Burgerlijk Wetboek, zie *Kamerstukken II* 1954/55, 3769, p. 19. Later, bij de invoering van Boek 2 BW in 1976, kwam de regering op dit standpunt terug. Vgl. Eskes 1988, p. 411-435.

545 Parl. Gesch. Boek 2 BW, p. 173.

toe te kennen aan bestuurders, leden en aandeelhouders van de rechtspersoon. Het argument is dat het in het de eerste plaats aan deze belanghebbenden is om ervoor te waken dat de wet en de statuten worden nageleefd en dat de rechtspersoon niet in strijd handelt met de openbare orde of de goede zeden. Tegelijkertijd willen deze leden niet zo ver gaan, dat de bevoegdheid aan derden moet worden toegekend, gelet op de gevoeligheid van misbruik.<sup>546</sup>

527 De regering voelde in het geheel niet zoveel voor om anderen dan het OM de bevoegdheid toe te kennen een ontbindingsvordering bij de rechter in te dienen. Van bestuurders, leden en aandeelhouders van rechtspersonen mag niet dezelfde terughoudendheid worden verwacht gebruik te maken van deze bevoegdheid, als dat van het OM mag worden verwacht. De bevoegdheid bleef aldus beperkt tot het OM.<sup>547</sup>

528 Ook in de ontbindingsgrond bracht de regering een wijziging aan ten opzichte van de toen geldende regeling en de daarin opgenomen verbodsgrond, alsmede ten opzichte van het ontwerp van Meijers. In de Wet Vereniging en Vergadering werden de wettelijke formuleringen ‘ongehoorzaamheid aan of overtreding van de wet of een wettelijke verordening’ en ‘stoornis in de uitoefening van rechten van derden van wie het ook zij’ nog gebruikt als definities van het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ (art. 3 Wet Vereniging en Vergadering). In de nieuwe regeling van het Burgerlijk Wetboek liet de wetgever op voorstel van de regering deze definities los. Volgens de regering was het onwenselijk dat het verboden karakter van een rechtspersoon zou kunnen worden vastgesteld op grond van de geschrapte formuleringen, als daarmee niet óók de openbare orde of de goede zeden werden geschonden. De formulering ‘in strijd met de openbare orde of de goede zeden’ werd om die reden als zelfstandige verbodsgrond gehanteerd.<sup>548</sup> Het in 1971 toegevoegde rassendiscriminatiecriterium als definitie van het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ werd zonder omhaal van woorden weggelaten. Dit geldt ook voor het wettelijke verenigingsverbod van de staatkundige vereniging waaraan vreemdelingen deelnamen.

529 Opmerkelijk daarbij is overigens dat aan het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ in art. 3 Wet Vereniging en Vergadering (1971) onder meer invulling werd gegeven met ‘de aanranding of bederf der goede zeden’. In art. 2:15 lid 1 BW (1976) werd de grond ‘in strijd met de goede zeden’ als het ware gepromoveerd tot een zelfstandige verbodsgrond, náást het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’. Die nevenschikking hield volgens de regering echter geen uitbreiding in van het verbodscriterium. De wijziging doet niets anders ‘dan in eenvoudiger bewoordingen weergeven hetgeen

546 Parl. Gesch. Boek 2 BW, p. 171.

547 Parl. Gesch. Boek 2 BW, p. 174.

548 Parl. Gesch. Boek 2 BW, p. 173 en 176-177.

thans uit de artt. 2 en 3 van de wet van 1855 moet worden afgeleid,<sup>549</sup> aldus de regering.<sup>549</sup>  
De relevante bepalingen kwamen als volgt te luiden:

**ART. 2:15 BW (1976):**

Een rechtspersoon is verboden, wanneer haar<sup>550</sup> doel of werkzaamheid in strijd is met de openbare orde of de goede zeden.

**ART. 2:16 BW (1976):**

1. De rechtbank kan een verboden rechtspersoon op vordering van het openbaar ministerie ontbinden.
2. Indien het doel in strijd is met de openbare orde of de goede zeden, spreekt de rechtbank de ontbinding niet uit dan na de rechtspersoon in de gelegenheid te hebben gesteld binnen een door de rechtbank te bepalen termijn haar doel zodanig te wijzigen, dat dit niet meer in strijd is met de openbare orde of de goede zeden.

- 530 Het uitgangspunt in art. 2:15 BW (1976) was net als voorheen een verenigingsverbod van rechtswege. De mogelijkheid voor de burgerlijke rechter om in een declaratoire uitspraak vast te stellen dat de rechtspersoon volgens de wet verboden is, zoals het geval was onder art. 4 Wet Vereniging en Vergadering (1939), kwam echter volledig te vervallen.<sup>551</sup> De enkele uitspraak tot verbodenverklaring van een rechtspersoon had volgens de regering geen privaatrechtelijke betekenis meer. Aan een zelfstandige verbodenverklaring zou ook geen behoefte meer bestaan gelet op de toepassing van art. 140 Sr.<sup>552</sup> Daarentegen kon de rechter ex art. 2:16 lid 1 BW (1976) aan de vaststelling dat de rechtspersoon een verboden karakter bezit, voor het eerst de ontbinding van de rechtspersoon uitspreken, na een vordering daartoe van het OM.
- 531 Aan de procedurele regels die waren opgenomen in art. 4 Wet Vereniging en Vergadering was evenmin langer behoefte. In het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zou namelijk een bepaling worden opgenomen, waaruit blijkt dat ook op de door het OM aan te vangen procedures tot ontbinding van een rechtspersoon, de regels van de verzoekschriftprocedure van toepassing zijn.<sup>553</sup>
- 532 In het tweede lid van art. 2:16 BW (1976) werd de mogelijkheid opgenomen voor de rechter om de rechtspersoon een termijn te gunnen waarin hij zijn met de openbare orde of goede zeden strijdig doel kon repareren, zodat het niet langer strijd daarmee

549 Zie ook Eskes 1988, p. 434.

550 Volgens de huidige (online versie van de) Dikke Van Dale is het woordgeslacht van 'rechtspersoon' mannelijk. De wetgever van weleer leek zich hier niet van bewust of was een andere mening toegedaan.

551 Parl. Gesch. Boek 2 BW, p. 172.

552 Parl. Gesch. Inv.wet Boek 2 BW, p. 1109.

553 Parl. Gesch. Inv.wet Boek 2 BW, p. 1109.

zou opleveren. De regering achtte deze *terme de grâce* – op voorstel van het lid Van Schaik – aanvankelijk niet nodig, maar bezwaren er tegen had zij evenmin. Aldus werd deze bevoegdheid opgenomen.<sup>554</sup>

#### 5.4.2 Wetboek van Strafrecht 1976

- 533 Om de materieelrechtelijke samenhang tussen art. 140 lid 2 Sr en art. 2:15 jo. 2:16 BW (1976) te bewaren, werd het begrip ‘vereniging’ uit art. 140 lid 2 Sr (1939) geschrapt en ingeruild voor ‘rechtspersoon’. Ook in het eerste lid van art. 140 Sr werd de term ‘vereniging’ ingeruild voor de term ‘rechtspersoon’.<sup>555</sup> Het vierde lid werd in zijn geheel geschrapt, nu met het nieuwe begrip ‘rechtspersoon’ in het eerste en het tweede lid het niet meer nodig was om de stichting voor deze bepaling gelijk te stellen met de vereniging; die viel immers samen met de vereniging onder het overkoepelende rechtspersonsbegrip.<sup>556</sup> De bepaling luidde als volgt:

##### ART. 140 SR (1976):

1. Deelneming aan een rechtspersoon die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren.
2. Deelneming aan een andere bij de wet verboden rechtspersoon wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van ten hoogste zeshonderd gulden.
3. Ten aanzien van de oprichters of bestuurders kunnen de straffen met een derde worden verhoogd.

#### 5.5 PERIODE 1988-2007

##### 5.5.1 Boek 2 Nieuw Burgerlijk Wetboek 1988

- 534 De mogelijkheid voor de burgerlijke rechter om in een declaratoire uitspraak vast te stellen dat de rechtspersoon volgens de wet verboden was, werd, zoals gezegd, niet overgenomen in het Nieuw Burgerlijk Wetboek van 1976. Daarover heerste de nodige onvrede, met name aan het licht gekomen na de mislukte ontbindingsprocedure van het OM inzake de Nederlandse Volksunie (NVU) in 1978. In die zaak vorderde het OM op grond van art. 2:15 jo. art. 2:16 lid 1 BW (1976) de ontbinding van de politieke partij de

554 Parl. Gesch. Inv.wet Boek 2 BW, p. 1109-1114.

555 Overigens werd de hier bedoelde vervanging door de Hoge Raad in zijn rechtspraak genegeerd. De Hoge Raad gaf een bredere betekenis aan het begrip ‘rechtspersoon’ dan de louter civielrechtelijke – zie hierover bijv. Kesteloo 2011, p. 34-35.

556 Wet van 8 april 1976, *Stb.* 1976, 229.

nvu. Die partij had volgens het OM een discriminatoir dus verboden karakter. De rechtbank Amsterdam stelt in haar rechtsoverwegingen – niet in het dictum, want een declaratoire verbodenverklaring mocht immers niet meer – inderdaad vast dat de nvu een verboden karakter had vanwege haar racistische werkzaamheid.<sup>557</sup>

535 Niettemin wijst de rechtbank de vordering tot ontbinding af. Ontbinding van de nvu heeft volgens haar geen enkele betekenis, omdat het vermogen van de nvu in bezit is van de Stichting tot Steun aan en Toezicht op de Nederlandse Volksunie. Het OM had ontbinding van deze stichting echter buiten zijn vordering gehouden. Ontbinding van uitsluitend de nvu zou het doel van ontbinding – ‘het regelen van de aanspraken en schulden die derden jegens resp. aan de verboden rechtspersoon bezitten’ – echter niet kunnen realiseren, aldus de rechtbank.<sup>558</sup>

536 De nvu stelt desondanks hoger beroep in en vordert dat het hof het vonnis van de rechtbank vernietigt, de vordering van het OM afwijst en in de motivering de nvu als een niet-verboden rechtspersoon aanmerkt. Het hof verklaart dit hoger beroep echter niet-ontvankelijk, omdat het beroepschrift zich ten onrechte enkel richt tegen de rechtsoverwegingen waarin gezegd wordt dat de nvu een verboden karakter heeft. Het beroepschrift had zich daarentegen moeten richten tegen het dictum van het vonnis waarin de rechter de vordering van het OM tot ontbinding had afgewezen.<sup>559</sup>

537 Andermaal kan de uitspraak de nvu niet bekoren. In cassatie stelt ze dat het in haar belang is dat het dictum van de beslissing van de rechtbank behouden blijft, maar dat de rechtsoverwegingen waarin de rechtbank overweegt dat de nvu een verboden karakter bezit, had moeten worden ontkracht door de appelrechter. De Hoge Raad is het daar niet mee eens. Volgens de Hoge Raad brengt geen rechtsregel met zich mee dat, bij de afwijzing van een ontbindingsverzoek als in onderhavige procedure, de overweging van de rechtbank dat de nvu een verboden karakter heeft, bindende kracht heeft voor de rechter in een ander civiel- dan wel strafrechtelijk geding. De betrokken overwegingen hebben voorts ook geen bindende kracht voor de centrale stembureaus of de Kiesraad.<sup>560</sup> Eenvoudiger gezegd, de vaststelling van het verboden karakter had juridisch gezien geen enkele betekenis.

538 De uitkomst van de ontbindingsprocedure tegen de nvu werd in de literatuur tamelijk kritisch ontvangen. Dat een rechtspersoon met een verboden karakter wegens juridisch-technische redenen kennelijk toch nog kan blijven voortbestaan, gaf verschillende rechtsgeleerden te denken. Maeijer, bijvoorbeeld, vroeg zich af of de wetgever bij de invoering van Boek 2 BW niet al te snel afstand had gedaan van de declaratoire verbo-

557 Rb. Amsterdam 8 maart 1978, ECLI:NL:RBAMS:1978:AC0252.

558 Rb. Amsterdam 8 maart 1978, ECLI:NL:RBAMS:1978:AC0252, r.o. 13.

559 Zie de concl. van A-G J. Rummelink, ECLI:NL:PHR:1979:AC0769, bij HR 9 maart 1979, ECLI:NL:HR:1979:AC0769, NJ 1979, 363, m.nt. J.M.M. Maeijer, waarin het procesverloop wordt beschreven.

560 HR 9 maart 1979, ECLI:NL:HR:1979:AC0769.

denverklaring, zoals de wet dat vanaf 1939 tot 1976 nog kende.<sup>561</sup> De kritiek viel niet in dovemansoren, sterker nog, zij vormde voor de regering mede de aanleiding voor het in 1982 ingediende wetsvoorstel tot een nieuwe verbods- en ontbindingsregeling, waarover hierna meer.<sup>562</sup>

539 Overigens was de mislukte ontbinding van de NVU niet de enige reden die tot herziening van ons verbodsregime heeft geleid. De grondwetsherziening van 1983 – meer in het bijzonder als gevolg van de discussie over de grondwettelijke beperkingensystematiek van het recht tot vereniging – heeft hieraan evenzeer een belangrijke impuls gegeven.<sup>563</sup>

540 In juni 1982 diende de regering het wetsvoorstel 17476 in bij de Tweede Kamer om het toen geldende verbodsregime te herzien. Leidmotief was om de knelpunten van het verbodsregime die aan het licht waren gekomen in de ontbindingsprocedure tegen de NVU, het hoofd te bieden. Daarnaast had Nederland zich aan (internationale) verplichtingen gecommitteerd tot het treffen van een regeling op grond waarvan racistische rechtspersonen voortaan strafbaar zijn en verboden zouden moeten kunnen worden. Voorts wilde de regering een regeling in het leven roepen op de voet waarvan frauderende rechtspersonen konden worden bestreden.<sup>564</sup>

541 Het initiële maar ook het bij nota's van wijziging gewijzigde wetsvoorstel riep veel discussie op in het parlement.<sup>565</sup> Meer in het bijzonder rezen er vragen over de precieze aanleiding van het wetsvoorstel, de reikwijdte van de voorgestelde verbodsgrond 'in strijd met de openbare orde', de reikwijdte van het begrip 'werkzaamheid' alsmede over de reikwijdte van het verbodsobject 'rechtspersoon'. De algehele teneur was dat men twijfelde of de criteria wel zo ruim moesten worden geformuleerd. De regering vertrouwde er echter op dat de rechter de verbodenverklaring en ontbinding met terughoudendheid zou betrachten en de criteria beperkt zou uitleggen, waarmee een meerderheid in beide Kamers voldoende kon worden overtuigd om in te stemmen met het (gewijzigde) wetsvoorstel.<sup>566</sup> Het resultaat was een verbods- en ontbindingsregeling voor rechtspersonen in de toen nog als art. 2:15 lid BW genummerde bepaling:<sup>567</sup>

561 Rb. Amsterdam 8 maart 1978, ECLI:NL:RBAMS:1978:AC0252, NJ 1978/281, m.nt. J.M.M. Maeijer; HR 9 maart 1979, ECLI:NL:HR:1979:AC0769, NJ 1979/363, m.nt. J.M.M. Maeijer. Zie ook Eskes 1978, p. 847 e.v.; Eskes 1980, p. 265-270.

562 *Kamerstukken II* 1981/82, 17476, nr. 3, p. 1.

563 Zie ook hoofdstuk §2 van hoofdstuk 2.

564 *Kamerstukken II* 1981/82, 17476, nrs. 1-3; *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 5.

565 Zie bijv. *Kamerstukken II* 1982/83, 17476, nr. 4; *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nr. 9.

566 Eskes 1988, p. 524.

567 Wet van 17 maart 1988, *Stb.* 1988, 104, in werking getreden op 18 april 1988.

## ART. 2:15 BW (1988):

1. Een rechtspersoon waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, wordt door de rechtbank op vordering van het openbaar ministerie verboden verklaard en ontbonden.
2. Een rechtspersoon waarvan het doel in strijd is met de openbare orde wordt door de rechtbank op vordering van het openbaar ministerie ontbonden. Alvorens de ontbinding uit te spreken kan de rechtbank de rechtspersoon in de gelegenheid stellen binnen een door haar te bepalen termijn zijn doel zodanig te wijzigen dat het niet meer in strijd is met de openbare orde.

## 5.5.2 Wetboek van Strafrecht 1988

- 542 Om de materieelrechtelijke samenhang tussen art. 140 Sr en het nieuwe art. 2:15 BW (1988) te bewaren, werd ook deze strafbepaling geredigeerd.<sup>568</sup> In het eerste lid van art. 140 Sr werd de term ‘rechtspersoon’ vervangen door de term ‘organisatie’, zodat de wet weer overeenkwam met de jurisprudentie, waarin de strafrechter het begrip ‘rechtspersoon’ vooral feitelijk uitlegde en niet beperkt hield tot de civielrechtelijke betekenis van ‘rechtspersoon’.<sup>569</sup>
- 543 In het tweede lid werd niet langer gesproken over ‘deelneming aan een verboden vereniging’. De rechter werd immers verplicht gesteld een rechtspersoon die hij verbiedt evenzeer te ontbinden. De rechtspersoon kwam als gevolg daarvan in een staat van liquidatie terecht waarin zijn vermogen moet worden vereffend. Nadien houdt de rechtspersoon op te bestaan. Deelneming aan iets wat rechtens geen bestaan had, werd niet goed mogelijk geacht. Om die reden werd strafbaar gesteld de ‘deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid’ van een verboden en ‘deswege’ ontbonden rechtspersoon. Met het oog op het legaliteitsbeginsel werd deelneming in de zin van het tweede lid enkel strafbaar, nadat het verenigingsverbod in een onherroepelijke rechterlijke beslissing kwam vast te staan.<sup>570</sup> De bepaling luidde als volgt:

## ART. 140 SR (1988):

1. Deelneming aan de een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren of een geldboete van de vierde categorie.
2. Deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een rechtspersoon die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard en deswege is ont-

568 Wet van 17 maart 1988, *Stb.* 1988, 104; *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nr. 5-7, p. 3.

569 Kesteloo 2011, p. 13-14 en 79.

570 Zoals ook het geval was in art. 4 Wet Vereniging en Vergadering (1939).

bonden wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

3. Ten aanzien van de oprichters of bestuurders kunnen de gevangenisstraffen met een derde worden verhoogd, en kan een geldboete van de naast hogere categorie worden opgelegd.

544 De wetwijziging van 1988 veranderde de aard van de verbodenverklaring aanzienlijk. Het verenigingsverbod afkomstig van de rechter was voortaan van constitutieve aard. Ze werkt rechtscheppend en *erga omnes* (tegenover iedereen) vanaf het moment dat zij wordt uitgesproken voor in de toekomst.<sup>571</sup> Het effect hiervan was onder meer dat de rechter in elk ander geding gebonden is aan de verbodenverklaring. Wat betreft de uitleg van art. 140 lid 2 Sr is relevant dat de strafrechter niet langer zelf een oordeel mag vellen of een rechtspersoon verboden was.<sup>572</sup> Uit de formulering van art. 140 lid 2 Sr volgt immers dat de onherroepelijke rechterlijke beslissing waarin het verenigingsverbod is opgelegd, een wettelijk bestanddeel is dat moet worden bewezen. Daarin kan de strafrechter niet zelf voorzien. Een wetssystematische uitleg van art. 2:20 BW staat hieraan ook in de weg. In dit artikel is immers bepaald dat het de rechter in een verzoekschrift-procedure bevoegd is tot verbodenverklaring.

545 Overigens betekende de wetwijziging ook dat andere instanties dan de (straf)rechter, zoals de centrale stembureaus en de Kiesraad, in het vervolg dienen af te gaan op de beschikking van de burgerlijke rechter waarin de verbodenverklaring wordt uitgesproken.<sup>573</sup>

546 De wetwijziging van 1988 bracht tevens een verandering in de aard van het delict van art. 140 lid 2 Sr. Volgens de nieuwe formulering werd niet langer deelneming aan een (andere bij de wet) verboden rechtspersoon strafbaar, maar de 'deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid' van een door de rechter verboden rechtspersoon 'en deswege ontbonden' is. Bijkomende voorwaarde is dat die gedraging pas strafbaar is, als de rechterlijke verbodenverklaring onherroepelijk is geworden. Anders gezegd, rechtsmiddelen moeten tevergeefs zijn uitgeput. Zijn die niet ingesteld, dan moet de termijn voor hoger beroep respectievelijk cassatie zijn verstreken. De formulering komt in feite neer op het afdwingen van een rechterlijke beschikking die in kracht van gewijsde is gegaan. Wordt de beschikking echter genegeerd of getrotseerd, dan is dat gedrag te

571 *Kamerstukken II* 1954-85, 17476, nrs. 5-7, p. 13; Voorheen was de verbodenverklaring op grond van de Wet Vereniging en Vergadering een declaratoir (vaststellend) in plaats van een constitutief (rechtscheppend). Eskes lijkt in een latere publicatie er weer van uit te gaan dat de verbodenverklaring een declaratoir is, zie Eskes 2006, p. 2063.

572 De Vries-Leemans 2000, p. 67.

573 Van der Meulen 2000, p. 143; Elzinga, Kummeling & Schipper-Spanninga 2012, p. 137-138.



typeren als miskennen van een rechterlijke uitspraak of minachting van de rechtbank – in het Engels ook wel ‘contempt of court’ genoemd. Daarmee krijgt de strafbare gedraging van art. 140 lid 2 Sr sinds 1988 het karakter van een misdrijf tegen het openbare gezag.<sup>574</sup>

547 Volgens Van Veen is hierin een argument gelegen om de strafbare gedraging van art. 140 lid 2 Sr in een zelfstandig artikel strafbaar te stellen, bij voorkeur in Titel 8 van het Wetboek van Strafrecht over misdrijven tegen het openbaar gezag. Het zou de in zijn visie onterecht veronderstelde verbinding tussen het eerste en het tweede lid wegnemen.<sup>575</sup> De Vries-Leemans deelt deze opvatting.<sup>576</sup> De regering beschouwde het strafbare feit van art. 140 lid 2 Sr evenwel als een misdrijf tegen de openbare orde en wilde om de samenhang tussen het eerste en het tweede lid te bewaren, de artikelleden niet uit elkaar trekken.<sup>577</sup>

548 Met de wetswijziging van 1988 veranderde niet alleen de aard, maar ook het moment van strafbaarheid. Dat moment ligt uitsluitend nadat de uitspraak waarin de rechter de rechtspersoon verboden heeft verklaard (en toen nog: en deswege heeft ontbonden), onherroepelijk is geworden. Volgens de rechtsliteratuur komt de verandering in het moment van strafbaarheid de rechtszekerheid ten goede. Voorafgaand aan de wetswijziging van 1988 kon men immers strafbaar deelnemen aan een bij de wet verboden rechtspersoon. Dit kon evenwel voordat de burgerlijke rechter of strafrechter het verboden karakter van de rechtspersoon in een procedure had vastgesteld. Het was, met andere woorden, niet altijd op voorhand duidelijk of en vanaf welk tijdstip de rechtspersoon nu precies een verboden karakter had gekregen, en in dit verband nog belangrijker, vanaf wanneer de deelneming hieraan precies strafbaar was. De wetgever ging toen, zoals besproken, ervan uit dat de verdachte maar had moeten beseffen dat hij deelnam aan een bij de wet verboden vereniging en daarvoor gestraft kon worden.<sup>578</sup> Of strafvervolgung daadwerkelijk werd ingezet, was onzeker en speculatief, want afhankelijk van het vervolgingsbeleid van het OM. De onzekerheid over het moment van strafbaarheid werd met de redactie van 1988 voor het leeuwendeel weggenomen; of het daadwerkelijk tot een vervolging zou komen, vanzelfsprekend niet.<sup>579</sup>

574 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 15 en p. 20; Van Veen 1983, p. 13; Swart 1987, p. 619; De Vries-Leemans 1995, p. 19-20. Vgl. bijv. art. 195 Sr en art. 9 Wegenverkeerswet, waarin de overtreding van die strafbepaling ook het karakter van miskennen van een rechterlijke uitspraak of minachtig van de rechtbank (‘contempt of court’) in zich draagt.

575 Van Veen 1983, p. 12-13.

576 De Vries-Leemans 1995, p. 128.

577 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 15.

578 Zie in dit verband ook HR 11 januari 1909, *WvR* 1909/8797.

579 *Kamerstukken II* 1981/82, 17476, nr. 3, p. 4; *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 3-8; Van Veen 1983, p. 12-13; Swart 1987, p. 618; De Vries-Leemans 1995, p. 19.

549 Een verklaring uitvoerbaar bij voorraad van de verbodenverklaring haalt het moment van strafbaarheid van art. 140 lid 2 Sr overigens niet naar voren. De onherroepelijkheidseis in art. 140 lid 2 Sr is een wezenlijke door de wetgever uitdrukkelijk in een bestanddeel van de delictomschrijving tot uitdrukking gebrachte gestelde voorwaarde, die steeds bewezen dient te worden. Een verklaring uitvoerbaar bij voorraad verandert daar niets aan. Deze verklaring betekent louter iets voor de (voorlopige) executie van de uitspraak waarin het verbod samen met de ontbinding is vervat. In de toelichting van art. 140 lid 2 Sr spreekt de regering zelfs de verwachting uit, dat de rechter een verbodenverklaring wegens haar aard niet uitvoerbaar bij voorraad zal verklaren. Volgens de regering heeft een dergelijke verklaring zelfs geen rechtsgevolgen. Gelet op het definitieve karakter van een ontbinding, verwacht de regering dat de rechter ook die niet snel uitvoerbaar bij voorraad zal verklaren.<sup>580</sup>

### 5.5.3 Boek 2 Nieuw Burgerlijk Wetboek 2002

550 Bij de invoering van de Boeken 3, 5 en 6 van het Nieuw Burgerlijk Wetboek werden er nog wat bepalingen aan Titel 1 Boek 2 BW toegevoegd en bij die gelegenheid werd art. 2:15 BW per 1 januari 1992 omgedoopt tot art. 2:20 BW.<sup>581</sup> Bij de herziening van het burgerlijk procesrecht in eerste aanleg in 2002, werd de ‘vordering’ van het OM gewijzigd naar ‘verzoek’.<sup>582</sup>

#### ART. 2:20 BW (2002):

1. Een rechtspersoon waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, wordt op verzoek van het openbaar ministerie verboden verklaard en ontbonden.
2. Een rechtspersoon waarvan het doel in strijd is met de openbare orde, wordt door de rechtbank op verzoek van het openbaar ministerie ontbonden. Alvorens de ontbinding uit te spreken kan de rechtbank de rechtspersoon in de gelegenheid stellen

580 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 8 en 20. Vgl. art. 233 lid 1 Rv. Voor de verklaring uitvoerbaar bij voorraad van de civielrechtelijke ontbinding van de rechtspersoon ligt dit inmiddels wat genuanceerder. De regering verwachtte indertijd niet dat de ontbinding uitvoerbaar bij voorraad zou worden verklaard, omdat zij volgens hem een ‘onherroepelijke ingreep’ is, hetgeen haaks staat op de voorlopige ten uitvoerlegging van bij voorraad uitvoerbaar verklaarde uitspraken. In ondernemingsrechtelijke zaken, waarbij de verenigingsvrijheid minder op de voorgrond staat, komt zij echter met enige regelmaat voor. Zie Nethe 2013, p. 135-137 en 259-262. Zie ook Kesteloo 2018, p. 194, waarin de auteur wijst op de complicaties van de tenuitvoerlegging van de bij voorraad uitvoerbaar verklaarde ontbinding, die in hoger beroep of cassatie wordt teruggedraaid. Zie ook Hof Den Haag 18 juni 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1451, r.o. 18.3.

581 Wet van 2 april 1991, *Stb.* 1991/199.

582 Wet van 6 december 2001, *Stb.* 2001/581.

binnen een door haar te bepalen termijn zijn doel zodanig te wijzigen dat het niet meer in strijd is met de openbare orde.

## 5.6 PERIODE 2007-2022

### 5.6.1 Boek 2 Nieuw Burgerlijk Wetboek 2007, Wet conflictenrecht corporaties 2007 en Wetboek van Strafrecht 2007

- 551 Niet veel langer daarna werd de verbodsregeling weer gewijzigd. De ingrijpende gebeurtenissen van 11 september 2001 in New York en Washington D.C. hebben daaraan ten grondslag gelegen. In de nasleep van de terroristische aanslagen werden burger en overheid voor nieuwe vraagstukken gesteld omtrent veiligheid en de rol van ons (straf)recht daarin. Heldere en op terrorisme toegespitste strafbepalingen kende ons rechtsstelsel toen nog niet of nauwelijks. Ondertussen werd Nederland op basis van internationaal-rechtelijke verplichtingen verplicht om bijzondere regelingen te treffen, op grond waarvan terrorisme (strafrechtelijk) kon worden aangepakt.<sup>583</sup>
- 552 Aan deze verplichtingen werd onder meer uitwerking gegeven in de wet van 20 november 2006 die per 1 februari 2007 in werking trad. Een derde lid werd toegevoegd aan art. 2:20 BW. Op basis van dit lid werden rechtspersonen die op een sanctielijst als bedoeld in die bepaling waren geplaatst, voortaan geacht van rechtswege verboden te zijn alsmede rechtshandelingsonbevoegd. Het lid vormde volgens de regering ‘een aanvulling op het sanctiestelsel dat voortvloeit uit de Europese bevrozingsverordeningen. Die verordeningen beperken zich tot de bevrozing van het vermogen. De voorgestelde regeling gaat verder en is volgens de regering noodzakelijk om ook de niet-vermogensrechtelijke activiteiten stil te leggen.’<sup>584</sup>
- 553 Volgens de regering moet men daarbij denken aan ‘ledenwerving, het benoemen van nieuwe bestuurders (om te kunnen stellen dat men de wapens heeft neergelegd) en het oprichten van een nieuwe organisatie (zodat het spel opnieuw kan beginnen)’.<sup>585</sup> Art. 2:20 BW luidde tot 1 januari 2022 als volgt:

#### ART. 2:20 BW (2007):

1. Een rechtspersoon waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, wordt op verzoek van het openbaar ministerie verboden verklaard en ontbonden.
2. Een rechtspersoon waarvan het doel in strijd is met de openbare orde, wordt door de rechtbank op verzoek van het openbaar ministerie ontbonden. Alvorens de ontbinding uit te spreken kan de rechtbank de rechtspersoon in de gelegenheid stellen

583 Bijv. Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, *Trb.* 2006, 34.

584 *Kamerstukken II* 2004/5, 28764, nr. 6, p. 3.

585 *Kamerstukken II* 2004/5, 28764, nr. 6, p. 3.

binnen een door haar te bepalen termijn zijn doel zodanig te wijzigen dat het niet meer in strijd is met de openbare orde.

3. Een rechtspersoon vermeld in de lijst, bedoeld in artikel 2, derde lid, van Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344), in Bijlage I van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 (PbEG L 139) of is vermeld en met een ster aangemerkt in de Bijlage bij het Gemeenschappelijk Standpunt nr. 2001/931 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344) is van rechtswege verboden en niet bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen.

554 Gelijktijdig werden art. 5a en 5b van de Wet conflictenrecht corporaties (wcc) ingevoerd.<sup>586</sup> Het zijn de voorlopers van het huidige art. 10:122 lid 1 en art. 10:123 BW. De regeling kwam tot stand in het kader van het Europees Verdrag inzake de erkenning van rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties.<sup>587</sup> Bij de Wet tot Goedkeuring van dat verdrag zijn de bepalingen bij nota van wijziging ingevoerd op advies van de Raad van State.<sup>588</sup> Met de invoering van deze artikelen werd voorzien in een equivalent van zowel een gerechtelijke als een van rechtswege verbodenverklaring voor (buitenlandse) corporaties.<sup>589</sup> Daarbij is met name gedacht aan terroristische corporaties of corporaties die terrorisme financieren. Artt. 5a en 5b luiden als volgt:

#### ART. 5A WET CONFLICTENRECHT CORPORATIES (2007)

1. Het openbaar ministerie kan de rechtbank te Utrecht verzoeken voor recht te verklaren dat het doel of de werkzaamheid van een corporatie in strijd is met de openbare orde als bedoeld in artikel 20 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.
2. De verklaring werkt voor en tegen een ieder met ingang van de eerste dag na de dag van de uitspraak. De verklaring wordt door de zorg van de griffier geplaatst in de Staatscourant. Is de corporatie in het handelsregister ingeschreven, dan wordt de verklaring aldaar eveneens ingeschreven.
3. De rechter kan de in Nederland gelegen goederen van de corporatie desverlangd onder bewind stellen. Artikel 22 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is van overeenkomstige toepassing.
4. De in Nederland gelegen goederen van een corporatie ten aanzien waarvan de rechter een verklaring voor recht als bedoeld in het eerste lid heeft gegeven, worden vereffend door een of meer door hem te benoemen vereffenaars. De artikelen 23 tot

586 Wet van 20 november 2006, *Stb.* 2006, 600.

587 Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, *Trb.* 2002, 81 en 112.

588 Wet van 24 april 1986, *Trb.* 2002, 81 en 112; *Kamerstukken II* 2004/5, 28764, nr. 6 en 7.

589 Zie ook Vlas 2005; De Kluiver 2005.

en met 24 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn van overeenkomstige toepassing.

#### ART. 5B WET CONFLICTENRECHT CORPORATIES (2007)

Een corporatie die niet is een Nederlandse rechtspersoon en is vermeld in de lijst, bedoeld in artikel 2, derde lid, van Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344) of in Bijlage I van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 (PbEG L 139) of is vermeld en met een ster aangemerkt in de Bijlage bij het Gemeenschappelijk Standpunt nr. 2001/931 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344) is van rechtswege verboden en niet bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen.

- 555 Opvallend is dat art. 5a lid 1 Wet conflictenrecht corporaties in het leven werd geroepen voor het verbieden van buitenlandse organisaties, zo is de gehele teneur in de wetsgeschiedenis. De wettekst bracht echter ook Nederlandse rechtspersonen onder het bereik van deze bepaling. Onder corporatie vielen volgens art. 1 Wet conflictenrecht corporaties immers óók (Nederlandse) privaatrechtelijke rechtspersonen. In art. 5b Wet conflictenrecht corporaties werd de Nederlandse rechtspersoon juist buiten het bereik van die bepaling gehouden. Zoals hierna te zien, is dit ook gedaan voor de opvolger van art. 5a Wet conflictenrecht corporaties 2007.
- 556 De wetswijziging in 2:20 BW en de Wet conflictenrecht corporaties maakte in een klap tientallen rechtspersonen en corporaties van rechtswege verboden en bovendien onbevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen.<sup>590</sup> Daarvoor kende Nederland reeds op grond van het Londens Wetsbesluit ontbinding landverraderlijke organisaties van 17 september 1944 al enkele tientallen bij wet en dus van rechtswege verboden organisaties, die overigens tevens werden ontbonden uit hoofde van dat wetsbesluit.<sup>591</sup>

590 De vermelding van de organisatie op de terreurlijsten ontbindt haar echter niet zoals bij een verbodenverklaring op grond van art. 2:20 lid 1 BW wel gebeurt, maar ontnemt aan haar wel de bevoegdheid tot het verrichten van rechtshandelingen, zodat een soortgelijk effect ten aanzien van haar bevoegdheid tot het verrichten van rechtshandelingen wordt gesorteerd.

591 Wetsbesluit van 17 september 1944, *Stb.* 1944, E102. Bij de wetgevingsreparatie 17476 in de jaren tachtig wilde de regering dit wetsbesluit intrekken, hetgeen op betrekkelijk veel weerstand stuitte in het parlement. De verantwoordelijke minister van Justitie Korthals Altes kwam onder druk van de Kamer bij een nota van wijziging terug op dit voorstel. Bij zijn monde stelde de regering dat 'zou een geestelijke nazaat opstaan, dan kan, na een zo lange onderbreking, dat niet meer als een voortzetting van de werkzaamheid van de ontbonden organisatie worden gezien. Het zou een nieuwe organisatie zijn waarop het besluit niet meer kan worden toegepast, maar wel de regeling over verboden rechtspersonen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek', zie *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nr. 10. Terzijde zij opgemerkt dat volgens ons de huidige redactie van art. 140 lid 2 Sr wel de ruimte laat, om de deelnemers aan de voortzetting van de werkzaamheid van de bij het Londens wetsbesluit verboden en ontbonden organisaties te vervolgen op grond van art. 140 lid

557 Vermelding van een organisatie op deze lijsten vindt plaats zonder tussenkomst van de rechter. De vermelding en de daaraan verbonden wettelijke verbodenverklaring brengt anders dan de gerechtelijke verbodenverklaring op de voet van art. 2:20 lid 1 BW, niet de ontbinding van de corporatie in kwestie met zich mee. Doordat de corporatie niet wordt ontbonden, kan zij feitelijk blijven voortbestaan en feitelijke handelingen verrichten.<sup>592</sup> Om hieraan paal en perk te stellen, werd art. 140 lid 2 Sr zo aangepast, dat niet alleen de deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een door de rechter verboden en ontbonden rechtspersoon strafbaar was. Maar ook de deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een door de rechter verboden corporatie als bedoeld in art. 5a Wet conflictenrecht corporaties (2007), alsóók de van rechtswege verboden organisatie.<sup>593</sup> Art. 140 lid 2 Sr (2007) luidde om die reden als volgt:

ART. 140 SR (2007):

1. Deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.
2. Deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard of van rechtswege is verboden of ten aanzien waarvan een onherroepelijke verklaring als bedoeld in artikel 5a, eerste lid, van de Wet conflictenrecht corporaties is afgegeven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
3. Ten aanzien van de oprichters, leiders of bestuurders kunnen de gevangenisstraffen met een derde worden verhoogd.
4. Onder deelneming als omschreven in het eerste lid wordt mede begrepen het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun aan alsmede het werven van gelden of personen ten behoeve van de daar omschreven organisatie.

558 Vermeldenswaardig is dat deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een van rechtswege verboden organisatie direct strafbaar werd geacht vanaf het moment

---

2 Sr. Die ruimte zit in de betrekkelijk ruim omschreven term ‘van rechtswege verboden’, die blijkens de wettekst niet enkel is beperkt tot de terroristische organisaties die op de lijst staan in de zin van art. 2:20 lid 4 en art. 10:123 BW. Het Londens wetsbesluit heeft tot op heden nog steeds kracht van wet, en anders dan de minister stelt, lijkt ons dat niet enkel symbolisch. Zie ook Eskes 1988, p. 376-377, die eveneens stelt dat de minister hier uitgaat van een onjuiste benadering.

592 De op grond van het Londens Wetsbesluit van rechtswege verboden organisaties zijn wel ontbonden.

593 Vgl. Kesteloo 2011, p. 93-96.

dat de organisatie op de terreurlijst is geplaatst. De eis van onherroepelijkheid geldt hier niet, omdat het om een bij wet gesteld verenigingsverbod gaat.<sup>594</sup>

559 Verder valt op dat in het tweede lid niet langer de eis werd gesteld dat sprake moet zijn van een verboden organisatie die ‘deswege is ontbonden’. Uit de wetsgeschiedenis blijkt niet duidelijk waarom dit vereiste is losgelaten. Wetsystematisch en teleologisch valt het evenwel te verklaren. Van rechtswege verboden rechtspersonen en corporaties werden immers niet ontbonden. Datzelfde geldt voor de door de rechter verboden corporatie. Alleen de door de rechter verboden rechtspersoon werd ontbonden. Hieruit vloeit voort dat het strafwaardige van de gedraging niet zit in het voortzetten van de door de rechter ontbonden rechtspersoon, maar in het voortzetten van een door de rechter *verboden* rechtspersoon.

560 De Wet terroristische misdrijven van 2004 voegde overigens nog een vierde lid toe aan art. 140 Sr.<sup>595</sup> Dit lid verduidelijkt het deelnemingsbegrip in het eerste lid van art. 140 Sr: het financieren van de organisatie en het werven van leden voor de (criminele) organisatie is een strafbare deelnemingshandeling als bedoeld in art. 140 lid 1 Sr. Het gaat om een enuntiatieve opsomming.<sup>596</sup>

### 5.6.2 Boek 10 Burgerlijk Wetboek 2012 en Wetboek van Strafrecht 2012

561 De Wet conflictenrecht corporaties voorzag met name in regels van internationaal privaatrecht waarmee het toepasselijke recht op grensoverschrijdende rechtsbetrekkingen van corporaties kon worden bepaald. Voor dit rechtsgebied had de wetgever Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek gereserveerd. Bij wet van 19 mei 2011 werd Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek ingevoerd en werd de Wet conflictenrecht corporaties ingetrokken. De wet trad per 1 januari 2012 in werking. Bij de invoering van Boek 10 BW is de inhoud van art. 5a en die van 5b opgenomen in art. 10:122 lid 1 respectievelijk 10:123 BW.<sup>597</sup> In art. 10:122 lid 1 BW werd bovendien de Nederlandse rechtspersoon buiten het bereik van de bepaling gehouden. Die bepalingen luiden tot 1 januari 2022 als volgt:

594 Vgl. Eskes 2006 en 2007.

595 Het vierde lid luidt: ‘Onder deelneming als omschreven in het eerste lid wordt mede begrepen het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun aan alsmede het werven van gelden of personen ten behoeve van de daar omschreven organisatie.’

596 *Kamerstukken II* 2002/03, 28463, nr. 7, p. 1. Volgens recente rechtspraak dient de verdachte nog wel te voldoen aan de overige vereisten van deelneming in het eerste lid van art. 140 Sr (behoren tot een duurzaam gestructureerd samenwerkingsverband) – zie HR 14 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:413, NJ 2018/73, m.nt. T. Kooijmans.

597 Wet van 19 mei 2011, *Stb.* 2011, 272; *Kamerstukken II* 2009/10, 32137, nr. 3, p. 69.

## ART. 10:122 BW (2012):

1. Het openbaar ministerie kan de rechtbank te Utrecht verzoeken voor recht te verklaren dat het doel of de werkzaamheid van een corporatie die niet is een Nederlandse rechtspersoon in strijd is met de openbare orde als bedoeld in artikel 20 van Boek 2.
2. De verklaring werkt voor en tegen een ieder met ingang van de eerste dag na de dag van de uitspraak. De verklaring wordt door de zorg van de griffier geplaatst in de Staatscourant. Is de corporatie in het handelsregister ingeschreven, dan wordt de verklaring aldaar eveneens ingeschreven.
3. De rechter kan de in Nederland gelegen goederen van de corporatie desverlangd onder bewind stellen. Artikel 22 van Boek 2 is van overeenkomstige toepassing.
4. De in Nederland gelegen goederen van een corporatie ten aanzien waarvan de rechter een verklaring voor recht als bedoeld in lid 1 heeft gegeven, worden vereffend door een of meer door hem te benoemen vereffenaars. De artikelen 23 tot en met 24 van Boek 2 zijn van overeenkomstige toepassing.

## ART. 10:123 BW (2012):

Een corporatie die niet is een Nederlandse rechtspersoon en is vermeld in de lijst, bedoeld in artikel 2 lid 3 van Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad van de Europese Unie van 27 december 2001 (PbEG L 344) inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen terrorisme, of in Bijlage 1 van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van de Europese Unie van 27 mei 2002 (PbEG L 139) tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qau'ida-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban in Afghanistan, of is vermeld en met een ster aangemerkt in de Bijlage bij het Gemeenschappelijk Standpunt nr. 2001/931 van de Raad van de Europese Unie van 27 december 2001 (PbEG L 344) betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme, is van rechtswege verboden en niet bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen.

562 Uit de wettekst en wetsgeschiedenis blijkt dat voor de uitleg van 'doel of de werkzaamheid (...) in strijd is met de openbare orde' moet worden aangesloten bij de interpretatie van die begrippen zoals die staan in art. 2:20 BW.<sup>598</sup> Voor de uitleg van die begrippen, zie hoofdstuk 4.

<sup>598</sup> *Kamerstukken II 2004/2005*, 28764, nr. 6, p. 2-4; *Kamerstukken II 2009/10*, 32137, nr. 3, p. 69-70.



563 Art. 140 lid 2 Sr werd eveneens per 1 januari 2012 gewijzigd, zodat het weer aansloot bij de artt. 2:20, 10:122 lid 1 en 10:123 BW. De bepaling luidde tot 1 januari 2022 als volgt:

**ART. 140 SR (2012):**

1. Deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.
2. Deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard of van rechtswege is verboden of ten aanzien waarvan een onherroepelijke verklaring als bedoeld in artikel 122, eerste lid, van Boek 10 Burgerlijk Wetboek is afgegeven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
3. Ten aanzien van de oprichters, leiders of bestuurders kunnen de gevangenisstraffen met een derde worden verhoogd.
4. Onder deelneming als omschreven in het eerste lid wordt mede begrepen het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun aan alsmede het werven van gelden of personen ten behoeve van de daar omschreven organisatie.

## 5.7 PERIODE 2022-HEDEN

### 5.7.1 Boek 2 Nieuw Burgerlijk Wetboek 2022

564 In 2021 vond de laatste ingrijpende wetswijziging plaats van het gerechtelijke verbodsregime. Met de wetswijziging beoogt de regering uitwerking te geven aan de in het regeerakkoord 2017-2021 opgenomen afspraak om antidemocratische groeperingen bij wijze van een verenigingsverbod gemakkelijker te kunnen beteugelen. Het vormt de eerste concrete stap in de uitvoering van de breed gedragen motie Heerma c.s., waarin wordt gesteld dat in onze ‘weerbare democratie’ geen ruimte is voor groeperingen ‘die de democratische rechtsorde willen gebruiken om die vervolgens omver te werpen of af te schaffen.’<sup>599</sup>

565 Het rapport ‘Lage drempels, hoge dijken’ – een onderzoek uitgevoerd door de Staatscommissie parlementair stelsel – gaf evenzeer reden om het verbodsregime aan te scherpen. De regering gaf deze commissie in 2017 de opdracht om onderzoek te doen naar de toekomstbestendigheid van de Nederlandse parlementaire democratie. Die bestendigheid staat volgens de staatscommissie onder druk. Een van de oorzaken daarvan is de opkomst van ‘antidemocratische krachten’ die zich ten doel stellen ‘de democratische rechtsstaat omver te werpen of af te schaffen, al dan niet met behulp van democratische

<sup>599</sup> Regeerakkoord 2017-2021, *Kamerstukken II* 2017/18, 34700, nr. 34, bijlage, p. 5; zie ook de motie Heerma c.s., *Kamerstukken II* 2014/15, 29279, nr. 258.

middelen'. Versterking van de democratische rechtsstaat is nodig om deze dreiging – niet zelden in de vorm van terrorisme of 'ondermijning' door strafbare activiteiten – het hoofd te kunnen bieden. Volgens de staatscommissie was het toen geldende verbodsgeregime ontoereikend om dit probleem op te lossen. De oorzaak hiervan lag ten dele in de verbodgrond 'in strijd met de openbare orde' van art. 2:20 BW. Dit criterium is naar het oordeel van de staatscommissie te algemeen en geeft de rechter (te) weinig houvast.<sup>600</sup>

566 Hierop startte de regering op 21 december 2018 de publieke consultatieronde van het ontwerp-wetsvoorstel 'Aanpassing artikel 2:20 BW'.<sup>601</sup> Nadien heeft de regering het ontwerp-wetsvoorstel flink aangepast en omgedoopt tot wetsvoorstel 'Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen'. Het voorstel is op 18 december 2019 bij de Tweede Kamer ingediend.<sup>602</sup> Minder dan een jaar later, op 13 oktober 2020, heeft de Tweede Kamer het voorstel met een aantal wijzigingen aangenomen.<sup>603</sup> De Eerste Kamer heeft op 22 juni 2021 met het voorstel ingestemd.<sup>604</sup> Per 1 januari 2022 is de wet in werking getreden.<sup>605</sup> Art. 2:20 en art. 10:122 BW zijn als volgt komen te luiden:

ART. 2:20 BW (2022):

1. Een rechtspersoon waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, wordt door de rechtbank op verzoek van het openbaar ministerie verboden verklaard en ontbonden.
2. In ieder geval in strijd met de openbare orde is het doel dat of de werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot een bedreiging van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde of tot de ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag.

600 Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel 2018.

601 Op 28 februari 2019 liep de publieke consultatiefase na een goede twee maanden af. Er blijken drie publieke reacties op het ontwerp-wetsvoorstel ingediend te zijn, te weten van mensenrechtenorganisatie Amnesty International Nederland, het Verbond van Nederlandse Ondernemingen-Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (VNO-NCW) samen met de Koninklijke Vereniging midden- en kleinbedrijf Nederland (MKB Nederland) en tot slot van een burger. Nog eens drie reacties – te weten van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) – zijn rechtstreeks ingezonden en werden pas gepubliceerd nadat het op het consultatievoorstel gebaseerde wetsvoorstel 'Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen' op 18 december 2019 aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Zie de bijlagen van *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3. Zie voorts [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) voor het conceptwetsvoorstel alsmede de bijgevoegde toelichting.

602 *Kamerstukken II 2019/20*, 35666, nrs. 1-3.

603 *Kamerstukken I 2020/21*, 35666, A.

604 *Handelingen I 2021/22*, 35666, nr. 42, item 4.

605 *Stb.* 2021/301; *Stb.* 2021/346.

3. In strijd met de openbare orde wordt vermoed te zijn het doel dat of de werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie.
4. Een rechtspersoon vermeld in de lijst, bedoeld in artikel 2, derde lid, van Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344), in Bijlage I van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 (PbEG L 139) of is vermeld en met een ster aangemerkt in de Bijlage bij het Gemeenschappelijk Standpunt nr. 2001/931 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344) is van rechtswege verboden en niet bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen.
5. Bij de verbodenverklaring kan de rechter de betrokken rechtspersoon en degenen die krachtens de wet en de statuten bij zijn organisatie zijn betrokken in het belang van de openbare orde bevelen om bepaalde maatregelen te nemen of gedragingen na te laten, uiterlijk totdat over de verbodenverklaring onherroepelijk is beslist.
6. De verbodenverklaring en de daarbij gegeven bevelen zijn uitvoerbaar bij voorraad. Het instellen van een rechtsmiddel schorst de werking niet.

ART. 10:122 BW (2022):

1. Het openbaar ministerie kan de rechtbank te Utrecht verzoeken voor recht te verklaren dat het doel of de werkzaamheid van een corporatie die niet is een Nederlandse rechtspersoon in strijd is met de openbare orde als bedoeld in artikel 20 van Boek 2.
2. De verklaring werkt voor en tegen een ieder met ingang van de eerste dag na de dag van de uitspraak. De verklaring wordt door de zorg van de griffier geplaatst in de Staatscourant. Is de corporatie in het handelsregister ingeschreven, dan wordt de verklaring aldaar eveneens ingeschreven.
3. Artikel 20, leden 2, 3, 5 en 6 en artikel 20a van Boek 2 zijn van overeenkomstige toepassing.
4. De rechter kan de in Nederland gelegen goederen van de corporatie desverlangd onder bewind stellen. Artikel 22 van Boek 2 is van overeenkomstige toepassing.
5. De in Nederland gelegen goederen van een corporatie ten aanzien waarvan de rechter een verklaring voor recht als bedoeld in lid 1 heeft gegeven, worden vereffend door een of meer door hem te benoemen vereffenaars. De artikelen 23 tot en met 24 van Boek 2 zijn van overeenkomstige toepassing.

567 De wetswijziging van art. 2:20 BW dient volgens de regering tegemoet te komen aan de kritiek, zoals hiervoor ten dele beschreven, door een wettelijke betekenis te geven aan doelen en werkzaamheden die geacht of vermoed worden in strijd te zijn met de openbare orde: 'Dit voorstel adresseert de afweging op wetsniveau, verduidelijkt de inhoud

van het ‘openbare orde’-begrip en vergemakkelijkt de toepassing van art. 2:20 BW, waardoor het een krachtiger kader biedt’, aldus de regering.<sup>606</sup>

568 Een van de andere belangrijkste wijzigingen is dat het verschil in rechtsgevolgen is opgeheven tussen een ‘doel’ dat of een ‘werkzaamheid’ die in strijd met de openbare orde. In beide gevallen volgt een verenigingsverbod, voorheen alleen bij een met de openbare orde strijdige werkzaamheid. Dat verschil was volgens de regering moeilijk te rechtvaardigen. Daarnaast is de bevoegdheid geschrapt van de rechter om aan de rechtspersoon met een doel in strijd met de openbare orde een termijn te gunnen, waarin hij zijn doel kan aanpassen zodat het niet meer in strijd is met de openbare orde. Die bevoegdheid achtte de regering weinig zinvol, nu er in de praktijk nimmer gebruik van is gemaakt.<sup>607</sup>

569 Daarvoor in de plaats heeft de rechter nu een nieuwe bevoegdheid gekregen, waarmee hij – in het belang van de openbare orde – de bij de organisatie van de verboden rechtspersoon betrokken personen ordemaatregelen kan opleggen waarna personen verplicht zijn zekere handelingen te verrichten dan wel na te laten, uiterlijk totdat onherroepelijk in de procedure is beslist (lid 5). Het overtreden van een dergelijke maatregel is strafbaar gesteld in art. 184a lid 2 Sr. Die bepaling luidt als volgt:

ART. 184A SR (2022):

1. (...)
2. Hij die opzettelijk handelt in strijd met een bevel, bedoeld in artikel 20, vijfde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

570 Met deze wetswijziging wil de regering tegemoet komen aan de wens (van het OM) om de verboden rechtspersoon voortzettende activiteiten al lopende de procedure te kunnen bestrijden.<sup>608</sup> Voorheen was voor de strafrechtelijke aanpak hiervan art. 140 lid 2 Sr aangewezen, maar die bepaling kon pas in stelling worden gebracht, indien het gerechtelijke verenigingsverbod onherroepelijk vaststond. Volgens de regering valt het niet met elkaar te rijmen dat een rechtspersoon door de rechter verboden is verklaard, maar nadien eenvoudigweg zijn werkzaamheden kan voortzetten, totdat onherroepelijk in de procedure is beslist.<sup>609</sup> Overigens is het verwarrende ‘deelnemingsbegrip’ uit art. 140 lid 2 Sr geschrapt op advies van de Raad van State.<sup>610</sup> Die bepaling luidt thans als volgt:

606 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 2.

607 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 2 en 7.

608 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 7-8.

609 Zie hierover uitgebreid Hoofdstuk 4.

610 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 26.

## ART. 140 SR (2022):

1. (...)
2. De voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard of van rechtswege is verboden of ten aanzien waarvan een onherroepelijke verklaring als bedoeld in artikel 122, eerste lid, van Boek 10 Burgerlijk Wetboek is afgegeven, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of geldboete van de vierde categorie.
3. (...)
4. Ten aanzien van de oprichters, leiders of bestuurders kunnen de gevangenisstraffen met een derde worden verhoogd.
5. (...)

571 Voorts is in art. 2:20 lid 6 BW bepaald dat een verenigingsverbod voortaan van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad is. Daarmee is een einde gemaakt aan de discussie die in de rechtspraak en literatuur werd gevoerd over de vraag of een verbodenverklaring wel uitvoerbaar bij voorraad kan worden verklaard door de rechter.<sup>611</sup> Bovendien zijn ook de ordemaatregelen die de rechter krachtens het vijfde lid kan opleggen, van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad. De regering meent dat een dergelijke maatregel gelet op de aard ervan ‘direct effect dient te sorteren.’<sup>612</sup>

572 Bij een wijziging van art. 2:20 BW is het niet gebleven. De wetswijziging voegde ook art. 2:20a BW toe. Hierin is bepaald dat (feitelijk) bestuurders gedurende drie jaren na de verbodenverklaring geen bestuursfunctie mogen uitoefenen. De termijn van dit bestuursverbod gaat pas lopen, nadat de verbodenverklaring kracht van gewijsde heeft gekregen. Het bestuursverbod geldt niet voorzover de verbodenverklaring nog niet onherroepelijk is. De rechter kan beslissen dat het bestuursverbod niet geldt ten aanzien van de bestuurder van wie geen ernstig verwijt kan worden gemaakt gelet op de omstandigheden van het geval. Verder bepaalt het tweede lid dat de rechter zo nodig alle overige gevolgen van het bestuursverbod regelt. De bepaling luidt als volgt:

## ART. 2:20A BW (2022):

1. De bestuurder van een verboden verklaarde rechtspersoon, kan gedurende ten minste drie jaar nadat de verbodenverklaring in kracht van gewijsde is gegaan, geen bestuurder of commissaris van enige rechtspersoon zijn of worden, tenzij betrokkene naar het oordeel van de rechter in de gegeven omstandigheden geen ernstig verwijt kan worden gemaakt. Met een bestuurder wordt voor de toepassing van dit artikel gelijk gesteld degene die het beleid van de rechtspersoon heeft bepaald of mede heeft bepaald, als ware hij bestuurder.

611 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 8.*

612 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 8.*

2. De rechtbank regelt zo nodig alle overige gevolgen van het door haar uitgesproken bestuursverbod.
3. De griffier van de rechtbank, of bij hoger beroep, van het gerechtshof, biedt de onherroepelijke uitspraak waarin een bestuursverbod is opgelegd met bekwame spoed aan de Kamer van Koophandel aan, die zo nodig terstond tot uitschrijving van betrokkene uit het handelsregister overgaat. Tevens wordt het bestuursverbod geregistreerd bij het handelsregister.
4. Artikel 106c van de Faillissementswet is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat waar in artikel 106c van de Faillissementswet wordt verwezen naar een verzoek of vordering tot het opleggen van een bestuursverbod wordt gelezen een verzoek tot verbodenverklaring van een rechtspersoon.

573 In art. 2:23b lid 1 BW is eveneens een wijziging aangebracht. Daarin is bepaald dat de rechter in afwijking van de normale vereffeningregels kan bepalen dat de vereffenaar het overschot na ontbinding van de verboden rechtspersoon moet uitkeren aan de Staat. De regering achtte het niet wenselijk dat het overschot per definitie eerst aan een statutaire bestemming wordt uitgekeerd en de Staat pas voor het overschot in aanmerking zou komen als er geen statutaire bestemming aangewezen kon worden en hij het overeenkomstig het doel van de rechtspersoon moest besteden. Dat ligt niet voor de hand bij een verboden verklaarde rechtspersoon.<sup>613</sup> De bepaling is als volgt komen te luiden:

ART. 2:23B BW (2022):

1. De vereffenaar draagt hetgeen na de voldoening der schuldeisers van het vermogen van de ontbonden rechtspersoon is overgebleven, in verhouding tot ieders recht over aan hen die krachtens de statuten daartoe zijn gerechtigd, of anders aan de leden of aandeelhouders. Heeft geen ander recht op het overschot, dan keert hij het uit aan de Staat, die het zoveel mogelijk overeenkomstig het doel van de rechtspersoon besteedt. In afwijking van het voorgaande kan de rechter die een rechtspersoon op grond van artikel 20 verboden verklaart, bepalen dat de vereffenaar na ontbinding het overschot uitkeert aan de Staat.
2. (...)

574 Bovenstaande wetswijzigingen zijn ook relevant voor de toepassing en interpretatie van art. 10:122 BW. In het (nieuwe) derde lid van dit artikel is bepaald dat de leden 2, 3, 5 en 6 van art. 2:20 BW en het gehele art. 2:20a BW van overeenkomstige toepassing zijn. In het derde en vierde lid van art. 10:122 BW is bepaald dat de artt. 2:22 en 2:23 tot en met 2:24 BW van overeenkomstige toepassing zijn.

---

613 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 9-10.*

## 6. CONCLUSIE

- 575 In dit hoofdstuk is de vraag beantwoord wat de rechtshistorische ontwikkeling is ter zake van het verbieden van organisaties en de rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een verenigingsverbod in het Nederlandse recht.
- 576 Al in de klassieke Oudheid gebruikten machthebbers verenigingsverboden als instrument om voor de samenleving en staat gevaarlijke organisaties het hoofd te bieden. In het oude Rome maakten consuls en keizers incidenteel gebruik van dit instrument. Onder Augustus werd een wet in het leven geroepen op basis waarvan elke vereniging verboden is, tenzij er toestemming is verleend van regeringszijde voor de oprichting ervan. Bronnen in de literatuur wijzen erop dat deze regel deel uitmaakt van het in opdracht van keizer Justinianus tot stand gekomen codificatie van 'het' Romeinse recht.
- 577 In het oudvaderlandse recht dat gold tijdens de middeleeuwen (500-1500) en het Rooms-Hollandse recht dat gold in de Vroegmoderne Tijd ten tijde van de Republiek der Verenigde Zeven Nederlanden (tot 1795) is over verenigingsverboden niet veel te vinden. In de literatuur wordt verwezen naar enkele (specifieke) verenigingsverboden, onder meer die van 779 van Karel de Grote, die niets moest hebben van 'samenzweringen' waarin de leden elkander trouw zwoeren. In het Rooms-Hollandse recht schijnt de regel te hebben gegolden, dat elke vereniging verboden is, tenzij bij de regering toegestaan.
- 578 In het Bataafse en Franse recht in de periode 1798-1813 krijgt het grondgebied dat nu Nederland heet, in betrekkelijk korte tijd te maken met verschillende opeenvolgende constituties. Was er eerst in navolging van de Franse constitutie sprake van een constitutioneel recht op vrijheid van vereniging, al gauw werd die stapsgewijs, onder invloed van de Franse bezetter en uit vrees voor revolutionaire bewegingen, aan banden gelegd met als dieptepunt de uiteindelijke invoering van de Code pénal. Op basis van art. 290 e.v. van dit strafwetboek was het verboden om zonder toestemming van de regering een genootschap van meer dan twintig personen op te richten, waarvan de overtreden strafrechtelijk werd bedreigd. Toestemming kon in het algemeen belang worden geweigerd.
- 579 De Code pénal heeft wat betreft het verenigingsrecht tot wel in het jaar 1855 deel uitgemaakt van ons strafrecht. Met de inwerkingtreding van de Wet Vereniging en Vergadering van 1855 kwam hieraan een einde. Die wet kwam voort uit de grondwettelijke opdracht het recht tot vereniging van art. 10 Gw 1848 in het belang van de openbare orde te regelen en beperken. Op basis van art. 2 van deze wet was elke vereniging in strijd met de openbare orde van rechtswege verboden. Volgens het tweede lid was daarvan sprake, als de vereniging tot doel had (1) 'ongehoorzaamheid aan of overtreding van de wet of een wettelijke verordening', (2) 'aanranding of bederf der goede zeden' of (3) 'stoornis in de uitoefening der regten, van wie het ook zij'. Deelneming aan een dergelijke vereniging was strafbaar gesteld in art. 4 Wet Vereniging en Vergadering van 1855. Het verboden karakter van een vereniging werd vastgesteld in een incidentele procedure ten

overstaan van de strafrechter in het kader van vervolging voor overtreding van art. 4 van de verenigingswet.

580 In 1939 wordt de verbodsregeling grondig herzien in een tijdsgewricht waarin het fascisme in alle uithoeken van de wereld aan populariteit wint. Met de wetswijziging van 1939 krijgt de burgerlijke rechter voor het eerst de bevoegdheid om na een verzoek van het OM in een declaratoire uitspraak vast te stellen dat sprake is van een verboden vereniging. Die uitspraak had derdenwerking en was ook bindend voor de strafrechter die moest oordelen of verdachte deelneemt aan een verboden vereniging. Bovendien kon het verboden karakter sindsdien ook worden vastgesteld op basis van de feitelijke werkzaamheid van de vereniging; niet enkel en alleen op basis van het doel. Ontbinding van een verboden vereniging behoorde echter nog niet tot de mogelijkheden. De strafbepaling van art. 4 Wet Vereniging en Vergadering werd ondergebracht in art. 140 lid 2 Sr.

581 In 1944 vaardigt de Nederlandse regering in Londen een wetsbesluit uit, op basis waarvan landverraderlijke organisaties zoals de N.S.B. en daarmee verwante organisaties uit hoofde van dat besluit verboden werden verklaard en ontbonden. In 1971 wordt de Wet Vereniging en Vergadering uitgebreid, in die zin dat ook sprake is van een verboden vereniging indien haar doel of haar werkzaamheid gericht is op het bedrijven, in stand houden of bevorderen van rassendiscriminatie. De wetswijziging werd doorgevoerd om te kunnen voldoen aan volkenrechtelijke verplichtingen om racisme en discriminatie (ook in georganiseerd verband) te bestrijden.

582 In 1976 treedt het Nieuw Burgerlijk Wetboek in werking. Het algemene rechtspersoonrecht is grondig herzien, gesystematiseerd en neergelegd in Boek 2 van dit wetboek. De Wet Vereniging en Vergadering is – wat betreft het verenigingsrecht – bij de inwerkingtreding van het Nieuw Burgerlijk Wetboek opgeheven. Art. 2:15 BW 1976 bepaalde dat elke rechtspersoon met een doel of werkzaamheid in strijd met de openbare orde of de goede zeden, van rechtswege verboden is. Art. 2:16 BW gaf de rechter de bevoegdheid om na een verzoek van het OM een dergelijke rechtspersoon te ontbinden. Anders dan in de Wet Vereniging en Vergadering, was het niet langer mogelijk om een declaratoire uitspraak te verkrijgen waarin de rechter kon vaststellen dat sprake is van een verboden rechtspersoon. Evenmin bevat de regeling op het niveau van de wet een omschrijving van doelen of werkzaamheden in strijd met de openbare orde of goede zeden; de invulling daarvan werd volledig aan de rechter gelaten. Nieuw was dat art. 2:16 lid 2 BW in de mogelijkheid voorzag om een rechtspersoon waarvan het doel volgens de rechter in strijd is met de openbare orde, de mogelijkheid te gunnen dit doel aan te passen om die strijd op te heffen. Deelneming aan een verboden rechtspersoon was nog altijd strafbaar gesteld in art. 140 lid 2 Sr.

583 In 1988 vindt andermaal een grondige herziening van de verbodsregeling plaats. De verbodsregeling – zoals aangepast in 1976 – voldeed niet aan de wensen van de politiek en stuitte eveneens op kritiek in de rechtswetenschap; het bleek volgens de Hoge Raad



in zijn uitspraak inzake de NVU in 1979 dat een organisatie, ondanks haar door de rechter vastgestelde verboden karakter, toch kon blijven voortbestaan. De wetwijziging van 1988 bracht hierin verandering. Sinds die wetwijziging is de rechter op basis van art. 2:15 lid 1 BW 1988 verplicht om bij het verbieden van een rechtspersoon – na een verzoek van het OM daartoe – hem ook te ontbinden. Dit is nog altijd het uitgangspunt in de huidige versie van dit artikel, tegenwoordig te vinden in art. 2:20 lid 1 BW. Tevens was het niet meer mogelijk om op basis van het doel een rechtspersoon te verbieden; slechts ontbinding. Bovendien werden de goede zeden als uitdrukkelijk genoemde verbodsgrond uit de wet geschrapt; die werden geacht besloten te liggen in de verbodsgrond ‘in strijd met de openbare orde’. Een definitie van werkzaamheid in strijd met de openbare orde werd echter andermaal buiten de wet gehouden. Een omschrijving van de verbodsgrond zou een verstarrend effect hebben op rechtsontwikkeling, aldus de regering. Bij de wetwijziging van 1988 werd ook art. 140 lid 2 Sr geredigeerd, zodat niet langer deelneming aan een verboden rechtspersoon, maar de deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een door de rechter in een onherroepelijke beslissing verboden verklaarde rechtspersoon strafbaar is.

584 De voorlaatste grote wijzigingen van de verbodsregeling dateren van 2007. Toen kreeg de rechter voor het eerst de bevoegdheid om een buitenlandse corporatie, niet Nederlands-rechtspersoon, te verbieden, als het doel of de werkzaamheid van die corporatie in strijd is met de openbare orde. De andere grote wijziging van dat jaar is dat rechtspersonen en corporaties die op een EU/VN-sanctielijst staan, van rechtswege verboden zijn en tevens rechtshandelingsonbevoegd. Beide wijzigingen zijn doorgevoerd met het oog op bestrijding van terroristische organisaties. Tegenwoordig is de rechterlijke verbodenverklaring van corporaties, niet Nederlands rechtspersoon, te vinden in art. 10:122 lid 1 BW. Het verbod van rechtswege ten aanzien van rechtspersonen in art. 2:20 lid 4 BW en die ten aanzien van corporaties, niet Nederlands rechtspersoon, is de grondslag te vinden in art. 10:123 BW. Art. 140 lid 2 Sr stelt sinds de wijziging van de verbodsregeling in 2007 ook straf op deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een van rechtswege verboden organisatie.

585 De laatste grote wijziging van de verbodsregeling is die van 2022. Per 1 januari van dat jaar is het voortaan (weer) mogelijk om zowel op basis van een doel als een werkzaamheid in strijd met de openbare orde een rechtspersoon te verbieden en ontbinden. De rechter is hiervoor nog altijd afhankelijk van een daartoe strekkend verzoek van het OM, dat tot op de dag van vandaag exclusief bevoegd blijft een verbodsverzoek aan de rechter voor te leggen. Met het oog op de versterking van de weerbare democratie tegen ‘antidemocratische krachten’, heeft de regering als medewetgever de verbodsgrond ‘in strijd met de openbare orde’ op het niveau van de wet zelf voorzien van definities, waaronder de bedreiging van de nationale veiligheid en ontwrichting van de democratische rechtsstaat (te bespreken in hoofdstuk 4). Politieke partijen en hun neveninstellingen

vallen onder het oude art. 2:20 BW in anticipatie op een afzonderlijk in een Wet op de politieke partijen te regelen partijverbod.

586 Met de wetwijziging van 2022 zijn ook enkele wijzigingen aangebracht in de rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een rechterlijke verbodenverklaring. In de eerste plaats is het verwarrende bestanddeel 'deelneming aan' van art. 140 lid 2 Sr geschrapt, terwijl de eis van onherroepelijkheid van de rechterlijke verbodenverklaring is blijven staan. Om de naleving van een verbodenverklaring die nog niet onherroepelijk vaststaat, te kunnen afdwingen, is de verbodenverklaring in de tweede plaats voortaan van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad. Dit houdt in dat de verbodenverklaring onmiddellijke werking heeft. Om die onmiddellijke werking daadwerkelijk te verzekeren, kan de rechter bij de verbodenverklaring gebruikmaken van zijn bevelsbevoegdheid ex art. 2:20 lid 5 BW. Met die bevoegdheid kan hij personen die betrokken zijn bij de organisatie van de verboden rechtspersoon of corporatie ver- en geboden opleggen, voor zover de verbodenverklaring nog niet definitief is. De inhoud van zo'n ordemaatregel bepaalt de rechter zelf, maar moet ingegeven zijn door het belang van de openbare orde. Opzettelijke overtreding van de ordemaatregel is strafbaar gesteld in art. 184a lid 2 Sr. In de derde plaats krijgt elke bestuurder van de verboden rechtspersoon voortaan van rechtswege een bestuursverbod opgelegd ex art. 2:20a BW, met als doel om andere rechtspersonen te beschermen tegen het verwijtbare handelen van die bestuurder. De rechter kan beslissen een bestuurder van het bestuursverbod uit te zonderen als hem geen ernstig verwijt valt te maken. In de vierde plaats is er een wijziging aangebracht in de vereffeningsregels. Op grond van een gewijzigde redactie van art. 2:23b lid 1 BW kan de rechter bepalen dat het batige saldo na ontbinding van de verboden rechtspersoon wordt uitgekeerd aan de Staat.

## HOOFDSTUK 4

## VERENIGINGSVERBOD VAN RECHTER

## 1. INLEIDING

- 587 Dit hoofdstuk vormt het tweede hoofdstuk van Deel II waarin de Nederlandse verbodsregeling uiteen wordt gezet. Meer specifiek staat in dit hoofdstuk de volgende vraag centraal: op welke wijze is de rechterlijke verbodenverklaring van rechtspersonen en andere organisaties in het Nederlandse recht vormgegeven? In de twee hiernavolgende hoofdstukken komen het verenigingsverbod van rechtswege (hoofdstuk 5) en de juridische gevolgen van beide soorten verenigingsverboden aan bod (hoofdstuk 6). Deel II wordt afgesloten met het bestuursrechtelijke verenigingsverbod zoals vormgegeven in het wetsvoorstel ‘Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties’ (hoofdstuk 7).
- 588 Het uitgangspunt voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk is de bestudering van de artt. 2:20 en 10:122 BW, die tezamen de kern vormen van de gerechtelijke verbodsregeling. Deze en enkele andere daarmee verband houdende bepalingen zijn, zoals in het vorige hoofdstuk reeds gezegd, ingrijpend gewijzigd bij Wet van 23 juni 2021 tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen. Die wet is met ingang van 1 januari 2022 in werking getreden.<sup>614</sup>
- 589 Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk vindt een positiefrechtelijke analyse plaats van de materieel- en formeelrechtelijke aspecten van de verbodsregeling van de artt. 2:20 lid 1 BW en 10:122 lid 1 BW. Hierbij is zoveel als mogelijk een thematische bespreking nagestreefd. Dit heeft als voordeel dat de artikelen – uitzonderingen daargelaten – gezamenlijk of in samenhang kunnen worden besproken in plaats van afzonderlijk, waarbij in dat laatste geval een herhaling van zetten onvermijdelijk is.
- 590 Voor de thematische bespreking van de materieelrechtelijke aspecten zijn de onderwerpen gekozen die direct zijn te relateren aan de criteria waaraan moet worden voldaan voordat de rechter na een verzoek van het OM een rechtspersoon of corporatie kan verbieden: er moet sprake zijn van een rechtspersoon (art. 2:20 BW) of van een corporatie, die niet een Nederlands rechtspersoon is (art. 10:122 BW), waarvan de werkzaamheid of het doel in strijd is met de openbare orde. De begrippen ‘rechtspersoon’ en

---

614 *Stb.* 2021/310; *Stb.* 2021/346.

‘corporatie, die niet een Nederlands rechtspersoon is’ vallen onder het verbodsobject en worden behandeld in §2. Het verbodscriterium, dat uiteenvalt in de begrippen ‘werkzaamheid’ en ‘doel’ in combinatie met het eigenlijke verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’, wordt besproken in §3. In die paragraaf vindt ook een bespreking plaats van het toerekeningscriterium dat in de rechtspraak wordt gehanteerd om invulling te geven aan het begrip ‘werkzaamheid’.

591 In de tweede plaats vindt een positiefrechtelijke analyse plaats van de belangrijkste procedurele aspecten van de gerechtelijke verbodsregeling (§4), waarin onder meer de voorgeschreven procedure, de rechter als het bevoegde orgaan tot verbodenverklaring en de wijze waarop de rechtsbescherming is vormgegeven, aan bod komen.

592 De analyse in dit hoofdstuk vindt plaats met behulp van de klassiek-juridische onderzoeksmethode, waarbij de wet en wetsgeschiedenis, rechtspraak en literatuur afzonderlijk en in samenhang worden bestudeerd en becommentarieerd. De conclusie bevat een samenvatting van het geheel, dat als conclusie en antwoord dient op de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk (§5).

## 2. VERBODSOBJECT

593 Het verbodsobject van de verbodenverklaring van art. 2:20 lid 1 en 4 BW is ‘rechtspersoon’. Dat van art. 10:122 lid 1 BW een ‘corporatie, die niet een Nederlands rechtspersoon is’. Allereerst volgt een analyse van het rechtspersoonsbegrip (§2.1), nadien van het corporatiebegrip (§2.2).

### 2.1 HET CRITERIUM ‘RECHTSPERSOON’

594 De analyse van het rechtspersoonsbegrip van art. 2:20 BW vindt eerst plaats aan de hand van de wet en wetsgeschiedenis (§2.1.1), vervolgens aan de hand van de rechtspraak en literatuur (§2.1.2).

#### 2.1.1 Wet en wetsgeschiedenis

##### 2.1.1.1 *Privaatrechtelijke rechtspersonen*

595 Uit de tekst valt af te leiden dat de reikwijdte van art. 2:20 lid 1 (en lid 4) BW beperkt is tot rechtspersonen. Rechtspersoonlijkheid is een juridische constructie die over de volle breedte van ons recht algemeen is aanvaard. Rechtspersoonlijkheid omvat rechtssubjectiviteit, een eigenschap waarmee de organisatie of het samenwerkingsverband rechten en plichten kan dragen en uitoefenen. Het stelt de rechtspersoon in staat om net als

het rechtssubject ‘de natuurlijke persoon’ volledig mee te draaien in de maatschappij en deel te nemen aan het rechtsverkeer.<sup>615</sup>

- 596 Uit art. 2:20 jo. 2:1 lid 3 en 2:3 BW blijkt dat het in beginsel moet gaan om een rechtspersoon naar Nederlands privaatrecht opgericht. Hieronder vallen de coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, naamloze vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, stichting en de vereniging. Onder die laatste valt zowel de vereniging met volledige bevoegdheid in de zin van art. 2:26 BW, als die met beperkte rechtsbevoegdheid in de zin van art. 2:30 BW. De vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid wordt in de juridische volksmond ‘informele’ vereniging genoemd. De informele vereniging wordt – anders dan alle andere privaatrechtelijke rechtspersonen – opgericht zonder notariële akte. Ze is beperkt rechtsbevoegd, hetgeen onder meer inhoudt dat zij geen onroerende zaken kan bezitten of goederen kan erven.<sup>616</sup>
- 597 Rechtspersonen krachtens publiekrecht ingesteld, zoals de staat, provinciën, gemeenten en andere openbare lichamen, vallen buiten de verbodsregeling van art. 2:20 BW. Dat volgt in zekere zin uit de aard der zaak, bovendien bepaalt de wet dit expliciet. In art. 2:1 lid 3 BW worden deze rechtspersonen van de werkingssfeer van Titel 1 Boek 2 BW uitgesloten, behoudens art. 2:5 BW. In dit laatste artikel is bepaald dat een rechtspersoon voor wat het vermogensrecht betreft, met een natuurlijk persoon gelijkstaat, tenzij uit de wet het tegendeel voortvloeit. Naar vreemd recht opgerichte rechtspersonen alsook organisaties zonder rechtspersoonlijkheid vallen evenmin onder de reikwijdte van art. 2:20 lid 1 BW.<sup>617</sup>
- 598 De verbodsregeling is beperkt tot rechtspersonen vanwege een relatief praktisch motief. Sinds 1988 is de rechter bij het verbieden van een rechtspersoon verplicht hem te ontbinden. De regering vond het aanvankelijk echter moeilijk denkbaar om verbanden van personen die geen rechtsvorm hebben aangenomen, te ontbinden, laat staan dat ontbinding in een dergelijk geval meerwaarde biedt.<sup>618</sup>
- 599 Dit punt is wederom aan de orde gekomen bij de parlementaire behandeling van de wetwijziging van 2022. De regering wil echter ook nu de verbodsregeling van art. 2:20 BW niet uitbreiden tot niet-rechtspersonen. De regeling is volgens haar reeds breed inzetbaar, omdat al snel sprake is van een informele vereniging en dus rechtspersoon (zie hierna in §2.1.2 van dit hoofdstuk). Daarbij zegt de regering in de memorie van antwoord dat het doel van art. 2:20 BW gediend is ‘bij een ruime uitleg van het begrip ‘informele vereniging’.<sup>619</sup> Een ruimer geformuleerd verbodsobject, zoals het corporatiebegrip (van art. 10:122 lid 1 BW, waarover in §2.2 meer), wijst de regering af, omdat zij

---

615 Zie art. 2:5 BW. Zie ook Huizink 2016, p. 6-10.

616 Zie art. 2:26 lid 1 jo. art. 2:30 lid 1 BW.

617 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 10.

618 Zie *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 2.

619 *Kamerstukken I* 2020/21, 35366, C, p. 7.

dit begrip onvoldoende helder vindt afgebakend. De regering merkt in dit verband op dat er geen gevallen bekend zijn waarin is afgezien van een verzoek tot verbodenverklaring om de reden dat de organisatie in kwestie geen informele vereniging – en dus geen rechtspersoon – zou zijn.<sup>620</sup>

600 Voorts wijst de regering in dit verband naar rechtspraak van de Hoge Raad.<sup>621</sup> Die heeft geoordeeld dat afdelingen zelf ook rechtspersonen zijn, indien zij voldoen aan de materiële omschrijving van een vereniging. Uit dezelfde rechtspraak volgt dat het om per afdeling-rechtspersoon zelfstandig een verzoek tot verbodenverklaring moet indienen en voor die rechtspersoon bewijs moet leveren dat de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Dit geldt niet voor afdelingen die geen rechtspersoonlijkheid bezitten. Die vallen onder de verbodenverklaring van de rechtspersoon waartegen het verzoek zich richt. Het verruimen van het verbodsobject tot ook niet-rechtspersonen zou betekenen dat afdelingen zonder rechtspersoonlijkheid eerder ‘zelfstandig’ onder het bereik van art. 2:20 BW vallen en ten aanzien van hen apart een verbodsverzoek moet worden gedaan. Dat zou de regeling volgens de regering onnodig compliceren.<sup>622</sup>

### 2.1.1.2 *Politieke partijen*

601 De keuze om de verbodsregeling op elke (privaatrechtelijke) rechtspersoon van toepassing te laten zijn, ontmoette bij de wetwijziging van 1988 de nodige kritiek. Het had tot gevolg dat vrijwel elke politieke partij onder de reikwijdte van het verbodsregime valt. Het verenigingsverbod zou zo gezien kunnen worden gebruikt als instrument om ongewillige partijen buiten de politieke arena – namelijk via de rechter – uit het democratische proces te verwijderen. Het zou volgens de bezwaarhebbers democratischer zijn en om die reden de voorkeur verdienen om via beïnvloeding van het electoraat in een politiek debat dergelijke partijen te laten wegstemmen.<sup>623</sup>

602 De regering voelde evenwel niets voor een uitzonderingspositie voor politieke partijen dan wel voor een afzonderlijke verbodsregeling voor deze organisaties. De algemene verbodsregeling bestaat al heel lang en uit de geschiedenis van die regeling blijkt niet dat zij ‘invloed heeft gehad op het goede gebruik van kiesgerechtigden om partijen met een bedenkelijk gedachtegoed weg te stemmen’, aldus de regering in haar toelichting op de wetwijziging van 1988.<sup>624</sup> De regering stelt daarbij veel vertrouwen in de rechter. Ze

620 *Kamerstukken I 2020/21*, 35366, C, p. 7.

621 De regering verwijst hier naar HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797.

622 *Kamerstukken I 2020/21*, 35366, C, p. 7. Zie ook §3.2 van dit hoofdstuk.

623 *Kamerstukken II 1983/84*, 17476, nr. 4.

624 *Kamerstukken I 1986/87*, 17476, nr. 57b, p. 5.

verwacht dat de rechter zeer terughoudend en met de uiterste zorgvuldigheid tot een verbodenverklaring komt, in het bijzonder als het een politieke partij betreft.<sup>625</sup>

603 Met de wetswijziging per 1 januari 2022 komt de regering enigszins terug op het standpunt dat een bijzondere verbodsregeling voor politieke partijen niet noodzakelijk is. Krachtens het tweede lid van art. 32a van de Overgangswet Nieuw Burgerlijk Wetboek blijft art. 2:20 BW, zoals dat luidde tot 1 januari 2022, van toepassing op politieke partijen en hun neveninstellingen. Anders gezegd, de wetswijziging van 1 januari 2022 geldt niet voor deze organisaties; zij vallen onder het oude verbodsregime. Hiermee anticipeert de regering op de nog bij koninklijke boodschap aan te kondigen Wet op de politieke partijen, waarin een afzonderlijke verbodsregeling voor politieke partijen vorm en inhoud moet krijgen.<sup>626</sup>

604 Een definitie van politieke partijen is overigens niet vastgelegd in de wetswijziging van 1 januari 2022. De regering heeft in elk geval niet willen aansluiten bij de (formele) definitie die wordt gehanteerd in de Wet financiering van politieke partijen en in de Kieswet.<sup>627</sup> In de totstandkomingsgeschiedenis zegt de regering daarentegen dat is gekozen voor een algemeen en materieel begrip, ‘dat ziet op politieke partijen en hun aanverwante organisaties op ieder bestuursniveau’. Het is aan de rechter om hieraan invulling te geven.<sup>628</sup> De reden hiervoor is dat de regering wil voorkomen dat organisaties die werkzaamheden bedrijven die onder het gewijzigde art. 2:20 BW zouden vallen, een verenigingsverbod zouden kunnen omzeilen, door zich formeel als politieke partij te manifesteren.<sup>629</sup>

605 Of dit laatste nu zo’n sterk argument is, valt te betwijfelen. Een dergelijke als politieke partij verhurde organisatie zou dan onder het oude art. 2:20 BW vallen en dat artikel biedt nog altijd ruimschoots de mogelijkheid om politieke partijen te verbieden. Dit geldt temeer nu de regering geen materieelrechtelijke wijziging met de wetswijziging heeft willen aanbrengen in de verbodsgrond, maar die slechts heeft willen verduidelijken. Tegelijkertijd valt moeilijk te ontkennen dat de wetswijziging procesrechtelijk de drem-

625 *Kamerstukken II* 1985/86, 17476, nr. 12, p. 6. Eskes wijst erop dat de uiteindelijke invoering van het nieuwe verbodsregime in 1988 steunde op een breed draagvlak binnen het parlement, waardoor de rechter altijd wel geneigd zou moeten zijn de wetsgeschiedenis van het verbodsregime te raadplegen voor de uitleg ervan – zie Eskes 1988, p. 524.

626 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 11; *Kamerstukken I* 2020/21, 35366, C, p. 9. Zie in dit verband ook *Kamerstukken II* 2018/19, 32752, nr. 54, p. 3; *Kamerstukken I* 2018/19, 34430, F, p. 10.

627 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 6, p. 15. In art. 1 sub b Wet financiering politieke partijen wordt de politieke partij als volgt gedefinieerd: vereniging die met haar conform art. G1 of Q6 van de Kieswet geregistreerde aanduiding boven de kandidatenlijst heeft deelgenomen aan de laatstgehouden verkiezing van de Tweede Kamer of de Eerste Kamer der Staten-Generaal, waarbij aan die lijst ten minste een Kamerzetel is toegewezen.

628 *Kamerstukken I* 2020/21, 35366, C, p. 9.

629 *Kamerstukken I* 2020/21, 35366, C, p. 9.

pel voor een verbod verlaagt (zie hierna in §3.3-3.6 en §4.1.4). In die zin zijn politieke partijen en hun neveninstellingen hiertegen beschermd.

### 2.1.1.3 *Kerkgenootschappen*

- 606 Volgens art. 2:2 lid 1 BW heeft een kerkgenootschap rechtspersoonlijkheid. Dit roept de vraag op of art. 2:20 BW op een dergelijke rechtspersoon kan worden toegepast. Hierover kunnen twijfels bestaan, gelet op art. 2:2 lid 2 BW. Dit artikel zondert kerkgenootschappen behoudens art. 2:5 BW uit van de bepalingen in Titel 1 Boek 2 BW, de titel waarin art. 2:20 BW huist.
- 607 Bij de totstandkoming van art. 2:20 BW in 1988 geeft de regering dan ook te kennen dat kerkgenootschappen buiten het bereik van de verbodsregeling vallen.<sup>630</sup> De Raad van State neemt thans een ander standpunt in, zo blijkt uit het advies op het initiatiefwetsvoorstel van de leden Wilders van de PVV en Eerdmans van de LPF tot wijziging van art. 2:20 BW, alsmede uit het advies op het initiatiefwetsvoorstel van het lid Azmani van de VVD, eveneens tot wijziging van art. 2:20 BW. Met deze wetsvoorstellen wensen deze Kamerleden uitdrukkelijk in de wet vast te leggen dat art. 2:20 BW ook van toepassing is op kerkgenootschappen. In de visie van de initiatiefnemers van beide voorstellen is de wet op dat punt niet duidelijk (genoeg), terwijl de kwestie boven alle twijfel dient te zijn verheven.<sup>631</sup> Het voorstel van Wilders en Eerdmans ligt na het advies van de Raad van State al jaren voor behandeling in de Tweede Kamer; het is formeel nooit ingetrokken. De verdediging van het voorstel van Azmani is in 2022 door het lid Ellian van de VVD overgenomen.<sup>632</sup>
- 608 In beide adviezen op de twee wetsvoorstellen concludeert de Raad van State dat een wetswijziging niet nodig is. Kerkgenootschappen vallen volgens hem reeds onder art. 2:20 BW. Dat vloeit volgens de Raad van State voort uit art. 2:2 lid 2 BW. Daarin is bepaald dat kerkgenootschappen worden geregeerd door hun eigen statuut, voor zover dit niet in strijd is met de wet. Onder het begrip ‘wet’ moet worden verstaan voorschriften van ‘dwingend recht waarbij zulke grote belangen van de Nederlandse rechtsorde zijn betrokken dat zij voorrang hebben boven het eigen statuut van het kerkgenootschap’.<sup>633</sup> Art. 2:2 lid 2 BW bepaalt, zoals gezegd, dat Titel 1 van Boek 2 BW, met uitzondering van art. 2:5 BW, niet van toepassing is op kerkgenootschappen. Overeenkomstige toepassing is evenwel geoorloofd, voor zover dit is te verenigen met het statuut van het kerkgenootschap en met de aard der onderlinge verhoudingen. Indien uit het statuut echter een

630 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 7.

631 *Kamerstukken II* 2003/4, 29757, nrs. 1-3; *Kamerstukken II* 2016/17, 34465, nrs. 1-3.

632 *Kamerstukken II* 2021/22, 34465, nr. 6.

633 De Raad van State verwijst in dit verband naar Vermeulen 2000, p. 102 en naar Van Kooten 2008, p. 398.



met de openbare orde strijdige werkzaamheid voortvloeit, dan heeft dit statuut ingevolge de eerste volzin van art. 2:2, tweede lid, BW geen gelding en ‘kan het dan ook niet aan de overeenkomstige toepassing van art. 2:20 BW op de voet van de tweede volzin van art. 2:2, tweede lid, BW in de weg staan’, aldus de Raad van State.<sup>634</sup>

609 De regering neemt dit standpunt over, zo blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de wetswijziging van 2022.<sup>635</sup> Expliciet zegt de regering dat de verbodsregeling reeds van toepassing is op rechtspersonen ‘die een bijzondere positie hebben in onze democratische rechtsorde, zoals vakbonden, kerkgenootschappen en andere instellingen voor het belijden van godsdienst of levensovertuiging’. In de ogen van de regering is in algemene zin geen aanleiding tot extra of bijzondere terughoudendheid, indien een rechtspersoon werkzaamheden bedrijft die leiden tot een bedreiging van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde of tot de ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag. Deze werkzaamheden acht de regering zo ernstig, dat optreden ‘sowieso aangewezen kan zijn’.<sup>636</sup>

610 Bij de beoordeling van werkzaamheden genoemd in het nieuwe derde lid van art. 2:20 BW – het gaat om werkzaamheden en doelen die leiden dan wel klaarblijkelijk dreigen te leiden tot een aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie – kan het soort rechtspersoon evenwel een rol spelen bij de vraag of een verbodenverklaring gerechtvaardigd is. Bij de beoordeling van deze doelen en werkzaamheden gaat het immers om de vraag of deze dusdanig ernstig zijn dat zij een verbodenverklaring rechtvaardigen. De bijzondere positie van een vakbond, kerkgenootschap of religieuze instelling kan hierbij een rol spelen: ‘Denkbaar is dat in dit kader een beroep wordt gedaan op andere grondrechten, zoals de vrijheid van godsdienst of vrijheid van meningsuiting, die maken dat activiteiten die op zich in strijd zouden komen met de openbare orde in dit specifieke geval geduld dienen te worden’, aldus de regering.<sup>637</sup>

#### 2.1.1.4 *Rechtspersonen met Unierechtelijke rechtsvorm en Europese economische samenwerkingsverbanden*

611 Rechtspersonen die in Nederland zijn gevestigd, kunnen hun wortels ook hebben in Unierecht. Het gaat om de Europese naamloze vennootschap (SE, afkorting van Societas Europaea), de Europese coöperatieve vennootschap (scv, afkorting van Societas cooperativa Europaea) en de Europese economische samenwerkingsverbanden (EESV). Indien een rechtspersoon een van deze Unierechtelijke rechtsvormen heeft aangenomen, kan

634 *Kamerstukken II 2016/17, 34465, nr. 4.*

635 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 6, p. 11.*

636 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 6, p. 11.*

637 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 6, p. 11.*

op goede gronden worden verdedigd dat hij onder het bereik van art. 2:20 lid 1 BW valt, mits de statutaire zetel zich in Nederland bevindt.

612 In de oude en nieuwe parlementaire geschiedenis van art. 2:20 BW is hier niets over gezegd, maar een wetssystematische en verdragsgetrouwe interpretatie ondersteunt dit standpunt. Art. 9 Verordening (EG) Nr. 2157/2001 van de Raad van de EU van 8 oktober 2001 betreffende het statuut van de Europese vennootschap (SE) bepaalt per slot van rekening dat het nationale rechtspersonenrecht van het land waar de statutaire zetel zich bevindt – in Nederland gaat het onder meer om art. 2:20 BW – van toepassing is op de SE, voor zover de Verordening daarin niet voorziet. Art. 63 van deze verordening bepaalt verder nog expliciet dat de wettelijke voorschriften met betrekking tot ontbinding voor de naamloze vennootschap naar Nederlands recht, ook van toepassing zijn op de SE. Een vergelijkbare regeling is getroffen voor de SCE in art. 8 jo. 72 van de Verordening (EG) Nr. 1435/2003 van de Raad van 22 juli 2003 betreffende het statuut voor een Europese Coöperatieve Vennootschap (SCE).<sup>638</sup>

613 Samenwerkingsverbanden die zijn aan te merken als EESV, vallen evenzeer onder de reikwijdte van de verbodsregeling van art. 2:20 lid 1 BW. Ingevolge art. 3 lid 1 van de Uitvoeringswet Verordening 2137/85 tot instelling van Europese Economische Samenwerkingsverbanden bezitten deze samenwerkingsverbanden rechtspersoonlijkheid en is volgens het tweede lid van deze bepaling Titel 1 van Boek 2 BW van toepassing, met uitzondering van de artt. 2:11, 2:18, 2:19 lid 4, eerste zin en 2:21 lid 1 onder b en c BW.<sup>639</sup>

638 Vgl. Van Veen 2012, p. 18-19, Huizink 2016, p. 15-16; Vlas 2017, p. 186; Asser/Rensen 2-III 2017/401 en 451; Asser/Kroeze 2-I 2021/140. Overigens bepaalt art. 18 van de Uitvoeringswet verordening Europese vennootschap dat een SE met statutaire zetel in Nederland door de rechtbank op verzoek van het Openbaar Ministerie wordt ontbonden, indien het hoofdbestuur niet in Nederland is gevestigd. Alvorens de ontbinding uit te spreken kan de rechtbank de vennootschap in de gelegenheid stellen binnen een door haar te bepalen termijn het hoofdbestuur naar Nederland te verplaatsen dan wel de statutaire zetel te verplaatsen overeenkomstig art. 8 van de Verordening betreffende het statuut van de Europese vennootschap. Art. 73 van de Verordening betreffende het statuut voor een Europese coöperatieve vennootschap bepaalt voorts dat de rechter of een andere bevoegde instantie van de lidstaat waar de SCE haar statutaire zetel heeft, op verzoek van een persoon met een rechtmatig belang of van een bevoegde autoriteit de ontbinding van de SCE kan gelasten, wanneer hij constateert dat de bepalingen van art. 2, lid 1, en/of art. 3, lid 2, zijn geschonden, alsmede in de in art. 34 van deze Verordening bedoelde gevallen. Het gaat hier primair om schendingen en gebreken in de sfeer van het ondernemingsrecht, zoals de eis dat een SCE alleen kan worden opgericht via een fusie als ten minste twee deelnemende vennootschappen elk onder het recht van verschillende lidstaten valt. Van verbodenverklaring is hier geen sprake. Gelet op de afbakening van dit onderzoek, wordt hier verder niet meer op ingegaan.

639 De wet geeft uitvoering en uitwerking aan de Verordening (EEG) nr. 2137/85 van 25 juli 1985 tot instelling van Europese Economische Samenwerkingsverbanden (*PBEG* 1985, L 199/1). Zie ook Asser/Rensen 2-III 2017/517; Asser/Kroeze 2-I 2021/158.

### 2.1.1.5 *Personenvennootschappen?*

- 614 De maatschap, vennootschap onder firma en commanditaire vennootschap hebben tot op heden geen rechtspersoonlijkheid. Mitsdien vallen zij niet onder art. 2:20 BW. In de loop der jaren zijn echter verschillende pogingen ondernomen om deze personenvennootschappen rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Geen van deze zijn tot nu toe geslaagd.<sup>640</sup> De regering heeft in het plan om rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan personenvennootschappen evenwel nieuw leven geblazen. Op 21 februari 2019 heeft zij hiertoe een ontwerp-wetsvoorstel ter publieke consultatie voorgelegd.<sup>641</sup>
- 615 De vraag die zich hier opdringt is of de personenvennootschap – vanzelfsprekend mits het ontwerp-wetsvoorstel tot wet wordt verheven – onder het rechtspersoonsbegrip van art. 2:20 BW valt en in aanmerking kan komen voor een verbodenverklaring in de zin van deze bepaling. Dat blijkt op basis van het ontwerp niet het geval. In art. 810 lid 1 van het concept-wetsvoorstel wordt weliswaar aan de (openbare) personenvennootschap rechtspersoonlijkheid toegekend, uit de tweede zin volgt dat Boek 2 BW niet van toepassing is.

### 2.1.2 Rechtspraak en literatuur

- 616 Het onderwerp van deze paragraaf is hoe de rechtspraak en literatuur invulling geven aan het begrip ‘rechtspersoon’ van art. 2:20 BW. De discussie in de rechtspraak en literatuur draait tot nu toe in feite om drie onderwerpen. In de eerste plaats op welke wijze de rechter in een verbodszaak vaststelt of sprake is van een rechtspersoon, indien er geen notariële akte bestaat waaruit de oprichting van een rechtspersoon blijkt. De rechter controleert in een dergelijk geval of er sprake is van een informele vereniging, aangezien dit de enige rechtsvorm is in ons land die zonder notariële oprichtingsakte rechtspersoonlijkheid kan bezitten (§2.1.2.1). In de tweede plaats draait de discussie om de vraag wat de precieze omvang van het verbod is van een complexe rechtspersoon, in het bijzonder of de afdelingen van een vereniging – die al dan niet zelf rechtspersoonlijkheid bezitten – onder het verbod vallen (§2.1.2.2). In de derde en laatste plaats bestaat er in de literatuur discussie over de vraag of de rechter ook een kerkgenootschap kan verbieden en ontbinden volgens de huidige regeling (§2.1.2.3).

640 Zie hierover De Waard-Preller & Rutten 2019, onder voetnoot 3.

641 Te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), zoek op ‘Wetsvoorstel modernisering personenvennootschappen’. Op 10 oktober 2022 publiceerde de regering een aangepaste versie van dit conceptvoorstel (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

### 2.1.2.1 Vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid

- 617 Voorwerp van een verzoek tot verbodenverklaring en ontbinding is een rechtspersoon. Lang niet altijd is op voorhand meteen duidelijk dat er sprake is van een rechtspersoon, wegens het ontbreken van een bij de notaris verleden akte.<sup>642</sup> In een dergelijk geval zal het OM beargumenteren dat er sprake is van een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid in de zin van art. 2:30 lid 1 BW, zoals bijvoorbeeld het geval was in de verbodsprocedure tegen Bandidos MC Holland.<sup>643</sup>
- 618 In verschillende annotaties merken Brouwer en ik op dat de rechters op het niveau van de feitelijke instanties andere criteria hanteren voor de vaststelling of sprake is van een informele vereniging, dan hun bestuursrechtelijke collega's in andere rechtszaken doen.<sup>644</sup> Van een eenduidig criterium in de algehele rechtspraak kan niet worden gesproken, zoals ook Rensen constateert.<sup>645</sup>
- 619 In de *Bandidos*-zaak adviseert advocaat-generaal Vlas de Hoge Raad aansluiting te zoeken bij de criteria die de bestuursrechter hanteert.<sup>646</sup> De Hoge Raad neemt dit advies over en overweegt het volgende:

'Uit art. 2:26 lid 1 BW en de toelichting daarop volgt dat voor het zijn van een informele vereniging is vereist dat er een zelfstandig lichaam is dat als zodanig deelneemt aan het rechtsverkeer, dat leden heeft en dat gericht is op een bepaald doel. Dit veronderstelt enig organisatorisch verband. Of daarvan in een concreet geval sprake is, hangt af van de omstandigheden van het geval. Dergelijke omstandigheden kunnen zijn dat er min of meer vaste regels of gebruiken zijn, dat een of meer leden coördinerende taken vervullen ten behoeve van het zelfstandige lichaam, dat er ledeninspraak is, dat gelden worden ingezameld of contributie wordt geheven, dat een bankrekening wordt aangehouden op naam van het zelfstandige lichaam of dat er een gemeenschappelijke kas is. Opmerking verdient nog dat uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat aan het bestaan van een informele vereniging niet te zware eisen moeten worden gesteld.<sup>647</sup>

- 620 De Hoge Raad hanteert aldus drie voorwaarden voor het bestaan van een informele vereniging. Ten eerste moet er sprake zijn van een zelfstandig lichaam dat als zodanig deelneemt aan het rechtsverkeer. Ten tweede moet dit lichaam leden hebben. Ten derde

642 Zie ook Kesteloo 2018, p. 194-195.

643 Zie bijv. Rb. Midden-Nederland 20 december 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6241, r.o. 3.12-3.16.

644 Zie bijv. punt 8 van onze annotatie in AB 2018/60 en punt 5 van onze annotatie in AB 2020/96. Zie ook Den Tonkelaar 1979, p. 122-126.

645 Asser/Rensen 2-III\* 2017, nrs. 10 en 21.

646 Zie punt 3.30 en 3.47 van de conclusie van A-G Vlas, ECLI:NL:PHR:2019:1163, bij HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797.

647 HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797, r.o. 3.4.1.

moet het lichaam zijn gericht op een bepaald doel. In de lagere rechtspraak werd ‘organisatorisch verband’ wel eens als zelfstandig criterium gehanteerd. Volgens de Hoge Raad is ‘organisatorisch verband’ echter een gevolg van het voldoen aan de drie genoemde voorwaarden, het veronderstelt ‘organisatorisch verband’. Goedbeschouwd sluit de Hoge Raad met deze drie criteria nagenoeg naadloos aan bij de voorwaarden die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verbindt aan de vraag of sprake is van een informele vereniging.<sup>648</sup> Dat komt de rechtseenheid ten goede.

### 2.1.2.2 Vereniging met afdelingen

- 621 Ons recht kent rechtspersonen met een complexe structuur, zoals een vereniging met afdelingen of een federatieve stichting. De vraag dringt zich op of een verbod en ontbinding van een complexe rechtspersoon ook de entiteiten – al dan niet met eigen rechtspersoonlijkheid – omvatten die in deze complexe rechtspersoon zijn ondergebracht. In de *Bandidos*-zaak oordeelde de rechtbank Midden-Nederland nog dat het verbod en de ontbinding van de informele vereniging *Bandidos mc Holland* ook betrekking hebben op de lokale afdelingen, ‘chapters’ genoemd.<sup>649</sup>
- 622 Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden zette daar om principiële redenen een streep door. Volgens het hof zijn deze afdelingen namelijk afzonderlijk als rechtspersoon te zien, omdat zij voldoen aan de materiële omschrijving van een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid. Gelet op het recht van vereniging, de terughoudendheid waarmee art. 2:20 lid 1 BW dient te worden ingezet alsmede het recht op een eerlijk proces, moet voor elke rechtspersoon afzonderlijk worden vastgesteld of diens werkzaamheid strijd oplevert met de openbare orde en een verenigingsverbod rechtvaardigt, aldus het hof.<sup>650</sup>
- 623 A-G Vlas onderschrijft dit laatste, maar komt anders dan het hof tot de conclusie dat de afdelingen in deze zaak zelf geen verenigingen zijn. Onder verwijzing naar Dijk/Van der Ploeg concludeert hij dat de afdeling van een informele vereniging aan aanvullende voorwaarden dient te voldoen om rechtspersoonlijkheid te kunnen bezitten. Allereerst dient de afdeling te voldoen aan de drie reguliere vereisten die gelden voor een vereniging. Dat houdt in dat zij (1) moet te zien zijn als een eenheid die als zodanig deelneemt aan het rechtsverkeer, (2) een ledenbestand heeft en (3) als organisatorisch verband opgericht is voor de verwezenlijking van een bepaald doel. De afdeling dient daarnaast (4) zelf te kunnen beslissen over de toelating van leden en de beëindiging van het lidmaatschap. Vervolgens (5) moet het bestuur van de afdeling vertegenwoordigingsbe-

648 Vgl. ABRVS 12 maart 2008, ECLI:NLRVS:2008:BC6406, r.o. 2.3; ABRVS 18 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK3671, r.o. 2.3.

649 Rb. Midden-Nederland 20 december 2017, ECLINL:RBMNE:2017:6241, r.o. 3.36.

650 Hof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2018, ECL:NL:GHARL:2018:10865, r.o. 4.31-4.34.

voegdheid hebben en (6) de algemene vergadering van de afdeling dient het recht te hebben om tot haar eigen ontbinding te kunnen besluiten.<sup>651</sup>

624 De Hoge Raad is het met de A-G eens dat zowel een formele als een informele vereniging afdelingen kan hebben en dat die afdelingen zelf rechtspersoonlijkheid kunnen bezitten. Maar anders dan de A-G, overweegt de Hoge Raad dat het enige vereiste hiervoor is dat de afdeling op haar beurt voldoet aan de materiële omschrijving van een vereniging. De Hoge Raad hanteert hiervoor slechts de eerste drie vereisten. De drie in de literatuur gehanteerde aanvullende vereisten en die de A-G evenzeer hanteert, stelt de Hoge Raad niet. Een statutaire grondslag van de moedervereniging wordt – anders dan in de literatuur wel eens wordt gesteld – evenmin vereist voor het bestaan van een afdeling met rechtspersoonlijkheid. Daaraan komt evenwel betekenis toe, maar een hard vereiste is het niet, aldus ons hoogste rechtscollege.<sup>652</sup>

625 Over welke betekenis hieraan dan toekomt, houdt de Hoge Raad zich op de vlakte. Het is daarmee niet duidelijk in de sleutel van welk van de drie criteria het bestaan van een statutaire grondslag voor de afdeling-rechtspersoon moet worden geplaatst.

626 Hoe het ook zij, met het hof is de Hoge Raad van oordeel dat art. 2:20 lid 1 BW strikt moet worden uitgelegd, gelet op de in de Grondwet en het EVRM gewaarborgde vrijheid van vereniging en vrijheid van meningsuiting. Met behulp van een grammaticale en wetsystematische uitleg van art. 2:20 lid 1 BW oordeelt de Hoge Raad dat uitsluitend de rechtspersoon ten aanzien van wie het OM een verzoek heeft gedaan, door het verbod en de ontbinding wordt getroffen. Uit art. 6 EVRM vloeit het recht voort van andere dan in het verzoekschrift genoemde rechtspersonen om zich in rechte te kunnen verdedigen tegen een verzoek van het OM dat mede rechtsgevolg kan hebben voor zijn eigen voortbestaan.<sup>653</sup> Hieruit kan *a contrario* worden afgeleid dat een afdeling zonder rechtspersoonlijkheid wel valt onder het verbod en de ontbinding van de rechtspersoon waartoe deze afdeling behoort.<sup>654</sup>

### 2.1.2.3 Kerkgenootschappen

627 Er bestaat tot op heden geen rechtspraak waarin uitdrukkelijk de vraag wordt beantwoord of een kerkgenootschap in de zin van art. 2:2 BW kan worden verboden en ontbonden met toepassing van art. 2:20 lid 1 BW. In de literatuur komen verschillende rechtsopvattingen op dit punt voor.

651 Concl. A-G ECLI:NL:PHR:2019:1163, onder punt 3.44-3.47; Dijk/Van der Ploeg 2019, p. 342.

652 HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797, r.o. 3.4.1-3.4.2.

653 HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797, r.o. 3.4.3.

654 Zie in dit verband ook hof Den Haag 18 juni 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1451, AB 2020/80, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra.

- 628 Oldenhuis concludeert samen met Wegerif en Keijzer en later samen met Von Stuckrad, De Jong, Van Mourik-Visser en Westert stellig en meent dat toepassing van art. 2:20 BW op een kerkgenootschap is uitgesloten.<sup>655</sup> Volgens Van Kooten lijkt overeenkomstige toepassing evenmin mogelijk.<sup>656</sup> Pel,<sup>657</sup> Elzinga, De Lange en Hoogers<sup>658</sup> en Kesteloo<sup>659</sup> kunnen aan dit rijtje worden toegevoegd.
- 629 Ook Huizink acht toepassing niet goed mogelijk en verwijst onder meer naar Asser/Rensen 2-III 2022/468.<sup>660</sup> Roest merkt op dat art. 2:2 BW heel weinig ruimte laat voor overeenkomstige toepassing, maar uit de formulering die zij kiest, lijkt zij niet volledig uit te sluiten dat toepassing – rechtstreeks dan wel overeenkomstig – mogelijk is.<sup>661</sup>
- 630 De Meijer wijst er aanvankelijk eveneens op dat deze wetsbepaling weinig ruimte laat voor toepassing van art. 2:20 BW op een kerkgenootschap,<sup>662</sup> maar in een latere publicatie concludeert zij echter dat art. 2:20 BW kan worden benut voor kerkgenootschappen met een terroristische werkzaamheid.<sup>663</sup>
- 631 Santing-Wubs verdedigt in haar proefschrift rechtstreekse toepassing van art. 2:20 BW op kerkgenootschappen:

‘Wanneer we in onze rechtsorde een ruimhartige opstelling aannemen ten aanzien van godsdienstige groeperingen die zich als kerkgenootschappen wensen te organiseren, moet er mijns inziens een mogelijkheid zijn om eventuele uitwassen tegen te gaan. In dergelijke uitzonderlijke gevallen dient noch het statuut, noch de ‘aard der onderlinge verhoudingen’ een obstakel meer te zijn om in te kunnen grijpen.’<sup>664</sup>

Was Oldenhuis eerder nog stellig dat art. 2:20 BW niet kan worden toegepast op een kerkgenootschap, in een latere publicatie onderschrijft hij het door Santing-Wubs verdedigde standpunt.<sup>665</sup>

- 632 In een annotatie stel ik me samen met Brouwer op het standpunt dat art. 2:20 BW evenzeer is toe te passen op een kerkgenootschap. Hiervoor verwijzen wij naar het advies

655 Oldenhuis e.a. 2007, p. 90-92; Oldenhuis e.a. 2012, p. 76-83 en p. 100-101.

656 Van Kooten 2008, p. 401.

657 Pel 2013, p. 231-232.

658 Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 366.

659 Kesteloo 2016a, p. 610.

660 Huizink, in: *GS Rechtspersonen 2023*, art. 2:2 BW, aant. 7.4; Asser/Rensen 2-III 2022/468.

661 Roest, in: *T&C BW 2023*, art. 2:20 BW, aant. 3.

662 De Meijer 2003, p. 370-371.

663 De Meijer 2006, p. 171.

664 Santing-Wubs 2002, p. 54-55.

665 Oldenhuis 2012, p. 212-213.

van de Raad van State op het initiatiefwetsvoorstel Azmani tot wijziging van art. 2:20 BW (zie §2.1.1.3 van dit hoofdstuk).<sup>666</sup>

633 De argumenten van de Raad van State overtuigen Van Kooten echter niet. In zijn proefschrift over de rechtspositie van het kerkgenootschap draagt hij hiervoor de volgende drie argumenten aan. In de eerste plaats neemt de wetgever bij overeenkomstige toepassing zoals bedoeld in art. 2:2 lid 2 BW de wil van het kerkgenootschap als uitgangspunt, zoals blijkt uit de formuleringen ‘zijn statuut en de aard der onderlinge verhoudingen’. ‘Naar zijn aard is daarvan bij ontbinding overeenkomstig art. 2:20 BW geen sprake’, aldus Van Kooten. In de tweede plaats legt de Raad van State voor overeenkomstige toepassing de eis van verenigbaarheid met de aard der onderlinge verhoudingen volledig naast zich neer, terwijl het volgens Van Kooten niet goed denkbaar is dat de ontbinding op grond van art. 2:20 BW verenigbaar is met de aard der onderlinge verhoudingen. In de derde en laatste plaats kan bij een kerkgenootschap met een openbare orde strijdige werkzaamheid ook sprake zijn van activiteiten en een statuut dat goeddeels niet in strijd komt met de wet, ‘maar bijvoorbeeld is gericht op werken van liefdadigheid aan geloofsgenoten’. Volgens Van Kooten dringt zich dan de vraag op of dit deel van het statuut in tegenstelling tot het ongeoorloofde deel dan wel geldig is en aldus – wegens onverenigbaarheid met dit geldige deel van het statuut – in de weg kan staan aan overeenkomstige toepassing van art. 2:20 BW.<sup>667</sup>

634 Hoe overtuigend deze argumenten ook lijken, Van Vught wijst op een uitspraak van de Hoge Raad van 4 oktober 2019 waarin de cassatierechter oordeelt – in een kwestie waarin de vraag centraal stond of er tussen een kerkgenootschap en een dominee sprake was van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht – dat een kerkgenootschap niet van dwingend recht kan afwijken, als dat dwingend recht een belang van fundamentele aard beschermt.<sup>668</sup> Zondag meent dat de Hoge Raad hiermee een belangrijk arrest wijst, waarin onze hoogste rechtscollege de verhoudingen tussen kerkelijk en statelijk recht duidelijker maakt. De wetgever laat gelet op de scheiding der staat en kerk aan kerkgenootschappen en hun huishouding een grote mate van autonomie, waarbij regels van kerkelijk recht regels van statelijk recht terzijde kunnen schuiven. Statelijk recht prevaleert echter boven kerkelijk recht, indien dit statelijk recht ‘sterk dwingend recht’ betreft, vat Zondag samen.<sup>669</sup>

635 Blanco Fernández schrijft in zijn commentaar op dit arrest dat in de wetsgeschiedenis over het wetsbegrip van art. 2:2 BW bij ‘sterk dwingend recht’ is gedacht aan een beperkt

666 Rb. Midden-Nederland 29 mei 2020, ECLI:NL:RBMNE:2019:2302, AB 2020/96, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra.

667 Van Kooten 2017, p. 296-297.

668 HR 4 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1531, r.o. 3.4, JAR 2019/274, m.nt. W.A. Zondag, JIN 2019/173, m.nt. K.W. de Jong, TRA 2019/111, m.nt. M.D. Ruizeveld, JOR 2019/274, m.nt. J.M. Blanco Fernández, *Ondernemingsrecht* 2020/8 m.nt. K.A.M. van Vught.

669 Zie vorige voetnoot.



aantal misdrijven volgens het Wetboek van Strafrecht die van fundamentele aard zijn.<sup>670</sup> Ruizeveld voegt hieraan toe dat de regering hierbij dacht aan misdrijven als mensenoffers en polygamie.<sup>671</sup> De Jong schrijft dat de formulering die de Hoge Raad in dit arrest hanteert zo algemeen is, dat toepassing ervan buiten het arbeidsrecht hem ook mogelijk lijkt.<sup>672</sup>

- 636 Dat art. 2:20 BW belangen van fundamentele aard beschermt en als ‘sterk dwingend recht’ kan worden gezien, vindt voldoende steun in de wetsgeschiedenis, rechtspraak en literatuur (zie hierna in §3). Hieruit volgt de conclusie dat een kerkgenootschap met een doel of werkzaamheid in strijd met de openbare orde zich niet kan ‘verschuilen’ achter art. 2:2 BW. Het zou gelet op het belang van kerkgenootschappen in Nederland echter niet misstaan dit uitdrukkelijk in de wet – bij voorkeur in art. 2:2 lid 2 BW zelf – te verwoorden.<sup>673</sup>

### 2.1.3 Tussenconclusie

- 637 Art. 2:20 BW is alleen van toepassing op rechtspersonen. Hieronder vallen de privaatrechtelijke rechtspersonen als bedoeld in art. 2:3 BW, met inbegrip de vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid. Voor zover de rechtspersoon is op te delen in afzonderlijke organisatorische eenheden met eigen rechtspersoonlijkheid, vallen deze eenheden buiten het verenigingsverbod van de moederrechtspersoon.
- 638 Politieke partijen en hun neveninstellingen vallen onder art. 2:20 BW (‘oud’), totdat er een Wet op de politieke partijen in het leven is geroepen waarin het partijverbod wordt gereguleerd. Dat neemt niet weg dat politieke partijen en hun neveninstellingen (mits met rechtspersoonlijkheid) ook onder het rechtspersoonsbegrip van art. 2:20 BW (‘oud’) vallen.
- 639 Rechtspersonen met een Unierechtelijke grondslag en de Europese economische samenwerkingsverbanden vallen evenzeer onder het rechtspersoonsbegrip van art. 2:20 BW. Dit geldt ook voor Nederlandse kerkgenootschappen.

## 2.2 HET CRITERIUM ‘CORPORATIE, NIET NEDERLANDS RECHTSPERSOON’

- 640 Art. 2:20 lid 1 BW kan alleen worden ingezet tegen een rechtspersoon die naar Nederlands privaatrecht is opgericht – waaronder de Unierechtelijke rechtsvormen – en Nederlandse kerkgenootschappen. In art. 10:122 lid 1 BW wordt de Nederlandse rechtspersoon juist expliciet uitgesloten. Enkel tegen ‘een corporatie die niet een Nederlandse rechtspersoon

670 Idem.

671 Idem.

672 Idem.

673 Vgl. Van Kooten 2017, p. 413-414.

is, kan de verbodenverklaring als bedoeld in deze laatste bepaling zich richten. Het verbodsobject van het verenigingsverbod van rechtswege als bedoeld in art. 10:123 BW luidt hetzelfde. In deze paragraaf volgt de analyse van het begrip ‘corporatie’ in samenhang met de zinsnede ‘die niet een Nederlandse rechtspersoon is’, eerst aan de hand van de wet en wetsgeschiedenis (§2.2.1), daarna aan de hand van rechtspraak en literatuur (§2.2.2). De laatste subparagraaf bevat de tussenconclusie (§2.2.3).

### 2.2.1 Wet en wetsgeschiedenis

- 641 Volgens de wettekst van art. 10:122 lid 1 BW is de verbodenverklaring in de zin van deze bepaling alleen van toepassing op een corporatie, die tegelijkertijd niet een Nederlandse rechtspersoon is. De definitie van corporatie staat in art. 10:117 sub a BW. Volgens dit art. valt onder het corporatiebegrip de vennootschap, vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, stichting en ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten optredend lichaam en samenwerkingsverband.
- 642 Hieruit volgt dat het corporatiebegrip ex art. 10:117 sub a BW uiteenvalt in twee groepen. De eerste groep bestaat uit de vennootschap, vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij en stichting. Dat zijn rechtspersonen die naar Nederlands (privaat)recht zijn opgericht in de zin van art. 2:3 BW. Deze groep is gelet op de formulering ‘corporatie die niet is een Nederlandse rechtspersoon’ van de reikwijdte van art. 10:122 lid 1 BW uitgesloten.
- 643 De tweede groep betreft lichamen en samenwerkingsverbanden die als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten optreden. In de toelichting schrijft de regering dat kerkgenootschappen en hun zelfstandige onderdelen, alsmede de lichamen waarin zij zijn verenigd als bedoeld in art. 2:2 BW, over de band van deze tweede groep onder het corporatiebegrip van art. 10:117 sub a BW vallen. Dit geldt tevens voor rechtspersonen krachtens publiekrecht ingesteld als bedoeld in art. 2:1 lid 1 BW.<sup>674</sup> Ondanks dat zij corporaties zijn, vallen kerkgenootschappen en publiekrechtelijke rechtspersonen net als de privaatrechtelijke rechtspersonen niet onder de reikwijdte van art. 10:122 lid 1 BW. Daarin staat immers ‘(...) corporatie die niet is een Nederlandse rechtspersoon (...)’.
- 644 Het moet voor de toepassing van art. 10:122 lid 1 BW dus gaan om lichamen en samenwerkingsverbanden die als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten optreden en die tegelijkertijd geen Nederlands rechtspersoon zijn.
- 645 Volgens de toelichting op art. 10:117 sub a BW kent deze formulering een ruim bereik. Het criterium fungeert als een verzamelbegrip voor naar buiten tredende lichamen en samenwerkingsverbanden die door het recht als zodanig worden erkend, al dan niet als rechtspersoon. Vennootschappen die geen rechtspersonen zijn, kunnen eveneens onder het begrip vallen, indien zij naar buiten als zelfstandige eenheid of organisatie optreden.

674 *Kamerstukken II 2009/10, 32137, nr. 3, p. 67.*

De eis bevoegd te zijn tot het dragen van rechten en verplichtingen wordt niet gesteld. Evenmin wordt als eis gesteld dat de eenheid of organisatie bevoegd is tot het verrichten van rechtshandelingen en bevoegd is om in rechte op te treden. Voldoende is dat een vennootschap die geen rechtspersoon is, als zelfstandige eenheid naar buiten optreedt, waarbij niet is vereist dat die zelfstandigheid economisch of bedrijfsmatig van aard is. Om die reden valt de trust niet onder het begrip, aldus de regering in de toelichting.<sup>675</sup>

646 Alhoewel er in de wetsgeschiedenis van art. 10:122 BW vooral is gedacht aan de bestrijding van *buitenlandse* corporaties,<sup>676</sup> kan naar de letter van de wet een naar Nederlands recht opgerichte vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid – zoals de vennootschap onder firma en de maatschap – ook onder de reikwijdte van deze bepaling vallen. Deze samenwerkingsvorm kan, behoudens de stille maatschap, immers wel een corporatie zijn, omdat zij als zelfstandige eenheid naar buiten toe optreedt, maar geen rechtspersoonlijkheid bezit.

647 Aan de oproep in de literatuur en politiek om het verbodsobject van art. 2:20 lid 1 BW uit te breiden tot niet-rechtspersonen is aldus min of meer onbewust gehoor gegeven in art. 10:122 lid 1 BW. Het zal niet de bedoeling van de regering zijn geweest om Nederlandse vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid onder art. 10:122 lid 1 BW (en art. 10:123 BW) te brengen, gelet op de eerder besproken discussie in de parlementaire geschiedenis om het verbodsobject van art. 2:20 BW in relatie tot Nederlandse organisaties te blijven beperken tot rechtspersonen. Een grammaticale uitleg van de wet leidt echter tot een andere conclusie.

648 Dat personenvennootschappen onder art. 10:122 lid 1 BW kunnen vallen, is overigens niet zonder problemen. Het verbieden van een personenvennootschap op basis van deze bepaling brengt immers geen ontbinding van de vennootschap mee. De personenvennootschappen zijn overeenkomsten en een verbodenverklaring tast het bestaan van die overeenkomst volgens deze bepaling niet aan. Wellicht dient de overeenkomst nietig te worden beschouwd in de zin van art. 3:40 BW, zodat deze vennootschappen na de uitspraak van de rechter worden geacht nooit te hebben bestaan. Hier is een taak voor de wetgever weggelegd.

### 2.2.2 Rechtspraak en literatuur

649 Over het corporatiebegrip van art. 10:122 BW bestaat niet veel rechtspraak. Dat komt omdat slechts tweemaal een verzoek tot verbodenverklaring als bedoeld in deze bepaling aan de rechter is voorgelegd. In de zaak tegen Bandidos MC onderging de bepaling haar vuurdoop. In die zaak stelde het OM dat er sprake is van een corporatie, die niet een Nederlandse rechtspersoon is, te weten Bandidos Motorcycle Club (BMC). Ten aanzien

675 *Kamerstukken II* 2009/10, 32137, nr. 3, p. 67.

676 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 2.

van deze organisatie verzocht het om de rechtbank om de werkzaamheid in strijd met de openbare orde te verklaren in de zin van art. 10:122 lid 1 BW.

650 BMC verscheen niet. De in de zaak als belanghebbende aangemerkte Bandidos Motorcycle Club Europe (BMC Europe) voerde aan dat BMC als zodanig niet langer bestaat als gevolg van een herschikking in continentale eenheden. Voor de vraag of sprake is van een corporatie sluit de rechtbank aan bij de in de wetsgeschiedenis gehanteerde formulering. Er moet sprake zijn van een zelfstandige eenheid of organisatie die als zodanig naar buiten optreedt. De rechtbank overweegt dat het ‘verzamelbegrip’ een ruime reikwijdte heeft en van toepassing is op ‘naar buiten optredende lichamen en samenwerkingsverbanden, die door het recht als zodanig worden erkend, al dan niet als rechtspersoon’. Het is volgens haar niet vereist dat het samenwerkingsverband bevoegd is om in rechte op te treden. Voldoende is dat het als zelfstandige eenheid naar buiten optreedt, waarbij het niet hoeft te gaan om bedrijfsmatige of economische zelfstandigheid. Dat BMC Europe, BMC Verenigde Staten en BMC Australasia organisatorisch of in grote mate onafhankelijk van elkaar zijn en dat er geen financiële banden tussen de continenten onderling bestaan, speelt een rol, maar is niet van doorslaggevende betekenis.

651 Dat BMC Europe, BMC Verenigde Staten en BMC Australasia zelf (ook) als zelfstandige eenheden opereren, maakt nog niet dat BMC zelf niet als zelfstandige eenheid naar buiten kan optreden. De rechtbank onderbouwt deze rechtsopvatting met het argument dat een zelfstandige entiteit uit een samenwerkingsverband van afzonderlijke entiteiten kan bestaan. De rechtbank kan geen (feitelijk) bestuur van BMC vaststellen, dat enige zeggenschap heeft over de continentale BMC’s. Dit vormt voor de rechtbank echter geen belemmering om BMC aan te merken als een zelfstandige eenheid die naar buiten toe optreedt. Het vaststellen van een (feitelijk) bestuur is volgens de rechtbank namelijk geen hard vereiste voor het corporatiecriterium. Het begrip moet volgens de rechtbank zo ruim worden uitgelegd, dat ook uit tussen verschillende zelfstandige organisaties gemaakte afspraken of afgestemde feitelijke gedragingen kan worden afgeleid dat sprake is van een naar buiten toe optredend zelfstandige eenheid. Een dergelijke ruime interpretatie van het corporatiecriterium past volgens de rechtbank binnen het doel van art. 10:122 BW dat de wetgever voor ogen had, namelijk een halt toeroepen aan buitenlandse corporaties die in Nederland ontoelaatbare activiteiten verrichten.

652 Vervolgens komt de rechtbank tot het oordeel dat BMC kan worden gezien als een naar buiten toe optredende zelfstandige eenheid. Daartoe overweegt zij onder andere dat BMC wereldwijd dezelfde naam hanteert (Bandidos MC) en een eigen website heeft. Ook is er binnen de chapters van BMC een identiek rangensysteem en hanteren de leden overal vergelijkbare of dezelfde regels. Voor de rechtbank is verder van belang dat leden van BMC zelf menen lid te zijn van een wereldwijde organisatie. Nu BMC als een naar

buiten toe optredend zelfstandige eenheid kan worden aangemerkt, is zij volgens de rechtbank te zien als een corporatie in de zin van art. 10:117 sub a jo. art. 10:122 lid 1 BW.<sup>677</sup>

653 In hoger beroep sluit het hof aan bij het criterium dat de rechtbank hanteert: het overweegt dat het corporatiebegrip van art. 10:122 lid 1 BW elke naar buiten toe optredende zelfstandige eenheid omvat. Hieraan voegt het hof echter toe dat het een samengaande groep dient te zijn en het recht de betrokken organisatie als eenheid dient te behandelen. Op basis van de afwezigheid van centrale aansturing en mondiaal geldende regels, de wijze waarop de besluitvorming is ingericht, de organisatorische structuur, de hiërarchie alsmede het gebruik van clubkleding, clubnaam en de afwezigheid van een gemeenschappelijke website, komt het hof tot de slotsom dat er geen sprake is van een corporatie als bedoeld in art. 10:122 lid 1 BW en wijst het verzoek af.<sup>678</sup>

654 In haar annotatie onder de uitspraak van het hof schrijft Bulten dat het hof met de toevoeging ‘een zelfstandig subject van rechten’ een te strenge maatstaf aanlegt. Zij verwijst in dit verband naar de wetsgeschiedenis, waarin is gezegd dat het begrip een ruime betekenis toekomt. Rechtspersoonlijkheid vormt daarin geen vereiste. De bevoegdheid tot het verrichten van rechtshandelingen en het in rechte mogen optreden evenmin. Volgens de wetsgeschiedenis is het voldoende als de organisatie in kwestie als een eenheid naar buiten toe optreedt, aldus Bulten.<sup>679</sup>

655 A-G Vlas meent evenzeer dat het hof te strenge eisen stelt aan het corporatiebegrip en concludeert tot vernietiging van ’s hofs beschikking. In de visie van de A-G gaat het ‘te ver om te verlangen dat de organisatie hiërarchisch vorm moet zijn gegeven in de zin dat het internationale ‘hoofdkwartier’ zeggenschap heeft over de motorclubs wereldwijd of dat sprake is van besluiten op het wereldwijde niveau waaraan alle aangesloten motorclubs zijn onderworpen.’<sup>680</sup>

656 De Hoge Raad ziet dit niettemin anders. In zijn uitspraak van 24 april 2020 overweegt hij dat het op de weg ligt van het OM om te stellen en zo nodig te onderbouwen of sprake is van een corporatie die niet een Nederlandse rechtspersoon is. Welke precieze eisen gelden voor deze stel- en motiveringsplicht, hangt af van de omstandigheden van het geval. Een van die omstandigheden is dat een verklaring voor recht als bedoeld in art. 10:122 lid 1 BW de verenigingsvrijheid zoals beschermd in art. 8 Gw en art. 11 EVRM zwaar onder druk zet. Het ligt dan in de rede om hoge eisen te stellen aan de motivering en onderbouwing van het verzoek op basis van art. 10:122 lid 1 BW. Uit de motivering en onderbouwing moet eveneens volgen waarom sprake is van een corporatie, aldus de Hoge Raad. Het hof heeft terecht als uitgangspunt genomen dat sprake moet zijn van een naar buiten toe optredende zelfstandige eenheid en heeft aan de hand van enkele

677 Rb. Midden-Nederland 20 december 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6241.

678 Hof 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865.

679 Hof 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865, *JOR* 2019/52, m.nt. C.D.J. Bulten, onder punt 5.

680 A-G P. Vlas, ECLI:NL:PHR:2019:1163, §3.12, bij HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797.

omstandigheden – waaronder de afwezigheid van centrale aansturing en het gebrek aan voor alle leden geldende regels – geoordeeld dat daarvan geen sprake is. Dat rechtsoordeel vindt de Hoge Raad onbegrijpelijk noch van een onjuiste rechtstoepassing getuigen en is volgens hem – anders dan Bulten schrijft in haar commentaar bij de beschikking van het hof – in lijn met de wetsgeschiedenis waarin een ruime interpretatie wordt voorgestaan.<sup>681</sup>

657 Brouwer en ik merken in een annotatie onder deze uitspraak op dat ons hoogste rechtscollege in deze zaak zich op de vlakte houdt over de vraag welke factoren doorslaggevend kunnen zijn voor de corporatietoets van art. 10:122 lid 1 BW. Dat valt enigszins te betreuren, omdat een uitspraak van de Hoge Raad in dergelijke zaken nauwelijks voorkomt, terwijl er op dit punt behoefte is aan richtinggevende jurisprudentie.<sup>682</sup>

658 De tweede keer dat art. 10:122 lid 1 BW werd ingezet, was tegen de Hells Angels MC in 2019, een Amerikaanse rechtspersoon. Het OM meende dat ook bij deze organisatie sprake is van een (wereldwijde) corporatie, niet zijnde een Nederlandse rechtspersoon, die in strijd handelt met de openbare orde. De rechtbank Midden-Nederland deelt dit standpunt en willigt het verzoek tot verbodenverklaring van de corporatie in. Dat het gaat om een corporatie die niet een Nederlands rechtspersoon is, leidt de rechtbank af uit het feit dat de afdelingen van de Angels over de wereld allen dezelfde naam voeren, waarbij slechts de geografische aanduiding per afdeling verschilt, zoals ook op de website van de Hells Angels is te zien. Dit geldt ook voor de clubkleding, die overal identiek is op de geografische aanduiding na. Het belangrijkste lijkt de rechtbank nog te vinden dat er mondiale regels zijn die op elk lid van toepassing zijn. Deze regels komen tot stand tijdens de algemene vergadering, waarbij elk lid een stem heeft. Op deze wijze stuurt de algemene vergadering de organisatie wereldwijd aan.<sup>683</sup> In hoger beroep oordeelt het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden – op basis van gelijkkluidende argumenten – dat inderdaad sprake is van een corporatie, niet zijnde een Nederlands rechtspersoon, maar oordeelt dat het OM onvoldoende heeft aangevoerd om tot een verbod te komen.<sup>684</sup> De advocaat-generaal heeft in deze procedure conclusie genomen en het is wachten op een uitspraak van de Hoge Raad.<sup>685</sup>

659 Rensen betoogt dat kerkgenootschappen met een werkzaamheid die bestaat uit het structureel in strijd handelen met de openbare orde, in beginsel niet als kerkgenootschap

681 HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797.

682 HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797, AB 2021/51, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra, onder punt 9.

683 Rb. Midden-Nederland 29 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2302.

684 Hof Arnhem-Leeuwarden 15 december 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:10406.

685 Concl. A-G B.F. Assink, ECLI:NL:PHR:2022:296, bij HR 15 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1114.

zijn aan te merken. Dergelijke entiteiten zullen volgens Rensen evenwel te zien zijn als een informele vereniging die onder het rechtspersoonsbegrip valt van art. 2:20 BW. Op basis daarvan kan zo'n entiteit volgens de gebruikelijke wijze voor rechtspersonen worden verboden en ontbonden. Is er wel sprake van een kerkgenootschap, dan kan artikel 2:20 BW niet worden toegepast, omdat hiervoor volgens Rensen onvoldoende steun in de wet valt te vinden. De civiele rechtsorde kan een inbreuk op de openbare orde echter niet tolereren, ook niet van kerkgenootschappen. Om die reden meent Rensen dat art. 10:122 lid 1 BW van toepassing is op kerkgenootschappen. Die bepaling is van toepassing op corporaties, niet Nederlands rechtspersoon. In de visie van Rensen moet men die bepaling echter niet zodanig letterlijk lezen dat een kerkgenootschap buiten de reikwijdte van deze bepaling valt, ook al is het kerkgenootschap een rechtspersoon naar Nederlands recht opgericht en volgens de letter van de wet uitgesloten van de reikwijdte van dit artikel. Hiervoor geeft Rensen verschillende argumenten. In de eerste plaats is art. 10:122 lid 1 BW bedoeld om gelijkwaardige voorzieningen te treffen voor corporaties waarop art. 2:20 BW niet van toepassing is. In de tweede plaats verklaart art. 10:122 BW in het (destijds nog) derde en vierde lid buiten alle twijfel de vereffeningregels neergelegd in de artt. 2:22, 2:23 en 2:24 BW van overeenkomstige toepassing. Rensen acht toepasselijkheid van die regels langs de weg van art. 2:20 BW problematisch. In de derde plaats pleit de principiële gelijkheid tussen Nederlandse en buitenlandse kerkgenootschappen voor toepasselijkheid van art. 10:122 BW.<sup>686</sup>

660 Met de wettelijke formulering 'corporatie die niet een Nederlandse rechtspersoon is', brengt de wetgever mijns inziens echter uitdrukkelijk en ondubbelzinnig een belangrijke beperking aan de reikwijdte van deze bepaling tot uitdrukking: elke Nederlandse rechtspersoon valt buiten de reikwijdte van art. 10:122 BW. De algemene terughoudendheid waarmee een verbodenverklaring ex art. 10:122 lid 1 BW dient te worden uitgesproken die voortvloeit uit de verenigingsvrijheid van art. 8 Gw en art. 11 EVRM, pleit naar mijn mening ervoor om de uitdrukkelijk in de wettekst verdisconteerde wens van de wetgever te respecteren.

661 Dat het corporatiebegrip zelf ruim dient te worden geïnterpreteerd, doet hieraan niet af. De gehele teneur van de toelichting op art. 10:122 BW – en van diens voorloper art. 5a Wet conflictenrecht corporaties – laat bovendien zien dat met name is gedacht aan het regelen van zaken op het terrein van het internationaal privaatrecht en in het bijzonder aan het treffen van een regeling waarmee internationaal opererende (terroristische) organisaties kunnen worden verboden.<sup>687</sup> Het past in dat beeld niet om met de openbare orde strijdige kerkgenootschappen die naar ons nationale recht zijn opgericht, via de band van art. 10:122 lid 1 BW te verbieden. Dat betekent echter niet dat men met

686 Asser/Rensen 2-III 2022/468.

687 *Kamerstukken II 2009/10*, 32137, nr. 3; *Kamerstukken II 2004/05*, 28764, nr. 6, p. 10.



lege handen staat. In §2.1.1.3 en §2.1.2.3 van dit hoofdstuk is reeds uiteengezet dat art. 2:20 BW kan worden toegepast op een kerkgenootschap.

### 2.2.3 Tussenconclusie

- 662 Artt. 10:122 en 10:123 BW zijn slechts van toepassing op corporaties die niet Nederlandse rechtspersonen zijn. Hieronder vallen alle lichamen en samenwerkingsverbanden die als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten optreden. Het hangt van de feiten en omstandigheden van het concrete geval af of sprake is van een dergelijk lichaam of samenwerkingsverband. Een vorm van centrale aansturing en algemeen geldende regels voor alle 'leden' lijken zwaarwegende factoren te zijn.
- 663 Nederlandse vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid kunnen onder de reikwijdte van art. 10:122 en 10:123 BW vallen, nu zij geen Nederlands rechtspersoon zijn, maar wel een corporatie in de zin van deze bepalingen. Nederlandse niet-rechtspersonen kunnen – anders dan wel eens wordt gedacht – onder het huidige recht dus reeds door de rechter worden verboden verklaard. Nederlandse kerkgenootschappen vallen niet onder art. 10:122 of 10:123 BW; die vallen onder art. 2:20 BW.

## 3. VERBODSCRITERIUM

- 664 Voor een verbodenverklaring en ontbinding van een rechtspersoon in de zin van art. 2:20 lid 1 BW is vereist dat het doel dan wel de werkzaamheid van de rechtspersoon in strijd is met de openbare orde. Hetzelfde geldt voor de verbodenverklaring van een corporatie, niet Nederlands rechtspersoon, als bedoeld in art. 10:122 lid 1 BW. De begrippen 'doel' en 'werkzaamheid' in combinatie met het begrip 'in strijd met de openbare orde' zijn derhalve kernbegrippen van ons verbodsregime.
- 665 De opzet van de analyse van het verbodscriterium vraagt om een nadere toelichting. Voor het begrip 'in strijd met de openbare orde' moest men tot aan de inwerkingtreding van de wetwijziging per 1 januari 2022 te rade gaan bij de wetsgeschiedenis en rechtspraak. De wet bevatte tot dan toe geen omschrijving of definitie van het verbodscriterium. Na de inwerkingtreding van genoemde wet is daarin verandering gekomen. In het nieuwe art. 2:20 BW is een niet-uitputtende lijst opgenomen van doelen en werkzaamheden die geacht worden in strijd te zijn met de openbare orde (lid 2) en doelen en werkzaamheden die vermoed worden in strijd te zijn met de openbare orde (lid 3).
- 666 Omdat de regering in haar toelichting heeft aangegeven met deze wettelijke omschrijving niet de bedoeling te hebben om de betekenis van het verbodscriterium in te perken, maar die te behouden en slechts te verduidelijken, blijft de uitleg die in de wetsgeschiedenis en rechtspraak tot 2022 werd gegeven aan het verbodscriterium relevant. Dit komt ook tot uitdrukking in de wettekst van art. 2:20 lid 2 BW. Daarin staat dat *in ieder geval*



in strijd met de openbare orde is het doel dat of werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot bedreiging van de nationale veiligheid of internationale rechtsorde of tot ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag. En in art. 2:20 lid 3 BW is bepaald dat *vermoed wordt* in strijd te zijn met de openbare orde het doel dat of de werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie.

- 667 Hieruit vloeit voort dat gevallen die buiten het tweede en derde lid vallen, onverminderd in strijd kunnen zijn met de openbare orde. Voor deze gevallen is men echter volledig aangewezen op de uitleg van de rechter. Alhoewel Nederland *de jure* geen precedentenstelsel kent, valt in redelijkheid aan te nemen dat de rechter voor de uitleg van het verbodscriterium in de situaties die buiten het tweede en derde lid vallen, steunt en leunt op de jurisprudentie die tot nu toe op dit punt gevormd is en dat de rechter de wetsgeschiedenis raadpleegt voor de onderbouwing van zijn beslissing.
- 668 Voorts blijft de ‘oude’ wetsgeschiedenis en rechtspraak relevant voor het verbieden van politieke partijen en hun neveninstellingen, omdat op hen de oude verbodsregeling nog altijd van toepassing is. Deze laatste argumenten gaan ook op voor de begrippen ‘doel’ en ‘werkzaamheid’, met dien verstande dat een politieke partij met een doel in strijd met de openbare orde niet kan worden verboden, maar slechts ontbonden, omdat het oude stelsel tot 2022 van toepassing is op politieke partijen en hun neveninstellingen en art. 2:20 lid 2 BW (‘oud’) slechts ontbinding mogelijk maakt van een rechtspersoon met een doel in strijd met de openbare orde.
- 669 Het is raadzaam om eerst in te gaan op de begrippen ‘werkzaamheid’ (§3.1) en ‘doel’ (§3.2). Deze begrippen vormen immers het voorwerp dat in strijd moet zijn met de openbare orde vooreerst een verenigingsverbod kan worden opgelegd. Vervolgens komt het eigenlijke verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ aan bod. De analyse hiervan valt uiteen in drie delen. Het eerste deel bevat een uiteenzetting van de wijze waarop het verbodscriterium van art. 2:20 lid 1 BW werd uitgelegd tot 1 januari 2022 (§3.3). Vervolgens komt de betekenis van de begrippen waarmee de wetgever invulling geeft aan het verbodscriterium in art. 2:20 lid 2 BW aan bod (§3.4). Tot slot gaat de aandacht uit naar de betekenis die aan ‘in strijd met de openbare orde’ is gegeven in art. 2:20 lid 3 BW (§3.5).

### 3.1 HET CRITERIUM ‘WERKZAAMHEID’

- 670 Slechts een werkzaamheid of doel in strijd met de openbare orde kan een verenigingsverbod ex art. 2:20 lid 1 BW en art. 10:122 lid 1 BW dragen. Wat is de inhoud van het begrip ‘werkzaamheid’? In deze paragraaf volgt een antwoord op deze vraag met behulp van eerst een analyse van de wet en wetsgeschiedenis (§3.1.1), vervolgens de rechtspraak en literatuur (§3.1.2).

### 3.1.1 Wet en wetsgeschiedenis

#### 3.1.1.1 *Handelingen naar buiten toe gericht*

671 De rechtspersoon is een juridische fictie die zelf niet in staat is te handelen in de zin van feitelijk handelen of rechtshandelingen, zonder dat die handelingen uiteindelijk zijn terug te voeren tot handelingen van mensen van vlees en bloed. Via het algemeen aanvaarde leerstuk van toerekening van kennis en feitelijke handelingen alsmede toerekening door vertegenwoordiging worden (rechts)handelingen van natuurlijke personen geacht handelingen te zijn van de rechtspersoon zelf. Op basis van deze leerstukken is ook algemeen aanvaard dat handelingen van de ene rechtspersoon kunnen worden gezien als handelingen van een andere rechtspersoon, bijvoorbeeld in het geval de eerste rechtspersoon deel uitmaakt van het bestuur van de laatste rechtspersoon. In die laatste situatie is het handelen van de rechtspersoon-bestuurder uiteindelijk zelf eveneens terug te voeren op handelingen van een of meerdere natuurlijke personen.<sup>688</sup>

672 Wanneer het handelen behoort tot de ‘werkzaamheid’ van de rechtspersoon, betreft evenwel een andere, beperktere vraag. De wet geeft hier geen antwoord op, maar uit de toelichting op de wetwijziging van 1988 is het een en ander op te maken. Daarin zegt de regering voor de invulling van het begrip te denken ‘aan zijn gewone betekenis’, hetgeen een grammaticale interpretatie vooronderstelt.<sup>689</sup> Het begrip omvat volgens haar de daden die de rechtspersoon stelt en de woorden die hij spreekt of schrijft ‘in het kader van de rechtspersoon’, ongeacht op welke wijze die zijn gesteld, gesproken of geschreven. Bij de woorden die de rechtspersoon spreekt of schrijft, moet worden gedacht aan optreden naar buiten, jegens anderen dan de besloten kring van de leden. Daartoe behoren de middelen waarmee de rechtspersoon zijn doel nastreeft, maar ook bijvoorbeeld het stelselmatig niet afdragen van premies, aldus de regering.<sup>690</sup> Uit de parlementaire behandeling van de wetwijziging van 2022 blijkt hier niet anders over te worden gedacht.

#### 3.1.1.2 *Schakel van handelingen en eenmalige handeling*

673 Uit de parlementaire behandeling van de wetwijziging van 1988 blijkt het begrip ‘werkzaamheid’ een zeker patroon van onoorbare handelingen te vereisen. Een enkele overtreding van een of meer verboden maakt een rechtspersoon nog niet ongeoorloofd in

688 Zie bijv. Westenbroek 2017, §10.4.

689 Volgens de Dikke van Dale betekent werkzaamheid onder meer ‘het werkzaam zijn’, ‘vlijt’, ‘naarstigheid’, ‘wat verricht wordt of moet worden’ en geeft daarbij aan dat dit ook ‘bezigheid’ en ‘arbeid’ kan betekenen.

690 *Kamerstukken II 1985/86, 17476, nr. 12, p. 10.*

de termen van art. 2:20 BW.<sup>691</sup> Dergelijke overtredingen moeten volgens de regering een ‘schakel’ zijn geworden in de werkwijze om als werkzaamheid te worden aangemerkt. Het begrip ‘werkzaamheid’ dient voorts te worden onderscheiden van de incidentele, afzonderlijke rechtshandeling die is verricht binnen de Nederlandse rechtssfeer die in strijd moet worden geacht met de openbare orde (en de goede zeden) in de zin van art. 3:40 BW, op grond waarvan die rechtshandeling nietig is. Het moet gaan om meerdere gedragingen, aldus de regering van weleer.<sup>692</sup>

674 De regering merkt daarbij op dat ‘een enkele losse, niet symptomatische handeling te weinig is om als werkzaamheid te gelden’. Daarbij rekent ze – bij monde van de minister van Justitie – tot de werkzaamheid ‘niet alleen handelingen die een rechtspersoon op grond van de eigen doelstelling verricht, maar ook het verdere optreden met uitzondering van misstappen die buiten het patroon van het gehele optreden vallen. Een onderscheid tussen hoofd- en nevenwerkzaamheid zou ik in dit verband niet willen maken en lijkt hier zelfs zonder belang.’<sup>693</sup>

675 In de toelichting op de wetswijziging van 2022 zegt de regering dat van een werkzaamheid in ieder geval sprake is, als de activiteit in kwestie een structureel karakter heeft. Wanneer hiervan precies sprake is, moet van geval tot geval worden beoordeeld. Vervolgens neemt de regering een diametraal afwijkend standpunt in ten opzichte van haar standpunt bij de wetswijziging van 1988. Anders dan toen, meent de regering thans dat ook enkele incidenten of één zeer ernstig incident als werkzaamheid kan worden gezien.<sup>694</sup> Over het antwoord op de vraag waarom de regering op dit punt haar standpunt wijzigt, houdt de regering zich op de vlakte. Althans, in de totstandkomingsgeschiedenis van de wetswijziging van 2022 vallen geen redenen te ontdekken.

676 Overigens zij opgemerkt dat deze koerswijziging vermoedelijk niet geldt voor politieke partijen en hun neveninstellingen, gelet op het overgangsrecht waaronder zij vallen. In de oude wetsgeschiedenis (en rechtspraak, zoals hierna blijkt uit §3.1.2) werd immers een vorm van stelselmatigheid van gedragingen vereist, vooreerst gesproken kan worden van een werkzaamheid in de zin van art. 2:20 BW. Het zou in strijd zijn met de geest van de overgangsbepaling als de rechter voor deze organisaties het voortaan accepteert dat óók een enkel incident als werkzaamheid kan gelden. De rechtspraak tot nu toe geeft in dit kader niet veel te vrezen. Tegelijkertijd is het niet zeker dat de rechter deze rechtsopvatting blijft huldigen en evenmin of de rechter met een wetshistorische interpretatie op basis van de ‘oude’ wetsgeschiedenis het begrip werkzaamheid op die wijze invult. Oud of nieuw, een door de regering gegeven toelichting op de wet bindt de rechter – of wie dan ook – juridisch niet; slechts de wet is daartoe in staat.

691 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 9-10.

692 *Kamerstukken II* 2004/5, 28764, nr. 6, p. 10.

693 *Kamerstukken II* 1985/86, 17476, nr. 12, p. 4.

694 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 6, p. 13; *Kamerstukken I* 2020/21, 35366, C, p. 6.

### 3.1.2 Rechtspraak en literatuur

#### 3.1.2.1 Actief handelen en nalaten

677 Het begrip ‘werkzaamheid’ lijkt in de rechtspraak een zekere mate van actief handelen te vereisen. Die conclusie volgt uit de verbodszaak tegen stichting Al Haramain in 2005. Volgens het OM ondersteunt de stichting – direct dan wel indirect – terroristische activiteiten, onder meer door haar voorzitter te handhaven die door de VN in verband was gebracht met terrorisme alsmede door bewust niet afstand te nemen van terrorisme. Uit informatie van de inlichtingendiensten volgt evenwel dat bij de stichting enige tijd geen activiteit is waargenomen, laat staan van het ondersteunen van terroristische activiteiten. Van een werkzaamheid kan om die reden niet gesproken worden. Dat de stichting bewust geen afstand neemt van terroristische activiteiten, betekent niet dat daarmee aannemelijk is dat de stichting terroristische organisaties steunt en een werkzaamheid heeft die in strijd is met de openbare orde, aldus de rechtbank. Het gerechtshof Amsterdam heeft de uitspraak van de rechtbank bekrachtigd.<sup>695</sup>

678 Hiermee is overigens niet gezegd dat het antoniem van actief handelen – nalaten – geen met de openbare orde strijdige werkzaamheid kan opleveren. Tijdens de parlementaire behandeling van de wetwijziging van 1988 zegt de regering immers dat het stelselmatig niet afdragen van premies een voorbeeld is van een werkzaamheid die een verenigingsverbod rechtvaardigt. Hieruit vloeit voort dat structureel nalaten evenzeer een verenigingsverbod kan rechtvaardigen, mits dat nalaten ernstig genoeg is. Naast het stelselmatig niet afdragen van belastingen, valt bijvoorbeeld ook te denken aan de situatie waarin het bestuur van een zekere rechtspersoon jarenlang en stelselmatig seksueel misbruik van minderjarigen door een of meerdere ondergeschikten verzwijgt en gedooft.

#### 3.1.2.2 Gedrag bestuursleden, leidinggeven aan en doelbewust gelegenheid bieden

679 Uit de verbodszaak tegen de NVP/CP’86 blijkt het gedrag van (oud-)bestuursleden te kunnen meespelen bij de beoordeling van welke handelingen tot de werkzaamheid van de rechtspersoon dienen te worden gerekend. In deze zaak overweegt de rechtbank dat niet alleen reguliere leden, maar ook verschillende (oud-)bestuursleden zijn veroordeeld voor opzettelijke belediging van een groep mensen wegens hun ras, godsdienst of levensovertuiging en/of het aanzetten daartoe en dat deze feiten zijn gepleegd onder meer in het kader van activiteiten ten behoeve van de politieke partij CP’86.<sup>696</sup>

695 Rb. Amsterdam 31 maart 2005, ECLI:NL:RBAMS:2005:AT2894; Hof Amsterdam 5 januari 2006, ECLI:NL:GHAMS:2006:AY0279.

696 Rb. Amsterdam 18 november 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AD2961, r.o. 1.9 en 4.4.1.

680 De rechtbank overweegt voorts dat er een groot aantal feiten en omstandigheden is vastgesteld, dat niet slechts incidenteel, maar bij herhaling en stelselmatig heeft plaatsgevonden vanaf begin 1992. Bovendien worden deze feiten en omstandigheden gekenmerkt door de doelstelling, de werkwijze, het propagandamateriaal en de berichtgeving van de rechtspersoon. Van een wijziging van de ingeslagen weg wordt geen blijk gegeven, ook niet na de strafrechtelijke veroordelingen van leden van het partijbestuur. Volgens de rechtbank betekent dit dat er zonder meer kan worden gesproken van een werkzaamheid als bedoeld in art. 2:20 lid 1 BW.<sup>697</sup>

681 De grenzen van het begrip ‘werkzaamheid’ worden echter met name in de verbodszaak tegen Hells Angels Northcoast Harlingen duidelijk. Uit die zaak blijkt dat het begrip ‘werkzaamheid’ een beperkte reikwijdte dient te hebben. Tevens wordt duidelijker in welke mate het bestuur een rol speelt bij de beoordeling van de inhoud van de werkzaamheid. De feiten in die zaak zijn als volgt. Het OM stelt dat de Hells Angels MC wereldwijd, landelijk en regionaal een criminele organisatie vormt die niet in onze samenleving thuishoort. Om die reden moet volgens het OM elke afzonderlijke in Nederland gevestigde stichting en vereniging van de Hells Angels worden verboden verklaard en ontbonden. Voordat de rechtbank de stelling van het OM toetst aan concrete, specifiek op de Harlinger rechtspersonen – er was sprake van een vereniging en een stichting – betrekking hebbende feiten, onderzoekt de rechtbank eerst of de maatschappelijke identiteit van de Hells Angels een crimineel karakter draagt. Ook beziet de rechtbank of

‘er samenhang bestaat tussen de wereldwijde en landelijke organisatievormen van de Hells Angels en de betrokkenheid daarbij van de Harlinger rechtspersonen. Naarmate die samenhang sterker is, bestaat eerder aanleiding om bij de beoordeling van het ontbindingsverzoek ook rekening te houden met (strafbare) feiten, die weliswaar buiten de directe invloedssfeer van de Harlinger rechtspersonen liggen, maar die kennelijk wel onder de gemeenschappelijke vlag van de Hells Angels zijn begaan. Dat kan meebrengen dat ook de Harlinger rechtspersonen voor die feiten een maatschappelijk relevante medeverantwoordelijkheid dragen, die mag worden meegewogen bij de beoordeling van het verzoek van het Openbaar Ministerie.’<sup>698</sup>

682 De rechtbank komt tot de slotsom dat de Hells Angels wereldwijd en in Nederland weliswaar een crimineel karakter hebben, maar dat dit vooral nog geen verbodenverklaring rechtvaardigt. De rechtbank neemt als uitgangspunt dat een verbodenverklaring alleen op zijn plaats is als de werkzaamheid van de individuele rechtspersoon daartoe aanleiding geeft.<sup>699</sup> Voorts overweegt de rechtbank dat de werkzaamheden van verschil-

697 Rb. Amsterdam 18 november 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AD2961, r.o. 4.4.3.

698 Rb. Leeuwarden 6 maart 2007, ECLI:NL:RBLEE:2007:AZ9940, r.o. 5.1-5.2.

699 Rb. Leeuwarden 6 maart 2007, ECLI:NL:RBLEE:2007:AZ9940, r.o. 5.5-5.6.

lende rechtspersonen nog wel kunnen samenvallen en een onderscheid daartussen niet altijd nodig is, indien de samenstelling van die rechtspersonen elkaar overlapt. Tot slot lijkt bij de beoordeling van de werkzaamheid mee te spelen dat tegen de rechtspersonen zelf (geen) strafvervolging is ingezet.<sup>700</sup>

683 In hoger beroep oordeelt het hof ten aanzien van de werkzaamheid dat louter de eigen werkzaamheid van de rechtspersoon uitgangspunt is van de beoordeling van het verzoek tot verbodenverklaring en ontbinding. Gedragingen van derden zijn in zoverre alleen relevant, als de rechtspersoon daarin (1) daadwerkelijke zeggenschap heeft gehad of (2) indien het bestuur leiding heeft gegeven aan of (3) gelegenheid heeft geboden tot die gedragingen. Geen van deze gevallen doen zich volgens het hof voor, althans daarvoor ontbreekt het bewijs, en wijst de verzoeken af.<sup>701</sup>

684 Het OM dient cassatieberoep in en neemt het standpunt in dat het begrip ‘werkzaamheid’ ook handelingen van derden omvat die in het kader van de rechtspersoon worden verricht en die door de rechtspersoon worden gefaciliteerd. Tevens moet daaronder worden begrepen wat door de rechtspersoon wordt gedoogd en hetgeen waarop de rechtspersoon stelling neemt en waar die voor staat. Daarbij is van belang hoe de situatie en cultuur binnen die rechtspersoon naar buiten toe wordt ervaren. Voor de beoordeling van de vraag of de rechtspersoon de gedragingen faciliteert, is volgens het OM relevant of er sprake is van een structurele situatie en cultuur van het begaan van handelingen in strijd met de openbare orde, zoals het plegen van strafbare feiten. Daarvan is (sneller) sprake als de (bestuurs)leden van de rechtspersoon die handelingen hebben verricht of daarvan geen afstand nemen. De aanwijzing wordt daarbij versterkt naarmate de strafbare feiten ernstiger zijn. Derden, zoals leden en zusterorganisaties, kunnen volgens het OM evenzeer hieronder vallen.<sup>702</sup>

685 De Hoge Raad veegt dit standpunt van tafel. Het betreft volgens hem een uitbreiding van het criterium ‘werkzaamheid’, hetgeen in strijd komt met de bedoeling van de wetgever die een restrictieve uitleg voor ogen stond. Welke betekenis komt het begrip dan toe? In cassatie overweegt ons hoogste rechtscollege dat het hof een juiste maatstaf daarvoor heeft aangelegd. De Hoge Raad voegt hieraan echter toe dat bijzondere feiten en omstandigheden toerekening van gedragingen van derden aan de rechtspersoon als diens werkzaamheid óók kunnen rechtvaardigen. Maar in beginsel behoren enkel gedragingen waarbij de rechtspersoon rechtstreeks betrokken is, tot de werkzaamheid van de rechtspersoon. Daarvan is sprake in twee situaties. In de eerste plaats als het bestuur van de rechtspersoon (1) aan die gedragingen leiding heeft gegeven of (2) voor die gedragingen doelbewust gelegenheid heeft geboden. Omdat onvoldoende is aangetoond

700 Rb. Leeuwarden 6 maart 2007, ECLI:NL:RBLEE:2007:AZ9940, r.o. 5.12.

701 Hof Leeuwarden 12 december 2007, ECLI:NL:GHLEE:2007:BB9782, r.o. 21.

702 HR 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124, r.o. 3.5.

dat hiervan sprake was bij de Harlinger Angels, strandde het verzoek tot verbodenverklaring en ontbinding.<sup>703</sup>

686 Opvallend en enigszins paradoxaal is dat de Hoge Raad overweegt dat het hof een juiste maatstaf aanlegt voor de beoordeling van de rechtstreekse betrokkenheid van de rechtspersoon, maar vervolgens diezelfde maatstaf op een aantal punten anders vormgeeft. In de eerste plaats reduceert de Hoge Raad de drie aanknopingspunten die het hof hanteerde voor de toerekening naar twee. Slechts het door het bestuur ‘leidinggeven aan’ en ‘doelbewust de gelegenheid geven tot’ blijven over. Van Schilfgaarde merkt in dit verband op dat gecoördineerde actie van andere organen dan het bestuur van de vereniging of van de leden eveneens in aanmerking dienen te worden genomen bij de beoordeling van de werkzaamheid.<sup>704</sup>

687 In de tweede plaats stelt de Hoge Raad nadrukkelijk het vereiste dat het ‘gelegenheid bieden’ tot de litigieuze handelingen ‘doelbewust’ plaatsvindt. Het hof stelde die eis niet. Het verschil hiertussen is niet slechts een kwestie van semantiek. De Hoge Raad lijkt hier de maatstaf van het hof enigszins te beperken. Doelbewust gelegenheid bieden is immers enger dan louter gelegenheid bieden. Het impliceert een zekere geestesgesteldheid over die gedragingen, een soort wetenschap. Wellicht heeft de Hoge Raad de maatstaf iets restrictiever geformuleerd dan het hof dat deed, gelet op de bedoeling van de wetgever om art. 2:20 lid 1 BW terughoudend toe te passen.

688 Met het gehanteerde toerekeningscriterium sluit de Hoge Raad bijna volledig aan bij de opvatting van A-G Timmerman in diens conclusie.<sup>705</sup> De A-G voegt in het criterium echter nog het adjectief ‘(feitelijk)’ aan ‘bestuur’ toe. Die – volgens Van Schilfgaarde zinvolle – toevoeging neemt de Hoge Raad echter niet over. Brouwer en ik schrijven in een annotatie dat de rechtbank Midden-Nederland in de verbodszaak tegen Catervarius eveneens dit adjectief toevoegt. De toerekening van de werkzaamheid aan de rechtspersoon wordt daarmee iets ruimer. De beoordeling van de rechtstreekse betrokkenheid van de rechtspersoon is dan immers niet beperkt tot de vraag wat de rol is van het formele bestuur bij het verrichten van de met de openbare orde strijdige handelingen. De rechtstreekse betrokkenheid van de rechtspersoon kan dan evenzeer blijken uit de invloed van hen die de dienst feitelijk uitmaken of invloed hebben op de gedragingen die zijn verricht door derden, ongeacht of zij formeel tot het bestuur horen.<sup>706</sup>

703 HR 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124, r.o. 3.6.

704 HR 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124, NJ 2009/507, m.nt. P. van Schilfgaarde.

705 Concl. A-G L. Timmerman, ECLI:NL:PHR:2009:BI1124, bij HR 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124, §3.5.

706 Brouwer & Koornstra, AB 2019/93. In dit verband is het dan ook opmerkelijk dat de wetgever in art. 2:20a BW onder het bestuur van de rechtspersoon, ook de feitelijke beleidsbepaler begrijpt. Zie §2.3 van hoofdstuk 6.



3.1.2.3 *Bijzondere feiten en omstandigheden*

- 689 Zoals in het voorgaande besproken, vindt toerekening van de onoorbare handelingen van derden aan de rechtspersoon plaats, indien de rechtspersoon hierbij rechtstreeks is betrokken geweest. Daarvan is sprake indien het bestuur leidinggeeft dan wel tot die gedragingen doelbewust de gelegenheid biedt. De Hoge Raad voegt hieraan een belangrijke uitzondering toe: zelfs indien de rechtspersoon niet op deze wijze rechtstreeks betrokken is geweest, kan toerekening van handelingen van derden aan de rechtspersoon niettemin plaatsvinden, indien bijzondere feiten en omstandigheden dit legitimeren.<sup>707</sup>
- 690 Uit recente rechtspraak blijkt wanneer sprake kan zijn van dergelijke bijzondere feiten en omstandigheden. Dergelijke feiten en omstandigheden doen zich onder meer voor indien de rechtspersoon debet is aan het in het leven roepen van een ‘cultuur van wetteloosheid’, waarin het plegen van strafbare feiten wordt gestimuleerd. Daarvan is onder andere sprake, indien het plegen van strafbare feiten binnen de rechtspersoon niet alleen als normaal wordt gezien, maar zelfs wordt aangemoedigd en beloond met bevorderingen en onderscheidingen.<sup>708</sup>
- 691 Uit de rechtspraak blijkt overigens dat het begrip ‘cultuur van wetteloosheid’ inmiddels een begrip begint te worden dat eerder als regel dan uitzondering wordt toegepast om gedragingen van derden toe te rekenen aan de te verbieden organisatie. In de laatste zes verbodszaken past de rechter deze uitzonderingsregel toe met behulp van dit begrip. In het wetsvoorstel ‘Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties’ is deze toerekeningsmethode zelfs omgedoopt tot een van de verbodsgronden (daarover meer in hoofdstuk 6).<sup>709</sup> Het is afwachten of de wijze waarop de uitzonderingsregel thans wordt toegepast in de rechtspraak op het niveau van de feitelijke instanties, een bestendige lijn vormt die door de Hoge Raad wordt aanvaard. In de verbodzaak tegen de Hells Angels Northcoast Harlingen was de Hoge Raad immers nog terughoudend om de grenzen van het begrip ‘werkzaamheid’ ruim te trekken, gelet op de bedoeling om art. 2:20 BW terughoudend toe te passen. In zijn meest recente uitspraken heeft de Hoge Raad zich hierover in elk geval nog niet uitgelaten.<sup>710</sup>

---

707 HR 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124, r.o. 3.6.

708 Zie bijv. Rb. Midden-Nederland 20 december 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6241; Hof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865; HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797; Rb. Midden-Nederland 29 mei 2020, ECLI:NL:RBMNE:2019:2302; Hof Arnhem-Leeuwarden 15 december 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:10406. Zie ook Nethe 2020a en Nethe 2020b.

709 Vgl. Brouwer en Koornstra, AB 2020/96, onder punt 8. Zie ook *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 6.

710 HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797; HR 13 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1789.



### 3.1.2.4 Structurele situatie en cultuur

- 692 Net als de regering dat deed in de toelichting op de wetwijziging van 1988, vereist de rechtspraak evenzeer een bestendige lijn van gedragingen vooreerst gesproken kan worden van ‘werkzaamheid’. In een artikel leiden Roorda, Brouwer en ik dit af uit de formuleringen die de rechter gebruikt bij de uitleg van het werkzaamheidsbegrip. Het gaat om woorden als ‘kenmerkend en structureel’, ‘bij voortduring’, ‘stelselmatig’, ‘bij herhaling’ en ‘structurele situatie of cultuur’. Zo werd de NVP/CP’86 verboden vanwege bij herhaling verrichte strafbare rassendiscriminatie. De Vereniging van Enschedese Cannabisconsumenten moest het veld ruimen wegens het planmatig overtreden van de Opiumwet. Voor de besloten vennootschap Euromex Trade viel het doek omdat ze zich schuldig maakte aan witwaspraktijken. Hetzelfde lot viel broederschap Catervarius en de motorclubs Bandidos, Satudarrah, Hells Angels, No Surrender en Caloh Wagoh ten deel, allen omdat er binnen deze verenigingen een cultuur van wetteloosheid heerste waarin het plegen van misdrijven niet alleen werd gestimuleerd, maar dermate kenmerkend en structureel plaatsvond, dat een verenigingsverbod in al deze gevallen gerechtvaardigd werd geacht.<sup>711</sup>
- 693 Zoals besproken in §3.1.1.2, is het volgens de regering in beginsel vereist dat handelingen structureel of stelselmatig plaatsvinden, vooreerst sprake is van een werkzaamheid. Een enkel zeer ernstig incident kan evenwel voldoende zijn om tot de werkzaamheid van de rechtspersoon of corporatie te worden gerekend. Het is afwachten in hoeverre de rechter met deze uitleg meegaat in het nieuwe stelsel.

### 3.1.2.5 Strafvervolgning rechtspersoon

- 694 Voor de beantwoording van de vraag wat er onder de werkzaamheid valt, blijkt dat het ook relevant kan zijn dat strafvervolgning tegen de rechtspersoon zelf is ingesteld. Zo lijkt de rechter in eerste aanleg in de *Hells Angels Northcoast Harlingen*-zaak relatief zwaar te tillen aan het feit dat het OM tegen de club zelf geen strafvervolgning is ingezet.<sup>712</sup> Volgens Schmieman had de rechtbank echter niet per definitie zo zwaar hieraan hoeven te tillen. Hij meent dat een andere (eind)conclusie in de procedure goed mogelijk zou zijn geweest wanneer gebruik zou zijn gemaakt van de figuur van de toerekening aan de rechtspersonen van de activiteiten van bij haar betrokken lieden. In geval van terroristische activiteiten hoeft de rechter met die toerekening gelet op het *Refah Partisi*-arrest van het EHRM niet al te terughoudend te zijn, aldus Schmieman onder verwijzing naar De Kluisver.<sup>713</sup> Schmieman ziet niet in waarom ten aanzien van strafbare activiteiten

711 Koornstra, Roorda & Brouwer 2019, p. 1790.

712 Rb. Leeuwarden 6 maart 2007, ECLI:NL:RBLLE:2007:AZ9940, r.o. 5.9-5.13.

713 EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (*Refah Partisi / Turkije*); De Kluisver 2005, p. 646.

als waarvan in de *Hells Angels Northcoast Harlingen*-zaak sprake is, iets anders zou moeten gelden. Onder verwijzing naar het *Kleuterschool Babel*-arrest schrijft hij dat de Hoge Raad heeft geoordeeld dat gedragingen van bij de rechtspersoon betrokkenen aan de rechtspersoon moeten worden toegerekend, wanneer zij in het maatschappelijk verkeer als gedragingen van de rechtspersoon hebben te gelden.<sup>714</sup> Daarnaast is Schmieman van mening dat gedragingen van individuen die zich zeer sterk profileren als lid van de rechtspersoon, zoals bij Hells Angels het geval is, aan de rechtspersoon tot diens werkzaamheid zouden moeten worden toegerekend.<sup>715</sup>

- 695 In de verbods- en ontbindingsprocedure van het OM tegen Euromex Trade B.V. lijkt de rechtbank daarentegen geen grote waarde te hechten aan het feit dat tegen de besloten vennootschap is afgezien van strafvervolgning. Relevant daarvoor lijkt de reden die het OM aanvoert voor seponering. Vervolgning werd ‘niet opportuun geacht, wegens het ontbreken van bestuurders. Voor zover ooit al sprake is geweest van reële bedrijfsvoering, is deze thans gestaakt’, aldus het OM. De rechtbank nam dit feit als onweersproken – de besloten vennootschap verscheen noch voerde verweer – aan en verbiedt en ontbindt dientengevolge de besloten vennootschap.<sup>716</sup>

### 3.1.2.6 *Handelingen naar binnen en naar buiten gericht*

- 696 In de toelichting op de wetwijziging van 1988 zegt de regering dat men bij het begrip ‘werkzaamheid’ – ‘in het geval van woorden die de rechtspersoon schrijft of spreekt’ – moet denken aan optreden naar buiten, jegens anderen dan de besloten kring van de leden. Uit recente verbodszaken blijkt dat ook interne aangelegenheden binnen de rechtspersoon worden meegenomen in de beoordeling van de vraag welke feiten tot de werkzaamheid behoren. Bijvoorbeeld indien sprake is van verenigingsdwang waarbij leden niet alleen exorbitante boetes, maar ook lijfstraffen boven het hoofd hangen, indien zij de vereniging willen verlaten.<sup>717</sup>

### 3.1.2.7 *Afstand doen en verjaring?*

- 697 Uit de verbodszaak tegen motorclub No Surrender vloeit de interessante vraag voort of de rechtspersoon tegen wie een verbodsverzoek is gericht, zich met succes kan verweren met het argument dat de rechtspersoon met een schone lei is begonnen en dat inmiddels afstand is gedaan van de onwettige werkzaamheid. Hier lijkt ruimte voor te bestaan, omdat de toets van het verzoek tot verbodenverklaring *ex nunc* is. Dit houdt in dat alle

714 HR 6 april 1979, ECLI:NL:HR:1979:AH8595.

715 Rb. Amsterdam 31 maart 2005, ECLI:NL:RBAMS:2005:AT2894, JOR 2005/188, m.nt. E. Schmieman.

716 Rb. Amsterdam 1 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY7450, r.o. 2.3-2.4.

717 Zie bijv. Hof Den Haag 18 juni 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1451.

(gestelde) feiten en omstandigheden die zich na het indienen van het verzoekschrift hebben voorgedaan, in de beoordeling van het verzoek worden meegenomen. Voor het afstand doen van de verboden werkzaamheid – herstructurering van de rechtspersoon en een nieuwe samenstelling van het bestuur – was voor de rechtbank in deze zaak echter te weinig bewijs geleverd. Bovendien blijkt uit feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan na het verzoekschrift, niet dat de rechtspersoon afstand heeft gedaan van het verleden.<sup>718</sup>

- 698 Een andere interessante vraag die zich in dit kader opdringt, is of een verweer gebaseerd of geïnspireerd op het leerstuk van verjaring aan een verbodenverklaring in de weg kan staan. Anders gezegd, is het voor de vraag naar de werkzaamheid van de rechtspersoon relevant hoe lang het is geleden dat de feiten waarvan het OM meent dat die tot de ongeoorloofde werkzaamheid moeten worden gerekend, hebben plaatsgevonden? Kunnen die feiten ‘verjaren’?
- 699 De verbodsregeling, alsmede de rechtspraak en literatuur zwijgen hierover. In het privaatrecht geldt met betrekking tot tal van andere rechtsfiguren een verjaringstermijn, omdat de rechtszekerheid daarbij is gediend. Denk aan de verkrijgende verjaring van onroerende zaken of de verjaring van rechtsvorderingen. Ook in het strafrecht zijn verjaringstermijnen te vinden voor het recht tot strafvervolgning, waarbij overigens zij opgemerkt dat de meest ernstige misdrijven als moord en verkrachting geen verjaringstermijn kennen.<sup>719</sup>
- 700 Het valt vanuit wetssystematisch oogpunt te verdedigen dat feiten die lang geleden hebben plaatsgevonden, buiten beschouwing moeten worden gelaten bij het bepalen van de werkzaamheid. Omdat de werkzaamheid en het verbodscriterium vrijwel altijd – zie hierna in §3.3-3.5 van dit hoofdstuk – met strafbare feiten wordt ingevuld, zou aangesloten kunnen worden bij de verjaringstermijnen van strafbare feiten. Voor de uitzonderlijke situatie dat het verzoek van het OM steunt op onrechtmatige gedragingen die niet strafbaar zijn gesteld, kan aangesloten worden bij de verjaringstermijn die geldt voor de onrechtmatige daad.
- 701 Overigens lijkt het leerstuk van verjaring al min of meer en impliciet te zijn verdisconteerd in de noodzakelijkheidstoets van het verbod, zoals dat voortvloeit uit art. 11 lid 2 EVRM. De noodzaak tot een verbod is immers minder sterk aanwezig, indien het verbod moet leunen op feiten die ver in het verleden liggen en zich nadien niet meer hebben voorgedaan.

718 Rb. Noord-Nederland 7 juni 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2445, r.o. 3.21.

719 Zie art. 70 Sr.

### 3.1.3 Tussenconclusie

- 702 Het begrip ‘werkzaamheid’ omvat handelingen van de rechtspersoon of corporatie. Van handelingen van de rechtspersoon of corporatie is sprake bij woorden die hij of zij spreekt en daden die hij respectievelijk zij verricht. Het maakt daarbij niet uit of de daden naar buiten toe of naar binnen toe zijn gericht. In beide gevallen kunnen de handelingen tot de werkzaamheid worden gerekend. Bij handelingen naar binnen toe gericht, kan gedacht worden aan verenigingsdwang gehandhaafd met boetes of lijfstraffen.
- 703 In beginsel dienen de handelingen stelselmatig of bij wijze van een structureel patroon te worden verricht. Sinds de wetswijziging van 2022 is dat echter niet langer een hard vereiste. Een enkel zeer zwaar incident kan of enkele incidenten kunnen voldoende zijn om te spreken van werkzaamheid.
- 704 Om de omvang van de werkzaamheid te bepalen, kunnen strafbare feiten gepleegd door (oud)bestuursleden een rol spelen. De vraag of vervolging is ingesteld tegen de rechtspersoon of corporatie, kan evenzeer gewicht in de schaal leggen.
- 705 In beginsel dienen handelingen van derden buiten beschouwing te worden gelaten bij het bepalen van de werkzaamheid. Dit is echter anders, als de rechtspersoon of corporatie rechtstreeks betrokken is geweest bij die handelingen. Hiervan is sprake als het bestuur leiding heeft gegeven aan dan wel tot die handelingen doelbewust de gelegenheid heeft geboden. Bijzondere feiten en omstandigheden kunnen reden geven om van dit criterium af te wijken. Die kunnen rechtvaardigen dat handelingen van derden niettemin aan de rechtspersoon of corporatie worden toegerekend, ook al is het bestuur niet rechtstreeks betrokken geweest bij die handelingen. Van bijzondere feiten en omstandigheden kan onder meer sprake zijn als er binnen de rechtspersoon of corporatie een cultuur van wetteloosheid heerst, waarbinnen het plegen van strafbare feiten genormaliseerd is en gestimuleerd wordt.
- 706 Voor afstand doen van de werkzaamheid in strijd met de openbare orde om een verbodenverklaring af te wenden, lijkt ruimte te bestaan. Verjaring van de feiten die tot de werkzaamheid zouden kunnen worden gerekend, is een leerstuk dat (nog) niet is ontwikkeld. Gelet op de rechtszekerheid, zou het leerstuk van (overeenkomstige) toepassing kunnen zijn of worden gemaakt in een verbodsprocedure. Daarbij kan aangesloten worden bij de verjaringstermijnen die gelden binnen het strafrecht dan wel de verjaringstermijn die geldt voor de onrechtmatige daad.

### 3.2 HET CRITERIUM ‘DOEL’

- 707 Sinds de wetswijziging van 2022 kan volgens het nieuwe art. 2:20 lid 1 BW naast een met de openbare orde strijdige werkzaamheid, een met de openbare orde strijdig ‘doel’ evenzeer tot een verbodenverklaring van de rechtspersoon leiden. Een verbodenverklaring van een corporatie die niet een Nederlands rechtspersoon is, als bedoeld in art. 10:122

lid 1 BW, kon van meet af aan al gebaseerd zijn op een onoorbaar doel. In deze paragraaf volgt de analyse van het criterium ‘doel’. Daarbij wordt expliciet stilgestaan bij de gelijk-schakeling van doel en werkzaamheid ten aanzien van de bevoegdheid tot verboden-verklaring. De analyse wordt eerst verricht aan de hand van de wet en wetsgeschiedenis (§3.2.1), vervolgens aan de hand van de rechtspraak en literatuur (§3.2.2).

### 3.2.1 Wet en wetsgeschiedenis

- 708 Wat is de inhoud van het begrip ‘doel’? In de wet is geen definitie te vinden. In haar toelichting merkt de regering op dat een verenigingsverbod al is aangewezen voordat de organisatie tot handelingen overgaat, als het doel van de organisatie samenhangt met radicalisering richting (gewelddadig) extremisme.<sup>720</sup>
- 709 Leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af of het niet lastig zal zijn een met de openbare orde strijdig doel vast te stellen. Aan welke concrete indicatoren kan worden gedacht, zo vragen zij zich af.<sup>721</sup> Volgens de regering is de scheidslijn tussen doel en werkzaamheid geen harde en kent het doelbegrip een ruime reikwijdte. Tot het doelbegrip behoren naast het statutaire doel ook wat in de statuten veelvuldig als ‘middelen’ wordt omschreven. Ook middelen die uit andere bronnen dan de statuten blijken, zoals bestuursverslagen, verslagen van ledenvergaderingen of de openbare of publieke presentatie, kunnen invulling geven aan het doel. Het doel kan voorts voortvloeien uit de werkzaamheden.<sup>722</sup>
- 710 Voorts merkt de regering op dat het in beginsel vereiste van structureelheid of stelselmatigheid bij de beoordeling van het doel ‘minder uitmaakt’, dan het geval is bij het vaststellen van de werkzaamheid.<sup>723</sup>
- 711 Wat nu te denken van die uitleg? Bij de parlementaire behandeling is dit punt verder niet meer ter sprake gekomen. De regering lijkt in elk geval een slag om de arm te houden en vooronderstelt dat stelselmatigheid kennelijk wel iets uitmaakt. Wellicht bedoelt de regering dat aan de ene kant een klein onderdeel van een doel dat naar de letter genomen in strijd is met de openbare orde, in feite onvoldoende is om tot een verenigingsverbod over te gaan, maar dat het doelbegrip ook weer niet zo streng moet worden uitgelegd dat het doel integraal of in zijn totaliteit (‘stelselmatig’) in strijd moet zijn met de openbare orde.

720 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 7.*

721 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 5, p. 5.*

722 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 6, p. 6.* Zie ook *Kamerstukken II 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 9.*

723 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 6, p. 13.*

### 3.2.2 Rechtspraak en literatuur

- 712 De ontbindingsmogelijkheid vanwege het doel van de rechtspersoon van art. 2:20 lid 2 BW ('oud') is (veel) minder vaak benut dan die vanwege de werkzaamheid van de rechtspersoon van het eerste lid ('oud'). Om die reden bestaat er relatief weinig rechtspraak over.<sup>724</sup>
- 713 In de verbodszaak tegen stichting Al Haramain doet het OM voor het eerst (en overigens ook voor het laatst) een beroep op art. 2:20 lid 2 BW ('oud'). Van een werkzaamheid van de stichting kon echter niet (meer) worden gesproken, aangezien die inactief bleek te zijn. Ter zake van het verzoek op basis van art. 2:20 lid 2 BW ('oud') overweegt de rechtbank dat het uitgangspunt van de beoordeling wordt gevormd door 'het doel van Stichting Al Haramain en de taken die haar voor het bereiken van dat doel zijn gesteld, zoals opgenomen in haar statuten'.<sup>725</sup>
- 714 Uit de statuten blijkt de stichting met name hulpbehoevende mensen te willen helpen, onder meer met financiële steun en scholing. Uit de doelomschrijving en de taken 'kan niet worden gezegd dat die zien op het direct of indirect ondersteunen van terroristische organisaties of anderszins in strijd zijn met de openbare orde', aldus de rechtbank. Het verzoek wordt afgewezen.<sup>726</sup> In hoger beroep stelt het OM nog dat het 'werkelijke doel' van de stichting is gericht op het ondersteunen van het terroristische netwerk Al Qa'ida. Volgens het hof heeft het OM dit onvoldoende feitelijk onderbouwd en wijst het verzoek tot ontbinding dan ook af.<sup>727</sup>
- 715 Volgens Schild vloeien uit art. 11 EVRM strikte eisen voor het verbieden en ontbinden van een organisatie op basis van een statutair doel. Niet iedere vorm van discriminatie kan volgens deze auteur verboden worden geacht:

'Een vereniging die uitsluitend openstaat voor mensen met blauwe ogen, discrimineert (zo zou men kunnen betogen), maar niet op een wijze die in strijd is met de openbare orde. Hetzelfde geldt voor een vereniging die niet openstaat voor hetero's. Een dergelijke bepaling in de statuten is evident discriminatoir van karakter, maar niet eo ipso ook in strijd met de openbare orde. Wanneer de doelstelling ook direct of indirect aanzet tot haat of geweld jegens andere bevolkingsgroepen, dan wel een achterstelling van andere bevolkingsgroepen beoogt te bewerkstelligen, komt een doelstelling wel snel in de gevaarzone'.<sup>728</sup>

724 Zie hierover ook Schild 2012, §7.3.

725 Rb. Amsterdam 31 maart 2005, ECLI:NL:RBAMS:2005:AT2894, r.o. 4.9.

726 Rb. Amsterdam 31 maart 2005, ECLI:NL:RBAMS:2005:AT2894, r.o. 4.10.

727 Hof Amsterdam 5 januari 2006, ECLI:NL:GHAMS:2006:AY0279, r.o. 3.8-3.9.

728 Schild 2012, §7.3.

### 3.3 GELIJKSCHAKELING ‘DOEL’ MET ‘WERKZAAMHEID’

#### 3.3.1 Wet en wetsgeschiedenis

- 716 Al sinds de Wet Vereniging en Vergadering van 1855 was het steeds mogelijk om een vereniging te verbieden in geval van een onoorbaar doel. Ruim 130 jaren later, bij de wetswijziging van 1988, kwam hieraan een einde. De regering vond het toen te ver gaan om een rechtspersoon te verbieden, indien slechts het doel in strijd is met de openbare orde, terwijl dat doel niet daadwerkelijk wordt omgezet in daden. Slechts de rechtspersoon die daad bij (het onoorbare) woord voegt, verdient verbodenverklaring. Bij een met de openbare orde strijdig doel was alleen ontbinding van de rechtspersoon mogelijk, aldus de regering bij de wetswijziging van 1988 en zoals door de wetgever verdisconteerd in art. 2:20 lid 2 BW (‘oud’).<sup>729</sup>
- 717 Voorafgaand aan de ontbinding kon de rechter de rechtspersoon in kwestie nog wel een *terme de grâce* verlenen (ex art. 2:20 lid 2 BW (‘oud’)). Binnen deze door de rechter te bepalen termijn kon de rechtspersoon zijn doel nog sauveren, om de strijd met de openbare orde op te heffen. Die bevoegdheid had de rechter niet ten aanzien van de rechtspersoon waartegen een verzoek tot *verbodenverklaring* zich richtte (ex art. 2:20 lid 1 BW (‘oud’)). Volgens de regering was er ‘geen reden meer om de rechtspersoon te laten voortbestaan op belofte van beterschap, wanneer deze al met feiten over de schreef is gegaan.’<sup>730</sup>
- 718 Bij de wetswijziging van 2022 ziet de regering niet in waarom dit instrument dient te blijven bestaan, aangezien een termijn om het ongeoorloofde doel te repareren volgens haar tot op heden nog nooit is verleend. Bovendien dient het schrappen van deze bevoegdheid de regeling te vereenvoudigen.<sup>731</sup>
- 719 Met de per 1 januari 2022 inwerking getreden wetswijziging kan zowel een doel als een werkzaamheid in strijd met de openbare orde een verenigingsverbod rechtvaardigen. In het consultatievoorstel deed de regering hiertoe al een voorstel. In reactie op het consultatievoorstel is Amnesty International kritisch. In de gelijkschakeling van ‘doel’ met ‘werkzaamheid’ schuilt het gevaar dat het OM ‘met een beroep op een ruim begrip van openbare orde, een organisatie kan proberen te verbieden enkel op basis van statutair vastgelegd gedachtegoed’, terwijl een doel dat onverenigbaar is met de openbare orde niet per definitie in strijd is met het EVRM, aldus de mensenrechtenorganisatie.<sup>732</sup>

729 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 9.

730 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 9.

731 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 18; *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 6, p. 6.

732 Reactie Amnesty International in bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 3.

- 720 De regering meent het evenwel juist voor de hand te liggen om preventief op te treden tegen een rechtspersoon waarvan vaststaat dat het doel strijd oplevert met de openbare orde. De werkzaamheid van een dergelijke rechtspersoon zal immers 'bij uitstek' gericht zijn om daad (werkzaamheid) bij woord te voegen (doel). De samenleving verdient bescherming tegen dergelijke 'onnodige risico's', aldus de regering. Daarnaast wijst ze in het kader van preventief optreden op de wettelijke plicht van de notaris om het verlijden van met de openbare orde strijdige statuten te weigeren krachtens art. 21 lid 2 Wet op het notarisambt.<sup>733</sup>
- 721 Het VNO-NCW alsmede MKB-Nederland laten een positiever geluid horen. Zij schrijven in een gezamenlijke brief aan de regering het zinvol te vinden het onderscheid tussen doel en werkzaamheid wat betreft de verbodsbevoegdheid te laten vervallen. Argumenten hiervoor geven zij echter niet.<sup>734</sup>
- 722 De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVVR) is eveneens positief. Bij haar reactie op het consultatievoorstel plaatst ze evenwel de kanttekening dat 'centraal blijft staan dat bewijs moet worden geleverd dat het doel en/of de werkzaamheid van een organisatie voor de toepassing van art. 2:20 BW strijdig is met de openbare orde'. Het dient volgens de NVVR te zijn gebaseerd op feitelijke activiteiten van personen en er zal moeten worden bewezen worden dat zij deel uitmaken van de organisatie en dat de strafbare gedragingen ook aan de organisatie kunnen worden toegerekend, terwijl die toerekening niet al te gemakkelijk mag plaatsvinden.<sup>735</sup>
- 723 De regering laat zich bij de gelijkschakeling van doel en werkzaamheid inspireren door het verbodsstelsel zoals dat gold tussen 1976 en 1988.<sup>736</sup> Op basis van het toen geldende art. 2:15 BW was een rechtspersoon van rechtswege verboden, indien zijn werkzaamheid of doel in strijd was met de openbare orde of de goede zeden. De regering draagt vier argumenten aan voor de gelijkstelling. Ten eerste is volgens de regering bij de invoering van het huidige art. 2:20 BW in 1988 onvoldoende gemotiveerd waarom een verbod voortaan enkel kan worden gebaseerd op de werkzaamheid van de rechtspersoon en niet langer ook op het doel. Ten tweede is als gevolg van de wetwijziging in 1988 louter de voortzetting van de werkzaamheden van de rechtspersoon die verboden is verklaard, strafbaar gesteld in art. 140 lid 2 Sr. Voortzetting van de werkzaamheden van een rechtspersoon die enkel is ontbonden (dus niet verboden), is hier niet strafbaar gesteld. Naar het oordeel van de regering ontbreekt een voldoende rechtvaardiging voor dit verschil. Ten derde wordt met de gelijkschakeling beter aangesloten bij art. 10:122 lid 1 BW, op

733 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 15.

734 Reactie VNO-NCW en MKB-Nederland in bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 3.

735 Reactie van de NVVR in bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 2-3.

736 En overigens ook zoals dat gold onder vigeur van de Wet Vereniging en Vergadering van 1855 vanaf 1939 tot 1976, maar dat wordt in de toelichting op de wetwijziging niet genoemd.



basis waarvan de rechter immers zowel het doel als de werkzaamheid van de (buitenlandse) corporatie in strijd met de openbare orde kan verklaren. ‘Grosso modo’ geldt dan hetzelfde verbodstelsel voor binnenlandse en buitenlandse organisaties. Ten vierde verwijst de regering naar het Duitse stelsel. Daarin geldt een vergelijkbare gelijkstelling van ‘doel’ en ‘werkzaamheid’.<sup>737</sup>

### 3.3.2 Rechtspraak en literatuur

- 724 Over de gelijkschakeling van doel met werkzaamheid zijn in de literatuur wisselende geluiden te horen. In het consultatievoorstel was evenzeer sprake van een gelijkstelling. Van der Weele vraagt zich naar aanleiding hiervan af of de gelijkstelling het OM verder zou hebben geholpen in verbodszaken tot nu toe. In de door Van der Weele aangehaalde rechtspraak ging het immers niet om het doel van de rechtspersoon in kwestie, maar steeds om de feitelijke werkzaamheden.<sup>738</sup>
- 725 Daarmee heeft Van der Weele een terecht punt. In zaken waarin het doel aanleiding zou kunnen geven tot een verenigingsverbod – aangenomen dat de wet dit destijds mogelijk maakte, *quad non* –, zou het OM in beginsel kunnen volstaan met aan te tonen dat het statutaire doel in strijd is met de openbare orde. Statutaire doelen in strijd met de openbare orde komen echter zeer weinig voor (zie hierna in §3.2.2). Dan resteert het OM niets anders dan via andere wegen aan te tonen dat het doel in strijd is met de openbare orde en zal in dat kader dan uiteindelijk toch zijn aangewezen op de werkzaamheden van de rechtspersoon.
- 726 Roorda, Brouwer en ik schrijven in een artikel naar aanleiding van het consultatievoorstel dat de regering met de gelijkstelling van ‘doel’ en ‘werkzaamheid’ haar eerder ingenomen standpunt verlaat. Bij de totstandkoming van het huidige art. 2:20 BW in 1988 beargumenteerde de regering nog dat een ongeoorloofd doel dat nog niet in een ongeoorloofde werkzaamheid tot uiting is gekomen, nog niet tot een verbod behoort te leiden. Ze stelde destijds ‘aan een sluimerend onwettig doel zal iemand zich niet licht stoten, juist vanwege het sluimerende karakter’.<sup>739</sup> De regering maakte als medewetgever bewust de keuze om een dergelijke rechtspersoon eerst in staat te kunnen stellen zijn doel te sauveren. Die mogelijkheid werd niet passend geacht bij een met de openbare orde strijdig *handelende* rechtspersoon. Volgens de regering toentertijd was er geen reden om een dergelijke rechtspersoon ‘te laten voortbestaan op belofte van beterschap, wanneer deze al met feiten over de schreef is gegaan’.<sup>740</sup> Het schrappen van dit verschil staat volgens ons echter enigszins op gespannen voet met de eisen van proportionaliteit

737 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 7 en 18.

738 Van der Weele 2019b, 311.

739 *Kamerstukken II* 1985/86, 17476, nr. 12, p. 10.

740 Koornstra, Roorda & Brouwer 2019, p. 1791.

en subsidiariteit, zoals die voortvloeien uit art. 11 lid 2 EVRM.<sup>741</sup> In zijn algemeenheid valt immers aan te nemen dat iets zeggen in beginsel minder ernstig is dan woorden in daden om te zetten.

727 Mevis schrijft dat ‘de wetgever op zichzelf terecht werkzaamheid en doel in één artikelid onder gelijke reikwijdte brengt’. Volgens hem speelt hier mee ‘dat de wetgever ruimte wil maken voor het verbieden van een rechtspersoon als die (naar werkzaamheid of doel) een daadwerkelijke en ernstige bedreiging is voor aantasting van in een democratische rechtsstaat essentiële rechtsgoederen in de (nabije) toekomst (‘naderend gevaar’-criterium). Met minder dan het geheel van deze vier bestanddelen (werkzaamheid en doel, bedreiging en voldoende daadwerkelijk en ernstig gevaar daarvoor) zou de reikwijdte van de wet z’n doel voorbij kunnen schieten’. Hieraan voegt Mevis toe dat – vanuit het oogpunt van proportionaliteit – de samensmelting van ‘doel’ en ‘werkzaamheid’ de modaliteit van een *terme de grâce* ook rechtvaardigt, in het geval de werkzaamheid weliswaar in strijd is met de openbare orde, ‘maar een onmiddellijk verbod van de gehele rechtspersoon’ (de rechter) nog te ver gaat.<sup>742</sup> De *terme de grâce* is echter in het geheel geschrapt.

#### 3.4 HET CRITERIUM ‘IN STRIJD MET DE OPENBARE ORDE’ VAN ART. 2:20 LID 1 BW, BUITEN DE GEVALLEN VAN ART. 2:20 LID 2 EN LID 3 BW OM

728 In deze paragraaf staat de betekenis van het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ van art. 2:20 lid 1 BW centraal. Zoals gezegd, kent het verbodscriterium van art. 2:20 lid 1 BW buiten de in art. 2:20 lid 2 en lid 3 BW opgenomen definities, ook nog een betekenis, zoals af te leiden uit de ‘oude’ wetsgeschiedenis en rechtspraak tot 2022. Die betekenis blijft niet alleen relevant voor de situaties die buiten lid 2 en 3 vallen, maar ook voor politieke partijen en hun neveninstellingen, waarop het oude art. 2:20 BW nog altijd van toepassing is.

729 Wat verstaat men onder ‘in strijd met de openbare orde’ buiten de gevallen van art. 2:20 lid 2 en lid 3 BW om? Voor een antwoord op die vraag volgt allereerst een analyse van de wet en wetsgeschiedenis van de wetwijziging van 1988 (§3.3.1), waarna een jurisprudentieanalyse plaatsvindt (§3.3.2). In diezelfde paragraaf komen ook de in de literatuur voorkomende rechtsopvattingen op dit terrein aan bod. In §3.4 en 3.5 van dit hoofdstuk komt de betekenis van het verbodscriterium in de zin van art. 2:20 lid 2 en 3 BW aan bod.

741 Koornstra, Roorda & Brouwer 2019, p. 1792.

742 Mevis 2019, p. 522-523.

### 3.4.1 Wet en wetsgeschiedenis

#### 3.4.1.1 Aansluiting bij ‘openbare orde’ in het Burgerlijk Wetboek

- 730 De wet bevatte tot 1 januari 2022 geen definitie van het begrip ‘openbare orde’ van art. 2:20 BW, evenmin van wat daarmee in strijd is. De algemene beperkingsgrond van art. 8 Gw voor het beperken van het recht tot vereniging – ‘in het belang van de openbare orde’ – wordt bijna een op een herhaald als grond voor het verbieden van rechtspersonen in art. 2:20 BW. Het enige verschil is dat de grondwetsbepaling spreekt van ‘in het belang van’, waar in art. 2:20 BW wordt gesproken van ‘in strijd met’. Het laatste suggereert een engere betekenis. Dit verschil laat zich enigszins verklaren doordat art. 8 Gw de beperkingsgrond bevat voor elke beperking van het verenigingsrecht, terwijl art. 2:20 lid 1 BW de grond bevat voor buitengewoon vergaande beperkingen van de verenigingsvrijheid, namelijk in de vorm van een verbod en ontbinding van een rechtspersoon.
- 731 In de toelichting op de wetswijziging van art. 2:20 BW in 1988 zegt de regering dat men er goed aan doet ‘om voor de uitleg van de verbodsgrond te rade te gaan bij de betekenis die het openbare-ordebegrip in het Burgerlijk Wetboek heeft als grond voor beperking van burgerlijke rechten.’<sup>743</sup> Als voorbeeld noemt de regering art. 1373 BW (oud).<sup>744</sup> Op grond van die bepaling was de rechter bevoegd overeenkomsten in strijd met de openbare orde en de goede zeden te verklaren. De op dat punt gevormde rechtspraak laat zien dat de rechter daarvan terughoudend gebruikmaakte. Datzelfde geldt volgens de regering, zij het in iets mindere mate, bij het buiten toepassing laten van vreemd recht op grond van strijd met de openbare orde, waartoe de rechter bevoegd is, indien de ongemoeide toepassing ervan in Nederland als onrecht zou worden ervaren.<sup>745</sup>
- 732 Het begrip ‘openbare orde’ zoals dat werd gehanteerd in art. 1373 BW (oud) en thans in art. 3:40 BW en art. 10:6 BW voorkomt, wordt vandaag de dag door de Hoge Raad uitgelegd als ‘fundamentele beginselen van de rechtsorde of algemene belangen van fundamentele aard’.<sup>746</sup> Uit het hiernavolgende zal blijken dat de regering het verbodscriterium van art. 2:20 BW op min of meer gelijklopende wijze uitlegt.

#### 3.4.1.2 ‘Openbare orde’ en ‘goede zeden’

- 733 Een daadwerkelijk positief geformuleerde definitie wordt bij de wetswijziging in 1988 niet wettelijk vastgelegd. In dit verband zegt de regering dat voor de verbodsgrond niet langer aan dezelfde eis van scherppte in afbakening hoeft te voldoen, aangezien strafver-

743 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 2.

744 Thans art. 3:40 BW.

745 Thans art. 10:6 BW.

746 HR 11 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3568, r.o. 3.5.1.

volging tegen iemand die nog niet kon weten dat de rechter de werkzaamheid van een zekere rechtspersoon in strijd zou achten met de openbare orde – zoals mogelijk was onder de Wet Vereniging en Vergadering –, voortaan is uitgesloten.<sup>747</sup>

734 Voor een niet-uitputtende omschrijving of opsomming is de regering bij de wetwijziging van 1988 evenmin een voorstander. Een opsomming zou volgens de regering de aandacht te veel vestigen op politieke partijen, terwijl de bepaling daarvoor niet in de eerste plaats is bedoeld. Het amendement-Wiebenga om het verbodscriterium voor een partijverbod meer te concretiseren, haalde de eindstreep niet. In het amendement werd het verbodscriterium voor ‘politieke groeperingen’ beperkt tot een drietal situaties: indien zij bedrijft of voorstaat (a) het gebruik van geweld, (b) de aantasting van de vrijheid van anderen of van de menselijke waardigheid of (c) verboden discriminatie. Het amendement werd voor de eindstemming ingetrokken, volgens Eskes waarschijnlijk vanwege de problemen rondom de definitie van het gebruikte begrip ‘politieke groepering’.<sup>748</sup> In §3.4 en §3.5 van dit hoofdstuk wordt duidelijk dat de regering in zekere mate op dit standpunt terugkomt, nu in het tweede en derde lid van art. 2:20 BW definities aan het verbodscriterium zijn gegeven die vergelijkbaar zijn met die van het amendement-Wiebenga.

735 Bij de wetwijziging van 1988 neemt de regering uitdrukkelijk het standpunt in dat een opsomming van verbodsgronden nooit compleet is, want ‘zij is onvermijdelijk toegespitst op de bijzondere omstandigheden die heersen ten tijde van het ontstaan van de wetbepaling.’ Anders gezegd, een opsomming is minder toekomstbestendig dan een rechtsbeginsel zoals de openbare orde, waarvan mag worden verwacht dat de rechter dit zal toepassen in ‘het licht van de rechtsovertuiging ten tijde van zijn oordeel’. Een voordeel van een ruim geformuleerde verbodsgrond is gelegen in de omstandigheid dat de rechtsovertuiging niet stilstaat en nieuwe situaties onder de verbodsgrond kunnen komen te vallen die de wetgever bij de totstandkoming van de wet niet heeft voorzien.<sup>749</sup> Het omschrijven van het verbodscriterium ziet de regering dan ook als ‘stolling van de heersende rechtsopvatting’, met als nadeel dat het uiteindelijk leidt tot verstarring van de regeling. 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’.<sup>750</sup>

736 In de toelichting van de wetwijziging van 1988 geeft de regering een paar aanwijzingen over de betekenis van het verbodscriterium. Het criterium is in haar visie in elk geval beperkter dan ‘strijd met de wet’ en ‘aantasting van andermans rechten’, twee

747 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 4.

748 *Handelingen II* 1986/87, 17476, nr. 13; Eskes 1988, p. 524-526.

749 Dat daaraan ook het nadeel van rechtsonzekerheid kleeft, noemt de regering niet.

750 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 4.

begrippen waarmee de wetgever in de oude Wet Vereniging en Vergadering (1855-1976) invulling gaf aan het verbodscriterium.<sup>751</sup>

- 737 De regering motiveert voorts dat onder openbare orde in elk geval de goede zeden moeten worden begrepen. Het hanteren van het verbodscriterium ‘in strijd met de goede zeden’ náást ‘in strijd met de openbare orde’ zoals in art. 2:15 BW (1976) het geval was, was om die reden niet langer nodig. De woorden ‘of de goede zeden’ werden aldus geschrapt. Met het schrappen wordt volgens de regering uitdrukkelijk niet beoogd de reikwijdte van het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ te wijzigen; ‘in strijd met de openbare orde’ omvat reeds ‘in strijd met de goede zeden.’ Dit laatste moet worden opgevat als immoreel en niet als onfatsoenlijk in ruime zin. Anders zou het verbodscriterium te ruim worden en op een verruiming had de regering niet het oog. Bovendien sluit het schrappen van de goede zeden als aparte verbodsgrond beter aan bij de beperkingsclausule ‘in het belang van de openbare orde’ van art. 8 Gw (1983), aldus de regering.<sup>752</sup>

#### 3.4.1.3 Aansluiting bij Van den Bergh's definitie van ‘goede zeden’ en het ontwrichtingscriterium

- 738 De openbare orde komt als het aan de regering ligt niet reeds in de verdrukking bij maatschappelijk ongewenst gedrag. Daarvoor is (veel) meer nodig. Het moet gaan om ‘handelingen die inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtstelsel’; die kunnen een verbod slechts rechtvaardigen.<sup>753</sup>
- 739 Met deze formulering lijkt de regering aan te sluiten bij de wijze waarop Van den Bergh in 1936 uitleg geeft aan de gelijkkluidende verbodsgrond van de Wet Vereniging en Vergadering van 1855.<sup>754</sup> In zijn zoektocht naar de betekenis van het verbodscriterium gaat Van den Bergh in op het begrip ‘goede zeden’, een van de definities waarmee destijds invulling werd gegeven aan het verbodscriterium. De regering maakt ook melding van de publicatie van Van den Bergh, maar maakt het verband niet uitdrukkelijk kenbaar in de hoofdtekst, enkel in een voetnoot.<sup>755</sup>
- 740 Onder de Wet Vereniging en Vergadering van 1855 was een vereniging met een doel gericht op aanranding of bederf der goede zeden, in strijd met de openbare orde en aldus van rechtswege verboden.<sup>756</sup> Van den Bergh merkt hierover op dat de wetgever de

751 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 2-3. Zie ook §2.1 van dit hoofdstuk.

752 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 3.

753 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 2-3.

754 Bij de aanvaarding van zijn hoogleraarschap in zijn intreedere van 1936 over de democratische Staat en de niet-democratische partijen, zie Van den Bergh 1936.

755 Zie voetnoot 3 in *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 3; verwezen wordt naar Van den Bergh 1936.

756 Zie ook §2.1 van dit hoofdstuk.

rechter met een zware taak belast gelet op de grenzeloosheid van het begrip. In een poging het verbodscriterium te duiden, sluit Van den Bergh voor de betekenis van ‘goede zeden’ aan bij de definitie die Noteboom hanteert.<sup>757</sup> Die schrijft op zijn beurt:

‘Wat nu de wetgever onder goede zeden verstaat is niet met een uniforme definitie voor het gansche terrein des rechts aan te geven. Dit hangt goeddeels af van den aard van het belang, waarin de wet tracht te voorzien. (...) Waar (...) de rechter bij de toepassing van wettelijke regelingen in het belang der goede zeden optreedt, is niet, althans niet in de eerste plaats, zijn subjectieve opvatting omtrent den eisch der zedelijkheid in het algemeen of in het concreet geval beslissend, doch de vraag, wat in ons land zede is en als goede zede wordt beschouwd. (...) dat, meer dan welke andere factoren ook, de christelijke religie en zedeleer hier te lande op het ontstaan van de goede zeden, gelijk trouwens op de zedelijkheidsovertuiging van ons volk in het algemeen invloed geoefend hebben en nog hebben.’<sup>758</sup>

<sup>741</sup> Van den Bergh voegt hieraan toe, dat ‘zolang bepaalde fundamentele zedelijke beginselen in een volk leven, een poging tot wijziging dezer beginselen in strijd met de goede zeden is. (...) Het zedelijke bewustzijn van het Nederlandse Volk blijkt fundamentele zedelijke beginselen als onaantastbaar te beschouwen in de zin, dat zelfs het pogen om langs wettige weg in deze beginselen verandering te brengen, strijd met de goede zeden oplevert’.<sup>759</sup> Voor Van den Bergh zijn in elk geval de godsdienstvrijheid, de vrijheid van overtuiging alsmede gelijkheid voor de wet de onaantastbare beginselen in onze democratie; jaagt de vereniging een doel na gericht op aantasting van deze beginselen, dan acht hij haar van rechtswege verboden.<sup>760</sup>

<sup>742</sup> Anders dan Van den Bergh, expliciteert de regering de in haar visie heersende fundamentele beginselen niet in de (voorgestelde) wettekst. In de wetsgeschiedenis geeft zij daarentegen een paar voorbeelden van handelingen die op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel inbreuk maken: de ongerechtvaardigde aantasting van de vrijheid van anderen of van de menselijke waardigheid; gebruik van geweldpleging of het daarmee dreigen tegen het openbaar gezag of tegen degenen wier opvattingen men het al dan niet op goede gronden oneens is; verboden (rassen)discriminatie; het heulen met mogelijkheden die ons volk zouden onderdrukken indien daartoe een kans wordt geboden; onrechtmatige benadeling van anderen als middel om het bestaan van de rechtspersoon op te rekken; het stelselmatig niet afdragen van premies en fraude; uitlatingen die aanzetten tot haat en uitingen die verboden discriminatie inhouden; een

<sup>757</sup> Van den Bergh 1936, p. 15.

<sup>758</sup> Noteboom 1932, p. 430.

<sup>759</sup> Van den Bergh 1936, p. 18.

<sup>760</sup> Van den Bergh 1936, p. 19-20.

mensonterend streven zoals het oproepen tot het straffeloos maken van het doden van bepaalde bevolkingsgroepen (een voorbeeld ontleend aan de intreerede van Van den Bergh). Ook noemt de regering het dwarsbomen ('weerstreven') van onherroepelijke rechterlijke uitspraken als voorbeeld van een handeling die in strijd is met de openbare orde.<sup>761</sup>

743 Onder dat laatste begrijpt de regering de opzettelijke ongehoorzaamheid en het daartoe aanzetten. Vooral in tijden wanneer het staatsgezag wankel staat, kan het aanzetten tot ongehoorzaamheid aan onherroepelijke rechterlijke uitspraken, al dan niet met geweld of de dreiging daarmee, het voortbestaan van de rechtsstaat in ons land of de veiligheid van personen ondermijnen of anderszins in gevaar brengen.<sup>762</sup> In de visie van de regering valt niet in te zien welke andersoortige voorbeelden bestaan van handelingen in strijd met de openbare orde dan de voorbeelden die zij hier noemt.<sup>763</sup>

744 Bovenstaande voorbeelden hebben met elkaar gemeen dat zij dikwijls ook een (straf) wetsovertreding inhouden. Uit de wetsgeschiedenis van de wetswijziging van 1988 volgt echter dat niet elke wetsovertreding, zelfs niet indien die stelselmatig wordt gepleegd, voldoende is om onder de termen van art. 2:20 BW te vallen. Het moeten werkzaamheden betreffen die dusdanig ernstig zijn, dat – en hier komt een formulering die geïnspireerd lijkt te zijn op de intreerede van Van den Bergh – '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'.<sup>764</sup> Deze laatste zinsnede wordt in de rechtsliteratuur het ontwrichtingscriterium genoemd (zie hierna in §3.3.2.1).

745 Volgens de regering trekt de niet-limitatieve opsomming in de wetsgeschiedenis duidelijke grenzen aan het recht van vereniging. Het gaat volgens de regering 'om de erkenning, het genot en de uitoefening van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op terreinen van het openbare leven'.<sup>765</sup>

### 3.4.2 Rechtspraak en literatuur

#### 3.4.2.1 Aantasting wezenlijk ervaren beginselen en ontwrichting samenleving

746 Eskes omarmt de gekozen verbodsgrond. Weliswaar is de wetgever in zijn visie dan toch weer blijven steken in het vage en onbestemde criterium 'in strijd met de openbare orde',

761 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 3. Zoals we in §3.4-3.6 van dit hoofdstuk zullen zien, zijn veel van deze voorbeelden tegenwoordig direct onder art. 2:20 lid 2 en lid 3 BW te brengen. Dat heeft de nodige procesrechtelijke consequenties, zie daarover ook §4.1.4 van dit hoofdstuk.

762 *Kamerstukken II* 1985/86, 17476, nr. 12, p. 1.

763 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 3.

764 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 3; *Kamerstukken II* 1985/86, 17476, nr. 12, p. 1; *Kamerstukken II* 1986/87, 17476, nr. 57b, p. 4.

765 *Kamerstukken II* 1985/86, 17476, nr. 12, p. 10.

elke nadere invulling zal volgens deze auteur tekortschieten, haar doel voorbijschieten dan wel de besluitvorming verkrampen.<sup>766</sup> Met de voorbeelden genoemd in de memorie van antwoord geeft de regering volgens Eskes een vrijwel authentieke interpretatie voor de rechtspraak in de toekomst, nu de uitleg op praktisch de volledige instemming van de Tweede Kamer heeft kunnen rekenen. Het verbodscriterium is dan ook van een ‘vastere en duidelijkere omlijning’ voorzien dan ooit tevoren, aldus Eskes.<sup>767</sup>

747 In de – met name wat oudere – jurisprudentie waarin de rechter het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ van art. 2:20 BW interpreteert, is echter lang niet altijd gemakkelijk te zien dat de rechter deze ‘authentieke interpretatie’ volgt. In de eerste zaak waarin art. 2:20 lid 1 BW sinds de inwerkingtreding in 1988 werd toegepast – de verbodszaak tegen NVP/CP’86 in 1998 – is de wijze waarop de rechtsvinding plaatsvindt nog tamelijk goed te volgen. In deze zaak verbiedt en ontbindt de rechtbank Amsterdam de NVP/CP’86; de partij beoogde niets anders dan het oproepen en aanzetten tot, dan wel bevorderen van discriminatie van allochtonen.<sup>768</sup> De rechter verwijst hier met een wetshistorische interpretatie naar de – in §3.3.1.3 besproken – passage in de wetsgeschiedenis, waarin de regering voorbeelden geeft van handelingen die inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel. Daarbij merkt de rechtbank op dat rassendiscriminatie als zodanig wordt genoemd als voorbeeld van een dergelijke handeling. Volgens de rechtbank betekent dit ‘dat het bij herhaling aanzetten tot en het uitlokken en propageren van discriminatie, ook bij een zeer restrictieve interpretatie van het begrip openbare orde in ieder geval onder deze verbodgrond vallen.’<sup>769</sup> Over (potentiële) ontwijking van de samenleving rept de rechtbank echter met geen woord.

748 Molier begroet de uitspraak en de daarin gegeven uitleg van de verbodgrond instemmend. Volgens hem is de uitspraak geheel in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever. Hij schrijft dat het steeds moet gaan om handelingen die op enigerlei wijze de beginselen van vrijheid en gelijk(waardig)heid aantasten. ‘Zolang het doel van een vereniging zoals dat uit haar werkzaamheden kan worden afgeleid niet is om de democratie af te schaffen, te discrimineren, of anderszins aan anderen bepaalde fundamentele gelijkheids- of vrijheidsrechten te ontnemen, heeft zij derhalve recht van bestaan’, aldus Molier.<sup>770</sup>

749 Na de eeuwwisseling werd art. 2:20 BW voor een tweede keer toegepast, ditmaal tegen de Vereniging van Enschedese Cannabisconsumenten (VEC) die zich ten doel stelde cannabisproducten aan haar leden te verstrekken. In deze zaak is betrekkelijk minder

766 Eskes 1988, p. 575.

767 Eskes 1988, p. 508-509.

768 Rb. Amsterdam 18 november 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AD296, r.o. 4.4.3.

769 Rb. Amsterdam 18 november 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AD296, r.o. 4.3.

770 Molier 2013, §5.



gemakkelijk te achterhalen op welke wijze de rechtsvinding plaatsvindt en in het bijzonder op basis van welke (rechts)bron de rechtbank Almelo invulling geeft aan het verbodscriterium. De rechtbank overweegt:

‘Het door de Twentse gemeenten gevoerde drugsbeleid ligt in het verlengde van de rijksoverheidstaak om de softdrugsverstrekking in het belang van de volksgezondheid en de openbare orde in goede banen te leiden. Dit regionale – en ook lokale – beleid is er op gericht om via regulering overlast en de aantasting van de openbare orde en de volksgezondheid te beperken. Het door de Twentse gemeenten gevoerde softdrugsbeleid dient dan ook gezien te worden als een zelfstandige vorm van openbare orde, met regels en voorwaarden zoals gesteld in dat regionale en lokale beleid. De vordering van de officier dient derhalve te worden getoetst aan het door de gemeente gevoerde beleid. Binnen dat beleid past ook de regulering van coffeeshops, althans plaatsen waar softdrugs verstrekt mogen worden en de voorwaarden waarbinnen dat mag gebeuren.’<sup>771</sup>

750 Voorts oordeelt de rechtbank dat de vereniging door in strijd te handelen met zowel het landelijke als het lokale drugsbeleid, in strijd handelt met de openbare orde en een verbod en ontbinding om die reden zijn aangewezen.<sup>772</sup> Aan de wetshistorische eis van een geschonden fundamenteel beginsel en (dreigende) ontwrichting van de samenleving maakt de rechtbank geen woord vuil. De Kluiver vraagt zich in dit verband af of het om hier nu wel echt een organisatie trof die de ‘algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel’ bedreigde.<sup>773</sup>

751 In hoger beroep is het de VEC die min of meer leunt op de wetsgeschiedenis en aldaar pleit voor vernietiging van het oordeel van de rechtbank, met het argument dat ‘al handelt [VEC] in strijd met de gedoogcriteria van het coffeeshopbeleid van de gemeente Enschede, er geen sprake is van strijd met de openbare orde, omdat het geen handelingen betreft die de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel aantasten en, indien op grote schaal toegepast, ontwrichtend zullen zijn voor de samenleving’. Het gerechtshof Arnhem legt dit verweer echter naast zich neer en gaat niet inhoudelijk – althans niet uitdrukkelijk – in op het op de wetsgeschiedenis gebaseerde verweer. Het hof overweegt dat vaststaat dat VEC is veroordeeld voor misdrijven omschreven in de Opiumwet. Het plegen van misdrijven is in strijd met de openbare orde, zo besluit het hof.<sup>774</sup>

771 Rb. Almelo 29 augustus 2001, ECLI:NL:RBALM:2001:AD3265, alinea 3.

772 Rb. Almelo 29 augustus 2001, ECLI:NL:RBALM:2001:AD3265, alinea 7- 10 en dictum.

773 De Kluiver 2005, p. 645.

774 Hof Arnhem 14 januari 2002, rekestnummer 2001/684 (niet gepubliceerd, wel op te vragen bij het Hof Arnhem-Leeuwarden), r.o. 1.3.

- 752 In 2005, in de verbodszaak tegen Stichting Al Haramain, wijst de rechtbank het (primaire) verzoek tot verbodenverklaring en ontbinding en het (subsidiare) verzoek tot ontbinding van deze stichting af. Volgens het OM is zowel het doel als de werkzaamheid van de stichting in strijd met de openbare orde. Zij zou terroristische organisaties als Al Qaida (financieel) ondersteunen, direct dan wel indirect. De rechtbank denkt hier anders over. Welke interpretatiemethode zij precies toepast om invulling te geven aan de verbodsgrond, is enigszins in nevelen gehuld, maar de rechtbank overweegt dat er sprake is van strijd met de openbare orde, indien het aannemelijk is dat de stichting direct of indirect terroristische organisaties ondersteunt. Daarvan is volgens de rechtbank uit de processtukken niet gebleken. Uit informatie van de inlichtingendiensten volgt zelfs dat bij de stichting al enige tijd geen activiteit is waargenomen. Dat de stichting op de sanctielijst van de Verenigde Naties (VN) is geplaatst, maakt voor de rechtbank niet uit. De reden om de stichting op de sanctielijst te plaatsen was namelijk niet omdat de stichting terrorisme zou financieren, maar omdat de stichting ervoor koos haar bepaald niet onomstreden voorzitter in het zadel te houden, terwijl deze voorzitter door de VN in verband werd gebracht met terrorisme. Dat de stichting niet bewust afstand heeft gedaan van het ondersteunen van terroristische organisaties, maakt nog niet dat daarmee aannemelijk is geworden dat de stichting zogenoemde organisaties ondersteunt en daarmee een werkzaamheid heeft die in strijd is met de openbare orde. De rechtbank wijst het verzoek tot verbodenverklaring om die reden dan ook af.<sup>775</sup> De door het OM in hoger beroep bestreden beschikking wordt door het gerechtshof Amsterdam op grond van vergelijkbare rechtsoverwegingen bekrachtigd.<sup>776</sup>
- 753 De Kluiver schrijft de beslissing in eerste aanleg niet onbegrijpelijk te vinden.<sup>777</sup> Schmieman vraagt zich daarentegen af of de reikwijdte die de rechtbank toedicht aan het verbodscriterium niet te beperkt is. Volgens hem is sprake van een werkzaamheid in strijd met de openbare orde wanneer inbreuk wordt gemaakt op algemeen aanvaarde grondslagen van het Nederlandse recht, waarvan sprake is als in strijd wordt gehandeld 'met het recht'. Hieronder verstaat hij naast het nationale recht ook het internationale recht, zoals VN-resoluties. Schmieman meent dan ook dat het met dit beginsel onverenigbaar is dat een stichting een voorzitter handhaaft die 'wegens het geven van steun aan terrorisme op een VN-sanctielijst is geplaatst'.<sup>778</sup>
- 754 Van den Berg meent in zijn annotatie onder de uitspraak van de rechtbank dat strijd met de openbare orde 'ruimer' is dan strijd met de wet. Tegelijkertijd is het volgens hem niet zo dat ieder handelen in strijd met de wet ook strijd met de openbare orde in de zin van art. 2:20 lid 1 BW oplevert.<sup>779</sup>

775 Rb. Amsterdam 31 maart 2005, ECLI:NL:RBAMS:2005:AT2894.

776 Hof Amsterdam 5 januari 2006, ECLI:NL:GHAMS:2006:AY0279.

777 De Kluiver 2005, p. 645.

778 Rb. Amsterdam 31 maart 2005, ECLI:NL:RBAMS:2005:AT2894, *JOR* 2005/188, m.nt. E. Schmieman.

779 Rb. Amsterdam 31 maart 2005, ECLI:NL:RBAMS:2005:AT2894, *JIN* 2005/196, m.nt. M. van den Berg.

- 755 Dit standpunt van Van den Berg valt niet gemakkelijk te duiden. Het lijkt in elk geval niet te stroken met het in de wetsgeschiedenis uitdrukkelijk uitgedragen standpunt van de regering dat ‘in strijd met de openbare orde’ juist beperkter moet worden opgevat dan ‘strijd met de wet’. Een andere uitleg zou een te ruime verbodsgrond opleveren, hetgeen door de regering nu juist als onwenselijk werd beschouwd.<sup>780</sup> Hoogstwaarschijnlijk bedoelt Van den Berg – zoals Van der Ploeg (later) verwoordt – dat strijd met de openbare orde méér moet inhouden dan (slechts) strijd met de wet, in die zin dat er sprake moet zijn van zodanig ernstige handelingen die in strijd zijn met de wet waarin wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel zijn verdisconteerd.<sup>781</sup> Zo gezien wordt een proportionaliteitstoets verricht voor de vraag of de werkzaamheid (en naar analogie ook het doel) in strijd is met de openbare orde.
- 756 In 2006 dient het OM bij verschillende rechtbanken een aantal verzoeken in om rechtspersonen van de motorclub Hells Angels te verbieden en ontbinden. Alle verzoeken stranden, hoofdzakelijk omdat de strafbare handelingen van individuele leden volgens de rechter niet aan de betrokken rechtspersonen kunnen worden toegerekend.
- 757 Interessant is de verscheidenheid in wijzen waarop de verschillende gerechten de verbodsgrond interpreteren. In de zaak tegen Stichting Hells Angels Northcoast Harlingen en Vereniging Rockers Northcoast M.C. van 7 maart 2007 oordeelt de rechtbank ‘dat de Hells Angels “in georganiseerd verband en op grote schaal ernstige strafbare feiten plegen [die] de grondvesten van ons rechtsstelsel raken en de maatschappij grote schade berokkenen”, zoals het OM ter zitting heeft betoogd,’ niet op de Harlinger rechtspersonen kan worden betrokken en wijst het verzoek tot verbodenverklaring en ontbinding om die reden af.<sup>782</sup>
- 758 Op 11 april 2007 wijst de rechtbank Amsterdam een vergelijkbaar verzoek af dat ditmaal gericht is tegen Stichting Hells Angels Holland. Ze oordeelt dat voor een verbod van deze stichting ‘moet komen vast te staan dat sprake is van een noodzakelijke maatregel ter voorkoming van gedragingen die een daadwerkelijke aantasting vormen van de beginselen van ons rechtstelsel en die onze samenleving zouden kunnen ontwrichten’. Ook hier is de proportionaliteitstoets terug te zien in de interpretatie van de verbodsgrond. Volgens de rechtbank is niet voldaan aan de verbodsgrond, omdat de strafbare gedragingen van de leden niet kunnen worden toegerekend aan de rechtspersoon.<sup>783</sup>

780 Vgl. *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 2.

781 Van der Ploeg 2012, §4.

782 Rb. Leeuwarden 7 maart 2007, ECLI:NL:RBLLE:2007:AZ9940, r.o. 5.12.

783 Rb. Amsterdam 11 april 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BA2747, laatste alinea onder het kopje ‘De beoordeling’.

- 759 In de verbodszaak tegen Stichting Hells Angels Amsterdam wijst diezelfde rechtbank (en met dezelfde samenstelling van rechters) op basis van een identieke overweging het verzoek tot verbodenverklaring en ontbinding van deze stichting af.<sup>784</sup>
- 760 In beide zaken lijkt de rechtbank stevig te leunen op de wetsgeschiedenis, overigens zonder de wetshistorische interpretatiemethode te expliciteren. De rechtbank stelt zowel de eis dat er sprake moet zijn van een schending van een fundamenteel beginsel alsook de eis dat sprake moet zijn van (potentiële) ontwrichting van de samenleving. Alleen dan is een verenigingsverbod noodzakelijk om deze gedragingen een halt toe te roepen.
- 761 In de verbodszaak tegen de Stichting Hells Angels Nomads van 29 mei 2007 oordeelt de rechtbank Maastricht dat het voor een verbod moet gaan om een ‘structureel patroon van handelingen en gedragingen, waaronder optreden naar buiten, dat een aantasting vormt van de wezenlijke beginselen van ons rechtstelsel en dat, indien op grotere schaal toegepast, de samenleving zou kunnen ontwrichten’ en verwijst hierbij naar de wetsgeschiedenis.<sup>785</sup>
- 762 In zowel de zaak tegen de Harlinger rechtspersonen, de Stichting Hells Angels Amsterdam als in de zaak tegen de Hells Angels Nomads stelt het OM hoger beroep in. In de zaak tegen de Hells Angels Nomads komt het gerechtshof Den Bosch niet toe aan een interpretatie van de verbodsgrond, omdat het verzoek op een ander punt strandt.<sup>786</sup> Het gerechtshof Leeuwarden in de Harlinger zaak komt hier wel aan toe. Dit hof overweegt dat ‘de verbodenverklaring dient te worden gezien als noodzakelijke maatregel om gedragingen te voorkomen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten.’<sup>787</sup> Het gerechtshof Amsterdam in de zaak tegen de Stichting Hells Angels Amsterdam interpreteert de verbodsgrond in gelijke zin.<sup>788</sup> In beide gevallen krijgt het OM nul op het rekest.
- 763 In de Harlinger zaak dient het OM cassatieberoep in. De Hoge Raad laat de uitspraak van het hof integraal in stand. Interessant is dat de Hoge Raad hier voor het eerst sinds de inwerkingtreding van art. 2:20 BW in 1988 iets zegt over de uitleg van de verbodsgrond. Instemmend met het hof oordeelt de Hoge Raad dat ‘de verbodenverklaring dient te worden gezien als een noodzakelijke maatregel om gedragingen te voorkomen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten.’<sup>789</sup>

784 Rb. Amsterdam 11 april 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BA2761, laatste alinea onder het kopje ‘De beoordeling’.

785 Rb. Maastricht 29 mei 2007, ECLI:NL:RBMAA:2007:BA5843, r.o. 4.1.3, laatste twee alinea’s.

786 Hof ’s-Hertogenbosch 25 april 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BDO560.

787 Hof Leeuwarden 12 december 2007, ECLI:NL:GHLEE:2007:BB9782, r.o. 12.

788 Hof Amsterdam 10 april 2008, ECLI:NL:GHAMS:2008:BC9212, r.o. 4.2, eerste alinea.

789 HR 29 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124, r.o. 3.3; zie ook P. van Schilfgaarde in punt 3 van zijn annotatie in NJ 2009, 396 bij deze uitspraak.

- 764 Huls en Brouwer merken op – overigens in een bespreking van de *Martijn*-zaak, daarover hierna meer – dat de Hoge Raad in de *Hells Angels*-zaak de deur openzet voor een verenigingsverbod dat niet is gebaseerd op strafbare feiten. De Hoge Raad keurt immers goed ‘dat het hof kennelijk heeft aanvaard, dat een structurele situatie en cultuur van het begaan van handelingen in strijd met de openbare orde – zoals het plegen van strafbare feiten – door de members (en bestuurders) wel de conclusie zou kunnen dragen dat sprake is van werkzaamheid in strijd met de openbare orde.’<sup>790</sup> De formulering ‘zoals het plegen van strafbare feiten’ wijst erop dat ook feiten die niet strafbaar zijn gesteld, met de openbare orde strijdige handelingen kunnen opleveren. Huls en Brouwer menen dat een zodanig ruimhartige interpretatie van de verbodsgrond in strijd is met de grondwettelijke beperkingensystematiek van art. 8 Gw. De formele wetgever heeft op de keper beschouwd verzuimd de rechter van strikte criteria te voorzien om het grondwettelijke openbare-ordecriterium verder vorm en inhoud te geven.<sup>791</sup> Op grond daarvan schrijven zij dat de rechter in zijn functie als bestuurder in feite de beperkingsbevoegdheid in art. 8 Gw van de formele wetgever gedelegeerd heeft gekregen. Huls en Brouwer menen dat dit constitutioneel mankement wordt verholpen, indien de rechter het begrip ‘in strijd met de openbare orde’ beperkt uitlegt als een structureel patroon van strafbare feiten.<sup>792</sup> Op die manier is ‘in strijd met de openbare orde’ altijd terug te voeren op in de wet vastgestelde verboden en is de beperking min of meer weer in lijn met de grondwettelijke beperkingensystematiek.<sup>793</sup>
- 765 Daarnaast voeren Huls en Brouwer nog twee argumenten ten tonele. In de eerste plaats valt het niet met elkaar te rijmen dat de rechter activiteiten van een collectief kan verbieden, die aan een individu wel zijn toegestaan. In de tweede plaats doet het ‘strafbaar-vereiste’ volgens Huls en Brouwer meer recht aan de ingrijpende gevolgen van een verenigingsverbod. Het verenigingsverbod gaat immers vaak gepaard met de beperking van andere grondrechten, waardoor ook collectieve politieke wilsuïting en politieke invloed in de verdrukking komen. Ook hierom dient de rechter slechts in zeldzame

790 Timmerman verwijst in dit verband naar de passage ‘dat het hof kennelijk heeft aanvaard, dat een structurele situatie en cultuur van het begaan van handelingen in strijd met de openbare orde – zoals [cursivering JK] het plegen van strafbare feiten – door de members (en bestuurders) wel de conclusie zou kunnen dragen dat sprake is van werkzaamheid in strijd met de openbare orde’. Zie HR 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124, r.o. 3.7.3.

791 Vgl. Elzinga 1982a, p. 142: Elzinga schrijft reeds in 1982 dat het openbare-ordebegrip dat destijds ook al als verbodsgrond werd gehanteerd, een herhaling is van de grondwettelijke beperkingsclausule van art. 8 Gw en in feite geen specificatie is van de formele wetgever.

792 Eerder stelde Brouwer reeds dat voor een verenigingsverbod ‘strafwaardig gedrag vereist is. (...) Sterk afkeurenswaardig en verwerpelijk gedrag is anno 2013 zonder uitzondering strafbaar gesteld. En in het onvoorstelbare geval dat dit niet zo is, moet de wetgever maar optreden’. Zie Brouwer 2013a; Brouwer 2013b.

793 Huls & Brouwer 2014, p. 186.

gevallen een verenigingsverbod op te leggen, waaraan met een criterium als ‘een structureel patroon van in de wet vastgelegde strafbare feiten’ wordt voldaan, aldus Huls en Brouwer.<sup>794</sup>

- 766 In juni 2012 verbiedt en ontbindt de rechtbank Assen Vereniging Martijn. Als maatstaf voor het verbod hanteert de rechtbank ‘inbreuk op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel’ en niet de in *Hells Angels*-zaak geformuleerde en aan de wetsgeschiedenis ontleende ontwrichtingseis,<sup>795</sup> zo constateert ook Bulten.<sup>796</sup> Het door de vereniging uitgedragen streven naar het kunnen hebben van seksueel contact tussen volwassenen en kinderen vormt volgens de rechtbank een ernstige inbreuk op de geldende fundamentele waarden binnen onze samenleving en druist in tegen onze rechtsorde. De vereniging draagt volgens de rechtbank bij aan een subcultuur waarbinnen seksuele handelingen tussen volwassenen en kinderen als normaal en acceptabel gelden. Dit tast de rechten van kinderen aan. Voorts vormt volgens de rechtbank de bescherming van de seksuele integriteit van kinderen onmiskenbaar een van de meest wezenlijke beginselen van onze rechtsorde. Alhoewel er geen strafbare feiten konden worden vastgesteld, is het onrechtmatige gedrag van de vereniging volgens de rechtbank ontoelaatbaar. De rechtbank vindt daarin voldoende grond om de werkzaamheid van de vereniging in strijd met de openbare orde te verklaren en de vereniging dientengevolge te verbieden en te ontbinden.
- 767 Molier is van mening dat de rechtbank met haar beschikking geheel tegen de bedoeling van de wetgever ingaat, omdat ‘er vanuit gaand dat de bescherming van de seksuele integriteit van kinderen een taak is van de overheid’, niet goed valt in te zien ‘dat die bescherming een van de meest wezenlijke beginselen is van onze rechtsorde, in dier voege dat een aantasting van die seksuele integriteit als een inbreuk op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel kan worden aangemerkt’. Hij beargumenteert dat in het geval van Vereniging Martijn geen sprake is van handelingen die inbreuk maken op de vrijheid of gelijk(waardig)heid van anderen, terwijl de voorbeelden die de regering noemt in de wetsgeschiedenis dat wel steeds doen.<sup>797</sup>
- 768 Sillen constateert dat de rechtbank niet ingaat op het door de Hoge Raad in de *Hells Angels*-zaak gehanteerde criterium van ‘een daadwerkelijke en ernstige aantasting van beginselen van ons rechtsstelsel die de samenleving ontwricht of kan ontwrichten’.<sup>798</sup> In hoger beroep doet het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden dit wel. Het hof hanteert hier

794 Huls en Brouwer 2014, p. 186.

795 Rb. Assen 27 juni 2012, ECLI:NL:RBASS:2012:BW9477, r.o. 3.

796 Zie onder punt 5 van de annotatie van Bulten in *JOR* 2013/134 bij Hof Arnhem-Leeuwarden 2 april 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ6041.

797 Molier 2013, p. §3.

798 Zie onder punt 2 van de annotatie van Sillen in *JB* 2012/194 en *JIN* 2012/171 bij Rb. Assen 27 juni 2012, ECLI:NL:RBASS:2012:BW9477.

twee criteria om de verbodsgrond in te vullen. In de eerste plaats dient de gedraging een daadwerkelijke en ernstige aantasting van de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel te zijn. In de tweede plaats, als daarvan sprake is, dient de gedraging de samenleving te ontwrichten of te kunnen ontwrichten.<sup>799</sup>

769 Verbrugh merkt hierover op dat de voorwaarde van ‘daadwerkelijke en ernstige aantasting’ is toegevoegd en de zinsnede uit de wetsgeschiedenis ‘indien op grote schaal toegepast, ontwrichtend zou blijken voor de samenleving’ is vervangen door ‘de samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten’. Hij merkt hierover op dat het eerste een hypothetische situatie betreft, het tweede een daadwerkelijke of een mogelijke situatie.<sup>800</sup> Brouwer en ik schrijven in een annotatie dat deze ‘vrije vertaling’ van het wetshistorische ontwrichtingscriterium de rechter meer armslag biedt. Er is strikt genomen immers geen beoordeling meer nodig van de hypothetische situatie waarin de omstreden handelingen op grote schaal plaatsvinden.<sup>801</sup>

770 Terug naar de uitspraak van het hof. Naar het oordeel van het hof voldoet de werkzaamheid van Vereniging Martijn aan het eerste criterium; die vormt een daadwerkelijke en ernstige aantasting van het als wezenlijk ervaren beginsel dat de lichamelijke en seksuele integriteit van het kind moet worden beschermd. De vereniging bagatelliseert de gevaren van seksueel contact tussen volwassenen en jonge kinderen, praat dergelijke contacten goed en verheerlijkt ze zelfs.<sup>802</sup>

771 Het hof toetst vervolgens aan het tweede criterium, waarin een proportionaliteitstoets is verweven. Het hof toetst namelijk of de daadwerkelijke en ernstige aantasting van het als wezenlijk ervaren beginsel dat de lichamelijke en seksuele integriteit van het kind moet worden beschermd, de Nederlandse maatschappij ontwricht of dreigt te ontwrichten. Alleen dan is sprake van een werkzaamheid zodanig in strijd met de openbare orde in welk geval een verbod en ontbinding zijn aangewezen. Daarvan is volgens het hof gelet op de relativiteit van art. 2:20 BW echter geen sprake: ‘al hetgeen hiervoor als strijdig met de openbare orde is aangeduid’, levert geen bedreiging van de samenleving zelf op. Daarmee wordt niet voldaan aan alle voorwaarden van een verbod. Art. 2:20 BW beschermt immers niet louter kinderen, maar de (gehele) samenleving en die is sinds de oprichting van de vereniging in 1982 weerbaar gebleken tegen haar abjecte, maar niet-strafbare uitlatingen. De schokkende onthullingen omtrent pedoseksualiteit met name binnen het verleden van de katholieke kerk en de Amsterdamse zedenzaak maken dit niet anders.<sup>803</sup> Het hof wijst het verzoek van het OM dan ook af.

799 Hof Arnhem-Leeuwarden 2 april 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ6041, r.o. 4.16 e.v.

800 Zie hierover ook onder punt 10 van de annotatie van Verbrugh in *Ondernemingsrecht* 2013/7. Vgl. onder punt 10 van zijn annotatie in *Ondernemingsrecht* 2015/17.

801 Zie onder punt 6 van de annotatie van Brouwer en mij in *AB* 2019/93.

802 Hof Arnhem-Leeuwarden 2 april 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ6041, r.o. 4.21.

803 Met de Amsterdamse zedenzaak wordt bedoeld op die omtrent hoofdverdachte Robert M. – zie



772 De extra toets die het hof aanlegt, kan in eerste instantie niet op de instemming van Molier rekenen.<sup>804</sup> Naar zijn mening was het zuiverder geweest als het hof had geoordeeld dat de litigieuze handelingen van Vereniging Martijn een verbod van de vereniging niet kunnen rechtvaardigen, omdat zij geen inbreuk vormen op de grondbeginselen van vrijheid en gelijk(waardig)heid.<sup>805</sup>

773 Bulten heeft eveneens moeite met de benadering van het hof. Ze schrijft dat het hof vaststelt dat sprake is van een ernstige aantasting van een wezenlijk ervaren beginsel dat kinderen dient te beschermen, maar hieraan voegt het hof toe dat het schenden van dit specifieke beginsel er niet toe leidt dat sprake is van een situatie waarvoor art. 2:20 BW in het leven is geroepen; die bepaling is bedoeld voor de bescherming van de algehele samenleving. Dit is voor Bulten onbegrijpelijk en ze vraagt zich af of er dan sprake moet zijn van een aantasting van meerdere beginselen.<sup>806</sup>

774 Van der Ploeg heeft evenzeer moeite met de overwegingen van het hof. Hij beargumenteert onder verwijzing naar de uitspraak van de rechtbank Amsterdam in de *NVP/CP'86*-zaak dat ontwrichting van de samenleving geen extra criterium is waaraan dient te worden getoetst. De zinsnede uit de wetsgeschiedenis 'die, indien op grote schaal toegepast, ontwrichtend zou blijken voor de samenleving' is in zijn ogen een conclusie van de daaraan voorafgaande zinsnede 'dat zij een aantasting inhouden van de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel'. Er dient volgens Van der Ploeg dan ook slechts te worden gekeken naar de vraag of er sprake is van een fundamenteel beginsel van onze samenleving dat wordt geschonden. In de visie van Van der Ploeg is het 'juridisch meer verantwoord om een uitspraak te doen over de inbreuk op een fundamenteel beginsel van ons rechtsbestel dan over de mogelijke ontwrichting van de samenleving. De zorg van de overheid voor de fundamenten van de samenleving gaat verder dan het voorkomen van dreigende zichtbare ontwrichting'.<sup>807</sup>

### 3.4.2.2 Noodzakelijk in democratische samenleving

775 In zijn beschikking van 18 april 2014 vernietigt de Hoge Raad de uitspraak van het hof en verbiedt en ontbindt Vereniging Martijn alsnog. De Hoge Raad overweegt dat 'de verbodenverklaring dient te worden gezien als een noodzakelijke maatregel om gedragingen te voorkomen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting zijn van als wezen-

-----  
Rb. Amsterdam 21 mei 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BW6148; Hof Amsterdam 26 april 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:BZ8885; HR 16 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2668.

804 In een latere publicatie met Brouwer lijkt Molier hier enigszins op terug te komen, zo constateert ook Rijpkema 2015, p. 249.

805 Molier 2013, §5.

806 Hof Arnhem-Leeuwarden 2 april 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ6041, *JOR* 2013/134, m.nt. C.D.J. Bulten, onder punt 6.

807 Van der Ploeg 2013, alinea 8.



lijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten.’ Hieraan is in de ogen van ons hoogste rechtscollege bij Vereniging Martijn voldaan.<sup>808</sup>

776 Daarmee hanteert de Hoge Raad dezelfde maatstaf zoals aangelegd door het hof. Hieraan voegt de Hoge Raad evenwel toe dat voor een met de openbare orde strijdige werkzaamheid niet een noodzakelijke voorwaarde is dat de samenleving daadwerkelijk is ontwricht.<sup>809</sup> Dreigende ontwrichting volstaat. Bij de toepassing van art. 2:20 lid 1 BW dient echter – anders het hof volgens de Hoge Raad heeft gedaan – niet zozeer onderzocht te worden of aan het aan de wetsgeschiedenis ontleende ontwrichtingscriterium wordt voldaan, maar of de verbodenverklaring en ontbinding van de vereniging in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de bescherming van de gezondheid of de openbare orde of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Met deze overwegingen gaat de Hoge Raad volgens Alkema regelrecht in tegen het oordeel van het hof.<sup>810</sup>

777 Volgens de Hoge Raad – die de zaak zelf afdoet – is in feitelijke instanties vastgesteld dat de vereniging zich schuldig maakt aan handelingen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting inhouden van het als wezenlijk ervaren beginsel dat de lichamelijke en seksuele integriteit van het kind dient te worden beschermd. De Hoge Raad overweegt voorts:

‘Hoewel in het algemeen grote terughoudendheid moet worden betracht bij het verbieden en ontbinden van een vereniging, dwingen de uitzonderlijk ernstige aard van de onderhavige gedragingen, de aard van de werkzaamheid van de vereniging – die erop is gericht bij haar leden en anderen die haar website bezoeken, eventuele drempels weg te nemen om seksueel contact met kinderen te hebben, en aldus dergelijk contact te bevorderen – en de daarmee strokende kennelijke bedoeling van haar leden, tot het oordeel dat het, bij afweging van alle betrokken rechten en belangen, in een democratische samenleving noodzakelijk is dat de vereniging wordt verboden en ontbonden in het belang van de bescherming van de gezondheid en van de rechten en vrijheden van kinderen.’<sup>811</sup>

808 HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948, r.o. 3.5.

809 De Hoge Raad lijkt hier overigens onterecht te overwegen dat het hof getoetst zou hebben op daadwerkelijke ontwrichting van de samenleving. In de uitspraak van het hof is een dergelijke door het hof uitgevoerde toets niet terug te vinden. Het hof neemt immers als maatstaf dat er sprake moet zijn van een aantasting van een als wezenlijk ervaren beginsel en daarnaast dat die aantasting de samenleving ontwricht of *kan ontwrichten*. Zie Hof Arnhem-Leeuwarden 2 april 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ6041, r.o. 4.12, 4.16 en 4.20-4.22.

810 Zie onder §3 van de annotatie van Alkema in NJ 2014/507.

811 HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948, r.o. 3.10-3.11.3.

778 Schutgens verwijt de Hoge Raad het toetsingskader niet geheel juist te hanteren. Hij schrijft dat de nationale wetgeving de grondslag moet bieden om een vereniging te verbieden alsmede de daarvoor geldende criteria, zoals volgt uit de eis van art. 11 lid 2 EVRM dat de beperking van de verenigingsvrijheid dient te zijn voorzien bij wet. Het internationale recht beantwoordt vervolgens de vraag of de internationale grondrechten de verdragsstaten de ruimte laten om de (in beginsel) aan het nationale recht te ontleen bevoegdheid ook daadwerkelijk uit te oefenen. De Hoge Raad draait dit volgens Schutgens om:

‘Hij toetst eerst, of in redelijkheid kan worden geoordeeld of een verbod van Martijn verdragsrechtelijk zou zijn toegestaan en zo ja, onder welke voorwaarden, en vervolgens gebruikt hij de voorwaarden waaronder de vereniging naar internationaal recht verboden mocht worden als toetsingskader voor de beantwoording van de vraag of hij als nationaal ambt de vereniging moet verbieden. Dit is vreemd: de beperkingsclausules van de EVRM-grondrechten vormen uitdrukkelijk niet de grondslag voor het beperken van de betrokken grondrechten, maar slechts de voorwaarden waaronder de nationale autoriteiten tot een dergelijke beperking mogen overgaan. Deze omkering (beperkingsvoorwaarde wordt beperkingsbevoegdheid) is meer dan een schoonheidsfoutje; zij staat op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel (en mogelijk ook met art. 53 EVRM) omdat zij onder omstandigheden de grondrechten veel verder kan uithollen dan de nationale wetgever heeft bedoeld.’<sup>812</sup>

779 Schutgens heeft hier zeker een punt. Daarmee is echter niet gezegd dat de voorwaarden voor de beperking van de verenigingsvrijheid zoals die voortvloeien uit art. 11 lid 2 EVRM niet (ten dele) mogen of kunnen samenvallen met de nationale criteria voor het verbieden van organisaties. In ons recht komt dat onder meer tot uitdrukking in het verbodscriterium van art. 2:20 lid 1 BW (buiten de gevallen van lid 2 en 3 om), dat via het wetshistorische ontwrichtingscriterium een noodzakelijkheidstoets bevat, die overigens strenger lijkt uit te vallen dan die van art. 11 lid 2 EVRM. Dit past dan weer bij de positieve verplichting van de nationale rechter om steeds een noodzakelijkheidstoets aan de hand van het EVRM *in concreto* te verrichten. Als de rechter dit achterwege laat, bijvoorbeeld omdat de wetgever de noodzakelijkheid van een maatregel reeds heeft verdisconteerd in de strikte formulering van de criteria (dus *in abstracto*), dan zou de rechtsbescherming die burgers kunnen ontleen aan het EVRM illusoir kunnen worden.<sup>813</sup>

780 Alkema merkt in zijn annotatie onder de uitspraak van de Hoge Raad op dat het nieuw is dat de inhoud van de verbodsgrond wordt ingevuld met de goede zeden, waarvan de

812 Zie onder §4 van de annotatie van Schutgens in AA 2014/11.

813 Vgl. Hof Amsterdam 28 februari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:688, zie onder het kopje ‘Strafbaarheid van het bewezen verklaarde’.

inhoud op diens beurt weer is ontleend aan met name internationale rechtsbronnen, zoals het Verdrag van de Raad van Europa van Lanzarote inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik.<sup>814</sup> Voorts vraagt hij zich af of ‘maatschappelijke ontwrichting’ nog wel ‘*conditio sine qua non*’ kan zijn voor toepassing van art. 2:20 BW, aangezien de in het geding zijnde rechten van anderen sterk geïndividualiseerd en zwaarwegend zijn, ‘terwijl men in verband met het verenigingsverbod bij ontwrichting uitsluitend aan effecten ‘op grote schaal’ pleegt [te] denken’.<sup>815</sup>

781 Nieuwenhuis meent dat de Hoge Raad het aantasten van het beginsel dat kinderen bescherming toekomt zelf al – potentieel – ontwrichtend lijkt te achten. Volgens hem ligt dit besloten in de nadruk waarmee de Hoge Raad wijst op het feit dat de wetgever onder ‘de openbare orde’ van art. 2:20 BW ook ‘de goede zeden’ heeft gebracht.<sup>816</sup>

782 Broeksteeg schrijft dat de Hoge Raad met de vervanging van het ontwrichtingscriterium door de noodzakelijkheidseis de drempel voor verbodenverklaring en ontbinding verlaagt.<sup>817</sup> Brouwer en Molier zijn eenzelfde mening toegedaan Volgens deze laatste twee auteurs staat de beschikking zelfs haaks op de wetshistorie ‘waarvan de algehele teneur is dat een inbreuk op de verenigingsvrijheid zo beperkt mogelijk dient te zijn’. Bovendien is de benadering volgens Brouwer en Molier – zoals Schutgens ook lijkt te menen – in strijd met art. 53 EVRM, ‘dat bepaalt dat het nationale recht prevaleert indien dit meer bescherming biedt dan het verdragsrecht’. Het noodzakelijkheids criterium zoals gehanteerd door de Hoge Raad is in hun ogen een minder objectieve maatstaf dan het ontwrichtingsvereiste zoals gehanteerd door het hof. ‘Over de noodzaak van een verbod van een motorclub of een politieke partij met een extreem gedachtengoed, kan men sterk van mening verschillen. Bij een feitelijk criterium als daadwerkelijke dan wel dreigende ontwrichting ligt dit gevaar veel minder op de loer’, aldus Brouwer en Molier.<sup>818</sup>

783 In een andere publicatie laat Molier zich samen met Ellian en Rijkema andermaal kritisch uit. Deze drie auteurs omschrijven het ontwrichtingscriterium als een risico-toets en maken hierbij onderscheid tussen een risico-toets in hypothetische zin en in realistische zin. De risico-toets in realistische zin suggereert dan weer een pragmatische toets. Uit de uitspraak van het hof in de zaak *Martijn* blijkt voor deze auteurs dat de rechter het ontwrichtingscriterium opvat als een risico-toets in realistische (pragmatische) zin. Het hof had immers geoordeeld, dat er weliswaar sprake is van een schending van een als wezenlijk ervaren beginsel van ons rechtstelsel, maar dat die schending de samenleving niet daadwerkelijk ontwricht of dreigt te ontwrichten. De auteurs menen dat dit in lijn is met de rechtspraak van het EHRM. Hieruit zou volgen dat óók voor het verbie-

814 Zie onder §4 en 6 van de annotatie van Alkema in *NJ* 2014/507.

815 Zie onder §5 van de annotatie van Alkema in *NJ* 2014/507. Zie ook Alkema 2017.

816 Nieuwenhuis 2015, p. 117.

817 Zie onder punt 5 van de annotatie van Broeksteeg in *JB* 2014/104.

818 Zie onder punt 10 van de annotatie van Brouwer en Molier in *AB* 2014/348. Zie ook Minovic 2015.

den van verenigingen zoals *Martijn* – die niet-politieke partijen, maar wel politiek van karakter zijn – een risicotoets dient plaats te vinden. Deze auteurs vinden het volledig achterwege laten van de risicotoets – zoals de Hoge Raad in tegenstelling tot het hof doet in de *Martijn*-zaak – dan ook moeilijk te verenigen met de jurisprudentie van het EHRM.<sup>819</sup>

### 3.4.2.3 Dubbele of geïncorporeerde noodzakelijkheidstoets?

- 784 De weg die de Hoge Raad in de zaak *Martijn* inslaat, roept de vraag op wat de plaats is van het ontwrictingscriterium bij toepassing van art. 2:20 BW.<sup>820</sup> De Hoge Raad overweegt in die zaak met zoveel woorden dat het hof niet aan het ontwrictingscriterium had moeten toetsen, maar aan de noodzakelijkheidseis van art. 11 lid 2 EVRM. Feitenrechtters lijken sindsdien echter te kiezen voor een middenweg waarin zij een dubbele toets verrichten. Zij toetsen eerst of er sprake is van een schending van een fundamenteel beginsel in ons recht en of dat tot ontwricting van de samenleving leidt of kan leiden. Als dat eenmaal vaststaat, toetsen zij nadien nog of een verenigingsverbod noodzakelijk is in een democratische samenleving als bedoeld in art. 11 lid 2 EVRM.<sup>821</sup> Broeksteeg merkt in elk geval op dat de beschikkingen in *Bandidos* en *Catervarius* om die reden het meest weg hebben van de beschikking in de verbods- en ontbindingsprocedure tegen Hells Angels in 2009.<sup>822</sup>
- 785 Of de dubbele toets beklijft, verkeert vooralsnog in het ongewisse. In de meest recente rechtspraak van de Hoge Raad – te weten zijn beschikking in de *Bandidos*-zaak en die in de *Satudarah*-zaak – laat ons hoogste rechtscollege zich hier in elk geval niet over uit. In de *Bandidos*-zaak draaide geen van de rechtsvragen om de interpretatie van de verbodsgrond, omdat er geen cassatiemiddelen tegen het oordeel van het hof hieromtrent waren ingediend.<sup>823</sup> En in de *Satudarah*-zaak bevestigt de Hoge Raad de beschikking van het hof zonder motivering als bedoeld in art. 81 lid 1 Wet op de rechterlijke organi-

819 Ellian, Molier & Rijkema 2016, p. 1660.

820 Een vergelijkbare vraag stelde ook Alkema in zijn annotatie onder de *Martijn*-uitspraak, zie onder §5 van zijn annotatie in *NJ* 2014/507.

821 Zie bijv. Rb. Midden-Nederland 20 december 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6241, r.o. 3.35; bekrachtigd door Hof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865, r.o. 4.29; Rb. Midden-Nederland 17 januari 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:113, r.o. 3.9; Rb. Midden-Nederland 29 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2302, r.o. 4.44; bekrachtigd door Hof Arnhem-Leeuwarden 15 december 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:10406, r.o. 5.52.

822 Broeksteeg, *OR Updates* 2018/0016.

823 Het hof overwoog in deze zaak over de verbodsgrond nog dat ‘de verbodenverklaring moet worden gezien als een noodzakelijke maatregel om gedragingen te voorkomen die een daadwerkelijke aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die onze samenleving ontwricten of kunnen ontwricten’; Hof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865, r.o. 4.6; HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797.

satie (Wet RO); de aangevoerde klachten konden kennelijk niet tot cassatie leiden en noopten evenmin tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling.<sup>824</sup>

- 786 De rechtspraak en literatuur zo overziend, zijn er in feite ten minste twee benaderingen van de verbodsgrond mogelijk. Bij de eerste benadering, die van de dubbele noodzakelijkheidstoets, staat de kwalificatievraag – is het doel of de werkzaamheid in strijd met de openbare orde? – in principe los van de vraag of het noodzakelijk is om een verbod op te leggen. Volgens deze benadering beoordeelt de rechter aldus eerst of het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, door te controleren of er sprake is van een schending van een wezenlijk ervaren rechtsbeginsel en nadien of die schending tot (dreigende) ontwrichting van de samenleving leidt. Is dat het geval, dan is er strijd met de openbare orde. Nadien – dus na de kwalificatievraag – vindt nog een toets plaats of een verbod noodzakelijk is als bedoeld in art. 11 lid 2 EVRM. Op het eerste oog lijkt deze benadering niet onlogisch. De noodzakelijkheidstoets die wordt verricht na de positieve kwalificatie, waarbij het voor de rechter dus vaststaat dat het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, kan echter in een uitzonderlijk geval ertoe leiden dat de rechter op basis van de afwezigheid van de noodzakelijkheid toch geen verbod oplegt, ook al heeft hij vastgesteld dat het doel of de werkzaamheid strijd oplevert met de openbare orde. Uiteindelijk is dat een interpretatie *contra legem*, aangezien art. 2:20 lid 1 BW de rechter tot een verbodenverklaring van de rechtspersoon dwingt, indien vaststaat dat zijn doel of werkzaamheid in strijd is met de openbare orde.
- 787 Het is om deze reden dat Van der Ploeg van mening is dat een beroep op de noodzakelijkheidstoets van art. 11 lid 2 EVRM niet in de weg zou moeten staan aan een verbodenverklaring, als eenmaal is voldaan aan de (nationale) criteria voor een verbod. Voor dit standpunt leunt hij op de wettekst van art. 2:20 lid 1 BW. Die dwingt immers tot een verbod, als aan de criteria is voldaan.<sup>825</sup>
- 788 Mijns inziens levert dit echter een probleem op. Op de verdragsstaten die zijn aangesloten bij het EVRM rust de verplichting om het EVRM te eerbiedigen. Dit houdt onder meer in dat de rechter is gehouden om *in concreto* een noodzakelijkheidstoets te verrichten. Laat hij dit achterwege, bijvoorbeeld omdat de wetgever de noodzakelijkheid van het instrument in kwestie reeds heeft verdisconteerd in de strikte formulering van de criteria, dan zou de rechtsbescherming van het EVRM illusoir kunnen worden. Rechters zouden het zich dan immers steeds gemakkelijk kunnen maken door te verwijzen naar de wet, waarin de noodzaak van het instrument reeds besloten ligt.<sup>826</sup>

824 HR 13 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1789.

825 Van der Ploeg 2012, §5.

826 Vgl. Hof Amsterdam 28 februari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:688, zie onder het kopje 'Strafbaarheid van het bewezen verklaarde'.

789 Dit probleem is op te lossen met behulp van de tweede benadering van de verbodsgrond, die van de geïncorporeerde noodzakelijkheidstoets. Bij deze benadering is de noodzakelijkheidstoets niet een zelfstandige toets achteraf, maar vormt het een onderdeel van de kwalificatievraag of het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Anders gezegd, het antwoord op de vraag of het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, hangt mede af van het resultaat van de noodzakelijkheidstoets. Aan die noodzakelijkheidstoets wordt naar huidig recht min of meer reeds vorm gegeven met het ontwrictingscriterium. Een extra en zelfstandige noodzakelijkheidstoets nádat de rechter heeft vastgesteld dat het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, wordt hiermee voorkomen. Dit heeft naar mijn oordeel ten minste twee voordelen.

790 Ten eerste is de dubbele, dus niet-geïncorporeerde, toets in feite een onnodige, want herhalende, stap. De afweging over de noodzakelijkheid, waaronder de proportionaliteit en opportuniteit van het verenigingsverbod vallen, is *in abstracto* reeds gemaakt door de wetgever. Dit komt tot uitdrukking in de strikte formulering en betekenis van de criteria en de in art. 2:20 lid 1 BW neergelegde wettelijke plicht van de rechter een verbod op te leggen, indien aan de criteria is voldaan. Bij de beoordeling van de vraag of het doel of de werkzaamheid voldoet aan de verbodsgrond, voert de rechter met behulp van het wetshistorische en in de rechtspraak verder ontwikkelde ontwrictingscriterium reeds een noodzakelijkheidstoets uit en wel *in concreto*. De dubbele en zelfstandige noodzakelijkheidstoets van art. 11 lid 2 EVRM die de rechter nadien verricht – dus nadat hij reeds heeft vastgesteld dat er strijd is met de openbare orde –, is min of meer een herhaling van zetten, waarvan zich moeilijk een andere uitkomst laat bedenken, omdat die toets minder streng is.<sup>827</sup> De rechtbank Noord-Nederland oordeelt in *No Surrender* in beginsel dan ook terecht, dat – nu na een proportionaliteitstoets is vastgesteld dat de werkzaamheden zodanig in strijd zijn met de openbare orde – het een gegeven is dat het in een democratische samenleving noodzakelijk is om de maatschappij hiertegen met een verbod en ontbinding te beschermen.<sup>828</sup>

791 Ten tweede biedt de geïncorporeerde noodzakelijkheidstoets het voordeel dat de rechter voldoet aan de verplichting van het EVRM om een noodzakelijkheidstoets *in concreto* te verrichten ten behoeve van de rechtsbescherming, zonder op dit punt het risico te lopen op een interpretatie *contra legem*.

827 Vgl. Brouwer & Koornstra, *AB* 2020/35.

828 Rb. Noord-Nederland 7 juni 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2445, r.o. 3.40; bekrachtigd door Hof Arnhem-Leeuwarden 15 december 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:10385.

## 3.4.2.4 Strafbare feiten en niet-strafbare feiten

- 792 Een ander interessant punt is dat in de *Martijn*-zaak voor het eerst uitdrukkelijk is aangenomen dat niet strafbaar gestelde gedragingen een verenigingsverbod kunnen rechtvaardigen. In de literatuur bestond daarover geen consensus. Swart nam in 1987 reeds het standpunt in dat gedragingen die niet strafbaar zijn, onder omstandigheden onverenigbaar kunnen zijn met de openbare orde.<sup>829</sup>
- 793 Kanne schrijft in haar annotatie onder de *NVP/CP*'86-beschikking onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis van art. 2:20 BW dat strijd met de openbare orde zich slechts voordoet, indien er zware strafrechtelijke gedragingen in de sfeer van aantasting van de menselijke waardigheid plaatsvinden, 'zoals rassendiscriminatie en stelselmatige fraude'.<sup>830</sup>
- 794 In zijn onderzoek naar democratische waarborgen is Van der Woude iets minder stellig. Hij schrijft weliswaar dat wetsbepalingen die als gronden voor een partijverbod kunnen dienen – omdat zij kennelijk fundamentele beginselen of grondvesten van het rechtsstelsel in zich dragen – in de praktijk vrijwel altijd van strafrechtelijke aard zijn.<sup>831</sup> Volgens de auteur laat het criterium 'in strijd met de openbare orde' echter ruimte voor een verbod van een politieke partij die zich weliswaar keurig aan de strafwet houdt, maar wel antidemocratische doelstellingen nastreeft: 'als iets een fundamenteel beginsel van de organisatie van de samenleving of een grondvest van het rechtsbestel is, dan is het toch democratie. Gevolg van deze opvatting is wel dat de schijnbare exclusiviteit van het strafrecht als mogelijke grond voor een partijverbod wordt doorbroken'.<sup>832</sup>
- 795 Nethe onderschrijft het standpunt van Huls en Brouwer dat een verenigingsverbod dient te zijn gebaseerd op strafbare feiten.<sup>833</sup> Samen met Molier herhaalt Brouwer dit standpunt.<sup>834</sup>
- 796 Van der Ploeg daarentegen onderschrijft de rechtsopvatting van de Hoge Raad dat niet strafbaar gestelde gedragingen een verbod kunnen rechtvaardigen.<sup>835</sup> Ook advocaat-generaal (A-G) Timmerman huldigt dit standpunt in zijn advies aan de Hoge Raad. Hij concludeert, net als Huls en Brouwer eerder, dat de Hoge Raad in de *Hells Angels*-zaak de deur hiervoor reeds op een kier had gezet. Daarin overweegt de Hoge Raad goedkeurend 'dat het hof kennelijk heeft aanvaard, dat een structurele situatie en cultuur van het begaan van handelingen in strijd met de openbare orde – zoals het plegen van strafbare feiten – door de members (en bestuurders) wel de conclusie zou kunnen dragen

---

829 Swart 1987, p. 617.

830 Kanne, *AB* 1999/329.

831 Van der Woude 2009, p. 20.

832 Van der Woude 2009, p. 23.

833 Nethe 2013, p. 100.

834 Zie onder punt 11 van de annotatie van Brouwer & Molier in *AB* 2014/348.

835 Van der Ploeg 2012; Van der Ploeg 2013.



dat sprake is van werkzaamheid in strijd met de openbare orde.<sup>836</sup> De formulering ‘zoals het plegen van strafbare feiten’ wijst erop dat ook feiten die niet strafbaar zijn gesteld met de openbare orde strijdige handelingen kunnen opleveren. Een ander argument ontleent Timmerman aan de *Vona*-zaak die voor het EHRM diende. In die zaak werd een vereniging ontbonden op grond van weliswaar abjecte, maar niet strafbaar gestelde feiten. Dat was volgens het EHRM niet in strijd met art. 11 lid 2 EVRM.<sup>837</sup> Bovendien beperkt de wetsgeschiedenis van art. 2:20 BW ‘strijd met de openbare orde’ niet tot strafbare feiten. ‘Ik heb zoiets in de parlementaire geschiedenis niet kunnen lezen’, aldus Timmerman.<sup>838</sup>

### 3.4.3 Tussenconclusie

797 Sinds de wetwijziging van 1 januari 2022 is een omschrijving van de verbodsgrond ‘in strijd met de openbare orde’ in de wet opgenomen. Voor zover het doel of de werkzaamheid niet onder deze beschrijving valt, is men aangewezen op de uitleg zoals die aan de verbodsgrond werd gegeven in de wetsgeschiedenis en rechtspraak over art. 2:20 BW (‘oud’). Deze uitleg is voorts relevant voor politieke partijen en hun neveninstellingen, omdat zij alleen onder art. 2:20 BW (‘oud’) vallen.

798 Uit de wetsgeschiedenis valt af te leiden dat onder de verbodsgrond óók ‘in strijd met de goede zeden’ dient te worden begrepen. Van dat laatste is sprake bij een immoreel doel of immorele werkzaamheid. Voorts valt uit de wetsgeschiedenis af te leiden dat het moet gaan om een aantasting van wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel, die, indien op grote schaal toegepast, de samenleving zou ontwrichten. Dit ontwrichtingscriterium wordt in de rechtspraak opgerekt tot een aantasting van wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel die de samenleving ontwricht of kan ontwrichten. In de meeste gevallen gaat het om strafbare feiten, maar de Hoge Raad aanvaardt dat ook feiten die niet strafbaar zijn gesteld een verenigingsverbod kunnen dragen. Dit is thans ook het standpunt van de regering.

799 In zijn rechtspraak heeft de Hoge Raad het ontwrichtingscriterium ingewisseld voor de noodzakelijkheidstoets zoals die volgt uit art. 11 lid 2 EVRM. In de rechtspraak op het niveau van de feitelijke instanties toetst de rechter echter nog altijd aan het ontwrichtingscriterium en voert nadien de noodzakelijkheidstoets van art. 11 lid 2 EVRM uit. Die laatste toets lijkt een overbodige stap, omdat de wetgever in de verbodsgrond ‘in strijd met de openbare orde’ de noodzakelijkheidstoets in abstracto reeds heeft verricht. De verbodsgrond is immers een vertaling van zeer uitzonderlijke situaties waaronder een

836 Zie HR 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124, r.o. 3.7.3.

837 EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003594310 (*Vona*/Hongarije).

838 Concl. A-G L. Timmerman, ECLI:NL:PHR:2013:2379, bij HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948, §4.10.



verenigingsverbod volgens de wetgever noodzakelijk is. De wettekst dwingt de rechter dan tot een verenigingsverbod. Een aparte noodzakelijkheidstoets nadien zal veruit in de meeste gevallen min of meer een herhaling van zetten zijn. Uit rechtspraak van de nationale rechter alsmede van het EHRM volgt echter dat een noodzakelijkheidstoets in abstracto (op het niveau van wetgeving) niet in de plaats kan treden van een noodzakelijkheidstoets in concreto. Dat zou de bescherming die de rechter kan bieden tegen beperkingen van in het EVRM neergelegde fundamentele rechten illusoir maken.<sup>839</sup> Uit deze rechtspraak volgt evenwel dat de rechter bij de toets in concreto niet volledig opnieuw hoeft te beginnen. Hij mag en moet zelfs rekening houden met de argumenten die ten grondslag liggen aan de in de wet verdisconteerde noodzakelijkheid afgezet tegen de specifieke feiten en omstandigheden van het geval, die kunnen leiden tot de conclusie dat er van noodzakelijkheid toch geen sprake is.

- 800 In de parlementaire behandeling van de wetwijziging van 1988 zijn voorbeelden genoemd van handelingen die onder de verbodsgrond vallen. Sommige van deze voorbeelden, zoals te zien in de paragrafen hierna, zijn sinds de wetwijziging van 2022 onder te brengen onder een of meerdere definities van de verbodsgrond in het tweede of derde lid van art. 2:20 BW. Dit heeft voor de procedure en de rechtsbescherming vergaande consequenties, omdat in het geval van het tweede lid de strijd met de openbare orde geacht wordt aanwezig te zijn. En in het derde lid wordt de strijd met de openbare orde vermoed aanwezig te zijn.

### 3.5 HET CRITERIUM ‘IN STRIJD MET DE OPENBARE ORDE’ VAN ART. 2:20 LID 2 BW

- 801 In art. 2:20 lid 2 BW is bepaald dat in ieder geval in strijd met de openbare orde wordt geacht het doel dat of de werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot een bedreiging van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde of tot de ontwijking van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag. Deze definities gelden, gelet op de schakelbepaling in art. 10:122 lid 3 BW, ook voor de gelijkkluidende verbodsgrond van art. 10:122 lid 1 BW.
- 802 In deze paragraaf staat deze wettelijke omschrijving van de verbodsgrond centraal. Allereerst in algemene zin waarom de wetgever ervoor kiest om definities van de verbodsgrond in de wet vast te leggen en in het bijzonder wat het vastleggen van die keuze in lid 2 betekent voor de rechtsvinding in de verbodsprocedure (§3.4.1). Hierna is er aandacht voor de formulering ‘leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden’ (§3.4.2). Vervolgens voor de materiële begrippen die invulling geven aan de verbodsgrond. Dat zijn achtereenvolgend ‘bedreiging van de nationale veiligheid’ (§3.4.3), ‘bedreiging van de inter-

839 Hof Amsterdam 28 februari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:688, zie onder het kopje ‘Strafbaarheid van het bewezen verklaarde’.

nationale rechtsorde' (§3.4.4), 'ontwrichting van de democratische rechtsstaat' (§3.4.5) en 'ontwrichting van het openbaar gezag' (§3.4.6). Omdat zowel het consultatievoorstel als de reacties die daarop zijn gekomen hebben bijgedragen aan de vormgeving van het wetsvoorstel dat uiteindelijk tot wet is verheven, is ook aandacht daarvoor.

### 3.5.1 Algemeen

803 Bij de wetswijziging van 1988 nam de regering het standpunt in dat een wettelijke omschrijving van de verbodsgrond 'in strijd met de openbare orde' geen verstandige exercitie is. Met de wetswijziging van 2022 verlaat zij dit standpunt. De redenering is als volgt. Volgens de regering is het openbare-ordebegrip van art. 2:20 BW een dynamisch vangnetbegrip. De inhoud kan naar tijd en plaats verschillen. Voor de toepasbaarheid van art. 2:20 BW dient het begrip zijn functie als vangnet te behouden. De regering ziet de samenleving en de overheid in de afgelopen jaren echter in toenemende mate geconfronteerd worden met 'antidemocratisch en ondermijnend' gedrag. Volgens haar is de inzet van art. 2:20 BW in die context zeer uitzonderlijk te noemen en de implicaties van een verbod onvoldoende duidelijk.<sup>840</sup> Om die reden is in het tweede en derde lid van het art. een opsomming opgenomen van doelen en werkzaamheden in strijd met de openbare orde. De inhoud van art. 2:20 lid 2 BW ('oud') is in het geheel komen te vervallen.<sup>841</sup> De eerste drie leden van art. 2:20 BW luiden als volgt:

ART. 2:20 BW (2022):

1. Een rechtspersoon waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, wordt door de rechtbank op verzoek van het openbaar ministerie verboden verklaard en ontbonden.
2. In ieder geval in strijd met de openbare orde is het doel dat of de werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot een bedreiging van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde of tot de ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag.
3. In strijd met de openbare orde wordt vermoed te zijn het doel dat of de werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie.

804 Met de formulering 'in ieder geval in strijd met de openbare orde is het doel dat of de werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot (...)' geeft de wetgever aan wanneer per definitie sprake is van strijd met de openbare orde. Uit de gekozen formulering blijkt dat het gaat om een limitatieve opsomming. Positief gezegd geeft de wetge-

840 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 4. Zie ook *Kamerstukken II 2018/19*, 29614, nr. 108.

841 Zie §3.2.1. van dit hoofdstuk.

ver aan welke belangen – welke rechtsgoederen – in elk geval zodanig wezenlijk worden geacht in onze rechtsorde, dat een (dreigende) bedreiging of ontwrichting ervan tot een verenigingsverbod dwingt.<sup>842</sup>

- 805 Vóór 1 januari 2022 was de beantwoording van de vraag wanneer sprake was van een doel of werkzaamheid in strijd met de openbare orde, in het geheel aan de beoordeling van de rechter toevertrouwd. Hoewel in de wetsgeschiedenis het een en ander is gezegd over de verbodsgrond, wordt de rechter slechts gebonden door de wet, niet door de toelichting erop. In de nieuwe regeling is de beoordelingsvrijheid van de rechter ten aanzien van in elk geval een viertal doelen en werkzaamheden op het niveau van de wettekst ingeperkt. Het gaat om doelen of werkzaamheden die leiden of klaarblijkelijk dreigen te leiden tot (1) een bedreiging van de nationale veiligheid of (2) de internationale rechtsorde, dan wel die leiden of klaarblijkelijk dreigen te leiden tot (3) de ontwrichting van de democratische rechtsstaat of (4) het openbaar gezag.
- 806 In de toelichting zegt de regering de materiële reikwijdte van de verbodsgrond ten aanzien van de oude ongewijzigd te laten. Anders gezegd, de genoemde doelen en werkzaamheden moeten worden geacht reeds besloten te hebben gelegen in de verbodsgrond. Maar ook doelen en werkzaamheden die niet in deze bepaling nadrukkelijk zijn genoemd, kunnen nog steeds in strijd zijn met de openbare orde als bedoeld in het eerste lid (zie hiervoor in §3.3). De wettelijke omschrijving dient enkel ter verduidelijking van de inhoud van de verbodsgrond. De opsomming moet de normerende werking van de bepaling versterken. In de visie van de regering geeft het ‘een krachtig signaal dat binnen de Nederlandse rechtsorde geen plaats is voor rechtspersonen die zich antidemocratisch opstellen of de samenleving dan wel onze rechtsorde doelbewust (dreigen te) ondermijnen’. Voorts dient de gekozen formulering het OM en de rechter te helpen bij het bewijzen respectievelijk vaststellen welke doelen en werkzaamheden in strijd zijn met de openbare orde.<sup>843</sup> Alhoewel er dus geen materiële wijziging is beoogd, valt uit de wetswijziging en toelichting wel af te leiden dat de verbodsdrempel in zijn algemeenheid wordt verlaagd en wel op procesrechtelijk niveau.<sup>844</sup>
- 807 De beoordelingsvrijheid van de rechter is niet in zijn totaliteit begrensd. Die bestaat nog ten aanzien van de vraag of een doel of werkzaamheid ‘leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot een bedreiging of ontwrichting’ van een van de rechtsgoederen genoemd in art. 2:20 lid 2 BW. Het gewone bewijsrecht voor verzoekschriftprocedures is hier van toepassing (zie hierna in §4.6). Staat nadien echter eenmaal vast dat een rechtspersoon of corporatie een dergelijk doel hanteert of een zodanige werkzaamheid bedrijft, dan wordt afgeweken van de hoofdregel en ontstaat er een ‘onweerlegbaar rechtsvermoeden’

842 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 2-3.* Vgl. Mevis 2019, p. 523.

843 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 6.*

844 Overigens valt dit ook min of meer af te leiden uit de naam die aan het wetsvoorstel is gegeven: het wetsvoorstel ter *verruiming* van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen.

dat het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Bewijs tegen een dergelijke wettelijke kwalificatie is uitgesloten. Dientengevolge is de rechter blijkens de wettekst verplicht de rechtspersoon te verbieden en ontbinden respectievelijk de corporatie te verbieden. Een keuze daarin lijkt hij niet te hebben.<sup>845</sup> De beantwoording van de vraag wat in strijd is met de openbare orde, verschuift daarmee goeddeels van de rechter naar de wetgever, aldus de regering.<sup>846</sup>

808 In een artikel naar aanleiding van het consultatievoorstel vraag ik me samen met Roorda en Brouwer overigens af of de onweerlegbare bewijsvermoedens zoveel vruchten afwerpen als de regering hoopt. Het OM dient voor het aannemelijk maken dat sprake is van een van de vier doelen of werkzaamheden als bedoeld in art. 2:20 lid 2 BW, evengoed voldoende en gedegen bewijs te leveren. Net zoals ons vervolgingsinstituut reeds moest doen om rechtstreeks te bewijzen dat sprake is van strijd met de openbare orde. Het zwaartepunt van de bewijslast blijft daar liggen.<sup>847</sup> De regering lijkt niet iets te hebben gedaan met die kritische kanttekening.

809 De wetswijziging kan in elk geval rekenen op de goedkeuring van de Raad van State. De Raad van State gaat opmerkelijk genoeg niet nader in op de specifieke individuele formuleringen die zijn gebruikt ter invulling van de verbodsgrond. De Raad van State meent echter in zijn algemeenheid dat ‘de in het nieuwe tweede lid van art. 2:20 BW gehanteerde omschrijving, in combinatie met de in de toelichting opgesomde concrete voorbeelden van daaronder te scharen activiteiten en doelstellingen’ aan de rechtszekerheid bijdraagt.<sup>848</sup>

810 Op het aan het aangenomen wetsvoorstel ten grondslag gelegen consultatievoorstel is – op Amnesty International Nederland na – overwegend positief gereageerd. Amnesty blijft het echter onduidelijk vinden ‘of het voor de wederpartij moeilijker wordt om een verbod te voorkomen nu het voor het OM makkelijk wordt deze te vorderen.’<sup>849</sup> De organisatie twijfelt aan de noodzaak om de bewijspositie van het OM te verbeteren. Ze schrijft dat de regering niet duidelijk maakt dat er een ‘dringende behoefte’ bestaat om de wet op dit punt te wijzigen. Die eis vloeit voort uit het noodzakelijkheidsvereiste van art. 11 lid 2 EVRM en geldt volgens haar niet enkel *in concreto*, maar ook *in abstracto* bij de introductie van nieuwe bevoegdheden.<sup>850</sup>

845 Alhoewel het zich moeilijk laat bedenken, kan een zelfstandige noodzakelijkheidstoets *in concreto* van art. 11 lid 2 EVRM tot het oordeel leiden dat, gelet op de specifieke feiten en omstandigheden van het geval, een verenigingsverbod toch niet gerechtvaardigd is, ook al is het doel of de werkzaamheid in strijd met de openbare orde. Zie ook §4.3.2.4 van dit hoofdstuk.

846 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 6.

847 Koornstra, Roorda & Brouwer 2019, p. 1789.

848 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 4, p. 3.

849 Reactie Amnesty International in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 5.

850 Reactie Amnesty International in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 4.

- 811 Als ik het goed zie, gaat de regering in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel hierop niet uitdrukkelijk in, maar stelt meer in het algemeen dat alleen ‘in the most serious cases’ sprake kan zijn van ingrijpen. Volgens de regering volgt dit voldoende uit de wet, aangezien die een verbod alleen toestaat bij de meest ernstige schendingen van de openbare orde, zoals een bedreiging van de nationale veiligheid.<sup>851</sup>
- 812 Het College van procureurs-generaal van het OM kan zich vinden in de wijziging op dit punt.<sup>852</sup> Dit geldt evenzeer voor de VNO NCW en MKB-Nederland, die gezamenlijk een advies naar aanleiding van het consultatievoorstel hebben uitgebracht.<sup>853</sup> De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVVR) schrijft in haar advies op het consultatievoorstel eveneens het op zichzelf een goede zaak te vinden dat invulling wordt gegeven aan de verbodsgrond ‘in strijd met de openbare orde’. Daarbij plaatst zij echter twee kanttekeningen. Ten eerste is de invulling hiervan – anders dan de regering volgens de NVVR op basis van de toelichting op het conceptwetsvoorstel lijkt te denken – iets anders dan het regelen van een bewijskwestie. Bewijs gaat volgens de NVVR ‘over de feiten die de gestelde strijd van het doel of de werkzaamheid van een rechtspersoon met de openbare orde moeten onderbouwen’. Het oordeel van de rechter of voldoende is bewezen dat hiervan sprake is, is volgens de NVVR een rechtsoordeel. Met de voorgestelde wijziging wordt de bewijsomvang van het OM weliswaar verminderd, de bewijslastverdeling blijft echter onveranderd. De maatstaven voor de waardering van het bewijs veranderen evenmin.<sup>854</sup> Ten tweede brengt de NVVR in herinnering dat het EHRM onweerlegbare bewijsvermoedens in beginsel in strijd acht met het uit art. 6 EVRM voortvloeiende beginsel van ‘equality of arms’.<sup>855</sup>
- 813 Ten aanzien van het eerste kritiekpunt van de NVVR heeft de regering de toelichting aangepast, zodat in algemene zin wordt gesproken van een verlichting van de bewijspositie van het OM. Met betrekking tot het tweede kritiekpunt van de NVVR beargumenteert de regering echter dat de wettelijke kwalificatie slechts dan haar intrede doet, nadat eerst is bewezen dat sprake is van een doel dat of werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot een bedreiging of ontwrichting van een van de rechtsgoederen genoemd in art. 2:20 lid 2 BW. In de fase hieraan voorafgaand, heeft de rechtspersoon ruimschoots de mogelijkheid om gedegen verweer te voeren tegen de stelling van het OM dat zij een dergelijk(e) doel of werkzaamheid heeft. In de visie van de regering zouden de rechten ter zake van de verdediging – de regering bedoelt hier verweerder, er is immers

---

851 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 14.*

852 *Reactie OM in bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 3.*

853 *Reactie VNO NCW en MKB-Nederland in bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 2.*

854 *Reactie NVVR in bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 4.*

855 *Reactie NVVR in bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 5.*

sprake van een verzoekschriftprocedure en geen strafrechtelijke procedure – op die wijze voldoende geborgd zijn.<sup>856</sup>

814 De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) onderkent in zijn advies naar aanleiding van het consultatievoorstel dat de keuze van een bewijslastverlichting voor het OM aan de wetgever is. De door de regering voorgestelde bewijsvermoedens van strijd met de openbare orde hebben echter wel een gevolg voor de rechtspleging. Zij beperken de beoordelingsvrijheid van de civiele rechter. De keerzijde van de daarmee beoogde rechtszekerheid is dat de rechtsbescherming in de concrete zaak wordt beperkt, ‘te meer omdat sprake is van sterk normatief geladen vermoedens en tegenbewijs dus lastiger te leveren kan zijn’. Bovendien werken de vermoedens door in een strafprocedure ex art. 140 lid 2 Sr, op basis waarvan (toen nog: deelneming aan) de voortzetting van de werkzaamheid van een verboden rechtspersoon strafbaar is. De Rvdr legt uit dat de op dit misdrijf bedreigde straf – een vrijheidsbenemende straf – in het voorstel van de regering kan berusten op een bewijsvermoeden. De Rvdr dringt bij de regering erop aan – indien de bewijsvermoedens gehanteerd blijven – die zodanig feitelijk in te kleden dat eventueel tegenbewijs recht doet aan de omstandigheden van het geval.<sup>857</sup>

815 Naar het oordeel van de regering is daarvan echter voldoende sprake. In de geboden regeling bestaat een balans ‘tussen de gerechtvaardigde wens van vergroting van de praktische toepasbaarheid van art. 2:20 BW en de zware eisen die er aan een verbodenverklaring van een rechtspersoon moeten worden gesteld’, aldus de regering.<sup>858</sup>

816 Het standpunt van de Raad voor de rechtspraak met betrekking tot art. 140 lid 2 Sr kan mij overigens niet overtuigen. In het geval van een succesvolle toepassing van art. 140 lid 2 Sr is reeds een verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 1 of 10:122 lid 1 BW vooraf gegaan. Het staat in dat geval onherroepelijk vast dat het doel of de werkzaamheid van de rechtspersoon (of corporatie) in kwestie kennelijk leidt of dreigt te leiden tot bedreiging of ontwrichting van door de wetgever als wezenlijk ervaren rechtsgoederen. Met andere woorden, er is bewezen dat sprake is van zeer ernstige feiten. Dat dááaraan het onweerlegbare rechtsvermoeden is gekoppeld dat een dergelijk(e) doel of werkzaamheid strijd oplevert met de openbare orde, doet op zich zelf niets af aan de strafwaardigheid en strafbaarheid van gedragingen die de bedreiging of ontwrichting van door de wetgever als wezenlijk ervaren rechtsgoederen voortzetten.

### 3.5.2 ‘Leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden’

817 Het doel of de werkzaamheid moet tot een bedreiging of ontwrichting van een van de rechtsgoederen genoemd in art. 2:20 lid 2 BW ‘leiden’ of ‘klaarblijkelijk dreigen te leiden’

856 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 15.

857 Reactie Rvdr in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 2.

858 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 13.

om in strijd te worden geacht met de openbare orde. Wat betekent deze formulering? Hieronder wordt daarop antwoord gegeven met behulp van de wet en wetsgeschiedenis (§3.4.2.1) en rechtspraak en literatuur (§3.4.2.2).

### 3.5.2.1 *Wet en wetsgeschiedenis*

- 818 In het consultatievoorstel hanteerde de regering een iets andere formulering. Daarin stond ‘leidt of daadwerkelijk en in ernstige mate kan leiden’. De NVVR, het College van procureurs-generaal van het OM en de VNO-NCW en MKB-Nederland hadden de nodige kritiek hierop.<sup>859</sup> In het uiteindelijke wetsvoorstel is de formulering om die reden gewijzigd. De regering wenste niet de indruk te wekken dat er inbreuken van bijvoorbeeld de nationale veiligheid kunnen bestaan die zij ‘niet ernstig’ zou achten. Bovendien bestaat er in de formulering van het consultatievoorstel een zekere inconsistentie tussen ‘daadwerkelijk’ en ‘kan leiden’. ‘Daadwerkelijk’ drukt zekerheid uit, hetgeen meteen wordt gerelativeerd door ‘kan leiden’. Om die reden is gekozen voor ‘leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden’. Die formulering is ontleend aan art. 5:7 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hierin is bepaald dat een bestuursorgaan een herstelsanctie kan opleggen zodra het gevaar voor de overtreding ‘klaarblijkelijk dreigt’. Met deze formulering wordt de grote mate van waarschijnlijkheid tot uitdrukking gebracht die is vereist voordat de rechter een verbod oplegt.<sup>860</sup>
- 819 Daarnaast wijst de regering erop dat de formulering aansluit bij rechtspraak van het EHRM, waarin het Hof overweegt dat verdragsstaten niet hoeven te wachten met ingrijpen totdat er daadwerkelijk strafbare feiten zijn gepleegd. Staten kunnen reeds optreden indien ‘een reëel en ernstig risico bestaat dat het gevaar zich zal verwezenlijken’.<sup>861</sup>
- 820 Leden van de SGP-fractie vragen zich af waarom de regering er niet voor heeft gekozen om ‘reëel en ernstig risico dat het gevaar zich zal verwezenlijken’ in de wettekst op te nemen, in plaats van ‘klaarblijkelijk dreigt te leiden’. In hun ogen is de uitleg in de toelichting ruimer dan de wettekst suggereert.<sup>862</sup> Volgens de regering is de formulering ‘klaarblijkelijk dreigt te leiden’ echter een uitdrukking van de eis dat sprake moet zijn van een reëel en ernstig risico dat het gevaar zich verwezenlijkt. Er bestaat op dit punt geen discrepantie tussen wettekst en toelichting, aldus de regering.<sup>863</sup>

859 Reactie NVVR in bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 3; Reactie OM in bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 4-5; Reactie VNO-NCW en MKB-Nederland in bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 3.

860 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 6, 12 en 20-21.

861 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 6, 12 en 20-21; De regering doelt hier op het ‘imminent danger’-criterium (naderend-gevaarcriterium) van het EHRM, zoals besproken in §2.4.4.2 van Hoofdstuk 1.

862 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 5, p. 9.

863 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 6, p. 13-14.



3.5.2.2 *Rechtspraak en literatuur*

- 821 Het nieuwe art. 2:20 lid 2 BW is tot op het moment van dit schrijven nog niet toegepast. Rechtspraak over het begrip ‘klaarblijkelijk dreigt te leiden’ in relatie tot het verbieden van een rechtspersoon of corporatie is er dan ook niet. Zoals hiervoor aan de orde is geweest, is die formulering echter niet nieuw. Zij is ontleend aan art. 5:7 Awb, waarin de formulering is gekoppeld aan de bevoegdheid van bestuursorganen om een preventieve dwangsom op te leggen. Over die bepaling bestaat wel rechtspraak en literatuur. Verbeek vat de rechtspraak in dezen treffend samen. Hij schrijft dat deze formulering in de bestuursrechtspraak wordt vertaald naar ‘een gevaar van een overtreding die met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden en voldaan wordt aan de voorwaarde dat die overtreding in het besluit kan worden omschreven met een mate van duidelijkheid die uit het oogpunt van rechtszekerheid is vereist’. Specifieke omstandigheden van het geval bepalen of van klaarblijkelijke dreiging sprake is.<sup>864</sup>
- 822 Molier en Rijkkema pleiten in 2017 voor het wettelijk vastleggen van een verbodscriterium voor politieke partijen waarin een risicotoets steviger is verankerd. Dat biedt politieke partijen meer bescherming. Zo kan uit een verbodsprocedure weliswaar blijken dat een politieke partij in beginsel buiten de grenzen van de democratische rechtsstaat opereert (materiële toets), maar indien er niet wordt voldaan aan de risicotoets (formele toets), wordt zo lang mogelijk het democratische proces gerespecteerd.<sup>865</sup>
- 823 Zoals gezegd, de formulering ‘klaarblijkelijk dreigt te leiden’ geeft de mate van waarschijnlijkheid aan dat een doel of werkzaamheid tot bedreiging of ontwrichting van een van de rechtsgoederen genoemd in art. 2:20 lid 2 BW leidt en als zodanig in strijd met de openbare orde moet worden geacht. De formulering is ontleend aan art. 5:7 Awb. Volgens de regering wordt hiermee uitdrukking gegeven aan het naderend-gevaarcriterium van het EHRM, waarmee wordt aangegeven dat een partijverbod slechts is toegestaan als er een ‘reëel en ernstig risico bestaat dat het gevaar zich verwezenlijkt’. De formulering van art. 2:20 lid 2 (en lid 3) BW is echter niet tot politieke partijen begrensd, integendeel. Politieke partijen zijn immers van de nieuwe regeling uitgezonderd. Voor de mate van waarschijnlijkheid dat het gevaar intreedt, dient de rechter voor het verbieden van politieke partijen terug te vallen op art. 2:20 BW (‘oud’). In de wetsgeschiedenis van die bepaling en in de rechtspraak wordt het ontwrichtingscriterium gehanteerd als risico- of proportionaliteitstoets. Via deze weg kan aldus nog steeds recht worden gedaan aan de eis (van het EHRM) dat voor het verbieden van politieke partijen, een reëel en ernstig risico dient te bestaan dat het gevaar zich verwezenlijkt.

---

864 Verbeek, in: *T&C Awb 2022*, art. 5:7 Awb, aant. 2.

865 Molier & Rijkkema 2017, p. 1658-1660. Zie ook Molier 2016, p. 2446 en Molier 2017.



- 824 Voor niet-politieke partijen of neveninstellingen daarvan dient de rechter de nieuwe wettelijke formulering toe te passen. Die formulering en de toelichting kunnen echter voor enige verwarring zorgen. In de toelichting zegt de regering het begrip te hebben ontleend aan art. 5:7 Awb en tegelijkertijd is het een uitdrukking van het naderend-gevaarcriterium van het EHRM. De formulering ‘klaarblijkelijk dreigt’ van art. 5:7 Awb lijkt goed beschouwd echter een hogere drempel op te werpen dan het naderend-gevaarcriterium van het EHRM. Het EHRM stelt voor zijn criterium immers niet de eis dat er sprake moet zijn van aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat het gevaar zich verwezenlijkt – zoals de bestuursrechter ‘klaarblijkelijk dreigt’ van art. 5:7 Awb wel pleegt uit te leggen –, maar van een reëel en ernstig risico daarop.<sup>866</sup>
- 825 De vraag dringt zich op welke betekenis het begrip dan heeft. De betekenis die de bestuursrechter geeft aan het gelijkkluidende begrip van art. 5:7 Awb of die van het naderend-gevaarcriterium van het EHRM? Een wetsystematische uitleg noopt tot de betekenis die de bestuursrechter hanteert. Het zou zich met de wetsystematiek slecht verdragen als het ‘klaarblijkelijk dreigt’-begrip van art. 2:20 BW een andere betekenis heeft dan het gelijkkluidende begrip van art. 5:7 Awb.
- 826 Een wethistorische en verdragsconforme interpretatie pleit daarentegen voor de uitleg van het begrip die meer aansluit bij de betekenis van het naderend-gevaarcriterium van het EHRM. Ten eerste is het begrip ‘klaarblijkelijk dreigt’ in art. 5:7 Awb gebruikt in de bestuursrechtelijke context van de bevoegdheid tot het opleggen van een preventieve dwangsom als herstelsanctie. Dat is een geheel andere materie dan het verbieden van organisaties als *ultimum remedium*, een instrument dat vrijwel altijd grotere belangen dient dan wanneer het gaat om de inzet van een herstelsanctie. Die belangen zijn immers verdisconteerd en geobjectiveerd in de omschrijving van de verbodsgrond. Omdat de belangen groter zijn, valt sneller te rechtvaardigen en te aanvaarden dat de overheid met een verenigingsverbod eerder ingrijpt dan het moment waarop het (bijna) vaststaat dat het gevaar zich verwezenlijkt. Dat moet ook wel, omdat de procedure tot een verenigingsverbod enige tijd in beslag neemt en om die reden alleen al ingrijpen op een eerder moment is aangewezen.
- 827 Ten tweede maakt het EHRM reeds gebruik van het naderend-gevaarcriterium in de beoordeling van de noodzakelijkheid van het verbieden van een organisatie. Niet alleen ten aanzien van politieke partijen, maar ook ten aanzien van niet-politieke partijen. Ten derde lijkt de regering zich er niet van bewust geweest dat er wel degelijk verschil bestaat tussen de uitleg die de bestuursrechter aan ‘klaarblijkelijk dreigt’ van art. 5:7 Awb geeft en het naderend-gevaarcriterium van het EHRM. In de toelichting wordt immers vooral nadruk gelegd op de betekenis van het naderend-gevaarcriterium als vertaling van ‘klar-

866 Daar komt bij dat het EHRM het naderend-gevaarcriterium in zekere mate heeft gerelativeerd; zie §2.4.4.2 van hoofdstuk 1.

blijkkelijk dreigt' en passeert de uitleg van dit begrip van de bestuursrechter in het geheel niet de revue.

### 3.5.3 'Bedreiging nationale veiligheid'

828 Volgens het nieuwe art. 2:20 lid 2 BW is in ieder geval sprake van een doel of werkzaamheid in strijd met de openbare orde, indien het doel of de werkzaamheid leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot 'bedreiging van de nationale veiligheid'. Wat dient onder dit laatste begrip te worden verstaan? Die vraag vormt het onderwerp van onderzoek in deze paragraaf. Eerst aan de hand van de wet en wetsgeschiedenis (3.4.3.1), vervolgens aan de hand van – voor zover aanwezig – rechtspraak en literatuur (§3.4.3.2).

#### 3.5.3.1 *Wet en wetsgeschiedenis*

829 In het consultatievoorstel dat ten grondslag heeft gelegen aan het wetsvoorstel, werd 'bedreiging van de nationale veiligheid' eveneens gebruikt om invulling te geven aan de verbodgrond. Amnesty International was wederom kritisch. Ze stelt dat een beperking van het recht op vrijheid van vereniging en vergadering dient te zijn gebaseerd op wetgeving die toegankelijk en duidelijk is geformuleerd, zodat de gevolgen voor stichtingen en verenigingen voorzienbaar zijn en er voldoende bescherming wordt geboden tegen willekeur. Daarbij vindt ze het opvallend dat de gebruikte formuleringen om de verbodgrond in te vullen, de ambiguïteit van de verbodgrond niet wegnemen.<sup>867</sup>

830 Hiervoor draagt deze mensenrechtenorganisatie ten minste vijf argumenten aan. Ten eerste beschouwt ze 'nationale veiligheid' evenzeer als een rekkelijk en moeilijk te definiëren begrip. Voor de inhoud van dit begrip verwijst de regering naar de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdienst 2017, maar volgens Amnesty International geeft die wet niet aan wanneer sprake is van 'een gevaar voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde dan wel voor de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat'. Aan daadwerkelijke concretisering helpt dit begrip volgens haar nauwelijks.<sup>868</sup>

831 Ten tweede is de toelichting weinig verhelderend. Daarin staat onder meer dat een verbod van een rechtspersoon om de nationale veiligheid te beschermen aangewezen kan zijn, indien het doel van de rechtspersoon 'samenhangt met radicalisering richting (gewelddadig) extremisme'. Amnesty vraagt zich af wat de regering hiermee precies bedoelt. Daarbij wijst ze erop dat organisaties waarvan de doelen of middelen vroeger als radicaal of extremistisch werden gezien, in een later stadium als baanbrekend de

867 Reactie Amnesty International Nederland in bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 1.

868 Reactie Amnesty International Nederland in bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 2.

geschiedenis in kunnen gaan, zoals de ‘suffragette’-beweging of Martin Luther King’s ‘civil rights’-beweging.<sup>869</sup>

832 Ten derde, zo stelt Amnesty International, is het begrip ‘nationale veiligheid’ onderhevig aan verschuivende interpretaties. Voor bewijs van die stelling verwijst zij naar de laatste Dreigingsbeelden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, waarin zelfs ‘actiegroepen die vreedzaam protesteren tegen de figuur van Zwarte Piet of tegen windmolens’ in verband worden gebracht met extremisme. Door het openbare-ordebegrip te koppelen aan de nationale veiligheid wordt de onbepaaldheid van het eerste begrip volgens Amnesty niet ondervangen. De reikwijdte wordt enkel ruimer. De mensenrechtenorganisatie wijst erop dat uit haar onderzoek blijkt dat staten dikwijls organisaties en activisten als staatsgevaarlijk aanmerken, wanneer zij kritiek leveren op de overheid ‘of (...) de status quo betwisten, zonder dat hun activiteiten een onmiddellijk gevaar opleveren voor de samenleving of rechtsorde’.<sup>870</sup>

833 Ten vierde merkt Amnesty op dat de regering met de wijziging, alhoewel neutraal geformuleerd, met name de dreiging van salafistische organisaties voor de nationale veiligheid in de knop wil breken. Daarbij vraagt Amnesty zich af of ‘nationale veiligheid’ een legitiem doel is dat mag worden nagestreefd bij het beperken van de godsdienst- en gewetensvrijheid zoals beschermd in art. 18 IVBPR. Het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties hanteert een strikte interpretatie van de beperkingsmogelijkheden. Een beperking van de genoemde vrijheden is volgens Amnesty louter toegestaan ‘op grond van de in het derde lid van dat artikel opgenomen gronden – waaronder ‘public order’ – en niet op gronden die daar niet expliciet worden genoemd, zoals ‘national security’.<sup>871</sup>

834 Ten vijfde merkt Amnesty International op dat kennelijk niet-strafbare gedragingen eveneens onder het toepassingsbereik van de verbodsbepaling vallen. Hierbij dient men te denken aan organisaties of actiegroepen die verweten wordt ‘terrorisme te verheerlijken’. Uit Amnesty’s onderzoek zou blijken dat staten in dat geval al snel menen een organisatie te moeten verbieden omwille van nationale veiligheid, terwijl ‘verheerlijking’ een vaag begrip betreft dat ongevaarlijke uitingen kan beslaan en niet gepaard hoeft te gaan met strafbare opruiing of discriminatie.<sup>872</sup>

835 De regering merkt in de toelichting op het ingediende wetsvoorstel op, dat de door Amnesty geschetste ontwikkelingen plaatsvonden in een wezenlijk andere context dan in onze pluriforme en democratische samenleving. Hier te lande kan de burger rekenen

869 Reactie Amnesty International Nederland in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 2.

870 Reactie Amnesty International Nederland in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 2, in het bijzonder voetnoot 7.

871 Reactie Amnesty International in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 3.

872 Reactie Amnesty International Nederland in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 3.

op ‘sterke onafhankelijke rechtspraak’ en is er een ‘belangrijke rol van het maatschappelijk middenveld’ weggelegd. De wetswijziging dient als aanvulling op de middelen om ‘onze democratische en rechtsstatelijke verworvenheden te beschermen, niet om daarvan afbreuk te doen’, aldus de regering.<sup>873</sup>

836 De regering beargumenteert ook nadrukkelijk dat ‘openbare orde en veiligheid’ in het Europese en internationale recht ‘traditioneel en algemeen erkend’ zijn als gronden voor beperkend overheidsingrijpen, waarbij de inhoud van deze begrippen naar tijd en plaats kunnen verschillen. Daaraan is volgens de regering inherent dat ook handelingen die niet strafbaar zijn gesteld, kunnen leiden tot een verenigingsverbod. De wetswijziging brengt hierin geen verandering. In dit verband verwijst de regering naar de verbodszaak *Martijn*, waarin de Hoge Raad pedofielenvereniging Martijn verbod en ontbond wegens het onrechtmatig doch niet-strafbaar verspreiden van abject gedachtegoed.<sup>874</sup>

837 Tot slot meent de regering ‘dat ook de in artikel 18 IVBPR verankerde godsdienst- en gewetensvrijheid optreden in het belang van de nationale veiligheid toestaat, als zijnde een species van het ruimere begrip ‘openbare veiligheid’.<sup>875</sup>

838 De NVVR betoont zich minder kritisch. Die stemt in zijn algemeenheid in met de wijziging om de verbodsgrond nader in de wet uit te werken. Zowel het OM als de rechter krijgen meer houvast bij de toepassing van art. 2:20 BW. Daarmee lijkt de rechtszekerheid gediend. Niettemin meent zij dat de regering de verenigbaarheid van de wetswijziging met het EVRM alsmede met onze Grondwet in de toelichting meer dient uit te werken. Volgens de NVVR ligt immers aan het toetsingsverbod van art. 120 Gw mede de gedachte ten grondslag dat de wetgever wordt geacht de verenigbaarheid van wetgeving met de Grondwet zorgvuldig te beoordelen. In dit verband dringt de NVVR erop aan ook in te gaan op de verhouding van de wijziging met de uitwerking daarvan op de uitingsvrijheid zoals geborgd in art. 7 Gw en niet enkel te blijven volstaan met de beperking van het recht van vereniging als bedoeld in art. 8 Gw. De regering heeft de toelichting op deze punten aangevuld.<sup>876</sup>

839 Het College van procureurs-generaal van het OM schrijft in zijn advies op het consultatievoorstel dat behoefte bestaat aan enkele concrete voorbeelden waarin sprake is van aantasting (lees: bedreiging) van de nationale veiligheid, gelet op het abstractieniveau van de gekozen formuleringen. Het College adviseert de regering daarnaast om aan te geven op welke (vorm van) rechtspersonen de regering het oog heeft.<sup>877</sup>

873 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 13-14.

874 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 14.

875 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 19.

876 Reactie NVVR in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 3.

877 Reactie OM in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 3.

- 840 De regering heeft hierop de artikelsgewijze toelichting op het wetsvoorstel aangevuld.<sup>878</sup> Uit de toelichting blijkt dat het begrip, net als in het consultatievoorstel, is ontleend aan ‘nationale veiligheid’ van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv) en aan een van de legitieme beperkingsgronden van het EVRM. De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 voorziet in een wettelijk kader voor het functioneren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze diensten oefenen bevoegdheden en taken uit ‘in het belang van de nationale veiligheid’. In deze wet staat echter geen definitie van dit begrip. In de memorie van toelichting op deze wet wordt het begrip evenwel op dezelfde wijze omschreven als in de voorganger van deze wet, de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uit 2002.<sup>879</sup> Daarin wordt het begrip ruim geïnterpreteerd, onder verwijzing naar hetzelfde begrip in art. 8 lid 2 EVRM.<sup>880</sup> In art. 8 lid 1 EVRM wordt het recht op privé-, familie- en gezinsleven beschermd. In het tweede lid van deze verdragsbepaling staat dat dit recht mag worden beperkt onder meer in het belang van de nationale veiligheid. Over de precieze reikwijdte van dit doelcriterium bestaat betrekkelijk weinig richtinggevende rechtspraak. Uit rechtspraak van het EHRM volgt dat de bij het EVRM aangesloten lidstaten een zekere maar geen onbegrensde ‘margin of appreciation’ hebben bij de invulling van dit begrip.<sup>881</sup> Voorts zegt de regering dat uit rechtspraak van het Straatsburgse Hof volgt dat de volgende handelingen een bedreiging vormen van de nationale veiligheid in de zin van art. 8 lid 2 EVRM: ‘het schenden van staatsgeheimen en militaire geheimen, de verspreiding van opruiende geschriften onder militairen, het oproepen tot en het goedkeuren van geweld, het verrichten van neonazistische activiteiten, het verrichten van terroristische activiteiten en de publicatie van (geheime informatie) in geschriften die schade kunnen toebrengen aan het functioneren van de staatsveiligheidsdienst van een land.’<sup>882</sup>
- 841 De regering heeft bij invoering van de Wiv 2002 het begrip ‘nationale veiligheid’ op zodanige wijze uitgelegd, dat alle (toenmalige) werkzaamheden van de veiligheidsdiensten eronder vallen.<sup>883</sup> Die werkzaamheden lopen zeer uiteen; van het verrichten van

878 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 12-13.

879 *Kamerstukken II* 2016/17, 34588, nr. 3, p. 20.

880 Art. 8 lid 1 EVRM beschermt eenieders recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, diens woning en correspondentie. In het tweede lid staat dat geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid (...).

881 EHRM 6 september 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0906JUD000502971 (Klass e.a./Duitsland), §45-48; EHRM 26 november 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:1126JUD001358588 (The Observer en The Guardian/Verenigd Koninkrijk), §56; EHRM 30 januari 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0130JUD005000112 (Breyer/Duitsland), §79.

882 Zie hierover: *Kamerstukken II* 1999/2000, 25877, nr. 8, p. 33; *Kamerstukken II* 1999/2000, 25877, nr. 9, p. 14. Zie ook *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 14.

883 *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 14-15. Het reikt te ver om in dit onderzoek stil te

onderzoek naar buitenlandse strijdkrachten tot het volgen en onderzoeken van organisaties of individuen die een potentieel gevaar vormen voor de democratische rechtsorde. Het lijkt erop dat de regering deze lijn heeft doorgezet bij invoering van de huidige Wiv.<sup>884</sup>

- 842 Expliciet zegt de regering in de memorie van toelichting op de wetswijziging van art. 2:20 BW van 2022 dat men bij ‘bedreiging van de nationale veiligheid’ dient te denken aan ‘het voorbereiden van aanslagen, terrorisme, vormen van spionage en de ontregeling van vitale infrastructuur’.<sup>885</sup> Enigszins onopvallend verwijst de regering in de voetnoot naar een brief van de (toen nog) minister van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer, waarin de bewindsman uitlegt dat onder nationale veiligheidsbelangen de vitale infrastructuur valt. Wat vitaal is, is overzichtelijk in een lijst opgenomen met daarin een categorie A en B van vitale infrastructuur. Het komt erop neer dat delen van de infrastructuur in Nederland vitaal zijn als er bij het wegvallen ervan een grote ontwrichtende impact heeft op het normale functioneren van de maatschappij. Onder categorie A – de meest vitale delen van de infrastructuur – vallen onder meer de landelijke transport en distributie van elektriciteit, productie, transport en distributie van gas, olievoorziening, internettoegang en dataverkeer en drinkwatervoorziening. Onder categorie B – nog steeds vitaal, maar kennelijk minder dan categorie A – vallen onder meer grootschalige productie en verwerking van (petro)chemische stoffen, het massaal giraal betalingsverkeer, toonbankbetalingsverkeer, effectenverkeer en de inzet van politie.<sup>886</sup>
- 843 Bij de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer menen de leden van de FvD-fractie dat de termen waarmee de verbodsgrond wordt ingevuld – waaronder nationale veiligheid – te vaag zijn. De begrippen die de regering gebruikt, concretiseren de verbodsgrond niet, maar verruimen die. Dat wekt rechtsonzekerheid in de hand, hetgeen op zichzelf afbreuk doet aan de rechtsstaat.<sup>887</sup>
- 844 Volgens de regering bouwen de gekozen definities voort op de omschrijving die de regering reeds gaf in de wetsgeschiedenis bij de totstandkoming van art. 2:20 BW in 1988. De rechtszekerheid wordt met deze aanpassing eerder vergroot dan dat zij in het gedrang komt, aldus de regering.<sup>888</sup>
- 845 In het nader voorlopig verslag vragen leden van de pvv-fractie, in het kader van het begrip ‘bedreiging van de nationale veiligheid’, of daaronder ook zaken (kunnen) vallen

-----  
staan bij alle werkzaamheden van de betreffende diensten. Zie artt. 8 en 10 Wiv voor een overzicht van de betreffende werkzaamheden.

884 *Kamerstukken II* 2016/17, 34588, nr. 3, p. 20-21.

885 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 19.

886 *Kamerstukken II* 2014/15, 30821, nr. 23, p. 5.

887 *Kamerstukken I* 2020/21, 35366, B, p. 5-6.

888 *Kamerstukken I* 2020/21, 35366, C, p. 1-2.

die ‘te maken hebben met klimaatveranderingen en pandemieën.’<sup>889</sup> In haar nadere memorie van antwoord beantwoordt de regering die vraag bevestigend. Het begrip ‘bedreiging van de nationale veiligheid’ is op voorhand niet uitputtend af te bakenen, maar kan in algemene zin wel gerelateerd worden aan klimaatveranderingen en pandemieën. Terughoudendheid is bij de uitleg hiervan echter steeds geboden. Het moet immers steeds gaan om doelen of werkzaamheden die met een grote mate van waarschijnlijkheid de nationale veiligheid bedreigen. Dit is denkbaar bij organisaties die moedwillig pandemieën willen veroorzaken.<sup>890</sup> Voorts zegt de regering dat ‘een dergelijke directe relatie’ voor het teweegbrengen van globale klimaatveranderingen niet snel kan worden aangenomen, ‘zeker niet waar dit samenhangt met de uitoefening van legale activiteiten’. Publiekelijk discussie voeren over het bestaan van klimaatveranderingen dan wel vreedzaam protesteren tegen klimaatbeleid valt hier in elk geval niet onder. Dit geldt evenzeer ten aanzien van de bestrijding van pandemieën. Dit kan echter anders worden wanneer een organisatie radicaliseert en aanslagen pleegt om haar doelen te realiseren, zo besluit de regering.<sup>891</sup>

### 3.5.3.2 *Rechtspraak en literatuur*

- 846 Rechtspraak over ‘bedreiging van de nationale veiligheid’ in verband met een verenigingsverbod op basis van het nieuwe art. 2:20 BW bestaat tot op heden niet. In de literatuur is tot op heden nog weinig te vinden over dit begrip in de context van het verbieden van organisaties. Van der Weele, bijvoorbeeld, gaat niet specifiek in op het voorstel om het openbare-ordebegrip in te vullen met ‘bedreiging van de nationale veiligheid’, maar schrijft in zijn algemeenheid dat de wijziging meer duidelijkheid brengt, nu het openbare-ordebegrip wordt ingekleurd.<sup>892</sup>
- 847 Mevis acht de verduidelijking in art. 2:20 lid 2 BW zonder meer een vooruitgang. Volgens hem doet hieraan niets af dat de gebruikte termen op zichzelf weer vaag zijn. Met de opsomming geeft de wetgever immers ook aan wat hij in dit kader als belangrijke rechtsgoederen en kernonderdelen van de democratische rechtsstaat beschouwt. ‘De omschrijvingen zijn als zodanig richtsnoeren voor de rechter die deze nader zal (moeten) invullen.’<sup>893</sup>
- 848 Roorda, Brouwer en ik onderschrijven in ons artikel naar aanleiding van het consultatievoorstel de wens om de verbodsgrond wettelijk te omschrijven, maar zijn minder optimistisch op de wijze waarop de regering dit doet. Net als Amnesty International

889 *Kamerstukken I 2020/21*, 35366, D, p. 2.

890 *Kamerstukken I 2020/21*, 35366, nr. E, p. 1.

891 *Kamerstukken I 2020/21*, 35366, nr. E, p. 1-2.

892 Van der Weele 2019b, p. 311.

893 Mevis 2019, p. 523.



Nederland betwijfelen we ten zeerste of de invulling van het openbare-ordebegrip hier met bedreiging van de nationale veiligheid – zoals ontleend aan verschillende versies van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de legitieme doelen van het EVRM – zoveel opheldert. De totstandkomingsgeschiedenis alsmede de rechtspraak hierover maken ons weinig wijzer over de inhoud van dit begrip.<sup>894</sup> Vermeldenswaardig in dit verband is dat het EHRM volgens Julicher tot op heden nooit algemene criteria heeft gegeven aan de hand waarvan het begrip ‘nationale veiligheid’ kan worden gedefinieerd.<sup>895</sup>

### 3.5.3.3 *Tussenconclusie*

- 849 Een doel dat of werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot ‘bedreiging van de nationale veiligheid’ levert strijd op met de openbare orde. De rechter dient in dat geval een verenigingsverbod op te leggen. Onder ‘bedreiging van de nationale veiligheid’ valt volgens de regering onder meer een bedreiging van de werkzaamheden van de veiligheidsdiensten, het voorbereiden van aanslagen, terrorisme, vormen van spionage en de ontregeling van vitale infrastructuur. Ook het verspreiden van pandemieën kan eronder vallen. Het moedwillig bewerkstelligen van klimaatverandering kan eronder vallen, maar moet terughoudend worden aangenomen.
- 850 Sommige auteurs beschouwen de nadere invulling van de verbodsgrond als een verbetering. De wetgever geeft met dit begrip immers aan dat de nationale veiligheid een wezenlijk rechtsgoed is waarvan een bedreiging met een verenigingsverbod in de kiem moet worden gesmoord. Anderen verwijten de wetgever van etikettenzwendel. Het ene onbestemde begrip wordt verruild voor het andere, waarbij niet uit de wet zelf volgt wat de inhoud is van de nationale veiligheid, maar uit een algemene omschrijving van de werkzaamheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede uit rechtspraak van het EHRM. Dit bewijst de kenbaarheid van het begrip bepaald geen dienst.
- 851 Daadwerkelijke voorbeelden van bedreiging van de nationale veiligheid die de regering in de toelichting noemt, geven evenwel meer richting aan het begrip. Het is te hopen dat de rechter hiermee uit de voeten kan. Op basis van de voorbeelden in de toelichting komt het overigens niet als een verrassing dat een bedreiging van de nationale veiligheid per definitie in strijd is met de openbare orde. Zoals de regering toegeeft, was dat reeds het geval vóór de wetswijziging. De voorbeelden die de regering noemt, zijn immers te herleiden tot strafbare feiten en op z’n minst tot onrechtmatige gedragingen, die een aantasting inhouden van wezenlijk ervaren beginselen die de samenleving ontwricht dan wel dreigt te ontwrichten en aldus in strijd zou zijn met de openbare orde onder het oude verbodsregime. Het is moeilijk voor te stellen – maar wellicht niet ondenk-

894 Koornstra, Roorda & Brouwer 2019, p. 1788.

895 Julicher 2020, p. 146.



baar – dat de rechter een rechtspersoon of corporatie onder het oude regime niet zou verbieden, indien die zich schuldig zou maken aan dergelijke vergrijpen. Vanuit dat perspectief valt enigszins te betwijfelen of de staande en zittende magistratuur daadwerkelijk is geholpen met het wettelijk vastleggen dat een bedreiging van de nationale veiligheid per definitie strijd oplevert met de openbare orde. In dat laatste geval is de rechter nog steeds gehouden om een noodzakelijkheidstoets ex art. 11 lid 2 EVRM *in concreto* uit te voeren.

### 3.5.4 ‘Bedreiging internationale rechtsorde’

852 Naast ‘bedreiging van de nationale veiligheid’ levert ook een doel dat of werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot ‘bedreiging van de internationale rechtsorde’ per definitie strijd op met de openbare orde als bedoeld in het nieuwe tweede lid van art. 2:20 BW. Wat is de inhoud van dit begrip? In deze paragraaf wordt gepoogd die vraag te beantwoorden. In de eerste plaats aan de hand van de wet en wetsgeschiedenis (§3.4.4.1), daarna met behulp van rechtspraak en literatuur (§3.4.4.2). De paragraaf wordt afgesloten met een tussenconclusie (§3.4.4.3).

#### 3.5.4.1 *Wet en wetsgeschiedenis*

853 In het consultatievoorstel kwam het criterium ‘bedreiging van de internationale rechtsorde’ eveneens voor. Amnesty International reageerde wederom kritisch. ‘Bedreiging van de internationale rechtsorde’ geeft net zo min houvast voor de interpretatie van de verbodsgrond als ‘bedreiging van de nationale veiligheid’. Bovendien is ‘internationale rechtsorde’ strikt genomen niet opgenomen als legitieme beperkingsgrond in art. 11 lid 2 EVRM. De mensenrechtenorganisatie voegt hieraan toe dat er op Europees niveau pogingen zijn en worden ondernomen om het begrip ‘rule of law’ te duiden. Daarbij lijkt een consensus te ontstaan over de definitie die duidelijk gekoppeld is aan fundamentele rechten en vrijheden.<sup>896</sup> Amnesty International adviseert de regering een vergelijkbare exercitie te verrichten ten aanzien van ‘internationale rechtsorde’.<sup>897</sup>

854 Voor de regering weegt evenwel zwaar dat het EVRM inmenging rechtvaardigt indien rechten en vrijheden van anderen in de verdrukking komen. Dergelijke rechten vinden met name bescherming in Europese en internationale instrumenten. Deze rechtsbronnen vormen daarmee een fundament van de ‘internationale rechtsorde’. De rechter kan de uitkomsten van de discussies waarin wordt gezocht naar een definitie van ‘rule of law’ gebruiken bij de interpretatie van ‘internationale rechtsorde’, aldus de regering.<sup>898</sup>

896 Zie hierover meer: Visser 2019.

897 Reactie Amnesty International in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3.

898 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 14.

- 855 Voor de betekenis van ‘internationale rechtsorde’ verwijst de regering naar het gelijklopende begrip in art. 90 Gw. Hierin is bepaald dat de regering de internationale rechtsorde bevordert. Volgens de toelichting op deze grondwetsbepaling dient de internationale rechtsorde een ruime betekenis toe te komen in de zin van ‘een internationaal bestel gebaseerd op universeel geldende rechtsnormen’. Hieronder vallen het nastreven van internationale vrede, het bevorderen van universele verwezenlijking van de rechten van de mens alsmede meer in algemene zin de bevordering van het welzijn van de wereldbevolking en het nastreven van mondiale solidariteit.<sup>899</sup>
- 856 Voor een voorbeeld van ‘bedreiging van de internationale rechtsorde’ denkt de regering onder meer aan het oproepen tot een jihadistische strijd in het buitenland. Volgens de regering vormt de verwijzing naar de internationale rechtsorde op deze wijze een aanvulling op de van rechtswege verbodenverklaring zoals die (thans) is geregeld in art. 2:20 lid 4 BW. Zaken als het omzeilen van internationale sancties of embargo’s die voortvloeien uit bindende besluiten van internationale organisaties zoals de Europese Unie en de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, vormen evenzeer een bedreiging van de internationale rechtsorde en geven daarmee grond tot verbodenverklaring. Het opzeggen van verdragen of uit internationale organisaties treden dan wel een doelstelling hanteren die hierop is gericht, acht de regering niet in strijd met de openbare orde en vormt als zodanig geen grond voor een verenigingsverbod.<sup>900</sup>
- 857 Leden van de FvD-fractie in de Eerste Kamer hebben eveneens zorgen over de wijze waarop de verbodsgrond ‘in strijd met de openbare orde’ wordt ingevuld met ‘bedreiging van de internationale rechtsorde’. De leden gebruiken hiervoor dezelfde argumenten als bij de kritiek die zij hebben op het begrip ‘bedreiging van de nationale veiligheid’. De regering gaat in algemene bewoordingen hierop in, zie hiervoor in §3.4.3.1.

### 3.5.4.2 *Rechtspraak en literatuur*

- 858 Net als bij de bedreiging van de nationale veiligheid, bestaat over de bedreiging van de internationale rechtsorde ter invulling van de verbodsgrond in het nieuwe verbodsregime tot nu toe geen rechtspraak. Roorda, Brouwer en ik schrijven in ons artikel naar aanleiding van het consultatievoorstel dat de regering een wat povere poging doet om het begrip ‘bedreiging van de internationale rechtsorde’ op te helderen. In het consultatievoorstel verwees de regering enkel naar het begrip ‘internationale rechtsorde’ van art. 90 Gw zonder verdere toelichting. We vroegen ons in die context af of de doelstelling van een rechtspersoon om bijvoorbeeld uit de Europese Unie te treden ook een bedrei-

899 *Kamerstukken II 1979/80, 15049 (R1100)*, nr. 7, p. 5.

900 *Kamerstukken II 2019/20, 35366*, nr. 3, p. 19.

ging vormde voor de internationale rechtsorde en hem rijp maakte voor een verbodenverklaring.<sup>901</sup>

- 859 Dat blijkt volgens de regering niet zo te zijn. In het wetsvoorstel heeft de regering de artikelsgewijze toelichting aangevuld en neemt ze het standpunt in dat het opzeggen van verdragen of het uit internationale organisaties treden dan wel een doelstelling daarop gericht, niet in strijd is met de openbare orde.<sup>902</sup> Dit strookt met de eerdere opvatting van de regering dat men niet hoeft te vrezen voor een verbodenverklaring, indien er wordt gepleit voor verandering van Grondwet, wet of beleid dan wel voor het opzeggen van verdragen. ‘Over dergelijke pleidooien moet de kiezer oordelen, niet de rechter’, aldus de regering in de toelichting op de wetswijziging van art. 2:20 BW in 1988.<sup>903</sup>

### 3.5.4.3 *Tussenconclusie*

- 860 Een doel dat of werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot bedreiging van de internationale rechtsorde, is per definitie in strijd met de openbare orde. De regering legt het begrip uit met behulp van art. 90 Gw, waarin staat dat de regering de internationale rechtsorde bevordert. Het begrip in deze grondwetsbepaling kent een ruime betekenis van ‘een internationaal bestel gebaseerd op universeel geldende recht-snormen’. Hieronder vallen het nastreven van internationale vrede, het bevorderen van universele verwezenlijking van de rechten van de mens alsmede meer in algemene zin de bevordering van het welzijn van de wereldbevolking en het nastreven van mondiale solidariteit. Het oproepen tot een gewapende jihad in het buitenland is hiermee in strijd en levert zodoende grond op voor een verenigingsverbod.

### 3.5.5 ‘Ontwrichting democratische rechtsstaat’

- 861 Stelt de rechter vast dat het doel of de werkzaamheid van een rechtspersoon tot ontwrichting van de democratische rechtsstaat leidt of daartoe klaarblijkelijk dreigt te leiden, dan treedt krachtens het nieuwe art. 2:20 lid 2 BW evenzeer het onweerlegbare rechtsvermoeden in werking dat sprake is van strijd met de openbare orde. Uit de formulering van deze bepaling volgt dat de rechter de rechtspersoon dan dient te verbieden en ontbinden. Wanneer is sprake van ontwrichting van de democratische rechtsstaat? Voor het antwoord op deze vraag vindt eerst een analyse plaats van de wet en wetsgeschiedenis (§3.4.5.1) en daarna de rechtspraak en literatuur (§3.4.5.2).

901 Koornstra, Roorda & Brouwer 2019, p. 1788-1789.

902 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 19.

903 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 3.

3.5.5.1 *Wet en wetsgeschiedenis*

- 862 In het consultatievoorstel gebruikte de regering evenzeer ‘ontwrichting van de democratische rechtsstaat’ om de verbodgrond in te vullen. In de adviezen die zijn gepubliceerd naar aanleiding van het consultatievoorstel, zijn er weinig woorden vuil gemaakt aan deze formulering. Het College van procureurs-generaal van het OM adviseerde de regering nog wel om in de memorie van toelichting voorbeelden te geven voor de rechtspraak.<sup>904</sup>
- 863 De regering schrijft in de memorie van toelichting het begrip ‘democratische rechtsstaat’ te hebben ontleend aan de toen nog niet, maar thans inmiddels in werking getreden en ongenummerde Algemene bepaling van de Grondwet, waarin de grondwettelijke bescherming van grondrechten en de democratische rechtsstaat uitdrukkelijk een constitutionele verankering krijgen.<sup>905</sup> In de toelichting op die wet omschrijft de regering de democratie als ‘het waarborgen van de mogelijkheid van participatie van burgers in het politieke proces. Burgers en hun vertegenwoordigende instellingen zijn betrokken bij de vaststelling van regelgeving die hen bindt. De uitvoerende macht moet verantwoording afleggen aan vertegenwoordigende colleges. Daarnaast is om van democratie te kunnen spreken actief en passief kiesrecht noodzakelijk’.<sup>906</sup>
- 864 De rechtsstaat omschrijft zij als een staat waarin het overheidsoptreden is gebonden aan het legaliteitsbeginsel en waarin de scheiding der machten is doorgevoerd. Voorts is de rechtspraak onafhankelijk en maken grondrechten en mensenrechten deel uit van het positieve recht.<sup>907</sup>
- 865 De ontwrichting van de democratische rechtsstaat omvat volgens de regering om die reden handelingen die de democratische vrijheden duurzaam aantasten. Hiervan is onder meer sprake bij een introductie van een parallel rechtssysteem, bijvoorbeeld op basis van religieuze wetgeving. De aantasting van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen alsmede de obstructie of onrechtmatige beïnvloeding van vrije verkiezingen en de bedreiging van volksvertegenwoordigers vallen hier eveneens onder. Voor zover het doel niet strekt tot omverwerping of afschaffing van onze rechtsstaat, is

904 Reactie OM in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 4.

905 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 19. De regering verwijst in de memorie van toelichting abusievelijk naar de Wet van 21 februari 2018, *Stb.* 2018/88. Daarin is bepaald dat er grond bestaat om aan art. 17 Gw een tweede lid toe te voegen, waarin, kort gezegd, aan eenieder het recht wordt verleend op een eerlijk proces bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter. De regering bedoelt te verwijzen naar de Wet van 9 maart 2018, *Stb.* 2018/86, waarin is bepaald dat er grond bestaat om voorafgaand aan Hoofdstuk 1 van de Grondwet een artikel op te nemen, waarin wordt bepaald dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt. De grondwetswijziging is inmiddels een feit, zie *Stb.* 2022, 332.

906 *Kamerstukken II 2015/16*, 34516, nr. 3, p. 5.

907 *Kamerstukken II 2015/16*, 34516, nr. 3, p. 5; *Kamerstukken I 2017/18*, 34516, C, p. 3-4.

een doel om de Nederlandse staatsinrichting langs democratische weg te wijzigen niet in strijd met de openbare orde, aldus de regering.<sup>908</sup>

- 866 Het begrip ‘ontwrichting’ ontleent de regering aan het wetshistorische ontwrichtingscriterium waarmee de verbodsgrond ‘in strijd met de openbare orde’ tot dan toe werd ingevuld. Bij de totstandkoming van art. 2:20 BW in 1988 nam de regering het standpunt in dat sprake was van een werkzaamheid in strijd met de openbare orde, indien zich handelingen voordoen die een inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel. Hiervan zou sprake zijn, indien die handelingen een aantasting inhouden van de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel, die, indien op grote schaal toegepast, ontwrichtend zou blijken voor de samenleving.<sup>909</sup> In de rechtspraak is dit vertaald naar ‘gedragingen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten’.<sup>910</sup>
- 867 Volgens de regering impliceert het wettelijke ontwrichtingsbegrip een ernstige vorm van ondermijning. Ondermijning is op zijn beurt te definiëren als ‘stelselmatige, doelbewuste en in vele gevallen heimelijke activiteiten die door de nagestreefde doelen, de gebruikte middelen of ressorterende effecten de democratische rechtstaat, de bijbehorende instituties en onderlinge samenhang tussen burgers verzwakken, destabiliseren, ondergraven of saboteren’.<sup>911</sup>
- 868 Zo bezien lijkt de eis van stelselmatigheid hier weer zijn intrede te doen. Toch is dat niet het geval. De regering bevestigt dit naar aanleiding van vragen uit de Eerste Kamer of bij ontwrichting van het openbaar gezag een zekere stelselmatigheid vereist is. Uit de bewoordingen die de regering hier kiest – ze spreekt in het algemeen over ‘ontwrichting’ en niet specifiek over ‘ontwrichting van het openbaar gezag’ – lijkt dit standpunt ook op te gaan voor ‘ontwrichting van de democratische rechtsstaat’.<sup>912</sup> Een ander argument dat stelselmatigheid niet vereist is, is gelegen in de omstandigheid dat ‘ontwrichting van de democratische rechtsstaat’ moet worden gekoppeld aan een ‘doel’ of ‘werkzaamheid’. Uit het doel vloeit reeds voort dat geen sprake hoeft te zijn van een activiteit of handelingen, laat staan van activiteiten of handelingen die stelselmatig plaatsvinden. En over de werkzaamheid zegt de regering in zijn algemeenheid dat dit begrip, zoals besproken, niet langer hoeft te berusten op meerdere handelingen.<sup>913</sup>
- 869 In het verslag van de vaste commissie van Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer stellen leden van de VVD-fractie de vraag of een rechtspersoon die op de sharia geba-

908 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 19-20.

909 Zie hiervoor §3.3.1 van dit hoofdstuk.

910 Zie hiervoor §3.3.2 van dit hoofdstuk.

911 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 19-20.

912 *Kamerstukken I 2020/21*, 35366, C, p. 6.

913 Zie hiervoor §3.1.1.2 van dit hoofdstuk.

seerde wetgeving wil invoeren, rijp is voor een verenigingsverbod wegens een ontwrichting van de democratische rechtsstaat (en het openbaar gezag).<sup>914</sup> In de nota naar aanleiding van het verslag beantwoordt de regering die vraag positief. Maar in feite doet de achtergrond er niet toe; elke wens om langs democratische weg de democratische rechtsorde af te schaffen voldoet aan de verbodsgrond, aldus de regering.<sup>915</sup>

870 Bij de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer zijn de leden van de FvD-fractie kritisch over de wetswijziging in het algemeen en de wijze waarop de verbodsgrond invulling krijgt in het bijzonder. Ze merken op dat de wetswijziging niets van doen heeft met het weerbaar maken van de democratie, terwijl er in de considerans van (het voorstel van) de wet daar wel op lijkt te worden gehint. Uit de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer, zo zeggen deze leden, is immers met name gediscussieerd over de wijziging van de verbodsgrond in relatie tot onder meer pedofielenverenigingen en criminele motorclubs. Die zijn volgens de leden van de FvD-fractie weliswaar immoreel en onwettig, maar op het bedreigen van de democratie hebben zij niet het oog. Zij tornen immers niet aan de democratie als systeem van meerderheidsbeslissingen, anders dan het islamisme in hun ogen thans doet en het nazisme en communisme in het verleden deden. Door de aandacht met name te vestigen op pedofielenverenigingen en andere laakbare organisaties, krijgt het eigenlijke probleem te weinig aandacht. Volgens deze leden zijn dat vooral de salafistische en islamitische organisaties die zich richten op de geweldloze ondermijning van de democratie. In het licht van de weerbare democratie zijn het immers niet primair de organisaties die met geweld de democratie willen ondermijnen – om die te beteugelen zijn er voldoende wettige middelen – maar organisaties die daartoe gewelddoos opereren. Bijvoorbeeld organisaties die de jihad<sup>916</sup> financieren of kinderen bij de naschoolse opvang indoctrineren. Ook het prediken in moskeeën waar een antidemocratische houding wordt aangeleerd, is voor deze leden een voorbeeld van het ondermijnen van de democratie. In deze context vragen zij de regering dan ook welke bewegingen en organisaties volgens de AIVD en NCTV zich ten doel stellen om de huidige rechtsstaat in een ondemocratische rechtsorde te veranderen.<sup>917</sup> Bovendien zijn in de ogen van deze leden de termen waarmee de verbodsgrond wordt ingevuld – waaronder ontwrichting van de democratische rechtsstaat – te vaag. Zoals gezegd, menen zij dat de begrippen die worden gebruikt de verbodsgrond niet concretiseren, maar hem verruimen. Dat vergroot de rechtsonzekerheid en doet op zichzelf afbreuk aan de rechtsstaat.<sup>918</sup>

914 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 5, p. 3.

915 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 6, p. 2.

916 Vermoedelijk bedoelen de leden van de FvD-fractie niet de naar binnengerichte, spirituele jihad, maar de gewelddadige variant van jihad.

917 *Kamerstukken I* 2020/21, 35366, B, p. 4-7.

918 *Kamerstukken I* 2020/21, 35366, B, p. 5-6. Zie ook §8.3.1 van dit hoofdstuk.

- 871 In haar memorie van antwoord zegt de regering dat er een zeer grote kloof bestaat tussen het theoretische doel van in beginsel niet-democratische bewegingen in Nederland en organisaties die de capaciteit hebben om de rechtsorde daadwerkelijk te wijzigen. De AIVD en NCTV zien op dit moment geen organisaties die daartoe in staat zijn, aldus de regering.<sup>919</sup>
- 872 Voorts zegt de regering dat de verbodsregeling als onderdeel van de weerbare democratie juist breder is opgezet dan slechts optreden tegen (geweldloze) bedreigingen van de democratie als systeem van meerderheidsbeslissingen. De regering lijkt hier aldus in zekere zin een soort materiele opvatting van de democratie uit te dragen en niet slechts de formele opvatting van een systeem van meerderheidsbeslissingen. Uit de toelichting valt immers af te leiden dat de regering meent dat het gevaar voor de democratie niet alleen afkomstig kan zijn van organisaties die het hebben gemunt op de democratie als systeem van meerderheidsbeslissingen, maar ook op de waarden en beginselen die aan een materiele democratie worden toegeschreven. Dit kunnen organisaties zijn van verschillende pluimage; van islamitisch extremistische tot extreemlinkse en extreemrechtse organisaties. Voorts is de regering – anders dan de leden van FvD – van mening, dat de nieuwe verbodsgrond concreter is dan voorheen. Volgens haar bouwen de gekozen definities voort op de omschrijving die de regering reeds gaf in de totstandkomingsgeschiedenis van de wetwijziging van art. 2:20 BW in 1988. De rechtszekerheid wordt met deze aanpassing eerder vergroot dan dat zij in de verdrukking komt, aldus de regering.<sup>920</sup>

### 3.5.5.2 Rechtspraak en literatuur

- 873 Rechtspraak over de toepassing van het begrip ‘ontwrichting van de democratische rechtsstaat’ in verband met een verenigingsverbod is er, net als bij de vorige twee besproken begrippen die worden gebruikt om de verbodsgrond in te vullen, (nog) niet. Met betrekking tot de literatuur is dat anders. De discussie over de vraag of het gerechtvaardigd is binnen een democratie geweldloze, maar antidemocratische organisaties te verbieden, is verre van nieuw. Al in 1936 beargumenteerde Van den Bergh dat antidemocratische verenigingen krachtens het toen geldende recht van rechtswege verboden zijn. Hij was volgens Rijkema de eerste die zich de vraag stelde of het verbieden van politieke partijen die zich keurig aan de strafwet houden, maar wel antidemocratisch zijn, rechtsfilosofisch valt te rechtvaardigen.<sup>921</sup>
- 874 Volgens Van den Bergh bestaat die rechtvaardiging. Voor dit standpunt legt hij het democratiebegrip materieel uit; democratie is voor hem niet louter een politiek systeem waarin de meerderheid beslist en waarin de minderheid aan die beslissing is gebonden,

919 *Kamerstukken I 2020/21*, 35366, C, p. 3. Zie ook §8.3.1 van dit hoofdstuk.

920 *Kamerstukken I 2020/21*, 35366, C, p. 1-2.

921 Van den Bergh 1936; Rijkema 2015.

maar waarin ook beginselen deel uitmaken van het recht die men in de maatschappij als wezenlijk ervaart. Wanneer een vereniging zich ten doel stelt om die beginselen aan te tasten, is sprake van een vereniging in strijd met de goede zeden en via die band in strijd met de openbare orde. Volgens Van den Bergh zijn de godsdienstvrijheid, de gewetensvrijheid en het beginsel van gelijkheid voor de wet in elk geval wezenlijke beginselen, waarvan de aantasting antidemocratisch en in strijd is met de openbare orde.<sup>922</sup>

875 Rijkkema wijst er in zijn proefschrift overigens op dat het democratiebegrip van Van den Bergh ook valt uit te leggen als een systeem van zelfcorrectie. Volgens dit systeem is elk besluit van de overheid terug te draaien of te corrigeren. Daarvan is één uitgezonderd: het besluit om de democratie af te schaffen. Geweldloze politieke partijen die dit zelfcorrigerend vermogen van de democratie teniet willen doen, zijn antidemocratisch en daarmee is een partijverbod aangewezen. De hieraan ten grondslag gelegen premisse is dat de democratie haar eigen ondergang niet hoeft te dulden. Het zelfcorrigerend vermogen van de democratie wordt in de ogen van Rijkkema aangetast, indien politieke partijen het hebben gemunt op de mogelijkheid tot evaluatie van overheidsbeleid en -optreden, politieke concurrentie, waaronder de verenigingsvrijheid valt, en de vrijheid van meningsuiting.<sup>923</sup>

876 Eskes wijst in zijn proefschrift op het eerder in §3.4.1.2 van dit hoofdstuk besproken amendement-Wiebenga, waarmee in de jaren '80 van de vorige eeuw is geprobeerd de verbodsgrond voor politieke partijen te concretiseren. Het amendement is op dit punt van het onderzoek interessant, omdat het elementen bevat die volgens de regering thans deel uitmaken van de wettelijke formulering 'ontwrichting van de democratische rechtsstaat'. In het amendement stelde Wiebenga namelijk voor de verbodsgrond voor politieke groeperingen te beperken tot een drietal situaties: indien zij bedrijft of voorstaat (a) het gebruik van geweld, (b) de aantasting van de vrijheid van anderen of van de menselijke waardigheid of (c) verboden discriminatie.<sup>924</sup>

877 Eskes vraagt zich af of het amendement, indien aangenomen, zijn doel niet zou voorbischieten. Hij vreesde dat 'onbenoemde – maar wel degelijk als sterk laakbaar op te vatten – activiteiten of doelstellingen *pour besoin de la cause* gebracht zullen worden onder de nogal ruim gemeten b-grond van het amendement ('aantasting van de vrijheid van anderen').<sup>925</sup> De parallel met de huidige verbodsgrond – in het bijzonder het begrip

922 Van den Bergh 1936.

923 Rijkkema 2015, concluderend hoofdstuk.

924 *Handelingen II* 1986/87, 17476, nr. 13. Het amendement werd voor de eindstemming ingetrokken, volgens Eskes waarschijnlijk vanwege de problemen rondom de definitie van in het amendement gebruikte begrip 'politieke groepering', zie Eskes 1988, p. 524-526.

925 Eskes 1988, p. 525.



‘ontwrichting van de democratische rechtsstaat’ – is snel gemaakt; hier ligt dat gevaar ook op de loer.

### 3.5.5.3 *Tussenconclusie*

- 878 Een doel dat of werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot ontwrichting van de democratische rechtsstaat, is volgens art. 2:20 lid 2 BW per definitie in strijd met de openbare orde. De regering baseert de definitie van ‘democratische rechtsstaat’ op de ongenummerde Algemene bepaling van de Grondwet, waarin staat dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtsstaat beschermt. In de totstandkomingsgeschiedenis van die grondwetsbepaling alsmede in die van art. 2:20 lid 2 BW, volgt dat onder democratische rechtsstaat moet worden begrepen een staat waarin burgers participeren in de politieke besluitvorming en bewindvoerders politieke verantwoording verschuldigd zijn aan volksvertegenwoordigende organen. Voorts is de staat gebonden aan zijn eigen rechtsregels, bestaat er onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak en maakt de bescherming van grondrechten deel uit van het positieve recht.
- 879 ‘Ontwrichting’ van de democratische rechtsstaat omvat handelingen die democratische vrijheden ondermijnen, zoals het introduceren van een parallel rechtssysteem op basis van religieuze overtuigingen of het beïnvloeden van vrije verkiezingen.
- 880 Er is nog geen rechtspraak over de toepassing van het begrip ‘ontwrichting van de democratische rechtsstaat’ als bedoeld in art. 2:20 lid 2 BW. De literatuur geeft echter wel inzichten wanneer hiervan sprake zou kunnen zijn. Van den Bergh betoogde in 1936 reeds dat de democratie niet alleen te zien is als een politiek systeem van meerderheidsbeslissingen, maar ook als een systeem waar bepaalde fundamentele beginselen, zoals godsdienstvrijheid en gelijkheid voor de wet, wezenlijk zijn. Verenigingen die deze beginselen aantasten, zijn rijp voor een verbod. Rijkema concludeert dat partijen slechts dan in aanmerking komen voor een verbod, als zij de zelfcorrigerende functie van de democratie aantasten. Eskes waarschuwt dat een brede interpretatie van een vergelijkbare verbodsgrond misbruik in de hand kan werken, een zorg die ook relevant is voor het huidige begrip van ‘ontwrichting van de democratische rechtsstaat’.

### 3.5.5 ‘Ontwrichting openbaar gezag’

- 881 Doelen en werkzaamheden die leiden of klaarblijkelijk dreigen te leiden tot ontwrichting van het openbaar gezag, zijn evenzeer per definitie in strijd met de openbare orde volgens het nieuwe art. 2:20 lid 2 BW. In deze paragraaf is de betekenis van dit begrip voorwerp van onderzoek. Hiertoe vindt eerst een analyse plaats van de wet en wetsgeschiedenis (§3.4.6.1), daarna van rechtspraak en literatuur (§3.4.6.2).

3.5.6.1 *Wet en wetsgeschiedenis*

- 882 De formulering ‘ontwrichting van het openbaar gezag’ stamt net als de andere drie hiervoor besproken formuleringen eveneens uit het consultatievoorstel. De regering is in haar toelichting op het consultatievoorstel buitengewoon kort. Volgens haar gaat het ‘mede’ om ‘infiltratie en ernstige vormen van intimidatie en corruptie’.<sup>926</sup> In de reacties op het consultatievoorstel is geen woord vuil gemaakt aan dit begrip.
- 883 In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is de uitleg met maar liefst vijf woorden uitgebreid. De regering zegt hier dat ontwrichting van het openbaar gezag ‘mede infiltratie en ernstige vormen van intimidatie en corruptie alsmede de bedreiging van ambtsdragers’ omvat. In de voetnoot bij deze uitleg verwijst de regering naar de totstandkomingsgeschiedenis van art. 2:20 BW in 1988 waarin een aantal voorbeelden staat van handelingen die in strijd zijn met de openbare orde. Een van de voorbeelden is ‘gebruik van geweld of bedreiging daarmee tegen het openbare gezag’.<sup>927</sup>
- 884 De regering laat in het midden wat zij verstaat onder in de toelichting gebruikte woorden ‘infiltratie’, ‘ernstige vormen van intimidatie’ en ‘corruptie’. Evenmin wat de reikwijdte is van ‘ambtsdragers’. Bij corruptie geeft dat goed beschouwd weinig reden tot zorgen, omdat dit begrip in de normale dagelijkse betekenis gelijk wordt gesteld met ‘omkoping’ en dat wordt met zoveel woorden strafbaar gesteld in art. 177 Sr e.v. in Titel VIII over misdrijven tegen het openbaar gezag. Ditzelfde geldt min of meer voor intimidatie dat strafrechtelijk te boek staat als bedreiging met geweld of enig andere feitelijkheid om een ander te dwingen iets te doen, te laten of te dulden, zoals bedoeld in art. 284 Sr.
- 885 Met ‘ambtsdragers’ moet worden aangenomen dat daarmee in elk geval de politieke variant wordt bedoeld, zoals ministers, provinciale en gedeputeerde staten, burgemeesters, wethouders, raadsleden, enzovoort. Kerkelijke ambtsdragers, zoals de predikant en de diaken, vallen hier niet onder. Kerkelijke ambtsdragers behoren immers niet tot het openbare (publieke) gezag.
- 886 ‘Infiltratie’ geeft meer hoofdbreken. Het lijkt erop dat de regering hiermee bedoelt de indringing van criminelen in het (lokale) openbaar bestuur, waarbij zij bijvoorbeeld met behulp van omkoping bestuurlijke besluitvorming (proberen te) beïnvloeden.<sup>928</sup>
- 887 Het woord ‘mede’ veronderstelt dat ook andere gedragingen dan infiltratie, intimidatie en bedreiging van ambtsdragers, onder ontwrichting van het openbaar gezag kunnen vallen. Het tamelijk hoge abstractieniveau van de wettelijke formulering en de beknopte uitleg ervan in de memorie van toelichting, leidt in elk geval tot enkele vragen in het parlement. Leden van de SGP-fractie in de Tweede Kamer vragen zich af of onder ont-

926 Memorie van toelichting bij consultatievoorstel, te raadplegen op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 15

927 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 20. Verwezen wordt naar *Kamerstukken II 1984/85*, 17476, nrs. 5-7, p. 3.

928 Vgl. Tuk & Vols 2018.

wrichting van het openbaar gezag ook het leveren van fundamentele kritiek op de zittende regering valt en de oproep om langs democratische weg de zittende regering te vervangen vanwege het slechte functioneren van de regering.<sup>929</sup> Dat is niet het geval, zegt de regering: ‘De vreedzame uitoefening van democratische rechten valt hier uiteraard niet onder’.<sup>930</sup>

888 Leden van de vvd-fractie in de Tweede Kamer stelden – naast in het kader van het begrip ‘ontwrichting van de democratische rechtsstaat’ – ook in het kader van het begrip ‘ontwrichting van het openbaar gezag’ de vraag of een rechtspersoon die wetgeving gebaseerd op de sharia wil invoeren, rijp is voor een verenigingsverbod. Die vraag beantwoordt de regering positief.<sup>931</sup>

889 Leden van de D66-fractie in de Eerste Kamer vragen zich af of voor het begrip ‘ontwrichting’ in relatie tot het openbaar gezag een ‘zekere continuïteit’ is vereist. Dat is volgens de regering niet het geval. Ontwrichting in dit kader veronderstelt weliswaar in beginsel een min of meer structureel karakter, maar een vereiste is het geenszins. Bij één incident of enkele incidenten kan reeds sprake zijn van ontwrichting. Van geval tot geval moet dit worden beoordeeld.<sup>932</sup>

### 3.5.6.2 Rechtspraak en literatuur

890 Tot op heden is ons geen rechtspraak en literatuur bekend over de ontwrichting van het openbaar gezag in relatie tot de verbodsgrond ‘in strijd met de openbare orde’. Rechtspraak en literatuur over het begrip ‘openbaar gezag’ is er wel in relatie tot andere wetsbepalingen waarin het begrip voorkomt, bijvoorbeeld in art. 131 Sr. Hierin is opruiing tegen het openbaar gezag strafbaar gesteld. Uit strafrechtspraak volgt dat onder het openbaar gezag zoals bedoeld in deze bepaling, het *Nederlandse* openbaar gezag moet worden begrepen.<sup>933</sup> Vanuit een wetssystematisch en wetshistorisch perspectief valt er wat voor te zeggen om het openbaar-gezagsbegrip van art. 2:20 lid 2 BW eveneens deze begrenzing te geven.

891 In art. 1:1 van de Awb komt het begrip ‘openbaar gezag’ eveneens voor. Onder a van deze bepaling is bepaald dat een orgaan van een rechtspersoon krachtens publiekrecht ingesteld een bestuursorgaan is. Onder b van deze bepaling staat dat tevens een persoon

929 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 5, p. 3.

930 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 6, p. 1-2.

931 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 5, p. 3; *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 6, p. 2. Zie ook §8.5.1 van dit hoofdstuk.

932 *Kamerstukken II* 2020/21, 35366, B, p. 9; *Kamerstukken II* 2020/21, 35366, C, p. 6.

933 HR 3 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5178. In deze zaak bevestigt de Hoge Raad de uitspraak van het hof zonder motivering als bedoeld in art. 81 RO. Het was het hof dat overwoog dat onder het openbaar gezag moet worden begrepen het Nederlandse openbaar gezag. Zie Hof Amsterdam 17 december 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BO8032, r.o. 3.2.2.

of college, met enig openbaar gezag bekleed, heeft te gelden als bestuursorgaan. Bij dergelijke – in de juridische volksmond genoemde – b-organen gaat het om organen van privaatrechtelijke rechtspersonen die niet tot de overheid worden gerekend, maar die wel overheidstaken (‘met openbaar gezag bekleed’) uitoefenen. In de bestuursrecht-spraak wordt bekleed zijn met enig openbaar gezag aangenomen, wanneer sprake is van een aan de wet ontleende bevoegdheid om de rechtspositie van rechtssubjecten eenzijdig vast te stellen.<sup>934</sup>

892 De vraag dringt zich dan op of onder ontwrichting van het openbaar gezag, ook moet worden begrepen de ontwrichting van het openbaar gezag waarmee een b-bestuursorgaan is bekleed. Het lijkt niet heel aannemelijk dat de regering de regeling zo heeft bedoeld, maar een wetssystematische en wetshistorische interpretatie sluit het niet op voorshands uit.

893 Voorts zou hieruit kunnen worden afgeleid dat niet alleen politieke ambtsdragers, maar bijvoorbeeld ook rechterlijke colleges tot het openbaar gezag in de zin van art. 2:20 lid 2 BW moeten worden gerekend. Zij zijn heel goed te zien als organen met openbaar gezag bekleed.<sup>935</sup> Deze colleges stellen met de regelmaat van de klok de rechtspositie van rechtssubjecten eenzijdig vast (bijvoorbeeld in voluntaire rechtspraak, waartoe de verbodsprocedure moet worden gerekend, zie §4.1 van dit hoofdstuk).

### 3.5.6.3 *Tussenconclusie*

894 Van ontwrichting van het openbaar gezag is volgens de regering sprake bij infiltratie en ernstige vormen van intimidatie en corruptie alsmede de bedreiging van ambtsdragers. Ook het weerstreven van onherroepelijke rechterlijke uitspraken lijkt hieronder te vallen. Het (willen) invoeren van wetgeving op basis van de Sharia lijkt eveneens te vallen onder ontwrichting van het openbaar gezag. Fundamentele kritiek op de regering of de oproep om langs democratische weg te zittende regering te vervangen, valt er niet onder. Net als bij de andere begrippen die worden gebruikt om de verbodsgrond in te vullen, is bij ontwrichting van het openbaar gezag niet een zekere continuïteit of stelselmatigheid vereist. Bij een enkel incident kan reeds sprake zijn van ontwrichting van het openbaar gezag.

934 De Poorter, in: *T&C Awb 2022*, art. 1:1 Awb, aant. 3, onder b. Zie overigens ook onder c, waarin staat beschreven dat onder bijzondere feiten en omstandigheden het ook mogelijk is om bekleed te zijn met openbaar gezag zonder wettelijke grondslag.

935 Maar dat betekent niet per definitie dat zij bestuursorgaan zijn. Die zijn immers van dit begrip uitgesloten ex art. 1:1 lid 2 Awb.

### 3.6 HET CRITERIUM 'IN STRIJD MET DE OPENBARE ORDE' VAN ART. 2:20 LID 3 BW

- 895 In het nieuwe derde lid van art. 2:20 BW staan doelen en werkzaamheden die vermoed worden in strijd te zijn met de openbare orde. Het gaat om een doel dat of werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot 'aantasting van de menselijke waardigheid', 'geweld' of 'het aanzetten tot haat of discriminatie'. Deze definities gelden, gelet op de schakelbepaling in art. 10:122 lid 3 BW, ook voor de gelijkkluidende verbodsgrond van art. 10:122 lid 1 BW.
- 896 In deze paragraaf staan deze formuleringen centraal. Allereerst is er in het algemeen aandacht voor de keuze om rechtsvermoedens in lid 3 wettelijk vast te leggen en in het bijzonder wat die keuze betekent voor de rechtsvinding in de verbodsprocedure (§3.5.1). Vervolgens voor de materiële begrippen die invulling geven aan de verbodsgrond. Dat zijn achtereenvolgend 'aantasting van de menselijke waardigheid' (§3.5.2), 'geweld' (§3.5.3) en aanzetten tot haat of discriminatie (§3.5.4). Omdat het consultatiewetsvoorstel en de reacties die daarop zijn gekomen, hebben bijgedragen aan de vormgeving van het wetsvoorstel dat uiteindelijk tot wet is verheven, gaat in deze paragraaf ook hier de aandacht naar uit.
- 897 Aan het begrip 'leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden' moet steeds in combinatie met een van de hierboven bedoelde begrippen voldaan zijn. Dit begrip is reeds aan bod gekomen in §3.4.2 van dit hoofdstuk bij de bespreking van art. 2:20 lid 2 BW. Uit de daar besproken wetsgeschiedenis valt af te leiden dat hieraan dezelfde betekenis toekomt als in art. 2:20 lid 3 BW.

#### 3.6.1 Algemeen

- 898 Met de wetwijziging van 2022 is de inhoud van art. 2:20 lid 3 BW ('oud'), over de van rechtswege verboden rechtspersoon, onder het vierde lid gebracht. Het derde lid heeft een nieuwe inhoud gekregen waarmee invulling wordt gegeven aan de verbodsgrond 'in strijd met de openbare orde' van het eerste lid. De leden in kwestie zijn als volgt geformuleerd:

##### ART. 2:20 BW (2022):

1. Een rechtspersoon waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, wordt door de rechtbank op verzoek van het openbaar ministerie verboden verklaard en ontbonden.
2. (...)
3. In strijd met de openbare orde wordt vermoed te zijn het doel dat of de werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie.

- 899 Het doel dat of werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk leidt tot de aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie, is volgens het nieuwe derde lid niet per definitie in strijd met de openbare orde. De strijd met de openbare orde wordt volgens dit lid enkel ‘vermoed’ aanwezig te zijn. De opsomming is limitatief. De regering kon het zich voorstellen dat er situaties zijn waarin weliswaar sprake is van een dergelijk doel of werkzaamheid, maar onder de gegeven omstandigheden toch niet (zodanig) in strijd is met de openbare orde dat een verenigingsverbod het aangewezen instrument is om in te grijpen. Het wettelijke vermoeden betekent dat zodra het OM heeft kunnen bewijzen dat zich een dergelijk(e) doel of werkzaamheid voordoet, het vervolgens aan de rechtspersoon of corporatie is om te bewijzen dat het doel of de werkzaamheid gelet op de omstandigheden van het geval niet in strijd is met de openbare orde.<sup>936</sup>
- 900 In het consultatievoorstel leidde deze constructie al tot de nodige vragen en zorgen. Het College van procureurs-generaal van het OM stelt onder meer de vraag in welke gevallen het denkbaar is dat sprake is van aantasting van de menselijke waardigheid of het gebruik van geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie, maar dat toch niet gesproken kan worden van strijd met de openbare orde.<sup>937</sup>
- 901 De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak deelt vergelijkbare zorgen. De vakvereniging schrijft dat de gekozen formulering de toepassing van deze bepaling problematiseert wegens interpretatieproblemen en de weinig verhelderende toelichting. De beoogde verduidelijking van de verbodsgrond wordt op deze wijze in belangrijke mate weer teniet gedaan. Hiertoe beargumenteert de vakvereniging onder meer dat er van bewijsverlichting voor het OM geen sprake is, anders dan de regering denkt. Bewijs gaat over de waardering van feiten. Het aantonen dat bijvoorbeeld sprake is van aantasting van de menselijke waardigheid, is echter niet het bewijzen van een feit, maar de gevolgtrekking van de rechter die bepaalde feiten bewezen acht en daaraan het rechtsoordeel verbindt dat sprake is van aantasting van de menselijke waardigheid. In dit kader vraagt de vereniging zich af of er dan belangen zijn die het aantasten van de menselijke waardigheid of haatzaaien kunnen rechtvaardigen. Of bedoelt de regering in dit verband dat ‘een beetje haatzaaien’ onvoldoende is om strijd met de openbare orde aan te nemen, zo vraagt de vakvereniging zich af. Of meent de regering nu te zeggen dat één geval van haat(zaaien) of geweld dat voortvloeit uit het doel of de werkzaamheid niet voldoende ernstig is voor een verenigingsverbod, of juist dat het geval ernstig moet zijn?<sup>938</sup>
- 902 Amnesty International vraagt zich af wat nu de gevolgen zijn van de wetswijziging voor de beoordelingsruimte van de rechter.<sup>939</sup> De Raad voor de rechtspraak waarschuwt

936 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 20-21; *Kamerstukken II 2019/20*, nr. 6, p. 5.

937 Reactie OM bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 4.

938 Reactie NVVR in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 4.

939 Reactie Amnesty International in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 5.

dat de wetswijziging ten koste kan gaan van de rechtsbescherming *in concreto*. Weliswaar draagt de wetswijziging bij aan de rechtszekerheid, de beoordelingsvrijheid van de rechter wordt sterk beknot wegens het rechtsvermoeden dat in werking treedt.<sup>940</sup>

- 903 In haar memorie van toelichting op het wetsvoorstel gaat de regering in op deze kritiek en legt de regering uit dat het in deze gevallen, anders dan in art. 2:20 lid 2 BW, meer afhangt van de vraag of de specifieke omstandigheden zo ernstig zijn dat ze, ‘in hun context bezien’, strijd op leveren met de openbare orde en daarmee een verbodenverklaring rechtvaardigen. Het biedt een verlichting van de bewijspositie van het OM, terwijl de bewijslast bij aanvang van de procedure wel bij het vervolgingsinstituut ligt. Slaagt het OM er in aannemelijk te maken dat zich een doel of werkzaamheid voordoet dat respectievelijk die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot het aantasten van een van in art. 2:20 lid 3 BW genoemde rechtsgoederen, dan verschuift het bewijsrisico naar de rechtspersoon. Die dient aan te tonen dat een dergelijke(e) doel of de werkzaamheid gezien de bijzondere omstandigheden toch niet in strijd is met de openbare orde.<sup>941</sup>
- 904 Dat een strafrechtelijke veroordeling voor een van de genoemde feiten deel uit kan maken van de onderbouwing van het verbodsverzoek, kan behulpzaam zijn, maar is niet vereist. De civiele rechter dient een zelfstandige afweging te maken of voldoende bewijs is geleverd van de genoemde gedragingen. De kwalificatie van dat gedrag door een eventueel later volgende uitspraak van een strafrechter doet niet af aan die beoordeling. Het in dit lid neergelegde bewijsvermoeden richt zich op de strijd met de openbare orde die een verbodenverklaring rechtvaardigt. Een rechtspersoon waarvan is bewezen dat deze zich schuldig heeft gemaakt aan geweld, zal in dat geval moeten aantonen dat, hoewel sprake is (geweest) van geweldspleging, de verbodenverklaring vanwege strijd met de openbare orde in het licht van de omstandigheden van het geval niet proportioneel of noodzakelijk is. Tegenbewijs tegen het rechtsvermoeden van strijd met de openbare orde is niet uitgesloten, bijvoorbeeld door aan te tonen dat door de rechtspersoon maatregelen zijn getroffen om herhaling in de toekomst te voorkomen, zoals door het roeyement of ontslag van (een deel van) de (bestuurs)leden. Of het tegenbewijs voldoende is, staat ter beoordeling van de rechter.<sup>942</sup>
- 905 Dat de beoordelingsvrijheid van de rechter wordt ingeperkt, is naar het oordeel van de regering geen reden om de wijziging niet door te voeren. Er is volgens haar een passende balans gevonden tussen de gerechtvaardigde wens om de praktische toepasbaar-

940 Reactie Rvdv in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 2.

941 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 6 en 21.

942 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 21. De Raad van State was kritisch op dit punt, maar de regering herhaalt min of meer haar reeds in de memorie van toelichting gehuldigde opvatting in dezen, zie *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 4, p. 4-5.

heid van art. 2:20 BW te vergroten en de zware eisen die gelden voor een verbodenverklaring.<sup>943</sup>

### 3.6.2 ‘Aantasting menselijke waardigheid’

906 Doelen en werkzaamheden die leiden of klaarblijkelijk dreigen te leiden tot ‘aantasting van de menselijke waardigheid’, worden vermoed in strijd te zijn met de openbare orde volgens het nieuwe art. 2:20 lid 3 BW. In deze paragraaf staat de betekenis van dit begrip centraal en wordt het geanalyseerd met behulp van de wet en wetsgeschiedenis (§3.5.2.1) en rechtspraak en literatuur (§3.5.2.2).

#### 3.6.2.1 *Wet en wetsgeschiedenis*

907 In het consultatievoorstel legt de regering ‘aantasting van de menselijke waardigheid’ uit als een ‘daadwerkelijke en ernstige aantasting van de lichamelijke of seksuele integriteit van personen’, onder verwijzing naar de *Martijn*-uitspraak van de Hoge Raad.<sup>944</sup> Zoals besproken, tastte de Vereniging Martijn volgens de Hoge Raad de rechten van kinderen op lichamelijke integriteit aan door seksueel contact tussen volwassenen en minderjarigen te (willen) normaliseren.<sup>945</sup>

908 Het College van procureurs-generaal van het OM noemt het begrip ‘abstract’ en adviseert de regering om met meer voorbeelden te komen in de toelichting.<sup>946</sup> In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel zegt de regering dat sprake is van aantasting van de menselijke waardigheid in het geval van een ‘daadwerkelijke en ernstige aantasting van de lichamelijke, seksuele of psychische integriteit van personen, mensenhandel of uitbuiting’, andermaal onder verwijzing naar de *Martijn*-uitspraak van de Hoge Raad. Voorts verwijst de regering naar de preambule van het IVBPR en naar de artt. 1 en 6 van het Handvest EU.<sup>947</sup>

909 Uit de preambule van het IVBPR blijkt met zoveel woorden dat de ‘inherente waardigheid van de menselijke persoon’ zowel voortvloeit uit ‘de verkondigde beginselen, erkenning van de inherente waardigheid en van de gelijke en onvervreembare rechten van alle leden van de mensengemeenschap’ zoals neergelegd in het Handvest van de Verenigde Naties, als de ‘grondslag is voor de vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld’. Anders gezegd, uit het geheel aan beginselen en rechten zoals dat voortvloeit uit het Handvest

943 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 13.

944 Memorie van toelichting bij consultatievoorstel, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 16.

945 Zie uitgebreid in §3.3.2 van dit hoofdstuk.

946 Reactie OM in bijlage *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 4, p. 3-4.

947 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 21.



van de Verenigde Naties, vloeit de inherente menselijke waardigheid voort en tevens zijn deze beginselen en rechten nodig om de menselijke waardigheid te kunnen verzekeren.

910 In art. 1 van het Handvest EU staat dat de menselijke waardigheid onschendbaar is en dat zij moet worden eerbiedigd en beschermd. In art. 6 Handvest EU is bepaald dat eenieder recht heeft op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. In de toelichting op art. 1 van het Handvest EU staat dat de menselijke waardigheid niet alleen een grondrecht op zich is, maar ook de grondslag van alle grondrechten. In de toelichting wordt voorts verwezen naar de preambule van de UVRM, waarin staat dat ‘erkenning van de inherente waardigheid en de gelijke en onvervreembare rechten van alle leden van de mensengemeenschap grondslag is voor de vrijheid, gerechtigdheid en vrede in de wereld’.<sup>948</sup> De toelichting op deze verdragsbepaling maakt verder vermelding van een arrest van het Hof van Justitie, waarin de menselijke waardigheid als grondrecht van de Europese Unie wordt erkend.<sup>949</sup>

911 In de toelichting op art. 6 Handvest EU staat dat de rechten van art. 6 corresponderen met de rechten die in art. 5 EVRM zijn gewaarborgd en hebben overeenkomstig art. 52 lid 3 Handvest EU dezelfde inhoud en reikwijdte. Daaruit vloeit voort dat de beperkingen die er rechtmatig aan kunnen worden gesteld, niet verder mogen strekken dan die welke door het EVRM in de tekst zelf van art. 5 zijn toegestaan.<sup>950</sup>

912 Bij de behandeling in de Tweede Kamer is er in het geheel geen discussie gevoerd over de inhoud van het begrip ‘aantasting van de menselijke waardigheid’. In de Eerste Kamer is dat anders, zij het dat daar de discussie in omvang en naar inhoud tamelijk beperkt is gebleven. In het voorlopig verslag van de Eerste Kamer wijzen leden van de FvD-fractie erop dat de ‘menselijke waardigheid’ in preambules van constituties voorkomt en als (laatste) legitimerende grond kan worden gebruikt voor een rechtsorde. Voor het gebruik van het begrip als normstelling is het volgens hen echter ongeschikt. Anders dan de regering volgens deze leden met dit begrip denkt te doen, is er namelijk geen sprake van concretisering van de verbodsgrond, maar blijft het een abstracte formulering waaraan gedrag moeilijk valt te toetsen.<sup>951</sup> In de memorie van antwoord meent de regering de leden van de FvD-fractie voldoende te beantwoorden door haar reeds in de memorie van toelichting gegeven uitleg van dit begrip te herhalen.<sup>952</sup>

948 Toelichting op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, CONV 828/03, p. 4.

949 HVJEU 9 oktober 2001, ECLI:EU:C:2001:523. In deze zaak ging het onder meer om de vraag of op het menselijk lichaam en op de verschillende stadia van de ontwikkeling en vorming daarvan, octrooirechten kunnen worden gevestigd. Dat bleek niet het geval, omdat het een aantasting zou zijn van de menselijke waardigheid.

950 Toelichting op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, CONV 828/03, p. 9.

951 *Kamerstukken 11 2020/21*, 35366, B, p. 5-6.

952 *Kamerstukken 11 2020/21*, 35366, C, p. 6.

- 913 Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer zegt de regering – bij monde van de minister voor Rechtsbescherming – nog dat bij aantasting van de menselijke waardigheid (vooral) gedacht kan worden aan pedoseksualiteit.<sup>953</sup>
- 914 Opvallend is dat de wettekst spreekt over ‘aantasting’, terwijl de regering in de toelichting het begrip uitlegt als ‘daadwerkelijke en ernstige aantasting’. Hiertussen bestaat een belangrijk verschil; het laatste verzwaart het begrip. Een wetshistorische interpretatie leidt ertoe dat hypothetische en minder ernstige aantastingen van de menselijke waardigheid niet leiden tot het rechtsvermoeden dat het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Omdat de regering in dit verband verwijst naar de uitspraak van de Hoge Raad in de *Martijn*-zaak, kan de ‘aantasting’ kennelijk ook bestaan in het (willen) normaliseren van zekere gedragingen die thans verboden zijn gesteld in strafbaarstellingen die met het oog op het verzekeren van de menselijke waardigheid in het strafrecht zijn opgenomen.

### 3.6.2.2 Rechtspraak en literatuur

- 915 Rechtspraak over de concrete toepassing van ‘aantasting van de menselijke waardigheid’ in verband met een verenigingsverbod is er tot op heden niet. Impliciet is uit de tot nu toe gevormde jurisprudentie wel af te leiden dat de menselijke waardigheid een rol kan spelen bij de interpretatie van de verbodsgrond, zoals uit de *Martijn*-zaak blijkt (zie §3.3.2 van dit hoofdstuk).
- 916 Uit de literatuur valt verder af te leiden dat de ‘menselijke waardigheid’ als een algemene grondslag dient voor rechtsordes en (internationale) catalogi van fundamentele rechten. Het fungeert in deze zin meestal niet als een autonoom recht waaraan men rechtstreeks rechten en plichten kan ontleen, maar kent een contextuele functie voor andere, uit de menselijke waardigheid afgeleide en voor het verzekeren van de menselijke waardigheid noodzakelijke fundamentele rechten.<sup>954</sup>
- 917 Mosissa verdedigt in zijn proefschrift over sociaaleconomische- en culturele rechten in een politieke samenleving in het licht van de menselijke waardigheid, dat een praktisch-intuïtieve benadering van de menselijke waardigheid twee van elkaar onafscheidelijke aspecten blootlegt: de morele en de biologische. De waardigheid als inherente menselijke waardigheid heeft in gelijke mate en tegelijk betrekking op beide aspecten. Volgens Mosissa heeft dit implicaties voor de normatieve functie van het begrip menselijke waardigheid. Ondanks de vele opvattingen in de loop der tijd, behoort het beginsel van respect – zowel voor het morele als het biologische aspect – nog altijd tot de kern van het begrip. Dit moet volgens hem worden uitgelegd als onvoorwaardelijk respect voor het inherente leven en de waarde van ieder mens. Uit zijn analyse volgt dat elk

953 *Handelingen I* 2020/21, 41, 8, p. 22.

954 Zie bijv. Brems & Vrielink 2010; Düwel e.a. 2015; Van Toor 2017, §III.5.2.2.

persoon die respect wenst en verschuldigd is, een is die zich in de context van ‘practical social relations’ bevindt. Hieruit vloeit voort dat het begrip menselijke waardigheid in wezen een relationeel normatief principe is, in de zin dat het zijn volledige inhoudelijke betekenis krijgt in de context van dynamische en wederzijdse relaties die van nature tussen mensen bestaan in een politieke samenleving. Als zodanig normeert het begrip hoe mensen zichzelf moeten zien en behandelen in relatie tot de drie dimensies van het menselijk leven in sociale relaties: de eigen persoon, de sociale kring rondom de eigen persoon en de wijdere omgeving. Het principe van menselijke waardigheid voegt volgens hem ‘a fundamental moral imperative to this relationality of humans by requiring them to see and treat themselves with due and proper respect. From this also follows the evaluative and qualitative nature of the principle of human dignity through which the legitimacy of actions and behaviours in the society can be scrutinised vis-à-vis the inherent value of human beings’. Mossisa schrijft voorts dat het respecteren en verzeke- ren van het inherente leven en de waarde van de mens in wezen bestaat in het verzeke- ren van die onontbeerlijke morele en materiële (biologische) levensomstandigheden die nodig zijn om een menswaardig leven te leiden.<sup>955</sup>

918 Door het begrip als normstelling te hanteren, geeft de regering, gelet op het voorgaande, in feite een bijna grenzeloos bereik aan het verbodscriterium. De rechter wordt hier opgezadeld met een begrip dat nauwelijks is afgebakend. Vanuit dit oogpunt is het mijns inziens moeilijk vol te houden dat de regering erin is geslaagd de verbodsgrond te concretiseren met dit begrip, een constatering die, zoals besproken, ook is gemaakt door leden van de FvD-fractie in de Eerste Kamer.

919 Overigens zij opgemerkt dat de verbodsgrond ‘in strijd met de openbare orde’ al een zeer ruim bereik heeft op basis van de definitie die de regering geeft aan ‘ontwrichting van de democratische rechtsstaat’ ex art. 2:20 lid 2 BW. Overlap tussen ‘ontwrichting van de democratische rechtsstaat’ en ‘aantasting van de menselijke waardigheid’ is heel goed denkbaar, nu onder beide begrippen het schenden van fundamentele rechten kan vallen. Dit roept de vraag op of het voor het OM nog wel zin heeft om op basis van ‘aantasting van de menselijke waardigheid’ als bedoeld in het derde lid een verzoek tot verboden- verklaring te doen, omdat de rechtspersoon in zo’n geval de kans krijgt bewijs te leveren dat, hoewel sprake is van aantasting van de menselijke waardigheid, er toch geen sprake is van strijd met de openbare orde. Die kans krijgt de rechtspersoon niet als het OM eenmaal aantoont dat sprake is van ‘ontwrichting van de democratische rechtsstaat’. Het rechtsgevolg van strijd met de openbare orde treedt dan van rechtswege in en de rechter dient op basis van de wettekst dan een verenigingsverbod op te leggen.

---

955 Mossisa 2020, p. 141-142.

### 3.6.3 ‘Geweld’

920 Doelen en werkzaamheden die leiden of klaarblijkelijk dreigen te leiden tot ‘geweld’, worden evenzeer vermoed in strijd te zijn met de openbare orde. In deze paragraaf wordt dit begrip geanalyseerd, eerst met behulp van de wet en wetsgeschiedenis (§3.5.3.1), nadien aan de hand van rechtspraak en literatuur (§3.5.3.2).

#### 3.6.3.1 *Wet en wetsgeschiedenis*

921 In het consultatievoorstel legt de regering het begrip ‘geweld’ uit als het uitlokken of bevorderen van geweld.<sup>956</sup> Het College van procureurs-generaal van het OM merkt hierover op dat ‘het gebruik van geweld’ zelf niet onder dit begrip lijkt te vallen en adviseert de regering om dit in de toelichting beter uit te werken.<sup>957</sup>

922 Hieraan geeft de regering gehoor. In de memorie van toelichting schrijft de regering dat het begrip ‘strafbare geweldspleging in meerdere vormen, daaronder begrepen het doelbewust uitlokken, bevorderen of daadwerkelijk gebruik van geweld’ omvat.<sup>958</sup>

923 Zowel in de Tweede als de Eerste Kamer is er verder geen discussie gevoerd over de inhoud van het begrip ‘geweld’. Vanuit wetshistorisch perspectief valt te verdedigen dat het begrip dezelfde lading dekt als de hoofdzakelijk in het Wetboek van Strafrecht vastgelegde vormen van strafbare gewelds(pleging), met inbegrip van de deelnemingsvormen als bedoeld in art. 47 en 48 Sr. Een wetssystematische interpretatie ondersteunt dit verder. Dit geldt evenzeer voor het antwoord op de vraag of ‘aanzetten tot geweld’ ook onder het begrip ‘geweld’ van art. 2:20 lid 3 BW valt. Hieraan zou nog kunnen worden getwijfeld om twee redenen. In de eerste plaats omdat de wettekst hier ‘aanzetten’ wel expliciet in verbinding brengt met ‘haat’ en ‘discriminatie’, maar dat niet doet als het gaat om ‘geweld’. In de tweede plaats omdat de regering de formulering van ‘aanzetten tot haat of discriminatie’ heeft ontleend aan art. 137d Sr, waarin ‘aanzetten’ wel in verbinding staat met ‘haat’, ‘discriminatie’ alsook met ‘gewelddadig optreden’. Een *a contrario*-redenering zou kunnen leiden tot de conclusie dat ‘aanzetten tot geweld’ aldus niet onder ‘geweld’ zelf valt. Vanuit wetshistorisch perspectief valt echter te verdedigen dat ‘aanzetten tot geweld’ wel onder ‘geweld’ valt, omdat de regering in haar toelichting een niet-limitatieve opsomming van strafbare geweldspleging in meerdere vormen geeft ter verduidelijking van het begrip ‘geweld’ in dezen.<sup>959</sup>

956 Memorie van toelichting bij consultatievoorstel, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 7 en 16.

957 Reactie OM in Bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 5.

958 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 21.

959 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 21.

### 3.6.3.2 Rechtspraak en literatuur

- 924 Art. 2:20 lid 3 BW is nog niet toegepast en om die reden is er geen rechtspraak te vinden over de uitleg van het begrip ‘geweld’ in relatie tot het verbieden van een rechtspersoon op basis van de nieuwe regeling. In de rechtspraak over art. 2:20 lid 1 BW (‘oud’) ligt dit anders. Daaruit is af te leiden dat structurele geweldspleging in strafrechtelijke zin wordt uitgelegd en bovendien een verenigingsverbod kan rechtvaardigen. De rechtspraak hierover is uitgebreid besproken in §3.3.2 van dit hoofdstuk.

### 3.6.4 ‘Aanzetten tot haat of discriminatie’

- 925 Doelen en werkzaamheden die leiden of klaarblijkelijk dreigen te leiden tot ‘aanzetten tot haat of discriminatie’, worden vermoed in strijd te zijn met de openbare orde. In deze paragraaf staat dit begrip centraal en wordt het geanalyseerd, eerst met behulp van de wet en wetsgeschiedenis (§3.5.3.1), nadien aan de hand van rechtspraak en literatuur (§3.5.3.2).

#### 3.6.4.1 Wet en wetsgeschiedenis

- 926 In de toelichting op het consultatievoorstel zegt de regering dat het begrip ‘aanzetten tot haat of discriminatie’ al lang en breed als grond is erkend voor het beperken van grondrechten. Volgens de regering valt hieronder in elk geval (strafbare) aanzetting tot rassendiscriminatie, antisemitisme en homohaat als bedoeld in art. 137d Sr. Een eventuele veroordeling van bestuurders, feitelijk leidinggevendenden of leden dan wel een veroordeling van de rechtspersoon zelf op de voet van art. 51 Sr kan volgens de regering een belangrijke aanwijzing vormen dat sprake is van aanzetten tot haat of discriminatie.<sup>960</sup> Andermaal vraagt het College van procureurs-generaal van het OM om illustratieve voorbeelden die onder dit begrip vallen, omdat ook dit begrip volgens het college ‘abstract’ is en de praktijk behoefte zal hebben aan voorbeelden.<sup>961</sup> In de memorie van toelichting is aan het rijtje van voorbeelden nog ‘moslimhaat’ toegevoegd.<sup>962</sup>
- 927 Bij de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer is de regering niet op de inhoud van ‘aanzetten tot haat of discriminatie’ bevraagd. In de Eerste Kamer merken leden van de FvD-fractie op, dat het begrip ‘haat’ en ‘aanzetten tot haat’ onder invloed van de hedendaagse ‘identity politics’ enorm dreigt te prolifereren. ‘Zelfs rustig geformuleerde kritiek wordt tegenwoordig in de gepolariseerde verhoudingen waarin we leven vaak

960 Memorie van toelichting bij consultatievoorstel, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 16.

961 Reactie OM in bijlage bij *Kammerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3.

962 *Kammerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 21.

als ‘haat’ of ‘aanzetten tot haat’ geïnterpreteerd, aldus deze leden.<sup>963</sup> De regering komt hier niet inhoudelijk op terug.

- 928 Tijdens de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer vraagt het lid De Boer van Groenlinks of een rechtspersoon die bij een uitzendbureau vraagt om geen uitzendkrachten met een bepaalde etnische achtergrond te sturen, rijp is voor een verbod.<sup>964</sup> De regering antwoordt dat het voor de vraag of sprake is van strijd met de openbare orde in dit geval het uitmaakt of de handelswijze van de rechtspersoon stelselmatig of structureel plaatsvindt. Mocht dat niet het geval zijn, dan acht de regering het in dit specifieke geval ‘te dun’ om tot een verenigingsverbod over te gaan.<sup>965</sup>

### 3.6.4.2 Rechtspraak en literatuur

- 929 Rechtspraak over ‘aanzetten tot haat of discriminatie’ als bedoeld in het nieuwe art. 2:20 lid 3 BW bestaat tot op heden niet. In de oude rechtspraak waarin art. 2:20 BW toepassing vindt, is het wel terug te vinden. Op basis van art. 2:20 lid 1 BW (1976) kwalificeerde de rechtbank Amsterdam de politieke partij NVU nog als verboden rechtspersoon, omdat de bedoeling van de NVU niet was het bereiken ‘van een voor alle groepen zo redelijk mogelijke samenleving’, maar de partij beperkte zich ‘tot een stelselmatig prikkelen van haat- en superioriteitsgevoelens’.<sup>966</sup> In de verbodszaak tegen de politieke partij CP’86 – waarin art. 2:20 lid 1 BW (1988) werd toegepast – zijn vergelijkbare overwegingen te zien.<sup>967</sup>
- 930 Uit deze uitspraken valt evenwel niet gemakkelijk te achterhalen hoe de afzonderlijke begrippen nu precies moeten worden uitgelegd. Wanneer is sprake van aanzetten? Vanuit een wetssystematisch perspectief verdient het aanbeveling voor de betekenis van dit begrip aansluiting te zoeken bij het gelijkkluidende begrip in art. 131 Sr, waarin opruiing strafbaar is gesteld, en art. 137d Sr. In die laatste bepaling is strafbaar gesteld het in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzetten tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap.
- 931 Fokkens schrijft dat het begrip ‘aanzetten tot’ iets ruimer is dan ‘uitlokken’, omdat ‘zij ook het geval omvat dat iemand reeds uit zichzelf het initiatief genomen heeft, doch nog extra (door de dader van ons delict) wordt gestimuleerd’.<sup>968</sup> In haar uitspraak van 23 juni

963 *Kamerstukken II 2020/21*, 35366, B, p. 5.

964 *Handelingen I 2020/21*, 41, 8, p. 2.

965 *Handelingen I 2020/21*, 41, 8, p. 18.

966 Rb. Amsterdam 8 maart 1978, ECLI:NL:RBAMS:1978:ACO252, r.o. 11.

967 Rb. Amsterdam 18 november 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AD2961 en ECLI:NL:RBAMS:1998:AN6055, r.o. 4.4.3.

968 Fokkens, in: *Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht 2017*, art. 137d Sr, aant. 2.

2011 legt de rechtbank Amsterdam – waarin Wilders voor overtreding van art. 137c en 137d Sr wordt vervolgd en overigens vrijgesproken – dat uit de wetsgeschiedenis valt af te leiden dat de wetgever voor de uitleg van dit begrip heeft willen aansluiten bij ‘opruiming’ als bedoeld in art. 131 Sr. Volgens de rechtbank wordt opruiming daar uitgelegd als ‘het aanzetten tot iets ongeoorloofds’.<sup>969</sup>

932 In dezelfde uitspraak gaat de rechtbank ook in op de definitie van ‘aanzetten tot haat’. Die omvat volgens haar het aanzetten tot ‘een extreme emotie, van diepe afkeer en vijandigheid’, waarbij in beginsel sprake moet zijn van een ‘krachtversterkend element’.<sup>970</sup> Dit krachtversterkend element is volgens de rechtbank niet vereist als het gaat om ‘aanzetten tot discriminatie’, zoals valt af te leiden uit de definitie die de wetgever aan discriminatie in art. 90quater Sr heeft toegekend. Daar heeft de wetgever bepaald dat discriminatie moet worden opgevat als elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mensen en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt teniet gedaan of aangetast.

933 Overigens zij opgemerkt dat art. 137d Sr slechts straf stelt op het aanzetten tot haat tegen of discriminatie van mensen en aldus niet tegen respectievelijk van niet-mensen, zoals organisaties. De verbodsgrond van art. 2:20 lid 3 BW kent deze begrenzing niet, althans dat komt niet uitdrukkelijk in de tekst van de wet terug anders dan bij art. 137d Sr. Andermaal verdient het echter vanuit wetsystematisch oogpunt deze grens ook voor de definitie van ‘aanzetten tot haat of discriminatie’ van art. 2:20 lid 3 BW te trekken.

#### 4. PROCEDURELE ASPECTEN

934 In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de belangrijkste procedurele aspecten van de verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 1 BW en die van ex art. 10:122 lid 1 BW. Op veel punten komen de procedures overeen. Om die reden vindt de bespreking gezamenlijk plaats, waarbij een afzonderlijke bespreking volgt indien de verschillen hierom vragen. Bij de bespreking is eerst aandacht voor de aard en de wijze waarop de procedure is vormgegeven en de daarin de belangrijkste onderscheiden stappen die moeten worden doorlopen respectievelijk regels die in acht moeten worden genomen (§4.1). Hierna volgt een uitgebreide bespreking van de tot de verbodenverklaring bevoegde rechter (§4.2) en de paragraaf sluit af met een bespreking van de procespartijen (§4.3).

969 Rb. Amsterdam 23 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ9001, onder het kopje 4.3.1 ‘Aanzetten tot haat (...)’, onder verwijzing naar Kamerstukken II 1967/1968, 9724, nr. 3, p. 5.

970 Rb. Amsterdam 23 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ9001, onder het kopje 4.3.1 ‘Aanzetten tot haat (...)’.

#### 4.1 VERZOEKSCHRIFTPROCEDURE

935 In deze paragraaf gaan staat de verzoekschriftprocedure centraal, de procedurele vorm waarin de verbodsregeling van artt. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW is vormgegeven. Allereerst vinden algemene opmerkingen plaats (§4.1.1). Daarna is er aandacht voor het verzoekschrift (§4.1.2), het verweerschrift, de oproeping en de zitting (§4.1.3) en bewijsvoor-schriften (§4.1.4). Vervolgens komen de beschikking (§4.1.5) en de rechtsbescherming (§4.1.6) aan bod.

##### 4.1.1 Algemeen

936 Al sinds het bestaan van de verbodsprocedure in 1855 werd ze ingeleid op initiatief van het OM. Toendertijd vond dat plaats bij wijze van vordering. Bij de herziening van het burgerlijk procesrecht in eerste aanleg in 2002 werd de verbodsprocedure omgedoopt tot een verzoekschriftprocedure. Sedertdien verbiedt en ontbindt de rechter niet langer op vordering van het OM een rechtspersoon, maar op diens *verzoek*.<sup>971</sup> De verbodspro-cedure van art. 10:122 lid 1 BW is van meet af aan vormgegeven als verzoekschriftpro-cedure.<sup>972</sup>

937 Aan een verzoekschriftprocedure in het algemeen en de verbodsprocedure in het bijzonder ligt anders dan bij de meeste dagvaardingsprocedures geen geschil tussen partijen ten grondslag. Het OM vraagt de rechter een rechtspersoon of corporatie te verbieden, waarbij het OM een exclusieve overheidstaak – openbaar gezag – uitoefent. Na afloop stelt de rechter, bij toewijzing van het verzoek, eenzijdig een maatregel vast ten aanzien van een rechtspersoon of corporatie; de verbodenverklaring (en bij de rechts-persoon ook nog de ontbinding). In een dergelijke procedure is sprake van rechtsgevol-gen die niet ter vrije beschikking van partijen staan. Nog los gezien van de criteria is de verbodenverklaring zo gezien een bestuurlijke handeling die in theorie net zo goed door een bestuursorgaan kan worden verricht. De wetgever heeft het echter wenselijk geacht om de bevoegdheid hiertoe bij de onafhankelijke rechter neer te leggen en daar voor-alsnog te behouden.<sup>973</sup> Men spreekt in dit geval van *voluntaire of oneigenlijke rechtspraak*, waarbij de uitspraak van de rechter uitmondt in een beschikking.<sup>974</sup>

938 Op de verzoekschriftprocedure in algemene zin en de verbods- en ontbindingspro-cedure in het bijzonder is de Derde Titel van het Eerste Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) van toepassing. Volgens art. 43 lid 1 Rv gelden de reguliere regels van het in dit wetboek vastgelegde procesrecht, ook als het OM als partij

971 *Kamerstukken II* 2000/01, 27824, nr. 3, p. 3.

972 De voorloper van art. 10:122 lid 1 BW – art. 5a lid 1 Wet conflictenrecht corporaties – evenzeer.

973 Zie uitgebreider §4.2.1 van dit hoofdstuk.

974 Zie ook Eskes 1988, p. 550-551; Huls & Brouwer 2014, p. 186.



optreedt. Het eerste lid van art. 43 Rv bepaalt echter dat uitzonderingen op de gewone procesregels kunnen worden gemaakt *in deze bepaling*, als het OM als partij optreedt. Die zijn gemaakt in het tweede, derde en vierde lid (zie hierna in §4.3.1 van dit hoofdstuk).

- 939 Afgezien van de hiervoor genoemde uitzonderingen, wordt verder niet afgeweken van de gewone procesregels die gelden voor de verzoekschriftprocedure in een verbodszaak. Evenmin van de bij de wet gestelde termijnen voor de behandeling van de zaak. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen kwam dit onderwerp weer ter sprake, onder meer naar aanleiding van vragen van de GroenLinks-fractie omtrent het versnellen van de verbodsprocedure om het verenigingsverbod sneller in werking te laten treden. De regering wenst echter niet te snijden in de termijnen, gelet op de (onder meer in art. 6 van het EVRM neergelegde) beginselen van ‘equality of arms’ en hoor en wederhoor. Volgens de regering hangen de termijnen van behandeling hiermee samen. De regering erkent dat de rechter de aanvang van de mondelinge behandeling in theorie kan bepalen op vier weken na indiening van het verzoekschrift, maar in veel gevallen zal die termijn onvoldoende zijn voor de betrokken rechtspersoon en eventueel andere belanghebbenden om ‘inhoud te geven aan hun recht tot verdediging’ (zie hierna in §4.3.2 van dit hoofdstuk over het belanghebbendebegrip). Dat het verweerschrift in beginsel tenminste tien dagen voorafgaand aan de zitting dient te zijn ingediend, zou het recht tot verdediging te meer uithollen als daarbij de aanvangstermijn wordt beknot. ‘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’, omdat de betrokken rechtspersoon ‘eerder en meer bewijs zal moeten leveren dan voorheen’, aldus de regering. Tot slot overweegt de regering dat een verplichte termijn voor aanvang van de mondelinge behandeling een verzwaring van de werklast oplevert voor zowel de zittende als de staande magistratuur, ‘ook als dit niet direct leidt tot een inhoudelijke behandeling.’<sup>975</sup>

#### 4.1.2 Verzoekschrift

- 940 De verbodsprocedure vangt volgens art. 278 lid 2 Rv aan met een schriftelijk verzoek afkomstig van het OM, dat wordt ingediend bij de griffie van de bevoegde rechterlijke instantie. Het verzoekschrift dient te voldoen aan de eisen neergelegd in art. 278 lid 1 Rv. Een daarvan is dat het verzoekschrift de gronden dient te bevatten waarop het verzoek is gebaseerd en bovendien dient het verzoekschrift uit te monden in een duidelijk *petitum* gericht aan de rechter.<sup>976</sup>

975 *Kamerstukken 11 2019/20*, 35366, nr. 6, p. 2-3.

976 Vgl. Asser Procesrecht/Van Schaick 2 2022/76.

### 4.1.3 Verweerschrift, oproeping en zitting

- 941 De rechter bepaalt volgens art. 279 lid 1 Rv wanneer de behandeling aanvangt en beveelt tevens de oproeping van de verzoeker – het OM – en ‘voor zover nodig’ de in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden. Hij roept in elk geval de rechtspersoon op tegen wie het verbodsverzoek is gericht, zo valt uit art. 995 lid 3 Rv af te leiden. Voor de oproeping van de corporatie, niet Nederlands rechtspersoon, tegen wie een verzoek tot verbodenverklaring ex art. 10:122 lid 1 BW is gericht, lijkt het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geen dwingende bepaling te bevatten die de rechter verplicht deze corporatie op te roepen. Analoge toepassing van art. 995 lid 3 Rv ligt echter wel voor de hand.<sup>977</sup>
- 942 Art. 278 lid 3 Rv geeft de hoofdregel weer dat procederen bij advocaat verplicht is. Een uitzondering voor de verbodsprocedure heeft de wetgever niet gemaakt. Art. 282 lid 1 Rv bepaalt voorts dat iedere belanghebbende tot de aanvang van de behandeling een verweerschrift kan indienen. Met het indienen van een verweerschrift, is de belanghebbende verschenen in de procedure en dan dient de belanghebbende per definitie te worden opgeroepen ex art. 282 lid 3 Rv; dit zal ook gelden voor de corporatie, niet Nederlands rechtspersoon, tegen wie een verzoek ex art. 10:122 lid 1 BW is gericht. Met toestemming van de rechter is het volgens art. 282 lid 1 Rv ook mogelijk dat een verweerschrift in de loop van de behandeling wordt ingediend.
- 943 Krachtens art. 27 lid 1 Rv is de zitting in beginsel openbaar. De rechter kan op basis van dit artikel echter onder meer in het belang van de openbare orde of de goede zeden, maar bijvoorbeeld ook in het belang van de veiligheid van de Staat bevelen dat de zitting geheel dan wel ten dele achter gesloten deuren plaatsvindt. Alhoewel zulks tot nu toe nog niet is voorgekomen, is het niet ondenkbaar dat de rechter van deze bevoegdheid gebruikmaakt in een verbodsprocedure. Een werkzaamheid van een rechtspersoon dat de veiligheid van de Staat in gevaar brengt, kan dan zowel reden zijn om de procedure geheel of ten dele achter gesloten deuren te voeren als (uiteindelijk) de grond om de rechtspersoon te verbieden en ontbinden.

### 4.1.4 Bewijsvoorschriften

- 944 Op de voet van art. 284 Rv is het gewone bewijsrecht van de Negende Afdeling van de Tweede Titel van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing op de verzoekschriftprocedure, tenzij de aard van de zaak zich hiertegen verzet. In de *Satudarah*-zaak werd in het cassatieberoep van Satudarah nog geopperd dat een verzoek tot

---

977 Vgl. HR 10 september 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1056, waaruit valt af te leiden dat het oproepen van belanghebbenden aan het beleid van de rechter is overgelaten, maar dat de rechter zich hierbij wel van goede rechtspleging dient te vergewissen.

verbodenverklaring een *criminal charge* in de zin van art. 6 EVRM oplevert en mitsdien het strafrechtelijke bewijsrecht van toepassing zou moeten zijn. De A-G Assink concludeerde tot verwerping van dit cassatieberoep (en overigens ook van alle andere), met behulp van de door het EHRM in de zaak *Engel* ontwikkelde criteria.<sup>978</sup> De Hoge Raad conformeerde zich aan de conclusie, althans, verwierp alle cassatiemiddelen zonder motivering als bedoeld in art. 81 Wet RO.<sup>979</sup>

945 Aldus moeten we ervan uitgaan dat het gewone bewijsrecht van toepassing is op de verbodsprocedure. Dit houdt onder meer in dat art. 151 Rv van toepassing is, zodat de partij die zich beroept op rechtsgevolgen van door haar gestelde feiten of rechten, daarvan de bewijslast draagt. Zoals uitgebreid besproken in §3.4 en §3.5 van dit hoofdstuk, heeft de wetgever met betrekking tot het begrip ‘in strijd met de openbare orde’ in art. 2:20 lid 2 en 3 BW de bewijspositie van het OM willen verlichten. Het OM draagt nog wel altijd de bewijslast voor zover het gaat om feiten die het rechtsoordeel dienen te dragen dat het doel of werkzaamheid leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot bedreiging van de nationale veiligheid of internationale rechtsorde, dan wel tot ontwijking van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag. Maar als eenmaal is bewezen dat sprake is van een van deze doelen of werkzaamheden, dan volgt dwingend uit de wet dat zo’n doel of werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Het leveren van tegenbewijs is hier niet mogelijk, nu het gaat om een onweerlegbaar rechtsvermoeden.

946 In art. 2:20 lid 3 BW is evenzeer een verbetering van de bewijspositie van het OM doorgevoerd, zij het dat het in de gevallen hier gaat om een weerlegbaar rechtsvermoeden. De rechtspersoon of corporatie tegen wie het verzoekschrift is gericht en wordt verweeten een van de in dit lid genoemde doelen of werkzaamheden te hebben, draagt de bewijslast om aan te tonen dat de eenmaal door het OM bewezen doelen en werkzaamheden onder de gegeven omstandigheden toch niet in strijd zijn met de openbare orde. Dat is een omkering van de hoofdregel dat de partij die zich beroept op rechtsgevolgen van door haar gestelde feiten of rechten de bewijslast daarvan draagt.

947 Omdat het in verbodsprocedures vaak gaat om strafbare feiten die de verbodenverklaring moeten dragen, zij nog opgemerkt dat ook art. 161 Rv van toepassing is op de verbodsprocedure. Dit houdt in dat feiten die in onherroepelijk geworden op tegenspraak gewezen strafvonnissen en -arresten bewezen zijn verklaard, dwingend bewijs opleveren. Dat verdachte ten aanzien van een dergelijk feit ontslagen is van alle rechtsvervolgning of dat er geen straf is opgelegd, doet hieraan niet af. De rechter zal in een verbodsprocedure ten aanzien van deze feiten van de juistheid ervan uitgaan, behoudens – gelet op art. 152 lid 2 Rv – te leveren tegenbewijs. Niet op tegenspraak gewezen strafvonnissen of -arresten, dan gewijsde hebben, vallen buiten de reikwijdte van art. 161 Rv. Overigens

978 Concl. A-G. B.F. Assink, ECLI:NL:PHR:2020:593, §2.26-2.27, bij HR 13 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1789.

979 HR 13 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1789.

staat art. 161 Rv er niet aan in de weg voor de rechter in een verbodsprocedure om zelf een rechtsoordeel – binnen de kaders van art. 2:20 BW – te verbinden aan eenmaal bewezen strafbare feiten in de zin van art. 161 Rv.

#### 4.1.5 Beschikking

##### 4.1.5.1 Inhoud en aard van de beschikking

- 948 In art. 286 Rv is bepaald dat de rechter na afloop van de behandeling de dag vaststelt waarop hij uitspraak doet. De einduitspraak heeft, zoals gezegd, de vorm van een beschikking. Bij een toewijzing van het verzoek ex art. 2:20 lid 1 BW bevat de beschikking een verbodenverklaring en een ontbinding. De beschikking is constitutief van aard, dat wil zeggen, de uitspraak is rechtscheppend en aldus een noodzakelijke voorwaarde voor het zijn van een verboden en ontbonden rechtspersoon in de zin van art. 2:20 lid 1 BW.<sup>980</sup>
- 949 De combinatie van verbodenverklaring en ontbinding bij het toewijzen van het verzoek, is een wettelijke plicht, waaraan de rechter gehoor dient te geven. Hij kan niet beslissen een rechtspersoon te verbieden, maar tegelijkertijd niet te ontbinden (zie ook §5.5 van hoofdstuk 3). Een uitzondering geldt wanneer de rechtspersoon op een of andere wijze reeds is ontbonden, aldus Nethe.<sup>981</sup> Snijder-Kuipers huldigt dit standpunt eveneens. Anders zou het volgens haar tot de onbevredigende situatie kunnen leiden dat een rechtspersoon tegen wie een verbods- en ontbindingsverzoek is gericht, vóór de uitspraak van de rechter zichzelf vrijwillig ontbindt om onder de verbodenverklaring uit te komen.<sup>982</sup> Snijder-Kuipers noemt overigens nog dat het OM in het algemeen geen rechtens belang meer heeft bij een verzoek tot verbodenverklaring van een reeds ontbonden rechtspersoon. Hiervoor verwijst ze naar art. 140 lid 2 Sr, dat in haar lezing de eis stelt dat voortzetting van de werkzaamheid van de verboden rechtspersoon pas dan strafbaar is, als de rechtspersoon in kwestie zowel verboden is verklaard als ontbonden. Dat laatste is echter niet het geval. Art. 140 lid 2 Sr stelt niet langer de eis van ontbinding voor strafbaarheid (maar deed dat overigens voorheen wel, zie hoofdstuk 3, §5.2.2); slechts de verbodenverklaring (zie hierover §3.1 van hoofdstuk 7). Het OM kan dus juist gelet op art. 140 lid 2 Sr er alsnog belang bij hebben om een reeds ontbonden rechtspersoon verboden te laten verklaren, opdat de werkzaamheid van de reeds ontbonden rechtspersoon niet straffeloos kan worden voortgezet.
- 950 Sinds de wetswijziging van 2022 is het overigens niet langer mogelijk voor de rechter om de rechtspersoon die niet een politieke partij (of neveninstelling daarvan) is, een *terme de grâce* te verlenen, waarbinnen de rechtspersoon de kans krijgt zijn met de

980 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 13.

981 Nethe 2013, nr. 26.

982 Snijder-Kuipers, in: *GS Rechtspersonen 2021*, art. 2:20 BW, aant. 3

openbare orde strijdige doel te herstellen, zodat het niet meer in strijd is met de openbare orde (zie §3.2.1 van dit hoofdstuk). Die mogelijkheid blijft wel bestaan voor politieke partijen en hun neveninstellingen, omdat op hen het oude art. 2:20 lid 2 BW nog van toepassing is.

- 951 Gaat het om toewijzing van een verzoek ten aanzien van een corporatie, niet Nederlands rechtspersoon als bedoeld in art. 10:122 lid 1 BW, dan bestaat de einduitspraak ten minste uit een verklaring voor recht dat de werkzaamheid of het doel van deze corporatie in strijd is met de openbare orde, in dit onderzoek ook kortweg ‘verbodenverklaring’ genoemd. Art. 10:122 lid 2 BW bepaalt dat de verklaring met ingang van de dag na de uitspraak werkt. De einduitspraak in dezen kan geen ontbinding van de corporatie bevatten. De wet verleent die bevoegdheid aan de rechter nu eenmaal niet.<sup>983</sup> Wel is het mogelijk dat de rechter op verzoek van het OM beslist dat het vermogen van de corporatie onder bewind wordt gesteld ex art. 10:122 lid 3 BW. Het vermogen wordt hoe dan ook vereffend nadat de rechter de corporatie verboden heeft verklaard, aldus art. 10:122 lid 4 BW.
- 952 Twijfel kan bestaan over het antwoord op de vraag of hier sprake is van een constitutieve of declaratoire beschikking. De wettekst van art. 10:122 lid 1 BW spreekt van een ‘verklaring voor recht’, maar deze formulering staat niet synoniem voor een declaratoire uitspraak.<sup>984</sup> De regering gaat in elk geval uit van een declaratoire uitspraak.<sup>985</sup>
- 953 In vergelijking met de uitspraak op basis van art. 2:20 lid 1 BW, waar een toewijzend verzoek leidt tot een constitutieve verbodsbeschikking, dan bestaat de neiging de beschikking van art. 10:122 lid 1 BW bij een toewijzend verzoek evenzeer constitutief te beschouwen. Steeds zal de ongeoorloofdheid van het doel of de werkzaamheid van de corporatie in de zin van deze bepaling immers pas dan rechtsgevolgen hebben, als de rechter zulks oordeelt en hieraan een verbodenverklaring koppelt, net zoals bij art. 2:20 lid 1 BW. De verklaring is voorts een noodzakelijke voorwaarde voor toepassing van art. 140 lid 2 Sr, net zoals bij art. 2:20 lid 1 BW en het scheidt in die zin een rechtstoestand in het leven voor de corporatie met vergaande rechtsgevolgen, zoals de toepasselijkheid van art. 140 lid 2 Sr (nadat de uitspraak onherroepelijk is geworden) en de mogelijkheid tot het onder bewind stellen van het vermogen, alsmede de vereffening van het vermogen die plaats *moet* vinden.

983 Zie art. 10:118 en 10:119 onder f BW. Hieruit volgt dat het toepasselijke recht op de corporatie het recht is van het land waarin de corporatie is opgericht. Dit recht beheerst ook de beëindiging van de corporatie, waaronder de ontbinding valt.

984 Vgl. Groeneveld-Tijssens 2015, nr. 10.

985 *Kamerstukken 11 2004/05*, 28764, nr. 6, p. 10-11.

- 954 De beschikking kan eveneens een veroordeling in de proceskosten bevatten, aldus art. 289 Rv. Vanzelfsprekend kan de uitspraak ook een afwijzing van het verzoek inhouden. Voorts is het mogelijk dat de rechter zich onbevoegd verklaart of het verzoek niet-ontvankelijk verklaart, in welke gevallen de rechter niet inhoudelijk op het verzoek ingaat.

#### 4.1.5.2 *Motivering*

- 955 Voor alle beslissingen dient de rechter zich van zijn motiveringsplicht ex art. 287 jo. 230 Rv te vergewissen. Hij dient de gronden waarop zijn beslissing berust te vermelden in de beschikking. Volgens de Hoge Raad houdt dit in elk geval in dat de beslissing ‘zodanig moet worden gemotiveerd dat zij voldoende inzicht geeft in de daaraan ten grondslag liggende gedachtegang om de beslissing zowel voor partijen als voor derden – in geval van openstaan van hogere voorzieningen: de hogere rechter daaronder begrepen – controleerbaar en aanvaardbaar te maken.’<sup>986</sup>
- 956 Overigens zij opgemerkt dat art. 81 Wet RO het mogelijk maakt dat de Hoge Raad zonder nadere motivering kan beslissen dat een cassatiemiddel niet leidt tot cassatie en het cassatiemiddel kennelijk niet noopt tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling. Van deze bevoegdheid tot een verkorte uitspraak maakte de Hoge Raad gebruik in de verbodszaak tegen Satudarah alsook Hells Angels.<sup>987</sup> Denkbaar is dat men dit opvat als een onbevredigend sluitstuk in de procedure waarin de beperking van het fundamentele recht van vereniging centraal staat. En het is ook zeker denkbaar dat de verkorte uitspraak in een verbodszaak spanning kan oproepen met de eisen van *fair trial* als bedoeld in art. 6 EVRM. Het EHRM heeft echter geoordeeld dat (gedeeltelijke) toepassing van de verkorte uitspraak in een strafzaak, waarin toch ook steeds fundamentele rechten centraal staan, geen strijd oplevert met art. 6 EVRM.<sup>988</sup>

#### 4.1.5.3 *Moment van werking*

- 957 De verbodenverklaring (en niet de ontbinding!) ex art. 2:20 lid 1 BW is van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad krachtens het per 1 januari 2022 in werking getreden art. 2:20 lid 6 BW. Dit geldt evenzeer voor de verbodenverklaring van art. 10:122 lid 1 BW.<sup>989</sup> Voorafgaand aan deze wetwijziging liet de wetgever de verklaring uitvoerbaar bij voorraad over aan de discretie van de rechter.

986 HR 4 juni 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC0986, r.o. 3.4.

987 HR 13 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1789; HR 15 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1114.

988 EHRM 4 juli 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0704DECO04314998 (Kok/Nederland).

989 Zie de schakelbepaling in art. 10:122 lid 3 BW, waarin art. 2:20 lid 6 BW van overeenkomstige toepassing is verklaard.

- 958 Volgens de regering thans is ‘een verbodenverklaring van een rechtspersoon (...) enkel in exceptionele omstandigheden aan de orde. Daarmee zou zich niet verdragen dat die rechtspersoon vervolgens nog gedurende de verdere procedure zijn werkzaamheden kan voortzetten. Dat de verbodenverklaring van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad is, is daarom aangewezen’.<sup>990</sup>
- 959 Dat de verbodenverklaring van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad is, houdt in dat rechtsmiddelen de werking van de verbodenverklaring niet schorsen. Dit bleek en blijkt reeds uit art. 350 (hoger beroep) en 404 (cassatie) Rv, maar de wetgever heeft dit nog expliciet bepaald in de laatste zin van art. 2:20 lid 6 BW. Als argument wijst de regering op recente rechtspraak, naar aanleiding waarvan twijfel zou kunnen rijzen over het antwoord op de vraag of een verbodenverklaring wel uitvoerbaar bij voorraad kan worden verklaard.<sup>991</sup> Met de wetwijziging is die twijfel nu weggenomen; de rechter kan de verbodenverklaring niet langer uitvoerbaar bij voorraad verklaren, althans niet constitutief, nu die verklaring reeds van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad is.
- 960 Anders dan de verbodenverklaring is de ontbinding niet van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad. De regering acht het onwenselijk de ontbinding op het niveau van de wet zelf uitvoerbaar bij voorraad te verklaren, omdat de ontbinding een onherroepelijke ingreep is, ‘die niet is terug te draaien na een andersluidend oordeel in hoger beroep of cassatie’.<sup>992</sup> Hieruit volgt dat voor het moment van werking van ontbinding de gewone procesregels gelden. In het kader hiervan wijst Nethe erop dat de ontbinding in werking treedt nadat de uitspraak die daaraan ten grondslag ligt, kracht van gewijsde krijgt.<sup>993</sup>
- 961 Dit moment kan evenwel naar voren worden gehaald met een verklaring uitvoerbaar bij voorraad afkomstig van de rechter. Zoals hiervoor gezegd, gaat de regering er weliswaar van uit dat de verklaring uitvoerbaar bij voorraad onwenselijk is omdat ontbinding definitief van aard is, de wet sluit die mogelijkheid echter niet categorisch uit en laat het recht op dit punt ongewijzigd. In de totstandkomingsgeschiedenis van art. 2:20 BW in de jaren ’80 van de vorige eeuw, ging de regering er ook min of meer vanuit dat de rechter de uitspraak – met daarin het verbod en de ontbinding – niet uitvoerbaar bij voorraad verklaart, gelet op het finale karakter van ontbinding.<sup>994</sup> Die verwachting werd toen evenmin tot wet verheven. De rechtspraak liet mede hierdoor een wisselende praktijk zien.<sup>995</sup> De Hoge Raad heeft zich tot op heden niet over deze kwestie uitgelaten.

990 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 8.

991 *Kamerstukken II* 2019.29, 35366, nr. 3, p. 22. Verwezen wordt naar Rb. Midden-Nederland 20 december 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6241, r.o. 4.5 en 4.7 en Hof Leeuwarden 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865, r.o. 4.35.

992 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 6, p. 14.

993 Nethe 2013, nr. 26.

994 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 8.

995 Zie bijv. Rb. Midden-Nederland 20 december 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6241, r.o. 4.5 en 4.7 en



#### 4.1.6 Rechtsbescherming

962 In deze paragraaf staat de rechtsbescherming tegen de verboden- en ontbindingsverklaring afkomstig van de rechter centraal. Allereerst komen de rechtsmiddelen van hoger beroep en cassatieberoep (§4.1.6.1), nadien dat van de voorlopige voorziening (§4.1.6.2) aan bod.

##### 4.1.6.1 Hoger broep en cassatieberoep

963 De rechtsbescherming tegen een beschikking ex art. 2:20 lid 1 of art. 10:122 lid 1 BW is voor het leeuwendeel vormgegeven volgens de normale regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Slechts op enkele punten wijkt die af, waarover hierna meer.

964 In een dagvaardingsprocedure staat in beginsel het rechtsmiddel van verzet open tegen een verstekvonnis zoals bedoeld in art. 139 e.v. Rv. Volgens de Hoge Raad staat dit rechtsmiddel echter niet open in een verzoekschriftprocedure, tenzij de wet anders bepaalt.<sup>996</sup> Met betrekking tot de verbodsprocedure voorziet de wet niet in een verstek- en verzetregeling. Verzet staat aldus niet open in een verbodsprocedure.

965 Tegen de beschikking van de rechtbank staat hoger beroep open, door de verzoeker en belanghebbenden die in de procedure zijn verschenen, in te stellen binnen drie maanden na de dag van de beschikking van de rechtbank, zo volgt uit art. 358 lid 1 en 2 Rv. Voor belanghebbenden die niet zijn verschenen, geldt een termijn van drie maanden na de dag van betekening van de beschikking aan hen of nadat de beschikking hen op andere wijze bekend is geworden. De beoordeling van het verzoek tot verbodenverklaring (en ontbinding) in hoger beroep is vergelijkbaar met die in eerste aanleg.

966 Tegen de beschikking van het gerechtshof staat cassatieberoep bij de Hoge Raad open, volgens art. 426 Rv eveneens in te stellen binnen drie maanden na de dag van de beschikking van het gerechtshof. Zoals bekend, treedt de cassatierechter volgens art. 79 lid 1 Wet RO niet in de beoordeling van de feiten, maar toetst hij enkel op verzuim van vormen dan wel schending van het recht.

967 Anders dan onder het oude stelsel waarin art. 360 Rv onverkort van toepassing was op de beschikking ex art. 2:20 lid 1 c.q. 10:122 lid 1 BW, hebben ingestelde rechtsmiddelen onder het huidige stelsel geen schorsende werking ten aanzien van de *verbodenverklaring*. De verbodenverklaring is immers door de wetgever zelf uitvoerbaar bij voorraad verklaard in art. 2:20 lid 6 BW, waarin overigens expliciet wordt bepaald dat rechtsmiddelen geen schorsende werking hebben ten aanzien van de verbodenverklaring. De

-----  
 Hof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865, r.o. 4.35; Hof Arnhem-Leeuwarden 15 december 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:10406, r.o. 5.68-5.69.

996 HR 12 april 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZCO210, r.o. 3.3.



wetgever heeft er echter voor gekozen om de ontbindingsbeschikking hierbuiten te houden, zodat een rechtsmiddel hiertegen gericht wel schorsende werking heeft. Dit is echter anders als de ontbinding op haar beurt door de rechter uitvoerbaar bij voorraad is verklaard. Dat kan echter alleen in bijzondere omstandigheden aan de orde zijn, gelet op de (vrij) definitieve aard van ontbinding.

- 968 De keuze van de wetgever om de verbodenverklaring van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad te verklaren, roept de vraag op of het mogelijk is om een verzoek tot schorsing als bedoeld in art. 360 lid 2 Rv van de uitvoerbaarheid bij voorraad van de verbodenverklaring te verlangen. De wettekst geeft hierover m.i. geen uitsluitel. In deze bepaling staat immers dat de hogere rechter 'niettegenstaande de uitvoerbaarverklaring bij voorraad *in eerste aanleg*' schorsing van de werking kan bevelen. De wetgever heeft in art. 2:20 lid 6 BW de verbodenverklaring in zijn algemeenheid uitvoerbaar bij voorraad verklaard, dus ook die in eerste aanleg. De bepaling van art. 360 lid 2 Rv kan echter ook zo worden gelezen en uitgelegd, dat het moet gaan om een van de rechter in eerste aanleg afkomstige uitvoerbaarverklaring bij voorraad.<sup>997</sup> In dat geval is schorsing niet mogelijk, omdat de verklaring uitvoerbaar bij voorraad van art. 2:20 lid 6 BW immers afkomstig is van de wetgever zelf en niet de rechter.

#### 4.1.6.2 Voorlopige voorziening

- 969 Naast de mogelijkheden van hoger beroep en cassatieberoep tegen de verbods- en ontbindingsbeschikking, kunnen belanghebbenden eveneens om een voorlopige voorziening ex art. 223 Rv hangende de verbodsprocedure verzoeken. Art. 223 Rv voorziet in de grondslag om voorlopige voorzieningen te vragen in dagvaardingsprocedures, maar uit rechtspraak van de Hoge Raad volgt dat analoge toepassing op de verzoekschriftprocedure – buiten procedures inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed – mogelijk is. Volgens de Hoge Raad verzet de wet en de aard van de verzoekschriftprocedure zoals geregeld in art. 261 e.v. Rv zich niet tegen overeenkomstige toepassing van art. 223 Rv op verzoekschriftprocedures. Volgens de cassatierechter geeft de wetgever geen aanwijzingen om hierover anders te denken. Een verzoek tot voorlopige voorziening dient plaats te vinden bij verzoek- of verweerschrift in de hoofdzaak dan wel bij een afzonderlijk incidenteel verzoekschrift. Het is hierbij, aldus nog steeds de Hoge Raad, in beginsel aan de rechter overgelaten of hij het verzoek 'aanstonds behandelt en beslist', gelet 'op de inhoud van het verzoek, de belangen van partijen en het belang van een doelmatige en voortvarende procesvoering'.<sup>998</sup>

997 Vgl. Koerts, in: *T&C Rv 2023*, art. 360 Rv, aant. 1; hierin lijkt Koerts er ook van uit te gaan dat het moet gaan om een van de rechter afkomstige uitvoerbaarverklaring bij voorraad.

998 HR 5 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3533, r.o. 3.4-3.5; HR 31 augustus 2018, ECLI:NL:HR:2018:1414, r.o. 3.5.

970 De *Hells Angels*-zaak vormt een voorbeeld van een verbodsprocedure waarin is gezocht om een voorlopige voorziening. Nadat de rechtbank Midden-Nederland vereniging Hells Angels Holland MC verbiedt en ontbindt en die uitspraak uitvoerbaar bij voorraad verklaart (art. 2:20 lid 6 BW was toentertijd nog niet in het leven geroepen), verzoeken appellanten het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden de werking van die uitspraak te schorsen. Met betrekking tot de uitvoerbaar bij voorraad verklaarde ontbinding overweegt het hof dat die ertoe leidt dat tot vereffening van het vermogen dient te worden overgegaan. Dit heeft onomkeerbare gevolgen. Met betrekking tot de uitvoerbaar bij voorraad verklaarde verbodenverklaring overweegt het hof dat – gelet op de onherroepelijkheidseis van de verbodenverklaring in art. 140 lid 2 Sr – de verklaring uitvoerbaar bij voorraad ‘in dit opzicht geen effect’ heeft. Het hof wijst om die redenen het verzoek tot schorsing van de uitspraak van de rechtbank toe.<sup>999</sup>

## 4.2 RECHTER

971 In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar het tot de verbodenverklaring van artt. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW bevoegde orgaan: de rechter. Er wordt ingegaan op de wijze waarop de staatsrechtelijke rechtsmacht van de rechter is gereguleerd ten aanzien van een verzoek van het OM tot verbodenverklaring van een rechtspersoon of corporatie (§4.2.2). Daarbij krijgt onder meer de vraag antwoord of ook andere rechtscolleges dan die behoren tot de rechterlijke macht in beginsel de bevoegdheid kunnen krijgen om een verzoek van het OM tot verbodenverklaring van een organisatie in behandeling te nemen. Er wordt evenzeer stilgestaan bij de wijze waarop de internationale rechtsmacht van de rechter is geregeld (§4.2.3). Dit onderwerp speelt indien het verzoek van het OM een grensoverschrijdende dimensie krijgt, bijvoorbeeld doordat de rechtspersoon of corporatie in het buitenland is gevestigd dan wel geheel of in overwegende mate over de grenzen werkzaamheden bedrijft. Er gaat tevens aandacht uit naar de vraag op welke wijze de absolute en relatieve competentie van de rechter is geregeld (§4.2.4). Maar allereerst wordt stilgestaan bij de keuze van de wetgever om de bevoegdheid tot verbodenverklaring aan de rechter toe te kennen (§4.2.1).

### 4.2.1 Rechter als bevoegde orgaan tot verbodenverklaring

972 De rechter is bij uitsluiting van andere organen het bevoegde orgaan tot verbodenverklaring in de zin van artt. 2:20 lid 1 BW en 10:122 lid 1 BW. De keuze om die bevoegdheid bij de rechter neer te leggen, hangt nauw samen met de wijze waarop het verenigingsverbod aanvankelijk in ons recht was vormgegeven.

999 Hof Arnhem-Leeuwarden 28 januari 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:658, r.o. 3.5-3.8.

- 973 Onder de Wet Vereniging en Vergadering van 1855 was, zoals besproken in hoofdstuk 3, sprake van een verenigingsverbod van rechtswege. Een rechterlijke uitspraak was niet nodig om dit rechtsgevolg te laten intreden; de (straf)rechter toetste slechts of kon worden bewezen dat de vereniging in kwestie in strijd was met de openbare orde. Deelneming aan een dergelijke vereniging was strafbaar gesteld. Berechting over strafbare feiten is sinds jaar en dag opgedragen aan de rechterlijke macht. Toentertijd ging het om art. 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie (oud). Voor de vraag of verdachte zich schuldig maakte aan deelneming aan een verboden vereniging, was aldus de strafrechter het aangewezen orgaan om in te gaan op de vraag of er sprake was van een verboden vereniging, omdat dit een bestanddeel was van de delictomschrijving en de strafrechter dient na te gaan of de tenlastelegging kan worden bewezen. Dat de verbodsbeslissing hiermee aan de strafrechter werd toegekend, was volgens Eskes een vanzelfsprekendheid en nauwelijks punt van discussie tijdens de totstandkoming van de Wet Vereniging en Vergadering in 1855.<sup>1000</sup>
- 974 Eskes wijst er overigens op dat de strafrechter hier een dubbele rol was toebedacht. Die van bestuurder, die een bestuurlijke beslissing omtrent de verboden aard van de vereniging diende te nemen en die van rechter, die een strafrechtelijk oordeel had te vellen over het ten laste gelegde feit. Een andere vorm van de procedure – bijvoorbeeld een waarin de rechter of het bestuur eerst in een aparte declaratoire beschikking het verboden karakter van de vereniging vaststelt, waarna pas de strafbare deelneming in een aparte procedure voor de strafrechter gebracht zou kunnen worden – zou volgens Eskes minder effectief uitpakken. Hiervoor draagt hij twee argumenten aan. In de eerste plaats zouden in een dergelijke constructie het mogelijk zijn dat ‘fanatieke kopstukken’ rustig verder gaan met de activiteiten van de verboden vereniging, totdat in het strafgeding een definitieve veroordeling is gekomen. In de tweede plaats omdat beslissingen van het bestuur in de negentiende eeuw nagenoeg volledig onaantastbaar waren. Willekeur of andere bestuurlijke onregelmatigheden bij een verenigingsverbod zouden bij een gebrek aan rechtsbescherming niet kunnen worden gecorrigeerd. Hierin ligt volgens hem een sterk argument om de verbodsbevoegdheid aan de onafhankelijke rechter toe te kennen.<sup>1001</sup>
- 975 In de jaren dertig van de vorige eeuw ontstond echter behoefte aan een collectief repressiemiddel tegen verenigingen waarvan het verboden karakter eenmaal was vastgesteld. Het strafgeding op basis van art. 4 wvV (1855) of art. 140 lid 2 Sr (1886) waarin de strafrechter slechts in een overweging kon vaststellen dat sprake was van een verboden vereniging – en niet in het dictum – bevredigde die behoefte niet, wegens het incidentele en individuele karakter ervan. Om die reden werd aan de burgerlijke rechter de bevoegdheid verleend om op vordering van het OM in een declaratoire beschikking

---

1000 Eskes 1988, p. 55.

1001 Eskes 1988, p. 54-55.

voor recht te verklaren – dus in het dictum van de beslissing – het verboden karakter van een vereniging vast te stellen.<sup>1002</sup> De declaratoire verklaring werkte *erga omnes* en stelde vast wat rechtens reeds gold. Een belangrijk gevolg hiervan was dat de strafrechter ook was gebonden aan het oordeel van de burgerlijke rechter dat er sprake was van een verboden vereniging. De bevoegdheid tot verbodenverklaring aan de rechter toe te kennen, berustte zo gezien op een relatief praktisch, maar juridisch geladen motief.

976 Bij de invoering van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in 1976 bleef het rechtsfiguur van een verenigingsverbod van rechtswege het uitgangspunt, maar de declaratoire verbodenverklaring afkomstig van de burgerlijke rechter verdween uit ons recht. De wetgever achtte in art. 2:15 BW (1976) elke rechtspersoon met een doel of werkzaamheid in strijd met de openbare orde en de goede zeden als van rechtswege verboden. Niet langer kon het OM een vordering tot verbodenverklaring aan de burgerlijke rechter voorleggen. Niettemin bleef een rol voor de rechter weggelegd, zij het in andere vorm. Hij kon op vordering van het OM een krachtens de wet verboden rechtspersoon in een constitutieve beschikking ontbinden. Het was aldus nog steeds de taak van de rechter om te overwegen of een rechtspersoon als verboden diende te worden aangemerkt.

977 Kesteloo noemt in dit verband dat de declaratoire verbodenverklaring weliswaar kwam te vervallen, maar dat de rechtsoverweging waarin de rechter het verboden karakter van de rechtspersoon in kwestie ‘vaststelt’, nog wel declaratoir van aard bleef.<sup>1003</sup>

978 Bij de parlementaire behandeling van de invoering van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek werd over de positie van de rechter in elk geval geen fundamentele discussie gevoerd. Evenmin bij die van de wetwijziging van 1988, toen de verbodenverklaring werd vormgegeven als een rechtscheppende of constitutieve beschikking afkomstig van de rechter. Uit de gehele parlementaire behandeling van die wetwijziging blijkt dat zowel aan de zijde van de regering als aan de zijde van het parlement, men juist van mening was dat de vraag of een verenigingsverbod gerechtvaardigd is, typisch tot het domein van de rechter wordt gerekend, omdat er grondrechten in het geding zijn. Wel is er enige discussie gevoerd over de vraag welk rechtscollege in absolute zin bevoegd dient te zijn om kennis te nemen van een verzoek tot verbodenverklaring, waarover meer in §4.2.4 van dit hoofdstuk.

979 De discussie over de vraag wie het bevoegde orgaan tot verbodenverklaring dient te zijn, kreeg met name vorm in het kader van het initiatiefwetsvoorstel ‘Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties’. De huidige procedure bij de rechter zou in de ogen van de initiatiefnemers veel te lang duren voordat een verenigingsverbod kan worden opgelegd en nadien kan worden gehandhaafd. In dit wetsvoorstel is de verbodsbevoegdheid om die reden toegekend aan het openbaar bestuur – de minister voor Rechtsbescherming –

1002 Zie art. 4 Wet Vereniging en Vergadering 1939. Zie ook *Kamerstukken II* 1981/82, 17476, nr. 3, p. 1. Zie ook Elzinga 1982b, p. 919-920.

1003 Kesteloo 2018, onder voetnoot 28.

voor, kort gezegd, ‘ondermijnende organisaties’. De rechter blijft echter ook in dit voorstel absoluut bevoegd tot verbodenverklaring van politieke partijen en hun neveninstellingen, kerkgenootschappen en vakbonden, aangezien in het voorstel deze organisaties uitdrukkelijk buiten de reikwijdte van de bevoegdheid van de minister zijn gebracht. Gelet op de verschillende grondrechten die bij het verbieden van dit soort organisaties in het geding zijn, ligt de keuze voor de rechter als het bevoegde orgaan tot verbodenverklaring meer in de rede, aldus de initiatiefnemers.<sup>1004</sup>

#### 4.2.2 Staatsrechtelijke rechtsmacht

- 980 Dat de rechter de bevoegdheid tot verbodenverklaring heeft, is voor de wetgever van meet af aan een vanzelfsprekendheid geweest.<sup>1005</sup> Goed beschouwd oefent de rechter met een verenigingsverbod een bestuurlijke bevoegdheid uit die minder goed rijmt met zijn klassieke, reguliere rechtsprekende functie. In hoeverre is de rechter hiertoe staatsrechtelijk gezien bevoegd? Deze vraag bevindt zich op het terrein van de staatsrechtelijke rechtsmacht van de rechter. Dit onderwerp omvat de vraag of de rechter in het licht van de eigen bevoegdheden van de wetgever en het bestuur de gevraagde beslissing kan en mag nemen.<sup>1006</sup>
- 981 Art. 112 lid 1 Gw draagt de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen exclusief op aan de rechterlijke macht. Uit de samenhang tussen het eerste en het tweede lid volgt dat die geschillen moeten zijn ontstaan uit een burgerlijke rechtsbetrekking. Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat het begrip ‘berechting’ zowel het kennismaken van als het nemen van een beslissing in een zaak omvat.<sup>1007</sup> In art. 116 Gw staat dat de formele wetgever bepaalt welke gerechten tot de rechterlijke macht behoren. Uit art. 42 Wet RO volgt dat hiertoe uitsluitend de rechtbanken, hoven en Hoge Raad behoren.
- 982 De gevraagde beslissing om een rechtspersoon of corporatie te verbieden, kan niet gezien worden als een beslissing over een geschil over burgerlijke rechten of schuldvorderingen die is ontstaan uit een burgerlijke rechtsbetrekking. Het OM staat niet in een rechtsbetrekking met de rechtspersoon of corporatie in kwestie. Het oefent bij het indienen van het verzoek uit eigen beweging openbaar gezag uit en de gevraagde beslissing – de verbodenverklaring – is te zien als een bestuurlijke maatregel waarmee de rechtspositie van de rechtspersoon of corporatie eenzijdig wordt vastgesteld. Dit behoort tot het terrein van de oneigenlijke of vrijwillige rechtspraak.

1004 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 3, p. 8-9. Zie ook hoofdstuk 6.

1005 Zie hiervoor in §4.2.1.

1006 Rueb e.a. 2021, §3.2.

1007 Zie *Kamerstukken II* 1979/80, 16162, nr. 3, p. 11.

- 983 Dat betekent echter niet dat de rechterlijke macht geen rechtsmacht toekomt voor de berechting in oneigenlijke rechtspraak. Uit art. 112 lid 2 Gw volgt immers dat óók de berechting van geschillen die niet zijn ontstaan uit burgerlijke rechtsbetrekkingen, aan de rechterlijke macht kan worden opgedragen. Bovendien kan die bevoegdheid eveneens aan gerechten buiten de rechterlijke macht worden opgedragen. Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt voorts expliciet dat voluntaire rechtspraak kan worden opgedragen aan de rechterlijke macht.<sup>1008</sup>
- 984 Uit het voorgaande valt te concluderen dat de bevoegdheid tot kennisneming en de berechting van de vraag om een rechtspersoon of corporatie te verbieden, eventueel ook kan worden opgedragen aan gerechten buiten de rechterlijke macht, zoals onze hoogste bestuursrechters. Die keuze heeft de wetgever tot nu toe echter (nog) niet gemaakt. In art. 2:20 lid 1 en art. 10:122 lid 1 BW is de rechtsmacht toegekend aan de rechtbank, die volgens art. 42 Wet RO tot de rechterlijke macht behoort.
- 985 Kroeze wijst er overigens nog op dat de Nederlandse overheidsrechter exclusieve rechtsmacht heeft indien ‘de staat van de rechtspersoon’ in het geding is. Dat is volgens hem het geval bij ontbinding van een rechtspersoon. Arbiters kunnen rechtspersonen niet ontbinden.<sup>1009</sup> Naar analogie kan een arbiter evenmin een rechtspersoon verboden verklaren. Een verbodenverklaring van een rechtspersoon gaat in de regel immers gepaard met ontbinding.<sup>1010</sup> Het zou niet met elkaar te rijmen zijn als een arbiter een rechtspersoon wel zou kunnen verbieden, maar niet ontbinden.
- 986 Bij de verbodenverklaring van een corporatie ex art. 10:122 lid 1 BW ligt dit iets genuanceerder, maar ook hier valt te verdedigen dat de staat van de corporatie in het geding is. Weliswaar is geen sprake van ontbinding – de Nederlandse wetgever heeft immers geen rechtsmacht over de beëindiging van het bestaan van naar buitenlands recht opgerichte organisaties, vgl. art. 10:118 jo. 10:119 onder f BW –, maar haar vermogen in Nederland wordt evenwel vereffend als ware er sprake van ontbinding. Bovendien zorgt de verbodenverklaring ervoor dat de corporatie onder het bereik van art. 140 lid 2 Sr valt, dat op zijn beurt ervoor zorgt dat de werkzaamheid van de corporatie niet mag worden voortgezet. Civielrechtelijk en strafrechtelijk wordt het bestaan van de corporatie in Nederland vrijwel ondenkbaar gemaakt.

#### 4.2.3 Internationale rechtsmacht

- 987 De vraag naar de internationale rechtsmacht van de rechter speelt met name een rol in de procedure van art. 10:122 lid 1 BW. Het lijdend voorwerp van het verzoek van het OM

1008 *Kamerstukken II* 1979/80, 16162, 3, p. 9-10. Zie ook Eskes 1988, p. 552.

1009 Asser/Maeijer & Kroeze 2-1\* 2015/248.

1010 Tenzij de rechtspersoon reeds was ontbonden, dan kan alleen verbodenverklaring worden uitgesproken (zie §4.1.5.1 van dit hoofdstuk). Dit doet aan het gestelde argument echter geen afbreuk.

in deze procedure is immers een corporatie, die niet een Nederlands rechtspersoon is. Dergelijke organisaties zijn meestal in het buitenland gevestigd. Het is in dit verband niet vanzelfsprekend dat de Nederlandse rechter internationale rechtsmacht heeft om de rechtspositie van een corporatie die naar vreemd recht is opgericht, eenzijdig te wijzigen. De vraag in hoeverre de Nederlandse rechter daarover internationale rechtsmacht heeft, wordt beheerst door de regels daaromtrent in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, tenzij internationaal recht hierover iets regelt, zo valt af te leiden uit art. 1 Rv.

988 De belangrijkste internationale regelingen omtrent de rechtsmacht van de rechter zijn de Verordening (EU) Nr. 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (EEX-Vo II) en het Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken van 30 oktober 2007 (EVEX II).

989 Vlas beargumenteert dat de gedragingen die relevant zijn voor de vraag of de corporatie, niet zijnde een Nederlands rechtspersoon, een werkzaamheid heeft in strijd met de openbare orde, onrechtmatige gedragingen kunnen zijn. De onrechtmatige gedraging zou dan het aanknopingspunt kunnen zijn om de internationale rechtsmacht van de Nederlandse rechter in een procedure op basis van art. 10:122 lid 1 BW te vestigen zoals bedoeld in art. 7 lid 2 EEX-Vo II. In deze verdragsbepaling is vastgelegd dat de rechter van de lidstaat waar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan of zich kan voordoen, rechtsmacht heeft.<sup>1011</sup>

990 In de *Bandidos*-zaak overweegt de rechtbank Midden-Nederland echter dat het materiele toepassingsbereik van de EEX-Vo II en EVEX II is beperkt tot ‘burgerlijke en handelszaken’, zoals blijkt uit het eerste artikel van beide Verordeningen. Onder verwijzing naar rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie overweegt de rechtbank dat bepaalde zaken buiten het materiële toepassingsgebied van deze regelingen vallen ‘op grond van de aard van de rechtsbetrekking tussen partijen of op grond van de aard van het voorwerp van geschil. Een rechtsbetrekking tussen een overheidsinstantie en een (rechts)persoon kan zich binnen het materiële toepassingsgebied bevinden, maar niet in het geval de overheidsinstantie op grond van een exclusieve overheidsbevoegdheid handelt’. En daarvan is volgens de rechtbank – mijns inziens terecht – sprake. Het OM maakt immers ‘gebruik van een bevoegdheid die buiten het bestek valt van de regels die in het algemeen in de lidstaten van de Europese Unie van toepassing zijn op civiele rechtsbetrekkingen tussen (rechts)personen’ en die bevoegdheid komt blijkens de tekst van art. 10:122 lid 1 BW exclusief aan het OM toe, aldus de rechtbank. De EEX-Vo II en de EVEX II zijn om die reden niet van toepassing op de vraag naar de internationale rechts-

1011 Vlas, in: *GS Rechtspersonen 2019*, art. 10:122 BW, aant. 2.



macht van de rechter in een procedure op basis van art. 10:122 lid 1 BW.<sup>1012</sup> Zowel het hof als de Hoge Raad hebben het oordeel op dit punt in stand gelaten.<sup>1013</sup>

991 Is dit verschil in rechtsopvatting nu zo'n probleem? Dat valt mijns inziens reuze mee. De vraag naar de internationale rechtsmacht van de Nederlandse rechter valt ondanks het gebrek aan een hogere regeling – conform de lijn in de *Bandidos*-zaak – ‘gewoon’ volgens de regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering te beantwoorden. Krachtens art. 3 onder a Rv heeft de Nederlandse rechter rechtsmacht in zaken die met een verzoekschrift worden ingeleid, indien de verzoeker of een van de in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden in Nederland zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft. Omdat de verzoeker in de procedure van art. 10:122 lid 1 BW tot op heden altijd het OM is, waarvan de woonplaats in Nederland is gelegen, is de internationale rechtsmacht van de Nederlandse rechter altijd verzekerd.<sup>1014</sup> De vraag naar de internationale rechtsmacht hoeft dan niet meer via een andere weg – bijvoorbeeld via de woonplaats of gewone verblijfplaats van de corporatie of een andere belanghebbende dan wel een aanknopingspunt te zoeken in onrechtmatige gedragingen – te worden beantwoord.

992 De vraag naar de internationale rechtsmacht van de rechter in de verbodsprocedure van art. 2:20 lid 1 BW speelt tot op heden geen enkele rol van betekenis in de rechtspraak. Dat is relatief eenvoudig te verklaren. De verbodsprocedure van deze bepaling kent tot nu geen internationale dimensie. De reikwijdte van art. 2:20 lid 1 BW is immers beperkt tot Nederlandse rechtspersonen en die dienen woonplaats te hebben in Nederland op straffe van ontbinding als bedoeld in art. 2:21 lid 1 onder b BW. Hierin is bepaald dat de rechtbank de rechtspersoon ontbindt, indien zijn statuten niet voldoen aan de in de wet gestelde eisen.<sup>1015</sup> Een van de wettelijke eisen is dat de statuten een zetel aanwijzen en dat is voor Nederlandse (privaatrechtelijke) rechtspersonen een in Nederland gelegen plaats.<sup>1016</sup> Een rechtspersoon heeft volgens art. 1:10 lid 2 BW zijn woonplaats ter plaatse waar hij volgens wettelijk voorschrift of volgens zijn statuten of reglementen zijn zetel heeft. De notaris draagt bij de totstandkoming van de rechtspersoon er zorg voor dat de statuten of reglementen op wettige wijze een zetel aanwijzen.<sup>1017</sup>

993 Van der Velden wees in 1969 er reeds op, dat in het Nederlandse recht niettemin rechtspersonen kunnen bestaan zonder statutaire zetel, bijvoorbeeld in het geval dat de statuten geen zetel aanwijzen dan wel dat de rechtspersoon in het geheel geen statuten

1012 Rb. Midden-Nederland 20 december 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6241, r.o. 3-5.

1013 Hof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865; HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797.

1014 Vgl. Hof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865, r.o. 4-9.

1015 De ontbinding wordt uitgesproken op verzoek van een belanghebbende of het OM, zie art. 2:21 lid 4 BW.

1016 Zie bijvoorbeeld art. 2:27 lid 4 BW voor de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid en art. 2:66 lid 1 BW voor de naamloze vennootschap. Zie ook Asser/Maeijer & Kroeze 2-1\* 2015/235.

1017 Zie bijv. art. 2:26 lid 5 BW.



heeft.<sup>1018</sup> Nog altijd is dit het geval, waarop bijvoorbeeld ook Kroeze ons wijst.<sup>1019</sup> In het geval waarin er geen statuten zijn maar er toch een rechtspersoon bestaat, gaat het om de vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid. Die rechtsvorm kan immers – als enige in ons recht – zonder tussenkomst van de notaris worden aangenomen en geheel en al zonder statuten tot stand komen.

- 994 Volgens Kroeze heeft een rechtspersoon die niet statutair (of wettelijk, zoals bij de stichting) een zetel heeft, geen woonplaats in de zin van art. 1:10 lid 2 BW. En dan kan de vraag naar de internationale rechtsmacht van de rechter in een procedure ex art. 2:20 lid 1 BW toch een rol gaan spelen. Het is bijvoorbeeld niet geheel ondenkbaar dat een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid die zonder statuten in Nederland op enig tijdstip is ontstaan, inmiddels (met name of uitsluitend) actief is over de landsgrenzen en zich daar feitelijk is gaan vestigen, maar waartegen het OM een verbodenverklaring wil verzoeken.<sup>1020</sup> Maar ook in dat geval kan de internationale rechtsmacht van de Nederlandse rechter gevestigd worden en wel via de woonplaats van het OM op basis van art. 3 onder a Rv. Het OM is immers altijd de verzoeker in een procedure ex art. 2:20 lid 1 BW.

#### 4.2.4 Absolute en relatieve competentie

- 995 In §4.2.2 van dit hoofdstuk is geconcludeerd in het kader van de staatsrechtelijke rechtsmacht dat (uitsluitend) de (overheids)rechter bevoegd is kennis te nemen van een verzoek tot verbodenverklaring en ontbinding ex art. 2:20 lid 1 BW en een verbodenverklaring ex art. 10:122 lid 1 BW. De absolute rechtsmacht of competentie gaat over de vraag welk rechtscollege in hiërarchische zin bevoegd is om kennis te nemen van de zaak.
- 996 Voorafgaand aan de totstandkoming van de voorloper van art. 2:20 BW – art. 2:15 en 2:16 BW 1976 – is enige discussie gevoerd over de vraag welke rechter in absolute zin bevoegd dient te zijn in een verbodsprocedure. Tijdens de parlementaire behandeling van de Invoeringswet Boek 2 BW werd nog het voorstel gedaan om alle vragen omtrent het verboden karakter van een rechtspersoon te concentreren bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam.<sup>1021</sup> De regering is er destijds echter niet expliciet op ingegaan, althans niet tijdens de parlementaire behandeling van laatstgenoemde wet. De wetgever in zekere zin wel, die heeft immers uitdrukkelijk in de wettekst van art. 2:20 BW de rechtbank absoluut bevoegd gemaakt.
- 997 Bij de parlementaire behandeling van de wetswijziging van 1988 is evenzeer de nodige discussie gevoerd over de absolute competentie in de verbodsprocedure. Leden van de

1018 Van der Velden 1969, p. 46.

1019 Asser/Maeijer & Kroeze 2-1\* 2015/234.

1020 Zie bijv. 'Verdreven Limburgse motorbendes nu actief over de grens', 28 januari 2018, te vinden op [www.limburger.nl](http://www.limburger.nl) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

1021 Parl. Gesch. Inv.wet boek 2 BW, p. 1110.

vvd-fractie stelden voor om de absolute bevoegdheid tot kennisneming en beslissing op een verzoek tot een *partijverbod* neer te leggen bij een *forum privilegiatum*. Daarbij hadden deze leden de afdeling Rechtspraak van de Raad van State in gedachten, omdat dit rechterlijke college reeds was belast met de berechting van kiesrechtelijke geschillen.<sup>1022</sup> De regering wees dit voorstel echter van de hand, met als belangrijkste argument dat in de huidige procedure de feiten die aanleiding geven tot een partijverbod voldoende belicht kunnen worden in eerste en tweede aanleg en waarbij de Hoge Raad een eindoordeel kan geven in een zaak waarin ‘de feiten met ieders inspraak zijn vastgesteld’. Dit voordeel zou ontbreken, indien de bevoegdheid tot het partijverbod bij de afdeling Rechtspraak van de Raad van State zou worden gelegd of bij een ander hoog rechtscollège, aldus de regering.<sup>1023</sup>

998 De suggestie voor een *forum privilegiatum* werd ook aangedragen bij de behandeling van de wetswijziging van 1988 in de Eerste Kamer. Leden van de SGP-fractie vroegen zich af of er niet een ‘constitutionele rechter’ dient te worden gecreëerd die exclusief bevoegd is om politieke partijen te verbieden. Daarbij hadden zij de Hoge Raad in gedachten, met als argument dat dit rechtscollège ook het aangewezen gerecht is voor de berechting van misdrijven van politieke ambtsdragers in de zin van art. 119 Gw.<sup>1024</sup>

999 De regering meende dat een *forum privilegiatum* slechts is weggelegd voor uitzonderlijke situaties die zich bij een partijverbod in de visie van de regering niet voordoen. Bovendien, zo stelt de regering, kent de taak van de Hoge Raad tot berechting van dergelijke misdrijven een sterke politieke dimensie en komt de zaak bovendien onder grote politieke druk te staan. ‘In voorkomende gevallen zou de positie van de officier van justitie, wiens betrekking uiteindelijk afhangt van het vertrouwen in hem van de Minister van Justitie, erg delicaat kunnen worden’, aldus de regering. Bij de ontbinding van een politieke partij zou dit niet het geval zijn. Een ander tegenargument van de regering is dat de rechter in het voorstel van de leden van de SGP invulling dient te geven aan het begrip ‘politieke groepering’, hetgeen geen gemakkelijke opgave is. Hierin zou het gevaar besloten liggen dat ‘snode plannenmakers’ hun rechtspersoon vermommen als politieke groepering om het risico op een verenigingsverbod zoveel als mogelijk te verkleinen. Als laatste argument zou de Hoge Raad worden belast met zaken tegen ‘onechte politieke partijen’, terwijl de vermomming ook nog eens extra bescherming kan blijken te bieden, ‘omdat men reeds uit praktische overwegingen zal aarzelen de Hoge Raad te belasten met zaken als deze’, aldus de regering.<sup>1025</sup>

1000 Leden van de PvdA-fractie waren allerminst overtuigd van deze argumenten. De ontbinding van een politieke partij is naar hun mening niet alleen een zeer uitzonderlijke

1022 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nr. 9, p. 5.

1023 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nr. 12, p. 6.

1024 *Kamerstukken I* 1986/87, 17476, nr. 57a, p. 7.

1025 *Kamerstukken I* 1986/87, 17476, nr. 57b, p. 7.

situatie, maar kent juist een sterke politieke dimensie en staat onder grote politieke druk. Hiervoor zou een *forum privilegiatum* zich bij uitstek lenen.<sup>1026</sup> In haar nadere memoerie van antwoord herhaalt de regering het argument dat de bijzondere rechter zich voor de vraag ziet gesteld om onderscheid te maken tussen politieke groeperingen en andere rechtspersonen. De rechter zal in dat geval weinig houvast hebben wegens een gebrek aan een wettelijke definitie van politieke groeperingen. Anderzijds verwacht de regering niet dat verzoeken tot verbodenverklaring van politieke groeperingen onder politieke druk van betekenis zullen komen te staan, omdat ze niet verwacht dat een politieke groepering die voor verbodenverklaring in aanmerking komt, zo veel politiek gewicht zal hebben. Van een verzoek tegen een dergelijke groepering 'is minder opschudding te verwachten dan van een proces waarin een politieke ambtsdrager zich voor de Hoge Raad moet verantwoorden, een geding dat nog nooit is gevoerd', aldus de regering.<sup>1027</sup>

1001 Geen van de voorstellen voor een bijzondere rechter hebben het tot nu toe gered. De gewone regels van de absolute competentie lijken derhalve van toepassing. Art. 42 Wet RO geeft hiervan de hoofdregel in civiele zaken. Hierin is bepaald dat de rechtbanken in eerste aanleg kennis nemen van alle burgerlijke zaken, behoudens bij de wet bepaalde uitzonderingen.<sup>1028</sup> Gaat het bij een verbodenverklaring en ontbinding als bedoeld in art. 2:20 lid 1 BW respectievelijk art. 10:122 lid 1 BW om een burgerlijke zaak als bedoeld in art. 42 Wet RO?

1002 Nethe beantwoordt die vraag ten aanzien van de ontbinding van een lege vennootschap positief.<sup>1029</sup> Naar analogie zou dit ook gezegd kunnen worden van de ontbinding van een verboden rechtspersoon, leeg of niet. Bij de verbodenverklaring van een corporatie ex art. 10:122 lid 1 BW vindt echter geen ontbinding plaats en bij een verzoek tot verbodenverklaring van een reeds ontbonden rechtspersoon evenmin. In hoeverre zijn die procedures dan nog te zien als 'burgerlijke zaken' als bedoeld in art. 42 Wet RO? In §4.1 betoogde ik reeds dat de verbodsprocedure zich kenmerkt als een bestuurlijke procedure, omdat bij aanvang het OM een exclusieve overheidstaak uitoefent én de rechter nadien de rechtspositie van een rechtspersoon of corporatie eenzijdig vastlegt. Van enige partijautonomie is geen sprake. Gelet hierop heeft de procedure weinig weg van een 'bur-

1026 *Kamerstukken I* 1987/88, 17476, nr. 36a, p. 3.

1027 *Kamerstukken I* 1987/88, 17476, nr. 36b, p. 2-3.

1028 In art. 43 Wet RO is bepaald dat de rechtbank in eerste aanleg kennisneemt van alle bestuursrechtelijke zaken waarvan de kennisneming aan haar bij wet is toegekend. Art. 44 Wet RO bepaalt dit in gelijke zin voor de kennisneming van belastingzaken en art. 45 Wet RO ten aanzien van strafzaken (lid 1) en vorderingen tot schadevergoeding ten behoeve van benadeelden in strafzaken (lid 2).

1029 Nethe 1995, p. 117. Volgens haar is de ontbinding van een lege vennootschap een beslissing over een burgerlijke zaak in de zin van art. 2 Wet op de rechterlijke organisatie (oud) (thans art. 42 Wet RO).

gerlijke zaak' *pur sang* en is het twijfelachtig of de absolute competentie via de hoofdregel van art. 42 Wet RO valt te vestigen.

- 1003 Van Schaick schrijft echter dat art. 42 Wet RO minder relevant is voor de vraag naar de absolute competentie van de rechter in verzoekschriftprocedures, omdat de wet direct aanwijst welk rechtscollege in dergelijke procedures bevoegd is.<sup>1030</sup> Dat is ook het geval bij de verbodsprocedure. Zowel art. 2:20 lid 1 als art. 10:122 lid 1 BW wijzen beiden de rechtbank als het bevoegde gerecht in absolute zin aan.
- 1004 Voor de absolute competentie van het gerecht in hogere instantie in een verbodszaak gelden daarentegen de gewone hoofdregels. Het gerechtshof is krachtens art. 62 Wet RO het aangewezen rechtscollege in hoger beroep. De Hoge Raad is dat volgens art. 78 lid 1 Wet RO voor de verbodsprocedure in cassatie.
- 1005 De hoofdregel van de relatieve competentie in verzoekschriftprocedures volgt uit art. 262 Rv. Hierin is bepaald dat de rechter van de woonplaats van verzoeker of één van de verzoekers of een van de in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden relatief bevoegd. Is de woonplaats onbekend, dan is de rechter bevoegd van de plek waar een van hen werkelijk verblijft.
- 1006 De Tiende Titel van het Derde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geeft echter bijzondere regels inzake de rechtspleging in zaken van rechtspersonen, waarvan sprake is bij een verbodsprocedure ex art. 2:20 lid 1 BW. Uit art. 995 lid 1 Rv volgt dat de woonplaats van de rechtspersoon bepalend is. Hierin verklaart de wetgever de rechter van de woonplaats van de rechtspersoon als de bevoegde rechter. Waar de rechtspersoon woonplaats heeft, is aan de orde gekomen in §4.2.3.
- 1007 De rechter van de woonplaats van de rechtspersoon blijft overigens bevoegd, ook als de rechtspersoon niet langer meer bestaat, in zaken betreffende de vereffening, de benoeming van bewaarders van boeken en bescheiden en het verlenen van machtiging tot inzage in boeken en bescheiden.
- 1008 Art. 1:14 BW bepaalt dat ook de plek waar de persoon – waaronder de rechtspersoon – kantoor of filiaal houdt, (mede) als woonplaats heeft te gelden. Dit is met name relevant voor rechtspersonen zonder woonplaats. Die kunnen bestaan, zoals besproken in §4.2.3 van dit hoofdstuk.
- 1009 Van concentratie van de rechtsmacht bij één bepaalde rechtbank is – met betrekking tot de verbodsprocedure van art. 2:20 lid 1 BW – bewust afgezien. Dit onderwerp kwam weer eens ter sprake bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen. Leden van de Groen-Links-fractie vragen naar het oordeel van de regering over de mogelijkheden om de behandeling van verbodsprocedures bij één bepaalde rechtbank te concentreren, om te bezien of de procedure op die wijze versneld kan worden met als einddoel een vereni-

<sup>1030</sup> Asser Procesrecht/Van Schaick 2 2022/16.

gingsverbod dat sneller in werking treedt. De regering antwoordt slechts dat ze van oordeel is dat een concentratie van rechtsmacht niet direct tot de gewenste versnelling van de procedure leidt, overigens zonder hiervoor argumenten te geven.<sup>1031</sup> In zijn aanvullend advies over concentratie van de rechtsmacht in een verbodsprocedure op grond van art. 2:20 lid 1 BW trekt de Raad voor de rechtspraak een gelijkkluidende conclusie op basis van criteria voor rechterlijke concentratie zoals geformuleerd in het door de Rvdr in samenspraak met de gerechten opgestelde ‘Toetsingskader wettelijke concentratie’. Uit de verrichte toets volgt in de eerste plaats dat verbodsprocedures, alhoewel complex, geen bijzondere rechterlijke expertise vereisen. In de tweede plaats verwacht de Rvdr dat concentratie niet tot een versnelling van de procedures leidt. Juist omdat het hier om complexe zaken gaat, geniet verspreiding van de rechtsmacht de voorkeur. Volgens de Rvdr voorkomt verspreiding een opeenstapeling van verbodsverzoeken bij één gerecht hetgeen op haar beurt voor een snellere afhandeling van de procedure kan zorgen.<sup>1032</sup>

1010 Voor de relatieve bevoegdheid van de rechter in een procedure op basis van art. 10:122 lid 1 BW wordt niet aangesloten bij de woonplaats van de corporatie. Die is immers vaak in het buitenland gelegen en biedt in dergelijke gevallen geen zelfstandig aanknopingspunt voor de relatieve competentie van de rechter.<sup>1033</sup> Op advies van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht is de behandeling van een verzoek tot verbodenverklaring ex art. 10:122 lid 1 BW geconcentreerd bij één rechtbank. Bevoegdheidsincidenten zouden hiermee worden voorkomen en bovendien kan er kennis en ervaring worden opgebouwd bij het OM en deze rechtbank. Op advies van de Raad voor de rechtspraak is hiervoor de rechtbank te Utrecht aangewezen.<sup>1034</sup> Na de wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de gerechtelijke kaart behoort de rechtbank te Utrecht op grond van art. 7 van deze wet tot het arrondissement van de rechtbank Midden-Nederland.<sup>1035</sup> De wettekst van art. 10:122 lid 1 BW is tot op heden echter niet aan de nieuwe naam aangepast.

1031 *Kamerstukken II* 2019/2020, 35366, nr. 6, p. 3.

1032 Reactie Rvdr inzake concentratie van art. 2:20 BW-procedures van 9 september 2020 (nr. 2020/33), te raadplegen via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

1033 Voor Nederlandse personenvennootschappen die onder art. 10:122 lid 1 BW kunnen vallen, ligt de woonplaats overigens wel binnen de grenzen. In dergelijke gevallen zou de woonplaats wel als aanknopingspunt hebben kunnen gelden (vgl. Merckx 2011, §7.2.4), ware het niet dat de wettekst de relatief bevoegde rechter direct aanwijst.

1034 *Kamerstukken II* 2004/5, 28764, nr. 6, p. 4.

1035 *Stb.* 2012/313.

### 4.3 PROCESPARTIJEN

1011 Anders dan in een dagvaardingsprocedure is bij een verzoekschriftprocedure strikt genomen geen sprake van een wederpartij, omdat het verzoek is gericht aan de rechter.<sup>1036</sup> Niettemin zijn verschillende partijen – in brede zin – in de procedure betrokken. In de eerste plaats is dat het OM, dat als verzoeker in de procedure optreedt (§4.3.1). Eerst komt het OM als partij aan bod (§4.3.1), daarna de rechtspersoon en corporatie en andere belanghebbenden (§4.3.2).

#### 4.3.1 Openbaar Ministerie

1012 Uit de wettekst van art. 2:20 lid 1 BW en art. 10:122 lid 1 BW volgt dat met uitsluiting van anderen het OM bevoegd is om een verzoek tot verbodenverklaring bij de rechter in te dienen. Dat het OM een der partijen is, heeft een aantal procesrechtelijke gevolgen. Uit art. 43 lid 1 Rv volgt dat de inleiding en behandeling van de zaak volgens de gewone regels plaatsvinden, tenzij een uitzondering is gemaakt in dit artikel. Die zijn gemaakt. Het tweede lid bepaalt dat het OM in rechte kan optreden zonder advocaat, met uitzondering van de procedure in cassatie. Met deze bepaling wordt afgeweken van de hoofdregel van art. 278 lid 3 Rv dat het verzoekschrift dient te worden ondertekend door een advocaat.

1013 In art. 43 lid 3 en lid 4 Rv staat nog een tweetal uitzonderingen. In het derde lid is bepaald dat hoger beroep en cassatie worden ingesteld door en tegen de ambtenaar van het OM bij het gerecht dat de beslissing waarvan beroep heeft genomen. Bij de verdere behandeling in hoger beroep treedt echter voor deze in de plaats de ambtenaar van het OM bij het college dat het hoger beroep behandelt. Bij de verdere behandeling in cassatie blijft als partij optreden de ambtenaar van het OM bij het gerecht dat de beslissing waarvan beroep heeft genomen. Het vierde lid bepaalt voorts dat een beslissing omtrent de kosten ten aanzien van het OM wordt genomen ten name van de Staat.

1014 De Meijer schrijft in haar proefschrift over het OM in civiele zaken, dat uit de wetgeschiedenis blijkt dat het OM pas optreedt, indien de ontbinding – die met de verbodenverklaring gepaard gaat – nodig is. De bevoegdheid is niet in het leven geroepen om de particuliere belangen van belanghebbenden te behartigen.<sup>1037</sup>

1015 Bij de parlementaire behandeling van de Invoeringswet van Boek 2 BW is gediscussieerd over de vraag of belanghebbenden evenzeer de bevoegdheid zouden moeten krijgen om een verzoek tot ontbinding van een verboden rechtspersoon aan de rechter voor te leggen, gelet op de toenemende vervlechting van het internationale economische

1036 Vgl. onder punt 2.1 van de conclusie van A-G De Bock, ECLI:NL:PHR:2018:113, bij HR 30 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:463.

1037 De Meijer 2003, p. 370.

leven en de behoefte naar een zo effectief mogelijk middel tegen misbruik van rechtspersonen.<sup>1038</sup>

- 1016 De regering wees dat voorstel destijds van de hand. Volgens haar ligt het optreden tegen rechtspersonen met een doel of werkzaamheid in strijd met de openbare orde typisch op het terrein van het OM. Er is geen reden om die bevoegdheid toe te kennen aan belanghebbenden. Bovendien, zo licht de regering toe, staan belanghebbenden niet geheel machteloos. Zij kunnen indien gewenst vernietiging van besluiten van de rechtspersoon vorderen en daarnaast kunnen zij zich richten tot het OM met een verzoek (in brede zin) tot (toen nog) vordering van ontbinding van een rechtspersoon.<sup>1039</sup> Bij de parlementaire behandeling van de wet van 23 juni 2021 huldigt de regering min of meer hetzelfde standpunt.<sup>1040</sup>
- 1017 Het OM dient als lid van de rechterlijke macht onafhankelijk en onpartijdig zijn taken en bevoegdheden te verrichten respectievelijk uit te oefenen. De minister van Justitie en Veiligheid is evenwel politiek verantwoordelijk voor het OM. Formeel vervult de minister in beginsel geen rol in de verbodsprocedure. De wet laat hiervoor echter wel ruimte.
- 1018 Op basis van art. 127 Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) is hij bevoegd om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven aan het OM betreffende de uitoefening van taken en bevoegdheden van de staande magistratuur. Algemene aanwijzingen zien onder meer op beleidskwesties zoals het strafvorderingsbeleid, prestaties van het OM, budgettering, enzovoort. De bijzondere aanwijzingen zien op instructies in concrete zaken.<sup>1041</sup> Zowel de algemene als de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de minister is niet beperkt tot de taak van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, maar is ook van toepassing op andere bij de wet gestelde taken van het OM.<sup>1042</sup> Hieruit vloeit voort dat de aanwijzingsbevoegdheid ook benut kan worden ten aanzien van verbodsprocedures.<sup>1043</sup>
- 1019 Van bijzondere aanwijzingen dient de minister terughoudend gebruik te maken.<sup>1044</sup> In het geval van een aanwijzing in een concrete zaak gelden er enkele procedurele waarborgen neergelegd in art. 128 Wet RO. Zo dient volgens het eerste lid het College van procureurs-generaal in de gelegenheid te worden gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en dient volgens het derde lid de aanwijzing in beginsel schriftelijk en gemoti-

1038 Parl. Gesch. Inv.wet boek 2, p. 1028.

1039 Parl. Gesch. Inv.wet boek 2, p. 1037; zie ook De Meijer 2003, p. 368.

1040 *Kamerstukken I* 2020/21, 35366, C, p. 7.

1041 *Kamerstukken II* 2020/21, 35768, nr. 3, p. 4-5.

1042 *Kamerstukken II* 1996/97, 25392, nr. 3, p. 42-43.

1043 *Kamerstukken II* 2020/21, 35366, nr. 11, p. 37 en 40. Vgl. *Kamerstukken II* 2020/21, 35768, nr. 3, p. 5.

1044 *Kamerstukken II* 1996/97, 25392, nr. 3, p. 22.



veerd te zijn. Volgens de regering gelden de procedurele waarborgen van art. 128 Wet RO overeenkomstig voor bijzondere aanwijzingen van de minister ten aanzien van de bevoegdheid van het OM om een verzoek tot verbodenverklaring aan de rechter voor te leggen.<sup>1045</sup>

1020 Crijns en Schoep schrijven dat de aanwijzing binnen de juridische grenzen van het recht moet blijven. Concreet worden deze grenzen bepaald door internationale verdragen, de wet en algemene rechtsbeginselen. Geen aanwijzing kan worden gegeven die tot een handelwijze in strijd met de wet noopt. Ook is volgens deze auteurs uitgesloten dat een aanwijzing wordt gegeven op een wijze die het de officier van justitie onmogelijk maakt om rekening te houden met hetgeen ter terechtzitting is voorgevallen.<sup>1046</sup>

1021 Crijns en Schoep wijzen voorts op het initiatiefwetsvoorstel ‘Verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheden Openbaar Ministerie’ van het lid Groothuizen.<sup>1047</sup> In dit voorstel wordt de *bijzondere* aanwijzingsbevoegdheid van de minister geschrapt. De algemene aanwijzingsbevoegdheid blijft staan. In de memorie van toelichting beargumenteert de initiatiefnemer dat het moeilijk met elkaar is te verenigen dat de minister met bijzondere aanwijzingen de nodige (politieke) invloed kan uitoefenen op het OM, terwijl er vanuit het perspectief van ons staatsbestel met de machtenscheiding, ons vervolgingsinstituut deel uitmaakt van de rechterlijke macht en onafhankelijk en onpartijdig dient te kunnen opereren. Alhoewel de initiatiefnemer ervan doordrongen is dat de minister ook zonder gebruik te maken van zijn formele bevoegdheden zoals de bijzondere aanwijzing, invloed kan uitoefenen op de werkwijze van het OM, moet de wetswijziging eraan bijdragen de magistratelijke statuut van het OM te versterken.<sup>1048</sup> Het voorstel ligt thans bij de Raad van State.

#### 4.3.2 Rechtspersoon, corporatie en andere belanghebbenden

1022 Zoals gezegd, is bij een verzoekschriftprocedure strikt genomen geen sprake van een wederpartij, omdat het verzoek is gericht aan de rechter.<sup>1049</sup> De rechtspersoon of corporatie waartegen het verzoek in een verbodsprocedure is gericht, wordt echter in de procedure betrokken doordat de rechter volgens art. 995 lid 3 Rv verplicht is om in ieder geval de rechtspersoon op te roepen. Naar analogie geldt dit ook voor de corporatie, niet zijnde een Nederlands rechtspersoon in de zin van art. 10:122 lid 1 BW.

1045 *Kamerstukken II 2020/21*, 35366, nr. 11, p. 37 en 40. Vgl. *Kamerstukken II 2020/21*, 35768, nr. 3, p. 5.

1046 Crijns & Schoep, in: *T&C Strafvordering 2023*, art. 127 Wet RO, aant. 3.

1047 *Kamerstukken II 2020/21*, 35768, nrs. 1-3.

1048 *Kamerstukken II 2020/21*, 35768, nr. 3.

1049 Vgl. onder punt 2.1 van de conclusie van A-G De Bock, ECLI:NL:PHR:2018:113, bij HR 30 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:463.



- 1023 Het antwoord op de vraag wie tot de kring van belanghebbenden behoort, is relevant voor de procesrechtelijke bevoegdheden. Art. 282 lid 1 Rv bepaalt bijvoorbeeld dat iedere belanghebbende bevoegd is om een verweerschrift in te dienen. Bovendien hebben belanghebbenden recht op inzage van processtukken, zoals is bepaald in art. 290 Rv. Niet geheel onbelangrijk kunnen in de procedure verschenen belanghebbenden hoger beroep instellen tegen de eindbeschikking, zoals volgt uit art. 358 lid 2 Rv.
- 1024 Wie tot de kring van belanghebbenden kan worden gerekend, is een vraag die de wetgever voor de rechter heeft gereserveerd.<sup>1050</sup> Volgens de Hoge Raad moet voor ieder type verzoekschriftprocedure uit de aard van de procedure en de daarmee verband houdende wetsbepalingen worden afgeleid, wie als belanghebbende kan worden gezien.<sup>1051</sup> Daarbij speelt een rol in hoeverre de betrokkene door de uitkomst van de procedure in kwestie zodanig in een eigen belang kan worden getroffen dat hij daarin behoort te mogen opkomen ter bescherming van dat belang. Ook is van belang of en in hoeverre hij anderszins zo nauw betrokken is of is geweest bij het onderwerp dat in de procedure wordt behandeld, 'dat daarin een belang is gelegen om in de procedure te verschijnen, het entameren daarvan daaronder begrepen', aldus de Hoge Raad.<sup>1052</sup>

## 5. CONCLUSIE

- 1025 In dit hoofdstuk is de vraag beantwoord hoe de rechterlijke verbodenverklaring in het Nederlandse recht is vormgegeven. Tot op heden kent ons recht twee soorten rechterlijke verbodenverklaringen. De eerste is van art. 2:20 lid 1 BW, de tweede is van art. 10:122 lid 1 BW.
- 1026 Volgens art. 2:20 lid 1 BW kan een rechtspersoon die een doel of werkzaamheid heeft in strijd met de openbare orde op verzoek van het OM door de rechter worden verboden en ontbonden. Dit geldt voor elke naar Nederlands privaatrecht opgerichte rechtspersoon, waaronder ook politieke partijen. Een verbodenverklaring treft alleen de specifieke rechtspersoon waartegen het verzoek gericht is. Een verbodenverklaring van federatieve structuren, zoals een vereniging met rechtspersoonlijkheid bezittende afdelingen, treft alleen de vereniging en niet die afdelingen met rechtspersoonlijkheid. Unierechtelijke

1050 *Kamerstukken II* 1963/64, 7753, nr. 3, p. 7.

1051 HR 25 oktober 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0387, r.o. 4.2.

1052 HR 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3636, r.o. 4.3.1. Zie voor een voorbeeld in een verbodprocedure: Hof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865. In deze zaak was het verzoek tot verbodenverklaring gericht tegen vereniging Bandidos MC Holland en Bandidos MC Internationaal. Beide partijen verschenen niet. Bandidos MC Sittard en Bandidos MC Europe konden door de rechter gezien worden als belanghebbenden en dienden als zodanig een verweerschrift in.

rechtspersonen zoals de Societas Europaea vallen ook onder de reikwijdte van art. 2:20 BW, voor zover zij hun zetel in Nederland hebben.

1027 Er is lange tijd twijfel geweest of kerkgenootschappen onder art. 2:20 BW vallen, maar inmiddels nemen de regering en de Raad van State het standpunt in dat zij eenvoudigweg daaronder vallen. In de literatuur bestaat hierover nog geen consensus. De Hoge Raad heeft in 2019 echter geoordeeld dat kerkgenootschappen zich niet kunnen onttrekken aan sterk dwingend recht die fundamentele belangen beschermt. Daarvan is sprake bij art. 2:20 BW.

1028 Het verbodsobject van art. 10:122 lid 1 BW is ‘corporatie, niet Nederlands rechtspersoon’. In samenhang met art. 10:117 sub a BW blijkt dat het moet gaan om lichamen en samenwerkingsverbanden die als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten optreden en die tegelijkertijd geen Nederlands rechtspersoon zijn. In de wetsgeschiedenis krijgt dit begrip, net als in de rechtspraak, een ruime uitleg. Rechtspersoonlijkheid is niet vereist. Personenvennootschappen kunnen er eveneens onder vallen, met als gevolg dat de rechter op basis van art. 10:122 lid 1 BW die kan verbieden.

1029 Uit de rechtspraak blijkt dat de afwezigheid van een centraal bestuur en voor alle ‘leden’ algemeen geldende regels, een indicator is dat geen sprake is van een corporatie als bedoeld in art. 10:122 lid 1 BW.

1030 Sinds de wetswijziging van 1 januari 2022 kan een verbodenverklaring door de rechter plaatsvinden op basis van zowel het ‘doel’ als de ‘werkzaamheid’ van een rechtspersoon in strijd met de openbare orde. Hierbij ziet doel op zowel de statutaire als feitelijke doelstellingen. Het begrip ‘werkzaamheid’ omvat doorgaans handelingen die stelselmatig of structureel plaatsvinden, hoewel de regering thans van mening is dat zelfs een enkel incident als werkzaamheid kan gelden. Bij de beoordeling van de werkzaamheid speelt het gedrag van bestuursleden en prominente leden een grote rol. Strafvervolgning tegen de rechtspersoon speelt ook een rol, maar geen bepalende. Handelingen van derden zijn normaliter niet te beschouwen als deel van de werkzaamheid van de rechtspersoon, tenzij de rechtspersoon hier rechtstreeks bij betrokken is. Daarvan is sprake als het bestuur leidinggeeft aan of hiervoor bewust gelegenheid biedt. Is dit niet het geval, dan kunnen volgens de Hoge Raad enkel bijzondere feiten en omstandigheden toerekening legitimeren. Bijvoorbeeld als er binnen de rechtspersoon of corporatie een cultuur heerst waarbinnen het plegen van strafbare feiten wordt aangemoedigd of geduld.

1031 De vraag of verjaring van onrechtmatige of strafbare handelingen invloed heeft op de beoordeling van de omvang van de werkzaamheid is nog onduidelijk. Vanuit het perspectief van de noodzakelijkheid van de verbodenverklaring volgens art. 11 lid 2 EVRM kan het zinvol zijn om het leerstuk van verjaring analoog toe te passen.

1032 Het verbodscriterium van art. 2:20 lid 1 BW en art. 10:122 lid 1 BW is ‘in strijd met de openbare orde’. Sinds 1 januari 2022 geldt dat in lid 2 en 3 van art. 2:20 BW een aantal

definities van dit criterium is opgenomen. Voor politieke partijen en hun neveninstellingen is echter bepaald dat het oude art. 2:20 BW op hen van toepassing blijft in anticipatie op een afzonderlijk te regelen partijverbod.

- 1033 Volgens de wetsgeschiedenis valt onder ‘in strijd met de openbare orde’ ook ‘in strijd met de goede zeden’, wat verwijst naar immorele handelingen. Het moet gaan om een aantasting van fundamentele beginselen van ons rechtsstelsel die, indien op grote schaal toegepast, de samenleving ontwricht. De rechtspraak heeft dit criterium uitgebreid naar handelingen die de samenleving kunnen ontwrichten. Hoewel ‘in strijd met de openbare orde’ meestal betrekking heeft op strafbare feiten, erkent de Hoge Raad dat ook niet-strafbare feiten hieronder kunnen vallen, een standpunt dat nu ook de regering inneemt. De Hoge Raad heeft het ontwrichtingscriterium vervangen door de noodzakelijkheidstoets van art. 11 lid 2 EVRM. Desondanks voeren feitenrechters sindsdien nog steeds de oorspronkelijke ontwrichtingstoets uit, alvorens ze de noodzakelijkheidstoets uitvoeren. Ondanks dat deze laatste toets op het eerste gezicht overbodig lijkt, aangezien de wetgever al *in abstracto* een noodzakelijkheidstoets heeft verricht, valt uit rechtspraak van onder meer het EHRM af te leiden dat een onderzoek *in concreto* naar de noodzakelijkheid steeds is vereist om fundamentele rechten te beschermen.
- 1034 In art. 2:20 lid 2 BW is opgenomen dat doelstellingen of werkzaamheden die ‘leiden of klaarblijkelijk dreigen te leiden’ tot ‘bedreiging van de nationale veiligheid of internationale rechtsorde of tot ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag’, per definitie in strijd zijn met de openbare orde. Tegenbewijs tegen dit rechtsoordeel is niet mogelijk.
- 1035 De formulering ‘leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden’ is ontleend aan art. 5:7 Awb. Volgens de regering sluit deze formulering aan bij het ‘naderend-gevaar’-criterium van het EHRM, op basis waarvan het EHRM overweegt dat staten mogen ingrijpen met een verbodenverklaring voordat het gevaar zich verwezenlijkt, zolang er een reëel en ernstig risico op het verwezenlijken van dit gevaar bestaat. In het bestuursrecht betekent de formulering echter min of meer aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid. Het ‘naderend gevaar’-criterium gaat niet zo ver.
- 1036 De regering definieert bedreiging van de nationale veiligheid in de toelichting als onder andere het verstoren van de werkzaamheden van de veiligheidsdiensten, voorbereiden en plegen van aanslagen, terrorisme, spionage, ontregelen van vitale infrastructuur, het verspreiden van pandemieën en onder omstandigheden het bewust veroorzaken van klimaatverandering.
- 1037 Bedreiging van de internationale rechtsorde legt de regering uit met behulp van art. 90 Gw, waarin staat dat de regering de internationale rechtsorde bevordert. Het begrip in deze grondwetsbepaling kent een ruime betekenis van ‘een internationaal bestel gebaseerd op universeel geldende rechtsnormen.’ Hieronder vallen het nastreven van internationale vrede, het bevorderen van universele verwezenlijking van de rechten van de mens alsmede meer in algemene zin de bevordering van het welzijn van de wereldbe-

volking en het nastreven van mondiale solidariteit. Het oproepen tot een gewapende jihad in het buitenland is hiermee in strijd en levert zodoende grond op voor een verenigingsverbod.

1038 Een doel dat of werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot ontwijking van de democratische rechtsstaat, is volgens art. 2:20 lid 2 BW eveneens per definitie in strijd met de openbare orde. De regering baseert de definitie van ‘democratische rechtsstaat’ op de ongenummerde Algemene bepaling van de Grondwet, waarin staat dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtsstaat beschermt. In de totstandkomingsgeschiedenis van die grondwetsbepaling alsmede in die van art. 2:20 lid 2 BW, volgt dat onder democratische rechtsstaat moet worden begrepen een staat waarin burgers participeren in de politieke besluitvorming en bewindvoerders politieke verantwoording verschuldigd zijn aan volksvertegenwoordigende organen. Voorts is de staat gebonden aan zijn eigen rechtsregels, bestaat er onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak en maakt de bescherming van grondrechten deel uit van het positieve recht. ‘Ontwijking’ van de democratische rechtsstaat omvat handelingen die democratische vrijheden ondermijnen, zoals het introduceren van een parallel rechtssysteem op basis van religieuze overtuigingen of het beïnvloeden van vrije verkiezingen.

1039 Er is nog geen rechtspraak over de toepassing van het begrip ‘ontwijking van de democratische rechtsstaat’ als bedoeld in art. 2:20 lid 2 BW. De literatuur geeft echter wel inzichten wanneer hiervan sprake zou kunnen zijn. Van den Bergh betoogde in 1936 reeds dat de democratie niet alleen te zien is als een politiek systeem van meerderheidsbeslissingen, maar ook als een systeem waar bepaalde fundamentele beginselen, zoals godsdienstvrijheid en gelijkheid voor de wet, wezenlijk zijn. Verenigingen die deze beginselen aantasten, zijn rijp voor een verbod. Rijpkema concludeert dat partijen slechts dan in aanmerking komen voor een verbod, als zij de zelfcorrigerende functie van de democratie aantasten. Eskes waarschuwt dat een brede interpretatie van een vergelijkbare verbodgrond misbruik in de hand kan werken, een zorg die ook relevant is voor het huidige begrip van ‘ontwijking van de democratische rechtsstaat’.

1040 Van ontwijking van het openbaar gezag is volgens de regering sprake bij infiltratie en ernstige vormen van intimidatie en corruptie alsmede de bedreiging van ambtsdragers. Dit geldt ook voor het weerstreven van definitieve rechterlijke beslissingen en het streven naar wetgeving op basis van de Sharia. Fundamentele kritiek op de regering of het op rechtmatige wijze pleiten voor democratische hervormingen vallen hier niet onder. Op stelselmatige of structurele wijze handelen is niet om van ontwijking te spreken; zelfs een enkele actie kan als ontwijkend worden beschouwd.

1041 In art. 2:20 lid 3 BW zijn doelstellingen en werkzaamheden opgenomen die vermoedelijk in strijd zijn met de openbare orde. Tegenbewijs is mogelijk. Het gaat om doelen of werkzaamheden die leiden dan wel klaarblijkelijk dreigen te leiden tot aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of die aanzetten tot haat of discriminatie.

- 1042 Volgens de regering gaat het bij aantasting van de menselijke waardigheid om ernstige aantastingen van fysieke, seksuele of psychische integriteit, zoals mensenhandel of uitbuiting. In de parlementaire behandeling alsook in de literatuur wordt opgemerkt dat ‘menselijke waardigheid’ vaag, weinig normerend en bovenal bijzonder ruim kan zijn.
- 1043 Het begrip ‘geweld’ in de zin van art. 2:20 lid 3 BW legt de regering uit met de definities zoals vastgelegd in het Wetboek van Strafrecht, inclusief de vormen van deelneming zoals bedoeld in art. 47 e.v. Sr. ‘Aanzetten tot haat of discriminatie’ omvat aanzetten tot rassendiscriminatie, antisemitisme, homohaat, moslimhaat e.d. zoals beschreven in art. 137d Sr.
- 1044 De procedure ex art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW zijn beide vormgegeven als verzoekschriftprocedure, waarop de reguliere regels – op enkele uitzonderingen na – van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing zijn. Enkel het OM is bevoegd om een verzoek aan de rechtbank tot verbodenverklaring voor te leggen, terwijl de rechtbank exclusief bevoegd is hiervan kennis te nemen en daadwerkelijk tot verbodenverklaring te beslissen. De minister van Justitie en Veiligheid kan tot op heden evenwel aanwijzingen geven dat het OM zijn bevoegdheid moet benutten om een verbodsverzoek in te dienen, tot nu toe ook ten aanzien van politieke partijen.
- 1045 De uitspraak tot verbodenverklaring en ontbinding heeft de vorm van een beschikking. Sinds 1 januari 2022 is de verbodenverklaring met uitsluiting van de ontbinding van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad ex art. 2:20 lid 6 BW. Hoewel hoger beroep en cassatieberoep tegen de verbodsuitspraak mogelijk zijn, schorsen deze rechtsmiddelen niet de werking van de bij de wet uitvoerbaar bij voorraad verklaarde verbodenverklaring. Het vragen van voorlopige voorzieningen is behoort tot de mogelijkheden.

# HOOFDSTUK 5

## VERENIGINGSVERBOD VAN WETGEVER

### 1. INLEIDING

<sup>1046</sup> Dit hoofdstuk vormt het derde van Deel II waarin de Nederlandse verbodsregeling uiteen wordt gezet. In dit hoofdstuk gaat de aandacht uit naar de tweede vorm waarin een verenigingsverbod in ons recht is vormgegeven: het verenigingsverbod van rechtswege, ook wel wettelijk verenigingsverbod of verenigingsverbod *ipso iure* genoemd. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal: op welke wijze is aan het verenigingsverbod van rechtswege in het Nederlandse recht vorm en inhoud gegeven?

<sup>1047</sup> Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, vindt een analyse plaats van de bepalingen waarin het verbod van rechtswege is neergelegd. Het gaat daarbij om de artt. 2:20 lid 4 en 10:123 BW.<sup>1053</sup> De aandacht gaat daarbij in het bijzonder uit naar het verbodscriterium en de verbodsprocedure, waarvan de behandeling gezamenlijk plaatsvindt, omdat deze aspecten nauw met elkaar samenhangen (§2). Het verbodsobject is net als bij het gerechtelijke verenigingsverbod een rechtspersoon (in het geval van art. 2:20 lid 4 BW) of een corporatie, die niet een Nederlands rechtspersoon is (in het geval van art. 10:123 BW). Omdat deze begrippen ruimschoots aan de orde zijn gekomen in §2 van hoofdstuk 4, vindt in het onderhavige hoofdstuk geen afzonderlijke analyse van deze begrippen plaats. Na de analyse van het verbodscriterium en -procedure, is er nog aandacht voor de rechtsbescherming (§3). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (§4).

### 2. VERBODSCRITERIUM EN VERBODSPROCEDURE

<sup>1048</sup> In deze paragraaf staat het verbodscriterium en de verbodsprocedure centraal. Allereerst volgt een bespreking in algemene zin van de bepalingen van artt. 2:20 lid 4 en 10:123 BW, waarbij ook aandacht is voor de motieven van de regering om deze bepalingen in te

---

<sup>1053</sup> Het verenigingsverbod zoals neergelegd in het Londens wetsbesluit van 17 september 1944, *Stb.* 1944, E102 wordt hier niet apart besproken, omdat het beschikkingskarakter van die wet maakt dat de wet voor wat betreft het verbieden van organisaties is uitgewerkt. Zie hiervoor §5.3.2 van hoofdstuk 3. Wat betreft de handhaving van de in dit wetsbesluit vastgelegde verenigingsverboden *ex lege*, is de wet niet uitgewerkt. Zie hiervoor hoofdstuk 7.

voeren (§2.1). Daarna komen aan bod het verbodscriterium en de verbodsprocedure aan de hand van de drie in art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW genoemde sanctielijsten (§2.2-2.4).

## 2.1 ALGEMEEN

<sup>1049</sup> Sinds 1 januari 2022 bepaalt art. 2:20 lid 4 BW dat een Nederlandse rechtspersoon die is vermeld op een van de in deze bepaling genoemde sanctielijsten, van rechtswege verboden is en niet bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen.<sup>1054</sup> Art. 10:123 BW bepaalt dit in gelijke zin ten aanzien van een corporatie die niet een Nederlandse rechtspersoon is. De bepalingen luiden als volgt:

### ART. 2:20 BW (2022):

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. Een rechtspersoon vermeld in de lijst, bedoeld in artikel 2, derde lid, van Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344), in Bijlage 1 van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 (PbEG L 139) of is vermeld en met een ster aangemerkt in de Bijlage bij het Gemeenschappelijk Standpunt nr. 2001/931 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344) is van rechtswege verboden en niet bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen.
5. (...)
6. (...)

### ART. 10:123 BW (2022):

Een corporatie die niet is een Nederlandse rechtspersoon en is vermeld in de lijst, bedoeld in artikel 2 lid 3 van Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad van de Europese Unie van 27 december 2001 (PbEG L 344) inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen terrorisme, of in Bijlage 1 van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van de Europese Unie van 27 mei 2002 (PbEG L 139) tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qau'ida-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban in Afghanistan, of is vermeld en met een ster aangemerkt in de Bijlage bij het

<sup>1054</sup> Vóór de wetwijziging van 1 januari 2022 stond dit in art. 2:20 lid 3 BW. Zie voor de rechtshistorische ontwikkeling hoofdstuk 3.

Gemeenschappelijk Standpunt nr. 2001/931 van de Raad van de Europese Unie van 27 december 2001 (PbEG L 344) betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme, is van rechtswege verboden en niet bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen.

1050 Anders dan bij een gerechtelijk verenigingsverbod, ligt aan een verbod van rechtswege in deze bepalingen geen rechterlijke uitspraak ten grondslag. Het treedt automatisch – van rechtswege – in werking zodra de organisatie in kwestie aan de wettelijke voorwaarden voldoet. Dat is het geval als de organisatie op een van deze lijsten voorkomt en – als het gaat om de lijst in de Bijlage van het Gemeenschappelijk Standpunt – met een ster is aangemerkt.

1051 Opvallend is dat de nationale regeling verdergaat dan het Europese sanctiestelsel dat voortvloeit uit de Unierechtelijke bevrotingsverordeningen en het Gemeenschappelijke Standpunt als bedoeld in deze bepalingen. De Europese sancties verbinden ‘slechts’ de bevroting van het vermogen als gevolg van een vermelding op een van de sanctielijsten, waardoor elke mutatie in het vermogen wordt voorkomen.<sup>1055</sup> Op basis van de nationale regeling heeft een vermelding op een van deze lijsten echter tot gevolg dat de rechtspersoon of corporatie van rechtswege verboden is (en tevens handelingsonbevoegd); de Unierechtelijke regels dwingen hier echter niet toe.<sup>1056</sup>

1052 In de toelichting schrijft de regering dat hiermee uitvoering wordt gegeven ‘aan de toezeggingen die ten aanzien van het Burgerlijk Wetboek zijn gedaan in de brief aan de Tweede Kamer inzake de bestrijding van internationaal terrorisme’.<sup>1057</sup> De bepalingen sluiten in de visie van de regering aan bij de verplichtingen die voortvloeien uit Resolutie 1373 van 28 september 2001 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (2001), waardoor de lidstaten van de Verenigde Naties zijn gebonden om al het nodige te doen om terrorisme te bestrijden. In deze resolutie zijn strategieën vastgesteld om het terrorisme, en in het bijzonder de financiering ervan, met alle mogelijke middelen te bestrijden. Onder c van punt 1 van deze resolutie is bepaald dat alle staten onverwijld de tegoeden en andere financiële activa of economische middelen moeten bevriezen van personen die terroristische daden plegen, proberen te plegen, vergemakkelijken of eraan deelnemen, alsook van de entiteiten die aan die personen toebehoren of door hen worden gecontroleerd en van de personen en entiteiten die namens of in opdracht van die personen en entiteiten handelen. Deze resolutie bevat geen lijst van personen of entiteiten; het samenstellen daarvan wordt overgelaten aan de VN-lidstaten. De EU heeft hieraan vorm gegeven met de sanctielijsten (waarover meer in §2.2-2.4 van dit hoofdstuk). Kort

1055 Nethe 2007a, p. 314.

1056 Of zoals Eskes het verwoordt: ‘men krijgt de indruk dat ons land hiermee roomser dan de paus wil zijn!’, zie Eskes 2006, p. 2065; vgl. Schild 2012, p. 293-294.

1057 Verwezen wordt naar *Kamerstukken II 2002/03*, 27925, nr. 94.



gezegd zorgen deze lijsten ervoor dat de tegoeden van personen en entiteiten worden bevroren.

- 1053 Volgens de regering is het sanctiestelsel dat voortvloeit uit de Unierechtelijke bevroeringsverordeningen onvoldoende om aan de verplichtingen die voortvloeien uit de VN-resolutie te voldoen. Het is in haar ogen namelijk niet alleen noodzakelijk om de vermogensrechtelijke activiteiten stil te leggen, maar ook activiteiten die daarbuiten liggen. Volgens de regering gaat het daarbij onder meer om handelingen als ‘ledenwerping, het benoemen van nieuwe bestuurders (...) en het oprichten van een nieuwe organisatie (...)’. De regering stelt dat in het algemeen niet goed wordt begrepen ‘indien een organisatie waarvan de financiële tegoeden bevroren zijn, omdat zij op een terrorismelijst voorkomt, overigens wel handelend kan optreden en eventueel nog manifestaties kan organiseren.’ Om die reden wordt de rechtspersoon of corporatie genoemd op een sanctielijst niet alleen van rechtswege verboden, maar ook volledig handelingsonbevoegd gemaakt.<sup>1058</sup>
- 1054 Bij de vormgeving van deze regeling heeft de regering uitdrukkelijk afgezien om de van rechtswege verboden organisaties bij wet te ontbinden. Hiervoor draagt de regering twee argumenten aan. In de eerste plaats vloeit uit de Europese verordeningen rechtstreeks de verplichting voort om het vermogen te bevriezen; de rechtsfiguur van vereffening die op ontbinding volgt, is volgens de regering niet toegestaan omdat dit ingaat tegen de aard van bevroering. Het te gelde maken van het vermogen in het kader van de vereffening gaat immers veel verder dan enkel het bevriezen ervan. In de tweede plaats is het mogelijk dat een organisatie op enig moment weer van de lijst wordt geschrapt. Volgens de regering zou het onduidelijk zijn wat de status is van het vermogen, indien de organisatie zou zijn ontbonden.<sup>1059</sup>
- 1055 De Raad van State merkt in zijn advies op het wetsvoorstel op dat plaatsing op een van de sanctielijsten toepassing van art. 2:20 lid 1 BW niet verhindert, zodat ontbinding en vereffening van een op de sanctielijst geplaatste rechtspersoon theoretisch gezien mogelijk blijft. De Raad van State zwakt dit gelijk af met de opmerking dat de rechter bij toepassing van art. 2:20 lid 1 BW ervoor dient te zorgen dat de uitspraak niet onverenigbaar is met de Europese verordeningen. De regering meent dat art. 2:20 lid 1 BW niet kan worden toegepast, precies om de reden dat de rechtspersoon in kwestie reeds is verboden vanwege vermelding op een van de sanctielijsten.<sup>1060</sup>
- 1056 De Kluiver is kritisch op de keuze van de regering om geen automatische ontbinding aan het verenigingsverbod van rechtswege te koppelen. Hij merkt op dat de rechtspersoon die van rechtswege is verboden, niet in liquidatie verkeert, dat er geen vereffenaar wordt benoemd en dat bewind ex art. 2:22 BW niet tot de mogelijkheden behoort. Hierdoor

1058 *Kamerstukken II 2004/05*, 28764, nr. 6, p. 3.

1059 *Kamerstukken II 2004/05*, 28764, nr. 6, p. 8.

1060 *Kamerstukken II 2004/05*, 28764, nr. 7, p. 4.

blijft het bestuur van de rechtspersoon als enige verantwoordelijk voor het beheer en bestuur van de organisatie, zonder dat een vereffenaar of bewindvoerder daarop toeziet. Aangezien de rechtspersoon niet wordt ontbonden en niet in staat van liquidatie verkeert, dient hij ook onverminderd te voldoen aan alle regels van het rechtspersonenrecht, zoals de plicht tot het opstellen en publiceren van de jaarrekening. Volgens De Kluiver ligt dat niet voor de hand, gelet op de doelstelling van het verbod om de organisatie onder toezicht te stellen, stil te leggen en te ontmantelen. Het hierboven genoemde argument van de regering – dat het onduidelijk is wat de status is van het vermogen als de organisatie weer van de lijst wordt geschrapt, maar inmiddels wel is ontbonden – overtuigt De Kluiver niet. Volgens hem is er niets onduidelijk wat de status is van het vermogen bij een ontbonden rechtspersoon die van de lijst wordt geschrapt. Het vermogen valt eenvoudigweg terug naar de rechtspersoon. De ontbinding luidt immers slechts de fase van liquidatie in, niet het einde van de rechtspersoon. Het einde van het bestaan van de rechtspersoon treedt pas in nadat de vereffening is beëindigd (zie hierover meer gedetailleerd hoofdstuk 7). Omdat het vermogen is bevroren, zal de vereffenaar niet kunnen beschikken over het vermogen en zal de vereffening niet kunnen eindigen, met als gevolg dat de rechtspersoon blijft bestaan zolang hij op de lijst staat.<sup>1061</sup>

1057 In tegenstelling tot De Kluiver, onderschrijft Nethe de keuze om geen ontbinding *ipso iure* aan de verbodenverklaring te koppelen. Ze schrijft dat een ontbinding van rechtswege temeer klemmt, omdat het een feit van algemene bekendheid is dat de Unierechtelijke sanctielijsten vermelding maken van organisaties op basis van een vermoeden van betrokkenheid bij terroristische activiteiten. Een bewezenverklaring is daarbij niet vereist. Ontbinding is op basis van een dergelijke verdenking buitenproportioneel. In de tweede plaats vindt Nethe ontbinding van rechtswege niet voor de hand liggend, omdat de wetgever in haar visie geen onderscheid wenst te maken in de sancties voor Nederlandse rechtspersonen en de sancties voor buitenlandse corporaties die op een terrorismelijst staan. De rechtsmacht van de Nederlandse staat reikt immers niet zo ver dat in het buitenland gevestigde organisaties kunnen worden ontbonden. In de derde plaats is het volgens Nethe in het kader van een automatische ontbinding nadelig dat – zoals blijkt uit rechtspraak van de Hoge Raad – de mogelijkheid om de rechtspersoon strafrechtelijk te vervolgen komt te vervallen, indien is bekendgemaakt dat de verboden rechtspersoon in kwestie is ontbonden.<sup>1062</sup>

1058 Bij de formulering in art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW heeft de regering gekozen voor een ‘dynamische verwijzing’, zodat de regeling voor toekomstige toepassing niet steeds van een wetwijziging afhankelijk is. De belangrijkste vraag in dit kader is wanneer een rechtspersoon of corporatie op een van de terreurlijsten wordt geplaatst. In het hierna-

1061 De Kluiver 2005, p. 647.

1062 Nethe 2007b, p. 315.

volgende zal duidelijk worden dat het besluit tot plaatsing van een organisatie op een sanctielijst op EU- en VN-niveau wordt gemaakt. Het is vervolgens de Nederlandse wetgever die aan de vermelding op een dergelijke lijst een verboden status toekent aan de rechtspersoon of corporatie in kwestie. In wezen staat het verbodscriterium dus gelijk aan de vermelding van een rechtspersoon of corporatie op een van deze terreurlijsten. Het gaat in totaal om drie lijsten die hierna afzonderlijk aan bod komen.

## 2.2 BIJLAGE VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK STANDPUNT 2001/931

- 1059 Om te beginnen bij de in artt. 2:20 lid 4 en 10:123 BW als laatst genoemde lijst; die in de Bijlage van het Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931 van de Raad van 27 december 2001.<sup>1063</sup> Op deze zogenaamde ‘endogene’ of ‘interne’ lijst staan onder meer namen van onderdanen van lidstaten alsmede van in de EU gevestigde organisaties, waarvan de meeste met een ster zijn aangemerkt.<sup>1064</sup> Zo staan organisaties als de separatistische The Real Irish Republican Army (The Real IRA) en de Baskische Euskadi Ta Askatasuna (E.T.A.) op de lijst. De eerste organisatie is verantwoordelijk voor verschillende terreurdaden op voornamelijk, maar niet uitsluitend, het Britse eiland om Noord-Ierland van Brits gezag te ontdoen en een Ierse unificatie af te dwingen. De tweede organisatie heeft in het verleden verschillende aanslagen in Spanje en elders gepleegd om een autonoom en soeverein Baskenland te forceren.<sup>1065</sup>
- 1060 Het Gemeenschappelijk Standpunt en de lijst zijn opgesteld ter uitvoering van Resolutie 1373 van 28 september 2001 van de Veiligheidsraad van de VN. Een Gemeenschappelijk Standpunt betreft een besluit in het kader van de tweede pijler ‘gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid’. Deze vorm van besluitvorming stamt nog uit de tijd toen de EU (toen nog Europese Gemeenschap (EG)) een pijlerstructuur kende om de verschillende beleidsterreinen te categoriseren en aan te geven wie – de Gemeenschap dan wel de lidstaten zelf – op welke beleidsterreinen bevoegd was om op te treden. De eerste pijler betrof beleidsterreinen als de interne markt en visserij. De meeste bevoegdheden op dit terrein kwamen exclusief toe aan de EG en kende voor het leeuwendeel een

1063 *PbEG* L 344. Voor het laatst gewijzigd bij besluit van de Raad van 13 november 2017, *PbEU* L 295, p. 59.

1064 De ster is alleen relevant voor personen die op de lijst staan vermeld, organisaties dus niet. Volgens voetnoot 1 in de Bijlage bij dit Gemeenschappelijk Standpunt geldt voor met een ster aangemerkte personen slechts art. 4 van het Gemeenschappelijk Standpunt. Art. 4 schrijft, kort gezegd, voor dat de lidstaten elkaar de ruimst mogelijke bijstand verlenen via de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken in het kader van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie bij het voorkomen en bestrijden van terroristische daden. Daartoe zullen de lidstaten desgevraagd van elke bevoegdheid, voor zover te verenigen met het voor de lidstaten geldende internationale recht, gebruikmaken.

1065 *Kamerstukken II 2004/5*, 28764, nr. 6, p. 7.

supranationaal karakter. De tweede pijler betrof, zoals gezegd, het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. De besluitvorming hier was intergouvernementeel van karakter. De derde pijler betrof politieke en justitiële samenwerking. De besluitvorming op dit punt was evenzeer intergouvernementeel van aard. Met het verdrag van Lissabon in 2009 is de pijlerstructuur volledig opgeheven. De bevoegdheidsverdeling is nu te vinden in artt. 3, 4 en 5 (en 352) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

- 1061 De samenstelling van de sanctielijst in de Bijlage van het Gemeenschappelijk Standpunt vereist unanimititeit van de lidstaten.<sup>1066</sup> Volgens de regering is dit onderwerp in een Gemeenschappelijk Standpunt geregeld en niet in een Verordening, vanwege het gebrek aan een bevoegdheid voor de EU om aan onderdanen en organisaties die in de EU zijn gevestigd bij verordening financiële maatregelen op te leggen. Het instellen van financiële sancties tegen deze onderdanen en organisaties betreft immers een interne aangelegenheid en valt om die reden buiten het bestek van gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid.<sup>1067</sup>
- 1062 Wat betreft de lijsten op basis van de hierna te bespreken Verordeningen gaat het om personen en organisaties die buiten de EU zijn gevestigd. Om die reden heeft de EU wel de bevoegdheid om bij Verordening sanctie maatregelen te treffen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid, aldus de regering.<sup>1068</sup>
- 1063 Het Gemeenschappelijk Standpunt is, zoals gezegd, ter uitvoering van Resolutie nr. 1373 (2001) van de VN-Veiligheidsraad. Zoals uit de preambule van het Gemeenschappelijk Standpunt blijkt, is volgens de Raad (van ministers van de EU) het noodzakelijk dat de EU optreedt voor de uitvoering van de VN-Resolutie en dat optreden van de lidstaten eveneens is vereist, meer bepaald waar het gaat om de toepassing van vormen van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.
- 1064 Volgens art. 1 lid 1 van het Gemeenschappelijk Standpunt is deze regeling van toepassing op de in de Bijlage vermelde personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden. Deze personen, groepen en entiteiten worden in het tweede lid gedefinieerd als (i) personen die terroristische daden plegen of pogen te plegen, of

1066 Zie artt. 24, 25 en 26 lid 2 VEU alsmede art. 218 VWEU.

1067 Art. 24 lid 1, tweede alinea, VEU bepaalt dat wetgevingshandelingen op dit terrein niet mogen worden verricht. Vgl. Schild 2012, §7.4.1.

1068 *Kamerstukken II 2004/5*, 28764, nr. 6, p. 7-8. De instellingen van de Europese Unie stellen uitsluitend de rechtshandelingen vast die in art. 288 van het VWEU worden vermeld. De enige uitzondering is het gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid, waarop nog steeds intergouvernementeel procedures van toepassing zijn. Op dit beleidsterrein zijn gemeenschappelijke strategieën, gemeenschappelijke acties en gemeenschappelijke standpunten vervangen door 'algemene richtsnoeren' en door 'vaststellingsbesluiten', waarin het optreden en de standpunten van de Unie, evenals de bijbehorende uitvoeringsbepalingen, worden vastgesteld (zie art. 25 VEU).

daaraan deelnemen dan wel het plegen van deze daden vergemakkelijken; (ii) groepen en entiteiten die eigendom zijn van, dan wel rechtstreeks of onrechtstreeks door deze personen worden gecontroleerd; en (iii) personen, groepen en entiteiten die handelen namens of onder leiding van deze personen of entiteiten, met inbegrip van tegoeden verkregen uit of opgebracht door goederen die eigendom zijn van, dan wel rechtstreeks of onrechtstreeks gecontroleerd worden door deze personen en met hen verbonden personen, groepen en entiteiten.

1065 De definitie van een terroristische daad is vervolgens uitgewerkt in art. 1 lid 2 van het Gemeenschappelijk Standpunt. Het is een opvallend uitgebreide omschrijving. Het moet gaan om een opzettelijke handeling die naar aard of context een land of een organisatie ernstig kan schaden en die overeenkomstig het nationale recht als strafbaar feit is gedefinieerd, wanneer de daad gepleegd wordt met het doel: (i) een bevolking ernstig te intimideren, of (ii) overheden dan wel een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te verplichten een bepaalde handeling te verrichten of zich daarvan te onthouden, dan wel (iii) de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of van een internationale organisatie ernstig te destabiliseren of te vernietigen.

1066 Voorts kan het bij een terroristische daad gaan om (a) een aanslag op het leven van een persoon, met mogelijk een dodelijke afloop; (b) ernstige schending van de fysieke integriteit van één persoon; (c) ontvoering of gijzeling; (d) het veroorzaken van vergaande verwoesting van overheids- en openbare voorzieningen, vervoerssystemen of infrastructuurle voorzieningen, met inbegrip van informaticasystemen, een vast platform op het continentaal plat, openbare plaatsen of privéterreinen, met als mogelijk resultaat dat mensenlevens in gevaar worden gebracht of aanzienlijke economische schade wordt aangericht; (e) het kapen van vlieg- en vaartuigen, van andere middelen van personen- of goederenvervoer; (f) vervaardiging, bezit, verwerving, vervoer, levering of gebruik van vuurwapens, springstoffen, kernwapens, biologische en chemische wapens, alsook onderzoek en ontwikkeling met betrekking tot biologische en chemische wapens; (g) het laten ontsnappen van gevaarlijke stoffen of het veroorzaken van branden, overstromingen of ontploffingen, met als gevolg dat mensenlevens in gevaar worden gebracht; (h) het verstoren of onderbreken van de toevoer van water, stroom of andere essentiële natuurlijke hulpbronnen, met als gevolg dat mensenlevens in gevaar worden gebracht; (i) het dreigen met een van de onder (a) tot en met (h) genoemde gedragingen; (j) leiding geven aan een terroristische groepering; (k) het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groepering, ook door aan deze groepering informatie of materiële middelen te leveren of door enigerlei vorm van financiering van de activiteiten van de groepering, in de wetenschap dat met deze deelname aan de criminele activiteiten van de groepering wordt meegewerkt.

1067 Het begrip terroristische groepering in dit lid is op zijn beurt weer verder uitgewerkt als een sinds enige tijd bestaande, gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die in overleg optreden om strafbare feiten van terroristische aard te plegen. Een

‘gestructureerde vereniging’ wordt gedefinieerd als een vereniging die niet toevallig tot stand is gekomen met het oog op een onverwijld te plegen terroristische daad en waarbij niet noodzakelijkerwijs sprake is van formeel afgebakende taken van de leden, noch van continuïteit in de samenstelling of een ontwikkelde structuur.

1068 De wijze waarop de lijst in de Bijlage wordt opgesteld, is beschreven in art. 1 lid 4 van het Gemeenschappelijk Standpunt. Deze procedure is identiek aan die ten grondslag ligt aan het plaatsen van een organisatie op Bijlage 1 van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002. De lijst wordt door de Raad opgesteld aan de hand van specifieke inlichtingen of dossier-elementen die aantonen dat door een bevoegde instantie een beslissing is genomen ten aanzien van de bedoelde personen, groepen of entiteiten. Het kan daarbij gaan om de inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad, poging tot het plegen van een dergelijke daad, of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad, op grond van bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen, dan wel om een veroordeling wegens dergelijke feiten. Personen, groepen en entiteiten die de VN-Veiligheidsraad in verband heeft gebracht met terrorisme en waartegen deze sancties heeft gelast, kunnen op de lijst worden geplaatst, aldus deze bepaling. Dit laatste lijkt aldus een zelfstandige grond te kunnen zijn om organisaties op de lijst te plaatsen.

1069 Uit een arrest van het Hof van Justitie van de EU uit 2012 blijkt dat het begrip ‘beslissing’ van art. 1 lid 4 van het Gemeenschappelijk Standpunt niet beperkt is tot een beslissing in een strafrechtelijke procedure in *stricto sensu*: ‘Deze beslissing dient enkel deel uit te maken van een nationale procedure die rechtstreeks en primair erop gericht is, aan de betrokkene in het kader van de bestrijding van het terrorisme en wegens diens betrokkenheid daarbij een preventieve of repressieve maatregel op te leggen’, aldus het Hof. Het ging in deze zaak om een beslissing van de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken in overleg met zijn collegaminister van Financiën die was genomen op grond van de Sanctieregeling terrorisme 2003, op grond waarvan het vermogen van een Nederlandse stichting werd bevroren. Volgens de ministers ondersteunde deze stichting Hamas en daaraan gerelateerde organisaties financieel, terwijl Hamas op de sanctielijst van het Gemeenschappelijk Standpunt stond. De stichting eiste bij de voorzieningenrechter de opschorting van deze maatregel. Uit informatie bij de AIVD bleek voor de voorzieningenrechter echter voldoende duidelijk dat de stichting zich inderdaad schuldig maakte aan het financieel ondersteunen van aan Hamas gerelateerde organisaties en terroristische activiteiten. De voorzieningenrechter verwierp het beroep.<sup>1069</sup>

1070 Voorts is in art. 1 lid 4 van het Gemeenschappelijk Standpunt bepaald wat onder ‘bevoegde instantie’ moet worden begrepen. Het gaat om een rechterlijke instantie of, indien rechterlijke instanties geen bevoegdheid bezitten op het door deze bepaling bestre-

1069 HvJEU 15 november 2012, ECLI:EU:C:2012:711, r.o. 64-77.

ken terrein, een gelijkwaardige op dit terrein bevoegde instantie. Blijkens rechtspraak van het Hof van Justitie kunnen hieronder ook bestuursorganen vallen, bijvoorbeeld als zij de bevoegdheid hebben organisaties als terroristisch aan te merken.<sup>1070</sup> Tevens blijkt uit die rechtspraak dat het begrip ‘bevoegde instantie’ niet is beperkt tot instellingen van EU-lidstaten, ook instellingen van derde landen kunnen een bevoegde instantie zijn in de zin van dit Gemeenschappelijk Standpunt. Deze ruime interpretatie van het begrip vindt haar rechtvaardiging niet alleen in de ruime bewoordingen van art. 1 lid 4 van het Gemeenschappelijk Standpunt, maar ook in de doelstelling van het Gemeenschappelijk Standpunt. Die is immers ter uitvoering van Resolutie 1373 (2001) van de VN-Veiligheidsraad, om de mondiale strijd tegen terrorisme te intensiveren door stelselmatige en nauwe samenwerking tussen alle staten.<sup>1071</sup>

1071 Krachtens art. 1 lid 5 streeft de Raad ernaar te waarborgen dat bij de namen van de op de lijst in de Bijlage vermelde natuurlijke of rechtspersonen groepen of entiteiten voldoende bijzonderheden worden vermeld. In de eerste plaats om de daadwerkelijke identificatie van specifieke personen, rechtspersonen, groepen of entiteiten mogelijk te maken. In de tweede plaats om (rechts)personen, groepen of entiteiten die dezelfde of soortgelijke namen dragen gemakkelijker buiten verdenking te stellen.

1072 Voorts draagt de Raad op grond van art. 1 lid 6 van het Gemeenschappelijk Standpunt ervoor zorg dat de namen van de op de lijst in de Bijlage geplaatste personen, groepen en entiteiten regelmatig worden geactualiseerd en ten minste om de zes maanden bezien om er zeker van te zijn dat vermelding op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is.

1073 In zijn rechtspraak over het actualiseren van de lijst overweegt het Hof van Justitie dat de Raad rekening moet houden met de feitelijke toestand sinds het tijdstip waarop de persoon of entiteit op de lijst is geplaatst of sinds de vorige evaluatie. Dit speelt vooral als de nationale beslissing voor de aanvankelijke vermelding tamelijk ver in het verleden ligt. Door tijdsverloop kan de feitelijke situatie in die mate zijn veranderd, dat op basis daarvan niet meer de conclusie kan worden getrokken dat de persoon of entiteit betrokken is bij terroristische activiteiten. In zo'n geval kan de aanvankelijke nationale beslissing (in de zin van art. 1 lid 4 Gemeenschappelijk Standpunt) niet langer als (enige) basis dienen voor het blijven handhaven van de persoon of organisatie op de lijst. De Raad dient zich in dat geval ook op nieuwe elementen te baseren die vermelding op de lijst rechtvaardigen. Die nieuwe elementen hoeven overigens niet steeds voorwerp te zijn geweest van een nationale beslissing als bedoeld in art. 1 lid 4 van het Gemeenschappelijk Standpunt. Dit zou immers betekenen dat de nationale autoriteiten met enige regelmaat beslissingen zouden moeten nemen ten opzichte van de op de lijst vermelde personen en organisaties. Bij het onderzoek voor het actualiseren van de lijst, dient de Raad zich ook rekenschap te geven van het lot dat de nationale beslissing – die als grondslag

1070 HvJEU 26 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:583.

1071 HvJEU 26 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:583, r.o. 22-23.



diende voor de aanvankelijke vermelding op de lijst – ten deel is gevallen. Bijvoorbeeld in het geval als de nationale beslissing is ingetrokken of herroepen wegens nieuwe feiten of elementen. In dergelijke gevallen ontbreekt al snel de rechtvaardiging om de vermelding op een lijst te handhaven.<sup>1072</sup>

### 2.3 VERORDENING (EG) 2580/2001 (...)

- 1074 De tweede lijst betreft die zoals bedoeld in art. 2 lid 3 van Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001. Dit artikel bepaalt dat de Raad (van Ministers van de EU) een lijst van personen, groepen en entiteiten vaststelt waarop deze verordening van toepassing is. De lijst zelf is niet te vinden in deze Verordening, maar wordt (steeds) als bijlage opgenomen in een (gedelegeerde) Uitvoeringsverordening.<sup>1073</sup>
- 1075 Op deze zogenaamde ‘exogene’ of ‘externe’ lijst staan buiten de EU gevestigde organisaties.<sup>1074</sup> Het gaat bijvoorbeeld om Hamas die tegen de Israëliëse bezetting van Palestina strijdt; Bevrijdingstijgers van Tamil Eelam (Liberation Tigers of Tamil Eelam, afgekort als LTTE) die sinds de jaren ’70 van de vorige eeuw voor een onafhankelijk Tamil Eelam strijden in Sri Lanka; de Koerdische Arbeiderspartij, beter bekend als de PKK, die al decennialang tegen de Turkse staat vecht voor zelfbeschikking; en, bijvoorbeeld, de Filipijnse communistische partij, met in begrip van het ‘Nieuw Volksleger’ (New People’s Army, doorgaans afgekort tot NPA). Ook tot overheden behorende organisaties blijken op de lijst te (kunnen) staan, zoals het Directoraat binnenlandse veiligheid van het Iraanse ministerie voor Inlichtingen en Veiligheid.
- 1076 De Raad dient volgens art. 2 lid 3 van de Verordening de lijst te evalueren en zo nodig te wijzigen met eenparigheid van stemmen overeenkomstig de bepalingen van art. 1 lid 4, 5 en 6 van het Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931 van de Raad van 27 december 2001. Deze procedure is reeds besproken in de vorige paragraaf.
- 1077 Vermeldenswaardig is het zesde lid van art. 1 van het Gemeenschappelijk Standpunt. Dit bepaalt dat de lijst ten minste om de zes maanden wordt geactualiseerd om te bezien of vermelding op de lijst nog gerechtvaardigd is. Zo heeft voor langere tijd de Nederlandse Hofstadgroep op de lijst gestaan en was deze groep op basis van ons nationale recht van rechtswege verboden. Thans staat die groep niet meer op deze lijst.<sup>1075</sup>

1072 HVJEU 26 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:584, r.o. 25-32.

1073 Zie bijv. de Bijlage van Uitvoeringsverordening (EU) 2022/147 van de Raad van 3 februari 2022 tot uitvoering van art. 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, en tot intrekking van Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1188.

1074 Er staan overigens ook natuurlijke personen op.

1075 Voor het laatst vermeld in de lijst van Uitvoeringsverordening (EU) 2017/150 van de Raad van 27 januari 2017 tot uitvoering van art. 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd



- 1078 Art. 2 lid 3 van de Verordening schrijft voorts voor wat voor personen en organisaties de Raad op de lijst kan plaatsen. Het gaat om (i) natuurlijke personen die een terroristische daad plegen, pogen te plegen, daaraan deelnemen of het plegen van deze daden vergemakkelijken; (ii) rechtspersonen, groepen of entiteiten die een terroristische daad plegen, pogen te plegen, daaraan deelnemen of het plegen van deze daden vergemakkelijken; (iii) rechtspersonen, groepen of entiteiten die eigendom zijn van of gecontroleerd worden door een of meer natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten als bedoeld in de punten (i) en (ii); (iv) natuurlijke personen, rechtspersonen, groepen of entiteiten die optreden namens of in opdracht van een of meer natuurlijke personen, rechtspersonen, groepen of entiteiten als bedoeld in de punten (i) en (ii). Vermelding op een van de lijsten vindt plaats na een afweging op grond van de bij veiligheidsdiensten en andere bevoegde instanties van de lidstaten beschikbare informatie, aldus de regering.<sup>1076</sup>
- 1079 Schild schrijft in dit kader dat Nederland zelf ook een terreurlijst kan opstellen op basis van de Sanctiewet 1977 en de ministeriële Sanctieregeling terrorisme 2007-II. Het plaatsen van een persoon of organisatie op deze lijst vindt volgens art. 2 lid 1 van deze regeling plaats bij aanwijzingsbesluit van de minister van Buitenlandse Zaken in overeenstemming met de ministers van Justitie en Financiën. Zij dienen dan van oordeel te zijn dat de normadressaat van het aanwijzingsbesluit behoort tot de kring van personen of organisaties als bedoeld in Resolutie 1373 van de VN-Veiligheidsraad van 28 september 2001. Tegen het aanwijzingsbesluit staat rechtsbescherming bij de bestuursrechter open.<sup>1077</sup> Een dergelijk besluit heeft op basis van art. 2 lid 2 van deze ministeriële regeling onder meer bevrozing van het vermogen tot gevolg. Schild merkt hierover op dat organisaties die op deze ‘nationale’ lijst staan, vaak ook worden voorgedragen bij de Raad van Ministers van de EU om geplaatst te worden op een EU-sanctielijst, en nog belangrijker, dat hieraan vaak gehoor wordt gegeven.<sup>1078</sup>
- 1080 Eskes is bijzonder kritisch over de wijze waarop de Nederlandse wetgeving automatisch een verboden karakter toedicht aan een organisatie die op een sanctielijst staat. Aan plaatsing op de lijst gaat immers niet noodzakelijkerwijs een rechterlijke vaststelling van het terroristische karakter vooraf. De besluitvorming in dezen vindt plaats op ambtelijk topniveau in EU- en VN-verband. Volgens Eskes wijst dit niet in de richting van een

.....

tegen het terrorisme, en tot intrekking van Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1127. De verordening nadien noemt de groep niet meer. Zie voor de recentste verordening: Uitvoeringsverordening (EU) 2022/147 van de Raad van 3 februari 2022 tot uitvoering van art. 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, en tot intrekking van Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1188, *PBEU* L 25/1.

1076 *Kamerstukken II* 2004/5, 28764, nr. 6, p. 7.

1077 Zie bijv. ABRVS 24 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1468.

1078 Schild 2012, p. 299-300.

transparant, zorgvuldig en afgewogen proces van besluitvorming, hetgeen wel zou moeten volgens de eisen die voortvloeien uit het recht op vrijheid van vereniging.<sup>1079</sup>

## 2.4 BIJLAGE I VAN VERORDENING (EG) NR. 881/2002 (...)

<sup>1081</sup> De derde lijst is opgenomen in Bijlage I van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qa'ida-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban en Afghanistan.<sup>1080</sup> Deze Verordening is in 2016 omgedoopt tot Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met de organisaties ISIS (Da'esh) en Al-Qa'ida.<sup>1081</sup> Op deze lijst staan bijzonder veel personen en organisaties.

<sup>1082</sup> Volgens art. 7 van de Verordening is de Europese Commissie gemachtigd om de lijst samen te stellen op basis van besluiten van de Veiligheidsraad of het Sanctiecomité van de VN dan wel op basis van informatie die door lidstaten zelf wordt verstrekt. In de praktijk wordt de lijst gemaakt door het Sanctiecomité en neemt de Europese Commissie de lijst vrijwel geheel een op een over, waartoe de Commissie overigens is verplicht krachtens art. 7bis van de Verordening.<sup>1082</sup> In het Sanctiecomité – thans officieel het ISIS (Da'esh) en Al-Qaida Sancties Comité – zitten vertegenwoordigers van staten die in de Veiligheidsraad zitten. Het Sanctiecomité stelt de lijst niet geheel zelfstandig vast. Het zijn de lidstaten van de Verenigde Naties die personen en organisaties kunnen aandragen bij het Sanctiecomité, waarna een procedure volgt tot 'listing'. Vermelding op de lijst vindt plaats bij unaniem besluit.<sup>1083</sup>

<sup>1079</sup> Eskes 2006, p. 2065.

<sup>1080</sup> *PbEG* L 139.

<sup>1081</sup> De naamswijziging vond plaats op basis van art. 1 van Verordening (EU) 2016/363 van de Raad van 14 maart 2016 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 881/2002 tot vaststelling van beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met het Al-Qaida-netwerk, *PbEU* L 68/1.

<sup>1082</sup> Zoals bijvoorbeeld is te zien in de Uitvoeringsverordening (EU) 2022/873 van de Commissie van 2 juni 2022 tot 331e wijziging van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met de organisaties ISIS (Da'esh) en Al Qaida.

<sup>1083</sup> Zie Guidelines for the Committee for the Conduct of its Work, te vinden via [www.un.org](http://www.un.org) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023) in samenhang met Resolutie 2368 (2017), aangenomen door de Veiligheidsraad op 20 juli 2017, in het bijzonder art. 3. Zie hierover ook Bulterman 2005.

- 1083 Voor aanmerking voor de ‘listing’-procedure komen organisaties en netwerken die ‘banden hebben met’ door de Amerikaanse speciale strijdkrachten in 2011 geliquideerde terrorist Osama bin Laden. Organisaties en netwerken die banden hebben met Al Qa’ida en de Taliban komen evenzeer in aanmerking om op de lijst te worden geplaatst. Sinds enkele jaren geldt dit ook voor de Islamitische Staat in Irak en Syrië (ISIS) en daaraan verwante organisaties en netwerken.
- 1084 In art. 2 van Resolutie 2368 (2017) heeft de VN-Veiligheidsraad uitgewerkt wat ‘een band hebben met’ een van deze personen of organisaties betekent. Hiermee wilde de Veiligheidsraad tegemoetkomen aan de kritiek dat het begrip ‘banden hebben met’ tamelijk breed is en er tot dan toe verder geen definitie van dit begrip was opgenomen.<sup>1084</sup>
- 1085 Onder sub a van dit artikel staat dat het moet gaan om een persoon of organisatie die deelneemt in de financiering, planning, facilitering, voorbereiding of uitvoering van daden of activiteiten uitgevoerd door, in samenhang met, onder de naam van of onder verantwoordelijkheid van of ter ondersteuning van Al Qa’ida, ISIS, of elke andere cel, splintergroepering of met deze organisaties betrokken of daarvan afgeleide personen of betrokkenen. Onder b wordt genoemd het leveren, verkopen en vervoeren van wapens en daarmee gerelateerde producten. Onder c, tot slot, wordt genoemd het werven van leden voor deze organisaties dan wel het bieden van ondersteuning op andere wijze.
- 1086 Bulterman is kritisch en schrijft dat van opheldering van het begrip ‘banden hebben met’ nauwelijks sprake is. De definitie onder c – ‘op andere wijze ondersteuning bieden’ – is in haar ogen nogal ruim en vaag. Daarbij is reeds veel discretie overgelaten aan de VN-lidstaten en het Sanctiecomité. Volgens haar wordt deze discretie nog eens verruimd, nu duidelijke criteria ontbreken om te bepalen of door de VN-lidstaten aangevoerde informatie voldoende grond biedt voor de conclusie dat een persoon of organisatie ‘banden heeft met...’ in de zin van deze Resolutie.<sup>1085</sup>

### 3. RECHTSBESCHERMING

- 1087 Voor de vraag op welke wijze de rechtsbescherming tegen een wettelijk verenigingsverbod van art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW is vormgegeven, dient een onderscheid te worden gemaakt naar enerzijds het gevolg dat de Nederlandse wet verbindt aan vermelding op de lijst en anderzijds het plaatsen van een organisatie op de lijst zelf. Allereerst komt aan bod de rechtsbescherming tegen het vermelden van de organisatie op een van de sanctielijsten (§3.1). Daarna de rechtsbescherming tegen het gevolg dat de Nederlandse wet verbindt aan vermelding op een van de sanctielijsten (§3.2).

1084 Bulterman 2005, p. 1072-1073.

1085 Bulterman 2005, p. 1073.

### 3.1 RECHTSBESCHERMING TEGEN ‘LISTING’

#### 3.1.1 *Op nationaal niveau*

1088 Op nationaal niveau kan niet rechtstreeks beroep worden ingesteld tegen vermelding van een organisatie op een EU- of VN-sanctielijst, aangezien EU-lijsten formeel worden vastgesteld door de Raad of Commissie van de EU en de VN-lijst door het Sanctiecomité van de VN. Zoals besproken in §2.3 van dit hoofdstuk, stelt Nederland zelf ook een sanctielijst op op basis van de Sanctiewet 1977 en de ministeriële Sanctieregeling terrorisme 2007-II. De rechtsbescherming in deze sanctieregeling is tweeledig. In de eerste plaats kunnen de ministers van Financiën en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, elk voor het gebied waartoe hun competentie zich uitstrekt, op verzoek ontheffing verlenen voor het in art. 2 lid 2 tot en met 4 van de sanctieregeling bepaalde. Hiervoor dienen zij wel de goedkeuring te hebben van de minister van Buitenlandse Zaken. De ontheffing heeft echter niet tot gevolg dat de organisatie van de nationale sanctielijst wordt geschrapt, slechts dat de verboden van art. 2 lid 2 tot en met lid 4 niet gelden.

1089 In de tweede plaats staat tegen het aanwijzingsbesluit van de minister rechtsbescherming bij de bestuursrechter open.<sup>1086</sup> Bij een geslaagd beroep in dezen kan de vermelding op de nationale sanctielijst worden geschrapt. Het schrappen van de vermelding op deze lijst betekent – als ik het goed zie – evenwel niet automatisch dat dit ook gebeurt ten aanzien van de EU-sanctielijsten, aangezien de Raad en de Commissie daar zelf over gaan. Schild merkt hier echter over op dat organisaties die op de ‘nationale’ lijst staan, vaak ook worden voorgedragen om geplaatst te worden op een EU-sanctielijst, en nog belangrijker, dat hieraan in beginsel gehoor wordt gegeven.<sup>1087</sup> Het omgekeerde zou in dit geval ook aannemelijk kunnen zijn, dat de EU-lijsten worden aangepast nadat in de nationale lijst een vermelding is geschrapt. Uit het besproken sanctiesysteem van de EU blijkt immers dat plaatsing op de EU-lijsten in grote mate leunt en steunt op informatie van de lidstaten en dat er een beslissing van een bevoegde autoriteit aanwezig dient te zijn, waarin op basis van serieuze bewijzen een grote verdenking bestaat dat de organisatie in kwestie betrokken zou zijn bij terroristische activiteiten. Als de Nederlandse bestuursrechter oordeelt dat vermelding op de nationale sanctielijst niet (langer) gerechtvaardigd is, omdat de organisatie in kwestie niet (meer) betrokken is bij terroristische activiteiten, dan ontvalt daarmee ook de basis van de vermelding op een EU-lijst (tenzij er zich nieuwe feiten en omstandigheden voordoen die voortdurende vermelding rechtvaardigen, zie hierna in §3.2.2). De Raad en Commissie dienen in dat geval op grond van de actualiseringsplicht de organisatie in kwestie van de lijst te verwijderen.

1086 Zie bijv. ABRVS 24 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1468.

1087 Schild 2012, p. 299-300.

### 3.1.2 Op EU-niveau

1090 Op EU-niveau bestaat geen procedure specifiek bedoeld voor ‘delisting’. Rechtsbescherming *ex durante* verloopt via de verplichting van de Raad en de Commissie om de sanctielijsten met enige regelmaat te actualiseren. Voor de rechtsbescherming achteraf zijn organisaties aangewezen op de beroepsmogelijkheden die bestaan binnen het Unierecht. Als het gaat om procederen tegen vermelding op de lijst als bedoeld in art. 2 lid 3 Verordening 2580/2001 of in de Bijlage van Verordening 881/2002, kunnen organisaties de wetmatigheid van het plaatsingsbesluit ter discussie stellen bij het Hof van Justitie van de EU. Het plaatsingsbesluit krijgt immers in beide gevallen de vorm van een wijziging van een Verordening en is aldus te kwalificeren als een wetgevingshandeling op EU-niveau. Krachtens art. 263 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is het Hof van Justitie bevoegd om te oordelen over een beroep tot nietigverklaring van dergelijke wetgevingshandelingen wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van de Verdragen of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid.<sup>1088</sup>

1091 Bulterman schrijft in 2005 dat deze vorm van rechtsbescherming niet bestaat als het gaat om plaatsing op de lijst in de Bijlage van het Gemeenschappelijk Standpunt nr. 2001/931. Het Gemeenschappelijk Standpunt is immers een besluit genomen op het terrein van buitenlands- en veiligheidsbeleid, een terrein waarop het Hof van Justitie geen jurisdictie heeft.<sup>1089</sup> Thans is dit nog steeds het uitgangspunt in het huidige Unierecht. Art. 275 VWEU bepaalt dat het Hof van Justitie niet bevoegd is ten aanzien van de bepalingen van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Evenmin ter zake van de op grond daarvan vastgestelde besluiten. In de tweede paragraaf is echter een uitzondering opgenomen. Daarin staat dat het Hof wel bevoegd is uitspraak te doen op het terrein van buitenlands- en veiligheidsbeleid als, kort gezegd, het gaat om een besluit waarin beperkende maatregelen zijn genomen die rechtstreeks en individueel een natuurlijke persoon of een rechtspersoon raken. In zijn rechtspraak legt het Hof van Justitie dit zo uit dat de omstandigheid dat beslissingen zijn genomen op het gebied van buitenlands- en veiligheidsbeleid, niet op zichzelf met zich meebrengen dat de rechterlijke instanties van de Unie niet bevoegd zouden zijn ter zake van dergelijke beslissingen uitspraak te doen. Met name het beginsel van effectieve rechtsbescherming impliceert een restrictieve uitleg van de begrenzing van de rechtsmacht van het Hof als bedoeld in art. 275 VWEU.<sup>1090</sup> Hieruit vloeit voort dat een vermelding op de sanctielijst in de Bijlage van het Gemeenschappelijk Standpunt bij de Unierechter kan worden aangevochten.

1088 Ook kan via de prejudiciële procedure een oordeel van het Hof worden gevraagd naar de geldigheid van deze wetgevingshandeling, zie art. 267 onder b VWEU.

1089 Bulterman 2005, p. 1077.

1090 HvJEU 23 april 2013, ECLI:EU:C:2013:258, r.o. 57; HvJEU 19 juli 2016, ECLI:EU:C:2016:569, r.o. 39-43;

### 3.1.3 Op VN-niveau

- 1092 Op het niveau van de VN bestaat een zogenoemde ‘delisting’-procedure. De lijst die het VN-Sanctiecomité in dit verband bijhoudt, wordt in de praktijk een op een overgenomen door de Europese Commissie in een Uitvoeringsverordening, zoals we in de vorige paragraaf hebben gezien. Dit houdt in dat een wijziging van de lijst op VN-niveau – waaronder het schrappen van organisaties (en personen) – ook tot een wijziging in de lijst op EU-niveau tot gevolg heeft.
- 1093 In 2005 schrijft Bulterman nogal kritisch te zijn op de wijze waarop deze delisting-procedure op VN-niveau destijds was vormgegeven. Hiervoor draagt zij twee argumenten aan. Het eerste argument is procedureel van aard. Ze stelde destijds vast dat er geen sprake was van een gerechtelijke procedure, maar een procedure die afhankelijk is van de welwillendheid van politieke actoren om de lijst aan te passen. Dit had te maken met het feit dat het Sanctiecomité niet rechtstreeks kon worden verzocht tot herziening van de lijst: ‘Zij dienen de staat waarvan zij de nationaliteit hebben of waar zij verblijven te bewegen om voor hen in actie te komen’, aldus Bulterman. Het tweede argument, meer materieel van aard, is dat de criteria voor ‘delisting’ niet helder waren.<sup>1091</sup>
- 1094 Tegenwoordig is de procedure tot ‘delisting’ op VN-niveau met meer waarborgen omgeven. Bij Resolutie 1904 (2009) is ‘The Office of the Ombudsperson’ ingesteld. Eerst voor 18 maanden, te rekenen vanaf de dag dat de resolutie werd aangenomen, en nadien is dit steeds verlengd. Het mandaat van de Ombudspersoon loopt op het moment van dit schrijven tot 18 juni 2024, zoals vastgelegd in Resolutie 2610 (2021).
- 1095 De Ombudspersoon wordt, blijkens paragraaf 20 van Resolutie 1904 (2009), benoemd door de Secretaris-Generaal van de VN in nauw overleg met het comité. Het moet gaan om ‘an eminent individual of high moral character, impartiality and integrity with high qualifications and experience in relevant fields, such as legal, human rights, counter-terrorism and sanctions’, die de aan hem opgelegde taken onafhankelijk en onpartijdig uitvoert en te nimmer instructies van welke regering dan ook vraagt dan wel ontvangt. Een van zijn taken is het in behandeling nemen van verzoeken tot ‘delisting’. De wijze waarop de Ombudspersoon zijn taken dient uit te voeren, is uitgewerkt in Bijlage II van Resolutie 1904 (2009).
- 1096 Volgens de bepalingen van de Bijlage bestaat de ‘delisting’-procedure uit drie fasen. In de eerste fase gaat het vooral om het verzamelen van informatie. De Ombudspersoon stuurt het verzoek naar het Sanctiecomité, relevante staten (zoals de staat waar de organisatie is opgericht) en VN-organen en kan aan hen voor het verzoek relevante informatie (op)vragen. De Ombudspersoon informeert de verzoeker van de stappen van de

-----  
 zie ook HVJEU 28 maart 2017, ECLI:EU:C:2017:236, r.o. 74; HVJEU 25 oktober 2018, ECLI:EU:T:2018:718, r.o. 83-86.

1091 Bulterman 2005, p. 1075.

procedure en voert een onafhankelijk onderzoek uit om de informatie te vergaren. In de tweede fase gaat het om hoor en wederhoor. De Ombudspersoon informeert de verzoeker van de verzamelde informatie en geeft verzoeker gelegenheid om gehoord te worden, om te reageren op de verzamelde informatie en om vragen van de Ombudspersoon te beantwoorden. Nadien sluit de Ombudspersoon het onderzoek en dient hij een rapport in bij het Comité, vergezeld met een samenvatting en een aanbeveling voor de beslissing op het verzoek tot ‘delisting’. Het Comité beraadslaagt met inachtneming van het rapport van de Ombudspersoon. Als de Ombudspersoon aanbeveelt om het verzoek te weigeren, dan beslist het Comité dat de vermelding op de lijst blijft gehandhaafd. Als de Ombudspersoon echter aanbeveelt om het verzoek in te willigen, dan beslist het Comité, in beginsel, dat de vermelding wordt geschrapt. De vermelding blijft echter staan als het Comité unaniem besluit dat vermelding moet worden gehandhaafd of dat de VN-Veiligheidsraad zich over de kwestie moet buigen. In alle gevallen dient de beslissing te zijn gemotiveerd.

### 3.2 RECHTSBESCHERMING TEGEN VERBODENVERKLARING EX LEGE

- 1097 Uit de systematiek van art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW volgt dat het verboden karakter automatisch wordt toegekend aan een rechtspersoon of corporatie (niet-Nederlands rechtspersoon) als die op een van de in deze bepalingen genoemde sanctielijsten wordt geplaatst. Formeel gezien ligt hier geen beschikking of rechterlijke uitspraak aan ten grondslag. Het is de wet in de vorm van een algemeen verbindend voorschrift die het gevolg van een verboden karakter en de rechtshandelingsonbevoegdheid rechtstreeks aan de vermelding op de lijst koppelt. Het verboden karakter en de rechtshandelingsonbevoegdheid staan er echter niet aan in de weg om in rechte op te komen tegen plaatsing op een van de lijsten dan wel om op te komen tegen het nationaalrechtelijke gevolg van plaatsing op de lijst.<sup>1092</sup>
- 1098 Gelet op het karakter van het wettelijk verenigingsverbod als algemeen verbindend voorschrift, is de rechtsgang naar de bestuursrechter gelet op art. 8:1 jo. 8:3 Awb afgesneden. De burgerlijke rechter als restrechter is evenwel bevoegd om te beoordelen of het rechtsgevolg van een verboden karakter *in concreto* een onrechtmatige overheidsdaad oplevert.
- 1099 Volgens Eskes zal een beroep op basis van een onrechtmatige overheidsdaad een ongewis resultaat opleveren. De rechter verklaart ‘het desbetreffende stuk wetgeving onverbindend’ wegens strijd met de rechtsbeschermingsbepalingen van het EVRM of hij toetst de besluitvorming uiterst marginaal, omdat het gaat om buitenlands beleid ‘met een flinke portie vertrouwelijkheid’.<sup>1093</sup> Overigens bepaalt art. 94 Gw dat de rechter in

1092 Vgl. *Kamerstukken II 2004/5*, 28764, nr. 7, p. 3.

1093 Eskes 2006, p. 2065.



een dergelijk geval een wet in formele zin niet onverbindend verklaart, maar buiten toepassing laat. Voor zover bekend, is bij de nationale rechter tot op het moment van dit schrijven geen procedure gevoerd ter zake van het automatisch in werking tredend verenigingsverbod als gevolg van vermelding op een van de sanctielijsten.

#### 4. CONCLUSIE

1100 In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag op welke wijze aan het verenigingsverbod van rechtswege in het Nederlandse recht vorm en inhoud is gegeven. In het recht hier te lande is dat gebeurd in de artt. 2:20 lid 4 en 10:123 BW. Volgens de eerste bepaling is een rechtspersoon van rechtswege verboden en rechtshandelingsonbevoegd als hij wordt vermeld op een sanctielijst in de Bijlage van het Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931 van de Raad van de EU, in de lijst als bedoeld in art. 2 lid 3 van Verordening (EG) 2580/2001 van de Raad of in de lijst in Bijlage I van Verordening (EG) 881/2002 van de Raad. Hetzelfde geldt voor de corporatie, niet-Nederlands rechtspersoon, maar dan op basis van art. 10:123 BW.

1101 De bepalingen zijn ingevoerd bij wet van 20 november 2006 naar aanleiding van VN-resoluties en Unierechtelijke verplichtingen om terrorisme te bestrijden. Uit het sanctiesysteem van de VN-resoluties en EU-besluiten volgt 'slechts' dat het vermogen van de organisatie die op een van deze lijsten staat, wordt bevroren en dat het voorts voor eenieder verboden is om met deze organisaties zaken te doen. De Nederlandse wetgever verbindt echter een verdergaand gevolg aan vermelding op een van deze sanctielijsten. De organisatie op een dergelijke lijst is niet alleen van rechtswege verboden, maar ook handelingsonbevoegd. Het doel hiervan is om naast de vermogensrechtelijke activiteiten alsmede activiteiten die daarbuiten liggen, stil te leggen. De organisaties worden niet ontbonden; zover reikt de Nederlandse rechtsmacht niet.

1102 De lijst in de Bijlage van het Gemeenschappelijk Standpunt wordt opgesteld door de Raad van ministers van de EU bij unaniem besluit. In aanmerking komen in de EU gevestigde organisaties die, kort gezegd, terroristische activiteiten verrichten of ondersteunen. De lijst als bedoeld in Verordening 2580/2001 wordt evenzeer opgesteld door de Raad met eenparigheid van stemmen. Dezelfde soort organisaties komen in aanmerking om op deze lijst te worden geplaatst, met dien verstande dat het hier gaat om organisaties van buiten de EU. De lijst van Verordening 881/2002 wordt opgesteld door de Europese Commissie. Ook hier gaat het veelal om terroristische organisaties dan wel organisaties die deze ondersteunen. Voor het plaatsen van organisaties op deze lijst leunt de Commissie stevig op het Sanctiecomité van de VN-Veiligheidsraad, die een eigen lijst bijhoudt. In de praktijk neemt de Commissie de lijst van het Sanctiecomité woordelijk over. De lijsten worden periodiek geactualiseerd, met als gevolg dat organisaties van de



lijst kunnen worden geschrapt. Dergelijke organisaties zijn volgens het Nederlandse recht niet langer verboden.

- 1103 Rechtsbescherming tegen het verenigingsverbod van rechtswege bestaat in tweeërlei opzicht. In de eerste plaats tegen de verboden status die de wet verbindt aan vermelding op een van de sanctielijsten. Omdat het hier gaat om een algemeen verbindend voorschrift in een wet in formele zin, is de rechtzoekende aangewezen op een actie uit onrechtmatige daad tegen de Nederlandse staat, in te stellen bij de burgerlijke rechter.
- 1104 In de tweede plaats bestaat rechtsbescherming tegen het plaatsen van de organisatie op een van de sanctielijsten. Als het gaat om de sanctielijsten in het Gemeenschappelijk Standpunt, Verordening 2580/2001 en Verordening 881/2002, kan rechtsbescherming van het Hof van Justitie worden ingeroepen op basis van art. 263 VWEU. Een prejudiciële vraag van de nationale rechter aan het Hof van Justitie omtrent de rechtsgeldigheid van het plaatsen van een organisatie op een van de sanctielijsten behoort eveneens tot de mogelijkheden.
- 1105 Schraping van een van de EU-sanctielijsten kan (ook) worden bewerkstelligd via de Nederlandse bestuursrechter, zij het met de nodige moeite en speculatie. Plaatsing van een organisatie op een EU-lijst moet dan op initiatief zijn geweest van de Nederlandse staat, in die zin dat de minister van Buitenlandse Zaken een aanwijzingsbesluit ten aanzien van die organisatie heeft gedaan als bedoeld in de Sanctieregeling terrorisme 2007-II. Het aanwijzingsbesluit houdt in dat het vermogen van de organisatie in kwestie wordt bevroren. Voorts is het bestendige praktijk dat de minister de organisatie aandraagt om geplaatst te worden op een EU-sanctielijst. Als dat het geval is, dan kan de organisatie waar het om gaat proberen het aanwijzingsbesluit aan te vechten bij de bestuursrechter. Indien die het besluit vernietigt, ontvalt daarmee de basis om de organisatie op een EU-sanctielijst te blijven handhaven, tenzij er sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden die handhaving op de lijst rechtvaardigen.
- 1106 Voor de sanctielijst van het Sanctiecomité van de VN bestaat een ‘delisting’-procedure. ‘The Office of the Ombudsperson’ van de VN vervult hierin een belangrijke rol. De Ombudspersoon ontvangt het verzoek tot ‘delisting’ en start een onafhankelijk en onpartijdig onderzoek naar de vraag of het verzoek moet worden ingewilligd. Die dient daarbij de verzoeker te informeren over de procedure en in de gelegenheid te stellen tot hoor en wederhoor. De Ombudspersoon verzamelt voor zijn onderzoek alle relevante gegevens, afkomstig van lidstaten van de VN of VN-organen alsmede van de verzoeker zelf. Nadien rapporteert hij over zijn bevindingen en doet hij aanbeveling tot schraping van de lijst of tot handhaving van de vermelding op de lijst. In dat laatste geval neemt het Sanctiecomité de aanbeveling over. In het eerste geval neemt het Sanctiecomité de aanbeveling eveneens over, tenzij het Sanctiecomité unaniem van oordeel is dat de organisatie niet van de lijst dient te worden geschrapt, dan wel het Sanctiecomité van oordeel is dat de VN-Veiligheidsraad zelf over het verzoek dient te beslissen. In dat geval beslist de Veiligheidsraad over het verzoek.

## HOOFDSTUK 6

# RECHTSGEVOLGEN VERENIGINGSVERBOD

### 1. INLEIDING

1107 Dit hoofdstuk vormt het vierde hoofdstuk van Deel II over de Nederlandse verbodsregeling en behandelt de rechtsgevolgen van een verenigingsverbod onder het Nederlandse recht. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal: wat is de inhoud van het Nederlandse recht als het gaat om de juridische gevolgen van een verbod van een organisatie?

1108 De beantwoording van deze vraag valt in drie delen uiteen. Ten eerste de civielrechtelijke rechtsgevolgen van een verenigingsverbod (§2), ten tweede de strafrechtelijke (§3) en ten derde de bestuursrechtelijke consequenties (§4). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (§5).

### 2. CIVIELRECHTELIJKE RECHTSGEVOLGEN

1109 In deze paragraaf staan centraal de civielrechtelijke rechtsgevolgen die na een verenigingsverbod (kunnen) intreden. In de literatuur zegt men doorgaans dat de verbodenverklaring zelf geen civielrechtelijke rechtsgevolgen in het leven roept. Het is de ontbinding die de rechter náást de verbodenverklaring uitsprekt, die dit doet. De rechter kan echter, behoudens de uitzondering zoals besproken in §4.1.5.1 van hoofdstuk 4, de ontbinding slechts in combinatie met een verbodenverklaring uitspreken, zodat een bespreking van de ontbinding als ‘gevolg’ van de verbodenverklaring thematisch valt te rechtvaardigen. In dit kader vindt ook een bespreking plaats van de mogelijkheid tot onderbewindstelling die aan de ontbinding vooraf kan gaan, alsmede van de vereffening die in de regel na ontbinding plaatsvindt (§2.1).<sup>1094</sup> Hierna komt de ordemaatregel ex art. 2:20 lid 5 BW aan de orde die rechtstreeks aan een verbodenverklaring is gekoppeld; dit

---

1094 De verbodenverklaring van een corporatie ex art. 10:122 lid 1 BW brengt geen ontbinding met zich mee, maar het vermogen hier in Nederland wordt vereffend als ware er sprake van ontbinding. Daaraan voorafgaand kan de rechter op verzoek van het Openbaar Ministerie het vermogen onder bewind stellen. Bewind en vereffening vinden hier overeenkomstig de bepalingen van Titel 1 van Boek 2 BW plaats.

is een maatregel die de rechter kan opleggen aan de verboden rechtspersoon en daarbij betrokken (rechts)personen ter naleving van het verenigingsverbod (§2.2). Het zogenoemde ‘bestuursverbod’ voor bestuurders en commissarissen van een verboden rechtspersoon of corporatie als bedoeld in art. 2:20a BW is het volgende onderwerp (§2.3).<sup>1095</sup>

## 2.1 BEWIND, ONTBINDING EN VEREFFENING

1110 Op basis van art. 2:22 lid 1 BW kan de rechter bij wie een verzoek tot ontbinding aanhangig is, de goederen van de rechtspersoon desverlangd onder bewind stellen. Omdat het bij een verzoek tot verbodenverklaring in de regel ook gaat om een verzoek tot ontbinding van de rechtspersoon, geldt art. 2:22 lid 1 BW ook voor de verbodsprocedure ex art. 2:20 lid 1 BW.

1111 Volgens Roest kan niet iedereen de rechter verzoeken de goederen onder bewind te stellen. Het verzoek moet afkomstig zijn van degene die het verzoek tot ontbinding heeft gedaan.<sup>1096</sup> In de verbodsprocedure is dat altijd het OM. Snijder-Kuipers houdt echter een slag om de arm en schrijft dat de regeling niet uitsluit dat het verzoek van een belanghebbende uitgaat.<sup>1097</sup> Gelet op de tekst van de wet, is ambtshalve onderbewindstelling in elk geval niet mogelijk, er moet steeds een verzoek voorafgaan.

1112 Volgens 2:22 lid 2 BW benoemt de rechter bij een toewijzend verzoek voor bewind een of meer bewindvoerders. Volgens het derde lid kunnen de organen van de rechtspersoon, behoudens door de rechter anders te bepalen, zonder voorafgaande goedkeuring van de bewindvoerder geen besluiten nemen. Voorts kunnen vertegenwoordigers zonder medewerking van de bewindvoerder geen rechtshandelingen verrichten.

1113 Volgens art. 10:122 lid 4 BW is onderbewindstelling ook mogelijk in geval van een verzoek tot verbodenverklaring van een corporatie als bedoeld in art. 10:122 lid 1 BW, met dien verstande dat het bewind zich alleen uitstrekt over de goederen die in Nederland zijn gelegen. Art. 2:22 BW is van overeenkomstige toepassing.

1114 Verbiedt de rechter de rechtspersoon, dan is de rechter volgens de tekst van art. 2:20 lid 1 BW verplicht hem eveneens te ontbinden, behoudens het geval waarin de rechtspersoon op een of andere wijze reeds ontbonden is, zoals besproken in §4.1.5.1 van

---

1095 De organisaties die van rechtswege verboden zijn, omdat zij staan vermeld op een sanctielijst als bedoeld in art. 2:20 lid 4 en art. 10:123 BW, worden niet uit hoofde van deze bepalingen ontbonden. Daarentegen zijn zij bij wet onbevoegd verklaard tot het verrichten van rechtshandelingen op straffe van nietigheid van die rechtshandelingen. Omdat het ontnemen van de rechtshandelsbevoegdheid niet aan het verenigingsverbod van rechtswege is gekoppeld, maar aan de vermelding van de rechtspersoon of corporatie op een van de sanctielijsten, vindt geen aparte bespreking hiervan plaats in dit hoofdstuk.

1096 Roest, in: *T&C BW 2023*, art. 2:22 BW, aant. 1.

1097 Snijder-Kuipers, in: *GS Rechtspersonen 2021*, art. 2:22 BW, aant. 2.

hoofdstuk 4. Facultatieve ontbinding behoort in beginsel niet tot de mogelijkheden.<sup>1098</sup> De ontbinding is volgens Nethe een momentopname en geen toestand. Ontbinding staat niet gelijk aan het einde van het bestaan van de rechtspersoon, maar ze luidt in de regel wel het begin van het einde in.<sup>1099</sup> Meestal zal eerst vereffening plaats moeten vinden, alvorens het bestaan van de rechtspersoon wordt geëindigd (zie hierna).

1115 Een reguliere ontbinding dient het afhandelen van de schulden en aanspraken van de ontbonden rechtspersoon te regelen. De ontbinding in een verbodsprocedure dient daarnaast te voorkomen dat de verboden rechtspersoon zijn ongeoorloofde werkzaamheid – voor zover die bestaat uit rechtshandelingen – kan voortzetten. In geval van een ontbinding op basis van een ongeoorloofd doel, voorkomt ontbinding dat de rechtspersoon zijn verboden doel alsnog in daden (rechtshandelingen) kan omzetten. De rechtspersoon blijft immers alleen bestaan voor de vereffening.<sup>1100</sup>

1116 Indien er op het tijdstip van ontbinding geen baten – enig nog af te wikkelen zaken of rechtsbetrekkingen<sup>1101</sup> – aanwezig zijn, zal er turboliquidatie of turbo-ontbinding plaatsvinden.<sup>1102</sup> Dit houdt in dat ontbinding zonder vereffening plaatsvindt, waarbij de rechtspersoon ophoudt te bestaan op het tijdstip van zijn ontbinding ingevolge art. 2:19 lid 4 BW.

1117 Als er op het tijdstip van ontbinding nog enige baten aanwezig zijn, zal er vereffening (moeten) plaatsvinden volgens de artt. 2:19 tot en met 2:24 BW. De ontbonden rechtspersoon blijft in dat geval voortbestaan, voor zover dat voor de vereffening van zijn vermogen nodig is, zo volgt uit art. 2:19 lid 5 BW.<sup>1103</sup> Pas als de vereffening is geëindigd, houdt de rechtspersoon op te bestaan op grond van art. 2:19 lid 6 BW. Volgens art. 2:23b lid 9 BW eindigt de vereffening wanneer er aan de vereffenaar geen bekende baten meer aanwezig zijn.<sup>1104</sup>

1118 De vereffening behelst het geldend maken van de rechten van de rechtspersoon, volvoering van de schuldeisers uit de baten van de rechtspersoon en uitkering van het overschot aan de daartoe gerechtigde(n).<sup>1105</sup> Rechtsbetrekkingen moeten worden afgewikkeld en het is aan de vereffenaar om dit te doen.<sup>1106</sup>

1098 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 6.

1099 Koster 2017, p. 681.

1100 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 9.

1101 Nethe 2013, p. 3 en 229.

1102 Koster 2017, p. 683.

1103 Verder bepaalt art. 2:19 lid 5 BW dat in stukken en aankondigingen die uitgaan van de ontbonden rechtspersoon ‘in liquidatie’ moet worden toegevoegd aan de naam van de rechtspersoon.

1104 Zie hierover ook Dijk/Van der Ploeg 2019, §14.4.

1105 Asser/Maeijer & Kroeze 2-1\* 2015, 406.

1106 Bijv. huurovereenkomsten voor clubhuizen. Eveneens moeten verstrekte vergunningen, zoals de exploitatievergunning voor het uitbaten van het clubhuis, voor zover mogelijk – bijvoorbeeld in

- 1119 Art. 2:23 lid 1 BW laat de mogelijkheid toe dat de statuten aanwijzen wie als vereffenaar optreedt. Wijzen de statuten niemand aan, dan treden de bestuurders van de rechtspersoon op als vereffenaar. Bij een verboden rechtspersoon ligt het echter niet voor de hand dat een bestuurder optreedt als vereffenaar, al is het maar om de reden dat het bestuur zelf vaak een (strafrechtelijk) verwijt kan worden gemaakt voor de verbodenverklaring. De rechter zal – zo is bij alle gerechtelijke verbodenverklaringen tot nu toe gebleken – steeds een (onafhankelijke) vereffenaar benoemen. De gerechtelijke vereffenaar geniet volgens Nethe ook de voorkeur van de wetgever, gelet op de volgorde waarin de verschillende soorten vereffenaars in art. 2:23 lid 1 BW worden genoemd.<sup>1107</sup>
- 1120 Sinds 1 januari 2022 geldt op basis van art. 2:23b lid 1, laatste zin, BW dat de rechter ambtshalve de vereffenaar kan bevelen het overschot uit te keren aan de Staat, als het gaat om de vereffening van het vermogen van een verboden rechtspersoon of corporatie. Vóór deze wetwijziging kwam het batig saldo als hoofdregel ten goede aan een daartoe statutair vastgelegde bestemming. Indien statutair niet vastgelegd, ging het overschot naar de leden of aandeelhouders. Pas als geen ander recht had op het surplus, was de vereffenaar gehouden het saldo uit te keren aan de Staat, die het vervolgens zoveel mogelijk in overeenstemming met het doel van de rechtspersoon diende te besteden. Omdat het bij een verboden rechtspersoon die wordt ontbonden gaat om ongeoorloofde werkzaamheden of doelen, liggen deze gewone uitkeringsregels niet voor de hand. Om die reden is bovenstaande uitzondering op de hoofdregel in het leven geroepen, aldus de regering.<sup>1108</sup>
- 1121 Als de ontbindingsbeschikking nog niet onherroepelijk vaststaat, doet de vereffenaar er overigens goed aan terughoudendheid te betrachten. Hij dient zich te onthouden van te ingrijpende vereffeningswerkzaamheden, die niet meer teruggedraaid kunnen worden en wel totdat de ontbinding definitief is.<sup>1109</sup> Een verklaring uitvoerbaar bij voorraad van de ontbindingsbeschikking doet hieraan niet af. De ontbinding kan in hoger beroep of cassatie onverkort sneuvelen.
- 1122 Nethe wijst er overigens op dat een ontbindingsbeschikking in de praktijk met enige regelmaat uitvoerbaar bij voorraad wordt verklaard. Het gaat dan vaak wel om zaken van ondernemingsrechtelijke aard, niet om verbodszaken.<sup>1110</sup> Met betrekking tot de verklaring uitvoerbaar bij voorraad van de ontbindingsbeschikking in verbodszaken is een wisselende praktijk te zien, zoals besproken in §4.1.5.1 van hoofdstuk 4. Hoezeer de regering tijdens de totstandkoming van art. 2:20 BW in de jaren '80 van de vorige heeft

.....  
 het geval waarin de vergunning niet van rechtswege vervalt – worden afgewikkeld. Vgl. Nethe 2013, p. 3.

1107 Nethe 2013, nr. 36.

1108 *Kamerstukken 11* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 9-10.

1109 Vgl. Nethe 2013, p. 167; Van Geel & Wammes 2018; Kesteloo 2018, p. 194.

1110 Nethe 2013, p. 135-137.

benadrukt het onwenselijk te vinden dat de ontbindingsbeschikking uitvoerbaar bij voorraad wordt verklaard, de wet sluit het niet expliciet uit. Het is in dat licht enigszins verbazend dat de regering tot op heden geen voorstel heeft gedaan om de ontbindingsbeschikking in geval van de verbodsprocedure uit te sluiten van de verklaring uitvoerbaar bij voorraad.

1123 Heeft de ontbindingsbeschikking eenmaal kracht van gewijsde, dan staat er in principe niets aan in de weg om aan de vereffening te beginnen en die af te ronden, waarna de rechtspersoon ophoudt te bestaan. De vereffenaar zal in de regel een zo groot mogelijke opbrengst willen realiseren en daarbij de activiteiten van de rechtspersoon in liquidatie voor zover nodig voortzetten. Nethe schrijft dat de ontbinding geen verandering brengt in de inhoud van ten tijde van de ontbinding bestaande overeenkomsten. Aanspraken van schuldeisers blijven tijdens de vereffening bestaan.<sup>1111</sup> Voor het geval de rechterlijke beslissing tot verbodenverklaring en ontbinding onherroepelijk is geworden, kunnen handelingen ten uitvoer van overeenkomsten evenwel onder de reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr vallen, als die laatste bepaling ruim wordt uitgelegd. Hierdoor bevindt de vereffenaar zich in een lastige positie. Enerzijds dient hij op basis van zijn vereffeningstaak de activiteiten van de rechtspersoon voort te zetten, voor zover dat nodig is voor de vereffening. Anderzijds dient hij niet zover te gaan dat daarmee de werkzaamheid van de verboden rechtspersoon wordt voortgezet gelet op art. 140 lid 2 Sr. Mogelijk zijn de rechtshandelingen bij een ruime interpretatie van die laatste bepaling zelfs nietig ingevolge art. 3:40 BW. Onder verwijzing naar rechtspraak van de Hoge Raad schrijft Hijma echter dat de overeenkomst die verplicht tot een door de wet verboden verplichting, niet automatisch nietig is in de zin van art. 3:40 BW:

‘De enkele omstandigheid dat een overeenkomst verplicht tot een door de wet verboden prestatie, brengt — anders dan de Toelichting Meijers suggereert — niet mee dat die overeenkomst een verboden strekking heeft en dus nietig is krachtens art. 3:40 lid 1, ook niet als beide partijen zich van dat verbod bewust waren. Bij een groot aantal (in het algemeen publiekrechtelijke) verboden immers heeft de wetgever de privaatrechtelijke gevolgen niet voor ogen gehad. Indien een overeenkomst verplicht tot een door de wet verboden prestatie, zal de rechter dienen te beoordelen of de overeenkomst op die grond in strijd is met de openbare orde. De rechter moet daarbij in elk geval betrekken: a. welke belangen door de geschonden regel worden beschermd; b. of door de inbreuk op de regel fundamentele beginselen worden geschonden; c. of partijen zich van de inbreuk bewust waren; en d. of de regel in een sanctie voorziet.<sup>1112</sup>

1111 Nethe 2013, p. 139.

1112 Hijma, in: *T&C BW 2023*, art. 3:40 BW, aant. 5.

- 1124 Zoals gezegd, brengt de verbodenverklaring van een corporatie als bedoeld in art. 10:122 lid 1 BW niet haar ontbinding met zich mee. Art. 10:122 lid 5 BW bepaalt echter dat het in Nederland aanwezige vermogen van die corporatie wordt vereffend door een door de rechter te benoemen vereffenaar en verder volgens de regels neergelegd in artt. 2:23 tot en met 2:24 BW.<sup>1113</sup> Doel van de vereffening van het vermogen in Nederland is dat ‘civielrechtelijk een einde komt aan de activiteiten van de corporatie in Nederland’.<sup>1114</sup> Ook hier zal de vereffenaar terughoudendheid moeten betrachten ten aanzien van zijn vereffeningswerkzaamheden, totdat de verbodenverklaring definitief is.
- 1125 Opgemerkt moet worden dat de ‘juridische huls’ van de buitenlandse corporatie onaangetast blijft na een verbodenverklaring in de zin van art. 10:122 lid 1 BW.<sup>1115</sup> Strikt genomen kan de corporatie, na de vereffening van haar vermogen in Nederland, opnieuw activiteiten verrichten in Nederland, zij het dat die activiteiten strafbaar kunnen zijn bij een ruime interpretatie van art. 140 lid 2 Sr (zie over art. 140 lid 2 Sr hierna in §3.2 van dit hoofdstuk). In het licht daarvan kunnen strafbare voortzettingsgedragingen die als rechtshandeling zijn te karakteriseren, zelfs nietig zijn op grond van art. 3:40 BW. Van strafbare voortzettingsgedragingen is sprake in de fase waarin de verbodenverklaring onherroepelijk is geworden.
- 1126 Voor zover het gaat om de fase waarin de verbodenverklaring van de corporatie niet onherroepelijk is en vervolging op die rechtsgrondslag nog niet tot de mogelijkheden behoort, kan de verboden corporatie in principe nog activiteiten verrichten in Nederland, voor zover dat geen strafbare feiten oplevert. Het is denkbaar dat de rechter voor die fase ordemaatregelen treft in de zin van art. 2:20 lid 5 BW, zodat ongewenste activiteiten – voor zover niet al strafbaar – op die manier kunnen worden tegengegaan (zie over de ordemaatregel hierna in §2.2 van dit hoofdstuk). Voor in beginsel niet-strafbare handelingen die het vermogen betreffen, zoals reguliere overeenkomsten sluiten en uitvoeren, kan onderbewindstelling uitkomst bieden voor in de fase waarin de verbodenverklaring nog niet onherroepelijk is. De rechter zal onderbewindstelling in dat geval wel op verzoek (van het OM) moeten bevelen. Zolang dat niet is gedaan en er ook geen ordemaatregelen zijn getroffen, biedt ons recht geen basis om op te treden tegen in beginsel niet-strafbare feiten.

## 2.2 ORDEMAATREGEL

- 1127 Op 1 januari 2022 is het nieuwe vijfde lid van art. 2:20 BW in werking getreden. De bepaling luidt als volgt:

1113 Tijdens de procedure kan de rechter eveneens een bewindvoerder aanstellen, waarbij art. 2:22 BW van overeenkomstige toepassing is.

1114 *Kamerstukken II 2004/5*, 28764, nr. 6, p. 4; Nethe 2013, p. 101.

1115 Vgl. Nethe 2013, p. 101.

## ART. 2:20 BW (2022):

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. (...)
5. Bij de verbodenverklaring kan de rechter de betrokken rechtspersoon en degenen die krachtens de wet en de statuten bij zijn organisatie zijn betrokken in het belang van de openbare orde bevelen om bepaalde maatregelen te nemen of gedragingen na te laten, uiterlijk totdat over de verbodenverklaring onherroepelijk is beslist.
6. (...)

1128 De bepaling geeft de rechter de bevoegdheid om ‘in het belang van de openbare orde’ en ‘bij de verbodenverklaring’ de verboden rechtspersoon en degenen die krachtens de wet of statuten bij zijn organisatie zijn betrokken, bevelen te geven. De ontvangers van dergelijke bevelen kunnen bijvoorbeeld (feitelijk) bestuurders zijn of leden van de rechtspersoon.<sup>1116</sup> De bevelen kunnen strekken tot handelen of nalaten. De duur van de ordemaatregel is volgens de wettekst bepaald totdat onherroepelijk op het verzoek tot verbodenverklaring is beslist.

1129 Duidelijk is dat zowel de feitenrechter in eerste aanleg als in tweede aanleg een ordemaatregel kan treffen. Twijfels kunnen bestaan over het antwoord op de vraag of de Hoge Raad dit kan. Bij terug- of verwijzing van een verbodszaak is immers (nog) niet onherroepelijk beslist in de verbodsprocedure. Daarmee lijkt op basis van de wettekst ruimte te bestaan voor de cassatierechter om ordemaatregelen te treffen. Daarentegen vereist art. 2:20 lid 5 BW in de eerste woorden van die bepaling dat de ordemaatregel ‘bij de verbodenverklaring’ wordt getroffen. Bij terug- of verwijzing van een verbodszaak is in beginsel geen sprake van een verbodenverklaring, omdat bij terug- of verwijzing doorgaans geen eindbeschikking wordt gegeven en een verbodenverklaring dat wel is. Het is echter niet volstrekt ondenkbaar dat de Hoge Raad gedeeltelijk de zaak zelf afdoet (met een verbodenverklaring) en voor het overige de zaak terug- of verwijst. In de toelichting van de regering op het artikel is hier geen aandacht voor. Daarin wordt enkel gezegd dat de rechter in eerste en tweede aanleg bevoegd zijn tot het treffen van een ordemaatregel.<sup>1117</sup>

1130 In het consultatievoorstel kwam de bepaling van art. 2:2 lid 5 BW niet voor. Volgens de regering gaat het om een ordemaatregel die gedurende de verbodsprocedure kan worden opgelegd en direct effect dient te sorteren.<sup>1118</sup> Het is in de visie van de regering onwenselijk dat een eenmaal door een feitenrechter verboden verklaarde rechtspersoon

---

1116 Vgl. art. 2:8 BW.

1117 Bijv. in *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 7 en 22.

1118 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 4, p. 6.



tot aan de onherroepelijkheid van de verbodenverklaring nog altijd zijn werkzaamheden kan voortzetten; art. 140 lid 2 Sr vereist immers onherroepelijkheid van de verbodenverklaring. Om dit ‘gat’ te dichten is de ordemaatregel samen met de verbodenverklaring zelf van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad verklaard in art. 2:20 lid 6 BW en is opzettelijke overtreding van ordemaatregelen strafbaar gesteld in art. 184a Sr (zie hierna in §3.1 van dit hoofdstuk).<sup>1119</sup>

1131 De regering laat het zoveel als mogelijk aan de rechter zelf over om de inhoud van de ordemaatregel vast te stellen en spreekt zelfs over een ‘maximale discretionaire bevoegdheid’. De bevoegdheid is volgens de regering echter niet onbegrensd, omdat die slechts kan worden benut ‘in het belang van de openbare orde’. Daarmee is volgens de regering geborgd dat de rechter louter ordemaatregelen kan treffen ter effectuering van de verbodenverklaring, omdat die laatste immers wordt uitgesproken omdat de rechtspersoon of corporatie een doel of werkzaamheid heeft in strijd met de openbare orde.<sup>1120</sup>

1132 In de memorie van toelichting geeft de regering een paar voorbeelden waaruit de rechter inspiratie kan putten. Het gaat onder meer om ‘samenscholings- of gebiedsverboden, een meldplicht, onthouding van promotieactiviteiten, het staken van websites, het nalaten om in het openbaar zichtbaar bepaalde symbolen te dragen of deze anderszins te gebruiken of een verbod op te treden als feitelijk bestuurder van een rechtspersoon.’<sup>1121</sup> Naar aanleiding van vragen vanuit de Tweede Kamer is hieraan toegevoegd ‘in colonne (...) rijden of gebruik (...) maken van een clubhuis of rekeningen.’<sup>1122</sup>

1133 Voorts schrijft de regering op antwoord van Kamervragen het niet voor de hand liggend te vinden dat een ordemaatregel zich zou richten tot het betalen van huur of belasting. Er dient steeds een relatie te bestaan ‘met de bedreiging van de openbare orde die de desbetreffende activiteit zou opleveren’, gelet op de eis dat de rechter slechts de ordemaatregel treft ‘in het belang van de openbare orde.’<sup>1123</sup> In de openbare verdediging van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer zegt de regering bij monde van de minister voor Rechtsbescherming dat ‘de bevelsbevoegdheid [...] gekoppeld [is] aan de bredere openbare orde in de zin van art. 8 Gw. Ook een bevel tot bijvoorbeeld het neerhalen van een website of het afzien van besloten bijeenkomsten die niet noodzakelijk een inbreuk maken op de gemeentelijke openbare orde, is mogelijk voor de rechter, mits dit noodzakelijk wordt geacht.’<sup>1124</sup> Dat deze uitleg op gespannen voet kan staan met enkele in – met name – onze Grondwet vastgelegde grondrechten, komt aan de orde in hoofdstuk 10.

1119 *Zie Kamerstukken II 2019/20, 35366, 3, p. 7-8.*

1120 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, 3, p. 22-23.*

1121 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, 3, p. 22.*

1122 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, 6, p. 10.*

1123 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, C, p. 8.*

1124 *Handelingen I 2021/22, nr. 41, item 8, p. 17.*

1134 Wordt de verbodenverklaring in hoger beroep of cassatie vernietigd, dan vervalt daarmee de ordemaatregel van rechtswege. De bevoegdheid tot vervolging voor overtreding van de ordemaatregel toen die nog van kracht was, blijft volgens de regering echter denkbaar, ook indien de ordemaatregel in de tussentijd van rechtswege is komen te vervallen wegens vernietiging van de verbodenverklaring (meer hierover in §3.1 van dit hoofdstuk).<sup>1125</sup> De ordemaatregel vervalt hoe dan ook indien de verbodenverklaring onherroepelijk is geworden.

### 2.3 BESTUURSVERBOD

1135 Op 1 januari 2022 is art. 2:20a BW in werking getreden. De bepaling luidt als volgt:

#### ART. 2:20A BW (2022):

1. De bestuurder van een verboden verklaarde rechtspersoon, kan gedurende ten minste drie jaar nadat de verbodenverklaring in kracht van gewijsde is gegaan, geen bestuurder of commissaris van enige rechtspersoon zijn of worden, tenzij betrokkene naar het oordeel van de rechter in de gegeven omstandigheden geen ernstig verwijt kan worden gemaakt. Met een bestuurder wordt voor de toepassing van dit artikel gelijkgesteld degene die het beleid van de rechtspersoon heeft bepaald of mede heeft bepaald, als ware hij bestuurder.
2. De rechtbank regelt zo nodig alle overige gevolgen van het door haar uitgesproken bestuursverbod.
3. De griffier van de rechtbank, of bij hoger beroep, van het gerechtshof, biedt de onherroepelijke uitspraak waarin een bestuursverbod is opgelegd met bekwame spoed aan de Kamer van Koophandel aan, die zo nodig terstond tot uitschrijving van betrokkene uit het handelsregister overgaat. Tevens wordt het bestuursverbod geregistreerd bij het handelsregister.
4. Artikel 106c van de Faillissementswet is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat waar in artikel 106c van de Faillissementswet wordt verwezen naar een verzoek of vordering tot het opleggen van een bestuursverbod wordt gelezen een verzoek tot verbodenverklaring van een rechtspersoon.

1136 Op basis van het eerste lid mogen bestuurders van de verboden rechtspersoon niet bij enig rechtspersoon als bestuurder of commissaris optreden, op straffe van nietigheid van het benoemingsbesluit. Dit ‘bestuursverbod’ geldt voor de bestuurder van een verboden verklaarde rechtspersoon voor de duur van ten minste drie jaren, te rekenen vanaf de dag dat de verbodenverklaring in kracht van gewijsde is gegaan. Het bestuursverbod

---

1125 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 6, p. 7.*

geldt echter niet voor de bestuurder van wie de rechter van oordeel is dat hem in de gegeven omstandigheden geen ernstig verwijt kan worden gemaakt.

1137 De regeling hier is van overeenkomstige toepassing op de verbodsprocedure van art. 10:122 lid 1 BW, zij het dat de werking van het bestuursverbod territoriaal is beperkt tot Nederland. Bestuurders en commissarissen van de verboden (vaak buitenlandse) corporatie kunnen aldus niet als zodanig in Nederland aan de slag.<sup>1126</sup> Een verklaring uitvoerbaar bij voorraad van het bestuursverbod behoort niet tot de mogelijkheden, gelet op de wettelijke eis dat de verbodenverklaring in kracht van gewijsde moet zijn.

1138 Op basis van het eerste lid van art. 2:20a BW zou men kunnen denken dat het bestuursverbod van rechtswege in werking treedt en dat de rechter alleen ten aanzien van de bestuurder die moet worden uitgezonderd van het bestuursverbod, een beslissing neemt. Dit is ook het standpunt van de regering, die in de toelichting op het artikel schrijft dat het bestuursverbod van rechtswege intreedt.<sup>1127</sup> De tekst van het derde lid van dit artikel kan echter de indruk wekken dat het de rechter is die het bestuursverbod oplegt in een constitutieve beschikking. Daarin staat immers dat de griffier van de rechtbank de onherroepelijke uitspraak ‘waarin het bestuursverbod is opgelegd (...)’. Ook de tekst van het tweede lid kan verwarring brengen; daarin staat dat de rechtbank zo nodig alle overige gevolgen van het door haar uit te spreken bestuursverbod regelt. Mijns inziens is de tekst van art. 2:20a lid 1 BW echter leidend, waarin staat dat het bestuursverbod in werking treedt zodra de verbodenverklaring van de rechtspersoon in kracht van gewijsde gaat. De uitspraak van de rechter heeft dan wat betreft het bestuursverbod meer een declaratoir dan een constitutief karakter.

1139 Uit de laatste zin van het eerste lid blijkt dat het bestuursverbod niet alleen geldt voor de statutair bestuurder, maar ook voor de persoon die het beleid feitelijk medebepaalt ‘als ware hij bestuurder’. Daarbij is aangesloten bij de gelijkkluidende tekst van art. 106d lid 1 van de Faillissementswet (Fw) en die van de artt. 2:138 lid 7 en 2:248 lid 7 BW.<sup>1128</sup> Commissarissen vallen er echter niet onder, aangezien de ervaring met verbodenverklaringen in het verleden niet heeft laten zien dat hieraan behoefte is, aldus de regering.<sup>1129</sup>

1140 In het consultatievoorstel van het wetsvoorstel alsmede in het aanvankelijke wetsvoorstel, was het opleggen van het bestuursverbod steeds verplicht. De duur van het bestuursverbod was op een termijn van vijf jaren gesteld, te rekenen vanaf het moment dat de verbodenverklaring in kracht van gewijsde is gegaan. Zou de verbodsbeschikking uitvoerbaar bij voorraad zijn verklaard, dan gold dat die termijn ging lopen vanaf de beschik-

1126 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 26.

1127 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 6, p. 8-9.

1128 In het aanvankelijke wetsvoorstel werd art. 106d lid 1 Fw van overeenkomstige toepassing verklaard, maar met het amendement van het lid Van Nispen is de tekst *mutatis mutandis* zelf opgenomen in art. 2:20a lid 1 BW omwille van de duidelijkheid. Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 2; *Kamerstukken II* 2020/21, 35366, nr. 9; *Kamerstukken I* 2020/21, 35366, A.

1129 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 23-24.

kingsdatum.<sup>1130</sup> Een uitzonderingsmogelijkheid was niet op het niveau van de wet zelf opgenomen. In het consultatievoorstel wilde de regering in art. 2:20 lid 7 BW aan haar zelf de bevoegdheid verlenen om bij algemene maatregel van bestuur de gevolgen en reikwijdte van het bestuursverbod te regelen. In de algemene maatregel van bestuur zou dan aan de rechter de bevoegdheid worden gegeven om af te wijken van de plicht tot het opleggen van een bestuursverbod. In een artikel samen met Roorda en Brouwer concludeer ik dat de zinsnede ‘bij de wet kan dit recht worden beperkt in het belang van de openbare orde’ in art. 8 Gw eraan in de weg staat dat de formele wetgever de regelgevende bevoegdheid tot het beperken van het recht van vereniging delegeert.<sup>1131</sup>

1141 Art. 2:20 lid 7 BW van het consultatievoorstel is uit het uiteindelijk aangenomen wetsvoorstel geschrapt. Het is onzeker of dit is vanwege onze kritische kanttekening. Vermoedelijk heeft het meer te maken met de adviezen van Amnesty International en de Raad voor de rechtspraak. Die klaagden dat maatwerk in het consultatievoorstel niet mogelijk was, terwijl de omstandigheden daar soms wel om vragen. Bijvoorbeeld in het geval dat een persoon sinds kort bestuurder is geworden en de ongeoorloofde handelingen probeerde tegen te gaan. Ook de Raad van State adviseerde de regering om de mogelijkheid aan de rechter te geven om maatwerk te bieden als het gaat om het opleggen van een bestuursverbod; dat was in het aanvankelijke wetsvoorstel niet mogelijk.<sup>1132</sup> De uiteindelijke wettekst is na een amendement van het lid Van Nispen zo vormgegeven dat de rechter – nu rechtstreeks op basis van art. 2:20a BW – de ruimte heeft om een bestuurder van het bestuursverbod uit te zonderen, indien hem gezien de omstandigheden geen ernstig verwijt valt te maken.<sup>1133</sup> Van dat laatste kan sprake zijn bij een meerhoofdig bestuur waarin de (bestuurs)taken zijn verdeeld.<sup>1134</sup>

1142 Met betrekking tot de duur van het bestuursverbod heeft de rechter eveneens wat ruimte gekregen, zij het dat die aan de onderkant is begrensd. De termijn bedraagt namelijk minimaal drie jaren. Een maximum is in de wet niet gegeven. Verlenging lijkt bovendien mogelijk te zijn als de omstandigheden daarom vragen.<sup>1135</sup> De minimumduur van drie jaren vindt de regering te rechtvaardigen, nu het bij een verbodenverklaring gaat om ernstige feiten. Een tussentijdse mogelijkheid tot evaluatie om te bezien of het bestuursverbod kan worden opgeheven, zoals door Amnesty International geopperd bij het consultatievoorstel, wijst de regering met hetzelfde argument van de hand; het gaat hier om zodanig ernstige feiten die aan de verbodenverklaring ten grondslag liggen dat

1130 De toelichting bij het wetsvoorstel is overigens niet heel duidelijk over de termijn; zie hierover de reactie van de VNO-NCW en MKB-Nederland in de bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 2-3.

1131 Koornstra, Roorda & Brouwer 2019.

1132 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 4, p. 11.

1133 *Kamerstukken II 2020/21*, 35366, nr. 9; zie ook *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 23-24.

1134 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 6, p. 9.

1135 Vgl. Roest in: *T&C BW 2023*, art. 2:20a BW, aant. 2.

een bestuursverbod in beginsel is gerechtvaardigd en de minimumduur van drie jaren sowieso. Bovendien gaat van een bestuursverbod met zo'n minimumduur ook een preventief signaal uit, aldus de regering.<sup>1136</sup>

- 1143 Samen met Roorda en Brouwer merk ik op dat het bestuursverbod in zijn algemeenheid niet ongerechtvaardigd lijkt, omdat het verbieden van een rechtspersoon immers vaak nauw verband houdt met de rol van het bestuur bij de ongeoorloofde werkzaamheid. Ook als een rechtspersoon wordt verboden vanwege een ongeoorloofd doel, valt een bestuursverbod te rechtvaardigen, omdat de bestuursleden zeggenschap hebben om de inhoud van het doel te bepalen.<sup>1137</sup>
- 1144 Er is echter ook kritiek. De wetgever laat het in art. 2:20a lid 2 BW aan de rechter over om 'zo nodig alle overige gevolgen van het door haar uitgesproken bestuursverbod' te regelen. Dat is moeilijk te verenigen met het delegatieverbod van art. 8 Gw. Het besturen van een vereniging, zoals het bepalen van het beleid en de uit te voeren werkzaamheden, valt evident onder het recht tot vereniging van art. 8 Gw. Een beperking op dit gedeelte van het recht tot vereniging dient dan ook conform de beperkingsclausule van art. 8 Gw door de wetgever plaats te vinden, dat wil zeggen bij wet in formele zin. Bovendien vereist de grondwettelijke beperkingensystematiek dat de formele wetgever de voorwaarden waaronder het recht tot vereniging mag worden beperkt, zo precies mogelijk zelf aangeeft. Uit de wettekst van art. 2:20a lid 2 BW valt echter niet af te leiden welke gevolgen de rechter precies kan koppelen aan het bestuursverbod, omdat die letterlijk aan de discretie van de rechter worden overgelaten.<sup>1138</sup>
- 1145 In de memorie van toelichting gaat de regering niet in op deze grondwettelijke spanning. Ze schrijft dat deze bevoegdheid van de rechter om alle overige gevolgen van het bestuursverbod te regelen, ook 'letterlijk' is terug te vinden in art. 106b lid 4 Fw. Daar gaat het om een bestuursverbod voor bestuurders van een gefailleerde rechtspersoon. Ook is er een vergelijkbare bevoegdheid opgenomen in het enquêterecht ex art. 2:357 lid 2 BW en ten aanzien van wanbestuurders van een stichting ex art. 2:298 lid 2 BW. De regering heeft met de bevoegdheid het oog gehad op de belangen van derde-rechtspersonen, bijvoorbeeld als door het bestuursverbod een bestuurder of commissaris bij een derde-rechtspersoon wegvalt en daardoor problemen ontstaan. De rechter kan dan voorzieningen treffen.<sup>1139</sup>
- 1146 In de memorie van toelichting schrijft de regering dat de naleving van het bestuursverbod eventueel kan worden bevorderd met een dwangsom als bedoeld in art. 611a Rv. Daarbij verwijst ze naar dezelfde mogelijkheid in art. 106b lid 5 Fw. Uit de tekst van art.

1136 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 24; *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 6, p. 7-9.

1137 Koornstra, Roorda & Brouwer 2019.

1138 Brems & Haeck 2004, p. 21-22.

1139 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 24-25.

611a Rv blijkt dat de rechter ‘op vordering van een der partijen’ de wederpartij kan veroordelen tot betaling van een dwangsom, ‘voor het geval dat aan de hoofdveroordeling niet wordt voldaan.’

1147 In een verbodsprocedure waarin een bestuursverbod wordt opgelegd, is *sensu stricto* echter geen sprake van procespartijen zoals het geval is in een dagvaardingsprocedure, evenmin van een ‘hoofdveroordeling’. Volgens de regering is een dwangsom niettemin mogelijk in een verzoekschriftprocedure, onder verwijzing naar rechtspraak van het Benelux Gerechtshof.<sup>1140</sup> Dit Hof is bevoegd kennis te nemen van vragen over uitleg van de Eenvormige Wet betreffende de dwangsom van 26 november 1973, een verdrag gesloten tussen de drie landen van de Benelux. Deze Eenvormige Wet is in onze wetgeving uitgewerkt in de artt. 611a Rv en verder. Ras schrijft in zijn annotatie onder de uitspraak van dit Hof dat van een ‘hoofdveroordeling’ sprake is, als de rechter de ‘wederpartij’ beveelt iets te doen of niet te doen dan wel een zaak te geven. Daarbij geldt dat het bevel dat is gegeven in het kader van ‘rechtspleging op eenzijdig verzoekschrift’, er niet aan in de weg staat om degene tegen wie het bevel zich richt ten opzichte van de verzoeker aan te merken als de ‘wederpartij’. En evenmin om de verzoeker te zien als ‘een der partijen’ op wier ‘vordering’ de hoofdveroordeling wordt uitgesproken.<sup>1141</sup>

1148 Het valt te betwijfelen of deze uitleg tot de conclusie leidt dat een dwangsom bij een bestuursverbod ex art. 2:20a BW mogelijk is. De ‘hoofdveroordeling’ zou hier het bestuursverbod kunnen zijn, maar volgens art. 2:20a lid 1 BW wordt het bestuursverbod niet door de rechter opgelegd en evenmin op verzoek. Het bestuursverbod treedt van rechtswege in. Beekhoven-van den Boezem constateert in haar proefschrift over de dwangsom in het burgerlijk recht eveneens dat een dwangsom mogelijk is in een verzoekschriftprocedure, maar concludeert tegelijkertijd dat de dwangsom ‘uit de aard der zaak’ niet mogelijk is als het gaat om vrijwillige rechtspraak.<sup>1142</sup>

1149 De wet verdient op dit punt te worden aangescherpt door, als de politieke wens daar is, de dwangsom expliciet van toepassing te verklaren op het bestuursverbod in een verbodsprocedure, dan wel deze uitdrukkelijk uit te sluiten. Vooral nu de wet ook niet voorziet in een straf voor het overtreden van het bestuursverbod (tenzij materieel sprake is van voortzetting van de verboden organisatie, als bedoeld in art. 140 lid 2 Sr). De wet gaat uit van de juridische fictie dat elk benoemingsbesluit in het geval van een bestuursverbod nietig is en dat om die reden de uitoefening van bestuurstaken formeel gezien niet mogelijk is. Dit neemt niet weg dat een (rechts)persoon aan wie het bestuursverbod is opgelegd alsnog *feitelijk* de dienst kan uitmaken bij een andere rechtspersoon als

1140 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 23; verwezen wordt naar Benelux Gerechtshof 29 november 1993, *NJ* 1994/371, m.nt. H.E. Ras.

1141 Zie annotatie van Ras in *NJ* 1994/371, onder punt 1.

1142 Beekhoven-Van den Boezem 2007, p. 119, onder voetnoot 1.

feitelijke beleidsbepaler.<sup>1143</sup> Bij informele verenigingen is zoiets eenvoudig denkbaar, aangezien het reilen en zeilen van een dergelijke vereniging niet zelden is overgelaten aan de persoon die simpelweg leiding neemt en geeft. Dat hij daartoe niet formeel is benoemd, doet niet ter zake. Bovendien is een dergelijke benoeming maar zelden in een te controleren benoemingsbesluit neergelegd, waardoor nietigheid van die benoeming *de facto* niet veel uithaalt. Realiteit en recht lijken hier uiteen te lopen.

1150 Overigens meent de regering dat de persoon die bij een andere rechtspersoon als feitelijk bestuurder werkzaam is of wordt, mogelijk strafbare feiten begaat. Daarvan kan volgens de regering sprake zijn als in strijd wordt gehandeld met een ordemaatregel als bedoeld in art. 2:20 lid 5 BW, waarvan de overtreding strafbaar is gesteld in art. 184a lid 2 Sr. Daarmee lijkt de regering te suggereren dat er ook een soort bestuursverbod in de ordemaatregel van art. 2:20 lid 5 BW kan worden opgelegd. Dit geldt echter alleen voor die periode waarin de verbodenverklaring nog niet onherroepelijk is. Alleen dan immers is de rechter bevoegd tot het opleggen van een ordemaatregel. Voorts zegt de regering dat ook sprake kan zijn van strafbare voortzetting als bedoeld in art. 140 lid 2 Sr, indien een persoon in weerwil van het bestuursverbod elders als bestuurder of commissaris aan de slag gaat.<sup>1144</sup> Dit laatste argument gaat echter alleen op als daarmee materieel de werkzaamheid van de verboden organisatie wordt voortgezet, hetgeen lang niet altijd het geval hoeft te zijn als een bestuurder of commissaris ergens anders als zodanig aan de slag wil gaan. De regering lijkt hier het bereik van art. 140 lid 2 Sr te overschatten (zie ook hierna in §3.1 van dit hoofdstuk).

1151 Art. 2:20a lid 3 BW regelt de uitschrijving van de betrokken bestuurder uit het Handelsregister en de registratie van het bestuursverbod bij dat register. Volgens de regering is het voor het rechtsverkeer van belang dat het bestuursverbod eenvoudig raadpleegbaar is.<sup>1145</sup> Zodra de verbodsuitpraak met bestuursverbod onherroepelijk is, biedt de griffier van de rechtbank deze met bekwame spoed bij de Kamer van Koophandel aan, die vervolgens de inschrijving van het bestuursverbod en de uitschrijving van de getroffen bestuurders afhandelt. Totdat dit een feit is, kan een derde die met de betrokken bestuurder handelt, zich te goeder trouw beroepen op de in het Handelsregister opgenomen feiten.

1152 Het vierde lid van art. 2:20a BW verklaart art. 106c Fw van overeenkomstige toepassing. Hierin zijn voorzieningen opgenomen voor overige rechtspersonen waar de (rechts) persoon aan wie het bestuursverbod is opgelegd, bestuurder of commissaris is. Deze overige rechtspersonen krijgen de gelegenheid om hun zienswijze over het bestuursverbod en de mogelijke consequenties daarvan voor het voetlicht te brengen. Eventueel

1143 Vgl. Koornstra, Roorda & Brouwer 2019; zie ook Kreileman & Bulten 2016, onder punt 6.4.

1144 *Kamerstukken 11 2019/20*, 35366, nr. 6, p. 12.

1145 *Kamerstukken 11 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 25.



kan de rechter beslissen een tijdelijke bestuurder of commissaris van dergelijke overige rechtspersoon aan te stellen, bijvoorbeeld als zij zonder bestuurders of commissarissen zouden komen te zitten.

### 3. STRAFRECHTELIJKE RECHTSGEVOLGEN

1153 In deze paragraaf staan de strafrechtelijke consequenties van een verenigingsverbod centraal. Daartoe gaat eerst de aandacht uit naar art. 184a lid 2 Sr (§3.1). Hierin is vastgelegd dat het opzettelijk niet naleven van een rechterlijk bevel als bedoeld in art. 2:20 lid 5 BW strafbaar is. Deze ‘ordemaatregel’ is reeds besproken in §2.2 van dit hoofdstuk. Strikt genomen is de strafbepaling van art. 184a lid 2 Sr niet een direct gevolg van het verenigingsverbod, maar de rechter kan een dergelijk bevel alleen geven *bij het verbieden* van de rechtspersoon of corporatie, zodat het in dat licht valt te rechtvaardigen om art. 184a lid 2 Sr hier te behandelen.

1154 Nadien gaat de aandacht uit naar art. 140 lid 2 Sr (§3.2). Deze bepaling vormde lange tijd de enige formeelwettelijke grondslag voor de strafrechtelijke handhaving van een verenigingsverbod.<sup>1146</sup> Meer precies stelt de bepaling straf op de voortzetting van de werkzaamheid van een van rechtswege verboden rechtspersoon of corporatie, alsmede op de voortzetting van de werkzaamheid van een door de rechter verboden rechtspersoon of corporatie. Gaat het om een verenigingsverbod afkomstig van de rechter, dan schrijft de strafbepaling voor dat dit verbod onherroepelijk moet zijn.

#### 3.1 OVERTREDING RECHTERLIJK BEVEL EX ART. 184A LID 2 SR

1155 Het opzettelijk overtreden van een bevel als bedoeld in art. 2:20 lid 5 BW is strafbaar gesteld in het per 1 januari 2022 in werking getreden tweede lid van art. 184a Sr. De bepaling dient het gezag van de rechter alsook van de ordemaatregel van art. 2:20 lid 5 BW zelf te beschermen,<sup>1147</sup> en indirect ook de belangen die worden beschermd bij het verbieden van de rechtspersoon of corporatie, gelet op de eis van art. 2:20 lid 5 BW dat

1146 Sommige gemeenten hebben geprobeerd om bij Algemene Plaatselijke Verordening (APV) strafrechtelijke gevolgen te verbinden aan een (niet-onherroepelijk) verenigingsverbod. Zo gold in Haarlem en vele andere gemeenten op basis van art. 2:50a APV een verbod op het voeren van uiterlijke kenmerken van een door de rechter verboden organisatie. In de literatuur werd dit stevig bekritiseerd, omdat een dergelijke constructie in strijd is met het uitgangspunt in onze Grondwet dat alleen de formele wetgever bevoegd is om aan uitingen vanwege de inhoud beperkingen aan te brengen, zie Koornstra & Brouwer 2021. De Hoge Raad dacht er net zo over en verklaarde het gemeentelijke verbod onverbindend, zie HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR2021:1946.

1147 Vgl. *Handelingen I 2020/21*, nr. 41, item 8, p. 24.



de rechter slechts ‘in het belang van de openbare orde’ een ordemaatregel oplegt en de ordemaatregel is bedoeld om de verbodenverklaring voorlopig te effectueren.<sup>1148</sup> Deze paragraaf bevat een bespreking van de bestanddelen ‘in strijd handelen met’ (§3.1.1), de vraag naar welke gradatie van opzet is vereist (§3.1.2), de strafmaat (§3.1.3) en de vraag welke strafvorderlijke bevoegdheden zijn toegestaan voor de opsporing van dit strafbare feit (§3.1.4). Het bestanddeel ‘bevel, bedoeld in artikel 20, vijfde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek’ is in feite reeds aan de orde gekomen in §2.2 van dit hoofdstuk en wordt hier niet herhaald.

### 3.1.1 De bestanddelen ‘in strijd handelen met’

1156 Voor de formulering van art. 184a lid 2 Sr is aangesloten bij de formulering van het eerste lid van dit artikel.<sup>1149</sup> In het eerste lid is strafbaar gesteld de opzettelijke overtreding van een gedragsaanwijzing van de officier van justitie als bedoeld in art. 509hh lid 1 sub b Sv.

1157 De reikwijdte van de bestanddelen ‘in strijd handelen met’ in combinatie met ‘het bevel (...)’ hangt nauw samen met de inhoud van de ordemaatregel die de rechter krachtens art. 2:20 lid 5 BW heeft opgelegd. Gelet hierop kan de overtreding van art. 184a Sr zowel bestaan uit een commissie- als omissiedelict. Dit blijkt, zoals Lindenberg ook aangeeft, reeds uit de omstandigheid dat de rechter ex art. 2:20 lid 5 BW de ordemaatregel kan vormgeven als een bevel tot handelen of nalaten.<sup>1150</sup> Rechtspraak over art. 184a lid 2 Sr is er op het moment van dit schrijven nog niet.

### 3.1.2 Opzetvereiste

1158 Voor strafbaarheid van de overtreding ex art. 184a lid 2 Sr is opzet vereist, zo blijkt letterlijk uit deze bepaling. Een vorm van willens en wetens handelen (of nalaten) is aldus vereist. In de totstandkomingsgeschiedenis is evenwel niets gezegd over de gradatie van opzet in dit doleuze delict. Lindenberg lijkt voor het eerste lid uit te gaan van voorwaardelijk opzet.<sup>1151</sup> Vanuit wetssystematisch perspectief ligt het voor de hand dit ook te doen voor het tweede lid. En ook vanuit wetshistorisch perspectief, zoals in de vorige paragraaf besproken, nu de regering heeft willen aansluiten bij de formulering van art. 184a lid 1 Sr.

1148 Vgl. *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 22-23. Zie hierover ook Lindenberg, in: *T&C Strafrecht 2023*, art. 184a Sr, aant. 5.

1149 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3, p. 26-27.

1150 Lindenberg, in: *T&C Strafrecht 2023*, art. 184a Sr, aant. 6.

1151 Lindenberg, in: *T&C Strafrecht 2023*, art. 184a Sr, aant. 7.

1159 Uit de formulering van de bepaling blijkt dat het opzet moet zijn gericht op alle overige bestanddelen. Dit voorwaardelijk opzet houdt dit in dat de verdachte bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat het gevolg intreedt. Hieruit vloeit voort dat de verdachte op enig moment bekend moet zijn geweest met de inhoud en strekking van de ordemaatregel(en) die de rechter oplegt bij het verbieden van een rechtspersoon of corporatie. Als het gaat om een ordemaatregel opgelegd aan de verboden rechtspersoon, dan is de kans dat de rechtspersoon-verdachte daarmee niet bekend is bijzonder klein, nu de verbodsbeschikking en de daarin opgenomen ordemaatregelen gewoonlijk aan hem worden betekend ex art. 50 Rv. Dit geldt ook voor de bestuurder(s) van de verboden rechtspersoon. Art. 54 Rv geeft nog een voorziening in het geval betekening van de beschikking moeilijkheden oplevert vanwege onbekendheid van de woonplaats van de (rechts)persoon. Bij een informele vereniging is dit goed denkbaar, omdat het mogelijk is dat niet bekend is waar en wanneer die vereniging precies is ontstaan en wie nu precies de bestuurders zijn.

1160 Ondanks de betekeningsregeling van art. 50 Rv, de voorziening van art. 54 Rv en het gegeven dat een verbodenverklaring vaak landelijke bekendheid krijgt via de media, is het bij een verbodsprocedure niet geheel ondenkbaar dat (rechts)personen niet op de hoogte zijn van tegen hen gerichte ordemaatregelen, met name als het gaat om een verbodenverklaring van een buitenlandse corporatie. De bestuurders en andere bij de corporatie betrokken personen zoals de leden – die vermoedelijk het vaakst een ordemaatregel opgelegd zullen krijgen – zullen vaak niet binnen onze landsgrenzen gevestigd zijn. Het is in dit kader de vraag hoe streng de strafrechter het opzetvereiste van art. 184a lid 2 Sr uitlegt, mocht een van deze personen in de tussentijd in Nederland zijn en de ordemaatregel overtreden. Strafrechtspraak moet dit uitwijzen.

### 3.1.3 Strafmaat

1161 De straf van art. 184a lid 2 Sr is bepaald op gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. Volgens de regering doet een dergelijke straf ‘voor nu’ voldoende recht aan de wens om een verbodenverklaring direct effect te laten sorteren via de met het strafrecht gesanctioneerde ordemaatregelen van art. 2:20 lid 5 BW.<sup>1152</sup>

### 3.1.4 Strafvorderlijke bevoegdheden

1162 De strafdorderlijke bevoegdheden voor de opsporing van het strafbare feit van art. 184a lid 2 Sr zijn neergelegd in het Wetboek van Strafvordering en worden in deze paragraaf kort besproken. Eerst de dwangmiddelen (§3.1.4.1), daarna bijzondere opsporingsbevoegdheden (§3.1.4.2).

<sup>1152</sup> *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 27.*

### 3.1.4.1 *Dwangmiddelen*

- 1163 Ten aanzien van de opsporing van het strafbare feit van art. 184a lid 2 Sr geldt dat er een aantal dwangmiddelen mag worden toegepast. De verdachte ter zake van dit delict mag worden staande gehouden op grond van art. 52 Sv. Tot aanhouding van de verdachte van art. 184a lid 2 Sr in geval van ontdekking op heterdaad, is eenieder bevoegd op basis van art. 53 Sv, eveneens als daarvoor nodig is dat een plaats wordt betreden, met uitzondering van de woning, waarvan het betreden is voorbehouden aan de opsporingsambtenaar ingevolge art. 55 Sv.
- 1164 Ingevolge art. 54 Sv is buiten het geval van ontdekking op heterdaad de opsporingsambtenaar op bevel van de officier van justitie bevoegd een verdachte van art. 184a lid 2 Sr aan te houden. Uit de eerste bepaling volgt dat deze bevoegdheid alleen inzetbaar is bij misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Art. 184a Sr behoort daartoe, zoals volgt uit art. 67 lid 1 sub b Sv. De regering wenste bewust dat voorlopige hechtenis zou zijn toegestaan voor art. 184a lid 2 Sr. Omdat art. 184a Sr reeds werd genoemd in art. 67 lid 1 sub b Sv, was aanpassing van deze laatste bepaling niet nodig.
- 1165 In het geval van ontdekking op heterdaad is de opsporingsambtenaar op grond van art. 55a Sv bevoegd ter aanhouding van de verdachte elke plaats te doorzoeken. Op grond van art. 55b Sv is het verder mogelijk dat de verdachte die staande is gehouden, wordt gefouilleerd aan zijn kleding of megedragen voorwerpen, teneinde zijn identiteit te achterhalen.
- 1166 Inbeslagneming ingevolge art. 94 e.v. Sv behoort eveneens tot het repertoire van bevoegdheden waaruit de bevoegde ambtenaren kunnen putten, mits vanzelfsprekend wordt voldaan aan alle vereisten die daarvoor gelden. Vervoersmiddelen kunnen op grond van art. 96b Sv in beslag worden genomen. Doorzoeking van gegevensdragers is mogelijk op grond van art. 125i e.v. Sv.

### 3.1.4.2 *Bijzondere opsporingsbevoegdheden*

- 1167 Naast de toepassing van gewone dwangmiddelen kan een beperkt aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden worden gebruikt. Dit betreft bijvoorbeeld de bijzondere opsporingsbevoegdheden neergelegd in art. 126g lid 1 Sv (stelselmatige observatie), art. 126i Sv (pseudokoop of -dienstverlening), art. 126j lid 1 Sv (stelselmatige informatie-inwinning), art. 126na Sv (vordering verstrekken gebruikersgegevens) en art. 126nc (en 126ng) Sv (vordering identificerende gegevens).<sup>1153</sup>
- 1168 De bevoegdheden neergelegd in Titel V (Bijzondere bevoegdheden tot opsporing voor het onderzoek naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband), zoals stelselmatige volgen (art. 126o lid 1 Sv), kunnen theoretisch gezien even-

1153 Zie over toepassing van stelselmatige opsporingsbevoegdheden: Buruma 2000.

zeer worden ingezet bij verdenking van art. 184a lid 2 Sr. De verdenking moet dan wel bestaan in een redelijk vermoeden dat de verdachte de ordemaatregel van art. 2:20 lid 5 BW opzettelijk overtreedt, terwijl die ordemaatregel een ernstige inbreuk op de rechtsorde (mede) poogt te voorkomen. Bij het verbieden van organisaties en het opleggen van ordemaatregelen wegens ernstige misdrijven die de nationale veiligheid bedreigen (terrorisme op grote schaal), is zoiets niet ondenkbaar.

### 3.2 STRAFBARE VOORTZETTING EX ART. 140 LID 2 SR

1169 In deze paragraaf vindt de analyse plaats van art. 140 lid 2 Sr. Voor de uitleg van de opzet van deze paragraaf, eerst het volgende. De analyse in deze paragraaf is in beginsel beperkt tot de wet en wetsgeschiedenis, rechtspraak en literatuur vanaf de wetswijziging van art. 140 lid 2 Sr in 1988. Dit heeft twee redenen. In de eerste plaats is er in de totstandkomingsgeschiedenis van het Wetboek van Strafrecht in 1886 nauwelijks iets gezegd over de reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr,<sup>1154</sup> evenmin in de totstandkomingsgeschiedenis van art. 4 van de Wet Vereniging en Vergadering van 1855, de voorloper van art. 140 lid 2 Sr, terwijl er bovendien weinig jurisprudentie hierover bestaat. In de tweede en verdedigbaar belangrijkere plaats veranderde de aard van de strafbare gedraging bij de wetswijziging van 1988 zodanig, dat niet meer van dezelfde strafbaarstelling als daarvoor kan worden gesproken. Al zou er een richtinggevende toelichting, rechterlijke uitspraak of literatuur hierover bestaan, dan zou de waarde daarvan in meer of mindere mate direct moeten worden gerelativeerd. De oude formulering van art. 140 lid 2 Sr (1976) – ‘deelneming aan een verboden rechtspersoon’ – zou niet goed aansluiten bij de verbodsregeling van art. 2:20 BW (1988), waarin de rechter sindsdien verplicht werd gesteld een rechtspersoon die hij verboden verklaarde, eveneens te ontbinden. De rechtspersoon komt na de ontbinding in staat van liquidatie en nadien houdt hij voor het recht op te bestaan. Deelneming aan iets wat rechtens niet meer bestaat, werd niet goed mogelijk geacht – laat staan om dat strafbaar te doen.<sup>1155</sup> Om die reden koos de wetgever voor een alternatieve formulering. Geïnspireerd op het voorstel van Van Veen, was niet langer deelneming aan een verboden rechtspersoon strafbaar, maar de *deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid* van de rechtspersoon die door de rechter in een onherroepelijke uitspraak verboden is verklaard (en toen nog: deswege is ontbonden).<sup>1156</sup> De strafwaardigheid van de gedraging ziet sindsdien op het negeren van een rechterlijke beslissing (de verbodenverklaring), een gedraging die zich vooral laat kwalificeren als een misdrijf

1154 Zo concludeert ook Kesteloo 2020, p. 86.

1155 Vgl. Van Schilfgaarde 1982, p. 740; Eskes 1988, p. 481.

1156 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 20; Van Veen 1983, p. 12 e.v. Ook Elzinga adviseerde een constitutieve verbodenverklaring – zie Elzinga 1982a, p. 150-154.

tegen het openbaar gezag, maar in het huidige Wetboek van Strafrecht is ondergebracht onder Titel V over misdrijven tegen de openbare orde.<sup>1157</sup>

1170 De opzet van deze paragraaf is als volgt. Ten eerste vindt een bespreking plaats van de huidige redactie van art. 140 lid 2 Sr, allereerst door stil te staan bij de bestanddelen ‘organisatie die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard of van rechtswege is verboden of ten aanzien waarvan een onherroepelijke verklaring als bedoeld in art. 122, eerste lid, van Boek 10 Burgerlijk Wetboek is afgegeven’ (§3.2.1). Nadien volgt een analyse van de bestanddelen ‘voortzetting van de werkzaamheid’ (§3.2.2). De vraag welke vorm van opzet voor strafbaarheid is vereist, komt nadien aan bod (§3.2.3). De paragraaf sluit af met de strafmaat (§3.2.4). De strafvorderlijke bevoegdheden zijn – voor zover te overzien – gelijk aan die bij verdenking van overtreding van art. 184a lid 2 Sr, waarover reeds in de vorige paragraaf het een en ander is gezegd. Een aparte bespreking hiervan vindt om die reden niet plaats.

### 3.2.1 De bestanddelen ‘organisatie die (...)’

1171 In deze paragraaf staat centraal het bestanddeel ‘organisatie’ in combinatie met de bestanddelen ‘die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard of van rechtswege is verboden of ten aanzien waarvan een onherroepelijke verklaring als bedoeld in art. 122, eerste lid, van Boek 10 Burgerlijk Wetboek is afgegeven’. De analyse vindt plaats eerst met behulp van de wet en wetsgeschiedenis (§3.2.1.1), nadien aan de hand van rechtspraak en literatuur (§3.2.1.2).

#### 3.2.1.1 *Wet en wetsgeschiedenis*

1172 Bij de herziening van art. 2:20 BW in 2022 is ook art. 140 lid 2 Sr aangepast. Sinds 1 januari 2022 luidt de bepaling als volgt:

##### ART. 140 SR (2022):

1. (...)
2. De voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard of van rechtswege is verboden of ten aanzien waarvan een onherroepelijke verklaring als bedoeld in artikel 122, eerste lid, van Boek 10 Burgerlijk Wetboek is afgegeven, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of geldboete van de vierde categorie.
3. (...)
4. (...)
5. (...)

---

1157 Van Veen 1983.

- 1173 Uit de wettekst van art. 140 lid 2 Sr vloeit voort dat het bestanddeel ‘organisatie’ in de eerste plaats in verbinding moet worden gelezen met de bestanddelen ‘die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard’. Uit dit verband volgt dat het bestanddeel ‘organisatie’ de rechtspersoon omvat, die door de rechter op basis van art. 2:20 lid 1 BW verboden is verklaard en waarbij die verbodenverklaring onherroepelijk dient vast te staan.
- 1174 De regering had nog overwogen om het bereik van de strafbepaling uit te breiden naar de periode vóórdat de verbodenverklaring van een organisatie onherroepelijk is geworden. Hiervan zag zij echter af, ‘omdat het civielrechtelijke en strafrechtelijke traject in dat geval verknoopt raken’. Daardoor zou onduidelijkheid kunnen ontstaan over de strafbaarheid van betrokkenen als een verbodenverklaring in hoger beroep wordt vernietigd. Daarbij spreekt de regering de verwachting uit dat de ordemaatregel die de rechter op basis van art. 2:20 lid 5 BW hangende de procedure kan opleggen, dit ‘gat’ kan dichten. Het overtreden van zo’n ordemaatregel is strafbaar gesteld in art. 184a lid 2 Sr en kennelijk maakt het voor de regering hierbij niet uit dat de ordemaatregel bij vernietiging van de verbodenverklaring in hoger beroep van rechtswege komt te vervallen.<sup>1158</sup> Het is klip en klaar dat de strafbaarheid blijft bestaan, ook al is de ordemaatregel in de tussentijd komen te vervallen; de strafwaardigheid van de overtreding zit namelijk in de opzettelijke schending van het rechterlijk bevel dat op dat moment geldig was. Dit is bij art. 140 lid 2 Sr echter niet anders. Hierbij gaat het immers om strafbaarstelling van de schending van een door de rechter gegeven beschikking (verbodenverklaring) die in kracht van gewijsde is gegaan. In hoofdstuk 10 zullen we zien dat het probleem dat de regering schetst om straf te stellen op het overtreden van een verbodenverklaring die nog niet onherroepelijk vaststaat, niet zo groot is.
- 1175 Anders dan bij de totstandkoming van art. 140 lid 2 Sr in 1988, is het niet langer voor de strafbaarheid vereist dat de rechtspersoon ook dient te zijn ontbonden vanwege de verbodenverklaring. Die eis werd losgelaten bij de wetswijziging van 2007, toen ook voortzetting van de werkzaamheid van niet-ontbonden organisaties onder de strafbaarstelling werd gebracht, namelijk de van rechtswege verboden organisatie en de door de rechter verboden corporatie, niet Nederlands rechtspersoon.
- 1176 In de tweede plaats staat het bestanddeel ‘organisatie’ in verbinding met de bestanddelen ‘ten aanzien waarvan een onherroepelijke verklaring als bedoeld in artikel 122, eerste lid Boek 10 Burgerlijk Wetboek is afgegeven’. Hieruit volgt dat ‘organisatie’ de corporatie, niet zijnde een Nederlandse rechtspersoon, omvat, waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd met de openbare orde is verklaard door de rechter op grond van art. 10:122 lid 1 BW.
- 1177 In de derde plaats moet het bestanddeel ‘organisatie’ in verbinding worden gelezen met de bestanddelen ‘die van rechtswege verboden is’. Hieruit volgt dat de voortzetting

---

1158 *Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 10.*

van de werkzaamheid van een van rechtswege verboden organisatie eveneens strafbaar is. Zoals in hoofdstuk 3 aan de orde is gekomen, zijn onder het huidige recht van rechtswege verboden de rechtspersonen of de corporaties (die niet Nederlands rechtspersoon zijn) die vermeld staan op een sanctielijst als bedoeld in art. 2:20 lid 4 respectievelijk 10:123 BW.

- 1178 Ten tweede zijn dat de organisaties als bedoeld in het Wetsbesluit ontbinding landverraderlijke organisaties van 1944 die uit hoofde van dit wetsbesluit van rechtswege verboden (en ontbonden) zijn verklaard. In de wetsgeschiedenis schrijft de regering dat de organisaties als bedoeld in dit wetsbesluit zijn ontbonden en de vermogens zijn ver-effend. Andere organisaties zouden niet meer onder de werking van dit wetsbesluit kunnen worden gebracht, gelet op het beschikkingskarakter van dit wetsbesluit. Een eventuele geestelijke nazaat wordt in de ogen van de regering van weleer niet gezien als een voortzetting van de werkzaamheid van bij dit wetsbesluit verboden en ontbonden organisaties. Het zou een nieuwe organisatie zijn waarvoor een nieuwe verbodenverklaring is vereist.<sup>1159</sup>
- 1179 Deze zienswijze van de regering is echter niet verdisconteerd in de wettekst. De toelichting van de regering enerzijds en de door de wetgever in de wettekst tot uiting gebrachte wil anderzijds lopen hier mijns inziens uiteen. In de tekst van art. 140 lid 2 Sr wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen organisaties die van rechtswege verboden zijn verklaard krachtens art. 2:20 lid 4 en art. 10:123 BW enerzijds en krachtens het Wetsbesluit ontbinding landverraderlijke organisaties anderzijds. Er staat enkel ‘van rechtswege verboden organisaties’. Een grammaticale interpretatie leidt tot de conclusie dat ook de van rechtswege verboden organisatie krachtens het Wetsbesluit ontbinding landverraderlijke organisaties onder de reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr valt, aangezien dit Wetsbesluit nog altijd kracht van wet heeft.

### 3.2.1.2 Rechtspraak en literatuur

- 1180 Het begrip ‘organisatie’ werd in de rechtspraak vaak gelijkgesteld met het organisatiebegrip van art. 140 lid 1 Sr.<sup>1160</sup> Volgens Kesteloo is dit – mijns inziens terecht – onjuist. Hij merkt op dat in art. 140 lid 2 Sr drie soorten verboden organisaties individueel worden genoemd.<sup>1161</sup>
- 1181 Volgens hem moet om deze reden worden aangenomen dat de *beoordeling* van wat onder ‘[deelname aan] de voortzetting van de werkzaamheid’ moet worden verstaan, kan verschillen naar gelang de organisatie in kwestie. De reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr wordt volgens deze auteur mede bepaald door de kenmerken van de betreffende orga-

1159 *Kamerstukken II 1984/85, 17476*, nr. 10, p. 1.

1160 Zie voor de rechtspraak in dezen §3.2.2.2 van dit hoofdstuk.

1161 Kesteloo 2020, p. 88-89.

nisatie en de reden die ten grondslag ligt aan het rechterlijke of het wettelijke verenigingsverbod.<sup>1162</sup> Daarover komen we in de volgende paragraaf te spreken.

### 3.2.2 De bestanddelen ‘voortzetting van de werkzaamheid’

1182 In deze paragraaf volgt eerst de analyse van de bestanddelen ‘voortzetting van de werkzaamheid’ van art. 140 lid 2 Sr aan de hand van de wet en wetsgeschiedenis (§3.2.2.1), daarna met behulp van de rechtspraak en literatuur (§3.2.2.2).

#### 3.2.2.1 Wet en wetsgeschiedenis

1183 Voorafgaand aan de wetwijziging die per 1 januari 2022 in werking is getreden, stond in art. 140 lid 2 Sr voor ‘de voortzetting’ nog ‘deelneming aan’. In de literatuur werd opgemerkt dat dit verwarrend is, omdat dit begrip ook voorkwam in het eerste lid van art. 140 Sr, maar daarin toch een andere betekenis bleek te hebben.<sup>1163</sup> De Raad van State was het hiermee eens en adviseerde om die reden het begrip te schrappen, waartoe de regering overging.<sup>1164</sup> Sinds 1 januari 2022 bevat de bepaling dit begrip niet langer.

1184 Uit de formulering van het oude maar ook het nieuwe art. 140 lid 2 Sr blijkt niet wat de betekenis is van ‘de voortzetting van de werkzaamheid’. Zoals De Vries-Leemans zich afvraagt:

‘Uit de bepaling zelf blijkt niet wat daaronder moet worden verstaan. Is bijvoorbeeld het enkele lidmaatschap al voldoende, of is noodzakelijk dat de deelnemer actief betrokken is bij de voortzetting van de werkzaamheden? Zijn alleen die activiteiten strafbaar die betrekking hebben op de werkzaamheden welke geleid hebben tot de verbodenverklaring en ontbinding, of gaat het om *iedere* activiteit, dus ongeacht de aard ervan? Moet aangetoond worden dat de deelnemer *wist* van de verbodenverklaring en ontbinding?’<sup>1165</sup>

1185 In de totstandkomingsgeschiedenis in de jaren ’80 is evenwel een aantal aanwijzingen te vinden. Een belangrijke aanwijzing is dat het volgens de regering moet gaan om een (vergelijkbare) gedraging die ook ten grondslag heeft gelegen aan de verbodenverklaring. Hierover zegt de regering bij monde van de minister van Justitie het volgende:

1162 Kestelo 2020, p. 89.

1163 Kestelo 2011, p. 66-73 en 94.

1164 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 4, p. 8-9.

1165 De Vries-Leemans 2000, p. 68.



‘Wanneer een verboden groepering voortgaat op een wijze die niet strijdig is met de openbare orde, zie ik geen reden om artikel 140, tweede lid toe te passen. Als alleen de politieke werkzaamheid wordt voortgezet en niet bijvoorbeeld de discriminatie, dan wordt daarmee de werkzaamheid geoorloofd, want er is dan geen voortzetting meer van de ongeoorloofde werkzaamheid.’<sup>1166</sup>

- 1186 Vervolgens neemt de regering het standpunt in dat voor de uitleg van ‘deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid’ het begrip een zekere actieve bijdrage veronderstelt in de oprichting of het in stand houden van de organisatie, bijvoorbeeld als lid:

‘De term veronderstelt wel een zekere actieve bijdrage in de oprichting of het in stand houden, bijvoorbeeld 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.’<sup>1167</sup>

- 1187 De gekozen woorden ‘bijvoorbeeld als lid’ lijken te suggereren dat ook niet-leden onder de strafbaarstelling kunnen vallen. Opvallend zijn echter de andere gekozen woorden in de uitleg van de regering. De regering lijkt namelijk vooral een uitleg te geven van het begrip ‘deelneming aan’ van het *eerste* lid van art. 140 Sr (oud), omdat de regering steeds termen gebruikt als ‘organisatie’ (in plaats van ‘rechtspersoon’) en ‘beoogde misdrijven’ (in plaats van ‘voortzetting van de werkzaamheid’) en in het slot van de laatste zin zelfs verwijst naar het eerste lid van art. 140 Sr.
- 1188 Als die benadering juist is, dan moet (I) de verdachte lid zijn van of behoren tot een duurzaam gestructureerd samenwerkingsverband en (II) de verdachte dient een aandeel te hebben in dan wel gedragingen te ondersteunen die strekken tot of rechtstreeks verband houden met de verwezenlijking van het oogmerk van de organisatie.<sup>1168</sup>
- 1189 De waarde van deze toelichting moet echter enigszins worden gerelativeerd. De formulering van de strafbepaling is nadien immers grondig gewijzigd, het begrip ‘deel-

1166 *Handelingen* I 15 maart 1988, 17476, p. 599.

1167 *Kamerstukken* II 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 7.

1168 Kesteloo 2011, p. 53-61.

neming aan' is zelfs geschrapt. De toelichting wekt bovendien enige verbazing. Op het moment dat de regering deze toelichting gaf, was reeds bekend dat de strafbepaling bij nota van wijziging zou worden herschreven en een geheel andere formulering en ander karakter zou krijgen dan het voorheen had.<sup>1169</sup>

1190 Als het aan de regering ligt, is een aantal gedragingen uitgesloten van strafbare voortzetting, mits wordt voldaan aan een aantal voorwaarden. Zo heeft de verbodenverklaring volgens de regering niet het gevolg dat leden van de verboden rechtspersoon worden uitgesloten voor verkiezingen. Deelneming aan verkiezingen valt, mits met 'wettige middelen', volgens de regering niet onder de termen van art. 140 lid 2 Sr. Het zijn immers niet (verboden) rechtspersonen die zich kandidaat stellen, maar individuen. Anderen zijn – na een partijverbod – vrij om 'de draad van het programma weer op te pakken, met wettige middelen', aldus de regering.<sup>1170</sup>

1191 Kan daaruit worden afgeleid dat strafbare deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid beperkt is tot onwettige middelen? De regering lijkt bij de wetwijziging van 1988 daarvan uit te gaan. Ze stelt dat na een ontbinding en verbodenverklaring van een rechtspersoon 'zelfs onder dezelfde of een lichtelijk gewijzigde naam', een nieuwe rechtspersoon kan worden opgericht. Voor het antwoord op de vraag of art. 140 lid 2 Sr van toepassing is op de nieuwe werkzaamheid van oud-leden van een verboden verklaarde rechtspersoon, acht de regering doorslaggevend 'of de nieuwe groepering al dan niet duidelijk afstand neemt van de verboden werkzaamheid'.<sup>1171</sup>

1192 Hierbij neemt de regering het standpunt in dat het niet uitmaakt of de verboden werkzaamheid wordt voortgezet in de vorm van een nieuwe rechtspersoon of in een andere vorm. In het kader van een partijverbod, stelt de regering bovendien dat 'het kiezers zijn die kandidatenlijsten voor verkiezingen indienen. Ook al zijn zij lid van eenzelfde rechtspersoon, dan nog is de kandidaatstelling geen werkzaamheid van de rechtspersoon. De indiening van een kandidatenlijst door personen die eerder (vrijwel) allen lid waren van een verboden rechtspersoon, kan dus ook nimmer worden gezien als voortzetting van de werkzaamheden van die rechtspersoon'.<sup>1172</sup>

1193 Belangrijk uit deze passage is met name de eis die de regering stelt voor strafbare deelneming. Strafbaarheid ex art. 140 lid 2 Sr lijkt te kunnen worden voorkomen indien de 'voortzetter' van de rechtspersoon met dezelfde of nagenoeg dezelfde naam en samenstelling van personen, duidelijk afstand doet van de werkzaamheid die aanleiding gaf tot het verenigingsverbod. Wanneer duidelijk afstand wordt gedaan, is echter onduidelijk.

1169 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 7-8.

1170 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 14.

1171 *Kamerstukken I* 1986/87, 17476, nr. 57b, p. 2.

1172 *Kamerstukken I* 1986/87, 17476, nr. 57b, p. 2.

1194 Ten aanzien van een rechtspersoon die dezelfde of nagenoeg dezelfde naam hanteert als een rechtspersoon die door de rechter verboden is verklaard, zegt de regering in de Uitgebreide Commissie Vergadering (UCV) van 22 september 1986, het volgende:

‘Als het een langlopende organisatie is, zoals Onkruid zo langzamerhand wel is, zouden de leden, nadat een verbod na lang procederen in kracht van gewijsde is gegaan, alleen maar de naam behoeven te veranderen – bijvoorbeeld de ‘t’ in een ‘d’ – om te laten zien dat zij toch niet vergaan.’<sup>1173</sup>

1195 Leden van de VVD-fractie in de Eerste Kamer vroegen zich in dit verband af of deelnemers aan een bij rechterlijke beslissing onherroepelijk verboden verklaarde rechtspersoon slechts de naam van de inmiddels verboden en ontbonden rechtspersoon hoeven te wijzigen om de strafbaarheid van art. 140 lid 2 Sr te ontduiken. De regering heeft met het voorbeeld waarin Onkruid wordt genoemd, echter niet willen suggereren dat ‘voortzetting van dezelfde werkzaamheid onder andere naam zou vrijwaren van een veroordeling’ in de zin van art. 140 lid 2 Sr. Integendeel. Met de formulering ‘dezelfde werkzaamheid’ maakt de regering duidelijk dat het niet om de (rechts)vorm gaat of eenzelfde of vergelijkbare naam, maar om het handelen, de werkzaamheid die hetzelfde is. De naamsverandering maakt daar kennelijk niets voor uit.<sup>1174</sup>

1196 Voorts stelden deze Eerste Kamerleden de vraag hoe het zit met de situatie waarin een rechtspersoon niet is verboden verklaard, maar slechts ontbonden op grond van een met de openbare orde strijdig doel ex art. 2:20 lid 2 BW. Valt de oprichting van een nieuwe rechtspersoon daags na een ontbinding op grond van art. 2:20 lid 2 BW die ‘onder dezelfde naam en onder dezelfde doelstelling zijn leven voortzet’, onder art. 140 lid 2 Sr? De Kamerleden vroegen zich af of een dergelijk handelen dan aangemerkt wordt als een met de openbare orde strijdige werkzaamheid en ditmaal naast de ontbinding ook de verbodenverklaring kan worden gevorderd.<sup>1175</sup>

1197 De regering antwoordt dat een dergelijke heropricting valt onder de reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr, ‘al zou de naam geen gelijkenis vertonen met die van de ontbonden rechtspersoon.’<sup>1176</sup> Die uitleg lijkt mijns inziens geen steun te vinden in de wettekst. De ontbinding van een rechtspersoon op grond van het tweede lid van art. 2:20 BW (‘oud’) gaat – anders dan bij het eerste lid van art. 2:20 BW (‘oud’) – niet gepaard met een verbodenverklaring. Alleen de deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van

1173 *Handelingen II* 1986/87, OCV/UCV 22 september 1986, p. 22.

1174 Vgl. De Vries-Leemans 2000, p. 69-70. Volgens haar prevaleert de ‘maatschappelijke realiteit’, op grond waarvan in het strafrecht door schijnconstructies heen wordt gekeken. Verandering van de naam maakt nog niet dat het in feite een andere organisatie betreft.

1175 *Kamerstukken I* 1986/87, 17476, nr. 57a, p. 6.

1176 *Kamerstukken I* 1986/87, 17476, nr. 57b, p. 6.

een *verboden* rechtspersoon is strafbaar krachtens het toen voorgestelde en nadien aangenomen art. 140 lid 2 Sr. Anders dan de regering destijds lijkt te suggereren, valt [deelneming aan de] voortzetting van de werkzaamheid van een enkel ontbonden rechtspersoon zonder verbodenverklaring niet onder art. 140 lid 2 Sr.<sup>1177</sup> Sinds de wetswijziging van 1 januari 2022 is het overigens niet langer mogelijk om een rechtspersoon met een openbare orde strijdig doel enkel te laten ontbinden zonder verbodenverklaring. Dit is echter anders, als het gaat om een politieke partij of neveninstelling daarvan. Voor deze organisaties geldt immers nog het regime van art. 2:20 BW van vóór de wetswijziging van 2022. Op basis daarvan bestaat voor die organisaties nog steeds de mogelijkheid van ontbinding zonder verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 2 BW wegens een met de openbare orde strijdig doel.

1198 Voor het antwoord op de vraag of oud-leden van een verboden rechtspersoon voor door hen ingediende kandidaten een (politieke) campagne mogen voeren, is het volgens de regering van belang of deze campagne een voortzetting is van de werkzaamheid van de verboden rechtspersoon. Heeft de campagne hetzelfde karakter of wordt zij in sterke mate door dezelfde personen beïnvloed of gevoerd, zonder dat deze personen afstand nemen van de werkzaamheid op grond waarvan de verbodenverklaring is uitgesproken, dan riskeren zij een veroordeling op grond van art. 140 lid 2 Sr. Voor het overige laat de verbodenverklaring hen geheel vrij zich in verkiezingsactiviteiten uit te leven, aldus de regering.<sup>1178</sup>

1199 In een debat met de Eerste Kamer op 15 maart 1988 geeft de regering de volgende belangrijke en hiervoor reeds geciteerde aanwijzing voor de reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr:

‘Wanneer een verboden groepering voortgaat op een wijze die niet strijdig is met de openbare orde, zie ik geen reden om artikel 140, tweede lid toe te passen. Als alleen de politieke werkzaamheid wordt voortgezet en niet bij voorbeeld de discriminatie, dan wordt daarmee de werkzaamheid geoorloofd, want er is dan geen voortzetting meer van de ongeoorloofde werkzaamheid.’<sup>1179</sup>

1177 Zie ook Eskes 1988, p. 551. Wellicht doelt de minister in zijn antwoord op de vragen van de VVD-fractie, dat het inderdaad strafbaar is deel te nemen aan een ontbonden rechtspersoon wegens een strijdig doel, die daarna is heropgericht en vervolgens inmiddels wéér is ontbonden maar belangrijker nog, inmiddels ook verboden is verklaard omdat nu de werkzaamheid grond geeft tot een verbodenverklaring. Zo zou die werkzaamheid kunnen neerkomen op het ‘weerstreven van onherroepelijk geworden rechterlijke beslissingen’, een samenlevingontwrichtende handeling die de minister noemt als voorbeeld die een aantasting inhoudt van de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel – zie *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 3.

1178 *Kamerstukken II* 1987/88, 17476, nr. 36b, p. 3.

1179 *Handelingen I* 15 maart 1988, 17476, p. 599.

- 1200 Volgens de toenmalige regering is dus niet iedere voortzettende gedraging strafbaar, maar alleen die de met de openbare orde strijdige werkzaamheid voortzet. Volgens Eskes ondergraaft deze uitleg de effectiviteit van de verbodenverklaring. Volgens hem stelt art. 140 lid 2 Sr:

‘(...) voortzetting van *iedere* werkzaamheid – hoe onschuldig op zichzelf dan ook – van de verboden verklaarde rechtspersoon strafbaar. De *voortzetting* is strafbaar, ongeacht de aard van de werkzaamheid. Wanneer de bewindsman hier de toezegging doet dat bij onschuldige werkzaamheden, strafvervolgning bij voortzetting zal uitblijven en men dus in feite de rechtspersoon laat bestaan, verzwakt hij de werking van de verbodenverklaring en de ontbinding, die er juist op gericht zijn het samenwerkingsverband – *zoals het was* – uit het maatschappelijk en rechtsverkeer te lichten. Pas ingeval een groep oud-leden tot een substantieel andere samenwerkingsmodus komt (andere naam, andere statuten, ander bestuur), zullen zij redelijk zeker kunnen zijn van het uitblijven van een strafvervolgning ex art. 140, tweede lid Sr. Wanneer – zoals de minister lijkt te doen – de dreiging en de mogelijkheid van toepassing van de strafbepaling op voorhand wordt geminimaliseerd, wordt daarmee het verbodsregime in zijn totaliteit in ernstige mate ontkracht.’<sup>1180</sup>

- 1201 Bij de wet van 20 november 2006 – die in werking trad per 1 februari 2007 – werd aan art. 2:20 BW een derde lid toegevoegd, waarvan de inhoud per 1 januari 2022 in het vierde lid van art. 2:20 BW is ondergebracht. Op basis van dit artikel zijn rechtspersonen vermeld op een EU- of VN-sanctielijst van rechtswege verboden.<sup>1181</sup> Met de Wet terroristische misdrijven werd vervolgens de [deelneming aan de] voortzetting van de werkzaamheid van een van rechtswege verboden organisatie strafbaar gesteld in art. 140 lid 2 Sr. Voor de uitleg van de bestanddelen in deze context stelt de regering voorop dat de voorgestelde regeling noodzakelijk is om ook de niet-vermogensrechtelijke activiteiten van terroristische groeperingen stil te leggen. Niet-vermogensrechtelijke activiteiten kunnen volgens die lezing dus evenzeer als voortzettingsgedragingen worden gezien in de zin van art. 140 lid 2 Sr.
- 1202 De regering licht toe dat art. 140 lid 2 Sr ziet op ‘(...) het verbieden van ledenwerving, het benoemen van nieuwe bestuurders (om te kunnen stellen dat men de wapens heeft neergelegd) en het oprichten van een nieuwe organisatie (zodat het spel opnieuw kan beginnen)’. Ook ‘het stemmen door de rechtspersoon als aandeelhouder of lid van een andere rechtspersoon’ wordt genoemd als handeling die de werkzaamheid zou voortzetten van de van rechtswege verboden organisatie. Strafbaarstelling van deze handelingen zijn volgens de regering gerechtvaardigd, omdat over het algemeen niet goed

1180 Eskes 1988, p. 557.

1181 Zie §6 van hoofdstuk 3.

wordt begrepen dat ‘een organisatie waarvan de financiële tegoeden bevroren zijn omdat zij op een terrorismelijst voorkomt, overigens wel handelend kan optreden en eventueel nog manifestaties kan organiseren.’<sup>1182</sup>

1203 Volgens de regering is het noodzakelijk om de activiteiten daadwerkelijk stil te leggen zodat dergelijke (rechts)handelingen in het geheel niet kunnen worden verricht, ook wanneer ze niet onmiddellijk het vermogen van de rechtspersoon raken. Alle rechtshandelingen die namens de onbevoegde organisatie worden verricht, zijn nietig en volgens de regering bovendien vervolgbaar als [deelneming aan de] voortzetting van de werkzaamheid in de zin van art. 140 lid 2 Sr.

1204 Volgens de toelichting op de wetwijziging van 2007 komt aan de bestanddelen ‘deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid’ dus een ruimer bereik toe dan volgens de toelichting op de wetwijziging van art. 140 lid 2 Sr in 1988. Ook ogenschijnlijk onschuldige en normaliter gezien wettige gedragingen, zoals ledenwerving en het benoemen van bestuurders, zijn volgens de toelichting op de wetwijziging van 2007 strafbaar ex art. 140 lid 2 Sr,<sup>1183</sup> terwijl dat op basis van de wetgeschiedenis van de wetwijziging in 1988 nu juist niet het geval leek te zijn.

1205 In de wetgeschiedenis van de wetwijziging van 2022 herhaalt de regering het in 2007 ingenomen standpunt: de ‘strafbaarheid staat los van de vraag welke activiteiten of welke doelen aanleiding zijn geweest voor de verbodenverklaring zelf’. Voortzettingsgedragingen kunnen zich volgens de regering in velerlei vorm voordoen, zoals het organiseren van een betoging, evenement of vergadering, het oprichten van een nieuwe (vergelijkbare) organisatie, het voeren van een ledenadministratie, het in de lucht houden van een website en het houden van fondsenwervingsacties ten behoeve van een verboden rechtspersoon of een daarmee vergelijkbare opvolger. De casuïstiek is volgens de regering echter dermate groot, dat een wettelijke opsomming, ‘zelfs een indicatieve, bij voorbaat te kort zou schieten, en voor de rechtsontwikkeling misschien zelfs een onnodig verstarrend effect zou kunnen hebben.’<sup>1184</sup>

### 3.2.2.2 *Rechtspraak en literatuur*

1206 Tot aan de wetwijziging van 2022 bestond niet veel richtinggevende rechtspraak over de uitleg van art. 140 lid 2 Sr. In de jurisprudentie die wel over art. 140 lid 2 Sr (1988-2022) aanwezig is, wordt de inhoud van het deelnemingsbegrip van art. 140 lid 2 Sr (oud) gelijkgeschakeld met de inhoud van dit begrip in het eerste lid van art. 140 Sr. Dit lijkt een gevolg te zijn van de formulering van art. 140 Sr vóór de wetwijziging van 1988. In het eerste lid werd deelneming aan criminele organisatie strafbaar gesteld, terwijl in het

1182 *Kamerstukken II* 2004/5, 28764, nr. 6, p. 3 en 8.

1183 *Kamerstukken II* 2004/5, 28764, nr. 6, p. 8. Zie hierover ook Kesteloo 2011, p. 93 e.v.

1184 *Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 4, p. 9.

tweede lid deelneming aan een verboden vereniging strafbaar was gesteld. In de literatuur werd daar kritisch op gereageerd, onder meer door Kesteloo in zijn proefschrift van 2011. Hij schrijft dat dit begrip een beperktere betekenis heeft dan hetzelfde begrip in het eerste lid. Bovendien stelde hij voor om het begrip ‘deelneming’ uit het tweede lid te schrappen, zodat overblijft ‘voortzetting van de werkzaamheid’.<sup>1185</sup>

1207 Ook Fransen, Kerkhofs en Verrest merken in 2017 op dat het hun bevreemdt dat er in de literatuur de neiging bestaat om ‘deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid’ van het tweede lid ‘in de sleutel te passen’ van het eerste lid van art. 140 Sr. Volgens hen gaat het niet slechts om de vraag of een oud-lid behoort tot een duurzaam gestructureerd samenwerkingsverband, maar dat ook derden die dit niet zijn een verboden verklaarde rechtspersoon kunnen helpen blijven functioneren, bijvoorbeeld door een podium aan te bieden. Daarbij wijzen zij ook op de veel lagere strafmaat van het tweede lid, hetgeen een indicatie is dat het hier gaat om een strafbaar feit van een andere orde dan het strafbare feit neergelegd in het eerste lid van art. 140 Sr.<sup>1186</sup>

1208 Hetzelfde gebeurt in de rechtspraak. Ook dáár werd ‘deelneming aan’ in het tweede lid op een vergelijkbare wijze uitgelegd als aan ‘deelneming aan’ van het eerste lid van art. 140 Sr.<sup>1187</sup> Zoals gezegd in de vorige paragraaf, is het begrip thans uit art. 140 lid 2 Sr gehaald. Dit neemt echter niet weg dat de jurisprudentie op het gebied van art. 140 lid 2 Sr van vóór 2022 niet relevant kan zijn voor de uitleg van de huidige redactie van art. 140 lid 2 Sr. Bijvoorbeeld als de rechter meer in zijn algemeenheid uitlegt wat de reikwijdte is van art. 140 lid 2 Sr, zonder (overwegend) het accent te leggen op het deelnemingsbegrip, maar bijvoorbeeld meer op de bestanddelen ‘voortzetting van de werkzaamheid’.

1209 In de verbodsprocedure van het OM tegen de NVU in 1978 verwijst de rechtbank Amsterdam voor de uitleg van het deelnemingsbegrip van art. 140 lid 2 Sr naar de wetenschap en rechtspraak, op grond waarvan zij oordeelt dat het begrip ruim moet worden uitgelegd en niet moet worden beperkt tot enkel de leden.<sup>1188</sup> Daarbij valt volgens de rechtbank te denken aan donateurs, medewerkers aan van de rechtspersoon uitgaande geschriften en sprekers op bijeenkomsten.<sup>1189</sup> De uitleg van de rechtbank stamt uit 1978, toen het verband tussen art. 140 lid 1 en lid 2 Sr sterker aanwezig was dan na de wetswijziging

1185 Kesteloo 2011, p. 93-96; herhaald in Kesteloo 2020, p. 89.

1186 Fransen, Kerkhofs & Verrest 2017, p. 144, waarin wordt verwezen naar het proefschrift van De Vries-Leemans 1995, p. 127-128 en naar die van Kesteloo 2011, p. 94. Zie ook De Vries-Leemans 2000, p. 65.

1187 Vgl. Koornstra e.a. 2019, p. 225-234.

1188 Zonder precies te verwijzen naar welke bronnen in de rechtspraak of wetenschap waarin dat wordt bepleit. Waarschijnlijk wordt bedoeld de rechtspraak en wetenschap omtrent het begrip deelneming uit het eerste lid van art. 140 Sr. Rechtspraak en literatuur met betrekking tot het tweede lid van art. 140 Sr was er toen nauwelijks.

1189 Rb. Amsterdam 8 maart 1978, ECLI:NL:RBAMS:1978:AC0253, r.o. 12.



van 1988.<sup>1190</sup> Sinds de wetwijziging in 1988 was dat verband er slechts tekstueel, niet inhoudelijk. Met de wetwijziging van 2022 is ook het tekstuele verband verbroken. Daarmee is echter niet gezegd dat donateurs, medewerkers aan van de verboden rechtspersoon uitgaande geschriften en sprekers op bijeenkomsten niet onder de strafbaarstelling van art. 140 lid 2 Sr (zouden kunnen) vallen. Uit de recentste wetsgeschiedenis blijkt de regering immers een ruime interpretatie van deze bepaling voor te staan.

1210 De rechtbank 's-Gravenhage gaat in een uitspraak van 21 oktober 2011 nader in op de bestanddelen 'deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid' van een van rechtswege verboden organisatie. Uit die uitspraak blijkt dat het bestanddeel 'deelneming aan' weinig relevant is en dat het met name gaat om het bestanddeel 'voortzetting van de werkzaamheid'. In deze zaak gaat het om een verdachte die onder meer wordt verdacht van deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van de van rechtswege verboden Liberation Tigers of Tamil Ealam (LTTE).<sup>1191</sup> Deze organisatie is in 2006 door de Europese Unie op een sanctielijst gezet, omdat zij een nationalistische en militante organisatie zou zijn die een gewapende strijd voerde voor onafhankelijk grondgebied van Tamils op Sri Lanka. Vermelding van de organisatie op de terreurlijst had op grond van het destijds geldende art. 5b WCC tot gevolg dat de LTTE hier te lande als een van rechtswege verboden organisatie moest worden gezien en niet bevoegd was tot het verrichten van rechtshandelingen.

1211 De rechtbank oordeelt dat de verdachte een leider was van de Tamil Coordinating Committee (TCC), een van de vele organisaties die onder het internationaal secretariaat van de LTTE vallen. Volgens de rechtbank was de TCC daarmee een onderdeel van de criminele en verboden organisatie LTTE. De LTTE heeft volgens de rechtbank de Tamil-diaspora gebruikt voor het inzamelen van gelden, die deze organisatie gebruikte voor haar doelstellingen op Sri Lanka. De rechtbank overweegt voorts dat de TCC 'de afgelopen jaren grote geldbedragen in Nederland heeft ingezameld en deze op een 'ondergrondse' wijze ter beschikking gesteld aan de LTTE op Sri Lanka'. Daarbij heeft de verdachte als leider de belangrijkste rol binnen de criminele organisatie hier in Nederland gehad. Ook oordeelt de rechtbank dat de verdachte feitelijke zeggenschap heeft gehad over al hetgeen zich binnen de organisatie van de LTTE in Nederland afspeelde. De rechtbank spreekt over een controlerende, coördinerende en sturende rol van de verdachte. De verdachte blijkt volgens de rechtbank werkzaamheden te hebben verricht,

1190 Het eerste lid stelde toen strafbaar de deelneming aan een rechtspersoon die tot oogmerk had het plegen van misdrijven. Het tweede lid van art. 140 Sr stelde toen strafbaar de deelneming aan een andere bij de wet verboden rechtspersoon.

1191 Rb. 's-Gravenhage 21 oktober 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BU2066 en ECLI:NL:RBSGR:2011:BT8829.



‘(...) onder meer bestaande uit het actief deelnemen aan bijeenkomsten en het inzamen van geld. Deze werkzaamheden vonden in 2007, 2008 en 2009 nog plaats en uit niets blijkt dat de verdachte er daarna mee gestopt is. Integendeel, uit het financieel activiteitenplan voor 2010 volgt dat de werkzaamheden onverminderd zijn voortgezet.’

- 1212 De rechtbank stelt tot slot vast dat de verdachte bewust was van het feit dat de LTTE op de Europese terrorismelijst is geplaatst en dat haar activiteiten verboden zijn. Dit weerhield verdachte er niet van om zijn functie binnen de LTTE te blijven uitvoeren. Voor de rechtbank is dit de verdachte zwaar aan te rekenen en is bewezen dat voornoemde gedragingen zijn te zien als het als leider deelnemen aan de voortzetting van de werkzaamheid van een van rechtswege verboden organisatie.<sup>1192</sup>
- 1213 In hoger beroep vordert het OM echter niet-ontvankelijkverklaring in de strafvervolgning van verdachte voor art. 140 lid 2 Sr. Het OM voert daartoe aan dat op korte termijn duidelijkheid wordt verkregen over de aan het adres van de Tamil Tijgers gerichte beschuldigingen van terroristische misdrijven gepleegd in gewapend conflict. In het kader daarvan acht het OM het niet meer opportuun om art. 140 lid 2 Sr als basis te gebruiken voor de vervolging en berechting van de verdachte. Het hof wijst de vordering op dit punt toe. In cassatie houdt dit oordeel van het hof stand, nu daartegen geen cassatiemiddel is ingesteld.<sup>1193</sup> De Hoge Raad heeft zich om die reden in deze zaak niet uitgelaten over de materiële invulling van art. 140 lid 2 Sr.
- 1214 In een strafzaak voor de rechtbank Rotterdam op 22 juli 2015 staat een verdachte terecht voor verdenking van deelneming aan een terroristische organisatie in de zin van art. 140a lid 1 Sr, deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een verboden organisatie in de zin van art. 140 lid 2 Sr en voor het overtreden van de Sanctiewet.<sup>1194</sup>
- 1215 Het OM stelt kort gezegd dat de verdachte geld heeft overgemaakt naar tussenpersonen in Turkije en dat dit geld vervolgens is doorgesluisd naar de Islamic Jihad Union (IJU) en/of de Deutsche Taliban Mujahideen (DTM), organisaties die op de terreurlijst staan en in Nederland van rechtswege zijn verboden. De rechter overweegt dat de belangrijkste rechtsvraag die dient te worden beantwoord is of:

1192 Rb. 's-Gravenhage 21 oktober 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BU2066 en ECLI:NL:RBSGR:2011:BT8829, de beslissing.

1193 Hof Den Haag 30 april 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:1082, r.o. 8.1.3 en HR 4 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:577, NJ 2018, 108, m.nt. E. van Sliedrecht. Inderdaad heeft het HvJEU in zijn uitspraak van 26 juli 2017 geoordeeld dat er complicaties waren bij de plaatsing van de LTTE op de terreurlijst, waaronder een ontoereikende motivering van haar vermelding daarop. Om die reden heeft het HvJEU de verordeningen op grond waarvan de LTTE was geplaatst op terreurlijsten vernietigd – zie HvJEU 26 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:583.

1194 Rb. Rotterdam 22 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5254.

‘(...) de verdachte door haar handelwijze een (terroristisch) oogmerk heeft gehad zoals dat is vereist voor deelname aan een criminele c.q. terroristische organisatie ex art. 140 respectievelijk art. 140a Sr respectievelijk de voortzetting van werkzaamheden van zo’n organisatie.’<sup>1195</sup>

- 1216 Interessant is de overweging waarin de rechtbank ervan uitgaat dat voor de variant van art. 140 lid 2 Sr ‘dezelfde hiervoor bedoelde eisen gelden als voor de organisatie als bedoeld in art. 140 lid 1 Sr’. Die toevoeging betekent dat de verdachte van deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een (terroristische) verboden organisatie ook het (terroristisch) oogmerk moet hebben als in de zin van art. 140a lid 1 Sr. Oogmerk in de zin van art. 140 lid 1 en art. 140a lid 1 Sr omvat onvoorwaardelijk opzet.<sup>1196</sup> De verdachte van art. 140 lid 2 Sr dient dus – volgens de lezing van de rechtbank – onvoorwaardelijk opzet te hebben gehad, hetgeen inhoudt algemene wetenschap omtrent de werkzaamheid van de van rechtswege verboden organisatie, waarbij de wetenschap niet hoeft te zijn gericht op het verboden zijn van de organisatie.
- 1217 De rechtbank overweegt voorts dat het gegeven dat verdachte een (internet)relatie heeft met een terrorist, nog niet maakt dat zij zelf ook een terrorist is. Volgens de rechtbank kan niet worden bewezen dat ze lid was van of behoorde tot de terroristische organisatie. De rechtbank spreekt de verdachte dan ook vrij voor de twee ten laste gelegde deelnemingsgedragingen ex art. 140a lid 1 respectievelijk art. 140 lid 2 Sr. Opmerkelijk is vervolgens de overweging waarin de rechtbank de verdachte veroordeelt voor het overtreden van de Sanctiewet, vanwege de verrichte betalingen aan tussenpersonen, van wie zij bewust de aanmerkelijke kans had aanvaard dat de bij die verrichte betalingen overgemaakte gelden zouden worden doorgesluisd naar verboden terroristische organisaties.<sup>1197</sup> Kennelijk zijn deze gedragingen niet strafbaar onder art. 140 lid 2 Sr, althans volgens deze rechtbank.
- 1218 In hoger beroep besteedt ook het gerechtshof Den Haag aandacht aan de vragen of verdachte heeft deelgenomen aan een verboden terroristische organisatie, of zij heeft deelgenomen aan de voortzetting van de werkzaamheid daarvan en of verdachte de Sanctiewet heeft overtreden vanwege verrichte betalingen aan in verband met terrorisme gebrachte derden. Voor het eerste vermeende feit overweegt het hof dat niet bewezen kan worden dat verdachte lid was van of behoorde tot het gestructureerde samenwerkingsverband, zodat van deelneming in de zin van art. 140a lid 1 Sr niet gesproken kan worden. Het hof acht echter wel bewezenverklaard dat verdachte de Sanctiewet heeft overtreden, door geld beschikbaar te stellen aan personen, van wie zij bewust de aan-

1195 Rb. Rotterdam 22 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5254, r.o. 7.2.

1196 Vgl. Kesteloo 2016b.

1197 Rb. Rotterdam 22 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5254, r.o. 7.2 en 9.

merkelijke kans had aanvaard dat deze het geld zouden doorsluizen naar verboden terroristische organisaties.<sup>1198</sup>

- 1219 Bijzonder is echter de bijna cryptische rechtsoverweging waarin het hof oordeelt dat ‘door geld over te maken ten behoeve van de IJU’, de verdachte heeft ‘bijgedragen aan de voortzetting van de deelname van deze organisatie in de gewapende jihadstrijd en de grove mensenrechtenschendingen die deze strijd met zich meebrengt. Dit dient haar zwaar aangerekend te worden.’<sup>1199</sup> Daaruit vloeit volgens het hof evenwel *niet* voort dat sprake is van deelneming aan de voortzetting van (de werkzaamheid van<sup>1200</sup>) de verboden IJU:

‘Uit het hiervoor onder 6.1.3 overwogen volgt dat niet kan worden bewezen dat de verdachte lid was van of deel heeft uitgemaakt van de IJU. Daar vloeit uit voort dat evenmin bewezen kan worden de deelneming van de verdachte aan de voortzetting van de verboden organisatie IJU, zoals onder 2 ten laste gelegd.’<sup>1201</sup>

- 1220 In cassatie houdt het oordeel van het hof stand. De Hoge Raad wijdt geen woorden aan de uitleg van art. 140 lid 2 Sr, vermoedelijk omdat het cassatiemiddel niet met zoveel woorden tegen ’s hofs oordeel daarover was gericht. In zijn conclusie schrijft A-G Vegter echter dat de rechtbank – naar zijn mening op systematische gronden terecht – oordeelt dat art. 140 lid 4 Sr van overeenkomstige toepassing is op het tweede lid van art. 140 Sr.<sup>1202</sup> Volgens de advocaat-generaal kan ‘het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun aan alsmede het werven van gelden of personen ten behoeve van de daar omschreven organisatie’,<sup>1203</sup> als een deelnemingsgedraging in de zin van het tweede lid van art. 140 Sr worden gezien.<sup>1204</sup>
- 1221 In een strafzaak voor de rechtbank Rotterdam op 22 december 2017 staat een verdachte terecht voor verdenking van een aantal strafbare feiten in de sfeer van terreur en georganiseerde criminaliteit. De meest voor dit onderzoek relevante verdenkingen zijn die van deelneming aan een terroristische organisatie de Partiya Karkerên Kurdistan (de

1198 Hof Den Haag 3 maart 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:586.

1199 Hof Den Haag 3 maart 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:586, onder het kopje ‘strafmotivering’.

1200 Het hof laat hier het bestanddeel ‘de werkzaamheid van’ in zijn beoordeling of sprake is van deelneming in de zin van art. 140 lid 2 Sr om onduidelijke redenen achterwege.

1201 Hof Den Haag 3 maart 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:586, r.o. 6.2.

1202 Art. 140 lid 4 Sr luidt: ‘Onder deelneming als omschreven in het eerste lid wordt mede begrepen het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun aan alsmede het werven van gelden of personen ten behoeve van de daar omschreven organisatie.’

1203 In dit verband betekent ‘daar’ het eerste lid van art. 140 Sr.

1204 Zie §12 van de concl. A-G P.C. Vegter, ECLI:NL:PHR:2016:1510, bij HR 14 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:413, NJ 2018, 73, m.nt. T. Kooijmans.

Koerdische arbeiderspartij, doorgaans afgekort tot PKK) in de zin van art. 140a lid 1 Sr, deelneming aan een criminele organisatie in de zin van art. 140 lid 1 Sr en deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van de verboden PKK in de zin van art. 140 lid 2 Sr.<sup>1205</sup>

1222 Het OM stelt dat de verdachte bijeenkomsten heeft bijgewoond van de Komalen Ciwan Europa, de Europese jeugdorganisatie van de verboden PKK. Hij zou daarbij organisatorische en coördinerende taken hebben verricht, zo blijkt onder meer uit een gevonden tas. Daarin zaten onder meer 26 mobiele telefoons en een USB-stick met foto's waarop Koerdische strijders staan afgebeeld. Een van de strijders draagt daarbij een handgranaat. Volgens het OM wijzen deze feiten en omstandigheden erop, dat verdachte zich schuldig maakt aan deelneming aan een terroristische organisatie dan wel deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een verboden terroristische organisatie.

1223 Volgens de rechtbank moet voor de kwalificatie van deelneming in de zin van art. 140 lid 1 of art. 140a lid 1 Sr sprake zijn van de volgende vereisten: (1) de verdachte moet lid zijn of behoren tot het gestructureerde samenwerkingsverband; (2) een verdachte dient een aandeel te hebben in gedragingen, dan wel gedragingen te ondersteunen die strekken tot of rechtstreeks verband houden met de verwezenlijking van het oogmerk van de organisatie.

1224 Voorts dient de verdachte in dat verband in zijn algemeenheid te weten dat de organisatie het plegen van misdrijven tot oogmerk heeft in de zin van onvoorwaardelijk opzet. Niet is vereist dat een verdachte enige vorm van opzet heeft gehad op de door de organisatie beoogde concrete misdrijven, aan enig concreet misdrijf heeft deelgenomen of van enig concreet misdrijf wetenschap heeft gehad. Ook is niet nodig dat een verdachte moet hebben samengewerkt of bekend moet zijn geweest met alle personen die deel uitmaken van de organisatie, aldus de rechtbank.<sup>1206</sup>

1225 De rechtbank acht het door het OM aangeleverde bewijs echter te dun om deelneming aan een terroristische dan wel criminele organisatie bewezen te verklaren. De rechtbank overweegt dat slechts kan worden vastgesteld dat de verdachte de bijeenkomst heeft bijgewoond. Uit het enkel bijwonen van deze bijeenkomst – ook al zou het een bijeenkomst van de PKK betreffen – kan volgens de rechtbank niet worden afgeleid dat de verdachte lid was van de PKK. Ook is volgens de rechtbank de aanwezigheid bij de bijeenkomst onvoldoende om te concluderen dat de verdachte een aandeel heeft gehad in gedragingen die strekken tot of rechtstreeks verband houden met de verwezenlijking van het binnen de PKK bestaande oogmerk. De rechtbank spreekt de verdachte vrij ten aanzien van deelneming aan een terroristische of criminele organisatie.

1226 Om die reden kan volgens de rechtbank ook geen sprake zijn van voortzetting van de werkzaamheid van een verboden organisatie, omdat daarvan slechts sprake kan zijn

1205 Rb. Rotterdam 22 december 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:10316 en -10317 en -10318 en -10319.

1206 Rb. Rotterdam 22 december 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:10316 en -10317 en -10318 en -10319, r.o. 6.1.

‘wanneer is deelgenomen aan de verboden organisatie.’ Nu niet is bewezen dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan deelneming aan de PKK, ‘kan evenmin worden bewezen dat de verdachte heeft deelgenomen aan de voortzetting van de werkzaamheid van die organisatie, nadat deze verboden was.’ De rechtbank spreekt de verdachte aldus vrij voor het ten laste gelegde feit ex art. 140 lid 2 Sr.<sup>1207</sup>

1227 Bijzonder is dat de rechtbank voor strafbaarheid op grond van art. 140 lid 2 Sr, de eis lijkt te stellen dat er deelgenomen moet zijn aan de verboden organisatie in de zin van deelneming als bedoeld in art. 140 lid 1 (en art. 140a lid 1) Sr. In de lezing van de rechtbank dient de verdachte dus lid te zijn geweest van of te behoren tot het gestructureerde samenwerkingsverband, een vereiste dat het hof ook lijkt te stellen voor de verdachte van art. 140 lid 2 Sr in de eerder uiteengezette *Islamic Jihad Union*-zaak.

1228 Zoals gezegd, is inmiddels het deelnemingsbegrip uit art. 140 lid 2 Sr geschrapt. In de rechtspraak hierna te bespreken, valt op dat de strafrechter voor de uitleg van art. 140 lid 2 Sr en het daarin voorkomende deelnemingsbegrip, niet langer lijkt te leunen op de uitleg van art. 140 lid 1 Sr en van het deelnemingsbegrip in dat lid. Dit is opvallend, omdat ten tijde van de feiten die zich in deze zaken voordeden nog het oude art. 140 lid 2 Sr van toepassing was, inclusief het daarin voorkomende deelnemingsbegrip. De rechter lijkt zich in deze zaken (impliciet) bewust te zijn van de in de literatuur verdedigde opvatting dat het om twee verschillende begrippen gaat en past het begrip zelfs in het geheel niet toe. Mogelijk hebben de rechters in deze zaken ook geanticipeerd op de wetwijziging van 2022 waarin dit begrip uit de delictomschrijving is geschrapt, maar in geen van deze uitspraken wordt dat expliciet gemeld. Op welke wijze worden de bestanddelen ‘voortzetting van de werkzaamheid’ in de recente rechtspraak uitgelegd? Hieronder volgt een bespreking van (tot op het moment van dit schrijven alle) vijf uitspraken waarin de rechter deze ‘nieuwe lijn’ hanteert. Daaruit is op te maken dat er verschillend wordt geoordeeld over de wijze waarop art. 140 lid 2 Sr moet worden uitgelegd.

1229 Te beginnen met een uitspraak van 19 oktober 2021 waarin de rechtbank Noord-Holland verdachte vrijspreekt van overtreding van art. 140 lid 2 Sr. Verdachte droeg een hesje van motorclub Singa 19. Volgens het OM gaat het hier om een voortzetting van de per 13 november 2020 onherroepelijk verboden motorclub Satudarah dan wel om voortzetting van Saudarah die sinds dezelfde datum onherroepelijk verboden is. Niet alleen zou dit blijken uit de vergelijkbare kleding, maar ook uit het feit dat er overlap bestaat in het ledenbestand van Singa 19 en dat van Satudarah en Saudarah. Bovendien is gebruikmaakt van hetzelfde clubhuis. De rechtbank is echter niet overtuigd. Voor de uitleg van art. 140 lid 2 Sr maakt de rechtbank een tweedeling. De strafbare gedraging van art. 140

1207 Rb. Rotterdam 22 december 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:10316 en -10317 en -10318 en -10319, r.o. 6.1-6.2.

lid 2 Sr kan in de eerste plaats bestaan uit het voortzetten van de verboden organisatie zelf en in de tweede plaats uit het voortzetten van de werkzaamheid van de verboden organisatie. Van dat eerste is volgens de rechtbank op basis van het overlegde dossier in elk geval geen sprake. Singa 19 is volgens de rechtbank niet ‘de facto’ een voortzetting van Satudarah dan wel Saudarah. Het dossier bevat geen informatie over ‘constituerende elementen als de opbouw en organisatie van Singa 19, de datum van oprichting, de grootte en samenstelling van het ledenbestand, de organisatie en personele samenstelling van het bestuur, eventuele clubregels of ideologie, et cetera’. Van het tweede is evenmin sprake. De rechtbank komt tot dit oordeel aan de hand van een wethistorische interpretatie door te overwegen dat het van belang is welke gedragingen ten grondslag hebben gelegen aan de verbodenverklaring van Satudarah en Saudarah. Als het gaat om vergelijkbare gedragingen of gedragingen die deze vergelijkbare gedragingen ondersteunen, dan zou er sprake kunnen zijn van strafbare voortzetting. Het dragen van een hesje van Singa 19 blijkt echter niet dezelfde intimiderende en dreigende uitstraling te hebben als dat het geval was bij de clubkleding van Satudarah en Saudarah, de overeenkomsten tussen deze kledij ten spijt. Voorts blijkt niet uit het dossier dat leden van Singa 19, individueel noch in groepsverband, strafbare feiten plegen of intimiderend of gewelddadig naar buiten toe optreden. Dit soort gedragingen lagen evenwel ten grondslag aan de verbodenverklaring van Satudarah en Saudarah. Nu verdachte zich niet schuldig heeft gemaakt aan dergelijke gedragingen, is er volgens de rechtbank geen sprake van strafbare voortzetting.<sup>1208</sup>

1230 In haar uitspraak van 23 november 2021 veroordeelt de rechtbank Limburg een verdachte voor overtreding van art. 140 lid 2 Sr. De verdachte zou de werkzaamheid van de onherroepelijk verboden verklaarde Bandidos Motorcycle Club (BMC) Holland hebben voortgezet. Die club werd verboden verklaard onder meer wegens het toepassen van geweld en het stimuleren daarvan. De rechtbank stelt vast dat de verdachte na het onherroepelijk worden van deze verbodenverklaring per 24 april 2020 een aantal voorwerpen heeft gedragen in de publieke ruimte met daarop de naam en het logo van de verboden organisatie. Omdat de naam en het logo onlosmakelijk zijn verbonden met de geweldscultuur binnen de verboden organisatie, zou hiermee de werkzaamheid van de organisatie zijn voortgezet, nu hiermee werd doorgedaan met handelingen in strijd met de openbare orde. Dat de lokale chapters van BMC Holland niet onder het verenigingsverbod van BMC Holland vallen en aldus voort (mogen) bestaan en eveneens gebruikmaken van de naam en het logo waarvan BMC Holland gebruikmaakte, doet hieraan voor de rechtbank niet af.<sup>1209</sup>

1208 Rb. Noord-Holland 19 oktober 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:9123.

1209 Rb. Limburg 23 november 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:8795.

- 1231 In hoger beroep spreekt het gerechtshof 's-Hertogenbosch verdachte echter vrij. Volgens het hof blijkt uit de wetsgeschiedenis dat 'het voor de vaststelling of sprake is van de voortzetting van de werkzaamheden van een verboden organisatie, vereist is om te bezien of de gedraging van de verdachte ten dienste staat aan het voortbestaan van de verboden organisatie. Daarbij dien(t)(en) de tenlastegelegde gedraging(en) van de verdachte een aandeel te hebben in, dan wel de voortzetting van de werkzaamheid van de verboden verklaarde en ontbonden rechtspersoon te ondersteunen, waardoor een verboden organisatie voortgaat op een wijze die strijdig is met de openbare orde'. Het lopen naar het gerechtshofgebouw terwijl verdachte daarbij kleding en accessoires draagt met verwijzingen naar de verboden 'Bandidos MC Holland' voldoet hier volgens het hof niet aan; het gaat om een individuele, ongerichte handelingen.<sup>1210</sup>
- 1232 Met inachtneming van deze uitspraak – de rechtbank past dezelfde criteria toe – spreekt ook de rechtbank Oost-Brabant in een andere zaak verdachte vrij voor overtreding van art. 140 lid 2 Sr. Het ging in deze zaak om verdachte die op zijn motor op de openbare weg reed met een vriend, terwijl hij kleding droeg en stickers op zijn motor had geplakt met verwijzingen naar de onherroepelijk verboden Bandidos MC Holland. Ook hier was volgens de rechter sprake van individuele, ongerichte handelingen.<sup>1211</sup> In gelijke zin spreekt het gerechtshof Den Haag op 21 juni 2023 verdachte vrij voor vergelijkbare gedragingen op grond van dezelfde criteria.<sup>1212</sup>
- 1233 In een uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 1 maart 2022 spreekt de rechtbank verdachte vrij van overtreding van art. 140 lid 2 Sr. Het gaat in deze zaak om het dragen van een hesje met daarop 'Bandidos MC Amsterdam'. Deze organisatie valt volgens de rechtbank niet onder de verbodenverklaring van de landelijke vereniging BMC Holland; de zelfstandige chapters met eigen rechtspersoonlijkheid vallen volgens de Hoge Raad immers buiten dit verenigingsverbod. Het enkel dragen van dit hesje is voor de rechtbank onvoldoende om aan te nemen dat daarmee de werkzaamheid van de verboden organisatie wordt voortgezet. Het gaat hier om het verrichten van de 'eigen werkzaamheid' die bij de Amsterdamse club hoort. Dat het hesje gelijkenissen vertoont met de uiterlijke kenmerken van BMC Holland, doet hieraan niet af, aldus de rechtbank Noord-Holland.<sup>1213</sup>
- 1234 Op 8 maart 2022 veroordeelt de rechtbank Rotterdam twee verdachten voor het medeplegen van deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van de in 2014 verboden verklaarde pedoclub Martijn. Voor de voortzetting van de werkzaamheid van de verboden organisatie is volgens de rechtbank niet vereist dat die organisatie in al haar

1210 Hof 's-Hertogenbosch 12 oktober 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:3486.

1211 Rb. Oost-Brabant 23 december 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:5707.

1212 Hof Den Haag 21 juni 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1176.

1213 Rb. Noord-Holland 1 maart 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:1639, r.o. 4.



facetten wordt voortgezet. Van voortzetting van de werkzaamheid kan reeds sprake zijn wanneer een of meerdere personen gedragingen verricht die soortgelijk zijn aan de gedragingen die geleid hebben tot de verbodenverklaring of gedragingen die dergelijke gedragingen ondersteunen. Omdat het hier gaat om een organisatie die verboden is verklaard wegens niet-strafbare feiten, neemt de rechtbank de werkzaamheid die leidend was voor de verbodenverklaring, als uitgangspunt voor de beoordeling of sprake is van strafbare voortzetting. Daarvan is in dit geval sprake, als de drempels voor seksueel contact met kinderen worden weggenomen dan wel dat dergelijk contact wordt bevorderd. Volgens de rechtbank plaatsten de twee verdachten publicaties op diverse websites en deden ze verschillende uitingen via de mail, waarin zij, kort gezegd, seksueel contact tussen volwassenen en minderjarigen bagatelliseren en zelfs verheerlijken. Dit waren precies de redenen waarom vereniging Martijn in 2014 definitief werd verboden verklaard, zodat sprake is van voortzetting van de werkzaamheid van deze verboden vereniging, aldus de rechtbank.<sup>1214</sup>

1235 In een uitspraak van 15 maart 2022 veroordeelt de rechtbank Overijssel een verdachte voor het voortzetten van de werkzaamheid van de verboden motorclub Bandidos MC Holland, die op 24 april 2020 definitief verboden werd verklaard door de Hoge Raad. Volgens het OM zou verdachte ten eerste betrokken zijn geweest bij de oprichting van Bandidos MC federation Benelux en bovendien daarvan lid zijn. Volgens het OM is deze club in feite een strafbare voortzetting van Bandidos MC Holland. Ten tweede zou verdachte berichten hebben gestuurd over het houden van een vergadering bij hem thuis ten behoeve van Bandidos MC federation Benelux en die ook daadwerkelijk daar hebben laten plaatsvinden. Ten derde zou verdachte zich schuldigmaken aan het dragen of voorhanden hebben van kledingstukken met de uiterlijke kenmerken van Bandidos MC Holland. Ten vierde zou verdachte zijn tuinhuis hebben ingericht als, kort gezegd, een clubhok van Bandidos MC federation Benelux, en omdat die club als voortzetting moet worden gezien van Bandidos MC Holland, is het inrichten van een dergelijk clubhok eveneens te zien als strafbare voortzetting.

1236 Voor de uitleg van art. 140 lid 2 Sr met betrekking tot het eerste feit – de oprichting van de nieuwe club – overweegt de rechtbank aan de hand van een wetshistorische interpretatie dat dit strafbaar is, als daarbij onvoldoende afstand wordt genomen van de verboden werkzaamheid van Bandidos MC Holland. Dat is naar het oordeel van de rechtbank het geval bij Bandidos MC federation Benelux. Hiervoor verwijst de rechtbank naar de omstandigheid dat er binnen deze clubs dezelfde personen tot het ledenbestand behoren, die binnen dezelfde organisatiestructuur en met dezelfde rangen samenkomen. Daar komt bij dat de nieuwe club eveneens gebruikmaakt van het 1%-teken en -patches, zoals Bandidos MC Holland dat deed. De rechtbank vindt het bewijs of en zo ja in welke

1214 Rb. Rotterdam 8 maart 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:1658 en ECLI:NL:RBROT:2022:1709.



mate verdachte betrokken is geweest bij de oprichting van de Bandidos MC federation Benelux, echter te mager. Wel is de rechtbank ervan overtuigd dat verdachte lid was van en sinds de oprichting behoorde tot het bestuur.

1237 Met betrekking tot het tweede feit – het versturen van een bericht over en het daadwerkelijk houden van een vergadering bij verdachte thuis – oordeelt de rechtbank dat het eerste niet, maar het tweede wel strafbare voortzetting oplevert. De verboden verklaarde vereniging Bandidos MC Holland had een chapter-overstijgende functie, net zoals de vergadering bij verdachte thuis dit had, zodat sprake was van voortzetting van dit deel van de verboden werkzaamheid. Het versturen van een bericht aan een voor de rechtbank onbekend gebleven persoon dat die vergadering bij verdachte thuis zou plaatsvinden, acht de rechtbank evenwel onvoldoende om van voortzetting te spreken.<sup>1215</sup>

1238 Met betrekking tot het derde feit – over de kledingstukken – overweegt de rechtbank dat in beginsel de eigen werkzaamheid van niet-verboden chapters is toegestaan, maar dat hierop een uitzondering bestaat als de eigen werkzaamheid overlapt met de werkzaamheid die ten grondslag heeft gelegen aan de verbodenverklaring van Bandidos MC Holland. Omdat de naam ‘Bandidos’, het logo en de patches onlosmakelijk verbonden zijn met de cultuur die geleid heeft tot de verbodenverklaring van Bandidos MC Holland, is de rechtbank van oordeel dat in beginsel het dragen van kleding met daarop de naam, het logo en/of patches kan worden aangemerkt als een voortzetting van de werkzaamheid van de verboden motorclub. Dat is volgens de rechtbank alleen anders wanneer het enkel en alleen gaat om de werkzaamheid van de lokale, niet-verboden, chapter. Daar was echter geen sprake van, omdat nergens uit blijkt dat het gaat om kledingstukken van specifieke lokale chapters.

1239 Is het dragen van dergelijke kleding in de ogen van de rechtbank nog te zien als strafbare voortzetting, het enkele voorhanden hebben van deze kleding ‘(achter)in een auto dan wel in een woning’ niet. De rechtbank ziet niet in hoe dit bijdraagt aan het in stand houden van een cultuur van wetteloosheid, zoals die heerste binnen Bandidos MC Holland. Dat de kledingstukken en voorwerpen in kwestie aan het publieke oog waren onttrokken, draagt aan dit oordeel bij. In zo’n geval kunnen deze kledingstukken en voorwerpen immers niet bijdragen aan een sfeer van intimidatie en dreiging in het openbaar. Ditzelfde geldt voor het tuinhuis, dat evenmin zichtbaar was voor het publiek. Mogelijk zou het oordeel hieromtrent anders zijn, als het clubhonk anderszins gebruikt

---

1215 Wellicht was dit anders, als deze persoon wel bij de rechtbank bekend zou zijn. In dat geval had de rechtbank – uiteraard mits de tenlastelegging daarop toegesneden – kunnen vaststellen dat sprake was van uitlokking. De rechtbank had immers vastgesteld dat het houden en het daaraan deelnemen van de vergadering wel een strafbaar feit oplevert in de zin van art. 140 lid 2 Sr. Als deze onbekend gebleven persoon op uitnodiging van verdachte zou hebben deelgenomen aan de vergadering, dan zou het heel goed mogelijk zijn dat verdachte in deze zaak zich ook schuldig had gemaakt aan uitlokking.

zou zijn voor de voortzetting van de werkzaamheid van de verboden organisatie. Maar daar is het bewijs te dun voor, aldus de rechtbank.<sup>1216</sup>

1240 Het lijkt erop dat de rechtbank Overijssel van oordeel is dat van strafbare voortzettingsgedragingen sprake is, als dit in het openbaar gebeurt en niet louter in de privésfeer, althans, indien de verbodenverklaring mede is gebaseerd op in de openbaarheid intimiderend en gewelddadig optreden. Dat is een behoorlijke begrenzing van art. 140 lid 2 Sr. Daarbij valt op dat dit ‘openbaar’-vereiste niet geldt voor de vergadering, die immers achter gesloten deuren plaatsvond in de privésfeer maar wel gezien werd als strafbare voortzetting. Wellicht speelt hier mee dat de besluiten van de vergadering (uiteindelijk) een naar buiten toe werkend bereik zouden kunnen hebben.

1241 In de rechtsliteratuur worden in feite ten minste twee opvattingen verdedigd over de reikwijdte van de voortzettingsgedragingen van art. 140 lid 2 Sr. In de eerste plaats die van de beperkte, waarbij strafbare voortzetting wordt beperkt tot handelingen die ten grondslag hebben gelegen aan de verbodenverklaring van de organisatie in kwestie of daarmee vergelijkbare handelingen (hierover straks meer).

1242 In de tweede plaats die van de ruime of extensieve, waarbij de strafbare voortzetting verband moet houden met de ‘algemene werkzaamheid’ van de verboden organisatie, het gehele reilen en zeilen van de organisatie. Volgens deze benadering is niet slechts relevant de (‘concrete’) werkzaamheid die in strijd is met de openbare orde en de aanleiding vormde voor de verbodenverklaring, maar ook handelingen die voorafgaand aan de verbodenverklaring in beginsel niet strafbaar zijn. Zo schrijft de Vries-Leemans dat art. 140 lid 2 Sr het leveren van een bijdrage aan de verboden rechtspersoon vooronderstelt.<sup>1217</sup> Volgens Fokkens ‘zal men naast lidmaatschap, (...) het doen van een gift, het maken van propaganda en het *op verzoek*, niet het slechts als debater, spreken op vergaderingen, zeker niet het enkel bezoeken der vergadering’ mogen beschouwen als iets wat de werkzaamheid steunt.<sup>1218</sup> In gelijke zin schrijft Van Veen dat (het in 1982 voorgestelde en toen nog iets andersluidende) art. 140 lid 2 Sr bedoeld is voor de bestrafing van personen zoals een lid, een donateur of adviseur.<sup>1219</sup> Al deze omschrijvingen hebben met elkaar gemeen dat het – vóór de verbodenverklaring van de organisatie – in beginsel om niet-strafbare feiten gaat en als zodanig ook niet ten grondslag liggen aan een verbodenverklaring.

1243 Franssen, Kerkhofs en Verrest lijken ook van een ruime interpretatie uit te gaan. Zij stellen dat derden die niet lid zijn van of tot de organisatie behoren, de organisatie kunnen helpen blijven functioneren, bijvoorbeeld door het werven van gelden of het

1216 Rb. Overijssel 15 maart 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:720.

1217 De Vries-Leemans 1995, p. 120.

1218 Fokkens, in: *Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht 2019*, art. 140 Sr, aant. 3.

1219 Van Veen 1983, p. 12-13.

bieden van een podium waarmee de boodschap van de verboden organisatie kan blijven worden verkondigd.<sup>1220</sup>

1244 Eskes gaat nog verder en stelt dat iedere gedraging die de werkzaamheid voortzet, hoe ‘onschuldig’ ook, dus ongeacht de aard daarvan, strafbaar is in de zin van art. 140 lid 2 Sr. Volgens hem zou het afbreuk doen aan de werking van een verbodenverklaring en de werking van art. 140 lid 2 Sr, als de strafbare gedraging van art. 140 lid 2 Sr beperkt zou blijven tot enkel die handelingen die een voortzetting zouden betekenen van de *met de openbare orde strijdige* werkzaamheid. Het doel van de regeling van de verbodenverklaring en het strafrechtelijk sluitstuk daarvan in art. 140 lid 2 Sr is volgens hem immers om de verboden rechtspersoon of organisatie volledig uit de samenleving en het rechtsverkeer te verwijderen. Elke handeling, hoe onschuldig ook, die met de ratio van dit artikel strijdt, riskeert volgens Eskes vervolging op basis van art. 140 lid 2 Sr.<sup>1221</sup>

1245 Kesteloo lijkt hier juist een tegenstander van te zijn en hangt de beperkte benadering aan.<sup>1222</sup> Hij schrijft dat art. 140 lid 2 Sr een tekstmatig onderscheid maakt tussen (de werkzaamheid van) de drie verschillende in deze bepaling genoemde organisaties. Aan de ene kant gaat het om voortzetting van de werkzaamheid van de twee organisaties die door een rechter worden verboden verklaard (ex art. 2:20 lid 1 of art. 10:122 lid 1 BW). Aan de andere kant om de voortzetting van de werkzaamheid van de organisatie die van rechtswege verboden is (ex art. 2:20 lid 3 (thans lid 4) of art. 10:123 BW). Hieruit vloeit volgens hem voort dat de inhoud van de bestanddelen ‘deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid’ wordt bepaald door de kenmerken van de organisatie in kwestie alsmede door de grondslag en redenen van het rechterlijke of wettelijke verenigingsverbod. Gaat het om een verenigingsverbod afkomstig van de rechter, dan dient te worden gekeken naar de met de/het openbare orde strijdige werkzaamheid of doel zoals is vastgesteld in een verbodsprocedure. De strafrechter zal voor de interpretatie van art. 140 lid 2 Sr vooral (dienen te) leunen op wat de civiele rechter heeft vastgesteld als werkzaamheden of doelen in strijd met de openbare orde. Andersoortige handelingen die in beginsel niet-strafbaar zijn of anderszins niet in strijd zijn met de openbare orde voorafgaand aan de verbodenverklaring, zoals het aangaan van een lidmaatschapsovereenkomst of het benoemen van bestuurders, vallen dan niet onder art. 140 lid 2 Sr. De rechter die de verbodenverklaring uitspreekt, zal deze gedragingen als zodanig immers niet zien als het deel van de werkzaamheid dat in strijd is met de openbare orde en

1220 Fransen, Kerkhofs & Verrest 2017, p. 143-144.

1221 Eskes 1988, p. 481 en 557; Eskes 2007.

1222 Eerder schreef hij naar aanleiding van de verboden verklaarde CP’86, dat het verspreiden van opruiende en racistische geschriften, de verbodenverklaring ten spijt, strafbaar deelnemen is in de zin van art. 140 lid 2 Sr, zie Kesteloo 2011, p. 94. Vgl. Schutgens, *JOR* 2018, 66-67. Hij schrijft naar aanleiding van de verbodenverklaring van de Bandidos MC en broederschap Catervarius dat ‘de mogelijkheid om in groepsverband met de bestaande symbolen en slogans naar buiten te treden en daarmee een boodschap van geweld te verspreiden’ strafbaar is onder art. 140 lid 2 Sr.

daardoor evenmin als grondslag gebruiken voor de verbodenverklaring. Deze andersoortige, in beginsel niet-strafbare handelingen zijn volgens Kesteloo echter wel per definitie strafbaar als het gaat om de voortzetting van de werkzaamheid van een van rechtswege verboden organisatie. Hiervoor verwijst de auteur met name naar de totstandkomingsgeschiedenis van de wet van 20 november 2006, waarbij onder meer het derde (thans vierde) lid aan art. 2:20 BW werd toegevoegd. Uit die wetsgeschiedenis zou volgens de auteur blijken dat de Nederlandse wetgever het EU- en VN-sanctiestelsel onvoldoende vond om organisaties die op de sanctielijsten staan, effectief te bestrijden. Uit dit sanctiestelsel volgt immers, kort gezegd, dat ‘slechts’ het vermogen wordt bevroren, waarmee in elk geval vermogensrechtelijke rechtshandelingen voor een groot deel onmogelijk worden gemaakt. De wetgever wilde echter ook niet-vermogensrechtelijke activiteiten tegengaan om de dikwijls terroristische organisatie over de volle breedte van haar activiteiten klem te zetten. Om die reden zijn dergelijke organisaties van rechtswege verboden verklaard én rechtshandelingen onbevoegd gemaakt. Het ontnemen van de rechtshandelingenbevoegdheid zou dan zijn bedoeld om alle rechtshandelingen in de knop te breken, ook niet-vermogensrechtelijke rechtshandelingen. Het verbod van rechtswege zou dan zijn bedoeld om niet-rechtshandelingen onder de reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr te kunnen brengen. De rechtvaardiging om art. 140 lid 2 Sr zo ruim uit te leggen zit volgens Kesteloo in het feit dat de van rechtswege verboden organisaties terroristisch van aard zijn. Hieruit vloeit volgens Kesteloo voort, dat de wetgever niet heeft bedoeld om deze verruiming ook te laten gelden voor de voortzetting van de werkzaamheid van door de rechter verboden organisaties.<sup>1223</sup>

1246 Of deze differentiatie inderdaad verplicht is, valt te betwijfelen. Kesteloo baseert zijn standpunt ten eerste op een tekstmatig verschil in art. 140 lid 2 Sr die ik – althans, zoals hij het omschrijft – niet herken. Het gaat in alle drie de gevallen om strafbaarstelling van de voortzetting van de werkzaamheid van een verboden organisatie. Uit de wettekst zelf blijkt niet dat de uitleg van ‘voortzetting van de werkzaamheid’ bij een van rechtswege verboden organisatie anders is of moet zijn, dan wanneer het gaat om ‘voortzetting van de werkzaamheid’ van een door de rechter verboden organisatie. Ten tweede blijkt dit wat mij betreft ook niet uit de wetsgeschiedenis waarnaar Kesteloo verwijst. Uit de door deze auteur aangehaalde wetsgeschiedenis volgt mijns inziens dat de regering nagenoeg alle activiteiten van op de sanctielijsten geplaatste organisaties op een of de andere wijze wil tegengaan en om die reden aan art. 140 lid 2 Sr een ruime uitleg geeft. Dat wil niet per definitie zeggen dat die ruime uitleg niet kan gelden als het gaat om een door de rechter verboden organisatie.<sup>1224</sup> Met name als de rechter een rechtspersoon of corporatie verbiedt die zeer ernstige feiten als moord en doodslag op zijn of haar kerfstok

1223 Kesteloo 2020, p. 89-90.

1224 Dat zegt Kesteloo overigens ook niet. Hij meent echter wel dat een zodanig ruime uitleg van art. 140 lid 2 Sr op gespannen voet kan staan of zelfs in strijd is met het *lex certa*-beginsel en enkele

heeft, maar niet op een sanctielijst staat. De door de rechter verboden verklaarde rechtspersoon of corporatie is in dat geval immers niet vanuit het systeem gezien per definitie ‘minder slecht’ dan een rechtspersoon of corporatie die op een sanctielijst staat. Temeer omdat er op deze sanctielijsten ook organisaties kunnen worden geplaatst vanwege een of enkele bestuursleden die banden hebben met terrorisme, maar daarbuiten gezien verder geen band hebben met terrorisme of terroristische activiteiten verrichten. De rechtvaardiging om de ruime uitleg van de reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr dan maar te beperken tot voortzettende gedragingen van de werkzaamheid van van rechtswege verboden organisaties, zie ik dan ook niet goed. Gelet op de meest recente wetsgeschiedenis is dat ook niet het standpunt van de regering. Die zegt juist van de extensieve uitleg uit te gaan, zoals besproken in de vorige paragraaf. De strafbaarheid van art. 140 lid 2 Sr hangt volgens de regering niet (alleen) af van de redenen die ten grondslag hebben gelegen aan het verenigingsverbod afkomstig van de rechter. Ook gedragingen die daarvan zijn los te koppelen, zoals in beginsel niet-strafbare gedragingen, vallen volgens haar onder art. 140 lid 2 Sr. Wetsystematisch verdient een uniforme uitleg ook de voorkeur, vooral als een gedifferentieerde uitleg niet rechtstreeks uit de wettekst zelf is af te leiden. Met Kesteloo ben ik het echter wel eens dat een (te) ruime uitleg van art. 140 lid 2 Sr rechtstatelijke problemen oplevert. Daarover meer in hoofdstuk 10.

### 3.2.3 Opzetvereiste

- 1247 In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord of, en zo ja, welke vorm van opzet vereist is voor strafbaarheid krachtens art. 140 lid 2 Sr. Daarbij wordt eerst de wet en wetsgeschiedenis bestudeerd (§3.2.3.1), vervolgens de rechtspraak en literatuur (§3.2.3.2).

#### 3.2.3.1 *Wet en wetsgeschiedenis*

- 1248 De delictomschrijving van art. 140 lid 2 Sr schrijft geen uitdrukkelijk opzetregime voor, althans het staat er niet expliciet.<sup>1225</sup> Daarbij dringt zich in de eerste plaats de vraag op of schuld als element moet worden beschouwd van de delictomschrijving – en niet als bestanddeel – en voor de bewezenverklaring van art. 140 lid 2 Sr slechts een relatief lage gradatie van verwijtbaarheid in de zin van culpa is vereist. De regering schrijft in de memorie van antwoord hierover het volgende:

-----  
 grondrechten (Kesteloo 2020, p. 90), zoals overigens ook geconcludeerd in Koornstra e.a. 2019, p. 426.

- 1225 Zowel niet expliciet (vgl. art. 289 Sr), als impliciet (vgl. art. 300 Sr). Ten Voorde schrijft dat opzet besloten ligt in het bestanddeel ‘voortzetting’, zie Ten Voorde, in: *T&C Strafrecht 2023*, art. 140 Sr, aant. 9.

‘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.’<sup>1226</sup>

- 1249 Een paar passages verder in de toelichting schrijft de regering dat de deelnemer ‘het ongeoorloofde doel van de werkzaamheid van de rechtspersoon’ *moet hebben ingezien* of van de verbodenverklaring *moet hebben geweten*, om voor strafbaarheid in aanmerking te komen. Ontbreekt de kennis of wetenschap bij de verdachte, dan zou hij zich kunnen vrijpleiten. De regering voert hierbij overigens aan het onnodig te vinden dat de officier van justitie een advertentie in de krant plaatst, waarmee die laatste te kennen geeft dat hij een vordering tot ontbinding van de rechtspersoon instelt. Volgens de regering kan eenieder het procesverloop van een procedure tot verbodenverklaring volgen in de krant als de rechtspersoon in kwestie bekendheid heeft. Is het een rechtspersoon met slechts enkele deelnemers, dan gaat de regering ervan uit dat die deelnemers elkaar wel op de hoogte zullen houden.<sup>1227</sup>
- 1250 De formulering ‘moet hebben ingezien’ suggereert een overschrijding van de bovengrens van schuld in de zin van verwijtbaarheid en veronderstelt daarmee een doleus delict, een delict waarbij een vorm van opzet is vereist. Volgens de regering is de persoon in elk geval strafbaar, als die weet van de onherroepelijke verbodenverklaring, maar zich daarna toch aanmeldt als lid van een verboden rechtspersoon. De regering stelt daarbij wel als voorwaarde dat de verdachte ‘daarmee beoogt het zijne bij te dragen aan de werkzaamheid van de rechtspersoon’.<sup>1228</sup> Opzet in de zin van wetenschap in zijn algemeenheid van de verbodenverklaring lijkt op basis hiervan dus niet voldoende te zijn: de deelnemer moet ook *beogen* het zijne bij te dragen aan de verboden werkzaamheid.
- 1251 Is opzet gericht op het bijdragen aan de werkzaamheid dan voldoende? Dat lijkt niet het geval: de regering schrijft expliciet in de toelichting dat art. 140 lid 2 Sr voorziet in de strafbaarstelling van de *opzettelijke* schending van de verbodenverklaring.<sup>1229</sup> De opzet moet dus tevens gericht zijn op het verboden zijn van de organisatie. Niet duidelijk wordt echter welke gradatie van opzet de regering als medewetgever hier voor ogen heeft.<sup>1230</sup>

1226 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 7.

1227 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 8.

1228 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 10.

1229 *Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7, p. 20.

1230 Vol opzet, opzet met zekerheids- noodzakelijkheidsbewustzijn, opzet met waarschijnlijkheidsbewustzijn, voorwaardelijk opzet of opzet met mogelijkheidsbewustzijn, of onvoorwaardelijk opzet?

## 3.2.3.2 Rechtspraak en literatuur

- 1252 Ten Voorde schrijft dat de wettekst geen opzetregime voorschrijft, maar dat wel ‘inzicht in de aard van de werkzaamheden’ noodzakelijk zal zijn, omdat de verdachte anders een beroep zou kunnen doen op de afwezigheid van alle schuld.<sup>1231</sup> Eskes leert dat elke voortzettende handeling, hoe ‘onschuldig’ ook, onder de strafbaarstelling van art. 140 lid 2 Sr valt. Een andere benadering zou volgens hem de werking van een verbodenverklaring sterk ondermijnen. Het toestaan van onschuldige activiteiten zou volgens hem contrair zijn aan het doel van de verbodenverklaring dat de rechtspersoon uit de samenleving voorgoed verdwijnt.<sup>1232</sup>
- 1253 De Vries-Leemans meent dat de strafbare deelneming moet bestaan uit het opzettelijk bijdragen aan de voortzetting van de verboden verklaarde rechtspersoon en dat de opzet tevens moet zijn gericht op het verboden (en ontbonden) zijn van de rechtspersoon. In beide gevallen is naar haar mening voorwaardelijk opzet voldoende, waarbij de verdachte weet dat zijn handelingen een bepaald gevolg kan hebben, maar dit op de koop toeneemt.<sup>1233</sup> In een latere publicatie schrijft zij echter – onder verwijzing naar een commentaar over art. 140 Sr van de hand van Noyon, Langemeijer en Remmlink – dat er een vergelijking kan worden gemaakt met het opzet-vereiste uit het eerste lid van art. 140 Sr. Op grond daarvan zou onvoorwaardelijk opzet – wetenschap *omtrent* het doel van de verboden organisatie – voldoende zijn. Wetenschap omtrent het verboden zijn van de rechtspersoon, zou in deze lezing niet vereist zijn.<sup>1234</sup>
- 1254 Kesteloo verwijst eveneens naar het commentaar over art. 140 Sr van Noyon, Langemeijer en Remmelink (uit 2004). Die laatsten stellen dat wetenschap omtrent het verboden zijn van de rechtspersoon niet wordt vereist voor strafbaarheid op grond van art. 140 lid 2 Sr, omdat de wet dit niet uitdrukkelijk stelt.<sup>1235</sup> Daarbij verwijzen ze naar een oud arrest van de Hoge Raad van 11 januari 1909. In die uitspraak van meer dan honderd jaren oud bekrachtigt de strafkamer van de Hoge Raad het oordeel van de feitenrechter in eerdere instantie, dat de vereniging ‘Club International de Bienfaisance’ (Internationaal Liefdadigheidsgezelschap) een doel heeft in strijd met de openbare orde en om die reden een verboden vereniging is krachtens de toen geldende Wet Vereniging en Vergadering.<sup>1236</sup>

---

1231 Ten Voorde 2017, art. 140 Sr, aant. 9.

1232 Eskes 1988, p. 481 en 557; Eskes 2007.

1233 De Vries-Leemans 1995, p. 118.

1234 De Vries-Leemans 2000, p. 69.

1235 Kesteloo 2011, p. 94. In het recentere commentaar (van Fokkens, in: *Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht 2019*, art. 140 Sr, aant. 6) is dit niet meer terug te lezen.

1236 HR 11 januari 1909, *WvHR* 1909, 8797 (Internationaal Liefdadigheidsgezelschap).



- 1255 De feiten in die zaak zijn als volgt. De statutaire doelen van het gezelschap geven geen reden om aan te nemen dat de vereniging verboden is.<sup>1237</sup> De rechter kijkt echter met name naar het werkelijke doel, dat er kennelijk op is gericht gelegenheid te geven tot ‘hazardspelen’ (kansspelen), zoals roulette. Een dergelijk werkelijk doel komt in strijd met de goede zeden in de zin van art. 456 Sr (1886), zodat de verbodsgrond van art. 2 jo. art. 3 van de Wet Vereniging en Vergadering van toepassing is.<sup>1238</sup>
- 1256 Interessant aan deze uitspraak is met name het oordeel van de Hoge Raad inzake het derde cassatiemiddel, omdat dit middel zich richt tegen het oordeel van het hof dat ‘wetenschap’ geen van de elementen is van art. 140 lid 2 Sr (1886). Het middel stelt:

‘(...) dat toch “deelnemen aan eene vereniging” niets anders is dan het zich met anderen verenigen, zich bij anderen aansluiten ter bereiking van een bepaald doel en dus “het deelnemen aan eene vereniging” in zich sluit, dat men het doel dier vereniging kent zoodat in dien zin genomen, deelnemen aan eene vereniging steeds een willens en wetens deelnemen, dus opzet vereischt (...)’

- 1257 Het cassatiemiddel kan evenwel niet leiden tot vernietiging van het arrest van het hof. Wetenschap van het met de openbare orde strijdig doel (of werkzaamheid) lijkt op basis van dit arrest van de Hoge Raad dus geen vereiste te zijn.<sup>1239</sup>
- 1258 Volgens Van Schilfgaarde moet men bij de interpretatie van dit arrest echter oppassen. Hij schrijft dat de Hoge Raad enkel overweegt dat *als* is vastgesteld dat de deelnemer het doel (in zijn algemeenheid) kende, dat de wetenschap dat het doel in strijd is met de openbare orde (en de vereniging om die reden verboden is) dan geen vereiste is. Daaruit volgt volgens Van Schilfgaarde impliciet dat er wel wetenschap *omtrent* het doel of werkzaamheid vereist is, dus los van de vraag of dat doel of die werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Dit lijkt te duiden op onvoorwaardelijk opzet, de opzetvorm die voor het eerste lid van art. 140 Sr geldt.<sup>1240</sup> Ook Swart lijkt hiervan uit te gaan.<sup>1241</sup>

1237 Met de openbare orde strijdige statuten komen nauwelijks voor, aangezien de notaris hierop toeziet – zie hierover Nethe 2013, p. 100-101.

1238 Het inmiddels vervallen art. 456 Sr uit Titel VI ‘Overtredingen betreffende de zeden’ luidde des tijds: Met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste drie duizend gulden wordt gestraft: 1. Hij die een voor het publiek toegankelijk huis van hazardspel, onverschillig of de toegang al of niet van eenige voorwaarde of de inachtneming van eenigen vorm afhankelijk is gesteld, opricht of houdt of in de onderneming daarvan deelneemt; 2. Hij die in zoodanig huis van hazardspel als bankier of opzichter over het spel werkzaam is; 3. Hij die tot het houden van zoodanig huis van hazardspel eene plaats verstrekt.

1239 Zie hierover ook Swart 1987, p. 618.

1240 Van Schilfgaarde 1982, p. 739.

1241 Swart 1987, p. 618.



1259 Opmerking verdient dat dit een oud arrest betreft en de Hoge Raad bovendien goed beschouwd slechts ingaat op de bestanddelen ‘deelneming aan’ van art. 140 lid 2 Sr (1886) en niet op de bestanddelen ‘deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid’ zoals art. 140 lid 2 Sr van 1988 tot aan 2022 bevatte.

### 3.2.4 Strafmaat

1260 Tot aan de wetwijziging van 2022 was de straf voor overtreding van art. 140 lid 2 Sr bepaald op maximaal een jaar gevangenisstraf of een geldboete van de derde categorie. Verhoging van de maximale op te leggen boete is op basis van de wettekst uitgesloten. Sinds de wetwijziging van 2022 is de strafmaat echter verhoogd van maximaal één jaar naar maximaal twee jaren gevangenisstraf en de boete gewijzigd van de derde naar de vierde categorie. Het verhogen van de strafmaat doet volgens de regering meer recht aan de ernst van het schenden van een rechterlijke verbodenverklaring en vormt een krachtig signaal dat de voortzetting van werkzaamheden na een verbodenverklaring niet wordt getolereerd. Voorts versterkt de verhoging van de strafmaxima, zo verwacht de regering, de preventieve werking van deze bepaling.<sup>1242</sup>

1261 De wijziging in strafmaat is ook relevant voor toepassing van het derde lid van art. 140 Sr. Op basis daarvan kan ten aanzien van de oprichters, leiders of bestuurders de gevangenisstraf met een derde worden verhoogd. Anders dan de regering in de toelichting op het wetsontwerp en op het wetsvoorstel zegt, kan alleen de gevangenisstraf, en niet de boete, met een derde worden verhoogd.<sup>1243</sup>

## 4. BESTUURSRECHTELIJKE RECHTSGEVOLGEN

1262 In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de bestuursrechtelijke rechtsgevolgen van een verenigingsverbod. Anders dan bij de civiel- en strafrechtelijke rechtsgevolgen verbonden aan het verenigingsverbod, zijn de bestuursrechtelijke rechtsgevolgen van een verenigingsverbod in verschillende, niet per definitie met elkaar samenhangende wetten opgenomen. Het voert te ver om volledig na te gaan op welke terreinen de bestuursrechtelijke rechtsgevolgen van een verenigingsverbod zich allemaal laten gevoelen. In dit hoofdstuk wordt volstaan met een analyse van de bestuursrechtelijke rechtsgevolgen neergelegd in de Kieswet (§4.1), die in het ambtenarenrecht (§4.2), in de Wet veiligheidsonderzoeken en daarmee verband houdende regelingen (§4.3) alsmede de rechtsgevolgen in het openbare-orderecht (§4.4).

1242 *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 10 en 26; *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 6, p. 10.

1243 Toelichting op wetsontwerp, p. 20; *Kamerstukken II 2019/20*, 35366, nr. 3, p. 26.

## 4.1 GEVOLGEN IN DE KIESWET

- 1263 Krachtens art. G1 lid 1 en 4 onder e van de Kieswet is het centrale stembureau verplicht, kort gezegd, een verzoek tot registratie van de aanduiding van een politieke groepering voor de verkiezingen van de Tweede Kamer bij besluit te weigeren, als de aanduiding geheel of hoofdzakelijk overeenstemt met die van een rechtspersoon 'die verboden is verklaard en deswege is ontbonden'.<sup>1244</sup> Bijkomende voorwaarde is dat de uitspraak van de rechter in dezen onherroepelijk vaststaat.<sup>1245</sup> Mocht de registratie in het kiesregister reeds hebben plaatsgevonden, dan is het centrale stembureau verplicht tot het schrappen van de aanduiding en doet hiervan mededeling in de Staatscourant, zoals bepaald is in art. G1 lid 7 onder c Kieswet. Vergelijkbare bepalingen zijn opgenomen ten aanzien van de naamsregistratie van politieke partijen voor verkiezingen van de Eerste Kamer, provinciale staten, de gemeenteraad en het algemeen bestuur van waterschappen.<sup>1246</sup>
- 1264 Bovenstaande bevoegdheden van het centraal stembureau zijn gebonden bevoegdheden. Het centraal stembureau is immers verplicht de bevoegdheden toe te passen indien is voldaan aan de wettelijke voorwaarden. De formulering laat geen beleidsruimte aan het centraal stembureau om een afweging van belangen te maken voor het al dan niet uitoefenen van de bevoegdheid. Evenmin bevat de bepaling beleidsruimte over de invulling of de wijze waarop de bevoegdheid kan worden toegepast. Er is slechts één smaak: weigering.
- 1265 Voor de vraag of er aan de bevoegdheidsvoorwaarden is voldaan, kent art. G1 lid 4 sub e Kieswet daarentegen wel enige beslissingsruimte in de zin van gebonden beoordelingsruimte. Het centrale stembureau dient immers na te gaan of er sprake is van dezelfde naam – hierin zit geen beoordelingsruimte – en anders of er sprake is van een vergelijkbare naam, waarin wel gebonden beoordelingsruimte schuilt. Wanneer sprake is van een vergelijkbare naam van een verboden organisatie, is op basis van art. G1 lid 4 sub e Kieswet lastig vast te stellen. Rechtspraak daarover bestaat tot op heden niet. Het ligt evenwel voor de hand om aansluiting te zoeken bij de wijze waarop de bestuurs-

---

1244 Het centrale stembureau is hier het zelfstandige bestuursorgaan de Kiesraad, zie artt. A4, A3 lid 1, E11 lid 2 Kieswet. De Kiesraad treedt eveneens als het centraal stembureau op met betrekking tot de verkiezingen van de Eerste Kamer, zie art. S1 lid 1 Kieswet.

1245 Art. G1 lid 1 en 4 onder e Kieswet. Zie in dit verband ook art. 4 lid 4 onder e van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale opneming, waarin een vergelijkbare bepaling is opgenomen ten aanzien van de registratie van logo's van politieke groeperingen.

1246 Zie art. G2 lid 1 en 4 onder e en lid 7 onder c Kieswet voor de plicht tot weigering van de registratie voor de verkiezingen van de provinciale staten; art. G2a lid 1 en 4 onder e en lid 7 onder c Kieswet voor deze plicht met betrekking tot de verkiezingen van het algemene bestuur van waterschappen en art. G3 lid 1 en 4 onder e en lid 7 onder c Kieswet voor dezelfde plicht als het gaat om de verkiezingen van de gemeenteraad.

rechtspraak art. G1 lid 4 sub b Kieswet uitlegt.<sup>1247</sup> In deze bepaling is vastgesteld dat het centrale stembureau het verzoek op naamsregistratie afwijst, indien de aanduiding geheel of hoofdzakelijk overeenstemt met een reeds geregistreerde aanduiding van een andere politieke groepering of met een aanduiding waarvoor eerder een registratieverzoek ex art. G1 lid 1 Kieswet is ontvangen, en daardoor verwarring te duchten is.<sup>1248</sup>

- 1266 In de oude Kieswet was bepaald dat de (afwijzende) beslissing op het registratieverzoek diende te berusten op een inhoudelijke toets van doelstellingen en activiteiten van de politieke groepering. Dat was nodig, omdat de verbodsregeling (van art. 2:15 BW 1976) zo was ingericht, dat elke rechtspersoon met een doel of werkzaamheid in strijd met de openbare orde of goede zeden, van rechtswege verboden werd geacht. Een rechterlijke uitspraak lag anders dan nu niet als constituerend element ten grondslag aan deze vorm van verbodenverklaring. Het centraal stembureau diende voor de toets voor naamsregistratie aldus zelf een oordeel te vormen of sprake was van een van rechtswege verboden rechtspersoon, door de werkzaamheden en doelen van de rechtspersoon te beoordelen. Bij de wijziging van de Kieswet in 1989 licht de regering toe dat het echter van belang is dat de regeling van de naamsregistratie aansluit bij de verbodsprocedure van art. 2:20 BW, die in 1988 was herzien. Sindsdien bepaalt de wet immers niet langer zelf wanneer sprake is van een verboden rechtspersoon en is de rol van de rechter niet slechts beperkt tot het doen van een soort declaratoir oordeel over het verboden karakter van de rechtspersoon. Het is sindsdien de rechter die met behulp van door de wetgever vastgelegde criteria in een constitutieve beschikking daarover een oordeel vormt. Daarbij mag het volgens de regering niet mogelijk zijn dat een politieke groepering kan gebruikmaken van de faciliteit van naamsregistratie in de Kieswet, ‘terwijl zij als vereniging door de rechter is ontbonden omdat haar doel of werkzaamheid in strijd is met de openbare orde of de goede zeden’. Om te voorkomen dat het centrale stembureau zelf beoordeelt of sprake is van een rechtspersoon met een werkzaamheid of doel in strijd met de openbare orde en wellicht tot een andersluidende conclusie komt dan de rechter in een verbodsprocedure, is de wettekst tegenwoordig zo geformuleerd dat het centraal stembureau zich naar de verbodsuitspraak dient te schikken. Het centraal stembureau hoeft dus alleen na te gaan of de rechtspersoon door de rechter in een onherroepelijke uitspraak verboden is verklaard en ‘deswege ontbonden’. Het betreft een gebonden

1247 Vgl. *Kamerstukken II 2012/13*, 33573, nr. 3, p. 18. Hierin zegt de regering – bij de toelichting op de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale opneming – dat het ook voor de toepassing van deze experimentwet voor de hand ligt om aansluiting te zoeken bij de jurisprudentielijn van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de registratie van aanduidingen.

1248 Zie voor de wijze waarop de bestuursrechter toetst of sprake is van partiële overeenstemming met een andere aanduiding als bedoeld in deze bepaling: Brüheim 2015, in het bijzonder §3.2.

bevoegdheid.<sup>1249</sup> Het geval waarin een verzoek tot verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 1 BW overigens is afgewezen, staat er niet aan in de weg voor het centrale stembureau het verzoek tot naamsregistratie te weigeren op grond van een van de andere criteria van art. G1 lid 4 Kieswet. Bijvoorbeeld als de naamsregistratie in strijd is met de openbare orde. In dat geval dient het centrale stembureau wel zelf een oordeel te vellen over de 'toelaatbaarheid' van de naam.<sup>1250</sup>

1267 Art. G1 lid 4 sub e Kieswet vereist voor de weigering van het verzoek tot naamsregistratie, dat de rechtspersoon niet alleen in een onherroepelijke uitspraak verboden is verklaard, maar ook 'deswege is ontbonden'. Door de bank genomen levert dit geen complicaties op. De jurisprudentie over art. 2:20 lid 1 BW laat immers zien dat de rechter bij de verbodenverklaring de rechtspersoon ook steeds ontbindt. In hoofdstuk 4 is echter de conclusie getrokken dat een verbodenverklaring ook plaats kan vinden, indien de rechtspersoon in kwestie op een of andere wijze reeds is ontbonden. Anders zou het tot het onwenselijke resultaat kunnen leiden dat een rechtspersoon die op een verzoek tot verbodenverklaring anticipeert, zichzelf onder het mom van een andere reden ontbindt om onder de verbodenverklaring uit te komen. De uitspraak van de rechter in dezen bevat dan alleen de verbodenverklaring, geen ontbinding. Een grammaticale uitleg van art. G1 lid 4 sub e Kieswet leidt tot de conclusie dat het centrale stembureau in een dergelijk geval zijn bevoegdheid tot afwijzing niet kan toepassen. De Kieswet schrijft hier immers met het woord 'deswege' voor dat de ontbinding het gevolg moet zijn geweest van een verbodenverklaring in een onherroepelijke uitspraak. Daarvan is in de omschreven casus geen sprake.

1268 Uit de hiervoor aangehaalde wetsgeschiedenis van art. G1 lid 4 sub e Kieswet alsmede van art. 2:20 BW blijkt de weigeringsbevoegdheid steeds te zijn gekoppeld aan de ontbinding in het kader van een verbodsprocedure; de weigeringsbevoegdheid wordt steeds genoemd in verband met de ontbinding, niet zozeer in verband met de verbodenverklaring. Dit kan ervoor pleiten om de uitdrukkelijk door de wetgever in de wettekst verdisconteerde bestanddelen te respecteren. Het blijft evenwel de vraag of de keuze die is gemaakt zo bewust plaatsvond. Mijns inziens niet. Hiervoor zijn ten minste twee redenen te bedenken. De ontbinding is van meet af aan accessoir aan de verbodenverklaring. De verbodenverklaring is in een verbodsprocedure de primaire reactie van de overheid op ernstig normoverschrijdend handelen van de rechtspersoon. Dit blijkt al min of meer uit de negatieve connotatie van het begrip 'verbodenverklaring', waarin een afkeurend (normstellend) element in zit. De ontbinding, die in deze context alleen in combinatie kan plaatsvinden met de verbodenverklaring, is verder bedoeld om de juri-

1249 *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, nr. 3, p. 26-27, 33-34 en 111; *Kamerstukken I* 1986/87, 17476, nr. 57b, p. 1-2.

1250 *Kamerstukken I* 1986/87, 17476, nr. 57b, p. 2. Omdat deze weigeringsgrond buiten het bestek van de gevolgen van een verbodenverklaring valt, vindt geen verdere bespreking hiervan plaats.

dische huls waarmee dat normoverschrijdend handelen plaatsvindt uiteindelijk te doen beëindigen, zodat de verbodenverklaring niet slechts beperkt blijft tot een signaal richting de samenleving dat bepaalde werkzaamheden en doelen niet worden getolereerd. Het ligt in dit perspectief in de rede dat het centrale stembureau ook verplicht is om een verzoek tot naamsregistratie te weigeren, indien de aanduiding geheel of hoofdzakelijk overeenstemt met die van een rechtspersoon, die louter in een onherroepelijke uitspraak verboden is verklaard en daarin niet is ontbonden (maar reeds op een andere wijze eerder is ontbonden).<sup>1251</sup>

#### 4.2 GEVOLGEN IN HET AMBTENARENRECHT

1269 Art. 10 van de Ambtenarenwet bepaalt dat de ambtenaar zich onthoudt van de uitoefening van enkele grondrechten, waaronder het recht tot vereniging, indien de goede vervulling van zijn functie of die van de openbare dienst die in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. In rechtspraak van de bestuursrechter blijkt dit ‘loyaliteitsvereiste’ door te werken in de rechtspositie van een ambtenaar die lid is van een verboden organisatie. Twee uitspraken van de Centrale Raad van Beroep laten dit goed zien.

1270 In de eerste, die van 5 juli 2018, overweegt de Centrale Raad van Beroep dat lidmaatschap van een omstreden, maar ten tijde van het ontslagbesluit niet-verboden organisatie een reden voor zorg kan zijn over de goede functievervulling van een ambtenaar. Zo’n lidmaatschap betekent echter niet per definitie een ontslagbesluit te kunnen dragen. Steeds dienen de bevoegde bestuursorganen de specifieke omstandigheden van het geval zoals bekend ten tijde van het ontslagbesluit af te wegen, waarbij er ten minste een verband dient te bestaan met de functie van de ambtenaar. Voorts overweegt de Centrale Raad van Beroep dat (volharding in) het lidmaatschap van een inmiddels verboden verklaarde organisatie onverenigbaar kan zijn met integriteitseisen waaraan een goed ambtenaar dient te voldoen. Volgens de Centrale Raad in deze zaak is het lidmaatschap in dit geval echter non-existent geworden, omdat de verbods- en ontbindingsbeschikking van de rechtspersoon in kwestie – het ging om de verbodenverklaring van Satudarah in eerste aanleg – uitvoerbaar bij voorraad is verklaard. In een annotatie onder deze uitspraak proberen Brouwer en ik deze analyse te nuanceren. Anders dan de Centrale Raad lijkt te overwegen, zorgt de ontbinding – al dan niet uitvoerbaar bij voorraad verklaard – er niet voor dat bestaande rechtsbetrekkingen van de rechtspersoon, waaronder lidmaatschapsovereenkomsten met leden, ‘non-existent’ worden. De vereffenaar dient in het kader van de vereffening rechtsbetrekkingen af te wikkelen en zonodig te beëindigen. Zolang hij de lidmaatschapsovereenkomst niet heeft opgezegd, blijft die voorlopig

1251 Art. 140 lid 2 Sr vereist voor strafbare voortzetting sinds de wetwijziging van 2007 evenmin langer het vereiste dat de rechtspersoon die verboden is verklaard, ook dient te zijn ontbonden.

bestaan. Sowieso leeft de rechtspersoon voort ten behoeve van de vereffening en houdt hij pas op te bestaan als aan de vereffenaar geen baten van de rechtspersoon meer bekend zijn. Dit is pas anders als de rechtspersoon geen baten heeft ten tijde van de ontbindingsbeschikking. Dan houdt de rechtspersoon onmiddellijk – dat wil hier zeggen, ten tijde van de ontbinding – op te bestaan. Maar daar was bij *Satudarah* geen sprake van. De Centrale Raad van Beroep stelt niettemin buiten twijfel dat als het lidmaatschap nog steeds aan de orde zou zijn – wat het geval is, de andersluidende overwegingen van de Centrale Raad van Beroep ten spijt –, dit een nieuw ontslagbesluit zou kunnen dragen, indien het lidmaatschap niet uit vrije wil en definitief zou worden opgegeven.<sup>1252</sup>

1271 In de tweed uitspraak, die van 1 juli 2021, bevestigt de Centrale Raad van Beroep dat er voor een ontslagbesluit een op de specifieke omstandigheden van het geval toegesneden afweging moet plaatsvinden, ook in het geval de ambtenaar lid is van een omstreden organisatie, zoals een *Outlaw Motorcycle Gang*. In deze zaak gaat het om een brandweerman die naast zijn dienstverband bij de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland eerst als lid en later als een bestuurder optreedt bij de Amsterdamse afdeling van *Hells Angels*. Het dagelijks bestuur van de veiligheidsregio achtte deze omstandigheden onverenigbaar met diens functie als brandweerman en heeft hem om die reden op grond van art. 12.12, aanhef en onder a, van de Nieuwe Rechtspositieregeling gemeente Amsterdam bij besluit ontslag verleend. Het ontslagbesluit was niet zozeer gebaseerd op een negatieve beoordeling van het werk dat de brandweerman verrichtte, maar meer op de onwenselijkheid dat de brandweerman willens en wetens verkeert in omgevingen met personen van wie hij redelijkerwijs kan weten dat zij min of meer structureel misdrijven plegen, zich daarop laten voorstaan of daar openlijk voor uitkomen. De rechtbank achtte het ontslagbesluit echter niet concreet genoeg gemotiveerd. Ten tijde van het ontslagbesluit van 22 mei 2019 waren de *Angels* nog niet verboden verklaard, dat gebeurde een week later. Voorts heeft zich nimmer een incident voorgedaan die de conclusie kan dragen dat het lidmaatschap onverenigbaar is met de werkzaamheden van de brandweerman. Temeer nu in zijn dienstverband van 21 jaren geen enkele keer is komen vast te staan dat er bepaalde risico's zich hebben verwezenlijkt in de contacten van de brandweerman met burgers of in de samenwerking met de politie. De Centrale Raad van Beroep denkt daar in het hoger beroep net zo over, maar voegt daaraan toe dat dit anders kan zijn wanneer de verbodenverklaring van de *Hells Angels* onherroepelijk vaststaat. Het enkele lidmaatschap zou in dat geval voldoende reden kunnen zijn voor een ontslagbesluit, omdat het de ambtenaar dan strafrechtelijk gezien niet meer is toegestaan de werkzaamheden van de verboden organisatie voort te zetten ingevolge art. 140 lid 2 Sr.<sup>1253</sup>

1252 CRVB 5 juli 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1963, AB 2019/539, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra, r.o. 3.3-3.7.

1253 CRVB 1 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1360, AB 2021/258, m.nt. S.H.A.M. Dassen.

- 1272 Impliciet zegt de Centrale Raad van Beroep dat lidmaatschap onder de reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr valt. Dat lijkt een juiste conclusie gelet op de analyse van art. 140 lid 2 Sr in §3.2 van dit hoofdstuk. Als er immers één gedraging is die bijdraagt aan het (feitelijke) voortbestaan van een verboden vereniging, dan moet dat het handhaven van het lidmaatschap wel zijn. Een vereniging bestaat immers bij de gratie van haar leden.
- 1273 In haar annotatie onder deze uitspraak schrijft Dassen overigens nog dat ambtenaren die banden hebben met personen die een lidmaatschap hebben bij een onherroepelijk verboden organisatie en daarover zwijgen, evenzeer in de gevarenzone komen. In een dergelijke situatie is volgens haar immers sprake van zwijgen over indirecte betrokkenheid bij strafbare feiten, dat vervolgens ontslag zou kunnen rechtvaardigen.<sup>1254</sup>

#### 4.3 GEVOLGEN IN DE WET VEILIGHEIDSONDERZOEKEN EN DE DAAROP GEBASEERDE BELEIDSREGELS

- 1274 De rechtsgevolgen van een verenigingsverbod laten zich ook gevoelen in relatie tot voor de nationale veiligheid ‘gevoelige’ functies bij de overheid of organisaties in het private domein. De Wet veiligheidsonderzoeken van 2021 (Wvho) reguleert de wijze waarop de Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire inlichtingen- en veiligheidsdiensten (MIVD) veiligheidsonderzoeken verrichten naar personen die in aanmerking komen voor aangewezen vertrouwensfuncties. Volgens art. 3 lid 1 Wvho zijn dat functies die de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid te schaden, zoals functies bij de inlichtingendiensten zelf, het ministerie van Defensie of bij een Hoog College van Staat,<sup>1255</sup> omdat er via deze functies bijvoorbeeld toegang bestaat tot gevoelige informatie, zoals staatsgeheimen. Uit art. 3 lid 1 jo. 2 Wvho volgt dat de meest betrokken minister dan wel het bevoegd gezag van een Hoog College van Staat de vertrouwensfuncties bij besluit aanwijst, wel steeds in samenspraak met de minister van Binnenlandse Zaken dan wel met de minister van Defensie.
- 1275 Voor het vervullen van een vertrouwensfunctie is een verklaring van de minister van Binnenlandse Zaken vereist, inhoudende dat uit het oogpunt van de nationale veiligheid geen bezwaar bestaat tegen de persoon die voor de vertrouwensfunctie in aanmerking wil komen, zoals bepaald in art. 1 lid 1 onder b jo. 4 lid 3 Wvho. In de praktijk passen de AIVD en de MIVD deze bevoegdheid in mandaat uit.<sup>1256</sup>

1254 Onder punt 6, Dassen, annotatie AB 2021/258.

1255 Met uitzondering van de Hoge Colleges van Staat zoals genoemd in art. 11 Wvho. Het gaat om de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast, de procureur-generaal bij de Hoge Raad alsmede elk van de leden van de ABRVS, CRVB, CBB, Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman en substituut-ombudsman.

1256 Zie het Besluit tekenbevoegdheid vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken BZK 2020, *Stcrt.* 2020/38488 en de Mandaatregeling Defensie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 en de Wet veiligheidsonderzoeken, *Stcrt.* 2020/40606.



- 1276 Om de verklaring van geen bezwaar te ontvangen, dient de persoon te worden onderworpen aan een veiligheidsonderzoek. De werkgever meldt de persoon hiervoor aan bij een van de twee inlichtingendiensten, zowel in de situatie als de functie reeds *is* aangewezen als vertrouwensfunctie als in de situatie waarin de functie al bestond en nog niet was aangewezen als vertrouwensfunctie, maar in de loop der tijd wel als zodanig wordt aangewezen (zie artt. 4 en 5 Wvho).
- 1277 Uit art. 8 Wvho volgt dat de verklaring van geen bezwaar wordt geweigerd, als er onvoldoende waarborgen bestaan om te kunnen verzekeren dat de betrokken persoon onder de gegeven omstandigheden de vertrouwensfunctie getrouwelijk volbrengt, dan wel als er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om hierover een oordeel te vormen. Tegen zowel de positieve als de negatieve beslissing inzake de verklaring van geen bezwaar staat rechtsbescherming bij de bestuursrechter open.
- 1278 Uit artt. 7 en 9 jo. 2 Wvho vloeit voort dat de Algemene dan wel de Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst voorafgaand aan de beslissing omtrent de verklaring, een veiligheidsonderzoek naar de persoon in kwestie uitvoert. In het tweede lid van art. 7 Wvho is omschreven dat de betreffende inlichtingendienst voor dit onderzoek uitsluitend mag letten op een aantal in deze wet genoemde gegevens (waaronder de gegevens die in andere wetgeving is gedefinieerd of omschreven, maar waarnaar de Wvho verwijst). Ook gegevens over de betrokkene in relatie tot verboden organisaties kunnen een rol spelen in het veiligheidsonderzoek.
- 1279 In de eerste plaats kan het volgens art. 7 lid 2 sub a Wvho gaan om justitiële en strafvorderlijke gegevens als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Hieruit vloeit voort dat informatie over de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden voor verdenking van art. 140 lid 2 en 184a lid 2 Sr in het veiligheidsonderzoek mag worden meegenomen, en belangrijker, in de weg kan staan aan een verklaring van geen bezwaar. Het is daarbij opvallend dat er nog geen sprake hoeft te zijn van een veroordeling ter zake van deze strafbare feiten, laat staan een onherroepelijke.<sup>1257</sup>
- 1280 In de tweede plaats kan het volgens art. 7 lid 2 sub c Wvho gaan om gegevens over 'lidmaatschap van of steunverlening aan organisaties die doeleinden nastreven, dan wel ter verwezenlijking van hun doeleinden middelen hanteren, die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de demo-

---

1257 Het vereiste van onherroepelijkheid is ook losgelaten in de Beleidsregel vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken op de burgerluchthavens, *Stcrt.* 1997/35. Dit is een beleidsregel die een nadere invulling geeft aan de gegevens zoals bedoeld in art. 7 lid 2 onder a Wvho. Volgens het tweede lid van art. 1 lid 2 onder j van deze beleidsregel, wordt bij het veiligheidsonderzoek onder andere 'in het bijzonder' gelet op gegevens over 'deelneming aan een criminele organisatie, of deelneming aan de voortzetting van een verboden en ontbonden rechtspersoon'. Volgens de minister in zijn toelichting op de beleidsregel blijkt in de praktijk dat juist deze en andere in lid 2 genoemde gegevens een beletsel kunnen vormen voor toelating van personen tot vertrouwensfuncties op burgerluchthavens, zie *Stcrt.* 1997/35, p. 2 (of 9).



cratische rechtsorde.<sup>1258</sup> In de toelichting op de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken 2021 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staat in vergelijkbare woorden, dat men voor deze gegevens moet denken aan ‘belastende’ informatie over de betrokkene in relatie tot organisaties die te maken hebben met ‘terrorisme, gewelddadig activisme, extremisme, spionage, proliferatie van massavernietigingswapens en georganiseerde misdaad’.<sup>1259</sup> Het is via deze weg goed denkbaar dat een verklaring van geen bezwaar wordt geweigerd, omdat de betrokken persoon lid is (geweest) van een organisatie die hetzij van rechtswege verboden is, dan wel verboden is verklaard door de rechter wegens, bijvoorbeeld, een werkzaamheid die de nationale veiligheid bedreigt of een doel dat leidt tot de ontwrichting van de democratische rechtsstaat ex art. 2:20 lid 1 en 2 BW. Ook hier geldt dat dit bestuursrechtelijk gevolg niet is gekoppeld aan de onherroepelijkheid van de gerechtelijke verbodenverklaring.

1281 In de derde plaats mogen de inlichtingendiensten voor het veiligheidsonderzoek gegevens gebruiken over (overige) persoonlijke gedragingen en omstandigheden ex art. 7 lid 2 sub d Wvho. In art. 5 van de in de vorige alinea genoemde beleidsregel is verder uitgewerkt welke gedragingen en omstandigheden dit kunnen zijn. Daarbij let de AIVD op de criteria ‘eerlijkheid, onafhankelijkheid, loyaliteit, integriteit en veiligheidsbewustzijn’. In de toelichting op art. 5 van de beleidsregel staat dat deze criteria verder worden ingevuld met indicatoren, zoals ‘ongewenste beïnvloeding’. Een dergelijke beïnvloeding kan een onafhankelijke belangenafweging in de weg staan, hetgeen een contra-indicatie is voor een verklaring van geen bezwaar, zo is de redenering van de minister. Het risico

1258 Een soortgelijke formulering stond in art. 6 van de oorspronkelijke Wet veiligheidsonderzoeken van 1997. Volgens de memorie van toelichting bij dit wetsartikel valt een meer gedetailleerde, limitatieve en sluitende omschrijving van de hierboven genoemde gegevens niet te geven. Dit vloeit volgens de regering voort uit de variatie in feiten en omstandigheden die vanuit het oogpunt van de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat van belang kunnen zijn. In de memorie van toelichting noemt de regering nog wel ‘terroristische organisaties’ als voorbeeld van een organisatie die doeleinden nastreeft of middelen hiervoor inzet die het ernstige vermoeden oplevert dat gevaar bestaat voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde (*Kamerstukken II 1994/95, 24023, nr. 3, p. 16-17*); dergelijke organisaties zullen tegenwoordig al gauw van rechtswege verboden zijn ex art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW. De formulering van art. 6 Wvho 1997 steunt weer op de vergelijkbare formulering van art. 8 lid 2 onder a van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 1987 (Wiv 1987). In deze bepaling stond dat de Binnenlandse Veiligheidsdienst – de voorloper van de AIVD – tot taak heeft het verzamelen van gegevens omtrent organisaties en personen welke door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de Staat. Thans staat een vergelijkbare bepaling in art. 8 lid 2 onder a Wiv 2017. In de memorie van toelichting bij art. 8 lid 2 onder a van Wiv 1987 zegt de regering in dit verband te denken aan activiteiten als sabotage, spionage en andere ‘subversieve handelingen die voor de democratische rechtsorde en de staat bedreigend zijn’ (*Kamerstukken II 1981/82, 17363, nr. 3, p. 6*).

1259 Beleidsregel veiligheidsonderzoeken 2021, *Stcrt.* 2020/59664, p. 11.

op ongewenste beïnvloeding kan volgens de beleidsregel en de toelichting daarop, blijken uit de aard van de relatie van betrokkene met, onder meer, bepaalde organisaties. ‘Daarbij valt te denken aan het lidmaatschap van of het onderhouden van banden met (omstreden) verenigingen of deelname aan groeperingen die regelmatig in opspraak zijn wegens bijvoorbeeld vandalisme of criminaliteit zoals Outlaw Motorcycle Gangs. Het lidmaatschap van een groepering die de autonomie van betrokkene vergaand inperkt (vaak als sekte aangeduid), kan eveneens een aanwijzing voor ongewenste beïnvloeding zijn.’<sup>1260</sup> Het geldt dus als geschreven beleid dat een betrokkene vanwege zijn lidmaatschap van een Outlaw Motorcycle Gang geen verklaring van geen bezwaar ontvangt. Het zal vast en zeker niet helpen als de club in kwestie verboden is en de betrokken persoon in een bepaalde relatie staat tot deze club, bijvoorbeeld als lid of bestuurslid. De kansen lijken goedbeschouwd zelfs volledig te verdampen als het gaat om een onherroepelijke verbodenverklaring.

#### 4.4 GEVOLGEN IN HET OPENBARE-ORDERECHT

<sup>1282</sup> In deze paragraaf staan centraal de rechtsgevolgen van een verbodenverklaring in het openbare-orderecht, waar voor de (onmiddellijke) handhaving ervan, de burgemeester verantwoordelijk is. Uit de analyse in dit hoofdstuk tot nu toe blijkt dat de wetgever niet *uitdrukkelijk* heeft voorzien in bestuursrechtelijke bevoegdheden die bestuursorganen kunnen benutten, *met als doel* om een verbodenverklaring te handhaven, af te dwingen of anderszins te effectueren. Niettemin blijkt uit de praktijk dat burgemeesters met de inzet van openbare-orderechtelijke bevoegdheden dit min of meer wel (willen) proberen.<sup>1261</sup> Uit het systeem van de huidige verbodsregeling blijkt evenwel dat de wetgever voor de rechtshandhaving van een verbodenverklaring thans eigenlijk vooral denkt aan de rechtsfiguur van de ordemaatregel ex art. 2:20 lid 5 BW jo. art. 184a lid 2 Sr en de mogelijkheid tot vervolging voor strafbare voortzetting van de werkzaamheid van een verboden organisatie ex art. 140 lid 2 Sr. Bij dat eerste gaat het om de mogelijkheid tot handhaving van een verbodenverklaring die in rechte nog kan worden aangevochten. Bij dat tweede draait het om de handhaving van een verbodenverklaring afkomstig van de rechter die inmiddels onherroepelijk vaststaat.

<sup>1283</sup> Dit onderscheid is relevant voor de inzet van openbare-orderechtelijke bevoegdheden van de burgemeester. Net zoals de vereffenaar bij zijn taken voor de vereffening van het vermogen van de verboden rechtspersoon of corporatie, dient de burgemeester in de fase dat de verbodenverklaring niet-onherroepelijk is, terughoudend te zijn met zijn openbare-ordebevoegdheden. Terughoudendheid is het parool, vooral als de rechter in

<sup>1260</sup> Beleidsregel veiligheidsonderzoeken 2021, *Stcrt.* 2020/59664, p. 12.

<sup>1261</sup> Zie bijv. ‘Hand-out handhavingmogelijkheden civiel verbod omg’, te raadplegen via [www.rsiv.nl](http://www.rsiv.nl) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

voorkomend geval geen ordemaatregelen ex art. 2:20 lid 5 BW heeft opgelegd waarin een vergaderverbod is opgenomen. Dat de verbodenverklaring van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad is ingevolge art. 2:20 lid 6 BW, geeft echter wel aan dat de burgemeester enig gewicht mag toekennen aan de verbodenverklaring, zelfs als er een rechtsmiddel tegen de verbodenverklaring is ingesteld. Die schorst de werking van de verbodenverklaring immers niet.<sup>1262</sup> Dat neemt evenwel niet weg dat er voor de toepassing van de openbare-ordebevoegdheden steeds moet worden voldaan aan de strenge voorwaarden daarvan.<sup>1263</sup>

1284 Heeft de rechter echter een of meerdere ordemaatregelen opgelegd, dan bestaat in de fase dat de verbodenverklaring nog niet onherroepelijk is, een solidere basis om met openbare-orderechtelijke bevoegdheden op te treden. De overtreding van de ordemaatregel is immers strafrechtelijk gesanctioneerd in art. 184a lid 2 Sr. De overtreding in dezen moet dan wel materieel voldoen aan de toepassingsvoorwaarden van de openbare-ordebevoegdheden en voorts moet ook voldaan zijn aan de andere voorwaarden van de bevoegdheid in kwestie. Het hangt daarbij van de ordemaatregel af, in hoeverre een openbare-orderechtelijke bevoegdheid kan worden ingezet. Denkbaar is dat de ordemaatregel bijvoorbeeld inhoudt dat een bestuurslid van een verboden rechtspersoon zich dient te houden aan een meldplicht. Zit het bestuurslid bij het overschrijden van de meldplichttermijn echter in zijn huis, dan is het niet aan de burgemeester om met behulp van zijn openbare-orderechtelijke bevoegdheden hiertegen op te treden.

1285 In de fase waarin de verbodenverklaring onherroepelijk vaststaat, ontstaat meer ruimte voor de burgemeester om zijn openbare-orderechtelijke bevoegdheden ex artt. 172-176 Gemw aan te wenden. Het begaan van een strafbaar feit, zoals de overtreding van art. 140 lid 2 Sr, levert immers een verstoring op van de openbare orde in de zin van de Gemeentewet (Gemw), waarbij optreden van de burgemeester kan worden gevergd.<sup>1264</sup>

1286 Het is daarbij cruciaal om oog te hebben voor de vraag waaruit de voortzettingsgedraging precies bestaat. Bestaat die gedraging uit het dragen van kleding waarmee aan de verboden organisatie wordt gerefereerd, bijvoorbeeld bij clubkleding, dan is het gelet op het specialiteitsbeginsel en de grondwettelijke beperkingensystematiek oppassen geblazen. Uit rechtspraak van de Hoge Raad blijkt dat het dragen van dergelijke kleding onder de bescherming van de vrijheid van meningsuiting valt ingevolge art. 7 lid 3 Gw.<sup>1265</sup> De uitspraak bevestigt dat het verbieden van het dragen van clubkleding door gemeentelijke bestuursorganen in strijd is met het censuurverbod en het beginsel dat alleen het

1262 De wettelijke verklaring uitvoerbaar bij voorraad van de verbodenverklaring verandert echter niets aan de mogelijkheid dat zij nog kan worden teruggefloten door de appel- of cassatierechter.

1263 Zie hierover bijv. Vols, in: *T&C Openbare orde en veiligheid 2023*, art. 174a Gemw, aant. 2; De Jong, in: *T&C Gemeentewet Provinciewet*, art. 174a Gemw, aant. 2 en 3.

1264 Roorda 2017, p. 55-67.

1265 HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1028. Zoals eerder verdedigd in Koornstra & Brouwer 2021.

om repressief mag optreden tegen in formele strafwetgeving vastgestelde vormen van het uiten van de mening. Ook in het geval dat een voortzettende gedraging een betoging betreft, kan alleen het om repressief optreden. De burgemeester blijft overigens wel bevoegd beperkende voorschriften te stellen op grond van de Wet openbare manifestaties, maar niet vanwege de inhoud van de betoging.

## 5. CONCLUSIE

- 1287 In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag wat de inhoud is van het Nederlandse recht als het gaat om de juridische gevolgen van een verbod van een organisatie. Het onderzoek in dit hoofdstuk wijst aan dat de rechtsgevolgen van een verenigingsverbod in beginsel zijn te onderscheiden in civiel-, straf- en bestuursrechtelijke rechtsgevolgen. Dit geldt zowel voor het verenigingsverbod afkomstig van de rechter als het verenigingsverbod van rechtswege. Gaat het om een verenigingsverbod afkomstig van de rechter, dan moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de verbodenverklaring die onherroepelijk is en die dat nog niet is.
- 1288 Met betrekking tot de civielrechtelijke rechtsgevolgen is een onderverdeling te maken in bewind, ontbinding en vereffening, de ordemaatregel en het bestuursverbod. Hangende de verbodsprocedure, kan de rechter in elk geval op verzoek van het om het vermogen van de rechtspersoon of de corporatie, niet Nederlands rechtspersoon, onder bewind stellen. Onzeker is of dit ook kan op verzoek van een belanghebbende. De rechtspersoon of corporatie van wie het vermogen onder bewind staat, is niet langer bevoegd om zonder medewerking van de door de rechter aangewezen bewindvoerder vermogensrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. De onderbewindstelling vindt plaats volgens de regels neergelegd in Titel I van Boek 2 BW.
- 1289 Spreekt de rechter eenmaal de verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 1 BW uit, dan is hij in beginsel gehouden eveneens de rechtspersoon te ontbinden. Hierna dient de vereffening van het vermogen van de rechtspersoon plaats te vinden volgens de regels neergelegd in Titel I van Boek 2 BW. Als er echter geen sprake is van bij de vereffenaar bekende baten, dan houdt de rechtspersoon op te bestaan op het moment van de (onherroepelijke) ontbinding. De bevoegdheid tot ontbinding bestaat niet in de situatie waarin de rechter een corporatie ex art. 10:122 lid 1 BW verbiedt. Niettemin wordt het in Nederland gelegen vermogen vereffend overeenkomstig de regels van Titel I Boek 2 BW, als ware er sprake van ontbinding.
- 1290 Anders dan de verbodenverklaring, is de ontbindingsbeschikking niet van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad. Dit houdt in dat normale rechtsmiddelen ingesteld tegen de uitspraak van de rechter de werking ervan schorsen. Voor de door de rechter aangewezen vereffenaar betekent dit dat hij terughoudendheid moet betrachten met betrekking tot onomkeerbare vereffeningswerkzaamheden. De ontbindingsbeschikking kan immers

in hogere instantie nog worden teruggedraaid. Verklaart de rechter in strijd met de wethistorische bedoeling de ontbindingsbeschikking toch uitvoerbaar bij voorraad, dan ontslaat dat de vereffenaar niet van zijn plicht terughoudend op te treden. De appel- of cassatierechter kan de ontbindingsbeschikking immers nog altijd vernietigen.

1291 Staat de uitspraak met daarin de verbodenverklaring en ontbindingsbeschikking onherroepelijk vast, dan kan de vereffening ongestoord doorgang hebben. Dit houdt in dat de vereffenaar de baten (rechtsbetrekkingen) van de rechtspersoon of corporatie moet afwikkelen. Het overschot keert hij uit aan de daartoe gerechtigden zoals bepaald in het statuut of volgens de wet. De rechter kan sinds 1 januari 2022 in zijn uitspraak echter bevelen dat het overschot direct moet worden uitgekeerd aan de Staat. Na het einde van de vereffening, houdt de rechtspersoon op te bestaan.

1292 Heeft de rechter een rechtspersoon of corporatie verboden verklaard, dan kan hij krachtens het per 1 januari 2022 in werking getreden art. 2:20 lid 5 BW in het belang van de openbare orde een ordemaatregel treffen. Dit bevel kan worden opgelegd aan (rechts) personen die volgens het statuut of de wet bij de organisatie van de verboden rechtspersoon of corporatie zijn betrokken. Het bevel is van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad en de inhoud ervan wordt volledig overgelaten aan de rechter. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het bevel kan zijn gericht op handelen of nalaten. Als het gaat om een ordemaatregel die het recht tot vereniging van de betrokkene beperkt, roept dit de vraag op in hoeverre de ordemaatregel in overeenstemming is met de beperkingenclausule van art. 8 Gw. De wetgever hanteert als toepassingsvoorwaarde ‘in het belang van de openbare orde’, zonder die nader te definiëren. Dat staat op gespannen voet met de grondwettelijke plicht van de formele wetgever om zelf zo precies mogelijk aan te geven onder welke voorwaarden het recht tot vereniging mag worden beperkt. Het gelijkstellen van de beperkingsgrond ‘in het belang van de openbare orde’ van art. 8 Gw met de toepassingsvoorwaarde voor de ordemaatregel voldoet hier niet aan.

1293 De werking van de ordemaatregel is bepaald tot er onherroepelijk op het verbodsverzoek is beslist. Bij vernietiging van de verbodenverklaring of indien de verbodenverklaring onherroepelijk vaststaat, vervalt de ordemaatregel van rechtswege. De handhaving van een ordemaatregel is strafrechtelijk gesanctioneerd in art. 184a lid 2 Sr. Volgens deze bepaling is de opzettelijke overtreding van de ordemaatregel strafbaar. Het hangt van de inhoud van de ordemaatregel af wanneer sprake is van een overtreding van deze strafbepaling. De opzet hier is vermoedelijk in voorwaardelijke zin, hetgeen betekent dat de verdachte de inhoud en strekking van de ordemaatregel moet hebben gekend. Dit kan een bewijsprobleem opleveren als het gaat om een ordemaatregel in verband met het verbieden van een corporatie ex art. 10:122 lid 1 BW. De ordemaatregelen zullen veelal gericht zijn tot de leden van die organisatie dan wel tot de bestuursleden, maar die hoeven helemaal niet in Nederland gevestigd te zijn, waardoor de bekendheid die vereist is voor het opzetvereiste ten aanzien van de ordemaatregel onzeker kan zijn. De straf is bepaald tot maximaal een jaar gevangenisstraf of een geldboete van de derde

categorie. Overigens vervalt de bevoegdheid tot vervolging voor dit strafbaar feit niet als de verbodenverklaring in de tussentijd is vernietigd of onherroepelijk is geworden, zolang de overtreding plaatsvond op het moment dat de ordemaatregel nog van kracht was. Dwangmiddelen als voorlopige hechtenis zijn toegestaan.

1294 Op het moment dat de verbodenverklaring onherroepelijk vaststaat, treedt krachtens het eveneens per 1 januari 2022 in werking getreden art. 2:20a BW van rechtswege in. Het bestuursverbod geldt voor een duur van minimaal drie jaren. Dit instrument verbiedt bestuurders en feitelijke beleidsbepalers van een verboden rechtspersoon om binnen deze termijn bij een andere organisatie als bestuurder of commissaris op te treden. Het bestuursverbod geldt echter niet als de rechter van oordeel is dat de betrokkene geen ernstig verwijt kan worden gemaakt voor het verbieden van de organisatie. Anders dan bij de ordemaatregel van art. 2:20 lid 5 BW, is het bestuursverbod niet strafrechtelijk gesanctioneerd, tenzij het overtreden van de maatregel materieel overeenkomt met de strafbepaling van art. 140 lid 2 Sr. Daar hoeft echter lang niet altijd sprake van te zijn, bijvoorbeeld als het gaat om een compleet andere organisatie. In de wetsgeschiedenis stelt de regering dat het afdwingen van het naleven van een bestuursverbod kan worden afgedwongen met een dwangsom als bedoeld in art. 611a Rv. Uit de analyse van dit hoofdstuk blijkt dat dit niet met zoveel zekerheid kan worden gezegd.

1295 De strafrechtelijke rechtsgevolgen zijn evenzeer onder te verdelen in de fase waarin de verbodenverklaring nog niet onherroepelijk is, als in de fase waarin dat wel het geval is. Voor die eerste fase geldt dat art. 184a lid 2 Sr straf stelt op de opzettelijke overtreding van een ordemaatregel ex art. 2:20 lid 5 BW (zie hiervoor). Voor de tweede fase geldt de strafbepaling van art. 140 lid 2 Sr. Volgens die bepaling staat maximaal twee jaren gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie op de voortzetting van de werkzaamheid van een verboden rechtspersoon of corporatie, niet Nederlands rechtspersoon. De verbodenverklaring afkomstig van de rechter dient onherroepelijk te zijn. Gaat het om de voortzetting van de werkzaamheid van een van rechtswege verboden organisatie, dan geldt de strafbepaling echter onmiddellijk.

1296 Lange tijd was onduidelijk wat de betekenis was van de strafbaarstelling van art. 140 lid 2 Sr. In de literatuur en in de rechtspraak werd het begrip ‘deelneming aan’ van art. 140 lid 2 Sr – zoals dat gold voor 2022 – op dezelfde wijze uitgelegd als het gelijkkluidende begrip van art. 140 lid 1 Sr, waarin deelneming aan een criminele organisatie strafbaar is gesteld. Deze interpretatie betekende dat de strafbepaling van art. 140 lid 2 Sr slechts kon worden toegepast op leden of personen die behoren tot een gestructureerd samenwerkingsverband. De reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr werd daardoor aanzienlijk beperkt. Sinds 1 januari 2022 staat het deelnemingsbegrip niet langer meer in art. 140 lid 2 Sr, zodat overblijft ‘voortzetting aan de werkzaamheid van een verboden organisatie’.

1297 In de literatuur zijn ten minste twee opvattingen over de ‘voortzetting van de werkzaamheid’ van elkaar te onderscheiden, de beperkte en de ruime of extensieve. Volgens

de beperkte uitleg is de strafbepaling van art. 140 lid 2 Sr beperkt of zou die beperkt moeten zijn, tot handelingen die hetzelfde of vergelijkbaar zijn met de werkzaamheid die ten grondslag heeft gelegen aan de verbodenverklaring van de rechtspersoon of corporatie. Deze beperking zou dan niet gelden voor de voortzetting van de werkzaamheid van een van rechtswege verboden organisatie, omdat uit de wetsgeschiedenis zou blijken dat de wetgever dit niet bedoeld heeft. In de recente rechtspraak lijkt de strafrechter de beperkte uitleg te volgen, maar het is nog te vroeg om vast te stellen of dit bestendige rechtspraak wordt. Volgens de ruime of extensieve uitleg is de strafbepaling niet alleen beperkt tot met de werkzaamheid van de verboden organisatie vergelijkbare handelingen. Ook aanvankelijk niet-strafbare handelingen die de werkzaamheid van de verboden organisatie op een of andere wijze voortzetten, is volgens deze lezing strafbaar. De beperkte uitleg van art. 140 lid 2 Sr ondermijnt immers het doel van de verbodenverklaring om de organisatie zoveel als mogelijk uit de maatschappij te verwijderen. Dit is ook thans het standpunt van de regering.

- 1298 Een opzetvereiste is niet woordelijk opgenomen in art. 140 lid 2 Sr, maar volgt uit de bestanddelen zelf. Uit de analyse van dit hoofdstuk volgt dat de rechtspraak en literatuur van onvoorwaardelijk opzet uitgaan. Dit houdt in dat de verdachte in zijn algemeenheid kennis heeft van de werkzaamheid van de verboden organisatie en dat de verdachte niet per definitie kennis hoeft te hebben van de met de openbare orde strijdige onderdelen van de werkzaamheid om strafbaar te zijn.
- 1299 Met betrekking tot de bestuursrechtelijke rechtsgevolgen geldt dat zij soms expliciet in wet- en regelgeving is vastgelegd, zoals in de Kieswet. Het is echter vaker het geval dat de bestuursrechtelijke rechtsgevolgen min of meer impliciet volgen, omdat een verbodenverklaring dan wel de voortzetting van de werkzaamheid van een verbodenverklaring ervoor kunnen zorgen dat er aan de toepassingsvoorwaarden van zekere bestuursrechtelijke instrumenten wordt voldaan. Net als bij civiel- en strafrechtelijke rechtsgevolgen, dient er een onderscheid te worden gemaakt tussen de fase dat de verbodenverklaring onherroepelijk is en de fase waarin dat (nog) niet het geval is.
- 1300 De rechtsgevolgen in de Kieswet houden in dat het centrale stembureau een verzoek tot naamsregistratie dient te weigeren, indien de naam geheel of hoofdzakelijk overeenstemt met de naam van een rechtspersoon, die in een onherroepelijke uitspraak is verboden verklaard en ontbonden. In het ambtenarenrecht blijkt dat enkel het lidmaatschap of het blijven handhaven ervan van een verboden organisatie een ontslagbesluit kan dragen als het verenigingsverbod in kwestie onherroepelijk vaststaat.
- 1301 Met betrekking tot vertrouwensfuncties die de nationale veiligheid kunnen schaden, geldt dat daarvoor een verklaring van geen bezwaar vereist is van de minister van Binnenlandse Zaken. Uit de analyse in dit hoofdstuk blijkt dat die kan worden geweigerd als betrokkene lid is van een verboden organisatie. Het hoeft in dat geval niet per definitie te gaan om een verbodenverklaring die onherroepelijk is.



- 1302 Met betrekking tot de bevoegdheden van de burgemeester om de openbare orde te handhaven in de Gemeentewet, moet steeds bekeken worden wat de precieze feiten zijn en of de vastgestelde feiten voldoen aan de voorgeschreven toepassings- en doelcriteria van deze bevoegdheden. Vaak gaat het bij deze criteria om verstoring van de openbare orde, wanordelijkheden of de (ernstige) vrees voor (ernstige) verstoring van de openbare orde. Een verbodenverklaring die nog niet onherroepelijk is, levert vermoedelijk als zodanig niet steeds per definitie voldoende grond op om te oordelen dat sprake is van (ernstige) verstoring van de openbare orde of wanordelijkheden dan wel de (ernstige) vrees hiervoor. Steeds moet naar de specifieke omstandigheden van het geval gekeken worden, zoals de precieze gedraging van de betrokkene. Als die gedraging overeenstemt met een in een ordemaatregel gelegde verboden gedraging, dan voldoet die gedraging vermoedelijk aan de materiele omschrijving van art. 184a lid 2 Sr en is er in beginsel een strafbaar feit gepleegd. De burgemeester kan dan in beginsel optreden. Dit wordt echter anders als het optreden tegen een dergelijke gedraging volgens het specialiteitsbeginsel is opgedragen aan andere bestuursorganen of overheidsinstanties, zoals het OM. Daarbij valt met name te denken aan repressief optreden bij een betoging wegens de inhoud ervan.
- 1303 Is de verbodenverklaring onherroepelijk en is sprake van overtreding van art. 140 lid 2 Sr, dan zal de burgemeester een sterker aanknopingspunt hebben om zijn openbare-orderechtelijke bevoegdheden toe te passen. De voortzettingsgedraging dient evenwel nog steeds te voldoen aan de toepassings- en doelcriteria van de bevoegdheden van de burgemeester.



# HOOFDSTUK 7

## NAAR EEN BESTUURSRECHTELIJK VERENIGINGSVERBOD?

### 1. INLEIDING

1304 Dit hoofdstuk vormt het sluitstuk van Deel II, waarin de Nederlandse verbodsregeling centraal staat. In dit hoofdstuk gaat de aandacht uit naar het initiatiefwetsvoorstel ‘Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties’. In dit door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel beschikt de minister voor Rechtsbescherming voortaan over de bevoegdheid om organisaties bij besluit te verbieden. Het gaat om een principiële breuk met het verleden; tot nu toe kon uitsluitend en alleen de rechter of de wetgever een verbod opleggen. Alle reden om dieper op de bevoegdheid in te gaan. Centraal staat de volgende deelvraag centraal: wat is inhoud van het recht ter zake van het verbieden van organisaties door het openbaar bestuur, indien dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt?

1305 Eerst gaat de aandacht uit naar de achtergrond van het wetsvoorstel en de beweegredenen voor de breuk (§2). Vervolgens vindt een analyse plaats van het verbodsobject; welke soorten organisaties vallen onder de reikwijdte van de regeling en welke zijn ervan uitgezonderd (§3)? Dan van het verbodscriterium, de voorwaarden waaronder de minister een organisatie kan verbieden (§4). Hierna komt het voorgestelde toerekeningscriterium aan bod (§5). Daarna de procedurele aspecten van de regeling met onder meer aandacht voor de besluitvormingsprocedure alsmede de wijze waarop de rechtsbescherming is vormgegeven (§6). In de laatste inhoudelijke paragraaf is er aandacht voor de juridische gevolgen van een bestuurlijk verenigingsverbod (§7). De slotparagraaf bevat een conclusie (§8). Bij de analyse van de verschillende onderwerpen van de regeling in dit hoofdstuk gaat er ook – indien relevant – aandacht uit naar het consultatiewetsvoorstel dat voorafging aan het wetsvoorstel en de reacties op het consultatieversie van het wetsvoorstel.

### 2. ACHTERGROND EN VERLOOP WETGEVINGSPROCES

1306 Op 13 november 2018 maakten enkele leden van de Tweede Kamer het initiatiefwetsvoorstel ‘Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties’ aanhangig bij de Tweede

Kamer.<sup>1266</sup> De Raad van State adviseerde negatief over het wetsvoorstel (over de inhoudelijke kritiek van de Raad van State komen we hierna te spreken).<sup>1267</sup> Naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben de initiatiefnemers het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast.<sup>1268</sup> Tevens gaven de discussies tijdens de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer aanleiding tot een aantal amendementen, waarvan enkele zijn aangenomen. Op 23 juni 2020 nam de Tweede Kamer het gewijzigde wetsvoorstel aan.<sup>1269</sup> Het voorstel ligt thans bij de Eerste Kamer.<sup>1270</sup>

1307 Art. 2 lid 1 vormt het hart van het wetsvoorstel. Hierin krijgt de minister voor Rechtsbescherming de bevoegdheid om bij besluit een rechtspersoon en ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredend lichaam of samenwerkingsverband te verbieden.<sup>1271</sup> Dit kan de minister indien de rechtspersoon of het lichaam of samenwerkingsverband (in het vervolg: organisatie) een werkzaamheid heeft, die een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt door het stelselmatig plegen van strafbare feiten, alsmede een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde en de Nederlandse samenleving of delen daarvan ontwricht of kan ontwrichten.

1308 Betreft het verbodsobject een Nederlandse rechtspersoon, dan is de minister op basis van art. 5 lid 1 van het wetsvoorstel tevens bevoegd hem bij beschikking te ontbinden. De ontbinding treedt in werking nadat de ontbindingsbeschikking onherroepelijk is geworden. De relevante bepalingen zien er als volgt uit:

#### ART. 2 WETSVORSTEL BESTUURLIJK VERBOD ONDERMIJNENDE ORGANISATIES

1. Onze Minister kan een rechtspersoon en ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredend lichaam of samenwerkingsverband bij beschikking

1266 Voorstel van wet van de leden Kuiken, Van Toorenburg, Van Oosten, 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), *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nrs. 1-3. Aan dit wetsvoorstel ging vooraf het consultatievoorstel ‘Bestuurlijk verbod rechtspersonen’. Dit voorstel werd op 6 maart 2018 ter consultatie voorgelegd aan het publiek (te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), laatst geraadpleegd op 14 juli 2023). Zie voor (kritische) beschouwingen over dit consultatievoorstel en het (aanvankelijke) wetsvoorstel bijv. Broeksteeg 2018; Kesteloo 2018; Koornstra & Brouwer 2018; Mevis 2018; Schilder & Van Sasse van IJsselt 2018; Kesteloo 2019; Mevis 2019; Van der Wee 2019a en Van der Wee 2019b.

1267 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 5.

1268 *Kamerstukken II* 2018/19, 25079, nr. 6 en 7.

1269 *Handelingen II* 2019/20, nr. 86, item 18.

1270 *Kamerstukken I* 2020/21, 35079, A.

1271 Uit art. 1 van het wetsvoorstel blijkt dat het gaat om de minister voor Rechtsbescherming.

verbieden als de werkzaamheid van die rechtspersoon of dat lichaam of samenwerkingsverband:

- a. een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt door het stelselmatig plegen van strafbare feiten;
  - b. een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde; en
  - c. de Nederlandse samenleving of delen daarvan ontwricht of kan ontwrichten.
2. Alvorens Onze Minister een beschikking als bedoeld in het eerste lid verleent, hoort Onze Minister het College van procureurs-generaal, bedoeld in artikel 130 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Van het horen en de reactie van Onze Minister wordt schriftelijk weergave gedaan in het dossier dat Onze Minister ten grondslag legt aan zijn besluit op grond van artikel 2, eerste lid.
  3. Voor de toepassing van het eerste lid wordt een gedraging toegerekend aan de rechtspersoon, het lichaam of het samenwerkingsverband als de gedraging heeft plaatsgevonden in het georganiseerde verband van de rechtspersoon, het lichaam of het samenwerkingsverband en de rechtspersoon, het lichaam of het samenwerkingsverband de gedraging duldt of er op andere wijze niet doeltreffend tegen optreedt.

#### ART. 5 WETSVOORSTEL BESTUURLIJK VERBOD ONDERMIJNENDE ORGANISATIES

1. Een Nederlandse rechtspersoon die met toepassing van artikel 2, eerste lid, is of wordt verboden, kan bij beschikking van Onze Minister worden ontbonden.
2. De beschikking tot ontbinding treedt in werking zodra zij onherroepelijk is geworden.

1309 Voor het voorstel dragen de initiatiefnemers hoofdzakelijk twee argumenten aan. Ten eerste neemt de verbodsprocedure bij de rechter te veel tijd in beslag met als gevolg dat het te lang duurt voordat een rechtspersoon daadwerkelijk is verboden en voortzetting van zijn werkzaamheden strafbaar is. Dit zou afbreuk doen aan een effectieve bestrijding van ‘ondermijnende organisaties’ als Outlaw Motorcycle Gangs (OMGs). Een verenigingsverbod in de vorm van een ministerieel besluit moet hieraan een einde maken. Dit besluit werkt onmiddellijk en overtreding ervan is direct strafbaar gesteld in een nieuw te redigeren art. 140 lid 2 Sr.<sup>1272</sup>

1310 Ten tweede willen de initiatiefnemers een helder toerekeningscriterium in de wet vastleggen, op basis waarvan (strafbare) gedragingen van derden eenvoudiger zijn toe te rekenen aan de te verbieden organisatie. In 2009 liep een verbodsprocedure tegen

1272 *Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 7, p. 1.*

motorclub *Hells Angels Northcoast Harlingen* nog stuk op het door de Hoge Raad gehanteerde toerekeningscriterium.<sup>1273</sup>

1311 De initiatiefnemers realiseren zich dat de voorgestelde wijzigingen een vergaande beperking op de verenigingsvrijheid mogelijk maakt, gelet ook op de ruime reikwijdte van het verbodsobject; elke rechtspersoon en ieder ander als zelfstandige eenheid naar buiten tredend lichaam of samenwerkingsverband valt eronder. Om die reden zijn in art. 3 politieke partijen en daaraan gelieerde organisaties, alsmede kerkgenootschappen en vakbonden uitgezonderd in de regeling. Niet alleen vanwege het belang van de verenigingsvrijheid, maar ook omdat een verbod van die organisaties de kern raakt van de uitings- en godsdienstvrijheid. In dergelijke gevallen is de verbodsprocedure via de rechter ex art. 2:20 lid 1 BW meer aangewezen, aldus de initiatiefnemers.<sup>1274</sup>

1312 Om het verbodsbesluit onmiddellijk strafrechtelijk te kunnen handhaven, stellen de initiatiefnemers ook een wijziging van art. 140 lid 2 Sr voor. Volgens de voorgestelde redactie is het voortzetten van de werkzaamheid van een door de minister verboden organisatie per direct strafbaar. Het besluit van de minister hoeft hiervoor geen formele rechtskracht te hebben. De initiatiefnemers tornen niet aan de onherroepelijkheidseis voor de verbodenverklaring door de rechter, met als gevolg dat het voortzetten van de werkzaamheid in dat geval nog altijd pas dan strafbaar is, als de verbodenverklaring in dezen onherroepelijk vaststaat. Evenmin doen zij voorstellen om de bestaande verbodsprocedure bij de rechter te versnellen, omdat ze de gevolgen daarvan niet kunnen overzien.<sup>1275</sup> Art. 140 lid 2 Sr dient volgens het wetsvoorstel er als volgt uit te komen zien:

#### ART. 140 SR VOLGENS WETSVOORSTEL BESTUURLIJK VERBOD ONDERMIJNENDE ORGANISATIES

1. (...)
2. Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die:
  - a. is verboden op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties;
  - b. bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard op grond van artikel 20 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek;
  - c. van rechtswege is verboden op grond van het onder b genoemde artikel; of

1273 HR 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124. Zoals besproken in hoofdstuk 4, is de vereniging *Hells Angels MC Holland* inmiddels onherroepelijk verboden. Andere rechtspersonen 'van' of met de naam *Hells Angels* zijn echter niet verboden.

1274 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p. 9.

1275 *Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 10, p. 7.

- d. ten aanzien waarvan een onherroepelijke verklaring als bedoeld in artikel 122, eerste lid, van Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek is afgegeven.

- 1313 De Raad van State is tamelijk kritisch en adviseert negatief over het initiële wetsvoorstel.<sup>1276</sup> Volgens de Raad staat de Grondwet er niet aan in de weg om de minister een verbodsbevoegdheid toe te kennen. Het betreft een bestuurlijke en geen regelgevende bevoegdheid. Uit het delegatieverbod (van art. 8 Gw, zie hoofdstuk 2) volgt echter dat de toepassingscriteria voor een dergelijke bevoegdheid voldoende scherp in de wet zelf dienen te zijn geformuleerd. Daaraan ontbreekt het in de visie van de Raad van State.<sup>1277</sup> Voorts hebben de initiatiefnemers verzuimd om overtuigende argumenten te geven waarom de eerder gevoelde noodzaak om de verbodsbevoegdheid aan de rechter op te dragen, niet langer zou bestaan. Die zijn nodig, gelet op de bescherming die de rechter voorafgaand aan het verbod kan bieden, aldus de Raad van State.<sup>1278</sup>
- 1314 In hun reactie stellen de initiatiefnemers dat het wetsvoorstel niet tornt aan de gerechtelijke verbodsprocedure van art. 2:20 BW; de bestuursrechtelijke regeling komt ernaast te bestaan. Bovendien heeft de rechter in het geval van een ministerieel verbod net als onder het andere regime het laatste woord. Tegen het verbodsbesluit staan immers zowel beroep bij de rechtbank als hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open. Daarnaast bestaat op de voet van art. 8:81 Awb de mogelijkheid om tijdens een bezwaar- of beroepsprocedure de voorzieningenrechter te vragen om de werking van het verbodsbesluit te schorsen. Dat maakt de rechtsbescherming volgens de initiatiefnemers van een voldoende niveau.<sup>1279</sup>
- 1315 Niettemin pasten de initiatiefnemers het voorstel en de toelichting aan.<sup>1280</sup> Voor de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer bleek dit onvoldoende, getuige de vele kritische vragen en opmerkingen in het verslag van en tijdens de openbare behandeling van 16 januari en 18 juni 2020. Met diverse amendementen probeerde men de ruime bevoegdheid van de minister te begrenzen. Het (initiële) verbodscriterium werd nader omljnd en begrip ‘cultuur van wetteloosheid’ werd zo ingevuld, dat daarvan alleen sprake is bij het stelselmatig plegen van strafbare feiten.<sup>1281</sup>
- 1316 Tevens is een aantal waarborgen bij amendement aan de regeling toegevoegd. Een daarvan is dat de minister eerst het College van procureurs-generaal van het OM moet horen, alvorens hij een verbodsbesluit neemt.<sup>1282</sup> Tevens is een bepaling opgenomen op basis waarvan de wet na vijf jaren een evaluatie dient te ondergaan. De wet vervalt in

1276 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 5, p. 13.

1277 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 5, p. 3 en 11-12.

1278 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 5, p. 3.

1279 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 5, p. 4.

1280 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 6 en 7.

1281 *Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 26.

1282 *Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 25.

ieder geval zeven jaren na inwerkingtreding van het kernartikel van het wetsvoorstel (art. 2), tenzij de regering bij het aflopen van die termijn bij algemene maatregel van bestuur anders besluit. Een dergelijk besluit van de regering dient echter wel ter goedkeuring aan beide Kamers te worden voorgelegd in een zogenaamde voorhangprocedure.<sup>1283</sup>

### 3. VERBODSOBJECT

1317 In deze paragraaf staat het verbodsobject centraal. Uit art. 2 van het wetsvoorstel volgt dat de minister voor Rechtsbescherming bevoegd is een verbodsbesluit te nemen ten aanzien van twee soorten organisaties; (I) ‘rechtspersonen’ en (II) ‘ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredend lichaam of samenwerkingsverband’. Allereerst gaat de aandacht uit naar het begrip ‘rechtspersoon’ (§3.1), vervolgens naar het begrip ‘ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredend lichaam of samenwerkingsverband’ (§3.2). Ter afsluiting van de paragraaf komen de soorten organisaties aan bod die expliciet van de regeling zijn uitgezonderd (§3.3).

#### 3.1 HET CRITERIUM ‘RECHTSPERSOON’

1318 In het consultatievoorstel dat ter publieke consultatie werd aangeboden, was de reikwijdte van de regeling beperkt tot rechtspersonen (art. 2) en corporaties, die niet Nederlands rechtspersoon zijn (art. 5). In de toelichting op het consultatievoorstel schrijven de initiatiefnemers dat het rechtspersoonsbegrip geen ‘verdere uitleg nodig heeft’. Dat is opvallend, dit begrip is immers als zodanig vrij breed. Hieronder vallen zowel rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld of die volgens privaatrecht zijn opgericht.<sup>1284</sup>

1319 Strikt genomen zou de minister dus ook een rechtspersonen die krachtens publiekrecht is ingesteld kunnen verbieden.<sup>1285</sup> Uit de aard der zaak en de scheiding der machten is het zonneklaar dat de minister geen rechtspersonen als de Staat, provinciën of gemeenten kan verbieden en ontbinden. Minder evident is dat het geval bij andere openbare lichamen die in het leven zijn geroepen en rechtspersoonlijkheid bezitten, zoals Staatsbosbeheer of openbare lichamen die zijn ingesteld op basis van een gemeenschappelijke regeling van verschillende gemeenten. In beginsel valt het niet gemakkelijk voor te stellen dat een dergelijke rechtspersoon voldoet aan de verbodgrond (zie hierna in §4), maar aan de andere kant is het ook zeker niet ondenkbaar dat ambtenaren stelselmatig

1283 *Kamerstukken II 2019/20, 35079, nr. 17 en nr. 18.*

1284 *Reactie Rvdr in bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35079, nr. 10, p. 5-6.*

1285 *Vgl. Koornstra, Roorda & Brouwer 2020, p. 70-71.*

strafbare feiten plegen die vervolgens vallen toe te rekenen aan het overheidslichaam waarvoor zij werkzaam zijn. Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt echter nergens dat het de bedoeling is om de minister de bevoegdheid te verlenen om rechtspersonen krachtens publiekrecht ingesteld te verbieden, laat staan ze te ontbinden. De voorgestelde wettekst sluit het echter niet uit. Vanuit het oogpunt dat wet- en regelgeving coherent, consistent en zo duidelijk mogelijk dient te zijn geformuleerd, verdient het aanbeveling de publiekrechtelijke rechtspersonen van de verbodsbevoegdheid uit te zonderen, vergelijkbaar met hoe dat is gedaan voor het verenigingsverbod afkomstig van de rechter in art. 2:1 lid 3 BW.<sup>1286</sup>

- 1320 De initiatiefnemers schrijven in de toelichting op het consultatievoorstel over de materiële invulling van het begrip ‘rechtspersoon’ enkel dat informele verenigingen er óók onder vallen en hanteren hierbij de criteria die de Hoge Raad thans gebruikt (zie hiervoor §2.1.2 van hoofdstuk 4). Voorts vallen ook ‘onzelfstandige deelorganisaties’ onder het verbod van de rechtspersoon. Of sprake is van een deelorganisatie, hangt volgens de initiatiefnemers af van de mate van verwevenheid tussen de ‘deel- en moederorganisatie’. Functioneert een deelorganisatie als een entiteit binnen de ‘hoofdorganisatie’ en niet onafhankelijk daarvan, dan is het mogelijk die deelorganisatie in het verbod van de hoofdorganisatie mee te nemen. Gaat het echter om een deelorganisatie ‘die los gezien moet worden van de moederorganisatie’, dan kan deze rechtspersoon een eigen bestuurlijk verbod worden opgelegd, aldus de initiatiefnemers.<sup>1287</sup>
- 1321 In de toelichting op het wetsvoorstel leunen de initiatiefnemers voor de uitleg van het begrip ‘rechtspersoon’ stevig op die in het consultatievoorstel, zij het met hier en daar aanvullingen. Expliciet verwijzen zij naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag in de verbodsprocedure tegen *Satudarah*.<sup>1288</sup> In die uitspraak verbiedt en ontbindt de rechtbank die vereniging. Over de reikwijdte van de verbodenverklaring overweegt de rechtbank dat die ook een tweetal andere organisaties omvat. Deze twee organisaties zijn volgens de rechtbank zo nauw verweven met *Satudarah*, dat zij onvoldoende zelfstandig zijn te zien ten opzichte van die vereniging. Dat deze organisaties eventueel zelf rechtspersoonlijkheid hebben, doet niet ter zake. De rechtbank controleert hier niet ambtshalve op.<sup>1289</sup>
- 1322 In de literatuur klinkt er kritiek op dit punt van de uitspraak. De ‘verwevenheidstoets’ die de rechtbank verricht, scheidt de nodige verwarring met de reeds bestaande toets die de rechter toepast om vast te stellen of een organisatie – die zonder tussenkomst van de

1286 Vgl. Koornstra, Roorda & Brouwer 2020, p. 70-71.

1287 Memorie van toelichting bij consultatievoorstel, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 5.

1288 Rb. Den Haag 18 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7183.

1289 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 3, p. 6-7; *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p. 7.

notaris is opgericht – een informele vereniging is en om die reden rechtspersoonlijkheid bezit. Bij die drieledige toets beoordeelt de rechter, zoals uitgebreid besproken in §2.1.2 van hoofdstuk 4, ten eerste of de organisatie een zelfstandig lichaam is dat als zodanig deelneemt aan het rechtsverkeer. Ten tweede moet dit lichaam leden hebben. Ten derde moet het lichaam zijn gericht op een bepaald doel. Indien is voldaan aan deze drie cumulatieve vereisten, dan is sprake van een informele vereniging, die volgens ons recht ‘gewoon’ rechtspersoonlijkheid bezit. Een probleem kan ontstaan als de rechter beide toetsen uitvoert. De criteria van beide toetsen sluiten elkaar niet exclusief uit. De rechter kan als gevolg daarvan oordelen, dat hoewel sprake is van een rechtspersoon omdat is voldaan aan de drie materiële eisen van een informele vereniging, die vereniging-rechtspersoon desondanks te zien is als een deelorganisatie van de rechtspersoon waartegen het verbodsverzoek is gericht, omdat ze nauw met elkaar zijn verweven. Met als gevolg dat deze deelorganisatie min of meer ‘automatisch’ onder het verbod valt van die laatste rechtspersoon, zonder dat er formeel een verzoekschrift tegen de ‘deelorganisatie’-rechtspersoon is gericht. De rechten van de deelorganisatie-rechtspersoon om zich te kunnen verweren tegen het verzoekschrift komen daarmee in het gedrang.<sup>1290</sup>

1323 Inmiddels valt uit rechtspraak van de Hoge Raad over art. 2:20 BW af te leiden dat niet de verwevenheid en daarmee de vraag of sprake is van een deelorganisatie, maar de rechtspersoonlijkheid het onderscheidend criterium is voor de reikwijdte van het verbod. Die is beperkt tot de rechtspersoon waartegen het verbodsverzoek zich richt; andere rechtspersonen vallen erbuiten, hoezeer deze rechtspersonen ook verweven kunnen zijn met de rechtspersoon waartegen het verbodsverzoek zich richt en in dat licht als ‘deelorganisatie’ zouden kunnen worden gezien (zie ook §2.1.2 van hoofdstuk 4).

1324 Het ligt in de rede om deze begrenzing van het rechtspersoonsbegrip van de rechter door te trekken naar het verbodsobject in het wetsvoorstel. In de eerste plaats omdat er dan geen discrepantie ontstaat over deze (gelijkluidende) begrippen, waarmee de consistentie tussen beide regelingen en daarmee de rechtszekerheid is gediend. In de tweede plaats hebben de initiatiefnemers willen aansluiten bij de rechtspraak over de gerechtelijke verbodsregeling, maar hadden zij destijds nog geen kennis (kunnen hebben) van de rechtspraak van de Hoge Raad met betrekking tot de reikwijdte van het verbod, omdat de Hoge Raad zich hierover nog niet had uitgesproken.

1325 Bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer is nauwelijks discussie gevoerd over het rechtspersoonsbegrip. In de nota naar aanleiding van het verslag schrijven de initiatiefnemers slechts, na vragen van de CDA-fractie, dat het voor hen moeilijk voor te stellen is dat een school die bijvoorbeeld antidemocratische boodschappen verkondigt, onder de reikwijdte van de regeling valt. Door de strikte

---

1290 Zie annotatie onder Rb. Den Haag 18 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7183, AB 2019/267, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra, onder punt 9.



verbodscriteria zullen veel organisaties hierbuiten vallen. De minister kan daardoor niet gemakkelijk hem onwelgevallige organisaties verbieden, aldus de initiatiefnemers.<sup>1291</sup>

### 3.2 HET CRITERIUM 'IEDER ANDER ALS ZELFSTANDIGE EENHEID OF ORGANISATIE NAAR BUITEN TREDEND LICHAAM OF SAMENWERKINGSVERBAND'

<sup>1326</sup> Naast rechtspersonen kan de minister ex art. 2 van het wetsvoorstel 'ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredend lichaam of samenwerkingsverband' verbieden. In de nota naar aanleiding van het verslag schrijven de initiatiefnemers na vragen van de D66-fractie in de Tweede Kamer dat het verbodsobject omwille van de effectiviteit is verruimd naar 'ieder ander als zelfstandige eenheid naar buiten optredend lichaam of samenwerkingsverband'. Anders vrezen de initiatiefnemers dat organisaties die rijp zijn voor een verbod, zich juridisch anders zouden gaan organiseren waarbij de organisatie geen rechtspersoonlijkheid (meer) bezit, met als doel een bestuurlijk verenigingsverbod te ontwijken.<sup>1292</sup>

<sup>1327</sup> In het consultatievoorstel gaven de initiatiefnemers in art. 5 de minister reeds de bevoegdheid om een corporatie, niet Nederlands rechtspersoon, te verbieden. Voor de formulering van die bepaling sloot de regeling aan bij het corporatiebegrip van art. 10:122 lid 1 BW. Het corporatiebegrip is gedefinieerd in art. 10:117 sub a BW. Volgens dit laatste artikel valt onder corporaties een vennootschap, vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, stichting en *ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten optredend lichaam en samenwerkingsverband*. Het gecursiveerde deel is verworpen tot een van de twee verbodsobjecten in het wetsvoorstel (de andere is, zoals hiervoor besproken, 'rechtspersoon').<sup>1293</sup>

<sup>1328</sup> Het begrip 'ieder ander als zelfstandige eenheid (...)' is uitgebreid besproken in hoofdstuk 4, §2.2 bij de uitleg van het corporatiebegrip van art. 10:117 sub a BW. Daar is ook aan de orde gekomen dat dit begrip personenvennootschappen omvat. Voorts omvat het begrip rechtspersonen krachtens publiekrecht ingesteld. In art. 10:122 lid 1 BW zijn Nederlandse rechtspersonen echter uitgezonderd van de reikwijdte van de verbodsbevoegdheid van de rechter aldaar met de formulering 'niet Nederlands rechtspersoon'. Die begrenzing is niet terug te zien als het gaat om de verbodsbevoegdheid van de minister in het wetsvoorstel. Naar de letter van de (voorgestelde) wet (tekst) kan de minister dus ook via de band van 'ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredend lichaam' rechtspersonen krachtens publiekrecht ingesteld verbieden

<sup>1291</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 10, p. 11.

<sup>1292</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 3 en 7, p. 12.

<sup>1293</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p. 12.

(en ontbinden!). Zoals betoogd in het slot van §3.1 van dit hoofdstuk, dient deze evidente omissie te worden gerepareerd op het niveau van de wet zelf.

### 3.3 UITZONDERINGEN

- 1329 In art. 3 van het wetsvoorstel staat dat de minister zijn bevoegdheid niet gebruikt ten aanzien van een aantal organisaties. Het gaat om elke (a) politieke partij; (b) jongerenvereniging of wetenschappelijk bureau, verbonden aan een politieke partij; (c) kerkgenootschap of een andere organisatie die gericht is op het belijden van een godsdienst of levensbeschouwing; (d) vereniging met volledige rechtsbevoegdheid van werknemers die krachtens haar statuten ten doel heeft om de belangen van haar leden als werknemers te behartigen en bevoegd is tot het aangaan van een collectieve arbeidsovereenkomst (kortgezegd, een vakbond).
- 1330 In art. 3 lid 1 van het consultatievoorstel waren slechts politieke partijen uitgezonderd. En alleen die partijen die als rechtspersoon conform art. G 1, G 2, G 2a, G 3 of Q 6 van de Kieswet geregistreerde aanduiding boven de kandidatenlijst in de afgelopen zes jaren ten minste eenmaal heeft deelgenomen aan de verkiezingen van de gemeenteraad, de eilandsraad, het algemeen bestuur als bedoeld in art. A 1 van de Kieswet (het algemeen bestuur van waterschappen) en de provinciale staten. De initiatiefnemers acht(t)en het niet passend dat de minister de bevoegdheid zou krijgen om politieke partijen te verbieden.<sup>1294</sup>
- 1331 De NOVA en de KNB merken in hun gezamenlijke reactie op het consultatievoorstel op, dat niet alle politieke partijen zijn uitgezonderd van de verbodsbevoegdheid van de minister, zoals nieuwe politieke partijen. Tegelijkertijd wijzen ze op het gevaar dat organisaties zich tamelijk eenvoudig onder de bescherming van de uitzonderingsregel kunnen brengen, door zich formeel te verhullen als politieke partij. Dat wil zeggen, door zich te laten registreren als bedoeld in de Kieswet en deel te nemen aan de verkiezingen gedurende een aantal jaren. Gelet op de recente aandacht voor verwevenheid van criminele organisaties en politieke partijen op met name lokaal niveau, achten de NOVA en de KNB dit een punt van aandacht.<sup>1295</sup> De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) voegt in zijn reactie op het consultatievoorstel hieraan toe dat partijen die meedoen aan de landelijke verkiezingen, zoals die voor de Tweede Kamer, niet onder de uitzonderingsregel lijken te vallen.<sup>1296</sup>
- 1332 In een analyse van het consultatievoorstel werpen Van Sasse van IJsselt en Schilder de vraag op of de minister wel een (discretionaire) bevoegdheid zou moeten hebben om

1294 Memorie van toelichting bij consultatievoorstel, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 9.

1295 Reactie NOVA en KNB in bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 10, p. 9-10.

1296 Reactie Rvdr in bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 10, p. 4.

aan politieke partijen gelieerde organisaties te kunnen verbieden, zoals politieke jongerenverenigingen en wetenschappelijke bureaus verbonden aan politieke partijen. Zelfs in het geval waarin de bevoegdheid van de minister gebonden is en er een mogelijkheid bestaat tot rechterlijke controle, blijft een beslissing van de minister in dezen altijd verdacht, gelet op zijn politieke verbondenheid.<sup>1297</sup>

1333 De initiatiefnemers hebben zich dit in het initiële wetsvoorstel ook gerealiseerd, door dergelijke organisaties aan de uitzondering toe te voegen. Het verbieden van politieke partijen en daaraan gelieerde organisaties raken zozeer (ook) andere grondrechten, dat een weg naar de burgerlijke rechter (ex art. 2:20 lid 1 BW) meer aangewezen is. Dit geldt ook als het gaat om kerkgenootschappen en andere levensbeschouwelijke organisaties alsmede vakbonden. Om die reden zijn ook deze organisaties aan de uitzonderingsregel toegevoegd.<sup>1298</sup> Overigens noemen de initiatiefnemers dit niet, maar art. 4 van het Verdrag betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht laat zeer weinig, zo niet, geen ruimte om langs bestuursrechtelijke weg een vakbond te verbieden. Daarin is bepaald dat een werknemers- of werkgeversorganisatie niet langs administratieve weg kan worden opgeheven dan wel in de uitoefening van haar werkzaamheden worden geschorst.<sup>1299</sup>

1334 Anders dan in het consultatievoorstel, kiezen de initiatiefnemers in het wetsvoorstel er bewust voor om ‘open’ begrippen te gebruiken als het gaat om de uitgezonderde organisaties. Niet langer is het een vereiste dat de politieke partij zich heeft geregistreerd of heeft deelgenomen aan verkiezingen, zoals het geval was in het consultatievoorstel. Er dient slechts sprake te zijn van een ‘politieke partij’. Als reden voeren de initiatiefnemers aan – onder verwijzing naar de hiervoor besproken kritiek van de NOVA en KNB en Rvdr – dat het anders te gemakkelijk is om onder een verenigingsverbod afkomstig van de minister uit te komen.<sup>1300</sup>

1335 In zijn advies op het wetsvoorstel concludeert de Raad van State dat deze ‘open begrippen’ de effectiviteit van de regeling ondermijnen. Volgens de Raad van State verkeert de minister namelijk in een moeilijke positie als hij een beoordeling moet maken of een organisatie een politieke partij is. Dat is tot op heden wezensvreemd aan ons systeem waarin tot nu toe altijd bewust de keuze is gemaakt om geen (materiële) definitie van het begrip ‘politieke partij’ in wetgeving te verankeren. Min of meer geldt dit ook voor het begrip ‘kerkgenootschap’ en ‘andere organisaties gericht op het belijden van een godsdienst of levensbeschouwing’<sup>1301</sup> De initiatiefnemers tonen hierover echter weinig bezorgdheid en menen juist dat meer geoperationaliseerde, formele begrippen ontwij-

1297 Van Sasse van IJsselt & Schilder 2018, p. 182.

1298 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p. 9.

1299 *Stb.* 1950/J 538; *Trb.* 1951/27.

1300 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p. 9 en 13 en 15-16.

1301 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 5, p. 9.

king in de hand werken. Bij twijfel over het antwoord op de vraag of sprake is van een uitgezonderde organisatie, zou de minister het verbieden van een dergelijke organisatie kunnen overlaten aan het OM om de rechter te verzoeken een rechtspersoon te verbieden en ontbinden ex art. 2:20 lid 1 BW.<sup>1302</sup>

1336 Bij de behandeling in ons parlement is dit punt verder niet meer aan de orde gekomen. In de literatuur wordt evenwel nog opgemerkt dat de afwezigheid van voldoende afgebakende begrippen de nodige spanning oplevert met het delegatieverbod van art. 8 Gw. Volgens dit verbod is het immers de formele wetgever zelf die verplicht is om voldoende concreet te maken onder welke voorwaarden het recht tot vereniging mag worden beperkt. Dat de minister met betrekking tot de begrippen in de uitzonderingsregeling veel beslissingsruimte (in de vorm van beoordelingsruimte) heeft, is hiermee moeilijk te verenigen.<sup>1303</sup>

#### 4. VERBODSCRITERIUM

1337 De minister is volgens art. 2 van het wetsvoorstel bevoegd een organisatie te verbieden, indien die een werkzaamheid heeft die (a) een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt door het stelselmatig plegen van strafbare feiten, (b) een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde en (c) de Nederlandse samenleving of delen daarvan ontwricht of kan ontwrichten. In deze paragraaf staat dit verbodscriterium centraal. Allereerst komt het criterium ‘werkzaamheid’ aan de orde (§3.1). Daarna het a-, b- en c-criterium gezamenlijk, omdat ze nauw met elkaar samenhangen (§3.2).

##### 4.1 HET CRITERIUM ‘WERKZAAMHEID’

1338 De verbodsbevoegdheid van de minister is beperkt tot organisaties met een ongeoorloofde ‘werkzaamheid’. Voor het verbieden van organisaties met een ongeoorloofd doel, blijft men aangewezen op de verbodsprocedure bij de rechter ex art. 2:20 lid 1 of 10:122 lid 1 BW. Deze keuze was reeds gemaakt in het consultatievoorstel. Daarin was in art. 2 en art. 5 bepaald dat de minister bevoegd is rechtspersonen respectievelijk corporaties, niet Nederlands rechtspersoon, met ‘een werkzaamheid in strijd met de openbare orde’ te verbieden.

1339 Volgens de toelichting op het consultatievoorstel sluit de regeling op deze wijze aan bij art. 2:20 BW (van vóór 2022), waarvan op basis van het tweede lid de rechter na een verzoek van het OM rechtspersonen met een ongeoorloofd doel niet verbiedt, maar

1302 *Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 5, p. 11. Zie ook Kamerstukken I 2020/21, 35079, C, p. 22.*

1303 Koornstra, Roorda & Brouwer 2020, p. 72.

slechts ontbindt.<sup>1304</sup> De NOVA en KNB merken in hun gezamenlijke reactie op het consultatievoorstel op, dat de toelichting echter niet duidelijk maakt waarom de minister dan niet ook de bevoegdheid krijgt om dergelijke organisaties enkel te ontbinden (en dus niet te verbieden), zoals de rechter dat destijds had in art. 2:20 lid 2 BW.<sup>1305</sup>

1340 In de toelichting op het wetsvoorstel komen de initiatiefnemers hier niet expliciet meer op terug. Evenmin treft men een uitgebreide uitleg over het begrip ‘werkzaamheid’ aan. Opvallend is dat de initiatiefnemers het begrip steeds bespreken in relatie tot ‘die een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in standhoudt’. Daarbij denken de initiatiefnemers aan stelselmatige betrokkenheid ‘bij gedragingen die door hun ernst en door hun aantal of tijdsduur een wezenlijke aantasting inhouden van de veiligheid of de vrijheid van derden’. De initiatiefnemers doen geen moeite om het begrip ‘werkzaamheid’ te isoleren en als zodanig uit te leggen.

1341 Vanuit wetssystematisch oogpunt ligt het in de rede om voor de uitleg van dit begrip aansluiting te zoeken bij de interpretatie van het gelijkkluidende begrip in art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW.<sup>1306</sup> Dat is echter niet zonder complicaties. Zoals besproken in hoofdstuk 4, huldigt de regering sinds de wetswijziging van 1 januari 2022 van art. 2:20 BW het standpunt dat het werkzaamheidsbegrip in deze bepaling niet langer zo dient te worden uitgelegd, dat steeds sprake moet zijn van handelingen die structureel of stelselmatig plaatsvinden. Een enkel incident kan in de ogen van de regering tegenwoordig ook de conclusie rechtvaardigen dat sprake is van een ongeoorloofde werkzaamheid die een verenigingsverbod door de rechter kan legitimeren. Gelet op de toelichting van de initiatiefnemers op het werkzaamheidsbegrip in het wetsvoorstel, ligt het niet voor de hand om deze verruimende interpretatie toe te passen voor het bestuurlijk verenigingsverbod. Dit blijkt te meer uit het vereiste – dat in de voorgestelde wettekst tot uitdrukking komt – dat de werkzaamheid een cultuur van wetteloosheid moet creëren, bevorderen of in stand houden *door het stelselmatig plegen* van strafbare feiten.

#### 4.2 DE CRITERIA ‘(...) DIE EEN CULTUUR VAN WETTELOOSHEID (...)’

1342 Voor toepassing van de verbodsbevoegdheid dient de organisatie in kwestie een werkzaamheid te hebben die (a) ‘een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand

1304 Memorie van toelichting bij consultatievoorstel, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 9.

1305 Reactie NOVA en KNB in bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 10, p. 9. 631. Zoals besproken in hoofdstuk 4, beschikt de rechter sinds 1 januari 2022 niet langer meer over die bevoegdheid, omdat de bevoegdheid een dode letter bleek te zijn. Dit is alleen anders als het gaat om politieke partijen en hun neveninstellingen. Ten aanzien van die organisaties is art. 2:20 lid 2 BW van vóór de wetswijziging van 1 januari 2022 nog van toepassing, met als gevolg dat de ontbindingsbevoegdheid van art. 2:20 lid 2 BW voor deze organisaties vooralsnog blijft bestaan.

1306 Zie bijv. *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 5, p. 4; *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p. 6.

houdt’, (b) ‘door het stelselmatig plegen van strafbare feiten’ en (c) ‘een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde en de Nederlandse samenleving of delen daarvan ontwricht of kan ontwrichten.’ Gelet op de formulering zijn de criteria cumulatief.<sup>1307</sup>

1343 De formulering van dit deel van de verbodsgrond in het consultatievoorstel was aanmerkelijk eenvoudiger opgeschreven. Toen moest het gaan om een werkzaamheid ‘in strijd met de openbare orde’. Daarmee sloten de initiatiefnemers aan bij het bestaande criterium van art. 2:20 BW. In een reactie op het consultatievoorstel concludeer ik samen met Roorda, Vols en Brouwer dat een zodanige verbodsgrond in strijd is met de grondwettelijke beperkingensystematiek van art. 8 Gw. In feite doen de initiatiefnemers hiermee immers weinig anders dan de ruime algemene beperkingsgrond van art. 8 Gw herhalen als verbodsgrond. Dat staat haaks op het verbod voor de formele wetgever om met behulp van vage begrippen de aan de hem opgedragen bevoegdheid aan een ander orgaan over te laten. De gewone wetgever dient zelf voldoende concreet aan te geven hoe ver de grondrechtenbeperking gaat. Nu dat in het consultatievoorstel niet is gebeurd, is het in feite de minister en niet de wetgever die in grote mate ‘bepaalt’ wat de grenzen zijn van het verenigingsrecht in dezen. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn om ‘een structureel patroon van strafbare feiten’ als maatstaf voor een verbod te hanteren.<sup>1308</sup>

1344 Het College van procureurs-generaal van het OM onderschrijft het fundamentele karakter van deze kritiek en adviseert de initiatiefnemers hierop in te gaan in het wetsvoorstel. Tevens meent het college dat het probleem kan worden opgelost door in de toelichting dan wel in de wettekst zelf de verbodsgrond te concretiseren.<sup>1309</sup>

1345 De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) adviseert in vergelijkbare zin om concreet te maken dat de minister enkel zijn bevoegdheid mag benutten, indien het gaat om ‘structurele werkzaamheden in strijd met de openbare orde’ of ‘een enkel zeer ernstig incident waarbij er sprake moet zijn van een ernstige verstoring van de openbare orde’. Als alternatief draagt de VNG als optie aan om in de wettekst zelf de verbodsgrond te concretiseren, niet slechts in de toelichting. Het zou dan kunnen gaan om ‘handelingen door rechtspersonen die daadwerkelijk een ernstige aantasting betekenen van de als wezenlijk ervaren beginselen van het Nederlandse rechtstelsel en die de samenleving (kunnen) ontwrichten’.<sup>1310</sup>

1346 De Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) laat zich eveneens kritisch uit met betrekking tot de verbodsgrond in het con-

1307 Zoals initiatiefnemers bevestigen tijdens de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer, zie *Kamerstukken I 2020/21, 35079, C*, p. 12, 14 en 26.

1308 Reactie op het consultatievoorstel van Koornstra, Roorda, Vols & Brouwer, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

1309 Reactie OM in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20, 35079, nr. 10*, p. 2-3.

1310 Reactie VNG in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20, 35079, nr. 10*, p. 1-2.

sultatievoorstel. Ze raadt aan om in de wettekst zelf tot een concreter criterium te komen. Tevens adviseert de commissie om de band met de beperkingsgrond van art. 8 Gw – ‘in het belang van de openbare orde’ – expliciet in de wettekst te maken. Het gaat hier volgens de commissie immers om een andersoortig openbare-ordebegrip dan de ‘orde in de publieke ruimte’ als in het (gemeentelijke) openbare-orderecht.<sup>1311</sup> De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) adviseert eveneens om rechtstreeks in de voorgestelde wettekst naar art. 8 Gw te verwijzen.<sup>1312</sup>

- 1347 De kritiek op het consultatievoorstel heeft geleid tot het schrappen van de verbodsgrond ‘in strijd met de openbare orde’ in het wetsvoorstel. Daarvoor in de plaats kwam een ander, tweeledig criterium. Volgens het initiële wetsvoorstel kon de minister slechts van zijn bevoegdheid gebruikmaken, ‘indien noodzakelijk in het belang van de openbare orde’ en de organisatie een werkzaamheid heeft die ‘een cultuur van wetteloosheid in het leven roept, bevordert of in stand houdt’.
- 1348 Het begrip ‘in het belang van de openbare orde’ is woordelijk ontleend aan de beperkingsgrond van art. 8 Gw en daaraan is toegevoegd ‘noodzakelijk’. Volgens de initiatiefnemers moet dit begrip in het kader van de verbodsbevoegdheid van de minister worden uitgelegd zoals de rechtspraak dat doet ten aanzien van de verbodsgrond ‘in strijd met de openbare orde’ van art. 2:20 lid 1 BW. Daar wordt het volgens hen uitgelegd als ‘gedragingen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten’. Met het ‘cultuur van wetteloosheid’-begrip dient men volgens de initiatiefnemers te denken aan organisaties ‘waarvan een groot aantal leden stelselmatig betrokken zijn bij gedragingen die door hun ernst en door hun aantal of tijdsduur een wezenlijke aantasting inhouden van de veiligheid of de vrijheid van derden’. Zoals ‘ernstig verwijtbare criminele gedragingen die vaak gepaard gaan met geweld, bedreiging, intimidatie of afpersing’. Hiermee denken de initiatiefnemers tegemoet te komen aan de kritiek die werd geuit op de verbodsgrond in het consultatievoorstel, terwijl de gekozen formulering daarnaast meer zou zijn toegespitst op OMG’s.<sup>1313</sup>
- 1349 Voor de Raad van State is het echter niet genoeg. In zijn advies op het wetsvoorstel schrijft de Raad van State dat het gekozen verbodscriterium in strijd is met de grondwettelijke beperkingensystematiek. Volgens hem staat de Grondwet er niet aan in de weg om de minister een verbodsbevoegdheid toe te kennen. Het betreft een bestuurlijke en geen regelgevende bevoegdheid. Uit het delegatieverbod (van art. 8 Gw, zie hoofdstuk 2) volgt evenwel dat de toepassingscriteria voor een dergelijke bevoegdheid voldoende scherp in de wet zelf dienen te zijn geformuleerd. Daaraan ontbreekt het. Wel-

1311 Reactie NVVR in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 3.

1312 Reactie Rvdr in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 3.

1313 *Kamerstukken II 2018/19*, 35079, nr. 3, p. 6 en 12.



iswaar is het begrip ‘openbare orde’ volgens de Raad van State voldoende helder gelet op de uitleg ervan in de toelichting, dat geldt niet voor de bewoordingen ‘cultuur van wetteloosheid’. Dit criterium is volgens hem onvoldoende objectiveerbaar en biedt de minister te weinig sturing bij de uitoefening van zijn bevoegdheid, terwijl de grondwettelijke beperkingensystematiek dwingt tot een scherpe formulering. Volgens de Raad van State kan dit probleem worden opgelost door het verbodscriterium te beperken tot ‘het stelselmatig plegen van strafbare feiten, die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van onze rechtsorde en die als gevolg daarvan onze samenleving of delen daarvan ontwrichten of dreigen te ontwrichten’.<sup>1314</sup>

1350 In reactie hierop dragen de initiatiefnemers vier argumenten aan op basis waarvan zij denken dat het voorstel met betrekking tot het verbodscriterium niet in strijd is met de Grondwet. Ten eerste blijkt volgens hen uit de Grondwet niet dat voor de minister scherper omschreven criteria dienen te gelden voor het beperken van het recht tot vereniging dan wanneer de rechter dit doet. Nu volgens de initiatiefnemers moet worden aangenomen dat de verbodsgrond ‘in strijd met de openbare orde’ in de gerechtelijke verbodsregeling van art. 2:20 en 10:122 BW in overeenstemming is met de Grondwet, is dat voor de initiatiefnemers voldoende reden om het openbare-ordecriterium te blijven hanteren als toepassingsvoorwaarde voor de verbodsbevoegdheid van de minister. Ten tweede geldt hetzelfde voor het criterium ‘cultuur van wetteloosheid’, die voldoende tegemoetkomt aan de eis van een afgebakende omschrijving. Verdere precisering zou onwenselijk zijn, omdat dit begrip is toegespitst op OMG’s en dit verloren zou gaan bij een nadere precisering. Ten derde menen de initiatiefnemers dat het eerste gedeelte van het criterium van de Raad van State – ‘het stelselmatig plegen van strafbare feiten’ – nauwelijks te onderscheiden is van art. 140 lid 1 Sr, waarin strafbaar is gesteld de deelneming aan een organisatie die het plegen van strafbare feiten tot oogmerk heeft. Ten vierde is het tweede gedeelte van het criterium van de Raad van State – ‘die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van onze rechtsorde en die als gevolg daarvan onze samenleving of delen daarvan ontwrichten of dreigen te ontwrichten’ – reeds verwerkt in het criterium van de initiatiefnemers, namelijk in de voorwaarde dat de minister enkel en alleen zijn bevoegdheid gebruikt als dat ‘noodzakelijk is in het belang van de openbare orde’. Het tweede gedeelte van het criterium van de Raad van State is namelijk een uitleg die de rechter in verbodsprocedures geeft aan ‘in strijd met de openbare orde’.<sup>1315</sup>

1351 Roorda, Brouwer en ik schrijven in een artikel over het (initiële) wetsvoorstel dat de gekozen verbodsgrond nog steeds niet voldoet aan de grondwettelijke beperkingensystematiek, net zoals de Raad van State concludeert in zijn advies. Maar anders dan de Raad van State, menen wij dat ook de substitutie van ‘noodzakelijk in het belang van de

1314 *Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 5, p. 3 en 11-12.*

1315 *Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 5, p. 12-13.*



openbare orde' voor de verbodsgrond van het consultatievoorstel 'in strijd met de openbare orde' in wezen niets verandert. Er is nog altijd sprake van een herhaling van de algemene beperkingsgrond 'in het belang van de openbare orde' van art. 8 Gw, zonder dat de formele wetgever in de wettekst zelf duidelijk maakt wat men onder dit criterium moet begrijpen. Daarnaast merken wij op dat het 'cultuur van wetteloosheid'-begrip in het wetsvoorstel wordt gebruikt als verbodsgrond, terwijl de rechter dit begrip in verbodsprocedures ex art. 2:20 BW gebruikt als rechtvaardiging om gedragingen van derden waarbij de rechtspersoon niet rechtstreeks betrokken is, toe te rekenen aan de rechtspersoon als diens werkzaamheid. Het tweede gedeelte van het criterium van de Raad van State – kortgezegd, het schenden van een wezenlijk rechtsbeginsel en het ontwrichtingscriterium – kan worden weggelaten, als de verbodsgrond wordt beperkt tot het stelselmatig plegen van misdrijven. Daar komt het in feite toch op neer, tenzij er overtredingen bestaan waarvan het stelselmatig begaan ervan als wezenlijk ervaren beginselen in onze rechtsorde aantast en daarnaast de Nederlandse samenleving of delen ervan ontwricht dan wel dreigt te ontwrichten. Dat laatste laat zich echter niet gemakkelijk bedenken. Als samenleving mogen we van de strafwetgever immers verwachten dat gedragingen die zo ernstig zijn dat zij wezenlijke beginselen van onze rechtsorde schenden en de samenleving geheel of ten dele (dreigen te) ontwrichten, niet slechts als overtreding, maar als misdrijf in ons recht heeft opgenomen.<sup>1316</sup>

- 1352 Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer merken leden van de SP-fractie op dat de positie van de minister wezenlijk verschilt met die van de rechter; de minister is een bewindspersoon die aan politieke druk blootstaat, terwijl de rechter onpartijdig en onafhankelijk is. Hierdoor ontstaat volgens deze leden het gevaar dat de minister het criterium 'noodzakelijk in het belang van de openbare orde' ruimer trekt dan de bedoeling is. De voorgestelde wettekst dwingt de minister immers niet om zich te beperken tot de uitleg die in de toelichting wordt gegeven, hoezeer de toelichting ook als richtsnoer bij de interpretatie van de wettelijke voorwaarden heeft te gelden. Volgens de initiatiefnemers valt dit echter te compenseren met de laagdrempelige rechtsbescherming die bij de bestuursrechter openstaat (meer hierover in §6.4 van dit hoofdstuk). Voorts dient de minister op basis van art. 3:36 en 3:47 Awb zijn verbodsbesluit deugdelijk te motiveren op straffe van schorsing of vernietiging van het besluit. De bestuursrechter zal voor de uitleg 'noodzakelijk in het belang van de openbare orde' veel leunen op de uitleg van de Hoge Raad over het begrip 'in strijd met de openbare orde' van art. 2:20 lid 1 BW, zo verwachten de initiatiefnemers. Het ongefundeerd oprekken van 'openbare orde' ligt dan volgens hen niet voor de hand.<sup>1317</sup>

1316 Koornstra, Roorda & Brouwer 2020, p. 67-69.

1317 *Kamerstukken II 2019/20, 35079, nr. 10, p. 10.*

- 1353 Leden van de D66-fractie vragen waarom de initiatiefnemers ervoor kiezen het ‘cultuur van wetteloosheid’-begrip niet te definiëren, gelet ook op de kritiek van de Raad van State in dezen. De initiatiefnemers blijven echter volhouden dat het criterium van de Raad van State niet is toegespitst op omg’s, terwijl dit punt voor de initiatiefnemers wel belangrijk is.<sup>1318</sup>
- 1354 Bij amendement van het lid Groothuizen is de verbodsgrond niettemin in lijn gebracht met het criterium van de Raad van State. Het criterium ‘noodzakelijk in het belang van de openbare orde’ is geschrapt en vervangen, zodat de minister slechts dan bevoegd is een organisatie te verbieden die ‘een werkzaamheid heeft die een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in standhoudt door het stelselmatig plegen van strafbare feiten, een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginsel van de Nederlandse rechtsorde en de Nederlandse samenleving of delen daarvan ontwricht of kan ontwrichten.’<sup>1319</sup>
- 1355 Bij de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer merken leden van de vvd-fractie op dat de initiatiefnemers aanvankelijk gekeerd waren tegen het voorstel van de Raad van State om het verbodscriterium te concretiseren, maar bij amendement het verbodscriterium toch in lijn is gebracht met dit criterium. De initiatiefnemers erkennen dit en hebben het oordeel over het verbodscriterium aan de Tweede Kamer willen overlaten. Bovendien is het criterium van de Raad van State slechts een vervanging van het criterium ‘noodzakelijk in het belang van de openbare orde’, maar komt het inhoudelijk op hetzelfde neer.<sup>1320</sup>
- 1356 Leden van de sp-fractie in de Eerste Kamer zijn van oordeel dat de gebruikte verbodscriteria nog altijd te subjectief zijn, omdat de invulling ervan afhankelijk is van de tijdsgesest en bovendien onderhevig aan emotionele beleving. De initiatiefnemers wijzen echter op de rechtspraktijk waaraan de open normen zijn ontleend en waarin die zonder die emotie een nadere invulling krijgen. Daarenboven toetst de bestuursrechter vol op de bevoegdheidsvoorwaarden, zodat voldoende bescherming tegen willekeur bestaat.<sup>1321</sup>
- 1357 Van Sasse van IJssel en Schilder uiten vergelijkbare kritiek, weliswaar in hun analyse van het consultatievoorstel, maar de argumenten die deze auteurs ten tonele voeren, zijn ook relevant voor het wetsvoorstel. Zoals besproken, was het verbodscriterium in het consultatievoorstel ‘in strijd met de openbare orde’. Volgens deze auteurs blijkt dat de initiatiefnemers dit criterium uitleggen als een daadwerkelijke en ernstige aantasting van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtstelsel en die de samenleving ontwricht of kan ontwrichten. De minister dient aan deze bewoordingen een concrete invulling te geven, aangezien het niet evident is wat hieronder valt. Daarachter schuilt

1318 *Kamerstukken II 2019/20, 35079, nr. 10, p. 4.*

1319 *Kamerstukken II 2020/21, 35366, nr. 26.*

1320 *Kamerstukken I 2020/21, 35079, C, p. 23-24.*

1321 *Kamerstukken I 2020/21, 35079, C, p. 11-12.*

het gevaar dat de minister een politieke, subjectieve invulling geeft. Dat staat volgens Van Sasse van IJsselt en Schilder op gespannen voet met de Grondwet.<sup>1322</sup>

1358 Leden van de Groenlinks-fractie in de Eerste Kamer merken op dat door de toevoeging ‘door het stelselmatig plegen van strafbare feiten’ het de rechtspersoon zelf moet zijn die het pleegt, en niet de individuele leden. Dat is volgens de initiatiefnemers echter onjuist, gelet op de rechtsfiguur van toerekening van strafbare feiten aan de rechtspersoon (meer hierover in §5 van dit hoofdstuk).<sup>1323</sup>

1359 Leden van de D66-fractie in de Eerste Kamer merken op dat het ‘cultuur van wetteloosheid’-begrip min of meer een doublure oplevert met ‘stelselmatig plegen van strafbare feiten’ en vragen zich in die context af of het eerste begrip nog wel nodig is. Volgens de initiatiefnemers is dat het geval. Het ‘cultuur van wetteloosheid’-begrip begrenst en beperkt de verbodsbevoegdheid van de minister tot die organisaties die niet alleen strafbare feiten stelselmatig plegen, maar dit vergrijp tot een cultuur van wetteloosheid hebben verheven. Bovendien moet die cultuur van wetteloosheid ook een of meerdere als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde aantasten en daarnaast de Nederlandse samenleving of delen daarvan ontwrichten of dreigen te ontwrichten. Indien de verbodsgrond enkel zou zijn beperkt tot het stelselmatig plegen van strafbare feiten, zou dat te weinig onderscheidend zijn van art. 140 lid 1 Sr, waarin straf staat op deelneming aan een organisatie die het plegen van misdrijven tot oogmerk heeft.<sup>1324</sup>

1360 Voorts vragen de leden van de D66-fractie waaraan valt te denken bij wezenlijk ervaren beginselen van onze rechtsorde. Het klinkt voor hen dat er vooral aan zware criminaliteit moet worden gedacht, niet aan, bijvoorbeeld, verkeersovertredingen. Volgens de initiatiefnemers gaat het bij deze beginselen ‘vooral’ om ‘de vrijheid en veiligheid van leden van de samenleving’. Dat die in het gedrang komen bij verkeersovertredingen laat zich inderdaad moeilijk voor te stellen, aldus de initiatiefnemers.<sup>1325</sup>

## 5. TOEREKENINGSCRITERIUM

1361 In deze paragraaf staan de toerekeningscriterium van art. 2 lid 3 van het wetsvoorstel centraal. Volgens deze bepaling wordt voor de toepassing van art. 2 lid 1 van het wetsvoorstel – waarin de eigenlijke verbodsbevoegdheid van de minister is neergelegd – gedragingen van derden toegerekend aan de te verbieden organisatie. Dat is het geval als de gedraging ‘heeft plaatsgevonden in het georganiseerde verband’ van de organisatie en – het betreffen cumulatieve criteria – de organisatie ‘de gedraging duldt’ of ‘er op

1322 Van Sasse van IJsselt & Schilder 2018, p. 178.

1323 *Kamerstukken I 2020/21, 35079, C, p. 24.*

1324 *Kamerstukken I 2020/21, 35079, C, p. 25.*

1325 *Kamerstukken I 2020/21, 35079, C, p. 25.*

andere wijze niet doeltreffend tegen optreedt'. Allereerst komt het criteriumonderdeel 'heeft plaats gevonden in het georganiseerde verband' aan bod (§5.1). Vervolgens de criteria-onderdelen 'dulden' en 'er op andere wijze niet doeltreffend tegen optreden' (§5.2).

## 5.1 HET CRITERIUM 'HEEFT PLAATSGEVONDEN IN HET GEORGANISEERDE VERBAND VAN (...)'

1362 Reeds in het consultatievoorstel maakten de initiatiefnemers de keuze om een toerekeningscriterium in de wet vast te leggen (art. 2, lid 2). De criteria waren toen op iets andere wijze geformuleerd. Toerekening zou plaatsvinden bij gedragingen van 'leden' aan de rechtspersoon, indien deze gedragingen (a) samenhangen met de werkzaamheid of het doel van de rechtspersoon, (b) hebben plaatsgevonden in georganiseerd verband, en (c) door de rechtspersoon worden geduld.

1363 In de toelichting op het consultatievoorstel schrijven de initiatiefnemers dat de cumulatieve criteria zijn ontleend aan de verbodsbepalingen in de Duitse Vereinsgesetz (art. 5 VereinsG, zie hiervoor §3.3 van hoofdstuk 8). Voorts menen de initiatiefnemers dat het wettelijk vastleggen van een toerekeningscriterium een voordeel oplevert ten opzichte van het toerekeningscriterium van art. 2:20 BW, dat niet in de wet, maar in de rechtspraak is geformuleerd. In de ogen van de initiatiefnemers werpt dat laatste criterium een (te) hoge drempel op om tot een verenigingsverbod te komen. Dit geldt minder voor het door hen voorgestelde toerekeningscriterium, aldus de initiatiefnemers.<sup>1326</sup>

1364 Volgens de toelichting op het consultatievoorstel is het begrip 'leden' breder dan het formeel lidmaatschap van een vereniging als bedoeld in art. 2:26 BW. Het gaat om personen die feitelijk behoren tot de organisatie, 'vergelijkbaar met het begrip deelneming in de zin van art. 140 Sr', aldus de initiatiefnemers.<sup>1327</sup>

1365 Van het a-criterium van art. 2 lid 2 van het consultatievoorstel – een gedraging hangt samen met de werkzaamheid of het doel van de rechtspersoon – is sprake als een natuurlijke persoon in zijn hoedanigheid van lid van een rechtspersoon strafbare feiten pleegt. Hiervan is onder meer sprake, indien een persoon zijn lidmaatschap van de organisatie in kwestie gebruikt als pressiemiddel om andere personen af te persen. Als het lid zich schuldig maakt aan huiselijk geweld waarin het lidmaatschap van de organisatie geen rol van betekenis speelt, is niet voldaan aan het a-criterium.<sup>1328</sup>

1326 Memorie van toelichting bij consultatievoorstel, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 5.

1327 Memorie van toelichting bij consultatievoorstel, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 9.

1328 Memorie van toelichting bij consultatievoorstel, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 5.

- 1366 Van het b-criterium – de gedraging vindt plaats in georganiseerd verband – is sprake indien de rechtspersoon kennis kan hebben of sturing geeft aan de gedraging. Gedragingen die leden geheel op eigen houtje en initiatief verrichten en zonder dat de rechtspersoon daar kennis van kan hebben of sturing aan heeft gegeven, vallen erbuiten. Dit is echter anders indien deze gedragingen voortvloeien uit ‘de structuur of cultuur van de rechtspersoon’. Wanneer van dit laatste precies sprake is, laten de initiatiefnemers in het midden.<sup>1329</sup>
- 1367 Van het c-criterium – de rechtspersoon duldt de gedragingen – is sprake als de rechtspersoon zijn leden die ‘zich te buiten gaan aan gedragingen die strijdig zijn met de openbare orde’ niet tot de orde roept, dan wel op andere wijze niet duidelijk maakt dat dergelijke gedragingen niet worden geduld. Feitelijk gedogen valt er eveneens onder, waarvan sprake kan zijn als de rechtspersoon onvoldoende daadkrachtig of effectief optreedt tegen dergelijke gedragingen van leden. Ook hier houden de initiatiefnemers zich op de vlakte wanneer sprake is van onvoldoende daadkrachtig of effectief optreden van de rechtspersoon.<sup>1330</sup>
- 1368 De NOVA en KNB komen in hun gezamenlijke reactie op het consultatievoorstel met betrekking tot het toerekeningscriterium tot een drietal kritische kanttekeningen. In de eerste plaats adviseert de commissie de terminologie in art. 2 lid 2 te laten aansluiten bij het begrippenkader zoals dat wordt gehanteerd in het rechtspersonenrecht. Volgens een grammaticale interpretatie van het consultatievoorstel vallen immers slechts gedragingen van ‘leden’ aan de rechtspersoon toe te rekenen, terwijl in het Nederlandse privaatrecht enkel de vereniging en de coöperatie leden hebben, andere rechtspersonen niet. Daarmee krijgt het toerekeningscriterium een nogal beperkte reikwijdte. Uit de toelichting op het consultatievoorstel volgt echter dat de initiatiefnemers een ruimer bereik voorstaan. Om die reden adviseren de NOVA en de KNB om de bedoeling in overeenstemming te brengen met de voorgestelde wettekst, door het ledenbegrip te vervangen met ‘bij de krachtens de wet en de statuten bij de organisatie van de rechtspersoon betrokkenen’, zoals ook gehanteerd in art. 2:8 BW. Onder dit laatste begrip vallen dan niet alleen leden van een (in)formele vereniging (of coöperatie), maar ook aandeelhouders, bestuurders, commissarissen en oprichters. Voorts adviseren de NOVA en KNB om ook feitelijk beleidsbepalers toe te voegen aan het toerekeningscriterium. Deze personen zijn immers niet krachtens de wet of de statuten, maar wel feitelijk bij de organisatie en activiteiten van de rechtspersoon betrokken.<sup>1331</sup> De NOVA en KNB dragen deze aanbevelingen ook aan voor het toerekeningscriterium met betrekking tot gedragingen van

1329 Memorie van toelichting bij consultatievoorstel, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 5.

1330 Memorie van toelichting bij consultatievoorstel, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 5-6.

1331 Reactie NOVA en KNB in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 8.

‘leden’ van een corporatie, niet-Nederlands rechtspersoon, als bedoeld in art. 5 van het consultatievoorstel. Ook daar is het argument dat lang niet alle corporaties leden hebben.<sup>1332</sup>

1369 In de tweede plaats merken de NOVA en KNB op dat de initiatiefnemers met het ledenbegrip kennelijk hebben willen aansluiten bij het begrip ‘deelneming’ van art. 140 Sr en dit uitleggen als personen die feitelijk behoren tot de organisatie van de rechtspersoon. Het deelnemingsbegrip van art. 140 Sr gaat echter veel verder dan de gangbare toerekeningscriteria in het rechtspersonenrecht, nu ook bijvoorbeeld donateurs en sprekers op bijeenkomsten eronder kunnen vallen. Die zijn echter niet noodzakelijkerwijs krachtens de wet of statuten bij de rechtspersoon betrokken. De betrokkenheid van een persoon bij de rechtspersoon dient aldus nauwkeuriger te worden afgebakend, te meer het steeds bezwaarlijker wordt om gedragingen van een persoon aan een rechtspersoon toe te rekenen naar mate die persoon *de iure* en *de facto* verder verwijderd is van de organen van een rechtspersoon. In dat laatste geval heeft de rechtspersoon en zijn bestuur feitelijk ook minder mogelijkheden om het gedrag van die persoon te beïnvloeden.<sup>1333</sup>

1370 Ten derde betwijfelen de NOVA en KNB of het gekozen toerekeningscriterium laagdrempeliger is dan het toerekeningscriterium zoals dat thans in de rechtspraak wordt gebruikt. Op basis van dat laatste criterium rekent de rechter gedragingen van derden toe aan de rechtspersoon, als die rechtspersoon daarbij rechtstreeks betrokken is geweest. Daarvan is sprake als het bestuur leiding heeft gegeven dan wel tot de gedragingen (doelbewust) gelegenheid heeft geboden. Indien hiervan geen sprake is, dan kunnen slechts bijzondere feiten en omstandigheden toerekening rechtvaardigen. Dit criterium biedt de rechter volgens de NOVA en KNB veel ruimte om per geval te beoordelen of eraan is voldaan. Gebruikmaken van het bestaande criterium zou het voordeel opleveren dat geen nieuwe rechtspraak over nieuwe wettelijke begrippen hoeft te worden gevormd, aldus de NOVA en KNB.<sup>1334</sup>

1371 Het College van procureurs-generaal van het OM is eveneens kritisch op het toerekeningscriterium in het consultatievoorstel. Het voorgestelde criterium lijkt met z'n cumulatieve vereisten een hogere drempel voor toerekening op te werpen dan het toerekeningscriterium dat in de rechtspraak bij toepassing van art. 2:20 BW wordt gebruikt.<sup>1335</sup> Het college adviseert om ruimte in het criterium te bouwen op basis waarvan bijzondere feiten en omstandigheden grond kunnen geven voor toerekening, net zoals dat in de verbodsprocedures ex art. 2:20 BW mogelijk is.<sup>1336</sup>

1332 Reactie NOVA en KNB in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 11.

1333 Reactie NOVA en KNB in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 8-9.

1334 Reactie NOVA en KNB in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 8-9.

1335 Vgl. reactie van Ardenne advocaten op het consultatievoorstel, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 3, waarin hetzelfde standpunt wordt gehuldigd.

1336 Reactie OM in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 4.

- 1372 De Rvdr merkt op – net als de NOVA en KNB – dat ‘leden’ niet bij alle rechtspersonen mogelijk is. Verder merkt de Rvdr op dat de gebruikte formulering voor het toerekeningscriterium afwijkt van het criterium dat de Hoge Raad gebruikt. Het verdient volgens de Rvdr juist aanbeveling om bij dit laatste criterium aan te sluiten, omdat er grondrechten in het geding zijn. Tot slot wijst de Raad voor de rechtspraak op de omstandigheid dat toerekening ook in het punitieve bestuursrecht, het strafrecht en het civiele recht een rol speelt. Omdat de toelichting op het consultatievoorstel hier verder over zwijgt, ontstaat volgens de Rvdr gevaar voor een andere uitleg van dit begrip.<sup>1337</sup>
- 1373 In het initiële wetsvoorstel – en overigens ook in het gewijzigde voorstel dat door de Tweede Kamer is aangenomen – is het toerekeningscriterium neergelegd in art. 2 lid 3. Naar aanleiding van de hiervoor besproken reacties in het kader van de consultatie van het consultatievoorstel, menen de initiatiefnemers de criteria in het wetsvoorstel te hebben versoepeld ten opzichte van die in het consultatievoorstel.<sup>1338</sup> Het moet thans gaan om gedragingen die (a) hebben plaatsgevonden in het georganiseerde verband van de organisatie en (b) de organisatie dient de gedraging te dulden dan wel er op andere wijze niet doeltreffend tegen optreden.
- 1374 Volgens de memorie van toelichting op het wetsvoorstel zijn de formuleringen voor een groot deel ontleend aan de rechtspraak en voorts in het belang van de rechtszekerheid gecodificeerd. Het criterium dat de gedraging dient samen te hangen met het doel of de werkzaamheid van de rechtspersoon (a-criterium in het consultatievoorstel), is geschrapt. Dat criterium werd als te beknellend beschouwd. Voor de uitleg wanneer een gedraging plaatsvindt in het georganiseerde verband van de organisatie (a-criterium in het wetsvoorstel), hanteren de initiatiefnemers dezelfde uitleg van dit criterium in het consultatievoorstel. Het dient aldus te moeten gaan om de situatie waarin de organisatie kennis kan hebben of sturing geeft aan de gedraging. Gedragingen die betrokkenen geheel op eigen houtje en initiatief verrichten en zonder dat de organisatie daar kennis van kan hebben of sturing aan heeft gegeven, vallen erbuiten. Dit is echter anders indien deze gedragingen voortvloeien uit ‘de structuur of cultuur van de organisatie’. Wanneer van dit laatste precies sprake is, laten de initiatiefnemers andermaal in het midden.<sup>1339</sup>
- 1375 De Raad van State schrijft in zijn advies op het wetsvoorstel dat toerekening in de (destijds) recente verbodprocedures op grond van het bestaande criterium inmiddels lang niet meer zo moeilijk lijkt te zijn, dan de initiatiefnemers aanvankelijk dachten. De Raad van State betwijfelt om die reden of het (nog) noodzakelijk is om toerekeningscriteria wettelijk vast te leggen. Afgezien daarvan, meent de Raad van State dat de gebruikte criteria geen codificatie (in strikte zin) betreft, omdat ze ruimer zijn. Boven-

1337 Reactie Rvdr in bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 10, p. 4.

1338 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 3, p. 12.

1339 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 3, p. 8; *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p.8-9.



dien zijn de criteria onduidelijk. Dat kan de rechtsontwikkeling in de weg staan. De initiatiefnemers reageren hierop dat het toerekeningscriterium dat in de recente rechtspraak tot minder problemen leidt dan aanvankelijk werd gedacht. Met het oog op een procedure in cassatie is het echter nog maar de vraag of de Hoge Raad een dergelijke ruime interpretatie aanvaardt. Bovendien is het aan de wetgever om waar mogelijk eenduidige criteria vast te leggen, juist om helderheid daarover te scheppen.<sup>1340</sup>

## 5.2 DE CRITERIA ‘DULDEN’ EN ‘ER OP ANDERE WIJZE NIET DOELTREFFEND TEGEN OPTREDEN’

1376 Heeft de gedraging plaatsgevonden in het georganiseerde verband van de organisatie, dan vindt toerekening slechts dan plaats als de organisatie de gedraging ‘dult’ dan wel wanneer de organisatie ‘er op andere wijze niet doeltreffend tegen optreedt’. Voor de uitleg van deze criteria nemen de initiatiefnemers wederom de uitleg in het consultatievoorstel als vertrekpunt. Ze schrijven hierover het volgende in de memorie van toelichting:

‘Het criterium ontnemt de organisatie de gelegenheid om al te gemakkelijk afstand te nemen van gedragingen van haar leden. Het feitelijk gedogen van gedragingen maakt de organisatie medeverantwoordelijk, ook als zij zelf niet uitdrukkelijk opdracht daartoe gaf of het met zoveel woorden goedkeurde. Ook een onvoldoende daadkrachtig of effectief optreden tegen dergelijke gedragingen kan leiden tot toerekening.’<sup>1341</sup>

1377 Bij de (mondelijke) behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn enkele vragen gesteld over de precieze reikwijdte van dit deel van het toerekeningscriterium. In de beantwoording bedienen de initiatiefnemers – bij monde van het lid Kuiken van de PvdA – zich van hetgeen reeds in de memorie van toelichting is gezegd (zie het voorgaande citaat).<sup>1342</sup>

1378 Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer plegen de initiatiefnemers wat concreter te zijn. Aanmoedigen en belonen van de gedragingen valt per definitie onder ‘duldten’ of ‘niet doeltreffend tegen optreden’. Volgens de initiatiefnemers kan de organisatie in kwestie toerekening afwenden, indien zij zich heeft ingezet om ‘herhaling te voorkomen en het moet aannemelijk zijn dat de daartoe ingezette middelen in de gegeven situatie toereikend zijn’. Daarvoor kunnen we, als het aan de initiatiefnemers

1340 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 5, p. 8. Vgl. *Kamerstukken I* 2020/21, 35079, C, p. 6.

1341 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 3, p. 8; *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p. 9.

1342 *Handelingen II*, 18 juni 2020, nr. 85-12-3.



ligt, denken aan schorsing, (voorwaardelijk) roeyement van de leden, het melden van de gedragingen bij de politie alsook het ontzeggen van toegang tot clublocaties.<sup>1343</sup>

## 6. PROCEDURELE ASPECTEN

1379 In deze paragraaf komen de belangrijkste procedurele aspecten van de voorgestelde bestuurlijke verbodsregeling aan bod. De aandacht gaat achtereenvolgend uit naar het bevoegde orgaan (§6.1), de besluitvormingsprocedure (§6.2), het verbodsbesluit (§6.3) en de wijze waarop de rechtsbescherming is vormgegeven (§6.4).

### 6.1 MINISTER ALS BEVOEGD ORGAAN TOT VERBODENVERKLARING

1380 Het onderwerp van deze paragraaf is de tot het verbodsbesluit bevoegde bestuursorgaan: de minister voor Rechtsbescherming. Allereerst gaat de aandacht uit naar de attributie van deze bevoegdheid aan de minister en naar de redenen die daaraan ten grondslag liggen (§6.1.1). Vervolgens is er nog aandacht voor delegatie en mandaat (§6.1.2).

#### 6.1.1 Attributie

1381 Volgens art. 2 lid 1 jo. art. 1 van het wetsvoorstel is de minister voor Rechtsbescherming het bevoegde bestuursorgaan om het verbodsbesluit te nemen. De minister is hiertoe exclusief alsmede zelfstandig bevoegd, maar volgens art. 2 lid 2 van het wetsvoorstel dient hij voorafgaand aan het nemen van het verbodsbesluit eerst het College van procureurs-generaal van het OM te horen.

1382 De keuze om de verbodsbevoegdheid aan de minister te attribueren was reeds in het consultatievoorstel gemaakt (eveneens in art. 2 lid 1 jo. art. 1). In de memorie van toelichting op het consultatievoorstel is de keuze voor de minister met deze portefeuille niet uit de doeken gedaan. Er zijn slechts argumenten gegeven waarom de verbodsbevoegdheid is toegekend aan een bestuursorgaan dat niet enkel op regionaal of lokaal, maar op centraal niveau opereert. De eerste reden is dat organisaties die een ongeoorloofde werkzaamheid hebben zich in hun handelen doorgaans niet beperken tot lokale grenzen. De tweede reden is dat het bij deze organisaties meestal om een rechtspersoon gaat. Die hoedanigheid heeft de rechtspersoon in het hele land. Een ‘landelijk’ verbod ligt dan voor de hand, aldus de initiatiefnemers.<sup>1344</sup>

1343 *Kamerstukken I 2020/21, 35079, C, p. 14.*

1344 Memorie van toelichting bij consultatievoorstel, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 5.

- 1383 In haar reactie op het consultatievoorstel is de NVVR tamelijk kritisch op de keuze om de verbodsbevoegdheid aan de minister voor Rechtsbescherming toe te kennen. Volgens de NVVR betreft het hier een minister die niet aan de leiding staat van een ministerie zoals bedoeld in art. 44 lid 1 Gw, maar een minister ‘zonder portefeuille’ als bedoeld in art. 44 lid 2 Gw. Op de voet van art. 1 van de Wet voorzieningen in verband met ambten van ministers zonder portefeuille en van staatssecretaris komen bevoegdheden die bij of krachtens een wet aan hoofden van ministeriele departementen verleende bevoegdheden, mede toe aan een minister zonder portefeuille. Volgens de NVVR houdt dit in dat de verbodsbevoegdheid moet worden toegekend aan een minister met portefeuille (die aan de leiding staat van een ministerie), bijvoorbeeld de minister van Justitie, en kan vervolgens de minister voor Rechtsbescherming de bevoegdheid (mede)uitoefenen.<sup>1345</sup>
- 1384 Het Bureau Regioburgemeesters meent dat de toegekende bevoegdheid aan alleen de minister tekortschiet. Het Bureau pleit in zijn reactie op het consultatievoorstel voor een soort tweetrapsraket, waarin naast de minister ook de burgemeester een verbodsbevoegdheid krijgt. In het geval een rechtspersoon enkel opereert binnen een zekere gemeente, dan dient de burgemeester van die gemeente gebruik te maken van diens verbodsbevoegdheid. Overstijgt de werkzaamheid van de rechtspersoon de gemeentelijke grenzen, dan is de minister aan zet.<sup>1346</sup> De VNG pleit in haar reactie op het consultatievoorstel hier eveneens voor, omdat zij vreest dat de minister alleen gebruikmaakt van zijn verbodsbevoegdheid als er voldoende signalen komen uit gemeenten.<sup>1347</sup>
- 1385 In het wetsvoorstel kiezen de initiatiefnemers niettemin voor een door de minister voor Rechtsbescherming exclusief en zelfstandig uit te oefenen bevoegdheid. Over de kritiek van de NVVR op de keuze voor deze minister zonder portefeuille, houden de initiatiefnemers zich op de vlakte. Het advies om (ook) de burgemeester een verbodsbevoegdheid toe te kennen, leggen zij naast zich neer. Anders zou de uniforme toepassing van het bestuurlijk verbod in het gedrang komen, dat zij, gelet op de grondrechten die hiermee zijn gemoeid, onwenselijk vinden. Bovendien vereist de voorgestelde wet niet dat gedragingen bovenlokaal of landelijk zijn. Dat doet niet ter zake. Wanneer is voldaan aan de verbodscriteria, kan er een verbod volgen, ook al is de organisatie slechts lokaal actief, zo besluiten de initiatiefnemers.<sup>1348</sup>
- 1386 Overigens menen de initiatiefnemers dat de burgemeester wel een belangrijke rol kan spelen bij de uitoefening van de verbodsbevoegdheid van de minister, met name in de informatievoorziening en de zorgvuldige voorbereiding van het verbodsbesluit. Zo is het volgens de initiatiefnemers goed denkbaar dat de minister in overleg treedt met de

1345 Reactie NVVR in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 4-5.

1346 Reactie Bureau Regioburgemeesters, in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 2.

1347 Reactie VNG in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 1.

1348 *Kamerstukken II 2018/19*, 35079, nr. 3, p. 13.

gemeente waarin de organisatie actief is, onder meer om te onderzoeken of er minder vergaande instrumenten voorhanden zijn.<sup>1349</sup>

1387 De Raad van State is kritisch op de keuze om de verbodsbevoegdheid bij een bestuursorgaan neer te leggen. Weliswaar verzet de Grondwet zich er niet tegen om een beschikingsbevoegdheid aan de minister toe te kennen waarmee het recht tot vereniging in een concreet geval kan worden beperkt, het wetsvoorstel behelst wel een fundamentele wijziging ten opzichte van de bestaande verbodsregeling bij de rechter. In de ogen van de Raad van State berust die wijziging niet op een afweging ‘ten principale’, maar slechts op pragmatische redenen om een verenigingsverbod snel effect te laten sorteren. Volgens de Raad van State klemt dit temeer, nu onder de voorgestelde regeling vele soorten organisaties kunnen vallen.<sup>1350</sup>

1388 De initiatiefnemers schrijven in reactie hierop dat het wetsvoorstel de gerechtelijke verbodsprocedure van art. 2:20 BW ongemoeid laat; de bestuursrechtelijke verbodsregeling komt ernaast te bestaan. De ernst van de situatie omtrent OMGS rechtvaardigt in hun ogen om de minister toe te rusten met een bevoegdheid waarmee hij bij onmiddellijk werkend besluit dergelijke organisaties kan verbieden. Bovendien heeft de bestuursrechter in het geval van een ministerieel verbod net als zijn burgerlijke collega in een verbodsprocedure ex art. 2:20 BW het laatste woord. Tegen het verbodsbesluit staan immers zowel beroep bij de rechtbank als hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtpraak van de Raad van State open. Daarnaast bestaat op de voet van art. 8:81 Awb de mogelijkheid om tijdens een bezwaar- of beroepsprocedure de voorzieningenrechter te vragen om de werking van het verbodsbesluit te schorsen. Dat maakt de rechtsbescherming volgens de initiatiefnemers van een voldoende hoog niveau.<sup>1351</sup>

1389 Voorts, zo blijkt uit de memorie van antwoord op vragen uit de Eerste Kamer, is de keuze om de verbodsbevoegdheid aan de minister toe te kennen nog gelegen in andere redenen. Dat in ons land de verbodsbevoegdheid tot op heden bij de rechter ligt, berust op een keuze die dateert uit een tijdperk waarin er nog geen volwaardige rechtsbescherming bestond tegen overheidshandelen. Tegenwoordig is dat niet langer het geval, aldus de initiatiefnemers.<sup>1352</sup>

### 6.1.2 Delegatie en mandaat

1390 Over de vraag of delegatie en mandaat van de verbodsbevoegdheid mogelijk is, reppen de initiatiefnemers geen woord. Ook tijdens de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer is dit onderwerp niet ter sprake gekomen. Wellicht omdat het zo evident is, dat

1349 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 3, p. 13-14.

1350 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 5, p. 3.

1351 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 5, p. 4.

1352 *Kamerstukken I* 2020/21, 35079, C, p. 7-8.

delegatie van de beschikkingsbevoegdheid niet mogelijk is. Op basis van art. 10:15 Awb is delegatie van bevoegdheden slechts immers dan toegestaan, 'indien in de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien'. Een dergelijk voorschrift ontbreekt.

1391 Minder evident is dat ten aanzien van mandatering van de verbodsbevoegdheid. Toch lijkt deze wijze van het 'overdragen' van de bevoegdheid evenmin mogelijk. Volgens art. 10:3 lid 1 Awb vindt geen mandaatverlening plaats, indien dat expliciet in het wettelijk voorschrift wordt verboden, dan wel indien de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet. Tevens geeft art. 10:3 lid 2 Awb expliciet drie situaties aan waarin mandaatverlening niet is toegestaan. In de eerste plaats als het gaat om een bevoegdheid tot het vaststellen van een algemeen verbindend voorschrift. In de tweede plaats als het gaat om besluiten die met een versterkte meerderheid moeten worden genomen dan wel wanneer de aard van de te volgen besluitvormingsprocedure zich verzet tegen mandaatverlening. En in de derde en laatste plaats als het gaat om een bevoegdheid tot het vernietigen en niet goedkeuren van besluiten.

1392 Wat betreft de verbodsbevoegdheid van de minister lijkt mandaat op basis van ten minste drie redenen uitgesloten. De eerste reden is dat de aard van de uit te oefenen bevoegdheid zelf lijkt te verzetten tegen mandaatverlening. Het gaat hier om een ingrijpende bevoegdheid die grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde fundamentele rechten beperkt. Uit de wetsgeschiedenis van het wetsvoorstel om de minister voor Rechtsbescherming de verbodsbevoegdheid toe te kennen, blijkt niets anders dan dat dit bestuursorgaan dit besluit zelf dient te nemen. Mandaatverlening zou in dit geval strijd opleveren met wat Bröring noemt 'het absoluut mandaatverbod'.<sup>1353</sup>

1393 Ten tweede zou mandaatverlening in strijd kunnen komen met wat laatstgenoemde auteur noemt 'het relatief mandaatverbod'.<sup>1354</sup> Bij dit verbod dient de geoorloofdheid van mandaatverlening *in concreto* te worden beoordeeld. Dit houdt in dat naast de bevoegdheid als zodanig, ook de persoon aan wie wordt gemandateerd in de beoordeling een rol speelt. Wat betreft de persoon aan wie wordt gemandateerd, speelt de hiërarchische plaats van de ambtenaar een rol. Hoe ingrijpender de bevoegdheid, hoe 'hoger' de ambtenaar aan wie wordt gemandateerd dient te zijn geplaatst in de ambtelijke hiërarchie. Met betrekking tot de bevoegdheid als zodanig moet vooral worden gedacht aan de mate waarin het besluit ingrijpt in de vrijheden van betrokkenen. Hoe groter de mate waarin dat gebeurt, bijvoorbeeld in het geval waarin vrijheidsrechten in het geding zijn, hoe sneller mandatering uitgesloten moet worden geacht.<sup>1355</sup> Dat is bij uitstek het geval bij het verbieden van een organisatie. Het recht tot vereniging – een tot de klassieke vrij-

1353 Bröring, in: *Module Algemeen bestuursrecht 2021*, art. 10:3 Awb, aant. 2.2.3, onder kopje 'Absolute mandaatverboden'.

1354 Bröring, in: *Module Algemeen bestuursrecht 2021*, art. 10:3 Awb, aant. 2.2.2, onder kopje 'Relatieve mandaatverboden'.

1355 Bröring & De Graaf 2019, p. 147.

heidsrechten behorend grondrecht – staat immers sterk onder druk bij het verbieden van een organisatie.

- 1394 De derde en laatste reden waarom mandaatverlening lijkt te zijn uitgesloten, is dat de totstandkoming van het verbodsbesluit plaatsvindt bij wijze van een bijzondere besluitvormingsprocedure. De minister heeft ex art. 2 lid 2 van het wetsvoorstel immers de wettelijke plicht om eerst het College van procureurs-generaal van het OM te horen, alvorens hij een verbodsbesluit neemt. Die hoorplicht kent een waarborgfunctie (hierover meer in §6.2.3 van dit hoofdstuk). Volgens Bröring kan men zeggen dat besluitvormingsprocedures met waarborgfuncties zich verzetten tegen mandaatverlening van de bevoegdheid.<sup>1356</sup>

## 6.2 BESLUITVORMINGSPROCEDURE

- 1395 In deze paragraaf staat centraal de besluitvorming die aan het verbodsbesluit voorafgaat. Hiervoor gaat de aandacht eerst uit naar de wijze waarop de minister het besluit kan nemen, ambtshalve of op aanvraag (§6.2.1). Daarna is er aandacht voor het feitenonderzoek en de belangenafweging (§6.2.2). Tot slot gaat de aandacht uit naar de plicht om voorafgaand aan het verbodsbesluit het College van procureurs-generaal van het OM te horen (§6.2.3).

### 6.2.1 Ambtshalve en op aanvraag

- 1396 Volgens art. 2 lid 1 van het wetsvoorstel beslist de minister als eenhoofdig bestuursorgaan of een organisatie in aanmerking komt voor een verbod, zij het dat de bewindsman ex art. 2 lid 2 hieraan voorafgaand eerst het College van procureurs-generaal van het OM dient te horen. De minister kan het besluit zowel uit eigen beweging – ambtshalve – dan wel op aanvraag nemen.
- 1397 Dat de minister het besluit ambtshalve kan nemen, blijkt uit de formulering van de bevoegdheid. De minister ‘kan’ een verbodsbesluit nemen indien voldaan is aan de wettelijke voorwaarden. De minister is hiertoe niet verplicht, overigens ook niet na een verzoek. De plicht om eerst het College van procureurs-generaal van het OM te horen is weliswaar een randvoorwaarde voor de uitoefening van de verbodsbevoegdheid, de reactie van het College is echter niet juridisch bindend en de hoorplicht doet ook niet af aan het feit dat de minister uit eigen beweging en uiteindelijk in eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid een verbodsbesluit kan nemen.<sup>1357</sup>
- 1398 Dat het besluit ook op aanvraag kan worden genomen, is een punt dat reeds onder de aandacht is gebracht door de NVVR in reactie op het consultatievoorstel. De NVVR schrijft

1356 Bröring, in: *Module Algemeen bestuursrecht 2021*, art. 10:3 Awb, aant. 2.2.7.

1357 *Kamerstukken I 2020-21*, 35079, C, p. 13.

dat eenieder die belanghebbende is een aanvraag tot een verbodsbesluit kan indienen bij de minister.<sup>1358</sup> Volgens de NVVR is hier in het consultatievoorstel geen of in elk geval te weinig aandacht voor. Als gevolg van de omstandigheid dat iedere belanghebbende een aanvraag kan indienen, dient de minister op elke aanvraag een beslissing te nemen, ‘zelfs als hij van mening is dat het verzoek formeel geen aanvraag is omdat de indiener geen belanghebbende is’. De beslissing kan vervolgens na de bezwaarprocedure aan de bestuursrechter worden voorgelegd.<sup>1359</sup> Is wel sprake van een verzoek van een belanghebbende, dan dient de minister volgens de regels van bewijslastverdeling onderzoek te doen naar de vraag of de betrokken organisatie voor een verbod in aanmerking komt. De drempel lijkt hiervoor betrekkelijk laag. De aanvrager hoeft volgens de NVVR slechts enige aanknopingspunten voor dat onderzoek in zijn verzoek te noemen. Daaruit vloeit de vraag voort op welke wijze de aanvraag dient te worden onderbouwd. Is stellen voldoende, of dient er ook enig feitenmateriaal te worden toegevoegd? Volgens de NVVR leunt de minister voor zijn informatiepositie stevig op informatie die voortvloeit uit de strafrechtelijke keten en dus uiteindelijk op informatie van het OM. Volgens de NVVR is het in dat licht niet zinvol om de bevoegdheid tot het doen van een verzoek bij iedere belanghebbende neer te leggen, ook gelet op het risico op misbruik van de bevoegdheid tot het indienen van een aanvraag. Voorts schrijft de NVVR dat de bevoegdheid van de minister zo ver mogelijk van het politieke discours moet worden gehouden. Om die reden dient enkel het OM bevoegd te zijn tot het doen van een verzoek aan de minister. Doorgaans zal immers eerst uit strafrechtelijk onderzoek blijken of er voldoende feitelijke basis aanwezig is om een verbodsbesluit te onderbouwen. Het delen van die informatie is gebonden aan voorwaarden en bovendien kan dit andere (strafrechtelijke) trajecten doorkruisen. Volgens de NVVR is het OM de enige instantie die in staat is om de belangen af te wegen en te beoordelen welke informatie kan worden gedeeld.<sup>1360</sup>

1399 In het wetsvoorstel is echter bewust afgezien om de bevoegdheid tot het indienen van een aanvraag te begrenzen tot het OM of andere instanties. Volgens de initiatiefnemers ligt het niet in de lijn der verwachtingen dat de minister veel aanvragen krijgt om van zijn bevoegdheid gebruik te maken.<sup>1361</sup>

1358 Reactie NVVR in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 4-5. De Rvdr wijst hier ook op, zie reactie Rvdr, in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 5.

1359 De NVVR noemt dit niet expliciet, maar doelt hier op het rechtsgevolg van art. 6:2 Awb. Volgens het onder a van dit art. bepaalde, wordt voor de rechtsbescherming de weigering om een besluit te nemen gelijkgesteld met een besluit. Hiervan is in het voorstel sprake als de minister weigert een verbodsbesluit te nemen na een verzoek van een niet-belanghebbende. Een dergelijk verzoek is geen aanvraag in de zin van art. 1:3 lid 3 Awb en de afwijzing ervan is ook geen beschikking ex art. 1:3 lid 2 Awb, maar ingevolge art. 6:2 onder a Awb staat hiertegen wel bezwaar en beroep open.

1360 Reactie NVVR in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 4-5.

1361 *Kamerstukken II 2018/19*, 35079, nr. 7, p. 13-14.

## 6.2.2 Feitenonderzoek en belangenafweging

1400 Voordat de minister een verbodsbesluit neemt – ambtshalve dan wel op aanvraag –, dient hij hieraan voorafgaand het besluit zorgvuldig voor te bereiden. Art. 3:10 lid 1 Awb biedt de mogelijkheid voor de minister om te beslissen dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is op de besluitvorming. Alhoewel de voorgestelde regeling deze mogelijkheid openlaat, ligt het niet voor de hand dat de minister deze procedure van toepassing verklaart. De uitgebreide voorbereidingsprocedure kost aanmerkelijk meer tijd dan de reguliere, onder meer omdat het ontwerpbesluit voor een bepaalde termijn ter inzage dient te liggen, zodat personen zienswijzen hierover kunnen indienen (art. 3:16 Awb). Dit zou het doel van de voorgestelde regeling ondergraven, zoals besproken in §2 van dit hoofdstuk, om te voorzien in een verbodsinstrument dat snel kan worden ingezet en onmiddellijke werking heeft. Aldus zal in de regel de reguliere voorbereidingsprocedure worden gevolgd.

1401 Bij een zorgvuldige voorbereiding van het verbodsbesluit spelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb's), die al dan niet geheel of ten dele zijn neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht, een prominente rol. De belangrijkste zijn de beginselen van fair play (art. 2:4 Awb), zorgvuldigheid (art. 3:2 Awb), specialiteit (art. 3:4 lid 1 Awb) en evenredigheid (art. 3:4 lid 2 Awb). Evenzeer kan worden genoemd het verbod van détournement de pouvoir (art. 3:3 Awb) alsmede de abb's die niet als zodanig in de Algemene wet bestuursrecht zijn neergelegd, zoals het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Voorts dwingt het motiveringsbeginsel de minister zijn besluit te baseren op een deugdelijke en kenbare motivering (artt. 3:46 en 3:47 Awb).

1402 Uit het in art. 3:2 Awb (deels) gecodificeerde zorgvuldigheidsbeginsel vloeit voort dat de minister kennis vergaart over de relevante feiten en de af te wegen belangen. Voor zijn informatiepositie binnen het onderzoek dat de minister als gevolg hiervan moet verrichten naar de relevante feiten en de af te wegen belangen, is hij sterk afhankelijk van (informatie van) andere instellingen. Informatie bereikt hem doorgaans niet spontaan. Naar aanleiding van het consultatievoorstel schrijft het Bureau Regioburgemeesters dat dossiervorming van groot belang is en het om die reden aan te raden is dat informatie bij de politie mag worden gebruikt, ook voor zover het gaat om informatie uit niet-strafrechtelijk onderzoek.<sup>1362</sup>

1403 In de toelichting op het wetsvoorstel schrijven de initiatiefnemers dat de minister informatie uit strafvorderlijk onderzoek kan gebruiken, dat met het oog op strafvorderlijke doeleinden is verricht. Bestuurlijke rapportages kunnen hem eveneens van informatie voorzien. Bij algemene maatregel van bestuur dient er een grondslag te worden gecreëerd op basis waarvan justitiële gegevens aan de minister kunnen worden verstrekt

1362 Reactie Bureau Regioburgemeesters, in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 1-2.



voor de uitoefening van zijn verbodsbevoegdheid.<sup>1363</sup> Volgens de initiatiefnemers is het ook goed denkbaar dat de minister – om informatie te vergaren – overleg pleegt met gemeenten waarin organisaties actief zijn en die in aanmerking komen voor een verbodsbesluit. Dit overleg kan ook benut worden om te bezien of er minder vergaande instrumenten kunnen worden ingezet, waartoe het subsidiariteitsbeginsel dwingt.<sup>1364</sup> Omdat het bij het verwerken van dit soort informatie kan gaan om persoonsgegevens, is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van toepassing. Volgens art. 6 lid 1 sub e AVG is de verwerking van persoonsgegevens toegestaan als daarmee een algemeen belang wordt gediend. Daarvan is volgens de initiatiefnemers sprake van.<sup>1365</sup>

<sup>1404</sup> In het kader van een zorgvuldige voorbereiding zijn voorts artt. 4:7 en 4:8 Awb relevant. Deze bepalingen bevatten een (beperkte) hoorplicht voor het bestuursorgaan bij het nemen van belastende beschikkingen. Art. 4:7 Awb voorziet in een hoorplicht ten aanzien van de aanvrager. Hiervoor is reeds geconcludeerd dat de minister het verbodsbesluit op aanvraag kan nemen. Uit art. 4:7 Awb vloeit voort dat minister de aanvrager van het verbodsbesluit eerst over diens zienswijze hoort, indien hij de aanvraag wil afwijzen en (a) de afwijzing zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de aanvrager betreffen, en (b) die gegevens afwijken van gegevens die de aanvrager ter zake zelf heeft verstrekt. Art. 4:8 lid 1 Awb bepaalt dat een bestuursorgaan dat een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, die belanghebbende in de gelegenheid stelt om zijn zienswijze naar voren te brengen. Hieraan zijn twee voorwaarden verbonden. De eerste is dat, zoals staat onder a van het eerste lid, de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen. De tweede is dat, zoals onder b van het eerste lid vermeld, die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt. Hieruit vloeit voort dat de minister bij een verbodsbesluit dat hij ambtshalve dan wel op aanvraag neemt, in beginsel verplicht is om de belanghebbende (lees: de te verbieden organisatie) te horen.

<sup>1405</sup> De minister kan evenwel van beide hoorplichten afwijken. Volgens art. 4:11 onder a Awb kan de vereiste spoed zich verzetten tegen het horen van belanghebbenden. En onder c bestaat de mogelijkheid van het horen af te zien, als het doel van het besluit slechts kan worden gerealiseerd, indien de belanghebbende daar niet van tevoren reeds in kennis is gesteld. Volgens de initiatiefnemers is het goed mogelijk dat de minister op een van deze gronden het horen achterwege laat. Volgens de initiatiefnemers kan het namelijk zijn dat:

<sup>1363</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p. 10-11.

<sup>1364</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p. 13-14.

<sup>1365</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p. 17-18. Zie ook art. 8 van het wetsvoorstel, dat een wettelijke grondslag biedt voor het verwerken van bedoelde persoonsgegevens.



‘(...) de gevaarstelling van de te verbieden organisatie zó groot is, dat het belang van de organisatie om vooraf te worden gehoord, moet wijken voor het maatschappelijke belang bij het beëindigen van de gewraakte gedragingen. Ook is denkbaar dat een organisatie die in kennis wordt gesteld van het voorgenomen verbod, maatregelen treft om zich aan de werking van een verbod te onttrekken of om de gevolgen daarvan te beperken, bijvoorbeeld door bezittingen weg te sluisen.’<sup>1366</sup>

- 1406 Bij een zorgvuldige voorbereiding van het verbodsbesluit behoort eveneens een evenwichtige belangenafweging als bedoeld in art. 3:4 Awb. Uit het in het eerste lid tot uitdrukking gebrachte specialiteitsbeginsel vloeit voort dat de minister slechts de belangen mag afwegen die rechtstreeks bij het besluit zijn betrokken. Een wettelijk voorschrift of de aard van de bevoegdheid kan een beperking hierop brengen, aldus deze bepaling. Uit de gehele totstandkomingsgeschiedenis van het wetsvoorstel blijkt dat het speciale algemene belang dat een verbodsbesluit dient, primair het belang van de (openbare) veiligheid is. Dit achterliggend belang komt ook tot uitdrukking in de verbodsgrond dat sprake moet zijn van het stelselmatig plegen van strafbare feiten. De andere cumulatieve verbodsgronden – er moet naast het stelselmatig plegen van strafbare feiten ook sprake zijn van een daadwerkelijke en ernstige aantasting van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde en de Nederlandse samenleving of delen daarvan dienen te zijn ontworcht of er bestaat een dreiging daartoe – maken dat het vooraf niet steeds geheel duidelijk is welke andere speciale algemene belangen de minister in de afweging dient te betrekken. Dit geldt met name bij ‘wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde’. De concrete omstandigheden van het geval vragen de minister om hieraan invulling te geven. Slechts dan zal duidelijk zijn welke andere belangen dan die van de openbare veiligheid eveneens in de belangenafweging dienen te worden betrokken.
- 1407 Tegenover deze algemene belangen staat – in elk geval – het recht van vereniging van de te verbieden organisatie. Andere belangen zijn ook denkbaar, daar een verenigingsverbod dikwijls een beperking oplevert van andere uit te oefenen fundamentele rechten, zoals de vrijheid van meningsuiting of het vergaderingsrecht.
- 1408 Verplicht het eerste lid van art. 3:4 Awb tot het verrichten van een belangenafweging, het tweede lid dwingt tot een evenwichtig resultaat van die afweging, door te bepalen dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. De belangenafweging – er is sprake van beslissingsruimte in de zin van beleidsruimte, zie hiervoor ook §6.3.2 van dit hoofdstuk – moet uitwijzen of de minister daadwerkelijk een verbodsbesluit neemt, nadat hij reeds heeft vastgesteld dat aan de verbodsvoorwaarden is voldaan. Uit de voorgestelde wettekst blijkt niet dat de minister op grond van de regeling

1366 *Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 7, p. 8.*

een andere maatregel kan nemen dan een verbodsbesluit. Daarin bestaat aldus geen beleidsruimte. Dat geldt ook voor de bevoegdheid van art. 5 lid 1 van het wetsvoorstel, op basis waarvan de minister een verboden organisatie ‘kan’ verbieden. Volgens de initiatiefnemers ligt het in de rede dat de minister gelijktijdig met het verbod de verboden rechtspersoon ontbindt. Bezit de verboden organisatie geen rechtspersoonlijkheid, dan is ontbinding niet aan de orde, aldus de initiatiefnemers.<sup>1367</sup>

### 6.2.3 Horen College van procureurs-generaal van het OM

1409 Art. 2 lid 2 van het wetsvoorstel bepaalt dat de minister voorafgaand aan het verlenen van de verbodsbeschikking het College van procureurs-generaal van het OM in de zin van art. 130 Wet op de rechterlijke organisatie hoort. Van het horen en de reactie van de minister wordt een schriftelijke weergave toegevoegd aan het dossier dat de minister ten grondslag legt aan de verbodsbeschikking, aldus de tweede zin van deze bepaling.

1410 In het consultatievoorstel ontbreekt een vergelijkbaar voorschrift. Het College van procureurs-generaal van het OM opperde in reactie op het consultatievoorstel evenwel een voorstander te zijn dat de minister overlegt pleegt met het OM met als doel doorkruising met andere procedures te voorkomen.<sup>1368</sup> In het initiële wetsvoorstel ontbrak desalniettemin een voorziening die dit overleg formaliseert. Die kwam pas nadat de Tweede Kamer een hiertoe strekkend amendement van het lid Groothuizen c.s. aannam.<sup>1369</sup> Volgens de toelichting op het amendement is de hoorplicht bedoeld als extra zorgvuldigheidseis bij het toepassen van een verstrekkende bevoegdheid. Tevens verzekert de hoorplicht dat het verbod geen strafrechtelijke onderzoeken doorkruist. Het College van procureurs-generaal is gekozen vanwege de magistratelijke positie van het OM ‘en het feit dat in de praktijk lastig voorstelbaar is dat de minister zijn bevoegdheid op iets anders kan baseren dan informatie van politie en OM’.<sup>1370</sup>

1411 In de memorie van antwoord schrijven de initiatiefnemers na vragen van de SGP-fractie in de Eerste Kamer over de precieze betekenis van het amendement, dat instemming van het College van procureurs-generaal van het OM niet vereist is voor het toepassen van de verbodsbevoegdheid. Evenmin gaat het om een (bindend) advies in de zin van afdeling 3.3 van de Awb, zoals dat in eerdere versies van het amendement wel het geval leek te zijn. Het voornaamste doel van het horen van het College van procureurs-generaal van het OM is volgens de initiatiefnemers om geen strafrechtelijke onderzoeken te doorkruisen.<sup>1371</sup>

1367 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 3, p. 10; *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p. 10.

1368 Reactie OM in bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 10, p. 3.

1369 *Kamerstukken II* 2020/21, 35366, nr. 26.

1370 *Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 25.

1371 *Kamerstukken I* 2020/21, 35079, B, p. 13. Zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 35079, 19, waarin

### 6.3 VERBODSBESLUIT

1412 In deze paragraaf staat het verbodsbesluit centraal. Hiertoe komen het soort besluit (§6.3.1), de aard van de bevoegdheid en beslissingsruimte (§6.3.2), de inhoud, motivering, bekendmaking en moment van werking van het besluit aan de orde (§6.3.3).

#### 6.3.1 Soort besluit

1413 Het verbodsbesluit is een beschikking in de zin van art. 1:3 lid 2 Awb. Het gaat om een persoonsgerichte publiekrechtelijke rechtshandeling. Het is immers de minister die als exclusief bevoegd bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 lid 1 sub a Awb de rechtspositie van een belanghebbende – het verbodsobject – in een concreet geval wijzigt; na het nemen en bekendmaken van het besluit is er sprake van een verboden organisatie. Dezelfde argumenten gaan op voor het ontbindingsbesluit van art. 5 lid 1 van het wetsvoorstel; ook dit besluit is een beschikking. Omdat het verbods- en ontbindingsbesluit een beschikking is, is hoofdstuk 4, titel 4.1 van de Awb over bijzondere bepalingen over besluiten van toepassing.

1414 In het tweede zinsdeel van art. 1:3 lid 2 Awb wordt het besluit tot afwijzing van een aanvraag van een beschikking eveneens met een beschikking gelijkgesteld. Een aanvraag is volgens art. 1:3 lid 3 Awb een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen. In §6.2.1 is reeds vastgesteld dat het verbodsbesluit in theorie eveneens op aanvraag kan worden genomen.

#### 6.3.2 Aard van de bevoegdheid en beslissingsruimte

1415 De vraag naar de aard van de bevoegdheid en de daarmee samenhangende vraag in hoeverre de verbodsbevoegdheid beslissingsruimte kent, is relevant voor de indringendheid waarmee de bestuursrechter de uitoefening van de bevoegdheid toetst, mocht het tot een procedure komen. Dit speelt met name een rol bij de feitenkwalificatie, dat wil zeggen, de vraag in hoeverre de feiten voldoen aan de toepassingsvoorwaarden van de bevoegdheid. Globaal gezegd, toetst de rechter minder indringend wanneer het bestuursorgaan meer beslissingsruimte heeft.<sup>1372</sup>

1416 De verbodsbevoegdheid van art. 2 lid 1 van het wetsvoorstel betreft een bevoegdheid met beslissingsruimte voor de minister. Die ruimte is tweeledig. In de eerste plaats bestaat er beslissingsruimte bij de vraag *of* in een concreet geval aan de voorwaarden voor de bevoegdheidsuitoefening is voldaan. In de tweede plaats bestaat er beslissingsruimte bij

-----  
 een toelichting op een eerdere versie van het amendement is te raadplegen.

1372 Bij de wetsinterpretatie en de feitenvaststelling toetst de rechter hoe dan ook ten volle, zie bv. Huisman & Jak 2019, p. 213.

de vraag of de minister gebruikmaakt van zijn bevoegdheid, *als* eenmaal is voldaan aan de gestelde bevoegdheidsvoorwaarden.

1417 Om te beginnen bij de beslissingsruimte bij de vraag of in een concreet geval voldaan is aan de bevoegdheidsvoorwaarden. Die ruimte blijkt uit de omstandigheid dat de toepassingsvoorwaarden zijn geformuleerd met behulp van vage termen. Niet evident is wat de betekenis ervan is. Dat geldt met name wat in Nederland te gelden heeft als wezenlijk ervaren beginselen, dat deel uitmaakt van de verbodsgrond. Hetzelfde geldt voor de toerekeningscriteria; ook van die criteria staat niet evident vast wat de definitie is. Een interpretatie van de minister is steeds noodzakelijk. In de memorie van antwoord geven de initiatiefnemers, na vragen hierover van de PvdA-fractie in de Eerste Kamer, zelf eveneens aan dat sprake is van beslissingsruimte, ‘omdat de criteria waaraan moet zijn voldaan niet zo vergaand geoperationaliseerd kunnen worden dat elke beslissingsruimte voor de minister daaruit verdwenen zou raken.’ Tegelijkertijd geven de initiatiefnemers aan dat dit niet betekent dat de rechter – indien sprake is van een procedure bij de bestuursrechter – kan volstaan met een terughoudende toets.<sup>1373</sup>

1418 De initiatiefnemers geven in het wetgevingsproces aldus zelf aan hoe zij denken over de verdeling van taken tussen bestuur en rechter als het gaat om de uitoefening van de verbodsbevoegdheid. Meer concreet welke ruimte het bestuursorgaan dient te krijgen bij het beantwoorden van de vraag of is voldaan aan de bevoegdheidsvoorwaarden. Hieruit vloeit voort dat sprake is van gebonden beoordelingsruimte, waarbij de minister aldus in eerste instantie de ruimte wordt gelaten om in een concreet geval de noodzakelijke beoordeling te maken of voldaan is aan de bevoegdheidsvoorwaarden, maar het uiteindelijk – voor zover er een beroepsprocedure is gestart – de rechter is die de juiste interpretatie vaststelt.

1419 Zoals we zagen in §6.2.2 van dit hoofdstuk, geldt dat de bevoegdheid in de beleidsfase beslissingsruimte kent. De aanwezigheid van deze beleidsruimte blijkt uit de formulering dat de minister van zijn bevoegdheid gebruik ‘kan’ maken. Een belangenafweging – als bedoeld in art. 3:4 lid 1 Awb – moet uitwijzen of de minister daadwerkelijk een verbodsbesluit neemt, nadat is vastgesteld dat aan de verbodsvoorwaarden is voldaan. Uit de voorgestelde wettekst blijkt niet dat de minister op grond van de regeling een andere maatregel kan nemen dan een verbodsbesluit. Daarin bestaat aldus geen beleidsruimte. Dat geldt ook voor de bevoegdheid van art. 5 lid 1 van het wetsvoorstel, op basis waarvan de minister een verboden organisatie ‘kan’ verbieden. Volgens de initiatiefnemers ligt het in de rede dat de minister gelijktijdig met het verbod de verboden rechtspersoon ontbindt. Bezit de verboden organisatie geen rechtspersoonlijkheid, dan is ontbinding niet aan de orde, aldus de initiatiefnemers.<sup>1374</sup>

1373 *Kamerstukken I 2020/21*, 35079, B, p. 11.

1374 *Kamerstukken II 2018/19*, 35079, nr. 3, p. 10; *Kamerstukken II 2018/19*, 35079, nr. 7, p. 10.

- 1420 De beleidsruimte waarbinnen de minister de belangen mag afwegen is niet onbegrensd. Uit het in art. 3:4 lid 1 Awb tot uitdrukking gebrachte specialiteitsbeginsel vloeit voort dat de minister slechts de belangen mag afwegen die rechtstreeks bij het besluit zijn betrokken. Een wettelijk voorschrift of de aard van de bevoegdheid kan een beperking hierop brengen, aldus deze bepaling. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van het wetsvoorstel blijkt dat het speciale algemene belang dat een verbodsbesluit het belang van de (openbare) veiligheid dient. Het dienen van dit belang komt ook tot uitdrukking in de verbodsgrond dat sprake moet zijn van het stelselmatig plegen van strafbare feiten, vooreerst de minister van zijn verbodsbevoegdheid gebruik kan maken. De andere cumulatieve verbodsgronden – er moet naast het stelselmatig plegen van strafbare feiten ook sprake zijn van een daadwerkelijke en ernstige aantasting van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde en de Nederlandse samenleving of delen daarvan dienen te zijn ontwricht of er bestaat een dreiging daartoe – maken dat het vooraf niet steeds geheel duidelijk is welke andere speciale algemene belangen de minister in de afweging dient te betrekken. Vooral als het gaat om ‘wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde’.
- 1421 Tegenover deze algemene belangen staat – in elk geval – het recht van vereniging van de te verbieden organisatie. Andere belangen zijn ook denkbaar. Een verenigingsverbod levert per slot van rekening vaak ook een beperking op van andere fundamentele rechten, zoals de vrijheid van meningsuiting of het vergaderingsrecht.
- 1422 Verplicht het eerste lid van art. 3:4 Awb tot het verrichten van een belangafweging, het tweede lid dwingt in het kader van het evenredigheidsbeginsel tot een evenwichtig resultaat van de belangenafweging. Van oudsher toetste de bestuursrechter de evenredigheid van de belangenafweging op dit punt veelal ‘terughoudend’, met als argument dat het niet de bedoeling is dat de rechter plaatsneemt op de zetel van het bestuur. Het resultaat van een belangenafweging ligt immers typisch in het domein van de politiek en het bestuur en de toets op dit punt was veelal beperkt tot een willekeurstoets. Tegenwoordig ligt dit voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State genuanceerder. In haar uitspraak van 2 februari 2022 overweegt de Afdeling in de eerste plaats dat de bestuursrechter bij het toetsen op evenredigheid als vuistregel op drie zaken kan letten: (1) of de maatregel geschikt is om het beoogde doel te realiseren; (2) of de maatregel noodzakelijk is om het beoogde doel te realiseren of dat een minder vergaand instrument volstaat; en (3) of de maatregel in het concrete geval evenwichtig is. In de tweede plaats overweegt de Afdeling dat de intensiteit van de rechterlijke toets op de evenredigheid afhangt van de mate van beleidsruimte, het doel dat het besluit dient en wat het gewicht daarvan is en of en in welke mate daardoor belangen van betrokkenen worden geraakt. Hoe zwaarder die belangen wegen, hoe ernstiger de nadelige gevolgen

van het besluit zijn en hoe meer het besluit inbreekt op fundamentele rechten, hoe intensiever de bestuursrechter zal toetsen.<sup>1375</sup>

1423 Uit het voorgaande valt redelijkerwijs af te leiden dat de bestuursrechter zowel op het punt van de beoordeling van de vraag of de feiten voldoen aan de bevoegdheidsvoorwaarden als de belangenafweging intensief toetst. Met betrekking tot dat laatste dient de minister immers zich ervan te vergewissen dat een verbods- en ontbindingsbesluit een forse beperking oplevert van het fundamentele recht tot vereniging, zoals onder meer gewaarborgd in art. 8 Gw en art. 11 EVRM.

1424 In de literatuur is nog opgeworpen dat de beslissingsruimte die de minister heeft op gespannen voet staat met het delegatieverbod van art. 8 Gw. Uit het delegatieverbod volgt immers dat de wetgever dit verbod niet mag omzeilen door gebruik te maken van vage termen waarvan de invulling goeddeels is overgelaten aan een ander orgaan. Dat is nu in het wetsvoorstel wel het geval.<sup>1376</sup> Vooral als het gaat om wat in Nederland te gelden heeft als wezenlijk ervaren beginselen van onze rechtsorde, dat deel uitmaakt van de verbodsgrond. Dat de bestuursrechter de interpretatie nog kan corrigeren, maakt het niet anders dat de minister vóórafgaand aan de uitoefening van zijn bevoegdheid betrekkelijk veel ruimte heeft om zelf de grenzen van zijn bevoegdheid te trekken. Bovendien is een gang naar de bestuursrechter niet verplicht, met als gevolg dat het niet enkel een theoretische situatie oplevert dat de minister de grenzen van zijn bevoegdheid nogal ruim trekt, maar de bestuursrechter daar achteraf geen rechtsoordeel over kan vellen omdat er geen beroepsprocedure is gestart.

### 6.3.3 Inhoud, motivering, bekendmaking en moment van werking van het besluit

1425 Het verbodsbesluit op basis van art. 2 lid 1 van het wetsvoorstel dient ten minste een verbod van een rechtspersoon dan wel van een ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredend lichaam of samenwerkingsverband te bevatten. Maakt de minister daarnaast gebruik van zijn bevoegdheid van art. 5 lid 1 van het wetsvoorstel om de verboden rechtspersoon te ontbinden, dan dient de ontbinding eveneens in een besluit te zijn opgenomen. In de toelichting schrijven de initiatiefnemers dat het in de rede ligt dat de ontbindingsbeschikking tegelijkertijd met het verbodsbesluit wordt genomen.<sup>1377</sup> Een wettelijk vereiste lijkt dat echter niet te zijn. Tekstueel laat art. 5 lid 1 van het wetsvoorstel ruimte voor de minister om in een ander (en eventueel later) genomen besluit de ontbinding op te nemen. Die ruimte lijkt nuttig te zijn in de situatie waarin de verboden rechtspersoon zichzelf reeds heeft ontbonden, voordat de minister

1375 ABRVS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.8-7.10.

1376 Koornstra, Roorda & Brouwer 2020, p. 64-67.

1377 *Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 7, p. 10.*

hiertoe kan overgaan, een punt waarop de initiatiefnemers overigens zelf eveneens wijzen.<sup>1378</sup>

1426 Het verbodsbesluit dient ingevolge art. 3:46 Awb e.v. te berusten op een deugdelijke motivering. Dit houdt ten minste in dat de minister de inhoudelijke gronden – zoals de feiten, de verbods- en toerekeningscriteria – alsmede de wettelijke grondslag vermeldt op basis waarvan het verbodsbesluit is genomen. De belangafweging dient evenzeer in het besluit te zijn opgenomen. Tevens dient de minister een schriftelijke weergave van het horen en de reactie van het College van procureurs-generaal van het OM daarvan in het besluit op te nemen.

1427 De bekendmaking van het verbods- en ontbindingsbesluit vindt plaats volgens de reguliere regels van art. 3:40 Awb e.v. De hoofdregel is dat de minister het besluit toezendt of uitreikt aan de organisatie die hij verbiedt (en ontbindt). Art. 4 lid 1 van het wetsvoorstel verplicht tot onverwijld mededeling van het verbodsbesluit in de Staatscourant. Volgens de initiatiefnemers bevat de mededeling in de Staatscourant niet het gehele besluit, slechts de ‘mededeling dat een bepaalde rechtspersoon met ingang van een bepaalde datum op grond van deze wet is verboden’. De mededeling in de Staatscourant dient met name het belang van derden, zoals de leden, opdat zij op de hoogte zijn van het verbod. Voor hen dreigt immers de strafbepaling van art. 140 lid 2 Sr (waarover meer in §7.2 van dit hoofdstuk).<sup>1379</sup>

1428 In reactie op het consultatievoorstel oppert de Rvdr dat publicatie in de Staatscourant onvoldoende is en het de voorkeur verdient om een bredere kring van betrokkenen in te lichten over het verbod, gelet op de strafbaarstelling van art. 140 lid 2 Sr. De initiatiefnemers hebben aan dit bezwaar geen gehoor gegeven, omdat, kort gezegd, publicatie aan een bredere kring van betrokkenen ook niet gebeurt als het gaat om een verbodenverklaring afkomstig van de rechter. Tegelijkertijd menen de initiatiefnemers dat het dienstig kan zijn om een bredere kring van betrokkenen van het verbodsbesluit in te lichten, als het concrete geval daarom vraagt.<sup>1380</sup>

1429 Gaat het niet om een verbod van een rechtspersoon, maar een corporatie als bedoeld in art. 10:117 BW die is ingeschreven in het handelsregister, dan dient het verbod eveneens in het handelsregister te worden ingeschreven, zo bepaalt art. 4 lid 2 van het wetsvoorstel. Verder dient de minister zorg te dragen voor de opgaaf van de ontbinding van de verboden rechtspersoon in de openbare registers waar die staat ingeschreven ingevolge art. 10 van het wetsvoorstel jo. art. 2:19 BW.

1430 Na bekendmaking treedt het verbodsbesluit onmiddellijk in werking. Een ingesteld bezwaar- of beroepsschrift schorst de werking van het verbodsbesluit niet, zo luidt de

1378 *Kamerstukken I* 2020/21, 35079, C, p. 20.

1379 Memorie van toelichting bij consultatievoorstel, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 9; *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 3, p. 16; *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p. 16.

1380 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p. 15.



hoofregel van art. 6:16 Awb. Een uitzondering hierop voor het verbodsbesluit is niet gemaakt in de voorgestelde regeling, juist omdat de initiatiefnemers het verbodsbesluit onmiddellijke werking willen geven om, zoals besproken in de inleiding van dit hoofdstuk, de gewenste tijdswinst te kunnen boeken.

1431 De ontbinding treedt evenwel pas in werking nadat het ontbindingsbesluit ‘onherroepelijk is geworden’, aldus de tekst van art. 5 lid 2 van het wetsvoorstel.<sup>1381</sup> Daarmee menen de initiatiefnemers te voorkomen dat onomkeerbare gevolgen van de ontbinding, zoals de vereffening van het vermogen, zullen intreden, in elk geval totdat eenmaal vaststaat dat de ontbinding in rechte niet meer kan worden aangevochten.<sup>1382</sup>

## 6.4 RECHTSBESCHERMING

1432 In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de rechtsbescherming tegen het verbods- en ontbindingsbesluit. Allereerst komen bezwaar, beroep en hoger beroep (§6.4.1), nadien de voorlopige voorziening (§6.4.2) aan bod.

### 6.4.1 Bezwaar, beroep en hoger beroep

1433 Het wetsvoorstel voorziet niet in een afwijkende procedure met betrekking tot de rechtsbescherming tegen een besluit van de minister om een organisatie te verbieden en/of te ontbinden. Dit houdt in dat de reguliere regels van de bezwaar- en beroepschriftprocedure van hoofdstuk 6, 7 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht onverkort van toepassing zijn. Uit deze regels volgt dat in beginsel eerst de bezwaarschriftprocedure bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen – de minister – dient; nadien kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank (artt. 6:4 jo. 8:1 en 7:1 Awb). Hoger beroep dient bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 8:105 Awb). Uit art. 6:16 Awb volgt dat een ingediend bezwaar- en beroepschrift de werking van het bestreden besluit niet schorst, tenzij anders bepaald. Van die laatste mogelijkheid hebben de initiatiefnemers geen gebruikgemaakt. Het beroepschrift ingediend bij de Afdeling bezit evenmin opschortende werking ten aanzien van de uitspraak van de rechtbank, nu zich geen uitzondering voordoet als bedoeld in art. 8:106 Awb. In §4.1.5.1 van dit hoofdstuk is reeds aan bod gekomen dat de bestuursrechter het verbods- en ontbindingsbesluit naar verwachting ten volle toetst.

1434 De keuze voor het rechtsbeschermingsregime van de Algemene wet bestuursrecht was reeds gemaakt in het consultatievoorstel. In haar reactie hierop zet de NVVR vraagtekens bij de zin hiervan. De bezwaarprocedure lijkt voor de NVVR niet veel meerwaarde te bieden, omdat de minister volgens art. 4:8 Awb in beginsel gehouden is de te verbieden

<sup>1381</sup> In het bestuursrecht spreekt men doorgaans van formele rechtskracht van besluiten.

<sup>1382</sup> *Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 7, p. 11; Kamerstukken I 2020/21, 35079, C, p. 18.*



organisatie in de gelegenheid te stellen haar zienswijze over het voorgenomen besluit te geven. Gelet op de snelheid waarmee het bestuurlijke verenigingsverbod in werking dient te treden, adviseert de NVVR zowel de mogelijkheid van de zienswijze van art. 4:8 Awb en de bezwaarprocedure expliciet uit te sluiten voor het verbodsbesluit. Rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter verdient volgens de NVVR de voorkeur. Daarbij adviseert de NVVR om het OM als enige instantie bevoegd te maken tot het doen van een verzoek aan de minister tot het nemen van een verbodsbesluit. Daarmee zou zijn gewaarborgd dat een verzoek en een daaruit voortvloeiend verbod 'een serieuze onderbouwing hebben', zodat de 'zeefwerking' van een bezwaarschriftprocedure voorafgaand aan de beroepsprocedure bij de rechter kan worden gemist. Voor de bezwaarprocedure bestaat volgens de NVVR nog minder aanleiding, als – indien niet uitgesloten – is gebruikgemaakt van de voorziening van art. 4:8 Awb.<sup>1383</sup>

1435 De Raad voor de rechtspraak adviseert in reactie op het consultatievoorstel juist om de zienswijzeprocedure (standaard) in overweging te nemen. Op die manier kunnen belanghebbenden al in een vroeg stadium worden betrokken bij het voornemen tot een verbodsbesluit. Indien uit dat voornemen daadwerkelijk een verbod volgt, bestaat ook een betere waarborg dat deze belanghebbenden op de hoogte zijn van het verbodsbesluit en de strafbaarheid die over de band van art. 140 lid 2 Sr hieraan is verbonden. Omdat de zienswijzeprocedure doorgaans betrekkelijk veel tijd kost, kan de bezwaarfase worden overgeslagen, aldus de Rvdr.<sup>1384</sup>

1436 Deze adviezen hebben het wetsvoorstel niet gehaald. De initiatiefnemers verwachten dat de minister het horen van belanghebbenden doorgaans achterwege laat vanwege het achterliggende doel van een onmiddellijk werkend verbodsbesluit. Om die reden achten zij de bezwaarfase juist van groot belang. Daarin is formeel voor het eerst gelegenheid voor de organisatie om haar standpunten naar voren te brengen. Bestaat daaraan geen behoefte, dan kan met instemming van de minister rechtstreeks beroep bij de rechter worden ingediend ingevolge art. 7:1a lid 1 Awb.<sup>1385</sup>

1437 In art. 9 van het wetsvoorstel is nog expliciet tot uitdrukking gebracht dat het verbodsbesluit niet aan het instellen van rechtsmiddelen tegen het verbod in de weg staat voor de verboden rechtspersoon of het verboden lichaam of samenwerkingsverband. Beperken de initiatiefnemers hiermee de kring van personen wie deze bevoegdheid toekomt hiermee tot enkel de normadressaat van het verbodsbesluit? Uit de toelichting blijkt in elk geval niet dat het een bewuste keuze is om andere belanghebbenden dan de normadressaat uit te sluiten van de bevoegdheid om rechtsmiddelen tegen het verbodsbesluit in te stellen.<sup>1386</sup> Deze derdebelanghebbenden vallen echter niet onder art. 9 van

1383 Reactie NVVR in bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 10, p. 3-4.

1384 Reactie Rvdr in bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 10, p. 3.

1385 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p. 14.

1386 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7, p. 18.

het wetsvoorstel. Voor hen geldt echter dat zij kunnen terugvallen op de algemene regel dat eenieder bevoegd is tot het indienen van bezwaar en beroep met betrekking tot een besluit waar hij belanghebbende bij is (mits dat besluit niet voldoet aan de uitzondering van art. 8:3-8:5 Awb, *quod non*). Gelet hierop is art. 9 van het wetsvoorstel in feite overbodig, omdat óók de verboden rechtspersoon of het verboden lichaam of samenwerkingsverband zonder art. 9 van het wetsvoorstel kan terugvallen op de hoofdregel dat elke belanghebbende bevoegd is tot het indienen van bezwaar en beroep.

#### 6.4.2 Voorlopige voorziening

- 1438 Art. 8:81 Awb voorziet in de mogelijkheid om een voorlopige voorziening te vragen aan de voorzieningenrechter van de bestuursrechter tijdens een bezwaar- of beroepsprocedure. Er dient dan sprake te zijn van onverwijlde spoed om (voorlopig) in te grijpen. De mogelijkheid van een voorlopige voorziening bestaat ook ten aanzien van het verbods- en ontbindingsbesluit van de minister, nu het wetsvoorstel niet afwijkt van de hoofdregel van art. 8:81 Awb. Volgens de initiatiefnemers kan het bijvoorbeeld gaan om een verzoek tot voorlopige schorsing van de werking van zo'n besluit.<sup>1387</sup>
- 1439 In zijn advies op het wetsvoorstel schrijft de Raad van State dat een dergelijke voorlopige voorziening het beoogde doel van een snelwerkend bestuurlijk verenigingsverbod kan ondergraven. Volgens de Raad van State is de kans immers groot dat de bestuursrechter desgevraagd het verzoek tot schorsing van het besluit toewijst, omdat het besluit – gelet op de in de ogen van de Raad onmiddellijk werkende ontbinding – vergaande, zelfs onomkeerbare gevolgen heeft.<sup>1388</sup>
- 1440 De initiatiefnemers wijzen er echter – terecht – op dat alleen het verbodsbesluit onmiddellijke werking krijgt; de ontbinding treedt pas in werking zodra de beschikking hier toe formele rechtskracht heeft, aldus ook art. 5 lid 2 van het wetsvoorstel. Bovendien denken de initiatiefnemers dat de kans niet groot is dat de rechter een voorlopige voorziening treft. Ten eerste omdat het verbodsbesluit weliswaar onmiddellijke werking heeft, maar verder geen onomkeerbare gevolgen teweegbrengt; het is de ontbinding die onomkeerbare gevolgen met zich meebrengt, maar die treden pas in zodra de ontbindingsbeschikking formele rechtskracht heeft gekregen. Ten tweede omdat het niet eenvoudig is om te bewijzen dat er spoed is om het verbod te schorsen, terwijl het verbodsbesluit wel een dringend karakter heeft, gelet op diens functie bij het verminderen van ernstige strafbare feiten, aldus de initiatiefnemers.<sup>1389</sup>

1387 *Kamerstukken I 2020/21, 35079, C, p. 18.*

1388 *Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 5, p. 9.*

1389 *Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 5, p. 6-9; Kamerstukken I 2020/21, 35079, C, p. 18.*

## 7. RECHTSGEVOLGEN BESTUURLIJK VERENIGINGSVERBOD

1441 In deze paragraaf staan de rechtsgevolgen centraal die na een bestuurlijk verenigingsverbod (kunnen) intreden, zoals is vormgegeven in het wetsvoorstel. Eerst komen bewind, ontbinding en vereffening aan bod (§7.1), nadien strafbare voortzetting (§7.2).

### 7.1 BEWIND, ONTBINDING EN VEREFFENING

1442 Hiervoor is aan de orde gekomen dat ontbinding van de verboden rechtspersoon – indien daartoe door de minister is besloten – pas in werking treedt, als het ontbindingsbesluit formele rechtskracht heeft (art. 5 lid 2 van het wetsvoorstel). Tot aan dit moment ‘achten de initiatiefnemers het niet nodig om onomkeerbare stappen te zetten op het gebied van ontbinding en vereffening.’ Om te voorkomen dat de verboden rechtspersoon ‘gewoon’ kan functioneren na een verenigingsverbod en in de tijd dat het ontbindingsbesluit nog geen formele rechtskracht heeft, moet ten eerste een wijziging van art. 140 lid 2 Sr ervoor zorgen dat voortzetting van de werkzaamheid van een door de minister verboden organisatie onmiddellijk strafbaar is (zie hierna in §7.2).<sup>1390</sup>

1443 Ten tweede voorziet de voorgestelde regeling in de mogelijkheid om de goederen van de verboden rechtspersoon of corporatie onder bewind te stellen. In de memorie van toelichting schrijven de initiatiefnemers dat ontbinding, bewind en vereffening enkel aan de orde is bij rechtspersonen, omdat organisaties zonder rechtspersoonlijkheid geen eigenaar van goederen zijn.<sup>1391</sup> Enigszins tegenstrijdig schrijven de initiatiefnemers dat onderbewindstelling en vereffening van het vermogen van een door de minister verboden corporatie, niet Nederlands rechtspersoon, wel mogelijk is.<sup>1392</sup> In art. 6 lid 1 en 2 en 7 lid 1 en 2 van het wetsvoorstel drukken zij dit ook uit.

1444 Art. 6 lid 1 van het wetsvoorstel bepaalt dat onderbewindstelling slechts dan mogelijk is, als de minister hiervoor eerst een ontbindingsbesluit heeft genomen dat nog niet in werking is getreden. Op verzoek van de minister beveelt de rechtbank onderbewindstelling. Eenzelfde mogelijkheid bestaat in art. 7 lid 1 van het wetsvoorstel, hier ten aanzien van de verboden corporatie, die niet een Nederlands rechtspersoon is. In dit geval geldt niet dat er een ontbindingsbesluit dient te zijn genomen. De minister heeft immers de bevoegdheid niet om tot ontbinding van de verboden corporatie over te gaan. De enige eis in dit geval is dat de minister een verbodsbesluit dient te hebben genomen ten aanzien van de corporatie. Het bewind hier, indien bevolen door de rechtbank, strekt zich uit over de in Nederland gelegen goederen.

1390 *Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 7, p. 10-11 en 16.*

1391 *Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 7, p. 11 en 16.*

1392 *Kamerstukken I 2020/21, 35079, C, p. 19.*

- 1445 In beide gevallen geldt dat art. 2:22 BW van overeenkomstige toepassing is. Hieruit vloeit onder meer uit voort dat de organen van de rechtspersoon of corporatie van wie het vermogen onder bewind is gesteld, geen besluiten (kunnen) nemen zonder voorafgaande goedkeuring van de bewindvoerder. Vertegenwoordigers van de rechtspersoon kunnen zonder diens medewerking geen rechtshandelingen verrichten. Hiermee willen de initiatiefnemers voorkomen dat goederen kunnen worden weggesluisd naar derden.<sup>1393</sup>
- 1446 Bovenstaande mogelijkheden tot bewind bestonden reeds in het consultatievoorstel. Het Bureau Regioburgemeesters erkent dat onderbewindstelling van het vermogen mogelijk is, maar twijfelt aan de werking ervan bij het soort organisaties waar het consultatievoorstel op ziet. Het Bureau pleit voor de mogelijkheid om conservatoir beslag te leggen en dat goederen die representatief c.q. symbolisch zijn voor de organisatie, zoals vlaggen en hesjes, strafrechtelijk kunnen worden ingenomen.<sup>1394</sup> De initiatiefnemers zijn bij de vormgeving en verdediging van het wetsvoorstel in ons parlement hier verder niet meer expliciet op ingegaan. Zie over bewind ook §2.1 van hoofdstuk 6.
- 1447 Art. 5 lid 1 van het wetsvoorstel kent de minister de bevoegdheid toe een door hem verboden of te verbieden rechtspersoon, eveneens te ontbinden. Volgens het tweede lid treedt de ontbinding pas dan in werking, indien de ontbindingsbeschikking onherroepelijk is. In reactie op het consultatievoorstel – waarin de minister eveneens de ontbindingsbevoegdheid kreeg toebedeeld – schrijft de NVVR dat het beter zou zijn om in voorstel expliciet te maken dat ontbinding van een verboden rechtspersoon (van rechtswege) voortvloeit uit het verbod.<sup>1395</sup> Zonder verdere toelichting hebben de initiatiefnemers daaraan geen gehoor gegeven.
- 1448 Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer geven de initiatiefnemers wel te kennen dat de ontbindingsbevoegdheid beleidsruimte kent, in die zin dat de minister niet verplicht is de door hem verboden rechtspersoon te ontbinden, laat staan dat direct na het verbodsbesluit te doen. Besluit de minister tot ontbinding, dan zou hij eerst kunnen wachten totdat het verbodsbesluit onherroepelijk vaststaat. Dat laatste kan volgens de initiatiefnemers nuttig zijn, indien de verboden rechtspersoon bijvoorbeeld zichzelf reeds heeft ontbonden dan wel wanneer het vermogen zo beperkt is in omvang, dat bewind en vereffening niet veel nut heeft.<sup>1396</sup> Dat ontbinding facultatief is, laat de mogelijkheid open dat door de minister verboden rechtspersonen in ons recht kunnen blijven voortbestaan. Voor de wetgever was de mogelijkheid dat verboden rechtspersonen juridisch-technisch kunnen voortbestaan, juist reden om de wet in 1988 aan te passen.

---

1393 Memorie van toelichting bij consultatievoorstel, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 6-7.

1394 Reactie Bureau Regioburgemeesters in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 3.

1395 Reactie NVVR in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 5.

1396 *Kamerstukken I 2020/21*, 35079, C, p. 20.

Sindsdien is op grond van art. 2:20 lid 1 BW het niet langer mogelijk voor de rechter – behoudens de uitzondering dat de rechtspersoon reeds is ontbonden, zoals besproken in §4.1.5.1 van hoofdstuk 6 – om bij het verbieden van een rechtspersoon, deze niet te ontbinden. Ontbinding is in dat geval steeds verplicht. Het is de vraag of de initiatiefnemers hiervan voldoende bewust zijn.

1449 Treedt het ontbindingsbesluit eenmaal in werking omdat dit besluit formele rechtskracht heeft gekregen, dan verkeert de verboden rechtspersoon in staat van liquidatie en dient vereffening van het vermogen plaats te vinden. Het wetsvoorstel geeft hieraan vorm door in art. 6 lid 2 te bepalen dat de rechtbank op verzoek van de minister vereffenaars van het vermogen van de ontbonden rechtspersoon aanwijst. Voorts zijn de bepalingen over vereffening in artt. 2:19 tot en met 2:24 BW van toepassing, nu het wetsvoorstel niet voorziet in een alternatief regime (zie over vereffening §2.1 van hoofdstuk 6). Hierop bestaat één uitzondering. Art. 6 lid 2 van het wetsvoorstel bepaalt, in afwijking van art. 2:23b lid 1 BW, dat de rechtbank zowel op verzoek van de minister als ambtshalve kan ‘bepalen’ (lees: bevelen) dat de vereffenaar het in art. 2:23b lid 1 BW bedoelde overschot uitkeert aan de Staat. Aanvankelijk voorzag het wetsvoorstel niet in een dergelijke regeling; die is bij het amendement-Van Dam/Bruins opgenomen. Volgens de toelichting op het amendement vloeit uit de algemene uitkeringsregels van art. 2:23b BW voort dat de vereffenaar het batig saldo uitkeert aan een daartoe statutair vastgelegde bestemming. Ontbreekt die, dan keert de vereffenaar het saldo uit aan de andere gerechtigden, zoals leden of aandeelhouders. Wanneer ook dergelijke personen geen aanspraak kunnen maken op dit saldo, keert de vereffenaar het uit aan de Staat, die het vervolgens zoveel als mogelijk overeenkomstig het doel van de rechtspersoon dient te besteden. Dit ligt volgens de toelichting op het amendement bij een verboden rechtspersoon niet voor de hand. Met het amendement wordt voorkomen dat het batige saldo wordt ingezet ‘voor de voortzetting van de werkzaamheden die aanleiding hebben gegeven voor het verbod van de rechtspersoon of de buitenlandse organisatie’.<sup>1397</sup>

1450 Anders dan bij een Nederlandse rechtspersoon, kan de minister een corporatie als bedoeld in art. 2 lid 1 van het wetsvoorstel niet ook ontbinden. Niettemin vindt vereffening van het in Nederland gelegen vermogen plaats. Art. 7 lid 2 van het wetsvoorstel bepaalt dat de rechtbank op verzoek van de minister dan wel ambtshalve vereffenaars hiervoor benoemt. De benoeming treedt volgens deze bepaling niet eerder in dan wanneer het verbodsbesluit van de minister onherroepelijk is geworden. Het artikel bepaalt expliciet dat de artt. 2:23 tot en met 2:24 BW van overeenkomstige toepassing zijn, met dien verstande dat de uitzondering als vormgegeven in het amendement Van Dam/Bruins en hiervoor besproken, evenzeer geldt voor de vereffening van het vermogen van de verboden corporatie.

---

1397 *Kamerstukken II 2019/20, 35079, nr. 21.*

## 7.2 STRAFBARE DEELNEMING

1451 Het wetsvoorstel dient een wijziging aan te brengen in art. 140 lid 2 Sr. De voorgestelde wijziging van deze strafbepaling moet voorzien in de strafrechtelijke rechtsgevolgen van het (overtreden van het) bestuurlijke verenigingsverbod (zie voor een uitgebreide bespreking van art. 140 lid 2 Sr en zijn bestanddelen ook §3.2 van hoofdstuk 6). Volgens art. 11 van het wetsvoorstel dient de strafbepaling er als volgt uit te zien:

ART. 140 SR VOLGENS ART. 11 WETSVOORSTEL BESTUURLIJK VERBOD  
ONDERMIJNENDE ORGANISATIES:

1. (...)
2. Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die:
  - a. is verboden op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties;
  - b. bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard op grond van artikel 20 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek;
  - c. van rechtswege is verboden op grond van het onder b genoemde artikel; of
  - d. ten aanzien waarvan een onherroepelijke verklaring als bedoeld in artikel 122, eerste lid, van Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek is afgegeven.
3. (...)
4. (...)

1452 De voorgestelde wijziging van art. 140 lid 2 Sr is direct terug te voeren op art. 9 van het consultatievoorstel. Daarin werd voorgesteld om art. 140 lid 2 Sr zo te wijzigen, dat onder strafbare deelneming ook die deelneming valt aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die is verboden op grond van art. 2, eerste lid, of art. 5, eerste lid, van de Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen.

1453 In de toelichting op het consultatievoorstel schrijven de initiatiefnemers dat het doel van de voorgestelde wijziging niet alleen is om formeel een einde te maken aan de verboden organisatie, maar ook haar daadwerkelijk uit de openbare ruimte te verwijderen. Wat de verschillende bestanddelen – ‘deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid’ – betekenen, laat de voorgestelde wijziging in het midden. Een wettelijke definitie met exact afgebakende criteria in de zin van een limitatieve opsomming van gedragingen waarbij sprake is van deelneming aan voortzetting van de werkzaamheid van een verboden organisatie, valt volgens de initiatiefnemers niet te geven. Dit ligt volgens hen op het terrein van de strafrechter. In de toelichting geven zij evenwel een aantal voorbeelden van strafbare deelneming, zoals ‘in colonne rijden’, ‘het organiseren van club-

bijeenkomsten' en 'bijkomen voor een ledenvergadering' of 'het tonen van clubkleeding'.<sup>1398</sup>

1454 In zijn reactie op het consultatievoorstel velt het College van procureurs-generaal van het OM een hard oordeel. Het consultatievoorstel is wat betreft de betekenis van strafbare deelneming in zijn ogen 'volstrekt onduidelijk'. Het verdient volgens hem de voorkeur om op het niveau van de wet zelf aan te geven wanneer voortzetting een strafbaar feit oplevert als bedoeld in het voorgestelde art. 140 lid 2 Sr. Alhoewel het College ervan is doordrongen dat een sluitende definitie van strafbare voortzetting niet valt te geven, dient in zijn ogen op z'n minst de toelichting een meer 'solide en uitvoerige (maar niet limitatieve) uitleg' te geven, opdat de praktijk meer houvast krijgt; de gegeven voorbeelden in de toelichting op het consultatievoorstel noemt het College 'enigszins rudimentair'. Voorts geeft het College te kennen een voorstander te zijn om de onherroepelijkheidseis te schrappen die destijds (en overigens heden ten dage nog steeds) geldt voor het schenden van een verenigingsverbod afkomstig van de rechter. Dat zou volgens het College bijdragen aan de civielrechtelijke bestrijding van verboden organisaties, omdat het verenigingsverbod afkomstig van de rechter dan onmiddellijk strafrechtelijk valt te handhaven. Daarnaast meent het College dat de maximale strafmaat te laag is. Voorlopige hechtenis en verschillende opsporingsmiddelen zijn daardoor niet mogelijk, met als gevolg dat politie en justitie in hun handelingsperspectief met betrekking tot strafrechtelijk onderzoek (te) beperkt zijn. Het College adviseert om die reden om art. 140 lid 2 Sr op te nemen in art. 67 lid 1 onder b Sv, opdat voorlopige hechtenis mogelijk wordt.<sup>1399</sup>

1455 Het Bureau Regioburgemeesters meent eveneens dat voorlopige hechtenis mogelijk zou moeten zijn. Hieraan kunnen de initiatiefnemers vormgeven door de maximale strafmaat van art. 140 lid 2 Sr te verhogen (naar vier jaren), dan wel door deze strafbepaling toe te voegen aan art. 67 lid 1 onder b Sv. Voorts meent het Bureau dat de memorie van toelichting op het consultatievoorstel het nog aan de nodige duidelijkheid ontbreekt, voor zover het gaat over de betekenis van strafbare deelneming. Zonder te pleiten voor een limitatieve opsomming, nemen zij als uitgangspunt dat een verboden organisatie 'geheel en al uit de openbare ruimte verdwijnt en het voeren van de naam of logo's (inclusief afkortingen/afbeeldingen/slogans/aliassen die algemeen bekend zijn als aanduiding van de verboden rechtspersoon) etc.' als strafbaar feit telt. Het Bureau meent bovendien dat leden ook niet als organisatie verder zouden moeten kunnen, ook niet onder een andere naam. Bovendien pleit het Bureau voor het opnemen van een met het Duitse 'Kennzeichenverbot' vergelijkbare regeling (zie over het 'Kennzeichenverbot' §3.5.8 van hoofdstuk 8), op basis waarvan (onder meer) het tonen en in bezit hebben

1398 Memorie van toelichting bij consultatievoorstel, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl), p. 6 en 11.

1399 Reactie OM in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 5-6.



van voorwerpen die verwijzen naar de verboden organisatie, strafbaar is. Tot slot adviseert het Bureau, net als het College van procureurs-generaal van het OM, om de onherroepelijkheidseis in relatie tot het schenden van een rechterlijk verenigingsverbod te schrappen. Dat zou de handhaving van dit verenigingsverbod substantieel kunnen vergemakkelijken.<sup>1400</sup> De VNG is hier eveneens voorstander van.<sup>1401</sup>

1456 De Raad voor de rechtspraak werpt in zijn reactie op het consultatievoorstel nog de vraag op wat de gevolgen voor de strafbaarheid zijn, indien het bestuurlijk verenigingsverbod in beroep of hoger beroep wordt vernietigd.<sup>1402</sup>

1457 In de memorie van toelichting op het initiële wetsvoorstel gaan initiatiefnemers in op enkele van de hiervoor genoemde punten. Volgens de initiatiefnemers berust de wijziging aan art. 140 lid 2 Sr op hun politieke wens dat voortzetting reeds strafbaar moet zijn in de fase dat het bestuurlijke verenigingsverbod nog niet onherroepelijk is. Met betrekking tot de materiele reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr en de strafbaarheid geven de initiatiefnemers aan geen exacte criteria op het niveau van de strafbepaling zelf te kunnen geven. Het is volgens hen aan de strafrechter om hieraan invulling te geven.<sup>1403</sup>

1458 Tegelijkertijd schrijven de initiatiefnemers in de toelichting dat de strafbaarheid in de eerste plaats afhangt van de aard en activiteiten van de verboden organisatie. Het kan daarbij gaan om strafbare gedragingen die overeenstemmen of vergelijkbaar zijn met de strafbare feiten die in een eerder stadium geleid hebben tot het bestuurlijke verenigingsverbod. In de tweede plaats kunnen ook in beginsel niet-strafbare gedragingen eronder vallen, zoals het werven van nieuwe leden, het organiseren van clubactiviteiten, rondrijden in clubkleuren, het gebruik van het clubhuis, het oprichten van een nieuwe organisatie met kenmerken die nauwelijks te zijn onderscheiden van de verboden organisatie. Bij dit laatste kan de strafrechter onder meer kijken naar de identiteit van de leden of bestuursleden, de ideologie, doelstellingen, werkzaamheid en uiterlijke kenmerken van de organisatie. Voorts kan de oprichtingsdatum ook een rol spelen bij de beoordeling hiervan.<sup>1404</sup>

1459 Voorts hebben de initiatiefnemers de maximale straffen verhoogd, van 1 jaar naar 2 jaren gevangenisstraf en van de 3<sup>e</sup> naar de 4<sup>e</sup> categorie geldboete. De verzwaring van de maximale strafmaat onderschrijft volgens de initiatiefnemers de ernst van het misdrijf en draagt voorts bij aan de speciale en generale preventie.<sup>1405</sup> Verder dient art. 12 van het wetsvoorstel nog een wijziging aan te brengen in art. 67 lid 1 sub b Sv, waardoor voor

1400 Reactie Bureau Regioburgemeesters in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 3-4.

1401 Reactie VNG in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 3.

1402 Reactie Rvdr in bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35079, nr. 10, p. 5.

1403 *Kamerstukken II 2018/19*, 35079, nr. 3, p. 9.

1404 *Kamerstukken II 2018/19*, 35079, nr. 3, p. 9.

1405 *Kamerstukken II 2018/19*, 35079, nr. 3, p. 9-10.



de opsporing van overtreding van art. 140 lid 2 Sr voorlopige hechtenis voortaan mogelijk is. Volgens de initiatiefnemers kan dit bijzonder nuttig zijn, omdat voorlopige hechtenis feitelijk ook een einde kan maken aan voortzettende gedragingen van leden van een verboden organisatie. Daarnaast opent de mogelijkheid tot voorlopige hechtenis ook de deur naar de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen (zie hierover ook §3.1.4.2 van hoofdstuk 6).<sup>1406</sup>

1460 De Raad van State laat een kritisch geluid horen. Volgens hem verdient het de voorkeur om de doorlooptijden van de verbodsprocedure van art. 2:20 BW te verkorten. Op die wijze wordt de voorafgaande rechterlijke toets niet prijsgegeven, maar is men wel sneller dan nu in het bezit van een handhaafbaar verenigingsverbod. Een andere wijze om dit doel te halen is om de onherroepelijkheidseis te schrappen zoals art. 140 lid 2 Sr (destijds en thans nog steeds) dat stelt voor het overtreden van een verenigingsverbod afkomstig van de rechter. Overigens dient men de tijdswinst hoe dan ook niet te overschatten; volgens de Raad van State zal de voorzieningenrechter, indien gevraagd, dikwijls geneigd zijn om (de werking van) het verbods- en ontbindingsbesluit te schorsen, omdat de ontbinding per direct onomkeerbare gevolgen heeft (zie over de voorlopige voorziening ook §6.4.2 van dit hoofdstuk). Dat gooit weer roet in het eten met betrekking tot de gewenste tijdswinst.<sup>1407</sup>

1461 Voorts werpt de Raad van State, in navolging van de Raad voor de rechtspraak, de vraag op wat de gevolgen zijn voor de strafbaarheid op grond van art. 140 lid 2 Sr als het verbodsbesluit inmiddels is vernietigd. Volgens het Hoge College van Staat valt het moeilijk met elkaar te verenigen, wanneer strafbaarheid blijft bestaan indien het hieraan ten grondslag liggende verbodsbesluit in een later stadium wordt vernietigd.<sup>1408</sup>

1462 Om te beginnen met dat laatste; de initiatiefnemers lichten toe dat vernietiging van het verbodsbesluit in hun ogen niet afdoet aan de strafbaarheid van overtreding van art. 140 lid 2 Sr, als die overtreding is begaan voorafgaand aan de vernietiging. Op het moment van de overtreding is het verbodsbesluit immers rechtsgeldig en begaat verdachte dit strafbare feit 'willens en wetens', aldus de initiatiefnemers. Is het verbodsbesluit vernietigd en daarmee onrechtmatig genomen, dan bestaan er mogelijkheden tot vergoeding van de schade die daaruit voortvloeit als bedoeld in art. 8:88 Awb. Ook het strafrecht voorziet in een vergelijkbare regeling in art. 89 Sv. In het eerste lid is bepaald dat, kort gezegd, aanspraak kan bestaan op schadevergoeding indien de einduitspraak van de strafrechter niet uitmondt in een straf of maatregel, terwijl er bijvoorbeeld wel voorlopige hechtenis is opgelegd. De initiatiefnemers achten de kans op die situatie overigens niet bepaald groot. Ze wijzen op de doorgaans lange duur van een strafrechtelijke procedure. Vooreerst daar een uitspraak op tafel ligt, schatten de initiatiefnemers de kans groot in

1406 *Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 3, p. 10.*

1407 *Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 5, p. 5-6 en 9.*

1408 *Kamerstukken II 2018/19, 35079, nr. 5, p. 8-9.*

dat de bestuursrechter in eerste aanleg in de tussentijd reeds een oordeel over de rechtmatigheid van het verbodsbesluit heeft kunnen vellen (indien daarover geprocedeerd).<sup>1409</sup>

1463 Met betrekking tot de beoogde tijdswinst en in reactie op de opmerkingen van de Raad van State hierover, schrijven de initiatiefnemers de kansen dat de voorzieningenrechter – indien gevraagd – het verbodsbesluit schorst, laag in te schatten. Volgens de initiatiefnemers brengt het verbodsbesluit immers zelf geen onomkeerbare gevolgen teweeg. Dat geldt wel voor de ontbinding, maar die treedt pas in werking – anders dan de Raad van State schrijft – als het besluit hiertoe formele rechtskracht bezit. De vereiste spoed voor schorsing van het verbodsbesluit zal dan ook moeilijk te bewijzen zijn, terwijl het verbodsbesluit een dringend karakter heeft gelet op zijn functie bij het tegengaan van strafbare feiten. Zelfs al zou de verbodsprocedure van art. 2:20 BW worden verkort, dan nog menen de initiatiefnemers op grond van bovenstaande dat de bestuurlijke procedure aanmerkelijke tijdswinst oplevert.<sup>1410</sup>

1464 Op het voorstel van de Raad van State tot schrappen van de onherroepelijkheidseis in art. 140 lid 2 Sr voor het negeren van een verenigingsverbod afkomstig van de rechter, geven de initiatiefnemers aanvankelijk geen antwoord. Na vragen van de D66-fractie in de Tweede Kamer hierover, schrijven de initiatiefnemers dat het algemeen schrappen van de onherroepelijkheidseis ook gevolgen heeft voor andersoortige (verboden) organisaties waarop het onderhavige wetsvoorstel niet ziet. Die gevolgen zijn voor de initiatiefnemers niet te overzien en om die reden wijzen ze het voorstel tot schrappen van dit bestanddeel af.<sup>1411</sup>

1465 Niettemin vertoont het wetsvoorstel dat is gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State, een belangrijk verschil met het initiële wetsvoorstel als het gaat om art. 140 lid 2 Sr. In de eerste plaats is de strafbepaling in het gewijzigde voorstel overzichtelijker opgeschreven met behulp van een opsomming (zie het begin van deze paragraaf van dit hoofdstuk waarin de voorgestelde bepaling wordt weergegeven). In het initiële wetsvoorstel waren de gedragingen nog achtereenvolgend in de strafbepaling opgenomen. In de tweede en belangrijkste plaats is dat de reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr in het gewijzigde voorstel beperkter is geworden. Volgens art. 140 lid 2 onder c Sr is het strafbaar om deel te nemen aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die ‘van rechtswege is verboden op grond van het onder b genoemde artikel’. Onder b wordt art. 2:20 BW genoemd. Op basis van art. 2:20 lid 4 BW zijn rechtspersonen die op in dit lid genoemde lijsten staan vermeld van rechtswege verboden. Art. 10:123 BW voorziet in een vergelijkbare bepaling, maar dan ten aanzien van corporaties, niet Nederlands rechtspersoon. Volgens het gewijzigde wetsvoorstel is het op basis van art.

1409 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 5, p. 9.

1410 *Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 5, p. 6 en 9.

1411 *Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 10, p. 7.

140 lid 2 Sr aldus niet langer strafbaar om deel te nemen aan de voortzetting van de werkzaamheid van een van rechtswege verboden corporatie als bedoeld in art. 10:123 bw! Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt dit niet bewust te zijn gedaan. Aanpassing van de bepaling – indien het wetsvoorstel ook de Eerste Kamer passeert – verdient om die reden aanbeveling.

## 8. CONCLUSIE

1466 In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag wat de inhoud is van het recht ter zake van het verbieden van organisaties door het openbaar bestuur, indien het wetsvoorstel ‘Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties’ kracht van wet krijgt. Dit wetsvoorstel is in het leven geroepen, omdat de initiatiefnemers ontevreden waren met (1) de snelheid waarmee een rechterlijke verbodenverklaring effect sorteert en (2) de omstandigheid dat in de praktijk de drempel voor toerekening van gedragingen van derden aan de te verbieden rechtspersoon in hun ogen te hoog bleek te zijn. De Raad van State adviseerde negatief over het wetsvoorstel. Ook in de literatuur is grote kritiek geuit tegen het wetsvoorstel, met name over de open begrippen voor de bevoegdheidsuitoefening door de minister. Die keuze verhoudt zich slecht met het delegatieverbod van art. 8 Gw. Na een groot aantal wijzigingen is het wetsvoorstel niettemin door de Tweede Kamer aangenomen. Thans ligt het wetsvoorstel voor behandeling bij de Eerste Kamer.

1467 Volgens art. 2 lid 1 van dit wetsvoorstel is de minister voor Rechtsbescherming bevoegd om bij besluit elke rechtspersoon of ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredend lichaam of samenwerkingsverband (‘corporatie’) te verbieden. Gaat het om een rechtspersoon, dan is hij ingevolge art. 5 eveneens bevoegd tot ontbinding daarvan. Politieke partijen en daarmee verwante organisaties, alsmede kerkgenootschappen en vakbonden vallen buiten de reikwijdte van de verbodsbevoegdheid van de minister, gelet op de grondrechten die daarmee in de verdrukking komen.

1468 Het verbodscriterium is neergelegd in art. 2 lid 1 van het wetsvoorstel en bevat drie cumulatieve vereisten. Op basis van dit criterium kan de minister besluiten tot verbodenverklaring als de rechtspersoon of corporatie een werkzaamheid heeft, die (1) een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt door het stelselmatig plegen van strafbare feiten en (2) een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde en (3) de Nederlandse samenleving of delen daarvan ontwricht of kan ontwrichten. Wanneer sprake is van wezenlijk ervaren beginselen en aantasting daarvan, wordt overgelaten aan de beoordelingsruimte van de minister. Dit geldt ook voor de vraag of de Nederlandse samenleving dan wel delen daarvan zijn ontwricht of kunnen worden ontwricht.

1469 Het toerekeningscriterium is neergelegd in art. 2 lid 3 van het wetsvoorstel. Volgens dit criterium worden gedragingen van ‘leden’ van de rechtspersoon of corporatie aan

hem of haar toegerekend, indien die gedragingen hebben plaatsgevonden in het georganiseerde verband van de rechtspersoon of corporatie en die rechtspersoon of corporatie die gedragingen duldt of er op andere wijze niet doeltreffend tegen optreedt. Ook hier geldt dat de minister in belangrijke mate zelf kan bepalen wanneer hiervan sprake is.

- 1470 Op de besluitvormingsprocedure zijn, behoudens in het wetsvoorstel vastgelegde uitzonderingen, de reguliere regels van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit houdt in dat de minister ambtshalve als op aanvraag een verbodsbesluit kan nemen, een feitenonderzoek en een evenwichtige belangafweging dient te verrichten. In het kader van zorgvuldige besluitvorming dient de minister voorafgaand aan het nemen van een verbodsbesluit ook overleg te plegen met het College van procureurs-generaal van het om. Die voorziening dient doorkruising van strafrechtelijke onderzoeken te voorkomen.
- 1471 Het verbodsbesluit is een beschikking in de zin van art. 1:3 lid 2 Awb. Het verbodsbesluit heeft onmiddellijke werking, nu ingestelde rechtsmiddelen de werking van het besluit niet schorsen. Zowel bezwaar, beroep als hoger beroep behoren tot de mogelijkheden om in rechte op te komen tegen het verbodsbesluit.
- 1472 De verbodsbevoegdheid betreft een bevoegdheid met gebonden beoordelingsruimte en beleidsruimte. Dit neemt niet weg dat de rechter het besluit niet indringend toetst op de evenredigheid ervan, nu bij het verbieden van een rechtspersoon of corporatie fundamentele rechten in het geding komen.
- 1473 Bij het verbieden van een rechtspersoon kan de minister besluiten hem ook te ontbinden. Krachtens art. 5 van het wetsvoorstel gaat de ontbinding pas in, nadat de beschikking hiertoe formele rechtskracht heeft gekregen. Na de ontbinding vindt er vereffening van het vermogen plaats zoals dat gebeurt bij een door de rechter verboden rechtspersoon.
- 1474 Het wetsvoorstel beoogt ook een wijziging aan te brengen in art. 140 lid 2 Sr. Volgens de voorgestelde redactie dient het voortaan ook strafbaar te zijn om deel te nemen aan de werkzaamheid van een door de minister verboden rechtspersoon of corporatie. Het is daarbij niet vereist dat het betreffende verbodsbesluit formele rechtskracht bezit.



DEEL III

—

**VERBODSREGELING NAAR  
DUITS EN FRANS RECHT**

## HOOFDSTUK 8

# VERBODSREGELING NAAR DUIJS RECHT

### 1. INLEIDING

<sup>1475</sup> In het onderhavige hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal: op welke wijze is het verbieden van organisaties in het Duitse recht geregeld en wat is de inhoud van het Duitse recht als het gaat om de rechtsgevolgen van een verenigingsverbod? Dit hoofdstuk is het eerste van Deel III. Het tweede hoofdstuk van Deel III gaat over de Franse regeling tot ontbinding van ongeoorloofde organisaties. Tezamen vormen deze hoofdstukken de basis voor de externe rechtsvergelijkende analyse in hoofdstuk 10.

<sup>1476</sup> Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Als eerste gaat de aandacht uit naar de wijze waarop de vrijheid van vereniging in het Duitse recht is vormgegeven (§2). De regels hieromtrent zijn met name te vinden in het Grundgesetz, de Duitse grondwet. Als tweede volgt een uitgebreide bespreking van het verenigingsverbod volgens het Vereinsgesetz (§3). Deze federale wet bevat de algemene verbodsregeling. Daarnaast bestaat in het Duitse recht een aparte regeling voor het verbieden van politieke partijen. Die is te vinden in het Grundgesetz, het Parteiengesetz en het Bundesverfassungsgerichtsgesetz en wordt eveneens behandeld (§4). Vervolgens komt het bijzondere instrument aan bod waarmee de constitutionele rechter de bevoegdheid van een (rechts)persoon kan ontnemen om diens recht op de verenigingsvrijheid uit te oefenen (§5). In de paragraaf erna vindt een analyse plaats van de rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een verenigings- of partijverbod (§6). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (§7).

### 2. VERENIGINGSVRIJHEID VOLGENS GRUNDGESETZ

<sup>1477</sup> In deze paragraaf volgt een uiteenzetting van de wijze waarop Duitsland de verenigingsvrijheid nationaalrechtelijk beschermt.<sup>1412</sup> De bescherming van de verenigingsvrijheid naar het nationale recht van Duitsland is in het Grundgesetz vormgegeven, meer spe-

---

<sup>1412</sup> De wijze waarop de vrijheid van vereniging in Duitsland wordt beschermd op basis van internationale verdragen zoals het EVRM en IVBPR komt goeddeels overeen met de wijze waarop dit in Nederland gebeurt. Een aparte bespreking van de internationaalrechtelijke bescherming van de verenigingsvrijheid is om die reden hier niet nodig. Zie hiervoor hoofdstuk 1.

cifiek in art. 9 GG. Allereerst volgt een bespreking van de inhoud en reikwijdte van art. 9 GG (§2.1). Daarna volgen de beperkingsmogelijkheden die in het Grundgesetz zijn opgenomen, te weten in artt. 9 lid 2 en 21 GG (§2.2). Art. 9 lid 2 GG bevat de algemene regels ter zake van het beperken van de verenigingsvrijheid. Art. 21 GG gaat daarentegen om het beperken van de politieke verenigingsvrijheid, dat aan zwaardere eisen is verbonden. Bij het bespreken van de beperkingen is tot slot aandacht voor de misbruik van recht-bepaling in art. 18 GG. In haar uitwerking kent deze bepaling ook een beperkende werking op de verenigingsvrijheid.

## 2.1 INHOUD EN REIKWIJDTE ART. 9 GG

1478 De verenigingsvrijheid is in het Duitse recht in het drieledige art. 9 GG neergelegd. Die bepaling luidt als volgt:

### ART. 9 GG:

1. Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.
2. Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten.
3. Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig. Maßnahmen nach den Artikeln 12a, 35 Abs. 2 und 3, Artikel 87a Abs. 4 und Artikel 91 dürfen sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Satzes 1 geführt werden.

1479 Art. 9 lid 1 GG bepaalt dat alle Duitsers het recht hebben verenigen ('Vereine und Gesellschaften') te vormen. Volgens het tweede lid van deze bepaling is een vereniging verboden, indien haar doel of werkzaamheid in strijd is met de strafwetten of zich tegen de constitutionele orde richt ('sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung (...) richten') dan wel tegen de idee van de goede verstandhouding onder de volken ('Gedanken der Völkerverständigung').<sup>1413</sup>

1480 De eerste volzin van het derde lid garandeert met zoveel woorden de 'Koalitionsfreiheit', door te bepalen dat het recht om verenigen te vormen ten behoeve van het behoud en de bevordering van werk- en economische omstandigheden, gegarandeerd is voor iedereen en voor alle beroepen.<sup>1414</sup> De tweede en derde volzin van het derde lid

1413 Gerlach 2012, p. 75-81.

1414 Scholz, in: *Grundgesetz-Kommentar 2023*, art. 9 GG, aant. 154.

zien op de toelaatbaarheid van beperkingen van deze ‘vakverenigingsvrijheid’. Gelet op de afbakening van dit onderzoek, wordt verder niet ingegaan op deze vorm van de verenigingsvrijheid.

### 2.1.1 Het begrip ‘Vereinigung’

- 1481 In art. 9 lid 1 GG wordt gesproken over ‘Vereine und Gesellschaften’. Deze twee begrippen vallen onder het overkoepelende begrip ‘Vereinigung’, dat terug te vinden is in onder meer lid 2 van dit artikel, aldus Braun, Jarass, Scholz alsook Cornils.<sup>1415</sup> De reden dat de Duitse grondwetgever naast ‘Vereine’ ook spreekt over ‘Gesellschaften’, is volgens Scholz omdat hij daarmee aangeeft dat art. 9 GG niet alleen ziet op ‘Vereine’ in de zin van het burgerlijk recht, maar ook op ‘alle sozialen Gruppen mit einer bestimmten soziologisch meßbaren Struktur’.<sup>1416</sup>
- 1482 Overigens spreekt de Duitse verenigingswet – het Vereinsgezets – op zijn beurt weer over ‘Vereine’, maar daaronder vallen zowel ‘Vereine’ als ‘Gesellschaften’, aldus Roggenkamp en ook Scholz.<sup>1417</sup> Bovendien, zo schrijven Epping, Lenz en Leydecker, gebruikt art. 2 lid 1 VereinsG in de omschrijving van het begrip ‘Vereine’ het woord ‘Vereinigung’.<sup>1418</sup>
- 1483 Het begrip ‘Vereinigung’ kent een ruime definitie.<sup>1419</sup> Het doet bijvoorbeeld niet ter zake welke (rechts)vorm een ‘Vereinigung’ heeft.<sup>1420</sup> Evenmin is het van belang of zij rechtspersoonlijkheid bezit.<sup>1421</sup> Het Bundesverwaltungsgericht – de hoogste bestuursrechter op federaal niveau – definieert het begrip ‘Vereinigung’ in de zin van art. 9 GG als ‘eine Mehrheit natürlicher und juristischer Personen oder Personenvereinigungen für längere Zeit zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks auf freiwilliger Basis zusammenschließt und einer einheitlichen Willensbildung unterwirft’.<sup>1422</sup>
- 1484 Scholz schrijft dat – gelet op de door het Bundesverwaltungsgericht gegeven definitie en gelet ook op andere jurisprudentie – het begrip ‘Vereinigung’ vijf karakterbepalende elementen heeft.<sup>1423</sup> In de eerste plaats moet er sprake zijn van een samenkomen van

1415 Braun, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 9 GG, aant. 7; Jarass, in: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar 2011*, art. 9 GG, aant. 3; Scholz, in: *Grundgesetz-Kommentar 2023*, art. 9 GG, aant. 57; Cornils, in: *Beck’scher Online-Kommentar GG 2018*, art. 9 GG, aant. 7.

1416 Scholz, in: *Grundgesetz-Kommentar 2023*, art. 9 GG, aant. 57; BVerfG 25 februari 1960, NJW 1960/619.

1417 Roggenkamp, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, aant. 9; Scholz, in: *Grundgesetz-Kommentar 2023*, art. 9 GG, aant. 57.

1418 Zie hierover ook Epping, Lenz & Leydecker 2007, p. 337.

1419 BVerwG 14 mei 2014, NVWZ 2014/1573 (1575).

1420 BVerwG 16 juli 1954, NJW 1954/1947.

1421 BVerfG 15 juni 1989, NJW 1990/37 (38).

1422 BVerwG 12 februari 1998, NJW 1998/2545 (2545-2546).

1423 Scholz, in: *Grundgesetz-Kommentar 2023*, art. 9 GG, aant. 57-76; zie voor een enigszins andere



personen ('Zusammenschluß'). Er zijn in elk geval twee leden vereist om te kunnen spreken van een 'Vereinigung'.<sup>1424</sup>

1485 In de tweede plaats moet dat samenkomen van langere duur zijn ('Dauerhaftigkeit des Zusammenschlusses', of, zoals Cornils stelt: 'ein Mindestmaß an zeitlicher Kontinuität und organisatorischer Stabilität'). Op die manier onderscheidt een vereniging zich van een vergadering, waarbij het samenkomen van kortere duur is.<sup>1425</sup>

1486 In de derde plaats ziet het verenigingsbegrip ex art. 9 GG enkel op in vrijheid en op vrijwillige basis opgerichte privaatrechtelijke verenigingen.<sup>1426</sup> Publiekrechtelijke verenigingen zijn uitgesloten van het verenigingsbegrip ex art. 9 GG, aldus ook Jarass.<sup>1427</sup>

1487 In de vierde plaats moet sprake zijn van een georganiseerde wilsvorming ('organisierter Willensbildung'), dat wil volgens Schnorr zeggen, een wilsvorming die losgekoppeld is van de wil van elk individueel lid en waaraan de wil van ieder individueel lid als het ware ondergeschikt is.<sup>1428</sup>

1488 Het vijfde en laatste karakterbepalende element van de 'Vereinigung' in de zin van art. 9 GG dat Scholz noemt, is het gemeenschappelijke doel ('gemeinsame Zweck') dat de personen die deel uitmaken van de vereniging dienen te hebben. Voldoende is als tussen de leden (feitelijke) overeenstemming bestaat over het wezenlijke doel van de vereniging. Irrelevant is de aard van het doel van de vereniging: verenigingen met ideële maar ook met financiële doelen komen de bescherming toe van art. 9 GG.<sup>1429</sup> Zelfs een vereniging met een wederrechtelijk doel is niet uitgesloten van het 'Verenigungs'-begrip, schrijft Jarass.<sup>1430</sup>

## 2.1.2 Het recht op 'Vereinigungsfreiheit'

1489 Uit rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht blijkt de verenigingsvrijheid van art. 9 GG zowel een positieve als negatieve variant te hebben. De positieve variant omvat de vrijheid om op verenigingsrechtelijk gebied te zijn en te doen, zoals als vereniging deel-

benadering Epping, Lenz & Leydecker 2007, p. 339.

1424 Zie hierover uitgebreider Jarass, in: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar 2011*, art. 9 GG, aant. 3; Epping, Lenz & Leydecker 2007, p. 338.

1425 Cornils, in: *Beck'scher Online-Kommentar GG 2018*, art. 9 GG, aant. 6; BVerwG 16 juli 1954, NJW 1954/1947.

1426 BVerfG 10 maart 1992, NJW 1992/1373.

1427 Jarass, in: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar 2011*, art. 9 GG, aant. 5.

1428 Schnorr, in: *Öffentliches Vereinsrecht – Kommentar zum Vereinsgesetz 1965*, §2, aant. 17.

1429 Zie over dit laatste BVerfG 1 maart 1979, BVerfGE 50/290 (355); zie hierover ook Cornils, in: *Beck'scher Online-Kommentar GG 2018*, art. 9 GG, aant. 6.

1430 Zie hierover uitgebreider Jarass, in: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar 2011*, art. 9 GG, aant. 3.

nemen aan het rechtsverkeer, ledenbeleid vormgeven en leden werven, in verenigingsverband (feitelijke) werkzaamheden verrichten, enzovoort. De negatieve variant behelst de vrijheid om op verenigingsrechtelijk gebied niet te (moeten) zijn of niet te (moeten) doen, bijvoorbeeld de vrijheid om niet tot lidmaatschap te worden gedwongen.<sup>1431</sup>

1490 In de literatuur wordt verder nog een ander onderscheid gemaakt in art. 9 lid 1 GG. Deze bepaling beschermt zowel de individuele als de collectieve verenigingsvrijheid en wordt daarom wel een ‘Doppelgrundrecht’ genoemd.<sup>1432</sup> Volgens Scholz en Cornils ziet de individuele verenigingsvrijheid onder andere op het recht van individuen om zich bij een vereniging aan te sluiten en daarvan deel uit te maken.<sup>1433</sup> De collectieve verenigingsvrijheid ziet op het recht van verenigingen om te worden opgericht (of: ontstaan) en te bestaan (‘Entstehen und Bestehen’).<sup>1434</sup> Het recht om te worden opgericht of ontstaan – zoals expliciet neergelegd in art. 9 lid 1 GG – omvat volgens de literatuur het recht om het moment van ontstaan, de naam, de vestigingsplaats, de rechts- en organisatievorm en het doel van de vereniging te bepalen.<sup>1435</sup> Het recht om te bestaan vloeit volgens Braun voort uit de formulering van art. 9 lid 2 GG. Daarin is bepaald onder welke voorwaarden een vereniging verboden is en na het einde van de ontbinding die met de verbodenverklaring gepaard gaat, zoals we zullen zien in de volgende paragrafen, ophoudt te bestaan.<sup>1436</sup>

1491 De individuele bescherming geldt volgens de letterlijke tekst van art. 9 lid 1 GG alleen voor Duitsers. Deze vrijheid komt gelet op het Unierechtelijke discriminatieverbod echter ook toe aan EU-burgers.<sup>1437</sup> De bescherming van art. 9 GG komt niet toe aan buitenlanders zonder EU-burgerschap. Zij zouden evenwel een beroep kunnen doen op art. 2 lid 1 GG, waarin het recht op de vrije ontwikkeling van de persoonlijkheid is neergelegd, aldus Braun.<sup>1438</sup>

1492 Verder beschermt art. 9 GG de werkzaamheidsvrijheid (‘Betätigungsfreiheit’) van een vereniging, althans voor zover het gaat om de verenigingsspecifieke werkzaamheid.

1431 BVerfG 29 juli 1959, NJW 1959/1675 (1676); BVerfG 18 december 1974, NJW 1975/1265; BVerfG 1 maart 1979, NJW 1979/699 (704); BVerfG 19 januari 2001, NJW 2001/2617.

1432 Braun, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 9 GG, aant. 12; zie ook Epping, Lenz & Leydecker 2007, p. 336-337.

1433 Scholz, in: *Grundgesetz-Kommentar 2023*, art. 9 GG, aant. 78; Cornils, in: *Beck'scher Online-Kommentar 2018*, art. 9 GG, aant. 9.

1434 BVerfG 10 juni 2009, BVerfGE 2010/124 (25).

1435 Braun, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 9 GG, aant. 15.

1436 Braun, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 9 GG, aant. 17.

1437 BVerfG 16 juni 2000, NVWZ 2000/1281; Braun, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 9 GG, aant. 10.

1438 Braun, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 9 GG, aant. 10.

Hieronder valt bijvoorbeeld het proces van wilsvorming, de interne organisatie, het toelaten en uitsluiten van leden, het naamrecht en de beslissing tot opheffing.<sup>1439</sup>

1493 De Duitse rechtspraak alsmede de rechtswetenschap zijn eenstemmig over de reikwijdte van het begrip ‘Vereinigung’ alsmede de reikwijdte van de verenigingsvrijheid als bedoeld in art. 9 GG; die is, zoals gezegd, ruim. Dit houdt nauw verband met het grote belang dat men toedicht aan dit fundamentele recht. Zo overweegt het Bundesverfassungsgericht in een uitspraak van 1974 dat art. 9 lid GG een wezenlijk beginsel uitdrukt dat men vrij is om de staat vorm te geven. Het feit dat eensgezinde personen in verenigingen van allerlei aard hun ideeën en inspanningen kunnen bundelen – voor welk doel dan ook – is een van de elementaire vormen waarin het vrije menselijke handelen wordt uitgedrukt. Dit beginsel onderscheidt de liberale orde van een systeem waarin burgers van bovenaf worden verdeeld in klassen of groepen, waarin men louter deelneemt aan de vorming van de publieke opinie en besluitvorming die van meet af aan wordt ‘kanaliseerd’ vanuit de overheid.<sup>1440</sup>

## 2.2 BEPERKINGENSYSTEMATIEK

1494 In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de verschillende grondslagen op basis waarvan de verenigingsvrijheid in het Duitse recht kan worden beperkt. Daartoe vindt eerst een bespreking plaats van de beperkingsmogelijkheden op basis van art. 9 lid 2 GG (§2.2.1), daarna op basis van art. 21 GG (§2.2.2) en art. 18 GG (§2.2.3).

### 2.2.1 Beperkingsmogelijkheden ex art. 9 lid 2 GG

1495 Het Duitse recht vormt geen uitzondering als het gaat om mogelijkheden om grondrechten zoals de verenigingsvrijheid te beperken. Het Grundgesetz kent echter geen bepaling waarin de vrijheid van vereniging op basis van een enkele ruime beperkingsgrond kan worden beperkt. Art. 9 lid 2 GG voorziet evenwel in de grondslag op basis waarvan verenigingen op grond van specifieke gronden verboden zijn (of kunnen worden verklaard). In deze paragraaf komen deze verbodsgronden aan bod. Deze gronden komen overigens overeen met de verbodsgronden in art. 3 VereinsG, die uitgebreid worden besproken in hoofdstuk §3.2 van dit hoofdstuk. De bespreking van de beperkingsgronden van art. 9 lid 2 GG zal om die reden in deze paragraaf beknopter zijn.

1439 Braun, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 9 GG, aant. 20, verwijst hier onder meer naar BVerfG 15 juni 1989, NJW 1990/37; BVerfG 10 juni 2009, NJW 2009/2033; BVerfG 24 februari 1971, NJW 1971/1123; zie ook Jarass, in: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar 2011*, art. 9 GG, aant. 9.

1440 BVerfG 18 december 1974, NJW 1975/1265 (1266).

- 1496 Art. 9 lid 2 GG bepaalt dat een vereniging verboden wordt geacht te zijn, indien haar doel of werkzaamheid in strijd is met strafwettelijke bepalingen ('Strafgesetze'), met de constitutionele orde ('verfassungsmäßige Ordnung') of met de idee van begrip (of verzoening) tussen de volkeren ('Gedanken der Völkerverständigung').
- 1497 Anders dan dat de woorden van art. 9 lid 2 GG suggereren, vallen dergelijke verenigingen volgens sommige Duitse rechtsgeleerden zoals Jarass en Baudewin echter wel onder de bescherming van art. 9 GG. Art. 9 lid 2 GG moet volgens hen slechts worden gezien als een beperkingsclausule. Pas als een overheidsorgaan het verbod uitspreekt op een van de in art. 9 lid 2 GG genoemde gronden, is de vereniging ook daadwerkelijk verboden. Een dergelijke uitspraak of beslissing heeft met andere woorden constitutieve werking.<sup>1441</sup>
- 1498 Andere rechtsgeleerden – waaronder Albrecht – menen daarentegen dat de tekst van art. 9 lid 2 GG doorslaggevend is. Het verbod geldt van rechtswege en de verbodsbeschikking vervult slechts een declaratoire rol ter vaststelling van wat rechtens reeds het geval is: 'Hätte der Gesetzgeber mit Art. 9 Abs. 2 GG die Schaffung der Grundlage für eine konstitutive Verbotsverfügung angestrebt, so hätte er sich an Stelle der Worte "sind verboten" für die Formulierung "sind zu verbieten" entschieden.'<sup>1442</sup>
- 1499 Constitutief of declaratoir, art. 9 lid 2 GG noemt drie gronden waarop een verenigingsverbod kan zijn gebaseerd. In de eerste plaats kan een vereniging zijn (of worden) verboden indien haar doel of werkzaamheid in strijd is met de strafwetten. Daaronder vallen enkel algemene strafwetten ('allgemeine Strafgesetze') die gedrag strafbaar stellen, ongeacht of het door een vereniging is begaan of niet. Niet ieder strafbaar feit biedt echter grond voor een verbodenverklaring. Er moet sprake zijn van een wezenlijke schending van een wettelijke strafbepaling die gelet op de ernst en duurzaamheid ('ihrer Schwere und Dauerhaftigkeit') de verbodssanctie rechtvaardigt, aldus Albrecht.<sup>1443</sup> Overtreding van een strafwettelijke bepaling in de zin van deze verbodgrond kan blijken uit het statutaire doel van de vereniging of door toerekening van een strafbaar feit dat door een aanhanger of lid van de vereniging is gepleegd. Dit laatste is als toerekeningscriterium nader uitgewerkt in art. 3 lid 5 VereinsG, waarover in §3.3 van dit hoofdstuk meer.
- 1500 In de tweede plaats is een vereniging verboden (of kan zij worden verboden), indien haar doel of werkzaamheid zich tegen de constitutionele orde richt ('verfassungsmäßige Ordnung'). Onder de constitutionele orde wordt de liberaal-democratische basisorde ('freiheitliche demokratische Grundordnung') bedoeld, aldus Baudewin onder verwij-

1441 Jarass, in: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar 2011*, aant. 17; Baudewin 2013, §II.1.

1442 Albrecht 2012, §A.I; Attendorn & Baier 2013, §A.III.3; zie over deze discussie ook Epping, Lenz & Leydecker 2007, p. 338-339.

1443 Albrecht 2012, §A.IV.1.

zing naar het Bundesverwaltungsgericht.<sup>1444</sup> Volgens Nieuwenhuis zijn daarbij twee bijkomende vereisten. In de eerste plaats moet er sprake zijn van strijd met de elementaire grondslagen van de constitutionele orde, waaronder de rechtsstaat die de mensenrechten in acht neemt, de volkssoevereiniteit en de machtscheiding vallen; de eeuwigheidsclausule van art. 79 GG bepaalt immers dat deze elementen onveranderbaar zijn. Volgens Nieuwenhuis bestaat er op dit punt een verband met de misbruik van recht-bepaling in art. 18 GG, waarin is vastgelegd dat er geen beroep op de grondrechtelijke vrijheden mogelijk is, indien zij uitgeoefend worden ter ondermijning van de ‘freiheitlich demokratische Grundordnung’.<sup>1445</sup>

1501 Het tweede vereiste is dat een vereniging zich daadwerkelijk ‘agressiv kämpferisch’ opstelt tegenover (de elementaire delen van) het liberaal-democratische staatsbestel, zoals onder meer valt af te leiden uit het optreden van de vereniging en haar doelstellingen. Het is niet voldoende dat een vereniging dit staatsbestel enkel afwijst of hiertegen stelling neemt.<sup>1446</sup> Verenigingen mogen zich niet verzetten tegen de elementaire delen van de liberaal-democratische basisorde, wel tegen de concrete uitwerking ervan.<sup>1447</sup> Tegelijkertijd is het niet vereist dat de aantasting van deze orde concreet en onmiddellijk op handen is. Ook als er (voldoende) gevaar hiervoor bestaat – bijvoorbeeld indien het gehele karakter van een vereniging nationaalsocialistisch is –, is een verbod gerechtvaardigd, zo valt af te leiden uit rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht.<sup>1448</sup>

1502 Volgens Cornils heeft het Bundesverfassungsgericht in de NPD-uitspraak – waarin het Duitse constitutionele hof een oordeel moest vellen over de ongrondwettigheid van de politieke partij NPD – het concept van de liberaal-democratische basisorde teruggebracht tot drie fundamentele beginselen: de menselijke waardigheid, het bijbehorende democratieprincipe en de rechtsstaat.<sup>1449</sup>

1503 In de derde plaats kan een vereniging worden verboden, indien haar doel of werkzaamheid zich richt tegen de idee van begrip tussen de volkeren. De algemene opvatting is dat hiervan sprake is, indien de vereniging de gedragingen nastreeft die zijn verboden in art. 26 lid 1 GG. Het betreft handelingen met als doel het vreedzame bestaan tussen volkeren te bedreigen, zoals het voorbereiden van een agressieoorlog (‘Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten’). Een verbod is echter niet reeds gerechtvaardigd, indien een vereniging kritiek levert op

1444 BVerwG 6 februari 1975, NJW 1975/1135; zie hierover ook Baudewin 2013, §II.2.b.

1445 Nieuwenhuis 2015, p. 108-109.

1446 BVerwG 23 maart 1971, NJW 1971/1377; BVerwG 13 april 1999, NVWZ-RR 2000/70.

1447 Vgl. Ellian, Molier & Rijpkema 2017, p. 1653.

1448 BVerwG 2 december 1980, NJW 1981/1796; zie ook Nieuwenhuis 2015, p. 109.

1449 Cornils, in: *Beck'scher Online-Kommentar* 2018, art. 9 Grundgesetz, aant. 26.

buitenlandse mogelijkheden of indien zij politieke of volkenrechtelijke contacten met dergelijke mogelijkheden afwijst.<sup>1450</sup>

## 2.2.2 Beperkingsmogelijkheden ex art. 21 GG

1504 Het Duitse recht kent een apart regime voor de beperkingsmogelijkheden van de verenigingsvrijheid van politieke partijen. Die mogelijkheden zijn neergelegd in art. 21 GG, dat sinds 2017 vijf leden kent. Deze beperkingsmogelijkheden vormen het onderwerp van deze paragraaf.

1505 De politieke partij ('Partei') is een *specialis* van de 'Vereinigung' in de zin van art. 9 GG.<sup>1451</sup> Volgens het Bundesverfassungsgericht heeft het Grundgesetz partijen 'als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes anerkannt und in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben'.<sup>1452</sup> Per slot van rekening maken de vrijheid om een politieke partij op te richten en de vrijheid van concurrentie tussen politieke partijen de democratie daadwerkelijk mogelijk, aldus het Duitse constitutionele hof.<sup>1453</sup> Dit wordt met zoveel woorden uitgedrukt in art. 21 GG. Die bepaling luidt als volgt:

### ART. 21 GG:

1. Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.
2. Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig.
3. Parteien, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind von staatlicher Finanzierung ausgeschlossen. Wird der Ausschluss festgestellt, so entfällt auch eine steuerliche Begünstigung dieser Parteien und von Zuwendungen an diese Parteien.

1450 Jarass, in: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar 2011*, aant. 20; Epping, Lenz & Leydecker 2007, p. 345-346.

1451 Scholz, in: *Grundgesetz-Kommentar 2023*, art. 9 GG, aant. 33; BVerfG 23 oktober 1952, NJW 1952/1407 (1408).

1452 BVerfG 9 maart 1976, NJW 1976/1193 (1194).

1453 BVerfG 26 oktober 2004, BeckRS 2004/25162.

4. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit nach Absatz 2 sowie über den Ausschluss von staatlicher Finanzierung nach Absatz 3 entscheidet das Bundesverfassungsgericht.
5. Das Nähere regeln Bundesgesetze.

1506 Het eerste lid van art. 21 GG bepaalt dat politieke partijen meewerken aan de politieke wilsvorming van het volk. De oprichting ervan staat vrij, maar de interne organisatie dient democratisch te zijn vormgegeven. Ze moeten in voor het publiek beschikbare documenten rekenschap afleggen van de herkomst en het gebruik van hun financiële middelen alsmede van hun vermogen. Dit laatste staat ook wel te boek als het ‘Transparenzgebot’.<sup>1454</sup>

1507 Het tweede lid schrijft voor dat een politieke partij ongrondwettig is, indien zij volgens haar doel of volgens de werkzaamheid van haar aanhangers (‘Anhänger’) uit is op (‘darauf ausgehen’) het ondermijnen of afschaffen van de liberaal-democratische grond- of basisorde (‘freiheitliche demokratische Grundordnung’) of op het in gevaar brengen van het bestaan van de Bondsrepubliek Duitsland.

1508 In september 2017 is er een extra lid aan art. 21 GG toegevoegd. Het gaat om het derde lid, dat bepaalt dat politieke partijen worden uitgesloten van publieke financiering, indien zij voldoen aan dezelfde gronden als genoemd in het tweede lid. Onder de rechtsgevolgen vallen eveneens het verlies van de mogelijkheid om fiscale voordelen te genieten alsmede de bevoegdheid om giften te ontvangen. Aanleiding voor deze grondwetswijziging is het oordeel van het Bundesverfassungsgericht van 17 januari 2017 waarin het een verzoek tot ongrondwettigverklaring en partijverbod van de rechtsextremistische politieke partij Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) afwijst. Weliswaar had deze politieke partij een ongrondwettig doel, volgens het constitutionele hof was echter onvoldoende komen vast te staan dat de partij een daadwerkelijk reëel gevaar vormt om op basis van art. 21 lid 2 GG een partijverbod op te leggen.<sup>1455</sup>

1509 Het vierde lid van art. 21 GG bepaalt dat het Bundesverfassungsgericht dient te beoordelen of een partij ongrondwettig is en een partijverbod verdient in de zin van het tweede lid of wordt uitgesloten van publieke financiering in de zin van het derde lid. Alhoewel de tekst van deze en andere relevante bepalingen (waaronder enkele uit het Parteiengesetz en het Bundesverfassungsgerichtsgesetz, waarover meer in §4 van dit hoofdstuk) niet letterlijk spreekt over een ‘Parteiverbot’, stelt men in de Duitse literatuur alsmede het Bundesverfassungsgericht zelf de ongrondwettigverklaring van een partij daar wel

1454 Zie hierover ook BVerfG 17 juni 2004, NJW 2005/126.

1455 Kluth, in: *Beck’scher Online-Kommentare Grundgesetz 2023*, art. 21 GG, aant. 2; BVerfG 17 januari 2017, NJW 2017/611.

mee gelijk.<sup>1456</sup> Tot slot bepaalt het vijfde lid dat verdere details worden geregeld op het niveau van federale wetten.

### 2.2.3 Beperkingsmogelijkheden via ‘misbruik van recht’ ex art. 18 GG

1510 Art. 18 GG bepaalt dat degene die een van de in dit artikel opgesomde grondrechten – waaronder de ‘Vereinigungsfreiheit’ ex art. 9 GG – ‘zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht’, deze rechten verliest. De bevoegdheid tot het ontzeggen en het bepalen van de omvang ervan berust bij het Bundesverfassungsgericht. De ontzegging heeft als rechtsgevolg dat betrokkene niet langer een succesvol beroep kan doen op zijn ontzegde grondrecht(en), aldus Epping, Lenz en Leydecker.<sup>1457</sup> Met (onder meer) deze grondwettelijke bepaling geeft het principe uitdrukking aan de strijd bare of weerbare democratie.<sup>1458</sup>

1511 Volgens Klein kan art. 18 GG ook betrekking hebben op de uitoefening van grondrechten door rechtspersonen. Art. 9 lid 2 GG en art. 18 GG sluiten elkaar in hun visie niet volledig uit en kunnen dus onder voorwaarden naast elkaar worden toegepast.<sup>1459</sup> Dit geldt niet voor art. 21 lid 2 GG en art. 18 GG. Art. 18 GG kan niet worden toegepast ten aanzien van politieke partijen, aangezien de regeling van art. 21 lid 2 GG daaraan als uitsluitende *lex specialis* in de weg staat.<sup>1460</sup>

## 3. VERENIGINGSVERBOD

1512 Uit het Grundgesetz blijkt dat het Duitse recht voor het verbieden van organisaties onderscheid maakt tussen politieke partijen en niet-politieke partijen. Voor elk type verbod is verschillende wetgeving van toepassing. In deze paragraaf staat de algemene regeling van het verbieden van organisaties in het Duitse recht centraal, dat wil zeggen, de regeling tot het verbieden van niet-politieke partijen. Daarbij zij opgemerkt dat het verenigingsrecht op grond van art. 74 lid 1 onder 3 jo. art. 72 GG een onderwerp van concurrerende wetgeving betreft. Dit betekent dat de deelstaten (‘Länder’) van de bondsstaat Duitsland in beginsel bevoegd zijn om regelgeving vast te stellen met de verenigingsvrijheid als onderwerp, zolang en voor zover de federale wetgever geen gebruik heeft gemaakt van haar regelgevende bevoegdheid om datzelfde te doen. De federale

1456 Zie bijv. Stiehr 2015 en BVerfG 18 maart 2003, ECLI:DE:BVerfG:2003:bs20030318.2bvbo00101, r.o. 60.

1457 Epping, Lenz & Leydecker 2007, p. 418. Zie over deze uitspraak ook Molier & Rijkema 2017.

1458 BVerfG 15 juni 1989, NJW 1990/37 (38); BVerwG 14 juni 1995, NVWZ 1995/1134.

1459 Klein, in: *Grundgesetz-Kommentar* 2023, art. 18 GG, aant. 116-117.

1460 BVerfG 14 januari 1969, NJW 1969/738; Klein, in: *Grundgesetz-Kommentar* 2023, aant. 119.



wetgever heeft in dit domein echter nauwelijks ruimte gelaten voor de deelstatelijke wetgevers. De ‘Vereinigungsfreiheit’ als bedoeld in art. 9 GG is namelijk verder uitgewerkt in een aantal federale wetten, waarvan de belangrijkste de Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz) – waarin de verbodsprocedure en -voorwaarden alsmede de juridische gevolgen zijn neergelegd – en het Strafgesetzbuch, waarin strafrechtelijke rechtsgevolgen van het verenigingsverbod zijn te vinden. Met betrekking tot de politieke verenigingsvrijheid en het partijverbod zijn het Parteiengesetz en het Bundesverfassungsgerichtsgesetz nog relevant. Die worden besproken in §4 van dit hoofdstuk, waarin het partijverbod centraal staat.

- 1513 In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de algemene regeling tot het verbieden van organisaties zoals die is vormgegeven in het Vereinsgesetz. Concreet wordt in deze paragraaf ingegaan op het verbodsobject (§3.1), het verbodscriterium (§3.2), het toerekeningscriterium (§3.3), enkele procedurele aspecten (§3.4). De rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een verenigingsverbod komen aan bod in §6 van dit hoofdstuk samen met de rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een partijverbod.

### 3.1 VERBODSOBJECT

- 1514 De verbodsregeling van de Vereinsgesetz is begrensd tot ‘Vereine’. In deze paragraaf wordt dit verbodsobject uitgewerkt (§3.1.1). Voorts heeft de Duitse federale wetgever onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten ‘Vereine’ die ook in deze paragraaf aan bod komen. Het gaat om de ‘Ausländervereine’ (§3.1.2), de ‘Ausländische Vereine’ (§3.1.3), de ‘Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinigungen’ (§3.1.4) en de ‘Wirtschaftsvereinigungen’ (§3.1.5). Voor het verbieden van deze laatste vier soorten verenigingen gelden aanvullende regels. Tot slot gaat de aandacht uit naar de ‘Teilorganisation’; dat is de term die de Duitse verenigingswet hanteert waarmee wordt aangegeven dat het verbod van een vereniging ook de onderdelen van de verboden vereniging treft die zijn te beschouwen als ‘deelorganisatie’ van die vereniging (§3.1.6).

#### 3.1.1 Het criterium ‘Vereine’

- 1515 Het materiële toepassingsgebied van het Vereinsgesetz is beperkt tot ‘Vereine’, zo blijkt uit de bepalingen van deze wet. Volgens art. 2 lid 1 VereinsG is een ‘Verein’ een vereniging, ongeacht rechtsvorm, waarbij een meerderheid van natuurlijke of rechtspersonen zich gedurende langere tijd vrijwillig heeft verenigd voor een gemeenschappelijk doel en heeft onderworpen aan een georganiseerde besluitvorming (of wilsvorming). Volgens het Bundesverwaltungsgericht komt aan het verbodsobject een ruime reikwijdte toe.<sup>1461</sup> Religieuze en levensbeschouwelijke verenigingen en gemeenschappen vallen er bijvoor-

1461 BVerwG 4 november 2016, 1 A 5.15, r.o. 16.

beeld ook onder voor de toepassing van de verbodsregeling.<sup>1462</sup> Dit geldt ook voor verschillende vennootschappen, bijvoorbeeld de ‘Gesellschaft mit beschränkter Haftung’ (vennootschap met beperkte aansprakelijkheid), zij het dat dit soort ‘economische’ organisaties als ‘Wirtschaftsvereinigungen’ vallen onder art. 17 VereinsG (waarover in §3.1.5 van dit hoofdstuk meer). Organisaties die niet onder de begripsomschrijving van ‘Vereine’ vallen, zijn onderworpen aan bijzondere wetgeving.<sup>1463</sup>

- 1516 Het tweede lid van art. 2 VereinsG sluit politieke partijen in de zin van art. 21 GG expliciet uit van het verenigingsbegrip van het Vereinsgesetz. Om die reden vallen politieke partijen buiten de reikwijdte van deze wet en mitsdien buiten de reikwijdte van de reguliere verbodsregeling van het Vereinsgesetz. Voor politieke partijen geldt, zoals genoemd, een bijzonder verbodsregime, dat hoofdzakelijk is neergelegd in het Parteiengesetz en het Bundesverfassungsgerichtsgesetz, waarover in §4 van dit hoofdstuk meer. Fracties van de Bundsdag alsmede fracties van de parlementen van de deelstaten vallen evenmin onder het verenigingsbegrip, zo blijkt uit de tweede zin van art. 2 lid 2 VereinsG.

### 3.1.2 Het criterium ‘Ausländervereine’

- 1517 Verenigingen waarvan de leden of het bestuur (vrijwel) allen buitenlanders zijn, staan in het Duitse verenigingsrecht te boek als ‘Ausländervereine’. Deze organisaties zijn op grond van art. 14 lid 1 VereinsG eveneens vatbaar voor een verbod als wordt voldaan aan de verbodscriteria van art. 9 lid 2 GG.

- 1518 Voor de beoordeling of een vereniging regulier dan wel ‘Ausländerverein’ is, wordt niet louter formeel gekeken naar het aantal Duitse en buitenlandse leden en bestuurders. Er vindt een kwalitatieve toets plaats, waarin het antwoord op de vraag wie de beslissingsmacht heeft een bepalende factor is. Als de beslissingsmacht van de vereniging overwegend bij de Duitse leden of Duitse bestuurders ligt, terwijl zij in absolute aantallen een minderheid vertegenwoordigen, dan is geen sprake van een ‘Ausländerverein’, maar een reguliere vereniging als bedoeld in art. 2 lid 1 VereinsG.<sup>1464</sup> Verenigingen met (vrijwel) alleen EU-burgers worden gelijkgesteld met een vereniging van overwegend Duitse burgers en zijn dus evenmin een ‘Ausländerverein’. Buitenlandse vakbonden en werkgeversorganisaties zijn evenzeer uitgesloten van het begrip ‘Ausländerverein’ van art. 14 lid 1 VereinsG.<sup>1465</sup>

1462 BVerwG 14 mei 2014, 6 A 3/13, NVWZ 2014/S.1573 (1575); BVerwG 4 mei 2017, ECLI:DE:BVERWG:2017:040517B1VR6.16.0, r.o. 34; Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 3 VereinsG, aant. 17a.

1463 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 2 VereinsG, aant. 1.

1464 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 14 VereinsG, aant. 5; Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 14 VereinsG, aant. 5.

1465 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 14 VereinsG, aant. 1.

- 1519 Het onderscheid tussen een reguliere vereniging en een ‘Ausländerverein’ heeft ten minste twee belangrijke juridische consequenties. In de eerste plaats kan de verbodsautoriteit krachtens art. 14 lid 3 VereinsG het verenigingsverbod beperken tot een verbod van bepaalde handelingen dan wel het verenigingsverbod van een ‘Ausländerverein’ beperken tot bepaalde personen.
- 1520 In de tweede plaats komt een ‘Ausländerverein’ – in tegenstelling tot de reguliere vereniging – ook voor een verbod in aanmerking als zij een doel of werkzaamheid heeft die voldoet aan de vijf aanvullende verbodsgronden genoemd in het tweede lid van art. 14 VereinsG.<sup>1466</sup> Anders gezegd, een ‘Ausländerverein’ kan op vijf gronden meer worden verboden dan reguliere verenigingen.<sup>1467</sup> Deze aanvullende gronden dienen restrictief te worden uitgelegd.<sup>1468</sup> Volgens Wache heeft de wetgever de verbodsgronden voor dergelijke verenigingen uitgebreid met name ter bestrijding van terroristische organisaties.<sup>1469</sup>
- 1521 Omdat deze aanvullende verbodsgronden alleen gelden voor het verbodsobject ‘Ausländerverein’ (en, zoals we hierna zullen zien, voor Ausländische Vereine) en niet gelden voor de reguliere verenigingen, worden de aanvullende verbodsgronden hier in deze paragraaf behandeld en niet in §3.2 van dit hoofdstuk waarin het (algemene) verbodscriterium van het Vereinsgesetz centraal staat.
- 1522 De eerste aanvullende verbodsgrond van art. 14 lid 2 onder 1 VereinsG valt in feite uiteen in vier afzonderlijke subverbodsgronden. De eerste subgrond is als de vereniging een doel of werkzaamheid heeft gericht op het beïnvloeden of in gevaar brengen van de politieke besluitvorming van de Bondsrepubliek. Van een dergelijk(e) doel of werkzaamheid is onder meer sprake als de vereniging ten aanzien van politieke partijen of haar organen dan wel bij politieke besluitvormingsprocedures zoals verkiezingen zich schuldig maakt aan dwang, bedreigingen, intimidatie, afpersing en omkoping. Ook het belemmeren of verstoren van politieke vergaderingen of bijeenkomsten valt eronder.<sup>1470</sup>
- 1523 De tweede subgrond is als de vereniging een doel of werkzaamheid heeft gericht op het bedreigen van de vreedzame co-existentie tussen Duitsers en buitenlanders of buitenlandse groepen op het Duitse grondgebied. Hiervan is volgens Groh bijvoorbeeld sprake indien de vereniging zich schuldig maakt aan haatprediken.<sup>1471</sup> Ook het integraal afwijzen van integratie kan onder deze subgrond vallen, aldus Wache.<sup>1472</sup>

1466 Doel en werkzaamheid hebben hier dezelfde betekenis als deze gelijkkluidende begrippen in art. 3 VereinsG en art. 9 GG, zie Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 14 VereinsG, aant. 29.

1467 De procedure is dezelfde als bij de reguliere vereniging, zie Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 14 VereinsG, aant. 16.

1468 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 14 VereinsG, aant. 7.

1469 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 14 VereinsG, aant. 1-2.

1470 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 14 VereinsG, aant. 9.

1471 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 14 VereinsG, aant. 10.

1472 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 14 VereinsG, aant. 8.

- 1524 De derde subgrond houdt in dat een verbod in beginsel is gerechtvaardigd, indien de ‘Ausländerverein’ een doel of werkzaamheid heeft gericht op het beïnvloeden of het bedreigen van de openbare veiligheid of openbare orde. De openbare veiligheid is een paraplubegrip en komt in het gedrang bij het plegen van strafbare feiten.<sup>1473</sup> Maar ook andere belangen of rechtsgoederen vallen onder dit begrip, zoals het functioneren van de staatsinstellingen en de interne en externe veiligheid van de staat. Bij het functioneren van de staatsinstellingen kan onder meer worden gedacht aan de politiediensten of de rechtsbedeling bij rechtsprekende instanties.<sup>1474</sup> Interne veiligheid betekent het vermogen van de staat om zich te verdedigen tegen aanvallen van binnenuit op het functioneren van de staat en de vreedzame samenleving. Externe veiligheid omvat het vermogen van de staat om zich te verdedigen tegen aanvallen van buitenaf.<sup>1475</sup> Ullrich vat het begrip ‘openbare veiligheid’ samen als ‘de onschendbaarheid van het rechtssysteem, de subjectieve rechten en juridische belangen van het individu, evenals de instellingen en organisaties van de staat en andere dragers van soevereiniteit’.<sup>1476</sup>
- 1525 De ‘openbare orde’ wordt omschreven als het geheel van ongeschreven regels van een gemeenschap waarvan de naleving wordt beschouwd als een onmisbare voorwaarde voor een ordelijke samenleving volgens de heersende sociale en ethische overtuiging die verenigbaar is met de waarden die voortvloeien uit het Grundgesetz.<sup>1477</sup> Deze verbodsgrond is tot op heden zeer zelden gebruikt, constateert Groh alsook Ullrich.<sup>1478</sup> Incidentele schendingen van de openbare orde door een vereniging kunnen in elk geval zeker geen verbod rechtvaardigen, zoals blijkt uit rechtspraak van het Bundesgerichtshof.<sup>1479</sup>
- 1526 Onder de vierde en laatste subgrond vallen de ‘Sonstige erhebliche Interessen’ (overige aanmerkelijke belangen) van de staat. Als die lijden onder een ‘Beeinträchtigung’ (‘aantasting’) of indien hiertoe ‘Gefährdung’ (gevaar) bestaat, dan komt een ‘Ausländerverein’ voor een verenigingsverbod in aanmerking. Van ‘aantasting’ is volgens Ullrich sprake indien er reeds brokstukken zijn gevallen; er is al schade ontstaan. Van ‘Gefährdung’ is sprake als er risico bestaat op schade, dus voordat er al concreet schade is ontstaan.<sup>1480</sup> Groh schrijft in dit verband dat de verenigingswet zo is ingericht dat niet steeds hoeft

---

1473 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 14 VereinsG, aant. 9.

1474 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 14 VereinsG, aant. 9.

1475 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 14 VereinsG, aant. 11.

1476 Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 14 VereinsG, aant. 36.

1477 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 14 VereinsG, aant. 11; Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 14 VereinsG, aant. 37; Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 14 VereinsG, aant. 10.

1478 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 14 VereinsG, aant. 11; Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 14 VereinsG, aant. 37.

1479 BGH februari 1979, *Str.* 1979/14.

1480 Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 14 VereinsG, aant. 39.

te worden afgewacht totdat er een reëel en concreet gevaar bestaat. Het is al voldoende als het doel of de werkzaamheid van de vereniging geschikt is om het ‘gevaar’ in de zin van deze verbodsgrond te veroorzaken.<sup>1481</sup>

1527 Volgens Ullrich is de vierde subgrond een aanvulling op de eerste drie subgronden. Het moet in de visie van deze auteur gaan om een objectief en niet-ondergeschikt staatsbelang. Aangezien dreigingen van interne veiligheid al grotendeels worden gedekt door de eerste drie subgronden, worden de doelstellingen van het buitenlands beleid in wezen beschouwd als andere belangrijke belangen in de zin van deze subgrond. Hieronder valt in elk geval het streven naar en het onderhouden van goede diplomatieke, politieke en economische betrekkingen met andere staten. Ook de internationale reputatie van de Bondsstaat valt eronder. ‘Ausländervereine’ die strijd voeren tegen buitenlandse staten op Duits grondgebied, komen in de visie van Ullrich in aanmerking voor een verenigingsverbod op basis van deze subgrond.<sup>1482</sup>

1528 De tweede aanvullende verbodsgrond staat in art. 14 lid 2 onder 2 VereinsG. Hierin is bepaald dat een ‘Ausländerverein’ eveneens voor een verbod in aanmerking komt, als haar doel of werkzaamheid in strijd is met verplichtingen die voortvloeien uit het in Duitsland geldende internationale recht. Volgens Ullrich kan het zowel gaan om verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen op basis van een bilaterale dan wel een multilaterale overeenkomst tussen staten of internationale organisaties.<sup>1483</sup> Van een schending van deze verplichtingen is sprake, indien de ‘Ausländerverein’ handelingen verricht of een daarop gericht doel heeft, waartoe Duitsland zich volkenrechtelijk verplicht had dit juist te bestrijden. Meningsuitingen gericht tegen de internationale verplichting is op zichzelf onvoldoende om aan deze verbodsgrond te voldoen.<sup>1484</sup>

1529 Wache trekt in twijfel of deze bepaling een zelfstandige betekenis heeft. Schending van de verplichtingen die voortvloeien uit het geldende internationale recht, valt gewoonlijk ook onder het aantasten van de buitenlandse betrekkingen van de Bondsstaat en valt om die reden evenzeer onder de verbodsgrond van art. 14 lid 2 onder 1 VereinsG.<sup>1485</sup>

1530 Onder 3 van het tweede lid van art. 14 lid 2 VereinsG staat de derde extra verbodsgrond. Op de voet van deze bepaling kan een ‘Ausländerverein’ worden verboden, indien zij volgens haar doel of werkzaamheid inspanningen buiten het federale grondgebied bevordert, die onverenigbaar zijn met de grondwaarden van een staatsorde die de fundamen-

1481 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 14 VereinsG, aant. 12.

1482 Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 14 VereinsG, aant. 38-39.

1483 Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 14 VereinsG, aant. 40; vgl. Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 14 VereinsG, aant. 13.

1484 Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 14 VereinsG, aant. 41.

1485 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 14 VereinsG, aant. 12.

tele waarden van de menselijke waardigheid respecteert. Dit kunnen zowel met de menselijke waardigheid strijdige inspanningen zijn van oppositiegroepen of van de gevestigde regering.<sup>1486</sup> Bij deze verbodsgrond moet onder meer gedacht worden aan de situatie waarin de vereniging organisaties buiten het Duitse grondgebied steunt die streven naar dictatoriale of theocratische regeringsvormen.<sup>1487</sup>

1531 Ullrich plaatst hierbij wel de belangrijke kanttekening dat het niet verenigbaar is met de vrijheid van meningsuiting om buitenlanders te dwingen een politiek standpunt in te nemen dat in overeenstemming is met de Duitse grondwet. Het enkel uitdragen een voorstander te zijn van een dictatoriale of theocratische regeringsvorm is in dit perspectief onvoldoende om aan de verbodsgrond te voldoen.<sup>1488</sup> Tegelijkertijd is de verbodsgrond ook niet zo streng, dat het bevorderen van de met de menselijke waardigheid onverenigbare inspanningen, op zichzelf strafbare feiten moeten zijn. Ook niet-strafbare feiten kunnen onder deze verbodsgrond vallen, aldus Ullrich.<sup>1489</sup>

1532 De vierde aanvullende verbodsgrond voor ‘Ausländervereine’ staat in art. 14 lid 2 onder 4 VereinsG. Op grond hiervan kan een ‘Ausländerverein’ worden verboden, indien zij tot doel of werkzaamheid heeft het ondersteunen, voorstaan of uitlokken van het gebruik van geweld als middel om politieke, religieuze of andere doeleinden af te dwingen. Ullrich schrijft dat het hier draait om geweld in strafrechtelijke zin. De blote dreiging met geweld volstaat volgens deze auteur niet. Er moet voorts sprake zijn van ‘Belange außerhalb Deutschlands’, zaken die buiten het Duitse grondgebied betreffen. Daarentegen maakt het niet uit of het geweld in het buitenland dan wel in Duitsland wordt gebruikt, schrijft Ullrich.<sup>1490</sup> De verbodsgrond stemt ten dele overeen met die van art. 14 lid 2 onder 3 VereinsG, concludeert Wache.<sup>1491</sup>

1533 Van ‘ondersteuning’ is sprake bij feitelijke handelingen die bevorderlijk zijn voor het uitoefenen van geweld, terwijl de vereniging hiervan kennis heeft, maar ervoor kiest de handelingen toch te verrichten. Van ‘voorstaan’ is sprake indien de vereniging verklaart een voorstander te zijn van het gebruik van geweld om politieke, religieuze of andere doeleinden af te dwingen. Van ‘uitlokken’ kan volgens Ullrich sprake zijn bij een handeling die een oorzaak creëert voor het gebruik van geweld, zonder het gebruik van geweld als zodanig te vereisen. Als voorbeeld noemt Ullrich de vereniging die de weg

1486 Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 14 VereinsG, aant. 41.

1487 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 14 VereinsG, aant. 14; Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 14 VereinsG, aant. 13.

1488 Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 14 VereinsG, aant. 42.

1489 Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 14 VereinsG, aant. 43.

1490 Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 14 VereinsG, aant. 45.

1491 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 14 VereinsG, aant. 14.

voorbereid voor radicalisering met behulp van ideologische scholing of training, waarna dit zich uit in het gebruik van geweld.<sup>1492</sup>

1534 Groh noemt als voorbeeld fondsenwerving voor terroristische groeperingen, de rekrutering van moordenaars of het in twijfel trekken van het bestaansrecht van de staat Israël met de oproep tot een gewelddadige strijd tegen de Israëliische bezetting van het Palestijnse grondgebied. De steun hoeft overigens niet in het openbaar plaats te vinden of kenbaar te zijn; het is voldoende als de steun slechts intern bij de vereniging bekend is.<sup>1493</sup>

1535 De vijfde en laatste aanvullende verbodsgrond voor 'Ausländervereine' is te vinden onder 5 van het tweede lid van art. 14 VereinsG. Volgens deze verbodsgrond komt de 'Ausländervereine' eveneens in aanmerking voor een verbod, indien zij een doel of werkzaamheid heeft gericht op het ondersteunen van verenigingen zowel binnen als over de Duitse landsgrenzen, die op hun beurt aanslagen tegen personen of zaken aanmoedigen, goedpraten of daarmee dreigen. Groh schrijft dat in dit verband met name moet worden gedacht aan steun aan terroristische groeperingen, zoals fondsenwerving. Het 'ondersteunen' komt in feite dezelfde betekenis toe als dit begrip in de verbodsgrond van art. 14 lid 2 onder 4 VereinsG toekomt. De gedragingen kunnen als zodanig in strijd zijn met strafwettelijke bepalingen, maar een vereiste is dat niet.<sup>1494</sup>

1536 Groh merkt voorts op dat er sprake moet zijn van wetenschap dat de steun gebruikt wordt voor geweld; anders zou hulp of steun van humanitaire organisaties onder omstandigheden ook onder dit criterium kunnen vallen. Of de hulp of steun het gewenste effect heeft gesorteerd, is irrelevant, aldus Groh en ook Ullrich.<sup>1495</sup> Wache deelt deze opvatting.<sup>1496</sup>

1537 Het aanmoedigen, goedpraten of dreigen met aanslagen kan zowel binnen- als buiten de Duitse landsgrenzen plaatsvinden om aan de verbodsgrond te voldoen. Van aanmoedigen is sprake indien de vereniging handelingen verricht die zijn bedoeld om met een zekere onvermijdelijkheid anderen ertoe aan te zetten tot het plegen van een aanslag. Van goedpraten is sprake als de vereniging eenvoudigweg de abjecte gedragingen verbaal – mondeling of schriftelijk – onderschrijft. Het onderschrijven van de doelstellingen van een terroristische organisatie betekent overigens niet noodzakelijkerwijs dat de 'Ausländervereine' de gebruikte middelen om die doelstellingen te behalen onderschrijft. Dreigen (met aanslagen) kan op dezelfde wijze worden geïnterpreteerd als het strafbare

1492 Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 14 VereinsG, aant. 45.

1493 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 14 VereinsG, aant. 15.

1494 Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 14 VereinsG, aant. 49.

1495 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 14 VereinsG, aant. 16-17; Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 14 VereinsG, aant. 49.

1496 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 14 VereinsG, aant. 15.



feit ‘bedreiging’ neergelegd in art. 241 van het Strafgesetzbuch. Daarentegen hoeft het dreigen met geweld in de zin van de verbodsgrond niet per se gericht te zijn tegen een specifieke persoon.<sup>1497</sup>

### 3.1.3 Het criterium ‘Ausländische Vereine’

1538 In de Duitse verbodsregeling geldt evenzeer een aantal aanvullende regels voor in het buitenland gevestigde verenigingen (‘Ausländische Vereine’) in de zin van art. 15 VereinsG. Dit type vereniging moet niet worden verward met de vereniging waarin (overwegend) buitenlanders zijn verenigd (‘Ausländerverein’) in de zin van art. 14 VereinsG, zoals in de voorgaande paragraaf besproken. Voor de in het buitenland gevestigde vereniging geldt op grond van art. 15 lid 1 VereinsG dat zij binnen de reikwijdte van het verbodsgeregime van het Vereinsgesetz valt, indien haar organisatie of werkzaamheid binnen het territoriale toepassingsbereik van deze wet valt. Art. 14 VereinsG is van overeenkomstige toepassing, met als gevolg dat de aanvullende verbodsgronden die hierin staan vermeld, ook voor de Ausländische Vereine gelden.<sup>1498</sup>

1539 In het tweede lid van art. 15 VereinsG is bepaald dat een buitenlandse vereniging waarvan de leden (overwegend) Duits of EU-burgers zijn, slechts op basis van in art. 9 lid 2 GG genoemde gronden kan worden verboden verklaard. In een dergelijk geval kan de vereniging dus alleen verboden worden verklaard, indien zij een doel nastreeft of een werkzaamheid heeft die in strijd komt met strafwettelijke bepalingen, de constitutionele orde of met de idee van begrip tussen volkeren en gelden de aanvullende verbodsgronden van art. 14 VereinsG dus niet.

### 3.1.4 Het criterium ‘Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinigungen’

1540 Voor werknemers- en werkgeversorganisaties die onder de reikwijdte vallen van het Verdrag betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht 1948, geldt een belangrijke beperking ter zake van de algemene verbodsregeling. Art. 16 lid 1 VereinsG bepaalt dat een verbod van een dergelijke organisatie door een rechter moet worden geautoriseerd, voordat het verbod in werking treedt. Art. 16 lid 2 VereinsG schrijft voor dat het bevoegde orgaan – de minister van Binnenlandse Zaken – het verbodsbesluit ter goedkeuring voorlegt aan de rechter. Vol-

<sup>1497</sup> Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 14 VereinsG, aant. 48.

<sup>1498</sup> Op basis van art. 15 VereinsG werd de in het Nederlandse Moordrecht gevestigde motorclub Satudarah nog verboden verklaard door de Duitse minister van Binnenlandse Zaken, wegens een werkzaamheid in strijd met strafwettelijke bepalingen. Het Bundesverwaltungsgericht verwierp het beroep dat hiertegen werd ingesteld, zie BVerwG 4 november 2016, ECLI:NL:BVerwG:2016:041116U1A5.15.o.



gens het derde lid van deze bepaling kan de rechter ervoor kiezen het verbodsbesluit niet te bekrachtigen.

- 1541 Deze regeling komt tegemoet aan art. 4 van bovengenoemd verdrag. Daarin is bepaald dat werknemers- en werkgeversorganisaties niet langs bestuurlijke weg kunnen worden opgeheven of in de uitoefening van haar werkzaamheden worden geschorst.

### 3.1.5 Het criterium ‘Wirtschaftsvereinigungen’

- 1542 Voor ‘Wirtschaftsvereinigungen’ geldt evenzeer een apart regime. Voor deze organisaties – waaronder naamloze vennootschappen vallen, maar bijvoorbeeld ook de Europese vennootschappen en coöperaties – gelden afwijkende, beperktere verbodsgronden. Art. 17 lid 1 VereinsG bepaalt dat deze verenigingen kunnen worden verboden indien zij een doel of werkzaamheid hebben die in strijd zijn met de constitutionele orde of de idee van begrip tussen volkeren. Anders dan bij een reguliere vereniging, is bij de ‘Wirtschaftsvereinigung’ een doel of werkzaamheid in strijd met strafwettelijke bepalingen echter in beginsel onvoldoende om een verenigingsverbod te rechtvaardigen. Volgens art. 17 lid 2 VereinsG geldt een verhoogde drempel om dergelijke organisaties op basis van strafbare feiten te verbieden. Het moet gaan om zeer ernstige strafbare feiten, zoals haatmisdrijven, het in gevaar brengen van de binnenlandse vrede of het in gevaar brengen van de democratische rechtsstaat, aldus lid 2 van deze bepaling.

### 3.1.6 Het criterium ‘Teilorganisation’

- 1543 Een verbodsbesluit geldt ingevolge art. 3 lid 3 VereinsG ook voor deelorganisaties (‘Teilorganisationen’) van de verboden organisatie. Die hoeven niet in een aparte beschikking te worden verboden, noch hoeven deze organisaties zelf te voldoen aan een verbodsgrond.<sup>1499</sup> Voor de beoordeling of een organisatie als deelorganisatie kan worden gezien in de zin van deze wet en dus onder het verenigingsverbod valt, zijn met name van belang de samenstelling van de leden, het doel, de werkzaamheid, de financiering en de statutaire of feitelijke (on)afhankelijkheid van de vermeende deelorganisatie ten aanzien van de verboden organisatie.<sup>1500</sup> Ook de wijze waarop de vereniging zich presenteert in relatie tot de verboden organisatie, is van belang, zo blijkt uit rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht.<sup>1501</sup>
- 1544 Er is sprake van een deelorganisatie als daaraan enkel dezelfde of in overwegende mate dezelfde personen deelnemen als aan de verboden organisatie en daarnaast de organen

1499 Baudewin 2013, §II.3 met verwijzing naar BVerwG 6 juli 1994, NVvZ 1995/590. Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 3 VereinsG, aant. 22-23.

1500 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 3 VereinsG, aant. 23.

1501 BVerwG 3 april 2003, ECLI:DE:BVerwG:2003:030403G6A12.02.0.

van de verboden organisatie die van de deelorganisatie (sterk) beïnvloeden, bijvoorbeeld via financiering en budgettering. Een (fysieke) verdeling van de verboden organisatie in territoriale eenheden staat volgens Wache er niet aan in de weg om die territoriale eenheden als deelorganisaties aan te merken; dergelijke organisaties delen onverkort het lot van de verboden organisatie, voor zover zij als ‘Teilorganisation’ worden aangemerkt.<sup>1502</sup>

1545 Een zelfstandige organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid, maar die nauwe banden onderhoudt met de verboden organisatie, valt, anders dan een deelorganisatie, niet ‘automatisch’ onder het bereik van een verbodsbesluit. Als het bevoegde gezag ook een dergelijke organisatie wil verbieden, dan dient het verbod zich tevens te richten tot deze organisatie. Anders gezegd, het verbod van deze organisatie moet uitdrukkelijk worden vermeld in het verbodsbesluit. Dat een met de verboden organisatie verbonden organisatie zelf rechtspersoonlijkheid heeft, is een sterke aanwijzing dat er sprake is van een zelfstandige organisatie die apart in het verbodsbesluit moet worden genoemd, indien een verbod van die organisatie evenzeer wordt beoogd. Een ander ledenbestand en een eigen bestuurlijke organisatiestructuur die formeel niet ondergeschikt is aan de verboden organisatie, zijn eveneens aanwijzingen dat er sprake is van een zelfstandige organisatie. Dat geldt ook als de organisatie ten aanzien van de financiering in grote mate onafhankelijk is van de verboden organisatie.<sup>1503</sup>

1546 Art. 18 VereinsG bepaalt dat als een vereniging haar zetel heeft buiten het territoriale toepassingsbereik van het Vereinsgesetz (dus binnen de Bondsrepubliek Duitsland), maar deelorganisaties van haar binnen dat bereik vallen, het verenigingsverbod in de zin van art. 3 VereinsG dan uitsluitend geldt voor die deelorganisaties. Wanneer de vereniging noch haar deelorganisaties vallen binnen het territoriale toepassingsbereik van het Vereinsgesetz, dan is het verbod gericht tegen haar activiteiten binnen dat bereik. Deze bepaling is met name relevant in situaties waar sprake is van een ‘Ausländische Vereine’, meer specifiek, wanneer een verbod op activiteiten van een dergelijke vereniging wordt overtreden in de zin van art. 20 lid 1 onder 4 VereinsG (meer hierover in §3.5.8 van dit hoofdstuk).

### 3.2 VERBODSCRITERIUM

1547 In deze paragraaf vormt het verbodscriterium van art. 3 lid 1 VereinsG het centrale onderwerp. Dit artikel bepaalt dat een vereniging als verboden wordt aangemerkt (‘behandelt werden’), indien door de bevoegde verbodsinstantie bij beschikking is vastgesteld, dat haar doel of werkzaamheid voldoet aan een van de drie criteria die ook in art. 9 lid 2 GG zijn opgesomd. In de eerste plaats moet er sprake zijn van een doel of een

<sup>1502</sup> Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 3 VereinsG, aant. 24.

<sup>1503</sup> Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 3 VereinsG, aant. 25-26.

werkzaamheid (§3.2.1), dat respectievelijk die in strijd is met (1) wettelijke strafbepalingen (§3.2.2), (2) de constitutionele orde (§3.2.3.) of (3) de idee van verzoening tussen volkeren (§3.2.4).<sup>1504</sup>

### 3.2.1 Het criterium ‘doel of werkzaamheid’

- 1548 Het aangrijpingspunt voor de beoordeling of sprake is van een verboden vereniging is het ‘doel’ of de ‘werkzaamheid’ van de vereniging. Het is op grond van art. 3 lid 1 VereinsG niet vereist dat zowel het doel als de werkzaamheid een van de verbodsgronden vervult. Ook alleen een – bijvoorbeeld – strafbaar doel dan wel enkel een strafbare werkzaamheid kan een verbod rechtvaardigen. Volgens Albrecht wordt met een doel verwezen naar het doel dat de vereniging, haar belangrijkste organen en leden nastreven met de oprichting en instandhouding van de vereniging. Voor het vaststellen hiervan zijn de statuten en de expliciet gepubliceerde doelstellingen in beginsel doorslaggevend. Volgens Albrecht past hier echter een kritische kanttekening bij; het doel dat volgens objectieve maatstaven heeft te gelden als het doel van de vereniging, moet leidend zijn bij de beoordeling van de vraag of het doel een van de drie verbodsgronden vervult; niet louter het statutaire doel.<sup>1505</sup> Dit komt neer op – zoals onder meer Wache het verwoordt – dat een ongeoorloofd doel zowel expliciet in de statuten, bij besluit of resolutie van de vereniging kan zijn vastgelegd – wat niet vaak voorkomt – dan wel dat dit doel impliciet blijkt uit of kan worden afgeleid van de gedragingen van de leden of de vereniging in kwestie.<sup>1506</sup>
- 1549 Groh voegt hieraan toe dat het doel niet van meet af aan en evenmin permanent een van de verbodsgronden hoeft te vervullen. Een vereniging kan een doel zijn gaan hanteren die in de loop der tijd ongeoorloofd wordt en via die band in aanmerking komen voor een verenigingsverbod. Verder wijst Groh erop dat het onduidelijk is of er onderscheid moet worden gemaakt tussen een primair doel en een secundair doel. Zij refereert in dit verband aan rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht waarin dit hof in een aantal gevallen heeft geoordeeld dat een secundair doel dat in strijd komt met strafwettelijke bepalingen, voldoende grond oplevert voor een verenigingsverbod. Tegelijkertijd mag het secundaire doel niet te veel ondergeschikt zijn aan het primaire doel.<sup>1507</sup>
- 1550 Van een ongeoorloofde werkzaamheid kan sprake zijn als de organen van de vereniging de ongeoorloofde gedragingen hebben bevolen of indien die gedragingen zijn verricht met wetenschap en instemming van de vereniging. De werkzaamheid moet altijd bestaan uit handelingen die in onlosmakelijk verband met de vereniging staan (‘innerem Zus-

1504 BVerwG 4 november 2016, 1 A 5.15, r.o. 16.

1505 Albrecht, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 3 VereinsG, aant. 27.

1506 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 3 VereinsG, aant. 9-13. Vgl. Albrecht, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 3 VereinsG, aant. 27.

1507 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 3 VereinsG, aant. 7-13.

ammenhang mit dem Verein'). Individuele ongeoorloofde gedragingen van de leden of van de vereniging maken nog niet per definitie de werkzaamheid van de vereniging ongeoorloofd als bedoeld in art. 3 VereinsG. Wache schrijft in dit verband dat het Duitse recht het echter wel toestaat dat een enkel strafbaar feit van een lid voldoende grond kan opleveren voor een verbod. Hiervoor is wel vereist dat dit feit op een zodanige wijze wordt begaan, dat het naar buiten toe moet worden beschouwd als een activiteit van de vereniging en door haar zonder voorwaarden wordt geaccepteerd dan wel geduld.<sup>1508</sup>

### 3.2.2 Het criterium 'in strijd met strafbepalingen'

- 1551 Op grond van het eerste verbodscriterium kan een vereniging worden verboden, indien haar doel of werkzaamheid in strijd is met wettelijke strafbepalingen. Volgens Wache gaat het om strafbepalingen in het Strafgesetzbuch of bijzondere strafwetgeving die voor eenieder bindend is.<sup>1509</sup>
- 1552 Individuele strafbare feiten van de leden of van de vereniging, zoals hiervoor reeds gezegd, maken nog niet per definitie de werkzaamheid van de vereniging ongeoorloofd als bedoeld in het Vereinsgesetz. Zoals hiervoor gezegd, staat het Duitse recht toe dat een enkel strafbaar feit van een lid voldoende grond geeft voor een verbod. Dit feit moet dan op een zodanige wijze worden begaan, dat het naar buiten toe heeft te gelden als een activiteit van de vereniging en door haar zonder voorwaarden wordt geaccepteerd dan wel geduld.<sup>1510</sup>
- 1553 Groh voegt hieraan toe dat noch de schuld van de leden, noch een strafrechtelijke veroordeling van de leden of de vereniging noodzakelijk is voor een verenigingsverbod wegens een strafbare werkzaamheid. Het verbod wordt niet als (aanvullende) bestraffing van individuele leden opgelegd, maar eerder vanuit het perspectief van preventieve bescherming tegen het gevaar van de organisatie als zodanig.<sup>1511</sup> Incidentele strafbare feiten gepleegd door de vereniging is als grondslag voor een verenigingsverbod mogelijk, maar wel wankel. Dit geldt te meer indien de feiten zijn gepleegd door individuele leden. Tegelijkertijd is het niet zo dat de strafbare werkzaamheden de overige activiteiten van de vereniging moeten overschaduwen om een verenigingsverbod te kunnen rechtvaardigen. Daarmee is de vraag naar de strijd van de werkzaamheid met de strafwettelijke bepalingen ook enigszins kwantitatief van aard. Een klein aantal strafbare feiten gepleegd door leden is onvoldoende om een verenigingsverbod te dragen, tenzij – zoals eerder is

1508 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 3 VereinsG, aant. 9-13. In dit verband is het toerekeningscriterium relevant, zie hierover §3,3 van dit hoofdstuk.

1509 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 3 VereinsG, aant. 9-13.

1510 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 3 VereinsG, aant. 9-13. In dit verband is het toerekeningscriterium relevant, zie hierover §3,3 van dit hoofdstuk.

1511 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 3 VereinsG, aant. 11.

opgemerkt – deze feiten buitengewoon ernstig zijn en in de maatschappelijke opvattingen hebben te gelden als gedragingen van de vereniging. De aard van het strafbare feit en de hiërarchische plaats van het lid dat het strafbare feit pleegt, zijn ook relevant voor de beoordeling of de werkzaamheid in strijd is met wettelijke strafbepalingen. Hoe ernstiger het feit en hoe hoger het lid is geplaatst in de hiërarchie van de vereniging, hoe eerder het is gerechtvaardigd om de conclusie te trekken dat de werkzaamheid in strijd is met strafwettelijke bepalingen, aldus Groh.<sup>1512</sup>

### 3.2.3 Het criterium ‘in strijd met de constitutionele orde’

- 1554 Op grond van het tweede verbodscriterium van art. 3 lid 1 eerste volzin VereinsG kan een vereniging evenzeer worden verboden, indien haar doel of werkzaamheid zich richt tegen de constitutionele orde (‘verfassungsmäßige Ordnung richtet’). In dit artikel wordt aangesloten bij de formulering van de beperkingsgrond zoals die luidt in art. 9 lid 2 GG.<sup>1513</sup> Bovendien moet de uitleg van de verbodgrond in de sleutel worden geplaatst van art. 18 en 21 GG. In art. 18 GG is, zoals besproken, een misbruik van recht-verbod opgenomen. In art. 21 GG is onder meer de positie van politieke partijen in het Duitse staatsbestel constitutioneel verankerd. In het tweede lid van deze bepaling staat onder meer dat politieke partijen geen afbreuk mogen doen aan de liberaal-democratische basisorde van Duitsland, op straffe van ongrondwettigheid.
- 1555 Bij een doel of werkzaamheid in strijd met de constitutionele orde dient men vooral te denken aan de wijze waarop art. 21 lid 2 GG wordt uitgelegd. Het dient aldus te gaan om een doel dat of werkzaamheid die fundamentele aspecten van het Grundgesetz aantast. Hierbij valt te denken aan de in het Grundgesetz gewaarborgde mensenrechten – waaronder in elk geval het recht op leven en persoonlijke ontwikkeling –, de volksoevereiniteit, een democratisch gelegitimeerde regering, de machtscheiding, het gelijkheidsbeginsel, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de politieke pluraliteit en het recht van minderheden om zich te verzetten.<sup>1514</sup>
- 1556 Het is onvoldoende om een verbod op te leggen als de vereniging of haar leden de hiervoor genoemde constitutionele waarden slechts afwijst of hiertegen louter stelling neemt. Uit rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht blijkt dat de vereniging in kwestie daadwerkelijk haar met de constitutionele orde strijdige doel op een ‘kämpferisch-aggressiver Form’ moet willen realiseren, of de constitutionele orde van de Duitse Bondsrepubliek teniet willen doen.<sup>1515</sup> Verzet tegen de hiervoor genoemde principes

1512 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 3 VereinsG, aant. 13.

1513 Zie ook §3.3 van hoofdstuk 2.

1514 BVerfG 23 oktober 1952, *BvB* 1951/1; BVerwG 14 mei 2014, 6 A 3/13, *NVwZ* 2014/S. 1573 (1575).

1515 Vgl. BVerfG 17 augustus 1956, *NJW* 1956/1393; BVerwG 2 december 1980, *NJW* 1981/1796; BVerwG

voldoet aan de verbodsgrond, verzet tegen de concrete uitwerking van deze principes echter niet.

- 1557 Dit geldt evenzeer voor religieuze fundamentalistische verenigingen die een wereld met geweld willen afdwingen waarin het woord van een godheid de enige bindende wet vertegenwoordigt; een hierop gericht doel of werkzaamheid is in strijd met de Duitse constitutionele orde en geeft grond voor een verenigingsverbod.<sup>1516</sup> De loutere overtuiging dat goddelijke verboden en geboden voorrang hebben op het statelijke recht en de daarin vervatte verboden en geboden, is echter onvoldoende om een verenigingsverbod te kunnen dragen op basis van deze verbodsgrond.<sup>1517</sup>

### 3.2.4 Het criterium ‘in strijd met de idee van begrip tussen volkeren’

- 1558 Op grond van het derde en laatste algemene verbodscriterium kan een vereniging worden verboden, indien haar doel of werkzaamheid zich richt tegen de idee van begrip (of verzoening) tussen volkeren. Volgens Alter bestaat in de literatuur overeenstemming over het (positieve) antwoord op de vraag of de verbodsgrond van deze bepaling in de sleutel moet worden geplaatst van art. 26 GG en art. 9 lid 2 GG.<sup>1518</sup> Dat is het geval. In art. 26 GG is vastgelegd dat handelingen die gericht zijn om de vreedzame co-existentie van volkeren geweld aan te doen, met name met behulp van het voeren van een agressieoorlog, ongrondwettig zijn. De verbodsgrond ziet aldus onder meer op het bewaren van de vrede en het verbod op agressieoorlogen. Eveneens ziet de idee van begrip tussen volkeren op politieke onafhankelijkheid van staten, het respecteren van de soevereiniteit en de gelijkheid van staten alsook het respecteren van en deelnemen aan het internationale recht. Een vereniging die op basis van haar doel of werkzaamheid ‘bewusstes und aggressives’ dit idee aantast, komt in aanmerking voor een verbod.<sup>1519</sup>
- 1559 Van strijd met de idee van begrip tussen volkeren is evenzeer in beginsel sprake, indien wordt nagestreefd dat een volk of staat moet worden vernietigd. Ook de vereniging die een staat of organisatie (onder)steunt, die de vredige ‘symbiose’ tussen verschillende volkeren bedreigt, is gericht tegen de idee van begrip tussen volkeren en komt om die reden in aanmerking voor een verbod, zo schrijft Baudewin.<sup>1520</sup>
- 1560 Verenigingen die zich ten doel stellen om (militair) kameraadschap te cultiveren of oorlogsherinneringen te bewaren, voldoen niet automatisch aan deze verbodsgrond,

---

30 augustus 1988, NVWZ 1997/66; vgl. Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 3 VereinsG, aant. 14-15.

1516 Zie bijvoorbeeld VGH München 24 januari 2007, BeckRS 2007/29064.

1517 Vgl. BVerfG 2 oktober 2003, NJW 2004/47 en 48.

1518 Alter 2016, p. 40.

1519 BVerfG 25 januari 2006, NVWZ 2006/694.

1520 Baudewin 2013, §II.2.c.

aldus Wache.<sup>1521</sup> Een verbod is evenmin automatisch gerechtvaardigd, indien een vereniging kritiek levert op buitenlandse mogelijkheden of indien zij politieke of volkenrechtelijke contacten met dergelijke mogelijkheden afwijst, aldus Jarass en ook Epping, Lenz en Leydecker.<sup>1522</sup>

### 3.3 TOEREKENINGSCRITERIUM

- 1561 Het toerekeningscriterium is met zoveel woorden vastgelegd in art. 3 lid 5 VereinsG. Met behulp van dit criterium kunnen gedragingen van derden aan de ‘Verein’ worden toegerekend, die als basis dienen voor een verenigingsverbod. In deze paragraaf wordt dit toerekeningscriterium besproken.
- 1562 Art. 3 lid 5 VereinsG bepaalt wanneer gedrag van leden (‘Mitgliedern’) van de vereniging een verbod onder omstandigheden kan rechtvaardigen. Het is volgens Groh een codificatie van de toerekeningscriteria die in de rechtspraak tot aan de invoering van de bepaling reeds werden gehanteerd. Volgens haar heeft de federale wetgever ervoor gekozen om het toerekeningscriterium in de wet vast te leggen, omdat er in het verleden moeilijkheden waren om bewijs rond te krijgen ten aanzien van het toerekenen van strafbare en anderszins onoorbare gedragingen aan de vereniging om een verenigingsverbod op te kunnen leggen.<sup>1523</sup>
- 1563 Voor toerekening dient te worden voldaan aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden: (1) er bestaat een verband tussen enerzijds het gedrag van de leden en anderzijds de werkzaamheid (‘Tätigkeit’) van de vereniging dan wel de doelstellingen (‘Zielsetzung’) daarvan; (2) het gedrag is gebaseerd op een georganiseerde wilsvorming en (3) het is aannemelijk – gelet op de omstandigheden van het geval – dat het gedrag wordt geduld door de vereniging.<sup>1524</sup>
- 1564 Volgens Groh kunnen strafbare feiten die in de privésfeer zijn gepleegd in beginsel niet aan de eis voldoen dat er een verband bestaat tussen het gedrag van de leden enerzijds en de werkzaamheid of doelstellingen van de vereniging anderzijds (het eerste vereiste). Dergelijke feiten voldoen evenmin aan de eis dat het feit is gepleegd als gevolg van georganiseerde wilsvorming (tweede vereiste).<sup>1525</sup> Toerekening vindt volgens Groh sneller en gemakkelijker plaats, indien kan worden aangetoond dat de vereniging of haar organen de onoorbare gedragingen heeft bevolen, gecoördineerd, aangemoedigd of goedgekeurd. Toerekening kan ook plaatsvinden indien de gedragingen zonder tegen-

1521 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 3 VereinsG, aant. 17.

1522 Jarass, in: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar 2011*, art. 9 GG, aant. 20; Epping, Lenz & Leydecker 2007, p. 345-346.

1523 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 3 VereinsG, aant. 12.

1524 Zie in dit verband ook BVerwG 18 oktober 1988, NJW 1989/993 (995).

1525 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 3 VereinsG, aant. 12.



spraak van de meerderheid van de leden worden getolereerd. Een onvoorwaardelijke verplichting voor alle leden tot wederzijdse loyaliteit, het afstemmen van alibi's of het organiseren van de strafrechtelijke verdediging in het verleden kunnen hier een belangrijke aanwijzing voor zijn. Toerekening kan evenzeer plaatsvinden als strafbare feiten in vereniging worden gepleegd door individuele leden; het aantal hieraan deelnemende leden is in beginsel irrelevant. Evenmin is de spontaniteit van de strafbare gedragingen relevant. Het feit dat de leden uit eigen beweging de feiten hebben gepleegd staat ook niet per definitie in de weg aan toerekening, met name als derden de feiten zien als gedragingen van de vereniging, bijvoorbeeld, omdat die vergezeld zijn geweest met slogans, leuzen en clubkleding, terwijl de vereniging hiervan op de hoogte was en hier-tegen geen stelling heeft genomen.<sup>1526</sup>

1565 Groh wijst erop dat er in de praktijk meestal verweer wordt gevoerd in de vorm dat de vereniging niet op de hoogte zou zijn van de litigieuze gedragingen van haar leden, zodat van toerekening niet gesproken zou kunnen worden. Een dergelijk verweer slaagt zelden. Afstand doen van de gedragingen om toerekening te voorkomen, slaagt in de praktijk evenmin vaak. Hiervoor is ten minste vereist dat de vereniging disciplinaire maatregelen neemt, zoals een waarschuwing aan, ontslag of royement van het lid.<sup>1527</sup>

### 3.4 ENKELE PROCEDURELE ASPECTEN

1566 In deze paragraaf komen enkele – de belangrijkste – procedurele aspecten kort aan bod. In het kader hiervan is aandacht voor het verbodsbesluit en de te volgen procedure op hoofdlijnen, de bevoegde instantie en de rechtsbescherming.

1567 In art. 3 lid 1 VereinsG is bepaald dat het verenigingsverbod wordt opgelegd bij 'Verfügung der Verbotsbehörde'. Hieruit volgt dat het verenigingsverbod een beslissing is van het daartoe bevoegde orgaan, waarmee de rechtspositie van (rechts)personen eenzijdig wordt gewijzigd. Het verenigingsverbod is om die reden te zien als een administratiefrechtelijke handeling – een beschikking of besluit – waarop de algemene regels van het Duitse bestuursrecht – voor zover in het Vereinsgesetz niet anders is bepaald – onverkort van toepassing zijn. Wache merkt in dit verband op dat in deze bepaling het *una via*-beginsel is neergelegd. Verenigingsverboden kunnen louter op basis van de voorzieningen zoals neergelegd in het Vereinsgesetz worden uitgevaardigd; andere wegen zijn afgesneden.<sup>1528</sup>

1568 Voorts is in het eerste lid bepaald dat in het verbodsbesluit tevens een bevel tot ontbinding van de verboden vereniging moet zijn opgenomen. Volgens Groh dient het besluit ten minste het verbod en de ontbinding te bevatten. Ontbreekt bijvoorbeeld het

1526 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 3 VereinsG, aant. 12.

1527 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 3 VereinsG, aant. 12.

1528 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 3 VereinsG, aant. 1.



bevel tot ontbinding, dan is het gehele verbodsbesluit onrechtmatig, aldus deze auteur alsook Wache.<sup>1529</sup>

- 1569 In art. 3 lid 2 sub 1 VereinsG is bepaald dat de bevoegdheid tot verbodenverklaring ten aanzien van verenigingen waarvan de organisatie en werkzaamheid binnen de deelstatelijke grenzen is beperkt, toekomt aan het hoogste overheidsorgaan op deelstatelijk niveau, dan wel aan het krachtens het deelstatelijke recht bevoegde orgaan met betrekking tot verenigingen. In de meeste deelstaten is dit de minister of het ministerie van Binnenlandse Zaken.<sup>1530</sup> In art. 3 lid 2 sub 2 VereinsG is bepaald dat de federale minister van Binnenlandse Zaken bevoegd is tot het verbieden van verenigingen waarvan de organisatie of werkzaamheid de grenzen van een deelstaat overschrijden.
- 1570 Lid 4 van art. 3 VereinsG regelt de betekening en de bekendmaking van het verbod. Het verbod treedt in werking en is slechts uitvoerbaar, niet eerder dan wanneer het is betekend, tenzij het daarvoor al is bekendgemaakt in de Bundesanzeiger, de Duitse evenknie van onze Staatscourant. In dat geval werkt het verbod vanaf bekendmaking daarin.
- 1571 Indien het verbod onherroepelijk is geworden, dan wordt ingevolge art. 7 lid 1 VereinsG de beschikking opnieuw met vermelding van de onherroepelijkheid ervan gepubliceerd in de Bundesanzeiger alsmede in het ambtelijk mededelingenblad als bedoeld in art. 3 lid 4 VereinsG. De onherroepelijkheid van het verbod heeft enkele (vooral strafrechtelijke) consequenties, waarover meer in §6 van dit hoofdstuk.
- 1572 Art. 7 lid 2 VereinsG bepaalt voorts dat – als de vereniging of een deelorganisatie in een openbaar register is ingeschreven – op aanwijzing van de instantie die het verbod heeft uitgevaardigd ook wordt ingeschreven (1) de inbeslagname van de activa, (2) de benoeming en het ontslag van de bestuurders, (3) de ontbinding van de vereniging, nadat het verbod ‘unanfechtbar’ (onherroepelijk) is geworden, en (4) de opheffing van de vereniging.
- 1573 De rechtsbescherming tegen een verbodsbesluit is vormgegeven volgens de reguliere regels van het Duitse bestuursprocesrecht zoals dit is vastgelegd in de Verwaltungsgerichtordnung (VwGO), zij het dat er een paar afwijkende regels gelden, die overigens zelf ook in deze wet zijn neergelegd. Zo is onder meer de Duitse bezwaarschriftprocedure niet van toepassing krachtens art. 68 VwGO. Tegen een verbodsbesluit wordt aldus direct beroep bij de bestuursrechter ingediend. Anders dan bij reguliere besluiten, dient een beroep tegen een verbodsbesluit niet te worden ingediend bij het ‘Verwaltungsgericht’,

1529 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 3 VereinsG, aant. 2; Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 3 VereinsG, aant. 5. Voorts wijst Groh erop dat in de praktijk het verbodsbesluit vaak ook een verbod op de oprichting van een vervangende organisatie bevat alsmede een ‘Kennzeichenverbot’, waarover meer in §6.2 van dit hoofdstuk.

1530 Zie bijvoorbeeld art. 1 Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Vereinsgesetz Rheinland-Pfalz; art. 1 Vereinsrecht-Zuständigkeitsverordnung Schleswig-Holstein; art. 17 Zuständigkeitsverordnung Innenministerium Thüringen.

de rechtbank die normaliter bevoegd is om in eerste aanleg over bestuursrechtelijke kwesties een oordeel te vellen. Volgens art. 48 lid 2 VwGO treedt namelijk het Oberverwaltungsgericht op als de rechter in eerste aanleg. Dit zijn de gerechtshoven die in de meeste bestuursrechtelijke zaken bevoegd zijn om in hoger beroep te oordelen.<sup>1531</sup> Tegen de uitspraak van het Oberverwaltungsgericht is beroep bij de hoogste bestuursrechter, het Bundesverwaltungsgericht, mogelijk, ingevolge art. 49 VwGO. Gaat het om een verbodsbesluit afkomstig van de federale minister van Binnenlandse Zaken, dan bepaalt art. 50 lid 2 VwGO dat het Bundesverwaltungsgericht niet alleen in eerste, maar ook in laatste aanleg bevoegd is om een beroep tegen een verbodsbesluit in behandeling te nemen.

<sup>1574</sup> In art. 6 lid 1 VereinsG is nog een regeling getroffen om maatregelen die worden genomen om het verbodsbesluit ten uitvoer te leggen, te kunnen laten schorsen. Hierin staat dat de werking van dergelijke maatregelen moet worden geschorst door de bestuursrechter totdat het verbod onherroepelijk is geworden, indien bij hem twijfels zijn gerezen over de rechtmatigheid van het verenigingsverbod. Bezwaar en beroep ('Widerspruch und Anfechtungsklage') tegen maatregelen ter uitvoering van het verbod hebben volgens het tweede lid echter geen schorsende werking.

#### 4. PARTIJVERBOD

<sup>1575</sup> Zoals besproken in §3.1.1 van dit hoofdstuk, sluit art. 2 lid 2 onder 1 VereinsG politieke partijen in de zin van art. 21 GG uit van het begrip 'Verein' van het Vereinsgesetz, met als gevolg dat politieke partijen niet onder de reguliere verbodsregeling van laatstgenoemde wet vallen. Het partijverbod is in het Duitse recht in een afzonderlijke regeling vormgegeven, hoofdzakelijk te vinden in het Parteiengesetz (ParteienG) en het Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG). Op basis van in deze wetten te vinden verbodsregeling kan het Bundesverfassungsgericht op verzoek van de Bondsregering, Bondsdag of Bondsraad en met uitsluiting van andere instellingen de ongrondwettigheid van een politieke partij vaststellen en nadien haar ontbinden. De tekst van de relevante bepalingen spreekt, zoals eerder besproken, niet letterlijk over een 'Parteiverbot', maar zowel in de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht als in de Duitse rechtsliteratuur stelt men de ongrondwettigverklaring van een partij daar terminologisch wel aan gelijk.<sup>1532</sup> In dit onderzoek gebeurt hetzelfde.

<sup>1531</sup> In de deelstaten Baden-Württemberg, Bayern en Hessen staan deze hoven overigens te boek als 'Verwaltungsgerichtshöfe'.

<sup>1532</sup> Zie bijv. Stiehr 2015 en BVerfG 18 maart 2003, ECLI:DE:BVerfG:2003:bs20030318.2bvb000101, r.o. 60.

- 1576 Op grond van de regeling van het partijverbod is zesmaal een verbodsprocedure gevoerd ten aanzien van een politieke partij. Tweemaal heeft het daadwerkelijk geleid tot een partijverbod. In 1952 van de Sozialistische Reichspartij (SRP) en in 1956 van de Kommunistische Partei Deutschlands (KPD).<sup>1533</sup> Aan de procedure tot een partijverbod van de Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei (FDA) kwam op 17 november 1994 een einde, toen het Bundesverfassungsgericht het verzoek van de Bondsregering en Bondsraad tot een partijverbod van deze organisatie niet-ontvankelijk verklaarde. Volgens het hof ging het hier niet om een politieke partij in de zin van het Parteiengesetz en was de bijzondere regeling van het partijverbod aldus niet van toepassing.<sup>1534</sup> Een uitspraak van dit hof met een gelijkkluidende conclusie en van dezelfde datum viel ook de Nationale Liste ten deel.<sup>1535</sup>
- 1577 Bij de andere twee mislukte verbodsprocedures ging het om een en dezelfde organisatie, te weten de Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD). De eerste procedure, ingeleid op verzoek van de Bondsregering, Bondsdag en Bondsraad, werd op 18 maart 2003 door het Bundesverfassungsgericht op procedurele gronden beëindigd, omdat undercover-agenten niet alleen voorafgaand aan, maar ook ten tijde van de verbodsprocedure geïnfiltrerd waren in het partijbestuur van de NPD. Daarmee zou er een te grote invloed van de zijde van de Duitse staat op de besluitvorming en algemene werkzaamheid van de NPD uitgeoefend zijn, waardoor het hof op basis van het ingediende feitenmateriaal bij voorbaat geen goed beeld kon vormen dat nodig is om de ongrondwettigheid van de partij vast te kunnen stellen. De infiltratie op bestuursniveau en in deze mate is volgens het hof in het algemeen onverenigbaar met onder meer het zelfbeschikkingsrecht van een partij dat voortvloeit uit art. 21 lid 1 en 2 GG, het evenredigheidsbeginsel en het rechtsstatelijke recht op een eerlijk proces. Een inhoudelijke uitspraak over de ongrondwettigheid van de partij bleef destijds dan ook uit.<sup>1536</sup>
- 1578 De tweede procedure tegen de NPD, ditmaal enkel op verzoek van de Bondsraad, mondde op 17 januari 2017 wel uit in een materiele uitspraak over de ongrondwettigheid van de NPD. Volgens het Duitse constitutionele hof was het doel van de NPD gericht op de afschaffing van de liberaal-democratische grondorde en aldus ongrondwettig, maar was de partij sinds de verbodsprocedure in 2003 in verval geraakt en speelde electoraal gezien geen enkele rol van betekenis om de ongrondwettige doelen daadwerkelijk te kunnen realiseren. Het hof wees het verzoek tot een partijverbod om die reden af.<sup>1537</sup>
- 1579 In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de wijze waarop het partijverbod in het Duitse recht is vormgegeven aan de hand van het verbodsobject (§4.1), het verbodscri-

1533 BVerfG 23 oktober 1952, NJW 1952/1407; BVerfG 17 augustus 1956/NJW 1956, 1393.

1534 BVerfG 17 november 1994, ECLI:DE:BVerfG:1994:bs19941117.2bvbo00293.

1535 BVerfG 17 november 1994, ECLI:DE:BVerfG:1994:bs19941117.2bvbo00193.

1536 BVerfG 18 maart 2003, ECLI:DE:BVerfG:2003:bs20030318.2bvbo00101, r.o. 77-116.

1537 BVerfG 17 januari 2017, ECLI:DE:BVerfG:2017:bs20170117.2bvbo00113.

terium (§4.2), het toerekeningscriterium (§4.3) alsmede enkele procedurele aspecten (§4.4). De rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een partijverbod vormen – samen met de rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een verenigingsverbod – het onderwerp van §6 van dit hoofdstuk.

#### 4.1 VERBODSOBJECT

1580 Politieke partijen bezitten in het staatkundige bestel van Duitsland een bijzondere plaats, omdat zij een fundamentele schakel vormen in de democratische besluitvorming. Dat valt onder meer af te leiden uit de wijze waarop deze organisaties in de Duitse grondwet zijn beschermd, alsmede uit het feit dat politieke partijen niet onder de reguliere verbodsregeling van het Vereinsgesetz vallen.<sup>1538</sup>

1581 In art. 21 lid 1 GG valt te lezen dat ‘Parteien’ deelnemen (of meewerken) aan de politieke besluitvorming van het volk. De oprichting van een ‘Partei’ is vrij. Dezelfde bepaling stelt ‘Parteien’ echter in de eerste plaats wel de verplichting om de interne organisatie in overeenstemming te brengen met democratische beginselen. In de tweede plaats moeten politieke partijen openbaar verantwoording afleggen over de herkomst en het gebruik van hun financiën.

1582 In de derde en voor dit onderzoek belangrijkste plaats komen politieke partijen op basis van art. 21 lid 2 en lid 3 GG nog enkele extra waarborgen toe. De eerste is dat politieke partijen weliswaar ongrondwettig kunnen zijn en verboden kunnen worden verklaard, maar een verbod op een beperkter aantal gronden mogelijk is dan het geval is bij reguliere verenigingen op basis van het Vereinsgesetz. Namelijk als een partij het doel heeft om (1) de liberaal-democratische grondorde aan te tasten of op te heffen of (2) een doel die het bestaan van de Bondsrepubliek Duitsland in gevaar brengt. Volgens deze bepaling kan in beide gevallen het ongrondwettige doel worden vastgesteld aan de hand van de doelstellingen van de partij, dan wel door de gedragingen van de aanhangers (‘Anhänger’) aan de partij toe te rekenen (hierover meer in §4.3 van dit hoofdstuk). De tweede waarborg is dat enkel en alleen het Bundesverfassungsgericht met gekwalificeerde meerderheid bevoegd is om een ‘Partei’ ongrondwettig en verboden te verklaren (hierover meer in §4.4 van dit hoofdstuk).

1583 Art. 21 lid 2 GG bepaalt aldus dat het verbodsobject van het partijverbod begrensd is tot ‘Parteien’. Een definitie van dit begrip is niet in het Grundgesetz opgenomen. Die is te vinden in federale wetgeving, hetgeen een uitvloeisel is van het vijfde lid van art. 21 GG. Daarin staat dat een nadere uitwerking van art. 21 GG plaatsvindt bij federale wetgeving. Dat is gebeurd in de ‘Gesetz über die politischen Parteien’ (ParteienG). Voor deze paragraaf is met name art. 2 relevant. Hierin is uitgewerkt wat onder ‘Partei’ dient te worden verstaan.

<sup>1538</sup> Vgl. Stiehr 2015, p. 994-995.

- 1584 Morlok onderscheidt op basis van deze bepaling drie vereisten om te kunnen spreken van een ‘Partei’.<sup>1539</sup> Het moet volgens deze auteur in de eerste plaats gaan om een vereniging van burgers (‘Bürgern’).<sup>1540</sup> Uit de laatste zin van art. 2 lid 1 ParteienG blijken alleen natuurlijke personen lid te kunnen zijn, rechtspersonen zijn van lidmaatschap uitgesloten. Een hierbijkomende voorwaarde is dat de meerderheid van de leden of bestuursleden de Duitse nationaliteit dienen te hebben. Anders is er bij voorbaat geen sprake van een ‘Partei’, zo valt af te leiden uit art. 2 lid 3 ParteienG.
- 1585 In de tweede plaats moeten de leden permanent of voor langere tijd invloed uitoefenen op de politieke besluitvorming voor het grondgebied van de federatie of een deelstaat en deelnemen aan verkiezingen voor de Bondsdag of een Landdag. In de derde en laatste plaats is dat de partij wel daadwerkelijk (ten dele) in staat moet zijn om haar politieke doelstellingen te realiseren. Of van dit laatste sprake is, wordt beoordeeld aan de hand van het algemene beeld van de feitelijke omstandigheden, zoals de omvang van de politieke organisatie en het aantal leden, maar bijvoorbeeld ook het bestaan van statuten en een partijprogramma.<sup>1541</sup> Volgens Lampe is deze drempel in de wet opgenomen om alleen serieuze politieke partijen en geen kortstondige organisaties toegang te geven tot de verkiezingen.<sup>1542</sup>
- 1586 Lampe, en bijvoorbeeld ook Hoogers, schrijft in dit verband nog dat ‘kiesverenigingen’ die enkel gericht zijn op het organiseren van kandidaatstelling voor verkiesbare functies buiten het ‘Partei’-begrip vallen. Dit geldt ook voor verenigingen die enkel op Europees, regionaal of lokaal niveau politiek bedrijven. Dergelijke organisaties vallen daarmee buiten het toepassingsgebied van het Parteiengesetz en om die reden ook buiten de regeling van het hierin vormgegeven partijverbod.<sup>1543</sup>
- 1587 In art. 2 lid 2 ParteienG is voorts bepaald dat een organisatie haar status als politieke partij ook kan verliezen. Dat is volgens deze bepaling ten eerste het geval indien de partij gedurende zes jaar lang niet heeft deelgenomen aan verkiezingen voor de Bondsdag of een Landdag met eigen verkiezingsvoorstellen (‘mit eigenen Wahlvorschlägen’). Ten tweede als de vereniging in kwestie zes jaar lang niet voldoet aan de wettelijke openbare verantwoordingsplicht (bijv. over de financiën) zoals bedoeld in art. 21 lid 2 GG en verder uitgewerkt in het Parteiengesetz.
- 1588 Gaat het – om wat voor redenen dan ook – niet (langer) om een politieke partij maar om een ‘Verein’, dan is de reguliere verbodsregeling van het Vereinsgesetz van toepassing. Hiervan was bijvoorbeeld sprake bij de eerdergenoemde verbodsprocedures tegen de

1539 Morlok, in: *Nomos-Kommentar Parteiengesetz 2013*, art. 2 ParteienG, aant. 2.

1540 Het gaat hier om het verenigingsbegrip van art. 9 GG dat is uitgewerkt in het Vereinsgesetz, zoals uitgebreid aan de orde is geweest in §3.1 van dit hoofdstuk.

1541 Morlok, in: *Nomos-Kommentar Parteiengesetz 2013*, art. 2 ParteienG, aant. 10.

1542 Lampe/Lutz, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 2 ParteienG, aant. 1.

1543 Lampe/Lutz, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 2 ParteienG, aant. 3; Hoogers 2020, p. 56-57. Zie hierover ook Voerman & Van Leunen 2020, p. 39-40.

FDA en de Nationale Liste. Deze organisaties waren volgens het Bundesverfassungsgericht geen politieke partij in de zin van het Parteiengesetz en het verzoek tot een partijverbod werd in beide gevallen niet-ontvankelijk verklaard.<sup>1544</sup> Deze organisaties werden later met toepassing van het Vereinsgesetz evenwel alsnog verboden verklaard bij ministerieel besluit. Het hiertegen ingestelde hoger beroep werd in beide gevallen door het Bundesverwaltungsgericht afgewezen.<sup>1545</sup>

## 4.2 VERBODSCRITERIUM

1589 In deze paragraaf komt het verbodscriterium van het partijverbod van art. 21 lid 2 GG aan de orde. Dit criterium valt in twee gronden uiteen: (1) de partij dient tot doel te hebben het aantasten of afschaffen van de liberaal-democratische grondorde (§4.2.1), dan wel (2) een doel gericht op het in gevaarbrengen van het bestaan van de Bondsrepubliek Duitsland (§4.2.2).

### 4.2.1 Aantasting of afschaffing democratische basisorde

1590 Indien een partij tot doel heeft dat gericht is op het aantasten of afschaffen van de liberaal-democratische grondorde, dan is de partij ongrondwettig. Zowel de SRP als de KPD werden op basis van dit criterium ongrondwettig en verboden verklaard. De SRP was min of meer een voortzetting van de fascistische NSDAP, terwijl de KPD de marxistisch-leninistische doctrine in de Bondsrepubliek wilde doorvoeren. In de SRP-uitspraak somt het Bundesverfassungsgericht een aantal aspecten op van doelen die gericht zijn op het aantasten dan wel afschaffen van de liberaal-democratische grondorde. Het gaat om dezelfde feiten die ook vallen onder de verbodsgrond doel of werkzaamheid ‘in strijd met de constitutionele orde’ als bedoeld in art. 3 lid 1 VereinsG, zoals uitgebreid besproken in §3.2.2 van dit hoofdstuk.

### 4.2.2 Bestaan Bondsrepubliek in gevaar brengen

1591 Indien een partij een doel heeft dat gericht is op het in gevaar brengen van het bestaan van de Bondsrepubliek Duitsland, dan is een dergelijke partij volgens art. 21 lid 2 GG ongrondwettig. Het criterium heeft tot op heden nog niet als grondslag gediend voor een partijverbod.

1592 De verbodsgrond dient de territoriale integriteit van de Bondsrepubliek te beschermen alsmede de mogelijkheid om in buitenlandse betrekkingen namens de Bondsrepubliek

1544 BVerfG 17 november 1994, ECLI:DE:BVerfG:1994:BS19941117.2bvb000293; BVerfG 17 november 1994, ECLI:DE:BVerfG:1994:BS19941117.2bvb000193.

1545 BVerwG 20 oktober 1995, BeckRS 1995, 31309547; BVerwG 15 juli 1998, BeckRS 1998, 30439624.

te handelen, aldus Morlok, Shirvani alsook Klein.<sup>1546</sup> Volgens Klein gaat het hier om het grondgebied dat is omschreven in de preambule van het Grundgesetz, waaronder de opsomming van de zestien deelstaten die tot de Bondsrepubliek behoren. Volgens de auteur betekent dit echter niet dat een partij de huidige verdeling van de Bondsrepubliek in zestien deelstaten niet ter discussie mag stellen, zolang het realiseren van dit doel maar niet gepaard gaat met geweld of met de bedreiging daarvan. Evenmin betekent het dat de territoriale grenzen nimmer voor discussie open kunnen staan dan wel onveranderlijk zijn. Grenscorrecties die in onderling overleg met andere staten worden aangebracht, ongeacht of zij leiden tot een uitbreiding of inperking van het grondgebied, vallen niet onder de verbodsgrond. Een doel gericht op het omvormen van de Duitse federatie tot een confederatie is volgens de auteur echter wel ongrondwettig. Doelen gericht op internationale samenwerking zijn niet ongrondwettig, zelfs niet indien de Bondsrepubliek in het kader van internationale samenwerking haar exclusieve aanspraak op macht binnen de werkingssfeer van de Duitse grondwet op vele gebieden intrekt en ruime mogelijkheden laat voor de rechtstreekse toepassing en toepasselijkheid van rechtsregels afkomstig van internationale organisaties (zoals de EU). Hieraan voegt Klein toe dat een politieke partij die een soort ‘Verenigde Staten van Europa’ als doel nastreeft, waarbij de Bondsrepubliek haar soevereiniteit als staat opgeeft en deel uitmaakt van deze federatie als deelstaat, in dit ene geval, niet ongrondwettig is en verboden kan worden. Weliswaar komt de Bondsrepubliek in dat geval onder ‘fremde Botmäßigkeit’ te staan, volgens Klein moet uit de preambule van de Duitse grondwet worden afgeleid dat het tot de taak van de Duitse staat behoort om deel uit te maken van een verenigd Europa (‘Glied in einem vereinten Europa’). Ongeacht het antwoord op de vraag met welke grondwettelijk toegestane middelen dit doel zou kunnen worden bereikt.<sup>1547</sup>

### 4.3 TOEREKENINGSCRITERIUM

<sup>1593</sup> In art. 21 lid 2 GG is het toerekeningscriterium voor de regeling tot een partijverbod vastgelegd. Uit deze bepaling volgt dat het ongrondwettige doel van een partij kan worden vastgesteld aan de hand van de doelstellingen van de partij, dan wel door de gedragingen van de aanhangers (‘Anhängers’) aan de partij toe te rekenen. De bepaling geeft niet veel prijs over de wijze waarop dit toerekeningscriterium moet worden uitgelegd. Uit een analyse van de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht blijkt, zo schrijft ook Shirvani, dat onder de doelstellingen van de partij moet worden begrepen ‘de belichaming van hetgeen waar een partij politiek naar streeft’. Dit doel kan voortvloeien uit het partijprogramma, verklaringen en geschriften van de partij, besluiten en resoluties alsook

<sup>1546</sup> Morlok 2013, *Juristische Ausbildung* 2013/4, p. 321; Shirvani 2020, *Juristische Ausbildung* 2020/5, p. 450.

<sup>1547</sup> Klein, in: *Grundgesetz Kommentar* 2023, art. 21 GG, aant. 520.



toespraken van leidende partijfunctionarissen.<sup>1548</sup> Het is hierbij irrelevant of de doelen zijn gesteld voor op de kortere of langere termijn, of dat het gaat om een voorlopig of definitief doel, aldus Klein.<sup>1549</sup>

1594 Meestal zullen politieke partijen hun ongrondwettige doelen echter niet openlijk verkondigen.<sup>1550</sup> In dergelijke gevallen maakt art. 21 lid 2 GG toerekening uitdrukkelijk mogelijk op basis van gedragingen van aanhangers ('Anhänger'). Deze gedragingen worden dan, na toerekening, als gedragingen van de partij zelf gezien. 'Anhänger' kunnen zuster- of dochterorganisaties zijn, maar bijvoorbeeld ook partijleiders of gewone leden.<sup>1551</sup> Ook niet-leden kunnen tot de kring van aanhangers worden gerekend. In dat laatste geval vindt toerekening plaats als de partij de gedraging in kwestie beïnvloedt, ondersteunt, onderschrijft of goedkeurt.<sup>1552</sup> Individuele gevallen van aanhangers van een partij die gewoonlijk in overeenstemming met de Duitse grondwet handelt, worden niet aan de partij toegerekend. Er dient sprake te zijn van structureel handelen.<sup>1553</sup>

#### 4.4 ENKELE PROCEDURELE ASPECTEN

1595 Ingevolge art. 43 lid 1 BVerfGG kan het verzoek tot een partijverbod worden ingediend door de Bondsdag, de Bondsraad of de Bondsregering. Volgens lid 2 kan eveneens de regering van een deelstaat een verzoek hiertoe indienen, voor zover het gaat om een politieke partij waarvan de organisatie de deelstatelijke grenzen niet overschrijdt; de volksvertegenwoordigende lichamen op deelstaatniveau – de Landdagen – zijn daarentegen niet bevoegd om een verzoek in te dienen. De verwerende procespartij is altijd de organisatie waartegen het verzoek tot een partijverbod zich richt, niet, bijvoorbeeld, de partijleider of de leden.<sup>1554</sup>

1596 Morlok schrijft in dit verband dat de bevoegdheid om een verzoek tot een partijverbod in te dienen exclusief toegekend is aan deze organen, duidelijk maakt dat een partijverbod een hoogst ongebruikelijke situatie betreft en ook van groot en symbolisch belang is voor het politieke klimaat op dat moment.<sup>1555</sup>

1597 De tot het verzoek bevoegde organen bezitten een grote mate van beslissingsruimte ten aanzien van de vraag of een verzoek moet worden ingediend; het gaat niet om een gebonden bevoegdheid die deze organen verplicht zijn om in te zetten als eenmaal is voldaan aan de wettelijke voorwaarden. Bij de vraag of de bevoegdheid wordt gebruikt,

1548 Shirvani 2020, p. 452.

1549 Klein, in: *Grundgesetz Kommentar* 2023, art. 21 GG, aant. 535.

1550 Morlok 2013, p. 322; Klein, in: *Grundgesetz Kommentar* 2023, art. 21 GG, aant. 536.

1551 Klein, in: *Grundgesetz Kommentar* 2023, art. 21 GG, aant. 537.

1552 Morlok 2013, p. 322; Shirvani 2020, p. 452.

1553 Morlok 2013, p. 322.

1554 Shirvani 2020, p. 453.

1555 Morlok 2013, p. 319.



dienen de organen zelf de noodzakelijkheid en de rechtsgevolgen van een partijverbod in overweging te nemen.<sup>1556</sup>

1598 Nadat een verzoek tot een partijverbod bij het Bundesverfassungsgericht is ingediend, vindt ingevolge art. 45 BVerfGG eerst een voorprocedure plaats. Die voorprocedure is bedoeld ter bescherming van de verwerende partij, omdat de verbodsprocedure in het hoofdgeding tamelijk lang kan duren en gedurende die tijd de verwerende partij reputatieschade kan lijden.<sup>1557</sup> Tijdens deze voorprocedure stelt het hof de vertegenwoordigingsbevoegde persoon van de organisatie waartegen het verbodsverzoek zich richt, in de gelegenheid haar zienswijze naar voren te brengen en bepaalt daarvoor een termijn.<sup>1558</sup> Nadien beoordeelt het hof over de ontvankelijkheid van het verzoek en of het verzoek voldoende is onderbouwd. Is het verzoek ontvankelijk en verder in beginsel voldoende onderbouwd, dan treedt de tweede fase van de procedure in en beveelt het hof dat er een hoorzitting plaatsvindt.

1599 Art. 46 BVerfGG bepaalt dat het Bundesverfassungsgericht een politieke partij ongrondwettig verklaart en verbiedt indien de aanvraag daartoe gegrond blijkt te zijn. Het partijverbod kan zich beperken tot een juridisch of organisatorisch onafhankelijk onderdeel van een politieke partij, aldus art. 46 lid 2 BVerfGG. Volgens art. 15 lid 4 BVerfGG is voor een partijverbod een gekwalificeerde meerderheid van twee derde van de betreffende kamer ('Senat') van het Bundesverfassungsgericht vereist. In de meeste andere kwesties is slechts een gewone meerderheid reeds voldoende.

1600 Tegen de uitspraak van het Bundesverfassungsgericht staat geen hoger beroep open bij de nationale rechter. Daarentegen is het mogelijk om op basis van het klachtrecht van het EVRM de verbodsuitspraak voor te leggen aan het EHRM, indien de klager meent in zijn EVRM-rechten te zijn geschonden.

---

1556 Morlok 2013, p. 319; Shirvani 2020, p. 453.

1557 Morlok 2013, p. 320; Shirvani 2020, p. 453.

1558 De vertegenwoordigingsbevoegdheid is geregeld in art. 44 BVerfGG. Volgens deze bepaling is de persoon bevoegd de organisatie te vertegenwoordigen volgens de gewone regels van vertegenwoordiging dan wel volgens de statuten. De gewone vertegenwoordigingsregels zijn te vinden in art. 26 van het Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Uit deze bepaling volgt dat het bestuur vertegenwoordigingsbevoegd is. Kan op basis van de gewone vertegenwoordigingsregels of de statuten geen vertegenwoordiger worden aangewezen omdat de personen bijvoorbeeld niet (langer) identificeerbaar zijn, dan worden de personen die voor het laatst daadwerkelijk namens de partij hebben gehandeld tijdens de handelingen die tot het verbodsverzoek hebben geleid, geacht gerechtigd te zijn om te vertegenwoordigen.

## 5. BIJZONDERE ONTZECCING VERENIGINGSVRIJHEID EN ONTBINDING RECHTSPERSOON

- 1601 Zoals besproken in §2.2.3 van dit hoofdstuk, bevat het Duitse recht in art. 18 GG een misbruik van recht-bepaling. Indien sprake is van misbruik in de zin van deze bepaling, dan kan de persoon de bevoegdheid tot uitoefening van in art. 18 GG genoemde grondrechten verliezen na een hiervoor bestemde procedure, waaronder die van de vrijheid van vereniging. De procedure tot ontzegging van deze grondrechten is uitgewerkt in het Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Art. 13 onder 1 van deze wet bepaalt dat het Bundesverfassungsgericht bevoegd is tot het ontzeggen van grondrechten. Volgens art. 36 BVerfGG kan de Bondsdag, de Bondsregering of een deelstaatregering een verzoek indienen tot een dergelijke ontzegging. Als het verzoek gegrond blijkt, stelt het Bundesverfassungsgericht ingevolge art. 39 lid 1 BVerfGG vast welke grondrechten de betreffende persoon worden ontzegd. Het kan de ontzegging permanent of voor een tijdelijke periode van minstens een jaar opleggen. Tevens kan het constitutionele hof specifieke beperkingen naar aard of duur opleggen, voor zover die niet van invloed zijn op grondrechten die de betreffende persoon niet zijn ontzegd. De beslissing tot ontzegging is constitutief en werkt ex nunc.<sup>1559</sup>
- 1602 Art. 39 lid 2 BVerfGG schrijft voor dat het Bundesverfassungsgericht voor de duur van de ontzegging een natuurlijk persoon tevens zijn actief en passief kiesrecht kan ontzeggen, alsmede de bevoegdheid om openbare ambten te bekleden te ontnemen. In geval van een rechtspersoon ('juristischen Person') kan het Hof voor de duur van de ontzegging de ontbinding van de rechtspersoon gelasten, aldus art. 39 lid 2 BVerfGG.
- 1603 In 2011 schrijft Jarass dat het Bundesverfassungsgericht tot dan toe nog nooit een (rechts)persoon van zijn bevoegdheid heeft ontnomen tot de uitoefening van grondrechten in de zin van art. 18 GG.<sup>1560</sup> Beaucamp schrijft in 2021 dat hierin nog geen verandering is gekomen en trekt de voorlopige conclusie dat het instrument aldus 'niet echt nodig' is.<sup>1561</sup>
- 1604 In een van de vier gevallen waarover Butzer schrijft ging het om een verzoek tot ontzegging van grondrechten van de vicevoorzitter van de SRP, die – zoals besproken in de vorige paragraaf – in 1952 door het Bundesverfassungsgericht ongrondwettig werd verklaard. Deze vicevoorzitter zou de vrijheid van meningsuiting en de vergaderings- en verenigingsvrijheid in talrijke openbare propagandatoespraken hebben misbruikt 'zum Kampfe gegen die freiheitlichen demokratischen Grundordnung'. Het Bundesverfass-

1559 Von Coelln, in: *Bundersverfassungsgerichtsgesetz-Kommentar 2022*, art. 39 BVerfGG, aant. 22.

1560 Jarass, in: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar 2011*, art. 18 GG, aant. 1.

1561 Beaucamp 2021, §III.C; Butzer, in: *Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 2023*, art. 18 GG, aant. 1.

ungsgericht wijst het verzoek echter af, aangezien de betreffende vicevoorzitter sinds de ontbinding van zijn partij zich volledig heeft teruggetrokken uit het politieke leven. Onder deze omstandigheden is het verzoek volgens het hof onvoldoende gemotiveerd. Als de betreffende persoon in de toekomst zich alsnog schuldig zou maken aan misbruik van recht in de zin van art. 18 GG, dan is het – zo overweegt het Hof tot slot – echter wel mogelijk dat in een nieuwe procedure ook wordt teruggegrepen op de feiten die aanleiding zijn geweest voor de onderhavige zaak.<sup>1562</sup>

1605 Von Coelln schrijft dat het de heersende opvatting is dat het ontzeggen van grondrechten als bedoeld in art. 39 BVerfGG niet tot gevolg heeft dat de persoon zijn bevoegdheid tot het uitoefenen van het grondrecht in kwestie ten volle verliest. Een andere opvatting zou in strijd komen met art. 1 lid 2 GG en art. 19 lid 2 GG. In art. 1 lid 2 GG is bepaald dat het Duitse volk zich inzet voor onschendbare en onvervreembare mensenrechten als basis van elke menselijke gemeenschap, vrede en gerechtigheid in de wereld. Art. 19 lid 2 GG bepaalt dat in geen geval de wezenlijke inhoud van een grondrecht mag worden geschonden. De omvang van de ontzegging van het grondrecht is dan ook beperkt tot het doen van een beroep op het grondrecht ten overstaan van de rechter en het bestuur. Vorderingen enkel gebaseerd op schending van een grondrecht dat is ontzegd, zijn niet-ontvankelijk. De ontzegging gaat evenwel niet zover dat de gedragingen die worden beschermd door het grondrecht zelf verboden zijn.<sup>1563</sup>

1606 Grondrechten die ook beschermd zijn in de grondwet van een deelstaat vallen niet onder de ontzeggingsbeslissing van het Bundesverfassungsgericht, zelfs niet als de formulering van het grondrecht in de deelstatelijke grondwet identiek is aan die in het Grundgesetz. Ditzelfde geldt voor fundamentele rechten die in het EVRM of het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn neergelegd.<sup>1564</sup>

## 6. RECHTSGEVOLGEN VERENIGINGS- EN PARTIJVERBOD

1607 In deze paragraaf vindt een analyse plaats van de rechtsgevolgen die zowel na een verenigingsverbod als een partijverbod (kunnen) intreden. Enkele rechtsgevolgen die enkel (kunnen) intreden na een partijverbod, worden afzonderlijk behandeld in §6.3 van dit hoofdstuk.

1608 Allereerst wordt ingegaan op de rechtsgevolgen die kunnen intreden na een verenigings- of partijverbod in civielrechtelijke zin (§6.1) Daarna in strafrechtelijke zin (§6.2).

<sup>1562</sup> BVerfG 25 juli 1960, BeckRS 1960/103953.

<sup>1563</sup> Von Coelln, in: *Bundesverfassungsgerichtsgesetz-Kommentar 2022*, art. 39 BVerfGG, aant. 23-26.

<sup>1564</sup> Von Coelln, in: *Bundesverfassungsgerichtsgesetz-Kommentar 2022*, art. 39 BVerfGG, aant. 27-31.

De paragraaf sluit af met een aantal bijzondere rechtsgevolgen dat niet zozeer onder civiel- of strafrechtelijke rechtsgevolgen is onder te brengen (§6.3).

## 6.1 CIVIELRECHTELIJKE RECHTSGEVOLGEN

1609 In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de civielrechtelijke rechtsgevolgen van inbeslagname, verbeurdverklaring en vereffening van het vermogen die (kunnen) intreden na een verenigingsverbod (§6.1.1.1) en partijverbod (§6.1.1.2).

### 6.1.1 Inbeslagname, verbeurdverklaring en vereffening vermogen

#### 6.1.1.1 *Na verenigingsverbod*

1610 De tweede volzin van art. 3 lid 1 VereinsG bepaalt dat het verbod van een vereniging in de regel samengaat met de inbeslagname en verbeurdverklaring ('die Beschlagnahme und die Einziehung') van (1) het verenigingsvermogen, (2) vorderingen van derden, voor zover de verbeurdverklaring is voorzien in art. 12 lid 1 VereinsG en (3) van zaken van derden, voor zover de gerechtigde door afstand van deze zaken te doen ten behoeve van de vereniging opzettelijk het ongrondwettige streven van de vereniging heeft bevorderd of indien de zaken voor bevordering van dit streven bedoeld zijn.

1611 Art. 10 VereinsG voorziet in verdere regels hieromtrent. Volgens het eerste lid heeft de 'Beschlagnahme' de werking van een 'Veräußerungsverbot' (beschikkingsverbod) voor de verboden vereniging. Vrijelijk vertaald betekent dit dat de vereniging beschikkingsonbevoegd is ten aanzien van haar vermogen en dat het vermogen, voor zover mogelijk, in beslag wordt genomen en moet worden vereffend door de bevoegde instantie of door een door haar aangewezen vereffenaar.

1612 Om het beschikkingsverbod kracht bij te zetten, zijn rechtshandelingen verricht in weerwil van het 'Veräußerungsverbot' nietig, tenzij de wederpartij niet weet of niet hoeft te weten dat het goed waarop de rechtshandeling ziet onder de inbeslagname valt. De inbeslagname treft ook goederen die in bewaring zijn gegeven aan door de vereniging als vertrouwd aangemerkte derden, alsmede goederen die in bewaring zijn gegeven door die derden aan de verboden vereniging. De bevoegde instanties mogen afgesloten ruimtes openen en betreden om goederen in beslag te nemen. Eveneens zijn zij bevoegd om bijvoorbeeld (afgesloten) postbussen en brieven te openen. De inbeslagname hoeft niet te worden aangezegd. Op deze manier wordt voorkomen dat de goederen worden verduisterd (lid 2).

1613 Op grond van art.10 lid 4 VereinsG bestaat er een wettelijke plicht voor de bestuursleden van de verboden vereniging om cruciale informatie over het verenigingsvermogen te delen met de bevoegde autoriteiten, zoals de locatie van goederen van de vereniging. De bestuursleden staan bij het geven van deze informatie onder ede, waarbij het schen-

den van de eed strafbaar is gesteld. Het vijfde lid van art.10 VereinsG bepaalt dat de opheffing van de inbeslagname ('Aufhebung'), de schorsing ('Aufschub') en de bekrachtiging ('Wiederherstellung') geen terugwerkende kracht hebben.<sup>1565</sup>

- 1614 Art. 11 lid 1 VereinsG bepaalt dat de verbeurdverklarde goederen als bedoeld in art. 3 lid 2 VereinsG toekomen aan de deelstaat van de autoriteit die de vereniging heeft verboden en ontbonden, of aan de Bondsstaat als de Bondsminister van Binnenlandse Zaken de vereniging heeft verboden en ontbonden. De ratio achter dit artikel is gelegen in de verwachting dat de drijvende krachten achter een verboden vereniging het verbod willen omzeilen met een nieuwe vereniging, gefinancierd met vermogen van de verboden vereniging. Op grond van het Duitse civiele recht blijft de vereniging die is ontbonden namelijk eerst bestaan voordat de vereffening is afgerond en vloeien de gelden uit die vereffening eerst in het beheer van de (oud-)bestuurders van de ontbonden vereniging. Met de verbeurdverklaring op grond van dit artikel wordt een dergelijk scenario voorkomen, nu dat vermogen niet in de handen van de (oud-)bestuurders, maar in de handen van de (deel)staat vloeit. De verbeurdverklaring in combinatie met het verenigingsverbod zijn aldus bedoeld om de financiële middelen van 'verfassungsfeindlichen Kräften' te ontnemen en op die manier te voorkomen dat de ongrondwettige doelen of werkzaamheden worden voortgezet. Volgens Baudewin betreft dit een effectief middel.<sup>1566</sup>
- 1615 Op basis van art. 12 VereinsG kan de bevoegde autoriteit ook goederen van derden in beslag nemen. Daarvoor geldt de voorwaarde dat die goederen verband moeten houden met het propageren van de 'verfassungswidrigen Bestrebungen des Vereins'. De inbeslagname van goederen van derden kan daarnaast eveneens worden gelast, indien die goederen onder derden zijn gebracht om de verhaalsmogelijkheden op het vermogen van de verboden vereniging te verminderen.
- 1616 De vereffening ('Abwicklung') is geregeld in art. 13 VereinsG en markeert het einde van de verbodsprocedure. Bij de vereffening worden crediteuren van de verboden en ontbonden vereniging voldaan uit het in beslaggenomen vermogen van de verboden vereniging. Na de vereffening houdt de vereniging op te bestaan.

### 6.1.1.2 Na partijverbod

- 1617 Art. 32 lid 1 eerste volzin ParteienG bepaalt dat de bevoegde instanties van de deelstatelijke regering bevoegd zijn tot de tenuitvoerlegging van het partijverbod en de eventuele aanvullende door het Bundesverfassungsgericht opgelegde beperkingen (ontbin-

<sup>1565</sup> Vgl. Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 10 VereinsG, aant. 1-10.

<sup>1566</sup> Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 11 VereinsG, aant. 1-2. Zie ook Baudewin 2013, §11.3. Hij verwijst hierbij naar BVerwG 3 december 2004, NVWZ 2005/1435.

ding van de partij, verbod om een vervangende organisatie op te richten), indien het een partij op deelstatelijk niveau betreft.

1618 Om de tenuitvoerlegging te kunnen verwezenlijken, hebben de hoogste autoriteiten op deelstatelijk niveau volgens de tweede volzin van lid 1 onbeperkte zeggenschap over degenen die op deelstatelijk niveau verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de ‘öffentliche Sicherheit und Ordnung’. Betreft het een verbod van een partij op federaal niveau, dan is volgens art. 32 lid 2 ParteienG de federale minister van Binnenlandse Zaken hiertoe bevoegd. Het Bundesverfassungsgericht kan volgens lid 3 echter een tenuitvoerlegging bevelen die afwijkt van die van lid 1 en 2.

1619 Bezwaar en beroep (‘Widerspruch und Anfechtungsklage’) tegen de maatregelen ter tenuitvoerlegging hebben geen schorsende werking, aldus lid 4. Het vijfde en laatste lid van art. 32 ParteienG bepaalt dat in geval van verbeurdverklaring van activa, de artt. 10 tot en met 13 van het Vereinsgesetz van overeenkomstige toepassing zijn. In dat geval is de hoogste autoriteit van de deelstaat op deelstatelijk niveau en de federale minister van Binnenlandse Zaken op federaal niveau bevoegd.

1620 Knabe schrijft dat het partijverbod en de daarmee samenhangende ontbinding op zichzelf geen tenuitvoerlegging vereisen. Om die reden ziet de bevoegdheid van art. 32 lid 1 ParteienG volgens hem vooral op de feitelijke gevolgen die voortvloeien uit de ontbindingsbeslissing. In die zin bevat die bepaling niet alleen een bevoegdheidsregeling, maar ook een volmacht om de ontbindingsbeslissing ondersteunende ordemaatregelen te nemen. Daarbij kan worden gedacht aan manifestatieverboden (‘Versammlungsverbote’, zie hierna in §6.3 van dit hoofdstuk) en de sluiting van panden (‘Schließung von Geschäftsstellen’).<sup>1567</sup>

1621 Dergelijke maatregelen dienen echter wel binnen de grenzen van de wet te blijven en noodzakelijk te zijn. Aan het eerste is voldaan indien de maatregel een wettelijke basis kent (‘ein Rechtsgrundverweis, der nur rechtsstaatlich vorgesehenen Maßnahmen erlaubt’). De noodzakelijkheid van de maatregel kan worden bepaald aan de hand van het doel van het partijverbod. Het doel is om ongrondwettige partijen het onmogelijk te maken het electoraat te beïnvloeden (‘Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes auszuschliessen’), aldus Knabe.<sup>1568</sup>

## 6.2 STRAFRECHTELIJKE RECHTSGEVOLGEN

1622 In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de strafrechtelijke rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een verenigings- of partijverbod. Als eerste komt de verhouding aan bod tussen het Vereinsgesetz en het Strafgesetzbuch met betrekking tot de strafbare rechtsgevolgen die in deze wetten zijn opgenomen (§6.2.1). Zowel in het Vereinsgesetz als in

<sup>1567</sup> Knabe, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 32 ParteienG, aant. 4.

<sup>1568</sup> Knabe, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 32 ParteienG, aant. 5.

het Strafgesetzbuch zijn namelijk verschillende, maar materieel met elkaar vergelijkbare strafbaarstellingen opgenomen die zien op het ‘overtreden’ van een verenigings- of partijverbod. Uit de analyse die in deze paragraaf plaatsvindt, blijkt dat de strafbaarstellingen in het Vereinsgesetz – voor zover ze materieel gezien vergelijkbaar zijn met die in het Strafgesetzbuch – een subsidiair karakter hebben ten opzichte van de daarmee vergelijkbare strafbaarstellingen in het Strafgesetzbuch, waarover in de desbetreffende paragraaf meer.

1623 In de subparagrafen erna staan de eigenlijke rechtsgevolgen centraal: de instandhouding van de organisatorische samenhang van de verboden vereniging of partij (§6.2.2), het verbod op en strafbaarstelling op actief lidmaatschap (§6.2.3) en de ondersteuning voor de instandhouding van de organisatorische samenhang van een verboden vereniging of partij (§6.2.4) komen eerst aan bod. Hierna volgt het verbod en de strafbaarstelling op de voortzetting van de verboden vereniging of partij met behulp van een andere reeds bestaande of een nieuwe organisatie, de zogenoemde ‘Ersatzorganisation’ (§6.2.5). Vervolgens is er uitgebreid aandacht voor het verbod op propagandamiddelen (§6.2.6) en het ‘Kennzeichenverbot’ (§6.2.7). Tot slot gaat de aandacht uit naar de strafbaarstelling omtrent het overtreden van een verbod op de activiteiten van een ‘Äusländerverein’ of ‘äusländische Verein’ (§6.2.8).

### 6.2.1 Verhouding strafbaarstellingen Vereinsgesetz en Strafgesetzbuch

1624 Zoals hiervoor ter inleiding reeds is genoemd, bevat zowel het Vereinsgesetz als het Strafgesetzbuch met betrekking tot een verenigings- en partijverbod meerdere strafbaarstellingen die materieel gezien met elkaar vergelijkbaar zijn als het gaat om het overtreden van zo’n verbod. Voor de inhoud van deze strafbaarstellingen is aandacht in de hiernavolgende subparagrafen. Voor een goed begrip van het systeem in dezen is het nuttig om eerst helder voor ogen te hebben wat de verhouding is tussen deze strafbepalingen.

1625 Met betrekking tot de strafbaarstellingen in het Vereinsgesetz neemt art. 20 VereinsG een centrale plaats in. Volgens het eerste lid zijn de strafbaarstellingen opgenomen in dit artikel alleen dan van toepassing voor zover de strafbare gedragingen zijn verricht binnen de territoriale werkingssfeer van het Vereinsgesetz. Dat is het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland.<sup>1569</sup> Groh schrijft dat handelingen die in het buitenland zijn verricht, maar wel effect sorteren in Duitsland – bijvoorbeeld het verspreiden en vertonen van video’s vanuit het buitenland – niet vallen onder de territoriale reikwijdte.<sup>1570</sup>

1626 Het eerste lid van art. 20 VereinsG bevat vijf subleden waarin verschillende strafbaarstellingen zijn opgenomen. De laatste zin van art. 20 lid 1 VereinsG bepaalt dat de gedra-

<sup>1569</sup> Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 20 VereinsG, aant. 2.

<sup>1570</sup> Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 20 VereinsG, aant. 5.



gingen in de zin van dit artikel – die onder sub 1 tot en met sub 5 – uitsluitend strafbaar zijn, voor zover zij niet al op grond van de artt. 84, 85, 86a of 129-129b stGB strafbaar zijn gesteld. Deze subsidiariteitsclausule vraagt om een nadere toelichting.

1627 Groh schrijft in dit verband dat de wetgever met art. 20 lid 1 VereinsG straf heeft willen stellen op het in strijd handelen met een soevereine staatshandeling (‘staatslichen Hoheit-saktes’), te weten een verenigings- of partijverbod.<sup>1571</sup> Daarmee levert overtreding van een van de in art. 20 VereinsG opgenomen strafbaarstellingen een zogenoemd ongehoorzaamheidsdelict (‘Ungehorsamstat’) op.<sup>1572</sup> De artt. 84, 85 en 86a stGB bevatten eveneens dergelijke ongehoorzaamheidsdelicten. Al deze ongehoorzaamheidsdelicten hebben met elkaar gemeen, dat voor strafbaarheid in elk geval vereist is dat de gedraging in relatie staat met een verboden vereniging of partij of een zogenoemde ‘Ersatzorganisation’, een organisatie die wordt opgericht of – als de organisatie al bestaat – wordt gebruikt ter vervanging van de verboden vereniging of partij (meer over de ‘Ersatzorganisation’ hierna in §6.2.5 van dit hoofdstuk). De organisatiedelicten van artt. 129 tot en met 129b stGB kennen dit vereiste niet.<sup>1573</sup> Voor de ongehoorzaamheidsdelicten geldt dat op het moment dat het verbod naderhand wordt ingetrokken door het bevoegde orgaan of door de rechter wordt vernietigd, deze delicten voor vervolging vatbaar blijven zolang zij zijn gepleegd in de periode tussen enerzijds het opleggen van het verenigings- of partijverbod en anderzijds de ‘intrekking’ hiervan.<sup>1574</sup> De strafrechter kan bij de straftoemeting evenwel rekening houden met de omstandigheid dat het verenigings- of partijverbod niet meer van kracht is door op grond van art. 20 lid 2 VereinsG van een straf af te zien.

1628 De twee belangrijkste verschillen tussen de strafbaarstellingen opgenomen in art. 20 lid 1 VereinsG en de artt. 84, 85 en 86a stGB is ten eerste dat art. 20 lid 1 VereinsG enkel een uitvoerbaar (‘vollziehbar’) verenigings- partijverbod vereist, terwijl die van de artt. 84, 85 en 86a stGB een onherroepelijk (‘unanfechtbar’) verenigings- of partijverbod vereisen. Art. 20 lid 1 VereinsG bezit hierbij subsidiaire werking ten opzichte van de genoemde strafbepalingen uit het Strafgesetzbuch. Dit heeft tot gevolg dat vervolging op grond van art. 20 lid 1 VereinsG uitsluitend mogelijk is voor zover een verenigings- of partijverbod al wel uitvoerbaar, maar nog niet onherroepelijk is.<sup>1575</sup>

1629 Het gegeven dat op grond van art. 20 lid 1 VereinsG al straf kan worden opgelegd in geval van het schenden van een (nog) niet onherroepelijk verenigingsverbod, maakt volgens het Bundesverfassungsgericht overigens niet dat de bepaling in strijd is met de

1571 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 20 VereinsG, aant. 2.

1572 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 20 VereinsG, aant. 1; Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 20 VereinsG, aant. 2.

1573 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 20 VereinsG, aant. 1.

1574 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 20 VereinsG, aant. 2.

1575 Zie hierover ook OVG Lüneburg 20 april 2015, *BeckRS 2015/44459*.



in art. 9 GG neergelegde ‘Vereinigungsfreiheit’.<sup>1576</sup> Bij de totstandkoming van het Vereinsgesetz van 1964 geeft de Bondsdag aan waarom het nodig is dat – anders dan het Strafgesetzbuch heden ten dage toelaat – ook al kan worden opgetreden voordat een dergelijk verbod onherroepelijk is geworden. De Bondsdag licht toe dat met name bij een aan het oog onttrokken voortzetting van een verboden vereniging de mogelijkheid van het toepassen van bestuurlijk optreden (‘Verwaltungszwang’) ontoereikend is, aangezien het bestuur in de regel weinig zicht heeft op dergelijke gedragingen. Derhalve ‘kann (...) nicht davon abgesehen werden, den Ungehorsam gegen ein Vereinsverbot in gewissem Umfange schon vor Eintritt der Unanfechtbarkeit mit einer Kriminalstrafe zu bedrohen’, aldus de Bondsdag.<sup>1577</sup>

- 1630 Het tweede belangrijkste verschil tussen art. 20 lid 1 VereinsG en de genoemde bepalingen uit het Strafgesetzbuch is dat de strafmaat van art. 20 lid 1 VereinsG aanzienlijk lager is. De vrijheidsstraf van art. 20 lid 1 VereinsG bedraagt maximaal een jaar, terwijl de maximale duur van de vrijheidsstraf bij overtreding van de artt. 84, 85 en 86a StGB varieert tussen de drie en vijf jaren. Overigens geldt bij overtreding van art. 84 StGB zelfs een minimumstraf van drie maanden.
- 1631 Dat art. 20 lid 1 VereinsG vervolging uitsluitend mogelijk maakt voor zover een verenigingsverbod nog niet onherroepelijk is, is slechts een hoofdregel; uitzonderingen zijn mogelijk. Bijvoorbeeld indien gedragingen die wel onder de reikwijdte van art. 20 lid 1 VereinsG vallen, maar niet onder de reikwijdte van de genoemde bepalingen uit het Strafgesetzbuch, ook al is het verbod onherroepelijk. In dat geval zijn de gedragingen op grond van art. 20 lid 1 VereinsG niet alleen strafbaar als het verbod uitvoerbaar is, maar ook als het verbod inmiddels zelfs onherroepelijk is.
- 1632 Hiervan is in (elk geval) drie gevallen sprake. In de eerste plaats in geval van handelen in strijd met een verbod van een vereniging die vanwege strijdigheid met de strafwet is verboden. In art. 85 lid 1 onder 2 StGB is handelen in strijd met een verbod van een vereniging die vanwege die grond is verboden, niet strafbaar gesteld, terwijl dat wel strafbaar is gesteld in art. 20 lid 1 VereinsG. In de tweede plaats in geval van handelen in strijd met een verbod van een vereniging van buitenlanders (‘Ausländerverein’) in de zin van art. 14 VereinsG of van een buitenlandse vereniging (‘ausländische Verein’) in de zin van art. 15 VereinsG, zoals strafbaar gesteld in art. 20 lid 4 VereinsG. In de derde plaats in geval van handelen in strijd met een *verbod op de werkzaamheid* van een ‘ausländische Verein’ of van een ‘Ausländerverein’. Ook dit handelen is niet strafbaar gesteld in het Strafgesetzbuch, maar wel in art. 20 lid 1 onder 4 VereinsG.<sup>1578</sup>
- 1633 De subsidiariteitsclausule van art. 20 lid 1 VereinsG ziet op de artt. 84, 85, 86a en 129-129b StGB. Opmerkelijk genoeg ziet zij niet op art. 86 StGB, waarin strafbaar is gesteld

1576 BVerfG 15 juni 1989, NJW 1990/37.

1577 Duitse Bondsdag, *Drucksache* IV/430, 24 mei 1962.

1578 Zie hierover ook Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 20 VereinsG, aant. 1.

het verspreiden van of het daartoe vervaardigen, voorradig hebben, importeren, exporteren of openbaar toegankelijk maken van propagandamiddelen van een vereniging of politieke partij die onherroepelijk is verboden verklaard. Art. 20 lid 1 VereinsG en art. 86 stGB sluiten elkaar dus niet uit.<sup>1579</sup> In tegenstelling tot art. 86 stGB kent art. 20 lid 1 VereinsG echter niet het vereiste dat het verbod onherroepelijk moet zijn. De uitvoerbaarheid van het verenigings- of partijverbod is voor het toepassen van art. 20 lid 1 VereinsG reeds voldoende. Zoals gezegd, ziet de subsidiariteitsclausule van art. 20 lid 1 VereinsG onder meer op de artt. 129-129b stGB inzake het verbod van criminele en/of terroristische organisaties in binnen- en buitenland. Anders dan bij art. 129b stGB – waarin het verbod op criminele en terroristische organisaties in het buitenland is neergelegd – is voor vervolging op grond van art. 20 lid 1 VereinsG niet vereist dat de Bondsminister van Justitie hiertoe volmacht verleent.<sup>1580</sup>

## 6.2.2 Strafbaarstelling instandhouding organisatorische samenhang

1634 In deze paragraaf komt de strafbaarstelling van de instandhouding van de organisatorische samenhang van een verboden vereniging of partij aan bod. Die strafbaarstelling is zowel te vinden in art. 20 lid 1 onder 1 VereinsG (§3.5.3.1), als in art. 85 lid 1 onder 2 stGB (§3.5.3.2.).

### 6.2.2.1 Ex art. 20 lid 1 onder 1 VereinsG

1635 Art. 20 lid 1 onder 1 VereinsG stelt een viertal voortzettingsgedragingen strafbaar: (i) het in stand houden van de organisatorische samenhang van een vereniging die verboden is verklaard, terwijl het verbod van die vereniging uitvoerbaar is (maar nog niet onherroepelijk); (ii) het in stand houden van de organisatorische samenhang van een vereniging of partij, waarvan in een uitvoerbaar besluit is vastgesteld dat het gaat om een vervangende organisatie ('Ersatzorganisation') van een verboden partij; (iii) het voortzetten van een verboden vereniging of partij door als lid daarvan actief te zijn, dan wel (iv) door diezelfde gedraging maar dan in relatie tot een vereniging waarvan in een uitvoerbaar besluit is vastgesteld dat het gaat om een 'Ersatzorganisation' van een verboden vereniging. De strafmaat is maximaal een jaar gevangenis of een geldboete.

1636 Wat valt onder 'de instandhouding van de organisatorische samenhang' van de verboden vereniging of partij? Voor de uitleg van deze bestanddelen refereren verschillende Duitse auteurs aan een uitspraak van het Bundesgerichtshof van 12 oktober 1965. In deze uitspraak staat verdachte onder meer terecht voor verdenking van het in stand houden van de organisatorische samenhang van een verboden politieke partij, toen nog op basis

1579 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 20 VereinsG, aant. 1.

1580 Klemm 2012.

van art. 90a StGB (het huidige art. 84 StGB). Het ging om de in 1956 door het Bundesverfassungsgericht verboden KPD. Verdachte was hiervan sinds 1945 lid en nam in 1961 deel aan campagnes voor de Bondsdagverkiezingen, onder meer met behulp van brieven en folders. In deze uitspraak legt het Bundesgerichtshof uit wat men dient te verstaan onder 'instandhouding van de organisatorische samenhang'. Allereerst definitieert het hof 'organisatorische samenhang'. Hiervan is sprake indien een verbondenheid of verband is ontstaan tussen voormalige of nieuw geworven leden dan wel tussen hen en de leiding van de organisatie of haar delen. Een bijkomend vereiste is dat dit verband dient te zijn ontstaan als gevolg van het gemeenschappelijke verlangen naar de na te streven doelen en de bewuste onderwerping van de leden aan de leiding of de collectieve wil van het verband waarin de leden opereren. Als het verband of de samenhang van voormalige leden niet langer is gebaseerd op de wil om doelstellingen na te streven die tot het verbod van de partij hebben geleid, maar op persoonlijke relaties zoals vriendschap of andere sociale relaties, is er wellicht wel sprake van een 'samenhang', maar niet van een 'organisatorische' in de zin van deze strafbaarstelling. Dat de samenhang voortvloeit uit relaties die gebaseerd zijn op gedeelde politieke opvattingen van de voormalige leden, is op zichzelf onvoldoende om van 'organisatorische samenhang' te spreken. Voormalige leden blijven bevoegd om een nieuwe vereniging op te richten, zolang zij maar niet de doelen nastreven die hebben geleid tot het verbod van de organisatie. Geven voormalige leden hun eerdere (politieke) doelstellingen echter niet serieus op en laten zij (de kern van) het organisatieapparaat van de verboden organisatie in stand, om daarmee later op een moment dat zij passend achten hun eerdere doelstellingen geheel of gedeeltelijk na te streven, dan is wel sprake van 'organisatorische samenhang'. Hierbij is het noodzakelijk dat die doelstellingen wel naar buiten toe herkenbaar zijn, maar die eis gaat niet zo ver dat het nastreven van de doelstellingen in het openbaar plaatsvindt. Er kan ook sprake zijn van 'organisatorische samenhang' als dit aan het oog is onttrokken, aldus het hof.<sup>1581</sup>

1637 Het Bundesgerichtshof laat zich vervolgens uit over de vraag wat de definitie is van 'in stand houden' (of 'handhaven') van de organisatorische samenhang. Volgens het hof hoeven de activiteiten niet volledig overeen te stemmen met de activiteiten die geleid hebben tot het verbod van de organisatie. Het gaat niet zozeer om de werkzaamheid naar buiten toe ('Tätigkeit nach außen'), maar meer om de instandhouding ('Pflege') en voortzetting ('Wiederanknüpfung') van de banden tussen de leden onderling en hun leiders omwille van de bestaande verboden doelen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het organiseren van evenementen, vergaderingen en bijeenkomsten, het innen van lidmaatschapsgelden en donaties en de productie van en het verspreiden van het tijdschrift van de organisatie. Wie echter enkel geschriften, folders en dergelijke verspreidt, maakt zich in beginsel niet schuldig aan het in stand houden van de organisatorische samenhang.

<sup>1581</sup> BGH 12 oktober 1965, NJW 1966/61, onder a.

Een dergelijke gedraging valt eerder te zien als ‘het (onder)steunen van de organisatorische samenhang’ zoals bedoeld in art. 20 lid 1 onder 3 VereinsG (waarover meer in §6.2.4 van dit hoofdstuk).<sup>1582</sup>

1638 Groh voegt hieraan toe dat vanuit het perspectief van effectieve rechtsbescherming tegen het verenigingsverbod het noodzakelijk is dat enkele handelingen buiten de reikwijdte van art. 20 lid 1 onder 1 VereinsG vallen, ook al houden die handelingen de organisatorische samenhang in stand. Volgens haar dienen op z'n minst bestuursvergaderingen en algemene vergaderingen met als doel de juridische verdediging te bespreken erbuiten te vallen. Dit geldt eveneens voor het innen van financiële bijdragen voor de juridische kosten.<sup>1583</sup> Heinrich onderschrijft dit standpunt.<sup>1584</sup>

1639 Over de kring van daders schrijft Heinrich dat de tekst van de bepaling vooronderstelt dat het in stand houden van de organisatorische samenhang alleen betrekking kan hebben op leden.<sup>1585</sup> Groh gaat hier eveneens van uit. Zij beargumenteert dit door te wijzen op art. 20 lid 1 onder 3 VereinsG, waarin het (onder)steunen van de organisatorische samenhang van een verboden vereniging (of ‘Ersatzorganisation’ daarvan) door derden verboden en strafbaar is gesteld.<sup>1586</sup>

#### 6.2.2.2 *Ex art. 85 lid 1 onder 2 StGB*

1640 Art. 85 lid 1 onder 2 stGB stelt eveneens straf op het in stand houden van de organisatorische samenhang van een vereniging of partij of een ‘Ersatzorganisation’ van een verboden partij. Uit de Duitse rechtsliteratuur blijkt dat deze bepaling op overeenkomstige wijze dient te worden uitgelegd als de vergelijkbare strafbaarstelling van art. 20 lid 1 onder 1 VereinsG.<sup>1587</sup> Er bestaat echter ten minste een viertal belangrijke verschillen.

1641 Ten eerste dient er voor strafbaarheid krachtens art. 85 lid 1 onder 2 stGB de vereniging in kwestie in een onherroepelijk besluit verboden te zijn verklaard, dan wel dient de ‘Ersatzorganisation’ in een onherroepelijk besluit als zodanig te zijn aangemerkt. Zoals in §6.2.1 van dit hoofdstuk reeds aan de orde kwam, is voor strafbaarheid ex art. 20 lid 1 onder 1 VereinsG reeds een afdwingbaar besluit voldoende.

1642 Ten tweede stelt art. 85 lid 1 onder 2 stGB ‘slechts’ straf op het in stand houden van de organisatorische samenhang van een vereniging die (onherroepelijk) verboden is verklaard, omdat zij in strijd is met de constitutionele orde of de idee van begrip tussen volkeren (dan wel op diezelfde gedraging in relatie tot een ‘Ersatzorganisation’ van een

1582 BGH 12 oktober 1965, NJW 1966/61, onder b.

1583 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 20 VereinsG, aant. 8.

1584 Heinrich, in: *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch 2022*, art. 20 VereinsG, aant. 55.

1585 Heinrich, in: *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch 2022*, art. 20 VereinsG, aant. 53.

1586 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 20 VereinsG, aant. 9.

1587 Zie bijv. Braun, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 85 stGB, aant. 1.

vereniging die op basis van die gronden verboden is verklaard). Art. 85 lid 1 onder 2 stGB stelt aldus geen straf op het in stand houden van de organisatorische samenhang van een vereniging die (onherroepelijk) verboden is verklaard wegens een doel of werkzaamheid in strijd met strafwettelijke bepalingen. Art. 20 lid 1 onder 1 VereinsG kent een dergelijke begrenzing van de strafrechtelijke aansprakelijkheid niet.

1643 Ten derde is de strafrechtelijke aansprakelijkheid van art. 85 lid 1 onder 2 stGB beperkt tot de persoon die kan worden gezien als ‘Hintermann’ of ‘Rädelsführer’. Deze begrippen kennen een restrictieve uitleg. Het moet gaan om de figuren achter de schermen (‘Drahtzieher’) van de verboden vereniging, alsmede de leidinggevende krachten (‘Führungskräfte’) en zij, die aan de leiding van de verboden vereniging stonden.<sup>1588</sup>

1644 Ten vierde is de maximale op te leggen straf hoger dan die kan worden opgelegd bij overtreding van art. 20 lid 1 onder 1 VereinsG. De straf bedraagt een vrijheidsstraf van maximaal vijf jaren of een geldboete. Poging is bij dit feit strafbaar, zo bepaalt de slotzin van art. 85 lid 1 onder 2 stGB.

### 6.2.3 Strafbaarstelling actief lidmaatschap

1645 In deze subparagraaf komt de strafbaarstelling op actief lidmaatschap van een verboden vereniging dan wel van een ‘Ersatzorganisation’ aan bod. Ook deze strafbaarstelling kent twee varianten, die van art. 20 lid 1 onder 1 VereinsG (§3.5.4.1) en van art. 85 lid 2 stGB (§3.5.4.2).

#### 6.2.3.1 Ex art. 20 lid 1 onder 1 VereinsG

1646 Naast het in stand houden van de organisatorische samenhang van een verboden vereniging of van een ‘Ersatzorganisation’ van een verboden vereniging (zie §6.2.2 van dit hoofdstuk), stelt art. 20 lid 1 onder 1 VereinsG ook straf op eenieder die actief is als lid van een verboden vereniging of ‘Ersatzorganisation’ van een verboden vereniging. Zowel het besluit tot verbodenverklaring van de vereniging of het besluit tot vaststelling dat sprake is van een ‘Ersatzorganisation’ hoeven slechts uitvoerbaar (‘vollziehbaren’) te zijn, niet onherroepelijk. De straf is maximaal een jaar gevangenisstraf of een geldboete.

1647 Voor de vraag of de gedraging strafbaar is, dient eerst te worden vastgesteld of de gedraging is verricht door een lid (‘Mitglied’). Volgens Groh kan het bestaan van een formeel lidmaatschap vaak niet worden bewezen. Om die reden is volgens haar niet het formele lidmaatschap doorslaggevend, maar het materiele lidmaatschap. Daarvan is in haar visie sprake als een persoon zijn wil onderwerpt aan de wil van de vereniging, op

<sup>1588</sup> BGH 2 oktober 1963, NJW 1964/210; zie hierover uitgebreider Braun, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 85 stGB, aant. 9-12.

structurele wijze handelt voor haar doeleinden en door de vereniging ook als lid wordt beschouwd.<sup>1589</sup> Wache en Heinrich hanteren een vergelijkbare uitleg.<sup>1590</sup>

1648 Vervolgens moet sprake zijn van ‘als lid actief zijn’ van de verboden vereniging of ‘Ersatzorganisation’. Hieruit vloeit volgens Groh, Heinrich en Wache voort dat enkel passief lidmaatschap – niets meer dan het betalen van contributie of de aankoop van het verenigingsblad – niet onder de reikwijdte van de bepaling valt. Is het betalen van contributie onvoldoende, het innen daarvan namens de vereniging is daarentegen volgens Heinrich wel strafbaar als een vorm van actief lidmaatschap. Voorts kunnen gedragingen als het verspreiden van geschriften, folders, verenigingsbladen of de opslag daarvan onder de bepaling vallen.<sup>1591</sup>

### 6.2.3.2 Ex art. 85 lid 2 StGB

1649 Als lid actief zijn van een verboden vereniging of ‘Ersatzorganisation’ van een verboden partij is eveneens strafbaar gesteld in art. 85 lid 2 StGB. Volgens Heinrich stemt de uitleg van deze bepaling overeen met die van art. 20 lid 1 onder 1 VereinsG.<sup>1592</sup> Ook hier geldt echter een aantal belangrijke verschillen. Deze verschillen zijn reeds besproken in §6.2.2.2 van dit hoofdstuk. Van de vier verschillen die daar worden besproken, zijn de eerste twee ook hier van toepassing. Het derde verschil over ‘Hinterman’ en ‘Rädelführer’ geldt hier echter niet. De tekst van art. 85 lid 2 StGB spreekt in dit geval immers over lid (‘Mitglied’). Tot slot geldt ook het vierde verschil dat daar wordt genoemd, niet voor art. 85 lid 2 StGB. De straf is hier immers niet maximaal vijf jaren, maar maximaal 3 jaren of een geldboete.

### 6.2.4 Strafbaarstelling ondersteuning organisatorische samenhang of verdere werkzaamheden

1650 In deze paragraaf komt de strafbaarstelling op het ondersteunen van de organisatorische samenhang of verdere werkzaamheden van een verboden vereniging of partij of een ‘Ersatzorganisation’ daarvan aan bod. Die strafbaarstelling is zowel te vinden in art. 20 lid 1 onder 3 VereinsG (§3.5.5.1) als in art. 85 lid 2 StGB (§3.5.5.2).

1589 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 20 VereinsG, aant. 9.

1590 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 20 VereinsG, aant. 11; Heinrich, in: *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch 2022*, art. 20 VereinsG, aant. 62.

1591 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 20 VereinsG, aant. 9; Heinrich, in: *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch 2022*, art. 20 VereinsG, aant. 63; Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 20 VereinsG, aant. 12.

1592 Heinrich, in: *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch 2022*, art. 20 VereinsG, aant. 62.

6.2.4.1 *Ex art. 20 lid 1 onder 3 VereinsG*

- 1651 Art. 20 lid 1 onder 3 VereinsG stelt straf op ‘het ondersteunen van de organisatorische samenhang of verdere werkzaamheden’ van een verboden politieke partij, een vereniging die verboden is verklaard in een afdwingbaar, maar nog niet onherroepelijk besluit dan wel van een vereniging waarvan in een afdwingbaar besluit is vastgesteld dat zij een ‘Ersatzorganisation’ is van een dergelijke partij of vereniging. De strafmaat is maximaal een jaar gevangenisstraf of een geldboete. Het begrip ‘organisatorische samenhang’ is reeds besproken in §6.2.2 van dit hoofdstuk.
- 1652 In een uitspraak van 30 oktober 1964 legt het Bundesgerichtshof uit wat ‘ondersteuning’ van de organisatorische samenhang omvat. Volgens dit hof is ten eerste slechts sprake van ondersteuning in de zin van de strafbaarstelling als dit wordt geboden door niet-leden (of: derden). Ten tweede legt het hof uit dat ondersteuning neerkomt op het door een derde aanmoedigen van de organisatie om haar inspanningen of activiteiten voort te zetten dan wel hiervoor de drempel te verlagen. De ondersteuning kan daarbij rechtstreeks geboden zijn aan de organisatie of indirect aan de leden. In beide gevallen dient de ondersteuning gericht te zijn op het behoud van de organisatorische samenhang en dient de organisatorische samenhang daar een meetbaar voordeel van te genieten.<sup>1593</sup> Ontbreekt dit laatste, dan is er sprake van poging of medeplichtigheid die straffeloos blijft, aldus Wache.<sup>1594</sup>
- 1653 Uit een uitspraak van het Bundesgerichtshof van 3 november 2005 blijken handelingen die de verboden vereniging niet direct (‘nur reflexartig’) ondersteunen of die slechts van ondergeschikt belang zijn, buiten de reikwijdte te vallen. Het ging in deze zaak om de vraag of enkel het geabonneerd zijn op een tijdschrift van de verboden vereniging ‘Kalifatsstaat’ een strafbare ondersteuning van een verboden vereniging in de zin van art. 85 lid 2 StGB oplevert. De rechter oordeelt van niet.<sup>1595</sup>
- 1654 Ondersteuning is tevens strafbaar als die ziet op ‘verdere werkzaamheden’. Een wetswijziging in 2016 maakte dit mogelijk. Zonder precies uit te leggen wat onder ‘verdere werkzaamheden’ dient te worden verstaan, schrijft Heinrich dat de federale wetgever het bereik van de strafbaarstelling in elk geval heeft vergroot met de wetswijziging van 2016. De strafrechtelijke aansprakelijkheid is nu verruimd naar gedragingen die voorheen bij een strikte interpretatie van ‘organisatorische samenhang’ buiten de reikwijdte van de strafbaarstelling zouden vallen, aldus Heinrich.<sup>1596</sup>

1593 BGH 30 oktober 1964, NJW 1965/260 (261).

1594 Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 20 VereinsG, aant. 17.

1595 BGH 3 november 2005, NJW 1963/2132.

1596 Heinrich, in: *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch 2022*, art. 20 VereinsG, aant. 74-76. Heinrich verwijst hierbij naar: BT- Drs. 18/8702/12.



1655 Voorbeelden die in de Duitse rechtsliteratuur worden gegeven van strafbare ondersteuningsgedragingen zijn, onder meer, het ter beschikking stellen van ruimtes, het doen van financiële bijdragen en het produceren en verspreiden van geschriften met het oog op reclame maken voor de verboden vereniging (of ‘Ersatzorganisation’).<sup>1597</sup>

#### 6.2.4.2 Ex art. 85 lid 2 StGB

1656 Art. 85 lid 2 StGB stelt straf op dezelfde gedraging als art. 20 lid 1 onder 3 VereinsG. Ook hier schrijft Heinrich dat de bepalingen op gelijke wijze dienen te worden uitgelegd.<sup>1598</sup> Er bestaan echter een paar verschillen. Die verschillen zijn reeds besproken in §6.2.2.2 van dit hoofdstuk. Het verschil dat daar als laatste wordt genoemd – over de strafmaat – geldt hier echter niet ten volle. De strafmaat van overtreding van art. 85 lid 2 StGB is namelijk niet gesteld op maximaal vijf jaren, maar op maximaal drie jaren gevangenisstraf of een geldboete.

#### 6.2.5 Strafbaarstelling oprichting van en voortzetting via ‘Ersatzorganisation’

1657 Volgens Groh leert de ervaring dat leden van een verboden vereniging een vervangende organisatie oprichten om de onoorbare doelen van de verboden vereniging voort te zetten.<sup>1599</sup> Om dit probleem het hoofd te bieden, heeft de federale wetgever expliciet een verbod in het leven geroepen op het oprichten van een organisatie dan wel het gebruiken van een bestaande organisatie, die een ongrondwettelijk streven voortzet als bedoeld in art. 9 lid 2 GG van een op basis van art. 3 VereinsG verboden vereniging. Dergelijke organisaties staan te boek als ‘Ersatzorganisation’, dat vrijelijk kan worden vertaald als ‘vervangende organisatie’.

1658 Het verbod op een ‘Ersatzorganisation’ is niet beperkt tot het oprichten van nieuwe organisaties. De bepaling van art. 8 VereinsG verbiedt evenzeer om bestaande organisaties dienst te laten doen als vervanging van de verboden vereniging. Een dergelijke organisatie wordt eveneens gezien als een ‘Ersatzorganisation’.

1659 Het verbod zelf staat in art. 8 lid 1 VereinsG; strafbaarstellingen omtrent de ‘Ersatzorganisation’ staan zowel in art. 20 lid 1 VereinsG als in artt. 84-86a StGB. Die strafbaarstellingen worden in de hiernavolgende subparagrafen uitgebreid besproken.

1660 Uit art. 8 lid 2 eerste volzin VereinsG vloeien twee vereisten voort om een organisatie als ‘Ersatzorganisation’ aan te merken. In de eerste plaats dient de organisatie zelf een

1597 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 20 VereinsG, aant. 13; Heinrich, in: *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch 2022*, art. 20 VereinsG, aant. 75; Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023*, art. 20 VereinsG, aant. 16.

1598 Heinrich, in: *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch 2022*, art. 20 VereinsG, aant. 70.

1599 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 8 VereinsG, aant. 1.



vereniging te zijn in de zin van art. 2 VereinsG. In de tweede plaats moet in een afzonderlijke beschikking zijn vastgesteld dat het gaat om een vervangende organisatie van een verboden vereniging. Hierbij is van belang dat artt. 3 tot en met art. 7 en artt. 10 tot en met 13 VereinsG van overeenkomstige toepassing zijn krachtens art. 8 lid 2 tweede volzin VereinsG. Daaruit vloeit voort dat de bevoegdheid tot het vaststellen dat sprake is van een vervangende organisatie berust bij de minister van Binnenlandse Zaken van een van de deelstaten waarin de vereniging actief is, dan wel bij zijn federale ambtsgenoot, indien het gaat om een vereniging die werkzaamheden bedrijft die de deelstatelijke grenzen overschrijden.

- 1661 Bezwaar en beroep ('Widerspruch und Anfechtungsklage') tegen de vaststelling dat sprake is van een vervangende organisatie hebben geen schorsende werking. De laatste volzin van art. 8 lid 2 VereinsG bepaalt tot slot dat de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de 'öffentliche Sicherheit und Ordnung' in geval van dreigend gevaar nog bevoegd zijn tot het nemen van voorlopige maatregelen. Die bevoegdheid vervalt, indien de afzonderlijke beschikking als bedoeld in de eerste volzin van art. 8 lid 2 VereinsG niet binnen twee weken is uitgevaardigd.
- 1662 Voor de vraag of sprake is van een vervangende organisatie, is bepalend of werkzaamheden ('Funktionen') van de verboden vereniging worden overgenomen in de breedste zin van het woord. Het is niet reeds voldoende als enkel de ideologieën van de verboden vereniging en de vervangende organisatie overeenkomen, ook al kan dit wel een belangrijke aanwijzing opleveren, zo schrijft Albrecht.<sup>1600</sup>
- 1663 Het Bundesgerichtshof – de hoogste federale rechter belast met rechtspraak in civiel- en strafrechtelijke zaken – hanteert een vrij ruime interpretatie van 'Ersatzorganisation'. Volgens dit hof gaat het om een vereniging van personen die in de plaats van de verboden en ontbonden vereniging handelt, waarvan de onoorbare doelen in het geheel dan wel ten dele, op korte of op de langere termijn, lokaal of daarbuiten, openlijk of in het geniep, worden nagestreefd of als de wil daartoe aanwezig is. Hierbij is relevant wat de chronologische volgorde is van gebeurtenissen tussen het verenigingsverbod en de eenwording en de vorming van de nieuwe organisatie.<sup>1601</sup> Organisaties die identiek zijn aan de verboden organisatie, zijn niet te kwalificeren als een 'Ersatzorganisation', omdat het hier in wezen gaat om de verboden organisatie zelf, aldus dit hof.<sup>1602</sup>
- 1664 Uit rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht blijkt een vergelijkbare interpretatie van het begrip te worden gehanteerd. Zo is de mate waarin de samenstelling van het bestuur van de organisatie overeenkomt met de samenstelling van het bestuur van de verboden organisatie een van de belangrijkste factoren, aan de hand waarvan kan

1600 Albrecht, in: *Vereinsgesetz Kommentar 2014*, art. 8 VereinsG, aant. 5.

1601 BGH 18 september 1961, *NJW* 1961/2217; BGH 25 juli 1963, *NJW* 1963/2132.

1602 BGH 4 februari 1998, *NJW* 1998/1653.

worden vastgesteld of er sprake is van een ‘Ersatzorganisation.’<sup>1603</sup> Ook blijkt uit rechtspraak van dit hof dat de vervangende organisatie en de reeds verboden organisatie niet organisatorisch hetzelfde hoeven te zijn, zolang de werkzaamheden dat voor het leeuwendeel maar wel zijn.<sup>1604</sup> Tegelijkertijd geldt dat organisaties die de werkzaamheden van de verboden organisatie *in het geheel* overnemen niet als vervangende organisaties kunnen worden gezien, omdat deze volledig onder het ‘oorspronkelijke’ verenigingsverbod vallen, signaleert Groh.<sup>1605</sup>

1665 De enkele verandering van naam maakt niet dat het gaat om een andere vereniging die verboden is verklaard. Wanneer een vereniging wordt opgesplitst, mag er niet zonder meer van worden uitgegaan dat een van de afsplitsingen identiek is aan de oorspronkelijke vereniging. Het kan namelijk ook gaan om het oprichten van een nieuwe vereniging als vervangende organisatie, die – zo volgt uit art. 8 VereinsG – alleen verboden is wanneer zij door het bevoegde gezag als vervangende organisatie is gekwalificeerd, aldus het Bundesgerichtshof.<sup>1606</sup>

1666 Uit rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht blijkt voorts dat art. 8 VereinsG eveneens ziet op een vervangende organisatie van een ‘Ausländerverein’ die op grond van art. 14 lid 1 VereinsG is verboden verklaard. Ook in dat geval kan tegen die vervangende organisatie pas worden opgetreden, nadat op grond van art. 8 VereinsG is vastgesteld dat sprake is van een vervangende organisatie, aldus dit hof.<sup>1607</sup> Een buitenlandse organisatie die wordt geleid vanuit het buitenland, maar werkzaamheden verricht in Duitsland, kan volgens het Bundesgerichtshof bovendien eveneens een ‘Ersatzorganisation’ in de zin van art. 8 VereinsG zijn.<sup>1608</sup>

1667 Voorbeelden van vervangende organisaties zijn een cultuur- en educatiecentrum van de verboden vereniging Islamic Centre en de Freies Netz Süd (FNS) van de verboden vereniging Fränkische Aktionsfront (F.A.F.).<sup>1609</sup>

1668 De rechter kan volgens het tweede lid van art. 20 VereinsG afzien van het opleggen van een straf, als bedoeld in het eerste lid, indien de schuld van de overtreder gering is, indien diens deelname van ondergeschikt belang is of indien hij zich vrijwillig en oprecht inspant om het voortbestaan van de partij of de vereniging te voorkomen. Indien hij dit streven weet te bewerkstelligen of als dit zonder zijn inspanning wordt bewerkstelligd, dan legt de rechter geen straf op. Het derde en laatste lid van art. 20 VereinsG bepaalt tot slot dat de ‘Kennzeichen’ als bedoeld in art. 20 lid 1 onder 5 VereinsG kunnen worden ingenomen.

1603 Zie in dit verband BVerwG 16 mei 1958, NJW 1958/1362 (1363).

1604 BVerwG 6 september 1995, NVWZ 1997/68.

1605 Groh, in: *NomosKommentar Vereinsgesetz 2012*, art. 8 VereinsG, aant. 4.

1606 BGH 4 februari 1998, NSTZ RR 1998/217.

1607 BVerwG 6 september 1995, NVWZ 1997/68.

1608 BGH 9 februari 1968, NJW 1968/1100.

1609 VGH München 21 mei 2014, BeckRS 2014/52184; VGH München 20 oktober 2015, BeckRS 2015/53538.

- 1669 Het verbod op een ‘Ersatzorganisation’ van een politieke partij is neergelegd in art. 33 ParteienG. Concreet bevat het eerste lid een verbod tot oprichting van een politieke partij die het ongrondwettelijke streven van een door het Bundesverfassungsgericht ongrondwettig verklaarde politieke partij in haar plaats vervolgt. Tevens bevat dezelfde bepaling een verbod om een bestaande organisatie als vervangende organisatie van de verboden partij voort te zetten. In art. 46 lid 3 van het BVerfGG is bepaald dat bij het partijverbod het Bundesverfassungsgericht tevens het verbod op een ‘Ersatzorganisation’ uitspreekt.
- 1670 Het tweede lid van art. 33 ParteienG bepaalt dat als de vervangende organisatie reeds een politieke partij (‘Partei’) was, voordat de politieke partij die zij vervangt is verboden verklaard, of als zij is vertegenwoordigd in de Bondsdag of in het parlement van een deelstaat (‘Landtag’), dat het Bundesverfassungsgericht dan vaststelt dat het om een verboden vervangende organisatie (‘Ersatzorganisation’) gaat.
- 1671 Ten aanzien van andere ‘Parteien’ en ook ten aanzien van ‘Vereine’ in de zin van art. 2 VereinsG, die ‘Ersatzorganisationen’ zijn van een verboden politieke partij, is art. 8 lid 2 VereinsG van overeenkomstige toepassing, aldus het derde lid van art. 33 ParteienG.

#### 6.2.6 Strafbaarstelling ‘Propagandamittel’ ex art. 86 StGB

- 1672 Het Duitse recht kent een strafbaarstelling op het overtreden van een zogenoemd ‘verbod op propagandamiddelen’. Dit is vormgegeven in art. 86 StGB. Overtreding van de strafbaarstelling van art. 86 StGB wordt gestraft met een vrijheidsstraf van maximaal drie jaren of met een geldboete. In het Vereinsgesetz ontbreekt een vergelijkbare bepaling.
- 1673 Art. 86 lid 1 StGB stelt straf op het verspreiden van of het daartoe vervaardigen, voorradig hebben, importeren, exporteren of openbaar toegankelijk maken van propagandamiddelen van de volgende organisaties: (1) een politieke partij die onherroepelijk verboden is verklaard of een politieke partij of vereniging waarvan onherroepelijk is vastgesteld, dat het een ‘Ersatzorganisation’ van een verboden partij betreft; (2) een vereniging die onherroepelijk is verboden verklaard omdat zij in strijd is met de constitutionele orde of met de idee van begrip tussen volkeren, of een vereniging waarvan onherroepelijk is vastgesteld dat het een ‘Ersatzorganisation’ is van een dergelijke verboden vereniging; (3) een regering, vereniging of organisatie buiten het territoriale toepassingsbereik van het Strafgesetzbuch, die werkzaam is voor de doeleinden van een partij of vereniging als bedoeld onder 1 en 2. Hetzelfde geldt volgens art. 86 lid 1 onder 4 StGB voor propagandamiddelen die naar hun inhoud bestemd zijn om het streven van een gewezen nationaalsocialistische organisatie voort te zetten.
- 1674 Volgens lid 2 van art. 86 StGB kan uitsluitend van propagandamiddelen in de zin van lid 1 worden gesproken, indien hun inhoud gericht is tegen het liberaal-democratische staatsbestel of tegen de idee van begrip tussen volkeren. In de rechtspraak is hier nog aan toegevoegd dat deze gerichtheid moet blijken uit een actieve agressief-militante

neiging hiertoe.<sup>1610</sup> Het moet bij propagandamiddelen bovendien gaan om geluids- of beeld dragers, opgeslagen data, afbeeldingen of een andersoortige vervaardiging (art. 86 lid 2 jo. art. 11 lid 3 stGB). Het eerste lid is volgens het derde lid van art. 86 stGB niet van toepassing, indien de propagandamiddelen worden gebruikt in het kader van burgereducatie, de verdediging tegen ongrondwettelijke aspiraties, kunst, wetenschap, onderzoek of onderwijs, de verslaggeving van het verleden of het heden en soortgelijke doelen.

1675 Ingevolge het vierde en laatste lid van art. 86 stGB kan de rechter van strafoplegging afzien, indien de schuld van de overtreder gering is. Uit de literatuur en rechtspraak blijkt dat het enkele, incidentele gebruik van emblemen, insignes (bijvoorbeeld swastika's) en lettercombinaties (zoals 'KPD') niet strafbaar is op grond van art. 86 stGB. Voldoende is echter wel indien de verdachte de verboden inhoud van dergelijke propagandamiddelen 'tussen de regels door' of gelet op de context het gedachtegoed wat daarachter schuilt, tot uitdrukking brengt.<sup>1611</sup> De jurisprudentie met betrekking tot overtreding van art. 86 stGB ziet met name op nazipropaganda. Zo oordeelde de rechter dat het op straat zingen van naziliederen en het gebruikmaken van een ss-symbool in een winkelatalage een overtreding van deze bepaling oplevert.<sup>1612</sup>

1676 Vermeldenswaardig is een zaak waarin de makers van een website worden veroordeeld voor overtreding van art. 86 lid 1 onder 4 stGB. Op de website in kwestie hadden zij een 'Grossdemonstration' aangekondigd onder de slogan 'Ruhm und Ehre der Waffen-ss' en die zou worden gehouden op een plaats in Nordrhein-Westfalen, de plaats waar tijdens de Tweede Wereldoorlog het hoofdkwartier van de ss was gevestigd. Volgens de rechter was een veroordeling gerechtvaardigd, nu de ss en de Waffen-ss verboden organisaties naar behoud van het zogenaamde Arische ras en de vernietiging van de Joodse bevolking werd gepropagandeerd.<sup>1613</sup>

1677 Ook in een andere zaak wordt een maker van een website veroordeeld op grond van art. 86 stGB. In dit geval gaat het om een persoon die in het kader van de discussie over censuur op het internet een verzameling aan hyperlinks naar nationaalsocialistische propagandasites plaatst, waarbij hij zich uitdrukkelijk van de inhoud distantieert. In eerste aanleg spreekt de rechter de maker van de website vrij, aangezien het hem er niet om te doen was het nationaalsocialistische gedachtegoed te verspreiden.<sup>1614</sup> In hoger beroep oordeelt de rechter evenwel dat aan de vereisten van art. 86 stGB is voldaan,

1610 BGH 14 april 2015, *NStZ* 2015/512.

1611 Sternberg-Lieben, in: *Strafgesetzbuch Kommentar* 2014, art. 86 stGB, aant. 6; BGH 1 oktober 2008, *NJW* 2009/928; BGH 13 augustus 2009, *NJW* 2010/163.

1612 LG Frankfurt 27 september 2016, *BeckRS* 2016/17168; OLG Rostock 9 september 2011, *NStZ* 2012/572. Zie voor een bespreking van de jurisprudentie met betrekking tot de artt. 86 en 86a stGB vanaf 2000 tot 2017, waarin casus met nationaalsocialistische 'Kennzeichen' centraal staan, Stegbauer 2005, 2008, 2010, 2012, 2015 en 2017.

1613 LG Dortmund 7 januari 2003, *BeckRS* 2006/10882; BGH 21 mei 2003, *BeckRS* 2003/04911.

1614 LG Stuttgart 15 juni 2005, *CR* 2005/675.

aangezien de inhoud toegankelijk wordt gemaakt door de toegang te verschaffen via een link naar een website en de maker van de website bekend was met de inhoud van de links. Volgens de rechter is niet vereist dat de maker de inhoud goedkeurt of de bedoeling heeft te propageren.<sup>1615</sup>

- 1678 Het enkel op een markt te koop aanbieden van twee oude exemplaren van Adolf Hitlers ‘Mein Kampf’ door een antiquaar acht de rechter geen strafbaar feit in de zin van art. 86 stGB. Dit is volgens de rechter anders, indien een dergelijk oud exemplaar of een herdruk van het boek door een toegevoegd voorwoord of door andere toevoegingen op een zodanige wijze wordt geactualiseerd, dat uit de inhoud ervan blijkt dat het is bedoeld om tegen de constitutionele orde van de Bondsrepubliek in te gaan.<sup>1616</sup>

### 6.2.7 Strafbaarstelling ‘Kennzeichen’

- 1679 In deze subparagraaf komen het ‘Kennzeichenverbot’ en de daarmee samenhangende strafbepalingen aan bod. Allereerst komt het ‘Kennzeichen-verbot’ van art. 9 jo. 20 lid 1 onder 5 VereinsG aan bod (§3.5.7.1), nadien dat van art. 86a stGB (§3.5.7.2).

#### 6.2.7.1 *Ex art. 20 lid 1 onder 5 VereinsG*

- 1680 Zolang een vereniging verboden is, is het op grond van art. 9 lid 1 VereinsG niet toegestaan om ‘Kennzeichen’ (kenmerkende tekens) van deze vereniging te gebruiken in het openbaar, tijdens een manifestatie (‘Versammlung’) of in geschriften, geluids- of beeld dragers, afbeeldingen of presentaties die verspreid worden of daartoe bestemd zijn. Dit is slechts anders in het kader van burgereducatie, de verdediging tegen ongrondwettige aspiraties en soortgelijke doelen, aldus het tweede lid van deze bepaling. Overtreding van dit ‘Kennzeichen-verbot’ is opgenomen in art. 20 lid 1 onder 5 VereinsG (en art. 86a stGB, zie volgende subparagraaf). Voor een goed begrip van de strafbaarstelling van art. 20 lid 1 onder 5 VereinsG, is het eerst noodzakelijk in te gaan op de betekenis van het ‘Kennzeichen-verbot’ van art. 9 lid 1 VereinsG.

- 1681 Onder ‘Kennzeichen’ worden volgens art. 9 lid 2 VereinsG in het bijzonder verstaan vlaggen, spelden, uniformen, leuzen en begroetingsvormen, alsmede kenmerkende tekens die vrijwel identiek zijn aan deze. Uit jurisprudentie blijkt bovendien dat ook de afbeelding van een persoon als ‘Kennzeichen’ van een verboden vereniging kan gelden. Zo zijn er meerdere rechterlijke procedures gevoerd over het tonen van afbeeldingen van Abdullah Öcalan, een persoon die als symboolfiguur van de verboden vereniging PKK wordt gezien. Het tonen van een vlag met een beeltenis van deze persoon valt onder

1615 OLG Stuttgart 24 april 2006, *MMR* 2006/387.

1616 BGH 25 juli 1979, *NJW* 1979/2216.

het ‘Kennzeichen’-verbod van art. 9 lid 1 VereinsG.<sup>1617</sup> ‘Kennzeichen’ van de PKK en al dan niet ‘Ersatzorganisationen’ zijn in de rechtspraak vaker onderwerp van discussie.<sup>1618</sup> Daarnaast wordt geregeld geprocedeerd over de ‘Kennzeichen’ van verboden OMGs.<sup>1619</sup>

1682 Het is niet vereist dat een verboden ‘Kennzeichen’ ook daadwerkelijk door een persoon wordt opgemerkt.<sup>1620</sup> Evenmin hoeft een persoon die ‘Kennzeichen’ waarneemt zich op dezelfde plaats te bevinden.<sup>1621</sup> Voorts is het irrelevant in welke omstandigheden of met welke intentie de ‘Kennzeichen’ worden getoond, voor zover het niet gaat om burgereducatie of ter verdediging tegen ongrondwettige aspiraties; het ‘Kennzeichen’-verbod is gericht tot eenieder, niet slechts tot de leden van de verboden vereniging.<sup>1622</sup> Karikaturen en vervormde afbeeldingen vallen echter niet onder het ‘Kennzeichen-verbod’.<sup>1623</sup>

1683 Art. 9 lid 3 VereinsG bepaalt dat het eerste lid van overeenkomstige toepassing is op ‘Kennzeichen’ van een verboden vereniging die door andere niet-verboden deelorganisaties of andere niet-verboden onafhankelijke verenigingen op in wezen gelijke wijze worden gebruikt. De tweede volzin van art. 9 lid 3 VereinsG bepaalt wanneer daarvan sprake is. Dat is het geval als het teken een vergelijkbare algemene verschijningsvorm heeft. Dat het teken van de verboden vereniging of delen ervan is voorzien van een andere plaats of regionale naam, doet hieraan niet.

1684 Op grond van art. 20 lid 1 VereinsG is overtreding van de leden 1, 2 en 3 van art. 9 VereinsG strafbaar met een maximale gevangenisstraf van een jaar of een geldboete, voor zover deze gedragingen niet strafbaar zijn gesteld in de artt. 84, 85, 86a en 129 tot en met 129b StGB (over de verhouding tussen art. 20 VereinsG en deze bepalingen van het Strafgesetzbuch is reeds uitgebreid besproken in §3.5.1 van dit hoofdstuk). Voor langere tijd was overtreding van art. 9 lid 3 VereinsG niet strafbaar gesteld in art. 20 lid 1 VereinsG. Een wetswijziging in maart 2017 bracht hierin verandering.<sup>1624</sup> Het motief voor de wetswijziging was gelegen in de omstandigheid dat vele verboden OMGs verschillende afdelingen kenden, waarvan het logo slechts qua plaats- of regioaanduiding van dat van de verboden vereniging verschilt. Voorafgaand aan de wetswijziging was

1617 BayOblG 14 juli 2022, ECLI:DE:BAYOBLG:2022:0714.206STRR27.22.0A. r.o. 17-21; VG München 16 februari 2018, *BeckRS* 2018/2380; OVG Münster 03 november 2017, *BeckRS* 2017/120275; OVG Bremen 25 oktober 2005, *BeckRS* 2006/24299.

1618 Zie bijvoorbeeld LG Aachen 11 december 2017, *BeckRS* 2018/5195; VG Darmstadt 2 maart 2018, *BeckRS* 2018/5477.

1619 OLG Hamburg 7 april 2014, *BeckRS* 2014/11517; OLG Celle 19 maart 2007, *NStZ* 2008/159; BayOblG Bayern 8 maart 2005, *BayOblGSt* 2004/180; LG Hamburg 13 februari 2013, *BeckRS* 2013/06363; BGH 12 januari 2017, *NStZ* 2017/481.

1620 OLG Hamburg 26 september 1956, *NJW* 1957/152.

1621 BGH 25 juli 1979, *NJW* 1979/2216.

1622 BayOblG 14 juli 2022, ECLI:DE:BAYOBLG:2022:0714.206STRR27.22.0A. r.o. 23.

1623 BGH 14 februari 1973, *NJW* 1973/768.

1624 ‘Zweites Gesetz zur Änderung des Vereinsgesetzes’ van 10 maart 2017, BGBl. I, nr. 12, p. 419. Zie in dit verband ook de kritiek op deze wetswijziging van Albrecht 2017.

dat onder een strikte interpretatie van art. 9 VereinsG niet strafbaar. Dat leverde voor de Staatsanwaltschaft – het federale strafvervolgingsinstituut van Duitsland of het Duitse OM – problemen op. Die had verschillende personen vervolgd voor het gebruik van clublogo's die nagenoeg gelijk waren aan die van (reeds) verboden OMG-chapters van Hells Angels en Bandidos, maar die net iets anders waren vanwege de toevoeging van een andere chapterplaats aan het logo. Volgens het Duitse OM konden dergelijke logo's geschaard worden onder art. 9 lid 2 VereinsG, de bepaling waarin 'Kennzeichen' verboden zijn gesteld, indien zij vrijwel identiek zijn aan die van een verboden vereniging. De strafrechter ging hier echter niet in mee. Die beschouwde de toevoeging van een andere plaats aan het logo als een essentieel onderscheidend kenmerk.<sup>1625</sup> Bovendien zou een veroordeling voor overtreding van art. 9 lid 2 VereinsG in een dergelijk geval in strijd zijn met het legaliteitsbeginsel. De hierboven genoemde gedraging was destijds weliswaar verboden gesteld, maar niet als zodanig met straf bedreigd. Nu het derde lid van art. 9 VereinsG niet in art. 20 lid 1 onder 5 VereinsG strafbaar was gesteld, stond het verbod van analogie eraan in de weg dat de betreffende gedraging alsnog strafbaar zou zijn op grond van het tweede lid van art. 9 VereinsG, zo blijkt uit rechtspraak van het Bundesgerichtshof.<sup>1626</sup>

1685 Tijdens de totstandkoming van de wetwijziging van maart 2017 geeft de Bondsregering duidelijk te kennen waarom zij kiest voor de hierboven uiteengezette wijzigingen van het Vereinsgesetz:

'Vereinigungen, insbesondere im Bereich der kriminellen Rockergruppierungen, können einen Deckmantel für vielfältige Formen der schweren und organisierten Kriminalität, wie zum Beispiel Menschenhandel und Drogengeschäfte, bieten. Dem soll durch eine Verschärfung des Vereinsgesetzes entgegengetreten werden. Kennzeichen verbotener Vereinigungen sowie solche, die mit denen eines bereits verbotenen Vereins im Zusammenhang stehen, sollen von anderen Gruppierungen im Bundesgebiet nicht mehr weiter genutzt werden.'<sup>1627</sup>

1686 De Bondsdag stemt in met deze verscherping van het Vereinsgesetz en licht daarbij die keuze toe: 'Der Bundestag hat das Vereinsrecht verschärft. Mitglieder von Motorradgangs dürfen nun nicht mehr ihre typischen Kutten in der Öffentlichkeit tragen, wenn eine einzelne Abteilung ihres Vereins (Chapter) verboten ist.'<sup>1628</sup>

1625 BayOBLG Bayern 8 maart 2005, *BayOBLGSt* 2004/180.

1626 BGH 9 juli 2015, *NJW* 2015/3590, m.nt. J. Eisele.

1627 Duitse Bondsdag, *Drucksache* 18/9758, 26 september 2016, p. 1.

1628 Zie het artikel 'Bundestag stimmt für Verschärfung des Vereinsgesetzes' van 19 januari 2017, te raadplegen via [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).



1687 Het vierde lid van art. 9 VereinsG bepaalt dat de bepalingen van de leden 1 tot en met 3 ook van toepassing zijn op het gebruik van ‘Kennzeichen’ van een ‘Ersatzorganisation’, gedurende de periode waarin een vaststellingsbesluit in de zin van art. 8 lid 2 eerste volzin VereinsG – waarmee is vastgesteld dat het gaat om een vervangende organisatie – uitvoerbaar is.

#### 6.2.7.2 *Ex art. 86a StGB*

1688 Het ‘Kennzeichen-verbot’ is tevens opgenomen in art. 86a StGB, waarvan de overtreding wordt bedreigd met een vrijheidsstraf van maximaal drie jaren of een geldboete. Het verbod geldt ten aanzien van eenieder die in Duitsland ‘Kennzeichen’ van een politieke partij of vereniging in de zin van art. 86 lid 1 onder 1, 2 of 4 StGB verspreidt of hiervan gebruikmaakt in het openbaar, tijdens een manifestatie (‘Versammlung’) of in een door hem verspreid middel. Het moet aldus dan gaan om ‘Kennzeichen’ van (1) een verboden politieke partij, een (2) partij of vereniging die in een onherroepelijk besluit is aangemerkt als ‘Ersatzorganisation’ van een dergelijke partij, dan wel om (3) een vereniging die onherroepelijk verboden is verklaard wegens strijdigheid met de constitutionele orde of de idee van begrip tussen volkeren of een vereniging die in een onherroepelijk besluit is aangemerkt als ‘Ersatzorganisation’ daarvan. Hieruit vloeit aldus ook voort dat het ‘Kennzeichen-verbot’ van art. 86a StGB niet ziet op ‘Kennzeichen’ van een vereniging die verboden is verklaard wegens strijdigheid met strafwettelijke bepalingen of een ‘Ersatzorganisation’ daarvan. Voor een dergelijk geval is louter de strafbaarstelling van art. 20 lid 1 onder 5 VereinsG van toepassing (zie vorige subparagraaf), ook al is het verenigingsverbod in zo’n geval reeds onherroepelijk.

1689 Het ‘Kennzeichen-verbot’ van art. 86a StGB ziet tevens op het vervaardigen, op voorraad hebben, importeren of exporteren van voorwerpen (‘Gegenstände’), die dergelijke ‘Kennzeichen’ afbeelden of bevatten, met als doel om deze in Duitsland of in het buitenland te verspreiden of te gebruiken.

1690 Daarnaast bevat art. 86a lid 2 StGB nog een specifiek ‘Kennzeichen-verbot’ dat ziet op ‘Kennzeichen’ van organisaties die zijn opgenomen in de lijst van de bijlage van Uitvoeringsverordening (EU) 2021/138 van de Raad van 5 februari 2021 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 2580/2001 betreffende specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op terrorismebestrijding en tot intrekking van Uitvoeringsverordening (EU) 2020/1128. Onder deze strafbepaling is het vervaardigen, in bezit hebben en het verspreiden van dergelijke ‘Kennzeichen’ in Duitsland of het ter beschikking stellen daarvan aan het publiek strafbaar. Tevens is straf gesteld op het in- en exporteren van ‘Kennzeichen’ van deze organisaties met als doel om deze ‘Kennzeichen’ binnen of buiten de Duitse langsgrenzen verder te distribueren.

1691 Onder ‘Kennzeichen’ worden volgens art. 86a lid 2 StGB – evenals bij art. 9 VereinsG – in het bijzonder verstaan vlaggen, spelden, uniformen, leuzen en begroetingsvormen,



alsmede kenmerkende tekens die vrijwel identiek zijn aan deze. Gelet op de jurisprudentie kunnen ook tattooëages hieronder vallen. Het OM zegt in dit verband: ‘Rocker-Symbole der Hells Angels und Bandidos sind nicht nur auf Kutten, Jacken und Helmen verboten: Auch Tätowierungen, die den “Deathhead” oder “Fat Mexican” darstellen, dürfen nicht gezeigt werden’. Dergelijke tattoos zouden bijvoorbeeld moeten worden afgeplakt in de openbaarheid, aldus het Duitse OM.<sup>1629</sup>

1692 Het derde en laatste lid van art. 86a stGB bepaalt dat de leden 3 en 4 van art. 86 stGB van overeenkomstige toepassing zijn. Art. 86a stGB kent niet een met art. 9 lid 3 VereinsG vergelijkbare bepaling, op grond waarvan ook een verbod geldt op het gebruik van ‘Kennzeichen’ van een verboden vereniging, die in wezen op gelijke wijze worden gebruikt, maar dan bijvoorbeeld met vermelding van de plaats- of regioaanduiding van een andere (nog) niet verboden chapter. In die zin is het niet verrassend dat het Bundesgerichtshof oordeelt dat het dragen van een jas met de door alle chapters van Bandidos gebruikte kenmerkende tekens – het woord ‘Bandidos’ en een afbeelding van de ‘fat Mexican’ – tezamen met de plaatsaanduiding van een niet verboden chapter politierechtelijk (‘Polizeirechtlich’) is verboden op grond van art. 9 VereinsG, maar op grond van art. 86a stGB in elk geval niet strafbaar is.<sup>1630</sup>

1693 Ten aanzien van een vervoerder van t-shirts waarop een vertaalde leus van de nationaalsocialistische Hitlerjugend staat afgedrukt – ‘Blood & Honour’ in plaats van ‘Blut und Ehre’ –, oordeelt de Duitse rechter dat deze vertaalde leus geen vrijwel identiek kenteken in de zin van art. 86a lid 2 tweede volzin stGB is. In dezelfde zaak oordeelt de rechter dat evenmin sprake is van een strafbaar feit in de zin van art. 86a stGB, indien enkel de naam van een verboden organisatie op een t-shirt staat afgedrukt. Dit levert namelijk geen ‘Kennzeichen’ in de zin van art. 86 lid 2 eerste volzin stGB op.<sup>1631</sup>

1694 Anderzijds oordeelt de Duitse rechter dat een foto waarop een Hitlergroet is afgebeeld, geplaatst op een niet-openbare Facebookprofielpagina met 844 ‘vrienden’, wel een overtreding van art. 86a stGB oplevert.<sup>1632</sup> Dat geldt ook voor het uitbrengen van een Hitlergroet en het daarbij roepen van ‘Sieg Heil’ in het openbaar, zelfs als dit enkel is om het ongenoegen over bijvoorbeeld politieoptreden uit te drukken.<sup>1633</sup> Het eenmalig roepen

1629 Zie het nieuwsbericht ‘Tattoos mit Rocker-Symbolen sind verboten’ van 22 juli 2014, te raadplegen via welt.de (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023); zie ook het nieuwsbericht ‘Verbot von Rocker-Symbolen gilt auch für Tätowierungen’ van 21 juli 2014, te raadplegen via www.nrz.de (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023). Zie hierover kritisch Albrecht 2014.

1630 BGH 9 juli 2015, NJW 2015/3590; overigens zij men eraan herinnerd dat sinds de wetwijziging van maart 2017 overtreding van art. 9 lid 3 VereinsG op grond van art. 20 lid 1 VereinsG inmiddels strafbaar is.

1631 BGH 13 augustus 2009, NJW 2010/163.

1632 BGH 19 augustus 2014, MMR 2015/200.

1633 BayOBLG 28 februari 2002, NSTZ 2003/89; zie in dit verband ook BayOBLG 12 maart 2003, NSTZ 2003/233.

van ‘Sieg Heil’ tijdens een protest tegen politie-interventie en tegen nazimethoden werd door de rechter echter niet gekwalificeerd als een strafbaar feit in de zin van art. 86a stGB, aangezien het gebruik van het ‘Kennzeichen’ in dit geval duidelijk en ondubbelzinnig uitdrukking geeft aan de weerstand tegen de nazi-ideologie.<sup>1634</sup>

1695 In een zaak waarbij een leus van de ss is gewijzigd van ‘Meine Ehre heisst Treue’ naar ‘Unsere Ehre heisst Treue’, oordeelt het Oberlandesgericht Hamm dat kleine aanpassingen in een leus van een verboden organisatie niet maken dat er geen sprake meer is van een ‘Kennzeichen’ in de zin van art. 86a stGB. *In casu* overweegt de rechter dat de verandering zo onbeduidend is, dat daarmee de associatie met de ss niet is weggenomen.<sup>1635</sup>

1696 In een andere zaak oordeelt het Bundesgerichtshof echter dat de leus ‘Ruhm und Ehre der Waffen-ss’ niet vrijwel identiek is aan de leus ‘Ruhm und Ehre’ van de gewezen organisatie Waffen-ss. Volgens de rechter maakt de toevoeging ‘der Waffen-ss’ dat de leus niet valt onder de reikwijdte van art. 86a lid 2 tweede volzin stGB.<sup>1636</sup>

1697 Of een afbeelding van een persoon te kwalificeren is als een ‘Kennzeichen’ van een verboden organisatie in de zin van art. 86a stGB, is volgens de Duitse rechter afhankelijk van de vraag of de persoon een zinnebeeld is van de organisatie. Zo is een afbeelding van Adolf Hitler wel, maar een afbeelding van diens ‘plaatsvervanger’ Rudolf Hess niet een ‘Kennzeichen’ van de NSDAP in de zin van art. 86a stGB.<sup>1637</sup> Ook een borstbeeld van Heinrich Himmler in een ss-uniform is in strijd met art. 86a stGB, nu het symbool staat voor de ss en daarmee een ‘Kennzeichen’ van een verboden nationaalsocialistische organisatie is.<sup>1638</sup>

## 6.2.8 Strafbaarstelling schending verbod op activiteiten van ‘Äusländerverein’ of ‘äusländische Verein’ ex art. 14 lid 3 of art. 18 lid 2 VereinsG

1698 Art. 20 lid 1 onder 4 VereinsG stelt strafbaar het handelen in strijd met een uitvoerbaar verbod in de zin van art. 14 lid 3, eerste volzin, VereinsG en in de zin van art. 18, tweede volzin, VereinsG. In het eerste geval gaat het om een verbod op de werkzaamheid van een ‘Ausländerverein’. In het tweede geval om het verbod op de werkzaamheid van een ‘Äusländische Verein’, een vereniging waarvan de organisatie zich niet bevindt binnen het territoriale toepassingsbereik van het Vereinsgesetz.

1699 Van strafbaar handelen in strijd met een uitvoerbaar verbod op de werkzaamheid van een vereniging in de zin van art. 20 lid 1 onder 4 VereinsG jo. art. 18, tweede volzin,

1634 OLG Koblenz 28 januari, *BeckRS* 2008/02436.

1635 OLG Hamm 17 april 2002, *NSTZ RR* 2002/231.

1636 BGH 28 juli 2005, *NSTZ* 2006/335.

1637 OLG Rostock 12 december 2001, *NSTZ* 2002/320.

1638 OLG München 7 mei 2015, *BeckRS* 2015/100004.

VereinsG is volgens een uitspraak van het Bundesgerichtshof van 27 maart 2003 sprake, in geval van gedragingen die betrekking hebben op de verboden werkzaamheid en die bevorderlijk zijn voor die werkzaamheid. Het is hierbij irrelevant of deze gedragingen worden begaan door een lid of door een derde die geen lid is en ook anderszins niet organisatorisch is verbonden met de betreffende vereniging. Evenmin is het relevant of de gedragingen een daadwerkelijk en meetbaar voordeel hebben opgeleverd. Voldoende is als de gedragingen concreet geschikt zijn om een voor de verboden werkzaamheid voordelige werking te veroorzaken ('dass das Täterhandeln konkret geeignet ist, eine für die verbotene Vereinstätigkeit vorteilhafte Wirkung hervorzurufen').<sup>1639</sup>

1700 De feiten die ten grondslag liggen aan de uitspraak van 27 maart 2003 zijn het vermelden waard. De presidentiële raad van de PKK – de vereniging waarvan de werkzaamheid op grond van art. 18, tweede volzin, VereinsG reeds in 1993 is verboden – besluit in 2001 een grootschalige campagne te houden. De campagne is bedoeld om het PKK-verbod van 1993 op te heffen. Bij deze campagne wenden aanhangers van de vereniging zich tot de Duitse autoriteiten om genoemde opheffing op te eisen. Daarbij maken deze personen zich kenbaar als PKK-sympathisanten. Een van de (andere) doelen van de campagne is om *en masse* art. 20 lid 1 onder 4 VereinsG jo. art. 18, tweede volzin, VereinsG te overtreden, zodat het voor het Duitse OM moeilijk dan wel onmogelijk is om alle overtredingen strafrechtelijk te vervolgen. Hiertoe vindt op 20 juni 2001 voor het parlamentsgebouw van Düsseldorf een 'Versammlung' plaats van overwegend vrouwelijke Koerden. Met behulp van protestborden eisen zij de vrijheid voor een van de leiders van de PKK – Abdullah Öcalan – en vrede voor Koerdistan. Bovendien krijgt een parlamentslid tijdens deze gebeurtenissen 273 ondertekende verklaringen overhandigd, waarin de ondertekenaars aangeven dat zij PKK'ers zijn en dat zij instemmen met de politieke doelen van de PKK. Het Duitse OM gaat naar aanleiding hiervan over tot strafvervolgning ter zake van overtreding van art. 20 lid 1 onder 4 VereinsG jo. art. 18, tweede volzin, VereinsG. Dit leidt tot de veroordeling van de verdachte die één van de overhandigde verklaringen heeft ondertekend.<sup>1640</sup>

### 6.3 ENKELE BIJZONDERE RECHTSGEVOLGEN

1701 Naast de hiervoor besproken civiel- en strafrechtelijke rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een verenigings- of partijverbod, kent het Duitse recht nog een tweetal belangrijke en ingrijpende rechtsgevolgen die bijzonder van karakter zijn. Het gaat ten eerste om het verlies van de bevoegdheid om het vergaderingsrecht uit te oefenen en de

1639 BGH 27 maart 2003, *NStZ* 2003/491; zie ook BGH 24 januari 1996, *NJW* 1996/1906; BVerfG 26 september 2006, *NJOZ* 2007/2939. Deze laatste zaak leidt uiteindelijk tot EHRM 27 januari 2011, ECLI: CE:ECHR: 2011:0127JUD001663707 (Aydin/Duitsland), zie hierover ook §2.4.5.6 van hoofdstuk 1.

1640 BGH 27 maart 2003, *NStZ* 2003/491.

daarbij behorende gebonden bevoegdheid voor de Duitse autoriteiten om een vergaderverbod in te stellen (§6.3.1). Ten tweede om het *ipso iure* verliezen van het mandaat om in volksvertegenwoordigende organen plaats te (blijven) nemen na een partijverbod (§6.3.2).

### 6.3.1 Verlies vergaderingsrecht en vergaderverbod

- 1702 Het verlies van het vergaderingsrecht alsmede de bevoegdheid om een vergaderverbod op te leggen, is zowel te vinden in wetgeving op federaal als deelstatelijk niveau. Allereerst komt de wetgeving op het federale niveau aan bod (§6.3.1.1), daarna die op deelstatelijk niveau (§6.3.1.2).

#### 6.3.1.1 Federaal niveau

- 1703 Het federale *Versammlungsgesetz* (VersG) bepaalt in art. 1 lid 1 dat iedereen het recht heeft, ‘öffentliche Versammlungen und Aufzüge’ te organiseren of daaraan deel te nemen. Dit recht komt volgens art. 1 lid 2 onder 2 VersG echter niet toe aan degene die met de organisatie van of de deelneming aan een dergelijke manifestatie het doel van een op grond van art. 21 lid 2 GG door het Bundesverfassungsgericht ongrondwettig en verboden verklaarde politieke partij, een deelorganisatie of een ‘Ersatzorganisation’ (‘Partei oder Teil- oder Ersatzorganisation einer Partei’) wil bevorderen. Een partij die op grond van art. 21 lid 2 GG ongrondwettig en verboden is verklaard door het Bundesverfassungsgericht alsook een vereniging die op grond van art. 9 lid 2 GG is verboden verklaard, komen het recht als bedoeld in lid 1 evenmin toe, aldus art. 1 lid 2 onder 3 en 4 VersG.
- 1704 Kniesel laat zich, evenals Brenneisen, zeer kritisch uit over de werking van art. 1 lid 2 onder 2 VersG. Volgens deze auteurs is de bepaling niet alleen betekenisloos vandaag de dag, zij is ook in strijd met het Grundgesetz. De kritiek laat zich min of meer als volgt samenvatten. Uit de ongrondwettig- en verbodenverklaringen door het Bundesverfassungsgericht van de Sozialistische Reichspartei in 1952 en de Kommunistische Partei Deutschlands in 1956 blijkt, dat het doel van een politieke partij een verbodsgrond kan opleveren. Het enkele feit dat een politieke partij met name vanwege haar doel ongrondwettig en verboden wordt verklaard, betekent echter niet, dat het nastreven van dat doel in het geheel is verboden. Dat is uitsluitend het geval indien dit doel in het politieke debat namens en ten gunste van de ongrondwettig en verboden verklaarde politieke partij wordt gepropagandeerd.<sup>1641</sup>

1641 Kniesel, in: *Versammlungsgesetze – Kommentierung, Musterbescheide, Rechtsschutz 2016*, art. 1 VersG, aant. 39-40 en art. 5, aant. 12-16; zie ook Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, art. 1 VersG, aant. 147-150; zij verwijzen hierbij naar BVerfG 17 augustus 1956, NJW 1956/1393. Zie verder ook Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, art. 5 VersG, aant. 23; Brenneisen 2011, p. 132-133.

- 1705 Bovendien is art. 1 lid 2 onder 2 VersG volgens Kniesel in strijd met het ‘verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot’, aangezien de bepaling een gedeeltelijke grondrechtsontzegging bevat, terwijl alleen het Bundesverfassungsgericht gelet ook op art. 39 lid 1 BVerfGG bevoegd is tot een dergelijke ontzegging. Dit staat ten onrechte niet expliciet in de bepaling.<sup>1642</sup>
- 1706 Ten aanzien van art. 1 lid 2 onder 3 VersG, waarin een ongrondwettig en verboden verklaarde politieke partij de ‘Versammlungsfreiheit’ wordt onthouden, merkt Kniesel op dat met de ongrondwettigverklaring door het Bundesverfassungsgericht een partij het vermogen verliest om ‘Zuordnungsobjekt von Grundrechten zu sein’. Zolang zij echter (nog) niet ongrondwettig en verboden is verklaard door het Duitse constitutionele hof op grond van art. 21 lid 2 GG, komt ook een grondwetvijandige (‘verfassungsfeindliche’) partij de bescherming van art. 8 lid 1 GG toe.<sup>1643</sup> Ten aanzien van ‘Versammlungen’ van rechtsextremistische partijen merkt Kniesel op:

‘Rechtsextremistische Betätigungen widersprechen den Intentionen des Grundgesetz. Jede Wiederbelebung nationalsozialistischen Gedankenguts schadet dem Ansehen der Bundesrepublik in der Weltöffentlichkeit und beleidigt die Überlebenden des Holocaust. Doch politische Wünschbarkeit und geltendes Recht sind zweierlei. Das Grundgesetz als offene Verfassung leistet sich einen radikalen Pluralismus und lässt alle Richtungen und Vorstellungen im politischen Meinungskamp zu, solange sie nicht aggressiv-kämpferisch gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichtet sind. Ob das der Fall ist, darüber hat bei politischen Parteien das BVerfG zu befinden.’

- 1707 Het is volgens Kniesel dan ook niet toegestaan om ‘Versammlungen’ van een rechtsextremistische partij te verbieden vanwege hun ongrondwettige karakter. Dit zou volgens hem niets anders zijn dan een ‘Parteiverbot durch die Hintertür’.<sup>1644</sup>
- 1708 Art. 1 lid 2 onder 3 VersG heeft geen betrekking op een nieuw opgerichte partij die weliswaar de naam draagt van een door het Bundesverfassungsgericht ongrondwettig en verboden verklaarde partij, maar niet hetzelfde ongrondwettige doel nastreeft. Een dergelijke partij valt immers niet onder de ongrondwettig- en verbodenverklaring van het Bundesverfassungsgericht.<sup>1645</sup>

1642 Kniesel, in: *Versammlungsgesetze – Kommentierung, Musterbescheide, Rechtsschutz 2016*, art. 1 VersG, aant. 40 en art. 5, aant. 16.

1643 Kniesel, in: *Versammlungsgesetze – Kommentierung, Musterbescheide, Rechtsschutz 2016*, art. 1 VersG, aant. 41-42; zie ook BVerfG 1 mei 2001, NJW 2001/2076 (2077); VGH Mannheim 30 april 2002, LSK 2002/480030; OVG Münster 23 maart 2001, NJW 2001/2111; Hoffmann-Riem 2002.

1644 Kniesel, in: *Versammlungsgesetze – Kommentierung, Musterbescheide, Rechtsschutz 2016*, art. 1 VersG, aant. 43; vergelijk Brenneisen 2011, p. 132.

1645 Kniesel, in: *Versammlungsgesetze – Kommentierung, Musterbescheide, Rechtsschutz 2016*,

- 1709 Ten aanzien van art. 1 lid 2 onder 4 VersG, waarin een verboden vereniging de ‘Versammlungsfreiheit’ wordt onthouden, merkt Kniesel op dat ditzelfde ook geldt voor niet-Duitse verenigingen die verboden zijn. Door het verbod verliezen Duitse alsook niet-Duitse verenigingen het vermogen, om ‘Zuordnungsobjekt des Versammlungsrechts zu sein’.<sup>1646</sup> Indien een juridisch of organisatorisch onderdeel van een politieke partij of een vereniging verboden is verklaard, dan heeft art. 1 lid 2 onder 3 en 4 VersG uitsluitend betrekking op dat onderdeel. De ‘Versammlungsfreiheit’ kan dus niet op grond van deze wetsbepalingen worden onthouden aan de onderdelen van de partij of vereniging die niet verboden zijn verklaard, zo merkt Kniesel op.<sup>1647</sup>
- 1710 De verbodenverklaring van de politieke partij of het verbod van de vereniging moet bestaan op het moment dat een ‘Versammlung’ op grond van art. 1 lid 2 onder 3 respectievelijk 4 VersG wordt verboden. Het ‘Versammlungsverbot’ moet worden ingetrokken, indien in de tussentijd het partij- of verenigingsverbod is komen te vervallen, bijvoorbeeld omdat het verbod een tijdelijk karakter had of omdat het verbod geen stand heeft gehouden bij de rechter.<sup>1648</sup> De ongrondwettigverklaring van een politieke partij is bij het uitspreken ervan door het constitutionele hof onmiddellijk bindend. In geval van een ongrondwettigverklaring van een politieke partij of een verbod van een vereniging zijn de autoriteiten verplicht om een ‘Versammlungsverbot’ af te geven. Op dat punt komt hen geen beslissingsruimte toe.<sup>1649</sup> Een organisatie die een verboden politieke partij of een verboden vereniging vervangt als ‘Ersatzorganisation’, mag pas als ongeoorloofd worden beschouwd in de zin van art. 1 lid 2 onder 3 respectievelijk 4 VersG, indien zij ook als zodanig ongrondwettig dan wel verboden is verklaard.<sup>1650</sup>
- 1711 Art. 5 aanhef en onder 1 VersG bepaalt dat het houden van een ‘Versammlung’ kan worden verboden, onder meer indien een van de voorschriften van art. 1 lid 2 nummer 2, 3 en 4 VersG van toepassing is. Overtreding van het verbod door de organisator of leider van een ‘Versammlung’ wordt in art. 26 onder 1 VersG strafbaar gesteld met een maximale gevangenisstraf van een jaar of een geldboete. Vermeldenswaardig is dat een lid van een vereniging die de ‘Versammlungsfreiheit’ op grond van art. 1 lid 2 onder 4 VersG niet toekomt, in beginsel wel als natuurlijk persoon een ‘Versammlung’ mag organiseren. Dit kan hem in beginsel niet worden verboden op grond van art. 5 aanhef

---

art. 1 VersG, aant. 44.

1646 Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, art. 1 VersG, aant. 45-46.

1647 Kniesel, in: *Versammlungsgesetze – Kommentierung, Musterbescheide, Rechtsschutz 2016*, art. 5 VersG, aant. 14.

1648 Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, art. 5 VersG, aant. 20.

1649 Kniesel, in: *Versammlungsgesetze – Kommentierung, Musterbescheide, Rechtsschutz 2016*, art. 5 VersG, aant. 15; zie ook Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, art. 5 VersG, aant. 21.

1650 Vgl. art. 8 lid 2 VereinsG. Zie verder onder meer BVerfG 1 mei 2001, NJW 2001/2076 (2077); OVG Weimar 29 augustus 1997, LSK 1998/350018.

en onder 1 VersG. Hij kan volgens het Bundesverwaltungsgericht echter geen aanspraak maken op een verklaring van overheidswege, dat het hem niet verboden is, om in de toekomst manifestaties te houden.<sup>1651</sup>

1712 Bovendien geldt dat als deze persoon voorheen een van de verantwoordelijke figuren was in de verboden partij of vereniging, dat een ‘Versammlungsverbot’ dan mogelijk is, indien hij voor het organiseren van de ‘Versammlung’ gebruikmaakt van de nog bestaande organisatiestructuren van de verboden partij of vereniging.<sup>1652</sup>

1713 Het is voor een ‘Versammlungsverbot’ in de zin van art. 5 aanhef en onder 1 jo. art. 1 lid 2 VersG reeds voldoende als de verbodenverklaring van de politieke partij of vereniging reeds uitvoerbaar is. Het hoeft dus niet te gaan om een onherroepelijke verbodenverklaring.<sup>1653</sup>

### 6.3.1.2 Deelstatelijk niveau

1714 Acht van de zestien deelstaten – Beieren, Berlijn, Hessen, Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen, Saksen, Saksen-Anhalt en Sleeswijk-Holstein – hebben tot op heden een eigen Versammlungsgesetz uitgevaardigd die het federale Versammlungsgesetz in de betreffende deelstaat geheel vervangt. Het is daarbij vermeldenswaard dat art. 1 lid 2 van de deelstatelijke Versammlungsgesetze van Beieren, Saksen en Saksen-Anhalt identiek is aan dat van het federale Versammlungsgesetz. Een verdere bespreking is om die reden achterwege gelaten.

1715 Vermeldenswaardig is ook dat de Versammlungsgesetze van Nedersaksen en Sleeswijk-Holstein de bepalingen van art. 1 lid 2 onder 2, 3 en 4 van het federale Versammlungsgesetz niet hebben overgenomen. In hun commentaar bij het Versammlungsfreiheitsgesetz van Sleeswijk-Holstein (VersFG SH) schrijven Brenneisen en anderen met verwijzing naar onder meer Dietel, Gintzel en Kniesel:

‘Der wesentliche Grund für diese Nichtübernahme dürfte darin liegen, dass die adressatenbezogenen Schranken aus Art. 9 und 21 GG in der fachspezifischen Literatur sowie in Anhörungsverfahren teils als verfassungsrechtlich bedenklich, teils aufgrund ihrer deklaratorischen Natur als entbehrlich angesehen werden bzw. wurden.’<sup>1654</sup>

1651 BVerwG 26 oktober 1971, NJW 1972/173.

1652 BVerfG 31 augustus 2012, BeckRS 2012/56808; Kniesel, in: *Versammlungsgesetze – Kommentierung, Musterbescheide, Rechtsschutz 2016*, art. 5 VersG, aant. 13.

1653 VG Gelsenkirchen 29 augustus 2012, BeckRS 2012/56955; OVG Münster 30 augustus 2012, BeckRS 2012/56881; BVerfG 31 augustus 2012, BeckRS 2012/56808.

1654 Brenneisen e.a. 2016, art. 1 VersFG SH, aant. 1.



1716 Deze twee deelstatelijke ‘Versammlungsgesetze’ komen op dit punt overeen met art. 1 lid 2 van het Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes van 2010, een Versammlungsgesetz-modelontwerp afkomstig van de ‘Arbeitskreis Versammlungsrecht’. De argumenten die deze ‘Arbeitskreis’ noemt om art. 1 lid 2 onder 2, 3 en 4 van het federale Versammlungsgesetz niet over te nemen in het modelontwerp, zijn vergelijkbaar met die van Brenneisen en anderen.<sup>1655</sup>

### 6.3.2 Verlies mandaat volksvertegenwoordigende organen

1717 Morlok en Shirvani wijzen erop dat parlementsleden die een mandaat hebben verworven voor de verboden partij (of een ‘Ersatzorganisation’ daarvan) in de Bondsdag of in een Landdag, dit mandaat verliezen nadat een partij verboden is verklaard.<sup>1656</sup> Voor het verlies van mandaat voor de Bondsdag is dit geregeld in art. 46 lid 1 onder 5 van het Bundeswahlgesetz (Federale Kieswet). Volgens Morlok is dit rechtsgevolg nogal omstredden, omdat de basis van een mandaat niet alleen is gelegen in de keuze van de partij om de kandidaat op de kieslijst te zetten, maar ook en vooral in de goedkeuring van de kiezers.<sup>1657</sup>

## 7. CONCLUSIE

1718 In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag op welke wijze het verbieden van organisaties in het Duitse recht is geregeld en wat de inhoud is van het Duitse recht als het gaat om de rechtsgevolgen van een verenigingsverbod.

1719 De verenigingsvrijheid wordt in Duitsland zowel op nationaal als op internationaal niveau beschermd. Op internationaal niveau wordt zij onder meer gewaarborgd in de artt. 11 EVRM, 22 IVBPR en 12 Handvest EU, die uitgebreid aan bod zijn gekomen in hoofdstuk 1. Op nationaal niveau is de verenigingsvrijheid gewaarborgd in art. 9 van het Grundgesetz (GG). Volgens het eerste lid van art. 9 GG hebben alle Duitsers het recht verenigingen te vormen. Het Grundgesetz kent geen algemene bepaling voor algemene beperkingen van de verenigingsvrijheid. Art. 9 GG kent in het tweede lid daarentegen een uiterste begrenzing van de verenigingsvrijheid. Volgens dit artikellid is een vereniging verboden indien haar doel of werkzaamheid (1) in strijd is met de strafbepalingen, (2) ingaat tegen de constitutionele orde of (3) ingaat tegen de idee van de goede verstandhouding onder de volken.

1655 Enders e.a. 2010, p. 26-27.

1656 Morlok 2013, p. 320; Shirvani 2020, p. 454.

1657 Morlok 2013, p. 320.



- 1720 Het in art. 9 GG gehanteerde begrip ‘Vereiniging’ kent een ruime definitie. De rechtsvorm doet niet ter zake, evenmin of de ‘Vereiniging’ rechtspersoonlijkheid heeft. Het begrip heeft vijf karakterbepalende elementen. In de eerste plaats dient er sprake te zijn van een samenkomen van personen, waarbij in elk geval twee personen zijn vereist om te kunnen spreken van een ‘Vereiniging’. In de tweede plaats moet dat samenkomen van langere duur zijn, waarbij dit samenkomen zich onderscheidt van de vergadering die een wat meer incidenteel karakter heeft. Het verenigingsbegrip van art. 9 GG is daarnaast beperkt tot in vrijheid opgerichte privaatrechtelijke verenigingen. Publiekrechtelijke verenigingen zijn uitgesloten van dit begrip. In de vierde plaats moet sprake zijn van een georganiseerde wilsvorming. In de vijfde plaats dient er een gemeenschappelijk doel te zijn, waarbij de aard van het doel niet uitmaakt voor de vraag of de vereniging in kwestie bescherming toekomt op grond van art. 9 GG.
- 1721 Art. 9 GG beschermt zowel de individuele als de collectieve verenigingsvrijheid. De individuele verenigingsvrijheid ziet bijvoorbeeld op het recht van individuen om zich bij een vereniging aan te sluiten. De collectieve verenigingsvrijheid ziet op het recht van verenigingen om te ontstaan en te bestaan. Art. 9 GG beschermt eveneens de werkzaamheidsvrijheid, waaronder dient te worden verstaan het proces van wilsvorming, de interne organisatie, de opname en uitsluiting van leden, het naamrecht en de beslissing tot opheffing. Tot slot kent art. 9 GG zowel een positieve als negatieve verenigingsvrijheid. De positieve variant houdt in de vrijheid om op verenigingsrechtelijk gebied iets te doen, terwijl de negatieve variant ziet op de vrijheid om op verenigingsrechtelijk gebied iets niet te (moeten) doen, zoals niet langer lid (willen) zijn.
- 1722 De beperkingsmogelijkheden van de verenigingsvrijheid staan opgesomd in art. 9 lid 2 GG. Dat lid kent drie verbodsgronden. Een vereniging kan worden verboden, indien zij een doel heeft dat of werkzaamheid heeft die (1) in strijd is met de strafwet, (2) indruist tegen de constitutionele orde of (3) ingaat tegen de idee van de goede verstandhouding tussen volken. De eerste verbodsgrond – strijdigheid met de strafwet – ziet op de algemene strafwetten, die gedrag strafbaar stellen, ongeacht of het door een vereniging is begaan of niet. Er moet sprake zijn van een wezenlijke schending van een wettelijke strafbepaling die gelet op de ernst en duurzaamheid de verbodsactie rechtvaardigt.
- 1723 De tweede verbodsgrond – strijdigheid met de constitutionele orde – ziet op het liberaal-democratische staatsbestel. Deze verbodsgrond is van toepassing, indien een vereniging zich daadwerkelijk agressief-militant opstelt tegenover dit staatsbestel. De derde verbodsgrond – strijdigheid met de idee van de goede verstandhouding tussen volkeren – ziet op handelingen van verenigingen, die de internationale vrede of harmonie tussen volkeren verstoren. Kritiek op buitenlandse mogendheden valt hier niet automatisch onder.
- 1724 De politieke partij (‘Partei’) is een specialis van de ‘Vereiniging’ in de zin van art. 9 GG. De ‘Partei’ kent een aparte verbodsregeling die is neergelegd in art. 21 GG. Lid 2 van laatstgenoemd artikel bepaalt dat een ‘Partei’ ongrondwettig is, indien zij naar haar doel

of naar de werkzaamheid van haar aanhangers uit is op het benadelen of afschaffen van het liberaal-democratisch staatsbestel of op het in gevaar brengen van het voortbestaan van de Bondsrepubliek Duitsland. Het vierde lid art. 21 GG bepaalt dat het Duitse constitutionele hof – het Bundesverfassungsgericht – oordeelt over de onverenigbaarheid van een ‘Partei’ met de Duitse grondwet, na een verzoek hiertoe van de Bondsdag, Bondsraad of Bondsregering. Ook kan een deelstaatregering het hof verzoeken een politieke partij ongrondwettig te verklaren, indien de organisatie van de desbetreffende partij de deelstatelijke grenzen niet overschrijdt. Tot nu toe heeft het hof tweemaal de ongrondwettigheid van een politieke partij uitgesproken. In 1952 betrof het de Sozialistische Reichspartei en in 1956 de Kommunistische Partei Deutschlands. De laatste keer dat het hof zich moest buigen over de onverenigbaarheid van een politieke partij met de Duitse grondwet, was in 2017 ten aanzien van de Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD). Die bleek niet grondwettig te zijn, maar tot een partijverbod kwam het niet. Volgens het hof speelde de partij electoraal geen rol van betekenis meer en zou een partijverbod de grenzen van de noodzakelijkheid overschrijden.

- 1725 De verbodenverklaring van een vereniging als bedoeld in art. 9 lid 2 GG is nader uitgewerkt in het ‘Vereinsgesetz’. Het materiële toepassingsgebied is beperkt tot het ruim uit te leggen begrip ‘Vereine’. Dit begrip behelst een vereniging, ongeacht de rechtsvorm, waarbij een meerderheid van natuurlijke of rechtspersonen zich gedurende langere tijd vrijwillig heeft verenigd voor een gemeenschappelijk doel en heeft onderworpen aan een georganiseerde besluitvorming. Politieke partijen zijn uitgesloten van het in het Vereinsgesetz neergelegde verbodsregime. De verbodscriteria van het Vereinsgesetz komen overeen met die van art. 9 lid 2 GG. Een vereniging wordt echter pas als verboden behandeld, indien de bevoegde instantie bij beschikking vaststelt dat haar doel of werkzaamheid in strijd is met de strafwet, de constitutionele orde of de idee van de goede verstandhouding tussen volken.
- 1726 De bevoegde instantie wordt bepaald door de territoriale werkingssfeer van de vereniging. Als de werkzaamheid van de vereniging de deelstatelijke grenzen overschrijdt, dan is de Bondsminister van Binnenlandse Zaken doorgaans bevoegd een verbod op te leggen. Blijft de werkzaamheid van de vereniging beperkt tot de grenzen van een deelstaat, dan is de deelstatelijke minister bevoegd.
- 1727 Art. 3 VereinsG kent drie cumulatieve toerekeningscriteria, op grond waarvan gedrag van leden aan de vereniging als doel of werkzaamheid kan worden toegerekend. In de eerste plaats dient er verband te bestaan tussen enerzijds het gedrag van de leden en anderzijds de werkzaamheid of het doel van de vereniging. In de tweede plaats dient het gedrag te zijn gebaseerd op een georganiseerde wilsvorming. In de derde plaats moet het aannemelijk zijn dat het gedrag wordt geduld door de vereniging.
- 1728 Een verbodsbesluit gaat in de regel gepaard met een ontbinding, en geldt ingevolge art. 3 lid 3 VereinsG ook voor deelorganisaties van de verboden organisatie. Een apart

verbodsbesluit is voor die deelorganisaties niet nodig. Of sprake is van een deelorganisatie hangt af van de samenstelling van de leden, het doel, de werkzaamheid, de financiering en de statutaire of feitelijke (on)afhankelijkheid van de vermeende deelorganisatie ten aanzien van de verboden organisatie. Een zelfstandige organisatie valt niet net als een deelorganisatie ‘automatisch’ onder het verbod. Eigen rechtspersoonlijkheid, een ander ledenbestand en een eigen bestuurlijke organisatiestructuur zijn aanwijzingen dat het gaat om een zelfstandige organisatie.

- 1729 Het Duitse recht maakt onderscheid in ‘Ausländervereine’ en ‘Ausländische Vereine’. Onder het eerste begrip vallen verenigingen waarvan de leden of het bestuur (vrijwel) allen buitenlanders zijn. Onverminderd de verbodsgronden van art. 9 lid 2 GG, kunnen ‘Ausländervereine’ op aanvullende verbodsgronden worden verboden, bijvoorbeeld indien de werkzaamheid van deze vereniging erop is gericht om de politieke besluitvorming van de Bondsrepubliek Duitsland in gevaar te brengen. Onder het tweede begrip – de ‘Ausländische Vereine’ – wordt begrepen de in het buitenland opgerichte en gevestigde vereniging. Ook deze verenigingen vallen onder het Vereinsgesetz, voor zover hun organisatie of werkzaamheid binnen het territoriale toepassingsgebied van het Vereinsgesetz valt. In 2015 verbood de Duitse Bondsminister van Binnenlandse Zaken de in Nederland opgerichte en gevestigde Satudarah mc.
- 1730 Een verbodsbesluit in de zin van het Vereinsgesetz heeft onmiddellijke werking, onder voorwaarde dat het besluit is betekend aan de vereniging, of is bekendgemaakt in de Duitse Staatscourant (‘Bundesanzeiger’). Zodra het verbod onherroepelijk is geworden, wordt daarvan melding gedaan in de Duitse Staatscourant en in een ambtelijk mededelingenblad.
- 1731 Naast de mogelijkheid tot het verbieden van verenigingen en het ongrondwettig verklaren van politieke partijen, kent het Duitse recht op grond van art. 18 GG de mogelijkheid voor het Bundesverfassungsgericht om op verzoek van de Bondsdag, de Bondsregering of een deelstaatregering de verenigingsvrijheid of andere politieke rechten als het kiesrecht al dan niet tijdelijk te ontzeggen van een persoon.
- 1732 Het Duitse recht kent op grond van het Vereinsgesetz, het Strafgesetzbuch en het Versammlungsgesetz verschillende rechtsgevolgen die na een verenigings- of partijverbod (kunnen) intreden. Het gaat om civielrechtelijke als strafrechtelijke gevolgen.
- 1733 Op grond van art. 3 lid 1 en art. 10 VereinsG wordt naast het verbod ook de ontbinding van de vereniging opgelegd, als gevolg waarvan de inbeslagname en verbeurdverklaring van het verenigingsvermogen, en van vorderingen van derden en onder omstandigheden ook van zaken van derden doorgaans worden bevolen. Verbeurdverklarde goederen komen toe aan de Duitse (deel)staat. Na vereffening houdt de vereniging op te bestaan. Na een partijverbod vindt ook ontbinding en vereffening van de partij plaats.

- 1734 Het Duitse recht verbiedt en stelt daarnaast strafbaar de oprichting van een nieuwe of andere organisatie die een ongrondwettelijk streven van een verboden vereniging in haar plaats voortzet of om een bestaande organisatie als vervangende organisatie van een verboden vereniging voort te zetten ingevolge art. 8 lid 1 VereinsG of om een verboden partij voort te zetten ex art. 33 ParteienG jo. art. 46 BVerfGG.
- 1735 Daarnaast voorziet het Duitse recht in een ‘Kennzeichenverbot’ in art. 9 jo. art. 20 lid 1 onder 5 VereinsG. Het overtreden is strafbaar gesteld. Hiervan is sprake wanneer ‘Kennzeichen’ van een verboden vereniging of partij worden gebruikt in het openbaar, tijdens een manifestatie of in geschriften, geluids- of beelddragers, afbeeldingen of presentaties, dan wel wanneer ‘Kennzeichen’ worden verspreid of daartoe worden gehouden. Gebruikmaking van deze ‘Kennzeichen’ is daarentegen niet strafbaar voor burgereducatie, de verdediging tegen ongrondwettige aspiraties en soortgelijke doelen. Onder ‘Kennzeichen’ worden volgens art. 9 lid 2 VereinsG in het bijzonder verstaan vlaggen, spelden, uniformen, leuzen en begroetingsvormen, alsmede kenmerkende tekens die vrijwel identiek zijn aan deze. Onder omstandigheden kan de afbeelding van een persoon ook onder dit verbod vallen. Gebruikmaking van verboden ‘Kennzeichen’ met een andere plaats- of regioaanduiding is eveneens strafbaar ingevolge art. 9 lid 3 VereinsG. Karikaturen en vervormde afbeeldingen vallen niet onder dit ‘Kennzeichen’-verbod. Overtreding van het ‘Kennzeichen’-verbod wordt bedreigd met een maximale gevangenisstraf van een jaar of een geldboete. Strafbaarheid voor deze overtreding is niet afhankelijk gesteld van de onherroepelijkheid van het besluit waarin een vereniging verboden is verklaard. Zodra het verbodsbesluit is betekend of bekendgemaakt in het daartoe bestemde publicatieblad, is hij uitvoerbaar, waarna het ‘Kennzeichen’-verbod reeds in werking treedt. Een met het Kennzeichen-verbod vergelijkbaar verbod is het verbod op het gebruik van propagandamiddelen als bedoeld in art. 86 StGB.
- 1736 In art. 20 VereinsG staan daarnaast nog enkele concrete strafbare feiten opgesomd die zijn gekoppeld aan een uitvoerbaar verbodsbesluit. Zo stelt het eerste lid onder 1 en 2 strafbaar de instandhouding van of het als lid actief zijn in de organisatorische samenhang van een vereniging, waarvan is vastgesteld dat die een vervangende organisatie betreft van een verboden vereniging of partij.
- 1737 Art. 20 lid 1 VereinsG stelt dat de gedragingen in de zin van dit artikel uitsluitend strafbaar zijn, voor zover zij niet al op grond van de artt. 84, 85, 86a of 129-129b Strafgesetzbuch strafbaar zijn gesteld. De artt. 84 tot en met 86a van het Strafgesetzbuch stellen gedragingen strafbaar die vergelijkbaar zijn met in het Vereinsgesetz strafbaar gestelde gedragingen. Het voornaamste verschil is dat de gedragingen in het Strafgesetzbuch pas strafbaar zijn, nadat het verbodsbesluit onherroepelijk is geworden. De maximale gevangenisstraf is daarbij aanzienlijk hoger – variërend van drie tot vijf jaren gevangenisstraf – in vergelijking met de maximale gevangenisstraf van een jaar die het Vereinsgesetz mogelijk maakt. Bovendien bestaat er voor de rechter bij overtreding van

sommige strafbaarstellingen in het Strafgesetzbuch de verplichting een minimumstraf op te leggen. De rechter is bevoegd op grond van zowel het Vereinsgesetz als het Strafgesetzbuch de straffen te matigen – eventueel tot geen straf –, indien de schuld van de overtreder gering is, zijn deelname aan de overtreding van ondergeschikt belang is dan wel wanneer de verdachte zich vrijwillig en oprecht inspant om het voortbestaan van de verboden vereniging te voorkomen.

1738 Naast de civiel- en strafrechtelijke rechtsgevolgen die kunnen intreden na een verenigings- of partijverbod, kent het Duitse recht nog enkele qua rechtskarakter bijzondere rechtsgevolgen. In de eerste plaats is dat het verlies van de vergaderbevoegdheid van een verboden partij of een verboden vereniging wegens een doel of werkzaamheid in strijd met de constitutionele orde, zoals neergelegd in de federale ‘Versammlungsgesetz’ en enkele deelstatelijke ‘Versammlungsgesetze’. De Duitse autoriteiten zijn in dit geval verplicht om een vergaderverbod in te stellen. Overtreding van een dergelijk verbod wordt bedreigd met een maximale gevangenisstraf van een jaar of een geldboete.

1739 In de tweede plaats bevatten de federale en deelstatelijke kieswetten bepalingen, op basis waarvan volksvertegenwoordigers hun mandaat om zitting te nemen in het parlement verliezen, als zij lid zijn van een verboden politieke partij of een ‘Ersatzorganisation’ daarvan.

# HOOFDSTUK 9

## ONTBINDINGSREGELING NAAR FRANS RECHT

### 1. INLEIDING

1740 In §4.3 van het inleidende hoofdstuk van dit onderzoek is reeds aan bod gekomen dat men in het Franse recht doorgaans niet zozeer spreekt over het verbieden, maar over het van overheidswege ontbinden van een ongeoorloofde organisatie. In het onderhavige hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal: op welke wijze is de gedwongen ontbinding van ongeoorloofde organisaties in het Franse recht vormgegeven en wat is de inhoud van het Franse recht als het gaat om de rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een dergelijke ontbinding?

1741 Voor de beantwoording van die vraag is er allereerst aandacht voor de wijze waarop het recht op vereniging in Frankrijk volgens het nationale recht van dit land grondwettelijk of constitutioneel is gegarandeerd (§2). Ten tweede voor de verschillende wijzen waarop het Franse recht de gedwongen ontbinding van ongeoorloofde organisaties vormgeeft. Daartoe komen eerst de ontbinding door de rechter (§3), vervolgens die door het openbaar bestuur (§4) aan bod. Ten derde is er uitgebreid aandacht voor de rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na de ontbinding van een ongeoorloofde organisatie (§5). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (§6).

1742 Opgemerkt zij dat de geraadpleegde rechtspraak van de Franse rechtsprekende instanties lang niet altijd van een ECLI-nummer is voorzien. Dit geldt doorgaans voor oudere uitspraken. Bij afwezigheid van het ECLI-nummer wordt verwezen met behulp van het zaak- of vergadernummer. Dit nummer is in te voeren op de officiële websites van de rechtsprekende instanties en daarmee is de uitspraak eenvoudig op te zoeken en te raadplegen. Is een ECLI-nummer aanwezig, dan wordt bij de verwijzing volstaan met enkel het vermelden van dit nummer.

### 2. VERENIGINGSVRIJHEID NAAR NATIONAAL RECHT

1743 In deze paragraaf wordt de wijze geanalyseerd waarop het Franse recht de verenigingsvrijheid nationaalrechtelijk – in grondwettelijke of constitutionele zin – beschermt.

Anders dan in Nederland en Duitsland, is de verenigingsvrijheid in Frankrijk tot op de dag van vandaag niet uitdrukkelijk in de huidige Franse grondwet – de ‘Constitution du 4 octobre 1958’ – als zodanig vastgelegd. Verenigingen werden van oudsher en met de regelmaat van de klok onderworpen aan vele beperkingen. Ze werden louter getoleerd zolang ze geen bedreiging vormden voor het bestuur en de gevestigde orde. Wanneer ze geacht werden (staats)gevaarlijk te zijn, legden de Franse autoriteiten zware beperkingen op of werden ze in het ergste geval verboden en ontbonden. Van verenigingsvrijheid viel om die reden lange tijd moeilijk te spreken, althans niet in rechte. Dit veranderde in 1901. De bescherming van de verenigingsvrijheid kreeg toen wettelijke vorm in de ‘Loi de 1er juillet 1901 relative au contract d’association’ (hierna korttheidshalve: verenigingswet). Art. 2 vormt hierin de belangrijkste bepaling. Dat luidt als volgt:

ART. 2 LOI DE 1ER JUILLET 1901 RELATIVE AU CONTRACT D’ASSOCIATION

Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l’article 5.

- 1744 Volgens het bepaalde in art. 2 van deze wet is de oprichting van een vereniging niet afhankelijk van de toestemming of een verklaring van de regering. Dat was een breuk met de in art. 291 Code pénal neergelegde regel dat voor de oprichting van een vereniging van meer dan twintig personen toestemming van de regering nodig was. Weigering kon plaatsvinden op grond van het algemeen belang (zie hierover ook §4 en 5 van hoofdstuk 3). De verenigingswet vormde een keerpunt in de wijze waarop de Franse staat verenigingen bejegende.<sup>1658</sup>
- 1745 Het heeft echter nog enige decennia geduurd voordat de verenigingsvrijheid bescherming toekwam op constitutioneel niveau. Imbert schrijft in dit verband dat in de preambule van de Constitution van 1946, herhaald in die van 1958, de Franse verenigingswet van 1901 wordt genoemd als een van de ‘principes reconnus par les lois de la République’.<sup>1659</sup> De Conseil d’État – de Franse Raad van State – en de Conseil constitutionnel – de Franse constitutionele raad (of: het constitutionele hof) – overwogen in 1956 respectievelijk 1971 dat in de wetten van de Franse republiek en in de preambule van de Constitution de verenigingsvrijheid als principieel en constitutioneel beginsel wordt erkend.<sup>1660</sup>
- 1746 De gewone Franse wetgever is vanwege deze ‘constitutionalisering’ niet langer bevoegd om aan de verenigingsvrijheid van de Franse verenigingswet te tornen. De begrenzing voor de Franse wetgever gaat, zo blijkt uit de hiervoor genoemde uitspraak van de

1658 Imbert 1985, p. 102-103.

1659 Imbert 1985, p. 103.

1660 Conseil d’État 11 juli 1956, nr. 26.638; Conseil constitutionnel 16 juli 1971, ECLI:FR:CC:1971:71.44.DC.

Conseil constitutionnel van 1971, evenwel niet zo ver dat hij bepaalde categorieën verenigingen niet kan onderwerpen aan specifieke maatregelen van overheidstoezicht, bijvoorbeeld als het gaat om verenigingen die een bepaalde publieke taak uitoefenen.<sup>1661</sup> Dit geldt onder meer voor erkende jachtverenigingen, die met de openbare taak tot duurzaam beheer van de wildpopulatie zijn belast.<sup>1662</sup>

1747 Aldus bestaat op grond van de Franse verenigingwet en zoals bevestigd in uitspraken van de Conseil d'État en Conseil constitutionnel een zekere constitutionele bescherming van de verenigingsvrijheid. Die bescherming is niet louter gereserveerd voor naar Frans recht opgerichte verenigingen. Laronde-Clérac schrijft in dit kader dat de Franse verenigingwet het gemene recht vormt voor alle verenigingen die op het nationale grondgebied aanwezig zijn, inclusief naar vreemd recht opgerichte verenigingen op basis van het territorialiteitsbeginsel.<sup>1663</sup>

## 2.1 INHOUD EN REIKWIJDTE VERENIGINGSVRIJHEID OP BASIS VAN FRANSE VERENIGINGSWET

1748 In deze paragraaf staat de inhoud en reikwijdte van de verenigingsvrijheid op basis van de Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association centraal. Voor deze analyse komt eerst het begrip 'association' aan bod (§2.2.1). Vervolgens is er aandacht voor het recht van 'la liberté d'association' (§2.2.2).

### 2.1.1 Het begrip 'association'

1749 Het begrip 'association' vormt het centrale begrip in de Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. De toepassing van die wet – met inbegrip van de ontbindingsregeling van art. 7 voor ongeoorloofde verenigingen – is namelijk steeds afhankelijk van de vraag of sprake is van een 'association'. Art. 1 bevat de bepaling waarin de definitie is vastgelegd. Die bepaling luidt als volgt:

#### ART. 1 LOI DU 1ER JUILLET 1901 RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION

L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations.

1661 Conseil constitutionnel 16 juli 1971, ECLI:FR:CC:1971:71.44.DC, r.o. 2.

1662 Conseil constitutionnel 20 juli 2000, ECLI:FR:CC:2000:2000.434.DC, r.o. 39-40.

1663 Laronde-Clérac, in: *JC Sociétés Traité* 2022, fasc. 174-10, aant. 50.



- 1750 Volgens de bepaling is een ‘association’ een overeenkomst van twee of meer personen die hun kennis of activiteiten permanent convergeren voor een ander doel dan het delen van winst. Uit de bepaling valt aldus af te leiden dat er vier vereisten zijn om van een ‘association’ te kunnen spreken. In de eerste plaats moet het gaan om een overeenkomst (‘la convention’). Uit de tweede zin van de bepaling volgt dat de algemene beginselen van het Franse overeenkomstenrecht – die vandaag de dag ten grondslag liggen aan de bepalingen van Titel III van Boek 3 van de Code civil – van toepassing zijn wat betreft de rechtsgeldigheid van zo’n overeenkomst. Dit houdt onder meer in dat de verenigingsovereenkomst – en dus de vereniging – slechts rechtsgeldig tot stand kan komen volgens de reguliere wijze waarop overeenkomsten tot stand komen, dat wil zeggen, door over en weer van aanvaarding van aanbod (art. 1113 e.v. Code civil).
- 1751 In de tweede plaats moet het gaan om ten minste twee leden. Dit kunnen zowel natuurlijke personen zijn als rechtspersonen. In de derde plaats moet er sprake zijn van het bundelen van kennis en activiteiten op ‘permanente’ basis. Laronde-Clérac legt uit dat dit betekent dat de bepalingen van de overeenkomst voortdurend moeten worden toegepast op alle handelingen die de verenigingsovereenkomst regelt, zonder onderbreking van de tijd waarin die van kracht is. Dit onderscheidt de vereniging van de loutere ontmoeting of vergadering. In de vierde en laatste plaats moeten deze kennis en activiteiten worden ingezet voor een ander doel dan het delen van winst. Dit vereiste gaat niet zo ver dat een vereniging geen winst mag maken, enkel dat het doel hier niet op gericht mag zijn. Hieruit volgt dat elke organisatie met een winstoogmerk – zoals de meeste vennootschappen (‘sociétés’) – buiten het verenigingsbegrip van deze wet vallen (en daarmee ook buiten de reikwijdte van de ontbindingsregeling van art. 3 jo. 7 van deze wet, zie over die regeling hierna in §3 van dit hoofdstuk).<sup>1664</sup> Daarmee is echter niet gezegd dat een vennootschap niet op bij de wet bepaalde gronden ongeoorloofd kan zijn en voor gedwongen ontbinding in aanmerking kan komen (zie hiervoor in §3.1-3.2 en §4 van dit hoofdstuk).
- 1752 Mathieu wijst erop dat in het Franse recht niet een bijzondere regeling bestaat voor het ontbinden van ongeoorloofde politieke partijen. Zij vallen als elke andere ‘association’ onder de Franse verenigingswet en mitsdien ook onder de nietigheids- en ontbindingsregeling van art. 3 jo. 7 van deze wet.<sup>1665</sup> Laronde-Clérac trekt dezelfde conclusie met betrekking tot religieuze verenigingen, dat wil zeggen, verenigingen die primair de uitoefening van de godsdienstvrijheid tot doel hebben. Deze organisaties vallen eveneens onder het begrip ‘association’ en zijn in gelijke zin vatbaar voor ontbinding op de voet van art. 3 jo. 7 van de Franse verenigingswet.<sup>1666</sup>

1664 Laronde-Clérac, in: *JC Sociétés Traité 2022*, fasc. 174-10, aant. 28-37.

1665 Mathieu 2013, onder §1 ‘Origine de la législation’.

1666 Laronde-Clérac, in: *JC Sociétés Traité 2022*, fasc. 174-50, aant. 4 en 97.

## 2.1.2 Het recht van ‘la liberté d’association’

- 1753 Het recht van vrijheid van vereniging kent een positief alsmede een negatief aspect. Het positieve aspect is neergelegd in art. 2 van de Franse verenigingwet en omvat onder meer het recht om een vereniging op te richten of er lid van te worden en te zijn.<sup>1667</sup> Volgens de Cour de cassation ligt hierin besloten de vrijheid voor de vereniging om haar eigen leden te kiezen.<sup>1668</sup> Hierop bestaan uitzonderingen. Een daarvan betreft het lidmaatschap van erkende jachtverenigingen. Volgens de Cour de cassation volgt uit Franse milieuwetgeving dat lidmaatschap van dergelijke verenigingen beperkt is tot in de wet omschreven jachtvergunninghouders.<sup>1669</sup> Hieruit volgt ook dat – hoewel de oprichting van een vereniging vrij is – dit niet betekent dat de Franse overheid een (categorie) vereniging(en) niet mag onderwerpen aan regels van algemeen belang.
- 1754 De negatieve verenigingsvrijheid is expliciet neergelegd in art. 4 van de Franse verenigingwet. Dit artikel bepaalt dat eenieder zich kan terugtrekken uit een vereniging op elk gewenst moment na het voldoen van de contributieverplichtingen en het verlopen van het jaar, tenzij anders is bepaald. In het kader hiervan valt te wijzen op drie uitspraken van de Cour de cassation, waarin dit negatieve aspect van de verenigingsvrijheid verder vorm en inhoud krijgt.
- 1755 De eerste uitspraak is van 9 februari 2001. De feiten in deze uitspraak laten zich als volgt samenvatten. Eiser tot cassatie koopt een stuk grond in het Domaine de Rimberlieu, te midden in een woonwijk waarin sportieve en recreatieve faciliteiten worden aangeboden en beheerd door een vereniging onder de naam ‘Club des Sports de Rimberlieu’. Volgens de koopovereenkomst die is goedgekeurd door de lokale overheid, moet elke koper lid worden van deze vereniging en contributie betalen. Eiser tot cassatie wordt lid van de vereniging en betaalt zijn contributie, maar in 1985 besluit hij zijn lidmaatschap op te zeggen en vanaf dat moment zijn contributies niet langer te betalen. De vereniging eist hierop betaling van achterstallige contributie voor de jaren 1984 tot en met 1988 en dient hiertoe een vordering in bij de rechter. Volgens de cour d’appel – het hof in beroep – is eiser in cassatie verplicht om deze achterstallige contributies te betalen. De reden hiervoor is dat de verplichting om lid te worden en te blijven en contributies te betalen, te zien is als onderdeel van de eigendomsrechten die eiser tot cassatie had verkregen toen hij het stuk grond kocht, waaraan hij zich in de koopovereenkomst had gecommitteerd. De Cour de cassation gaat hier echter niet in mee. Volgens de Franse cassatierechter kan niemand verplicht worden om lid te blijven van een vereniging, tenzij de wet

---

1667 Art. 2bis van de Franse verenigingwet voorziet nog in een expliciet toegekend en overigens ook beperkt recht van vereniging voor minderjarigen.

1668 Cour de cassation 7 april 1987, nr. 85-14.976.

1669 Cour de cassation 28 september 2005, nr. 04-17.014.

anders bepaalt. Een andersluidende conclusie is in strijd met art. 4 van de Franse verenigingswet.<sup>1670</sup>

- 1756 De tweede uitspraak is van 30 december 2006. Verweerder in cassatie wordt via een erfenis eigenaar van een perceel binnen een condominium. De vereniging ‘Résidence Services Carnot-Blossac’, eiseres tot cassatie en waarvan verweerder lid wordt, is een vereniging die activiteiten organiseert binnen het condominium. De vereniging eist van verweerder betaling van achterstallige contributies voor de periode van april 2000 tot maart 2001. Verweerder weigert echter te betalen en wenst zijn lidmaatschap op te zeggen. In de procedure die hierop volgt, voert de vereniging aan dat verweerder in cassatie op basis van de verenigingsstatuten verplicht is om contributie te betalen, zolang hij eigenaar blijft van het perceel, aangezien hij voordeel geniet van de activiteiten van de vereniging. Met het hof van beroep oordeelt de Cour de cassation echter dat niemand verplicht is om lid te blijven van een vereniging, zelfs niet als het vertrekkende lid nog altijd voordelen geniet na diens vertrek.<sup>1671</sup>
- 1757 De derde uitspraak is van 12 juli 2012. In deze zaak oordeelt de Cour de cassation dat een in een huurcontract opgenomen plicht tot lidmaatschap van een ondernemersvereniging nietig is, omdat daarmee het recht op vrijheid van vereniging zoals gewaarborgd in de Franse verenigingswet alsmede in art. 11 lid 1 EVRM, slechts theoretisch en illusoir zou zijn.<sup>1672</sup>

## 2.2 BEPERKINGENSYSTEMATIEK ART. 3 FRANSE VERENIGINGSWET

- 1758 Algemene gronden voor algemene beperkingen van het recht tot vereniging zijn in de Franse verenigingswet niet te vinden. Art. 3 van de Franse verenigingswet bepaalt evenwel dat een vereniging op zekere gronden ‘nietig’ (‘nulle et de nul effet’) is. De bepaling luidt als volgt:

### ART. 3 LOI DU 1ER JULLIET 1901 RELATIVE AU CONTRAT D’ASSOCIATION

Toute association fondée sur une cause ou en vue d’un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l’intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet.

- 1759 Uit de bepaling volgt dat een vereniging ‘nietig’ is, indien (1) haar grondslag of doel (‘fondée sur une cause’) in strijd is met de wet (‘contraire aux lois’) of de goede zeden (‘bonnes mœurs’), dan wel (2) tot doel heeft de integriteit van het nationale grondgebied of de republikeinse regeringsvorm te ondermijnen (‘ou qui aurait pour but de porter

1670 Cour de cassation 9 februari 2001, nr. 99-17.642.

1671 Cour de cassation 30 december 2006, nr. 05-20.689.

1672 Cour de cassation 12 juli 2012, ECLI:FR:CCASS:2012:C100914.

atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine'). Op basis van art. 7 kan de civiele rechter op verzoek van iedere belanghebbende of het Franse OM ten aanzien van een dergelijke vereniging de nietigheid op basis van die gronden vaststellen en de ontbinding van de vereniging uitspreken.<sup>1673</sup> Daarmee staan de ontbindingsgronden van art. 7 gelijk met de nietigheidsgronden van art. 3 Franse verenigingswet.

1760 Hieronder staat de betekenis van de twee nietigheidsgronden van art. 3 van de Franse verenigingswet centraal; grondslag of doel in strijd met de wet of de goede zeden (§2.2.2) en doel ter ondermijning van de integriteit van het nationale grondgebied of de republikeinse regeringsvorm (§2.2.3). Maar eerst is er aandacht voor het begrippenpaar 'grondslag' en 'doel', dat het aangrijpingspunt vormt voor de beoordeling van de rechter of sprake is van een nietige vereniging in de zin van art. 3 jo. 7 van de Franse verenigingswet en of daarmee ontbinding is aangewezen (§2.2.1).

### 2.2.1 Het criterium 'grondslag en doel'

1761 Uit rechtspraak van de Cour de cassation blijkt dat de begrippen 'grondslag' en 'doel' van art. 3 van de Franse verenigingswet min of meer met elkaar overeenstemmen. Een duidelijk onderscheid lijkt niet te worden gemaakt. Tevens blijkt dat niet het gehele doel of het doel dat is vastgelegd in de statuten altijd doorslaggevend is voor de beoordeling van de ongeoorloofdheid van het doel, vooral als het statutaire doel in overeenstemming is met het Franse recht. Het kan ook gaan om het feitelijke doel dat de vereniging nastreeft en bovendien om een nevendoeel.<sup>1674</sup>

1762 Een uitspraak van de Cour de cassation van 23 februari 1972 illustreert dit. In deze zaak gaat het om een vereniging die onderscheidingen toekent aan haar leden, vergelijkbaar met officiële en bij wet geregelde onderscheidingen voor de rangen van ridders, officieren, grootofficieren, enz. in de 'l'Ordre du Merite' als bedoeld in de 'Code de la Légion d'honneur, de la Médaille militaire et de l'ordre national du Mérite'. Omdat er in dit geval verwarring valt te duchten, getuigt de werkzaamheid van de vereniging volgens de Franse cassatierechter van een ongeoorloofd (feitelijk) doel wegens strijd met deze

1673 Daarnaast zij opgemerkt dat enkele Franse departementen in hun eigen 'Code civil Local' eveneens een civielrechtelijke ontbindingsmogelijkheid voor ongeoorloofde organisaties kennen. Zo is de civiele rechter in de departementen Bas-Rhin, Haut-Rhin en Moselle op grond van art. 62 Code civil Local bevoegd om de nietigheid van een in die departementen gezetelde vereniging vast te stellen en haar ontbinding uit te spreken. De ontbindingsgronden komen overeen met die van art. 7 van de nationale verenigingswet van 1901. Een verschil is echter dat op grond van de Code civil Local niet alleen het OM en iedere belanghebbende, maar ook de 'l'autorité administrative compétente' – de bestuurlijke macht op lokaal niveau – een ontbindingsverzoek bij de civiele rechter kan indienen. Deze ontbindingsmogelijkheid blijft in dit onderzoek verder buiten beschouwing.

1674 Vgl. Cour de cassation 16 oktober 2001, nr. 00-12.259.

wet. Aldus is de vereniging nietig in de zin van art. 3 van de Franse verenigingswet. Het verweer van de vereniging dat niet elke activiteit van (individuele) leden van het bestuur van de vereniging noodzakelijkerwijs het doel van de vereniging vormt – het waren namelijk de bestuursleden die de onderscheidingen feitelijk verrichtten –, vooral als die activiteit onwettig is en niet uitdrukkelijk in de statuten is voorzien, legt de Cour de cassation naast zich neer. De cassatierechter overweegt in dit verband dat het voldoende is voor de nietigheid dat de vereniging in de loop van haar bestaan is gaan afwijken van het oorspronkelijke (in de statuten vastgelegde) doel, voor zover dat doel onwettig is geworden; dit feitelijke doel kan bovendien worden vastgesteld aan de hand van de gedragingen van de wettelijke vertegenwoordigers van de vereniging.<sup>1675</sup>

### 2.2.2 Het criterium ‘in strijd met de wet of de goede zeden’

- 1763 Uit de gevonden rechtspraak over ‘in strijd met de wet’ van art. 3 Franse verenigingswet, blijkt dat deze nietigheidsgrond in feite zeer ruim is; het wetsbegrip kan slaan op strafbepalingen, maar is daar niet toe begrensd. In §2.2.1 van dit hoofdstuk is reeds een voorbeeld gegeven dat een vereniging nietig is wegens een doel in strijd met een wet ter zake van het toekennen van onderscheidingen voor de rangen van ‘l’Orde du Merite’, zonder dat die wet voorziet in strafbaarstellingen voor het toekennen van met in deze wet te vergelijken onderscheidingen.
- 1764 Met betrekking tot ‘de goede zeden’ – een begrip dat niet alleen in de Franse verenigingswet voorkomt, maar ook in het algemene overeenkomstenrecht – schrijft Gouëzel dat dit begrip van oudsher ziet op zaken met betrekking tot seks en voortplanting. Als norm op basis waarvan een overeenkomst in het Franse overeenkomstenrecht nietig kan zijn, hebben ‘de goede zeden’ echter langzaam maar zeker aan belang ingeboet. Gouëzel verklaart dit ten eerste met de omstandigheid dat de Franse samenleving toleranter van karakter is geworden. Wat vroeger te boek stond als onzedelijk, kan de Franse samenleving vandaag de dag als normaal beschouwen. Ten tweede wijst Gouëzel op het recht op privacy van art. 8 EVRM, waaruit volgt dat eenieder vrij is om zijn leven naar eigen inzicht vorm te geven, ook op het gebied van seksualiteit. Rechters zouden zich hierdoor minder gelegitimeerd voelen om te oordelen over ‘intieme’ kwesties. Ook de wetgever zelf dringt het belang van ‘de goede zeden’ als beperkende norm terug. Gouëzel noemt in dit verband art. 1162 Code civil, waarin is bepaald dat een overeenkomst niet in strijd mag zijn met de openbare orde; het begrip ‘de goede zeden’ komt daar niet als beperkende norm voor.<sup>1676</sup>
- 1765 Art. 3 van de Franse verenigingswet bevat dit begrip echter nog altijd. Voor wat onder dit begrip zoal kan vallen, valt te wijzen op een uitspraak van de Cour de cassation van

1675 Cour de cassation 23 februari 1972, nr. 71-10.157.

1676 Gouëzel, in: *JC Civil Code 2023*, art. 6 Civil code – fasc. unique, aant. 40-43.

13 december 1989. In deze uitspraak gaat het om vereniging ‘Alma Mater’, die als doel heeft het bemiddelen tussen enerzijds een koppel met een kinderwens maar waarvan de vrouw onvruchtbaar is, en anderzijds vrouwen die zich beschikbaar stellen als draagmoeder voor eerdergenoemd koppel. Om dit te faciliteren sluit de vereniging als bemiddelaar een overeenkomst met de bij de surrogaatmoederschapsovereenkomst betrokken partijen. Daarin staat vastgelegd dat de draagmoeder een betaling ontvangt voor haar diensten als surrogaatmoeder en het kind na de bevalling dient af te staan aan het koppel. Een dergelijk doel is volgens de Cour de cassation niet alleen in strijd met de wettelijke regeling omtrent adoptie, maar ook in strijd met de goede zeden. Mitsdien is de vereniging nietig en is haar rechterlijke ontbinding op basis van art. 3 jo. 7 van de Franse verenigingswet aangewezen.<sup>1677</sup>

### 2.2.3 Het criterium ‘onderminning integriteit nationaal grondgebied of republikeinse regeringsvorm’

- <sup>1766</sup> Rechtspraak over de reikwijdte van de ontbindingsgrond ‘onderminning van de integriteit van het nationale grondgebied of de republikeinse regeringsvorm’ in de zin van art. 3 van de Franse verenigingswet blijkt niet in overvloed aanwezig te zijn.<sup>1678</sup> Slechts twee uitspraken zijn gevonden waarin de reikwijdte van deze ontbindingsgrond enigszins vorm en inhoud krijgt.
- <sup>1767</sup> De eerste is die van 2 oktober 2007. In deze uitspraak oordeelt de Cour de cassation dat de vereniging waartegen een ontbindingsverzoek aan de rechter is voorgelegd, geen doel nastreeft die de republikeinse regeringsvorm ondermijnt. Het gaat hier om een vereniging met statuten waarin staat dat Frankrijk niet een republiek is, maar nog steeds een monarchie waarvan de troon echter vacant is. Volgens de cour d’appel zou hier alleen al uit blijken dat de vereniging de republikeinse regeringsvorm ondermijnt. De Cour de cassation oordeelt echter dat het hof van beroep hier een onjuiste rechtsopvatting huldigt. De enkele omstandigheid dat de statuten vermelden dat Frankrijk nog steeds een monarchie is, is voor de Cour de cassation onvoldoende om van een ongeoorloofd doel in de termen van art. 3 van de Franse verenigingswet te kunnen spreken. Daarvoor is nodig dat de vereniging daadwerkelijk tot doel stelt om de republikeinse regeringsvorm te ondermijnen. In de procedure is dat echter niet komen vast te staan.<sup>1679</sup>
- <sup>1768</sup> De tweede uitspraak is die van 15 februari 2022 van de cour d’appel van Chambéry. In deze zaak gaat het om vereniging ‘Direction aux Affaires Savoisiennes’, die zich onder

<sup>1677</sup> Cour de cassation 13 december 1989, nr. 88-15.655.

<sup>1678</sup> Deze ontbindingsgrond voor de rechter komt ook voor als grond voor ontbinding door het openbaar bestuur. In relatie tot die grond bestaat wel enige jurisprudentie, zie daarvoor in §4.1.2 van dit hoofdstuk.

<sup>1679</sup> Cour de cassation 2 oktober 2007, nr. 06-13.732.

meer bezighoudt met ‘la promotion et la défense’ van Savoye, een gebied dat zich uitstrekt over Zwitserland, Italië en Frankrijk. Met het oog hierop vaardigt de vereniging diverse documenten uit, zoals identiteitskaarten en burgerlijke akten. Volgens het hof van beroep gaat het hier echter niet om de ondermijning van de republikeinse regeringsvorm. Met hiervoor genoemde doelstellingen en gedragingen beoogt de vereniging vooral erkenning van het Savoye-volk te verkrijgen, niet zozeer het uitroepen van een Savoye-staat. In die zin is dus geen sprake van een separatistisch, ongeoorloofd doel. Dat neemt niet weg dat het doel van de vereniging om andere redenen ongeoorloofd is. Het uitgeven van burgerlijke akten is volgens het hof van beroep in strijd met Franse wetgeving die dit onderwerp regelt. Op dit punt bezit de vereniging aldus een ongeoorloofd doel en is zij ex art. 3 van de Franse verenigingswet nietig en wordt zij dientengevolge ontbonden.<sup>1680</sup>

### 3. ONTBINDING DOOR RECHTER

<sup>1769</sup> In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de rechterlijke ontbinding van een ongeoorloofde organisatie. Eerst komt de ontbinding van de ongeoorloofde organisatie door de civiele rechter aan bod (§3.1), daarna die door de strafrechter (§3.2).

#### 3.1 ONTBINDING DOOR CIVIELE RECHTER

<sup>1770</sup> In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de ontbinding van een ongeoorloofde organisatie door de civiele rechter. Het Franse recht kent daarvoor twee procedures. De eerste is de hiervoor reeds genoemde van art. 7 van de Franse verenigingswet, op basis waarvan de ‘tribunal judiciaire’ op verzoek van het OM of een belanghebbende de nietigheid van een ‘association’ op de gronden genoemd in art. 3 van de Franse verenigingswet kan vaststellen en – indien sprake is van nietigheid – haar kan ontbinden.

<sup>1771</sup> De tweede is van art. 1 van de ‘Loi nr. 2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l’homme et aux libertés fondamentales’ (‘wet ter versterking van de preventie en repressie van sektarische bewegingen die de mensenrechten en de fundamentele vrijheden schenden’, hierna kortheidshalve: ‘sektewet’). Op basis hiervan heeft de ‘tribunal judiciaire’ een ontbindingsbevoegdheid ten aanzien van ‘tout personne morale’ die activiteiten verricht met als doel of die tot gevolg hebben dat personen die aan deze activiteiten meedoen, lichamelijk of geestelijk worden onderworpen of uitgebuit. Die bevoegdheid is enkel toe te passen als de rechtspersoon zelf dan wel een van zijn (wettelijke of feitelijke) bestuurders in een onherroepelijk vonnis is veroordeeld voor ten minste een van in deze wet uitputtend omschreven strafbare feiten. Ook hier geldt dat aan de rechterlijke

<sup>1680</sup> Cour d’appel Chambéry 15 februari 2022, 20/000241.

ontbinding eerst een verzoek van het OM of een belanghebbende voorafgaat. Omdat deze wet de algemene ontbindingsbevoegdheid van de civiele rechter zoals neergelegd in de Franse verenigingswet uitbreidt en qua procedure overeenstemt met die van de Franse verenigingswet, vindt de behandeling van de ontbindingsbevoegdheid van art. 1 van de Franse ‘sektewet’ gezamenlijk met die van art. 7 jo. 3 van de Franse verenigingswet plaats.

1772 Daartoe vindt een analyse plaats van achtereenvolgend het ontbindingsobject (§3.1.1), de ontbindingsgronden (§3.1.2), het toerekeningscriterium (§3.1.3) en de belangrijkste procedurele aspecten van de regeling (§3.1.4). De rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na ontbinding door de civiele rechter, is onderwerp van §5 van dit hoofdstuk.

### 3.1.1 Ontbindingsobject

1773 Het ontbindingsobject van art. 7 van de Franse verenigingswet is ‘association’. De definitie van dit begrip is vastgelegd in art. 3 van de Franse verenigingswet. Zie hiervoor in §2.1.1 van dit hoofdstuk, waarin het begrip reeds is besproken.

1774 Het ontbindingsobject van art. 1 van de Franse sektewet is, anders dan dat de naam van de wet wellicht doet vermoeden, niet beperkt tot ‘sektes’. Althans, in de wet is dit begrip niet als zodanig opgenomen dat dienstdoet als verbodsobject. Ook elders voorziet het Franse recht niet in een definitie.<sup>1681</sup> Voor het ontbindingsobject heeft de Franse wetgever een neutrale term gekozen. Het moet gaan om ‘tout personne morale, quelle qu’en soit la forme juridique ou l’objet’, te vertalen als ‘elke rechtspersoon, ongeacht zijn rechtsvorm of doelstelling’.

1775 Het rechtspersoonsbegrip ‘personne morale’ is als zodanig evenmin in Franse wetgeving gedefinieerd. Dat organisaties rechtspersoonlijkheid kunnen hebben, vloeit echter voort uit wetgeving en in bijzondere gevallen de rechtspraak. In de Franse rechtsleer aanvaardt men een onderscheid naar drie soorten rechtspersonen: (1) ‘personnes morales de droit public’ (publiekrechtelijke rechtspersonen), (2) ‘personnes morales de droit privé’ (privaatrechtelijke rechtspersonen) en (3) ‘personnes morales de droit mixte’ (rechtspersonen met een gemengd rechtskarakter).<sup>1682</sup>

1776 Publiekrechtelijke rechtspersonen zijn de Staat, lokale overheden en hun instellingen alsmede openbare instellingen.<sup>1683</sup> Openbare instellingen zijn organisaties die zijn opgericht door, verbonden aan en onder toezicht staan van de Staat, lokale overheden of een andere openbare instelling, en die op autonome wijze een openbare taak vervullen en

1681 Dat het in feite gaat om occulte en sektarische organisaties blijkt niet alleen uit de titel van de wet, maar ook uit de strafbare feiten die in deze wet staan die grond kunnen geven tot ontbinding. Zie hierna in §3.1.2 van dit hoofdstuk. Zie hierover ook Rolland 2003, p. 151-152.

1682 Gridel 1990, p. 496-498; Petit & Rouxel 2015, p. 101-102.

1683 Rapp 2013, randnummer 19; Petit & Rouxel 2015, randnummer 123.



daartoe een eigen budget beheren. Voorbeelden hiervan zijn ziekenhuizen, universiteiten en de Kamers van Koophandel en Industrie.<sup>1684</sup>

1777 Een grammaticale uitleg van art. 1 van de Franse sektewet met betrekking tot het verbodsobject ‘elke rechtspersoon, ongeacht zijn rechtsvorm (...)’ kan de suggestie wekken dat de burgerlijke rechter publiekrechtelijke rechtspersonen kan ontbinden, mits is voldaan aan de andere in deze bepaling genoemde voorwaarden. Dat is echter niet het geval. Maréchal geeft twee argumenten die aan dit standpunt ten grondslag liggen (overigens in het kader van de onmogelijkheid tot strafrechtelijke ontbinding van publiekrechtelijke rechtspersonen, hierna te bespreken in §3.2 van dit hoofdstuk, maar de argumenten van Maréchal in dezen lenen zich voor overeenkomstig gebruik). In de eerste plaats verzet het beginsel van de scheiding der machten zich ertegen dat een rechterlijke instantie een publiekrechtelijke rechtspersoon ontbindt. In de tweede plaats is het volgens Maréchal zelfs ondenkbaar dat de rechter zijn ontbindingsbevoegdheid gebruikt ten aanzien van een publiekrechtelijke rechtspersoon als een gemeente of departement, die belast is met openbare taken en waarvan de continuïteit – zoals geborgd door de Constitution – noodzakelijk is.<sup>1685</sup>

1778 Afgezien van bovenstaande rechtsstatelijke argumenten speelt – voor de toepassing van de ontbindingsbevoegdheid van art. 1 van de Franse sektewet – mee dat de publiekrechtelijke rechtspersoon de Staat in art. 121-2 van de Code pénal is uitgesloten van strafrechtelijke aansprakelijkheid. Weliswaar gaat het hier om een ontbinding uitgesproken door de burgerlijke rechter, die bevoegdheid is slechts toe te passen als de rechtspersoon (1) onherroepelijk is veroordeeld voor een van in art. 1 van de Franse sektewet uitputtend omschreven strafbare feiten, dan wel (2) dat een (wettelijk of feitelijk) bestuurder van die rechtspersoon voor een van die strafbare feiten onherroepelijk is veroordeeld (zie over deze ontbindingsgronden hierna in §3.1.2 van dit hoofdstuk). Het onder (1) bedoelde zou nimmer kunnen leiden tot ontbinding, omdat een strafrechtelijke veroordeling van de Staat, laat staan een onherroepelijke, uit kracht van art. 121-lid 2 Code pénal eenvoudigweg niet mogelijk is.<sup>1686</sup> Ook op basis van het onder (2) genoemde is ontbinding niet mogelijk, omdat daarmee in feite de strafrechtelijke immuniteit van de Franse Staat min of meer wordt doorbroken.

1779 De twee hiervoor genoemde argumenten van Maréchal lijken ook op te gaan voor rechtspersonen met een gemengd rechtskarakter. Petit en Rouxel schrijven dat van dit soort rechtspersonen twee varianten bestaan. De eerste zijn rechtspersonen die met het oog op het algemeen belang krachtens publiekrecht zijn opgericht, maar activiteiten

1684 Plessix, in: *JC Administratif 2014*, fasc. 135, aant. 1-15 en 47; Petit & Rouxel 2015, randnummer 123.

1685 Maréchal, in: *JC Pénal Code 2021*, art. 131-7 à 131-49 Code pénal, fasc. 10, aant. 44.

1686 De strafrechtelijke immuniteit van de Franse Staat als publiekrechtelijke rechtspersoon is echter niet zonder kritiek, zie bijv. Dreyer 2016.

verrichten die onder de werking van het privaatrecht vallen. Een voorbeeld hiervan zijn openbare instellingen met een industrieel en commercieel karakter. De tweede zijn rechtspersonen die naar privaatrecht zijn opgericht, maar kenmerken bezitten van publiekrechtelijke rechtspersonen omdat zij een algemeen belang dienen en hiervoor publiekrechtelijke bevoegdheden bezitten. Dat is onder meer het geval bij professionele ordes voor bepaalde vrije beroepen, zoals die van advocaten en artsen, of ondernemingsraden waarvan de oprichting verplicht is voor elk bedrijf dat ten minste 50 werknemers in dienst heeft.<sup>1687</sup>

1780 Uit het voorgaande volgt dat de ontbindingsbevoegdheid van art. 1 van de Franse sektewet beperkt is tot rechtspersonen naar privaatrecht opgericht. Privaatrechtelijke rechtspersonen zijn bijvoorbeeld de eerder besproken ‘associations’, die na registratie als bedoeld in art. 6 Franse verenigingswet rechtspersoonlijkheid verkrijgen; ‘sociétés’ (venootschappen) in de zin van art. 1832 Code civil, die na inschrijving in het handels- en vennootschapsregister (art. 1842 Code civil) rechtspersoonlijkheid verkrijgen en ‘fondations’ (stichtingen), die rechtspersoonlijkheid verkrijgen na erkenning als stichting van algemeen nut beogende instelling in de zin van art. 18 van de ‘Loi nr. 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat’.

### 3.1.2 Ontbindingsgronden

1781 De ontbindingsgronden van art. 7 van de Franse verenigingswet komen overeen met de nietigheidsgronden van art. 3 van de Franse verenigingswet. Zie hiervoor in §2.2 van dit hoofdstuk, waarin deze gronden reeds zijn besproken.

1782 De gronden voor ontbinding van een ‘sekte’ staan in art. 1 van de Franse sektewet. Hierin is bepaald dat ontbinding enkel aan de orde is, als (1) de rechtspersoon in kwestie activiteiten verricht die tot doel of tot gevolg hebben het creëren, behouden of exploiteren van de geestelijke of lichamelijke onderwerping van personen die aan deze activiteiten deelnemen. Wanneer hieraan precies is voldaan, valt niet gemakkelijk te zeggen. Rechtspraak in relatie tot art. 1 van de Franse sektewet bestaat niet.

1783 Is voldaan aan het eerste vereiste, dan dient er daarnaast sprake te zijn van (2) een onherroepelijke veroordeling van de rechtspersoon zelf dan wel van een van zijn wettelijke of feitelijke bestuurders inzake in art. 1 genoemde strafbare feiten. Het gaat daarbij volgens het eerste lid van art. 1 Franse sektewet om misdrijven tegen de mensheid, opzettelijke of onopzettelijke aantasting van het leven of de fysieke of psychische integriteit van een persoon, aantasting van de vrijheden, waardigheid of persoonlijkheid of het anderszins in gevaar brengen van de persoon, het in gevaar brengen van minderjarigen of aantasting van goederen als bedoeld in de verschillende in dit lid genoemde artikelen van de Code pénal.

<sup>1687</sup> Petit & Rouxel 2015, randnummer 130.

- 1784 Volgens het tweede lid van art. 1 van de Franse sektewet kan tevens de onrechtmatige uitoefening van geneeskunde of farmacie grond geven tot ontbinding. Volgens het derde lid geldt dit ook voor misleidende reclame, fraude of oplichting.

### 3.1.3 Toerekeningscriterium

- 1785 In §2.2.1 van dit hoofdstuk is reeds geconcludeerd dat de nietigheid van de vereniging in de zin van art. 3 Franse verenigingswet kan worden vastgesteld op basis van haar ongeoorloofde doel. Het hoeft daarbij niet te gaan om het statutaire doel, het feitelijke doel kan tevens aanleiding zijn voor de rechter om de nietigheid van de vereniging vast te stellen en haar dientengevolge te ontbinden ex art. 7 Franse verenigingswet. De rechter kan dit feitelijke doel vaststellen aan de hand van gedragingen van de wettige vertegenwoordigers van de vereniging. Uit de rechtspraak in dezen komt echter niet duidelijk naar voren welke criteria de rechter toepast om de gedragingen toe te rekenen aan de vereniging om tot het oordeel te komen dat sprake is van een ongeoorloofd doel en daarmee een nietige vereniging. Er lijkt wel een soort verband te moeten bestaan tussen de gedragingen van de wettelijke vertegenwoordigers die zijn verricht in hun hoedanigheid als vertegenwoordiger en dat die gedragingen min of meer binnen de werkzaamheid van de vereniging dienen te vallen, die bijvoorbeeld kan blijken uit het statutaire doel of de overige gedragingen van het bestuur of de leden.<sup>1688</sup>
- 1786 Hoe dat ook zij, voor het oordeel dat het feitelijke doel van de vereniging ongeoorloofd is, moet sprake zijn van handelingen in strijd met de wet of de goede zeden, of handelingen die de integriteit van het Franse grondgebied of de republikeinse regeringsvorm (kunnen) ondermijnen. Het zal in de regel aldus moeten gaan om onrechtmatige gedragingen. Het is denkbaar dat de wijze van toerekening van deze gedragingen aan de vereniging plaatsvindt volgens de toerekening van onrechtmatige gedragingen in het Franse recht (artt. 1240 e.v. Code civil), maar in de geraadpleegde rechtspraak en literatuur maakt men hier geen woord aan vuil.
- 1787 Met betrekking tot toerekening in het kader van ontbinding op basis van de Franse sektewet valt op dat ook hier de wettelijke regeling niet voorziet in een toerekeningscriterium. Omdat ontbinding alleen aan de orde kan zijn als de rechtspersoon zekere activiteiten verricht (zie hiervoor in §3.1.2 van dit hoofdstuk), moet er wel sprake zijn van toerekening van gedragingen van personen van vlees en bloed aan deze rechtspersoon; de rechtspersoon handelt immers (uiteindelijk) via natuurlijke personen, ook in het Franse recht.
- 1788 Voor de toerekening dient men onderscheid te maken tussen enerzijds 'de activiteiten die de rechtspersoon verricht die tot doel of effect hebben dat (...)' en anderzijds de

1688 Vgl. Cour de cassation 23 februari 1972, nr. 71-10.157.

onherroepelijke veroordeling van de rechtspersoon zelf of die van een wettelijke of feitelijke leider voor een van in art. 1 Franse sektewet genoemde strafbare feiten. Met betrekking tot dit laatste dient de tribunal judiciaire slechts vast te stellen of de rechtspersoon of een wettelijke dan wel feitelijke leider onherroepelijk is veroordeeld.

1789 Met betrekking tot de activiteiten van de rechtspersoon zal de tribunal judiciaire moeten nagaan welke gedragingen hebben te gelden als activiteiten van de rechtspersoon. Omdat het voor het voldoen aan de ontbindingsgronden steeds moet gaan om onrechtmatige, zelfs strafbare, handelingen, ligt het voor de hand dat toerekening plaatsvindt zoals dat gebeurt bij onrechtmatige gedragingen (artt. 1240 e.v. Code civil) dan wel op basis van toerekening van strafbare feiten aan de rechtspersoon als bedoeld in art. 121-2 Code pénal (zie hiervoor §3.2.3 van dit hoofdstuk).

### 3.1.4 Enkele procedurele aspecten

1790 De regels met betrekking tot de procedurele stappen voor het ontbinden van ongeoorloofde verenigingen – zowel die op basis van art. 7 Franse verenigingswet als art. 1 Franse sektewet – zijn neergelegd in de ‘Code de procédure civile’ (‘Wetboek van burgerlijke rechtsvordering’), terwijl de algemene regels met betrekking tot de bevoegde instantie(s) zijn neergelegd in de ‘Code de l’organisation judiciaire’ (‘Wetboek van de rechterlijke organisatie’). Het voert te ver om op elk aspect van de procedure afzonderlijk en diep in te gaan. Hier vindt slechts de bespreking plaats van de bevoegde instantie en de ontbindingsuitspraak – waaronder het moment waarop de uitspraak in werking treedt –, de procedure op hoofdlijnen en de wijze waarop de rechtsbescherming is vormgegeven.

1791 Hiervoor is reeds aan de orde geweest dat art. 3 van de Franse verenigingswet bepaalt dat een vereniging op zekere gronden nietig kan zijn. Art. 7 van deze wet bepaalt dat de ‘tribunal judiciaire’ na een verzoek van het OM of een belanghebbende, de nietigheid van een vereniging vaststelt en, als daarvan sprake is, haar ontbinding uitspreekt. In art. 1 van de Franse sektewet is de tribunal judiciaire eveneens de bevoegde instantie tot ontbinding.

1792 De tribunal judiciaire is sinds de vereenvoudiging van de rechterlijke organisatie in 2020 een rechtbank belast met civiel- en strafrechtspraak in eerste aanleg. Voor de wetswijziging was de tot ontbinding bevoegde instantie de ‘tribunal de grande instance’, een rechtbank in tweede aanleg. Die is echter, samen met de ‘tribunal d’instance’ – destijds de rechtbank in eerste aanleg –, opgegaan in de tribunal judiciaire. Art. L211-4 van de Code de l’organisation judiciaire bepaalt verder dat de tribunal judiciaire exclusief bevoegd is in zaken waarin de wet hem dat maakt. Art. 7 van de Franse verenigingswet en art. 1 van de Franse sektewet doen dat expliciet ten aanzien van de daar bedoelde ontbindingsprocedure. Daarmee is de tribunal judiciaire exclusief bevoegd om kennis te nemen van een verzoek van het OM of een belanghebbende en dientengevolge met uitsluiting van anderen bevoegd tot ontbinding.

- 1793 Tot de uitoefening van de ontbindingsbevoegdheid kan deze rechter echter niet spontaan beslissen. In beide procedures dient hieraan voorafgaand een verzoek van het Franse OM dan wel een verzoek van een belanghebbende bij hem te zijn ingediend. Stelt de rechter vast dat sprake is van nietigheid omdat is voldaan aan de gronden genoemd in art. 3 van de Franse verenigingwet, dan verbindt de wettekst in art. 7 van de Franse verenigingwet daaraan de verplichting om een ontbinding. Wat betreft de ontbinding op basis van art. 1 Franse sektewet, lijkt de tekst van die bepaling echter beslissingsruimte voor de rechter over te laten. De tekst lijkt hem niet te dwingen tot ontbinding, ook al zou er voldaan zijn aan alle voorwaarden voor ontbinding.
- 1794 De ontbinding ex art. 7 Franse verenigingwet heeft geen terugwerkende kracht. Zij treedt in werking vanaf het moment dat de uitspraak is gedaan (zie echter hierna met betrekking tot de rechtsbescherming en de betekenis daarvan voor het moment van inwerkingtreding van de ontbinding). Daarmee krijgt de ontbindingsuitspraak een constitutief karakter.<sup>1689</sup> Redelijkerwijs valt aan te nemen dat dit ook geldt voor de ontbinding op basis van art. 1 van de Franse sektewet.
- 1795 Laronde-Clérac schrijft in dit verband dat de rechter voor wie een verzoek tot ontbinding ex art. 7 Franse verenigingwet is voorgelegd, op basis van zijn eigen beoordeling van het overlegde feitenmateriaal tot het oordeel kan komen dat een ontbindingsgrond is vervuld. Hij hoeft bijvoorbeeld niet de uitkomst af te wachten van een eventuele strafrechtelijke procedure die is ingesteld tegen (bestuurs)leden van de vereniging voor feiten die aanleiding hebben gegeven tot het indienen van het ontbindingsverzoek door het OM.<sup>1690</sup> Voor de ontbinding op basis van art. 1 van de Franse sektewet is dit juist een van de vereisten; er dient sprake te zijn van een onherroepelijke veroordeling van de rechtspersoon of van een wettelijke of feitelijke bestuurder van die rechtspersoon ter zake van in deze wet limitatief opgesomde strafbare feiten.
- 1796 De rechtsbescherming tegen de ontbindingsuitspraak ex art. 7 van de Franse verenigingwet c.q. art. 1 Franse sektewet is vormgegeven volgens de reguliere regels van de Code de procédure civile. Dit houdt onder andere in dat tegen de ontbindingsuitspraak van de tribunal judiciaire hoger beroep bij de 'cour d'appel' openstaat, aldus het bepaalde in art. 543 van de Code de procédure civile. Art. 539 van dit wetboek bepaalt uitdrukkelijk dat de termijn voor het instellen van gewone rechtsmiddelen, – waar hoger beroep onder valt ex art. 527 van dit wetboek – de werking of tenuitvoerlegging van de bestreden uitspraak opschort. In de tweede volzin van art. 539 van dit wetboek staat dat ook het hoger beroep zelf, mits ingediend binnen de daarvoor gestelde termijn, de werking van de bestreden uitspraak opschort.
- 1797 Tegen de beslissing van het hof van beroep staat het buitengewone rechtsmiddel van cassatieberoep open ex art. 605 Code de procédure civile. Anders dan het hoger beroep

1689 Laronde-Clérac, in: *JC Sociétés Traité 2022*, fasc. 174-40, aant. 2.

1690 Laronde-Clérac, in: *JC Sociétés Traité 2022*, fasc. 174-40, aant. 20.

dat de bestreden ontbindingsuitspraak van de tribunal judiciaire opschort, schorst het cassatieberoep (de (tenuitvoerlegging, werking of rechtsgevolgen van) de uitspraak van de cour d'appel niet, zo volgt uit art. 579 Code de procédure civile. Een ontbindingsuitspraak van het hof van beroep is om die reden juridisch bindend en onmiddellijk vatbaar voor tenuitvoerlegging, ook al is er cassatieberoep ingesteld bij de Cour de cassation.

### 3.2 ONTBINDING DOOR STRAFRECHTER

1798 Art. 131-39 van de Code pénal attribueert de strafrechter de bevoegdheid om een door hem veroordeelde rechtspersoon te ontbinden. Dit artikel luidt als volgt:

#### ART. 131-39 CODE PÉNAL:

Lorsque la loi le prévoit à l'encontre d'une personne morale, un crime ou un délit peut être sanctionné d'une ou de plusieurs des peines suivantes:

- i. La dissolution, lorsque la personne morale a été créée ou, lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni en ce qui concerne les personnes physiques d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à trois ans, détournée de son objet pour commettre les faits incriminés;
- ii. (...)
- iii. (...)
- iv. (...)
- v. (...)
- vi. (...)
- vii. (...)

Les peines définies aux 1° et 3° ci-dessus ne sont pas applicables aux personnes morales de droit public dont la responsabilité pénale est susceptible d'être engagée. Elles ne sont pas non plus applicables aux partis ou groupements politiques ni aux syndicats professionnels. La peine définie au 1° n'est pas applicable aux institutions représentatives du personnel.

1799 In deze paragraaf staat deze vorm van ontbinding centraal. Daartoe vindt een analyse plaats van achtereenvolgend het ontbindingsobject (§3.2.1), de ontbindingsgronden (§3.2.2), het toerekeningscriterium (§3.2.3) en de belangrijkste procedurele aspecten van de regeling (§3.2.4). De rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na de ontbinding door de strafrechter vormen het onderwerp in §5 van dit hoofdstuk.

### 3.2.1 Ontbindingsobject

- 1800 Het ontbindingsobject van art. 131-39 lid 1 Code pénal is beperkt tot ‘personnes morales’ (rechtspersonen). Dit begrip kwam reeds aan de orde in §3.1.1 van dit hoofdstuk. Het laatste (ongenummerde) lid van art. 131-39 Code pénal bepaalt expliciet dat de strafrechter zijn ontbindingsbevoegdheid niet kan benutten ten aanzien van publiekrechtelijke rechtspersonen, politieke partijen en groeperingen, vakbonden en instellingen die werknemers vertegenwoordigen.
- 1801 Maréchal wijst in dit verband op de strafrechtelijke immuniteit die de Franse wetgever in art. 121-2 Code pénal aan publiekrechtelijke rechtspersonen verleent. De lokale overheden en openbare instellingen, eveneens publiekrechtelijke rechtspersonen, zijn volgens die bepaling echter niet strafrechtelijk immuun. Zij kunnen anders dan de Staat wel strafrechtelijk aansprakelijk zijn, zij het dat de aansprakelijkheid in omvang beperkt is, namelijk voor ‘que des infractions commises dans l’exercice d’activités susceptibles de faire l’objet de conventions de délégation de service public’, aldus art. 121-2 lid 2 Code pénal.
- 1802 Hoewel, met uitzondering van de Staat, deze publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen worden veroordeeld voor strafbare feiten, geldt op basis van art. 131-39 Code pénal dat zij desondanks niet voor ontbinding door de strafrechter in aanmerking komen. Die bepaling is volgens Maréchal opgenomen, ten eerste, zoals in §3.1.1 van dit hoofdstuk reeds aan bod is gekomen, omdat het beginsel van de scheiding der machten zich ertegen verzet dat een rechterlijke instantie een publiekrechtelijke rechtspersoon ontbindt. Ten tweede ‘il est inconcevable’ dat de rechter zijn ontbindingsbevoegdheid benut ten aanzien van een publiekrechtelijke rechtspersoon als een gemeente of departement, die belast is met openbare taken en waarvan de continuïteit vanuit het perspectief van de Franse grondwet noodzakelijk is.<sup>1691</sup>
- 1803 Politieke partijen en groeperingen, vakbonden en organisaties die werknemers vertegenwoordigen, vallen evenzeer buiten de reikwijdte van de ontbindingsbevoegdheid van de strafrechter. Maréchal schrijft dat de reden hiervan is gelegen in de fundamentele rechten die in het gedrang komen bij het strafrechtelijk ontbinden van deze organisaties, dan wel dat de strafmaatregel leidt tot het opheffen van een rechtspersoon die volgens de wet juist moet zijn opgericht (zoals het orgaan dat werknemers vertegenwoordigt of de vereniging van eigenaars, hoewel die laatste niet uitdrukkelijk in art. 131-39 Code pénal wordt genoemd). Hoewel dit zeker het geval is, meent Maréchal dat de Franse regeling in dezen inconsistent is en zelfs een discriminatoire uitwerking kan hebben. De regeling staat bijvoorbeeld immers kennelijk wel ontbinding van een religieuze orga-

1691 Maréchal, in: *JC Pénal Code 2021*, art. 131-7 à 131-49 Code pénal, fasc. 10, aant. 44.

nisatie toe, terwijl er bij de ontbinding in dergelijke gevallen evenzeer fundamentele rechten – met name die van de godsdienstvrijheid – in de verdrukking komen.<sup>1692</sup>

### 3.2.2 Ontbindingsgronden

- 1804 De grond voor strafrechtelijke ontbinding als bedoeld in art. 131-39 Code pénal valt in twee alternatieve criteria uiteen. In de eerste plaats kan ontbinding plaatsvinden als de rechtspersoon is opgericht met als doel om strafbare feiten te plegen, ongeacht de ernst en de aard van die strafbare feiten. In de tweede plaats als de rechtspersoon – in afwijking van zijn oorspronkelijke (rechtmatige) doel – strafbare feiten pleegt waarop (voor natuurlijke personen) een maximale gevangenisstraf van ten minste drie jaren op staat.
- 1805 Met betrekking tot de rechtspersoon die is opgericht om strafbare feiten te plegen, schrijft Maréchal dat dit vermoedelijk niet vaak voorkomt. Een dergelijk doel zal immers vrijwel nooit in de statuten worden opgenomen. Niettemin valt het volgens Maréchal te aanvaarden dat naast het statutaire doel, ook het feitelijke doel van de rechtspersoon in de beoordeling mag worden genomen. Hij geeft daarbij het voorbeeld van een bedrijf dat uitsluitend wordt gebruikt voor frauduleuze geldstorting. Daaruit valt af te leiden dat zo'n rechtspersoon enkel voor dit niet-statutaire doel is opgericht. In de praktijk zal het moeilijker te bewijzen zijn dat de rechtspersoon is opgericht voor het plegen van strafbare feiten, als dit niet alleen niet is vermeld in de statuten, maar ook als de rechtspersoon naast strafbare tevens rechtmatige gedragingen verricht. Niettemin blijft het volgens Maréchal mogelijk om op basis van de strafbare gedragingen vast te stellen dat de rechtspersoon moet zijn opgericht voor het plegen van strafbare feiten.<sup>1693</sup>
- 1806 Met betrekking tot de rechtspersoon die aanvankelijk een rechtmatig doel had, maar in de loop der tijd van dit doel afwijkt en strafbare feiten is gaan plegen, geldt dat ontbinding is toegestaan als die strafbare feiten voor natuurlijke personen worden bedreigd met een maximale gevangenisstraf van ten minste drie jaren of meer. Het verschil met de rechtspersoon die is opgericht met als doel het plegen van strafbare feiten (zie hiervoor), is dat hier het doel niet hoeft te zijn gericht op het plegen van strafbare feiten. Art. 131-39 Code pénal vereist enkel dat er sprake is – in weerwil van het oorspronkelijke doel – van het plegen van strafbare feiten die worden bedreigd met drie jaren gevangenisstraf of meer. Een voorbeeld hiervan vormt de uitspraak van de Cour de cassation van 16 december 2015. In deze zaak veroordeelt de cour d'appel een vastgoedvennootschap voor het witwassen van de opbrengsten die zijn verdiend met de verboden handel in drugs. Het hof van beroep, met instemming van de cassatierechter, oordeelt dat, hoewel de vennootschap slechts enkele maanden eerder was opgericht dan het moment waarop de drugshandel plaatsvond, de rechtspersoon van zijn oorspronkelijke doel is gaan

1692 Idem.

1693 Maréchal, in: *JC Pénal Code 2021*, art. 131-7 à 131-49 Code pénal, fasc. 10, aant. 49.



afwijken vanaf het moment waarop die is gebruikt voor het witwassen van de opbrengst van de drugshandel. De rechtspersoon had aanvankelijk een rechtmatig doel.<sup>1694</sup>

1807 Maréchal wijst er overigens nog op dat de rechter in eerste en tweede aanleg lang niet altijd specificeert dat de ontbinding wordt uitgesproken omdat de rechtspersoon van meet af aan is opgericht voor het plegen van strafbare feiten, dan wel omdat de rechtspersoon van zijn oorspronkelijke doel is gaan afwijken en in de loop der tijd strafbare feiten is gaan plegen. Dit kan kennelijk de goedkeuring van de cassatierechter wegdragen.<sup>1695</sup>

1808 In de aanhef van art. 131-39 Code pénal blijkt dat er voor ontbinding door de strafrechter nog een randvoorwaarde bestaat. Volgens deze randvoorwaarde dient de strafbepaling waarvoor de rechtspersoon is veroordeeld, uitdrukkelijk te voorzien in de mogelijkheid van ontbinding van de rechtspersoon na diens veroordeling voor dat strafbare feit. Tal van strafbaarstellingen in de Code pénal voorzien daarin. Bijvoorbeeld die met betrekking tot misdrijven tegen de menselijkheid (art. 213-3), moord en vergiftiging (art. 221-5-2), foltering (art. 222-6-1) of terroristische misdrijven (art. 422-5), misdrijven met betrekking tot drugshandel (art. 222-42), mensenhandel (art. 225-4-6), afpersing (art. 312-15) en bijvoorbeeld het witwassen van geld (art. 324-9). Ook bijzondere strafwetgeving kan ontbinding toestaan, bijvoorbeeld na veroordeling van strafbare feiten met betrekking tot cheques ex. art. L.163-10-1 Code monétaire et financier, handel met voorkennis ex art. 465-3-5 Code monétaire et financier en inbreuken op het auteursrecht ex art. L.335-8 Code de la propriété intellectuelle.

### 3.2.3 Toerekeningscriterium

1809 Voor ontbinding van een rechtspersoon door de strafrechter dient er krachtens art. 131-39 Code pénal te zijn voldaan aan de randvoorwaarde dat de rechtspersoon is veroordeeld voor een strafbaar feit, waarvan de strafbaarstelling uitdrukkelijk voorziet in ontbinding. Volgens Raimbault geldt ook in het Franse (straf)recht dat de rechtspersoon (uiteindelijk) altijd materieel via een of meerdere natuurlijke personen handelt. Aldus dient er een juridische constructie te bestaan op basis waarvan dit handelen van natuurlijke personen kan worden toegerekend aan de rechtspersoon. Art. 121-2 Code pénal vormt hierin de sleutelbepaling.<sup>1696</sup>

1810 Op basis van lid 2 van deze bepaling zijn rechtspersonen strafrechtelijk aansprakelijk voor strafbare feiten die (1) namens hen ('pour leur compte') door (2) zijn organen of

1694 Cour de cassation 16 december 2015, nr. 14-85.667.

1695 Maréchal, in: *JC Pénal Code 2021*, art. 131-7 à 131-49 Code pénal, fasc. 10, aant. 50, onder verwijzing naar Cour de cassation 21 mei 2014, nr. 13-83.758. In deze uitspraak wordt een vereniging veroordeeld voor deelneming aan een terroristische organisatie en met haar ontbinding gestraft.

1696 Raimbault 2008, randnummer 13.

vertegenwoordigers zijn gepleegd ('par leurs organes ou représentants'). De organen van een rechtspersoon zijn meestal omschreven in de statuten of daarmee vergelijkbare documenten. Het kan gaan om eenhoofdige organen, zoals de voorzitter van een vereniging of die van een raad van bestuur van een vennootschap, dan wel om organen waarin meerdere personen zitting hebben, zoals de algemene vergadering van een vereniging of commissies met beslissingsbevoegdheid. Zo werd een woningcorporatie strafrechtelijk aansprakelijk gehouden voor discriminatie, omdat dit feit werd gepleegd door een commissie voor de toewijzing van woningen tijdens een beraadslaging van die commissie.<sup>1697</sup> Een ander voorbeeld is de veroordeling van een oliemaatschappij, omdat haar 'comité exécutif' buitenlandse overheidsfunctionarissen had omgekocht en dit handelen aan de oliemaatschappij viel toe te rekenen.<sup>1698</sup>

1811 Volgens Maréchal is het essentieel voor het vestigen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid dat het betreffende orgaan is toegerust met de bevoegdheid om de rechtspersoon te besturen, te beheren of met de bevoegdheid om hem juridisch te binden. In het licht hiervan valt het wellicht moeilijk voor te stellen dat de rechtspersoon strafrechtelijk aansprakelijk kan zijn voor het handelen van enkel toezichthoudende of controleerende organen, zoals een raad van commissarissen. De tekst van art. 121-2 lid 2 Code pénal sluit het op deze wijze vestigen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid echter niet uit. Het is aan de strafrechter om in de concrete omstandigheden van het geval te beoordelen via welke organen strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de rechtspersoon is te vestigen.<sup>1699</sup>

1812 Dat het voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid moet gaan om organen die bevoegdheden bezitten om de rechtspersoon te besturen, beheren of te binden, betekent niet dat het bezit van die bevoegdheden daadwerkelijk dient te zijn terug te voeren op een daarop gerichte formele beslissing van de rechtspersoon. Anders gezegd, ook het handelen van feitelijke organen – organen die zonder duidelijke formele bevoegdheid namens de rechtspersoon kunnen handelen of blijken te handelen – kan leiden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid van die rechtspersoon na toerekening.<sup>1700</sup>

1813 Wat betreft het begrip 'vertegenwoordiger' merkt Maréchal op, dat de strafrechter het onderscheid tussen 'orgaan' en 'vertegenwoordiger' niet altijd scherp maakt. Dit heeft volgens hem onder meer te maken met de omstandigheid dat een orgaan dikwijls ook vertegenwoordigingsbevoegdheid bezit, maar een vertegenwoordiger niet altijd een orgaan hoeft te zijn.<sup>1701</sup> Vertegenwoordigers zijn personen die krachtens de statuten de

1697 Cour de cassation 11 juli 2017, ECLI:FR:CCASS:2017:CRO1938.

1698 Cour de cassation 14 maart 2018, ECLI:FR:CCASS:2018:CRO0173.

1699 Maréchal, in: *JC Pénal Code 2021*, art. 131-7 à 131-49 Code pénal, fasc. 10, aant. 82.

1700 Cour de cassation 10 april 2013, ECLI:NL:CCSA:2013:CRO2247.

1701 Maréchal, in: *JC Pénal Code 2021*, art. 131-7 à 131-49 Code pénal, fasc. 10, aant. 86.

bevoegdheid hebben om namens de rechtspersoon op te treden alsook de personen die op basis van andere bronnen dan de statuten de bevoegdheid hebben verkregen om namens die rechtspersoon op te treden.<sup>1702</sup> Veelal zullen dit leidinggevende werknemers van de rechtspersoon zijn, maar dat is geen hard vereiste. Zelfs derden die contractueel gezien geen band hebben met de terechtstaande rechtspersoon, maar feitelijk gezien wel bevoegdheden bezitten, vallen onder omstandigheden te zien als vertegenwoordiger van die rechtspersoon, waarna die rechtspersoon strafrechtelijk aansprakelijk kan zijn voor het handelen van deze derden.<sup>1703</sup>

1814 Aldus geldt ook hier dat de bevoegdheid om namens de rechtspersoon op te treden, niet hoeft te berusten op een formele beslissing van de rechtspersoon zelf. Die bevoegdheid kan ook in officieuze, impliciete en feitelijke zin aan hem zijn gedelegeerd om te kunnen spreken van een vertegenwoordiger in de zin van art. 121-2 lid 2 Code pénal.<sup>1704</sup>

1815 Is het strafbare feit gepleegd door een orgaan of vertegenwoordiger, dan vereist art. 121-2 lid 2 Code pénal voor toerekening tevens dat dit feit is begaan namens de rechtspersoon ('pour leur compte'). In de literatuur en rechtspraak pleegt men de betekenis hiervan vooral in negatieve zin te geven. Zo bestaat er geen strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon, als het orgaan of de vertegenwoordiger enkel en alleen in zijn eigen belang heeft gehandeld. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een vertegenwoordiger de rechtspersoon geld afhandig heeft gemaakt, waardoor de rechtspersoon zelf slachtoffer is geworden van het strafbare feit. Dat in eigen belang is gehandeld, wil daarentegen niet per definitie zeggen dat er niet ook in het belang van de rechtspersoon kan zijn gehandeld, aldus de Cour de cassation in haar uitspraak van 29 januari 2020.<sup>1705</sup> Dit geldt te meer wanneer het strafbare handelen van de vertegenwoordiger van de rechtspersoon vergezeld gaat met de uitoefening van aan de vertegenwoordiger toekomende bestuursbevoegdheden.<sup>1706</sup>

1816 De negatieve benadering van het begrip 'namens de rechtspersoon' waarin het eigen belang van de vertegenwoordiger centraal staat, levert echter problemen op. De feiten die aanleiding gaven tot een uitspraak van de Cour de cassation van 28 juni 2017, vormen hiervan een voorbeeld. In deze zaak veroordeelt de strafrechter een jachtvereniging voor doodslag bij een jachtongeval. De jachtleider – lid van de vereniging en die de rechter hier als vertegenwoordiger van de vereniging ziet omdat hij met de leiding van de jacht was toevertrouwd – liet na om zekere veiligheidsinstructies te geven en na te leven, waarna een dodelijk ongeval plaatsvindt. Dat de jachtleider met betrekking tot de vei-

1702 Idem.

1703 Maréchal, in: *JC Pénal Code 2021*, art. 131-7 à 131-49 Code pénal, fasc. 10, aant. 89-90 en 113.

1704 Cour de cassation 1 juni 2023, ECLI:FR:CCASS:2023:CRO0672.

1705 Cour de cassation 29 januari 2020, ECLI:FR:CCASS:2020:CRO2751.

1706 Cour de cassation 17 januari 2023, ECLI:FR:CCASS:2023:CRO0053.

ligheid op een roekeloze en zelfs strafbare wijze handelt, wil echter nog niet zeggen dat hij hier per definitie in eigen belang handelt. Strikt vasthouden aan het vereiste van ‘eigen belang’, zou aan toerekening in de weg staan. De Franse cassatierechter aanvaardt dan ook dat het strafbare handelen van de vertegenwoordiger in dit geval aan de vereniging valt toe te rekenen. Het strafbare feit was namelijk gepleegd in het kader van een activiteit waarop het doel van de rechtspersoon is gericht, namelijk bij een jacht.<sup>1707</sup>

1817 Volgens Maréchal valt vanuit de negatieve en positieve benadering van het begrip ‘namens de rechtspersoon’ af te leiden, dat van dit begrip sprake is bij (1) activiteiten die tot doel hebben de organisatie, werkzaamheid of doelstellingen van de rechtspersoon te verzekeren, zelfs als de vereniging daar in het gegeven geval geen voordeel van geniet; (2) dan wel dat het strafbare feit, dat aanleiding geeft tot de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon, verband moet houden met de bevoegdheden of opdrachten die aan de vertegenwoordiger of een orgaan van de rechtspersoon is toevertrouwd.<sup>1708</sup>

### 3.2.4 Enkele procedurele aspecten

1818 In deze paragraaf passeren de belangrijkste procedurele aspecten van de ontbinding van een ongeoorloofde organisatie door de strafrechter de revue. Het gaat om de bevoegde instantie en de ontbindingsuitspraak – waaronder het moment waarop de uitspraak in werking treedt –, de procedure op hoofdlijnen en de wijze waarop de rechtsbescherming is vormgegeven.

1819 Krachtens art. 132-17 Code pénal is uitsluitend de rechter (‘la juridiction’) na veroordeling bevoegd tot het opleggen van straffen. In §3.1.4 van dit hoofdstuk zagen we dat de bevoegde rechter in eerste aanleg in civiele zaken en strafzaken de ‘tribunal judiciaire’ is. Aldus is die exclusief bevoegd tot het opleggen van de strafmaatregel ontbinding als bedoeld in art. 131-39 Code pénal. In art. 131-45 Code pénal is nog bepaald dat voor de afwikkeling van de ontbinding, de strafrechter de rechtspersoon verwijst naar de rechtbank die tot liquidatie van de rechtspersoon bevoegd is.

1820 De ontbindingsuitspraak van de strafrechter in eerste aanleg is vatbaar voor hoger beroep, in te stellen bij het hof van beroep (‘cour d’appel’) ex art. 496 Code de procédure pénale. Art. 497 Code de procédure pénale bepaalt dat zowel de veroordeelde rechtspersoon als het OM hoger beroep kan instellen. Zolang de beroepstermijn loopt, is de tenuitvoerlegging van de ontbindingsuitspraak opgeschort, aldus het bepaalde in art. 506 Code de procédure pénale.

1821 Tegen de beslissing van het hof van beroep staat cassatieberoep bij de Cour de cassation open ex art. 567 Code de procédure pénale. Uit art. 569 Code de procédure pénale volgt dat zolang de termijn voor cassatieberoep nog loopt, de tenuitvoerlegging van de

1707 Cour de cassation 28 juni 2017, ECLI:FR:CCASS:2017:CR01637.

1708 Maréchal, in: *JC Pénal Code 2021*, art. 131-7 à 131-49 Code pénal, fasc. 10, aant. 110-111.

uitspraak van het hof van beroep wordt geschorst. De tenuitvoerlegging wordt ook geschorst indien er daadwerkelijk cassatieberoep is ingesteld tot het moment dat de cassatierechter uitspraak heeft gedaan.

#### 4. ONTBINDING DOOR OPENBAAR BESTUUR

<sup>1822</sup> Het Franse recht kent in elk geval twee verschillende wettelijke regelingen op grond waarvan het openbaar bestuur – buiten de noodtoestand om – een organisatie bij besluit kan ontbinden, namelijk de ‘Code de la sécurité intérieure’ (‘Wetboek van binnenlandse veiligheid’) en de ‘Code du sport’ (‘Wetboek van sport’). In deze paragraaf staan deze twee ontbindingsmogelijkheden in genoemde volgorde centraal.

##### 4.1 EX CODE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

<sup>1823</sup> In deze paragraaf staat de bestuursrechtelijke ontbinding op basis van de Code de la sécurité intérieure centraal. De wettelijke grondslag is neergelegd in art. L212-1 van dit wetboek. Die bepaling luidt als volgt:

###### ART. L212-1 CODE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Sont dissous, par décret en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait:

1. Qui provoquent à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens;
2. Ou qui présentent, par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de groupes de combat ou de milices privées;
3. Ou dont l'objet ou l'action tend à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement;
4. Ou dont l'activité tend à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine;
5. Ou qui ont pour but soit de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi, soit d'exalter cette collaboration;
6. Ou qui, soit provoquent ou contribuent par leurs agissements à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence;

7. Ou qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger.

Le maintien ou la reconstitution d'une association ou d'un groupement dissous en application du présent article, ou l'organisation de ce maintien ou de cette reconstitution, ainsi que l'organisation d'un groupe de combat sont réprimées dans les conditions prévues par la section 4 du chapitre Ier du titre III du livre IV du Code pénal.

- 1824 De te behandelen onderwerpen zijn het ontbindingsobject (§4.1.1), de ontbindingsgronden (§4.1.2), het toerekeningscriterium (§4.1.3) en de belangrijkste procedurele aspecten (§4.1.4). De rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een bestuursrechtelijke ontbinding op basis van deze wet, vormen het onderwerp van §5 van dit hoofdstuk.

#### 4.1.1 Ontbindingsobject

- 1825 Het ontbindingsobject van art. L212-1 van de Code de la sécurité intérieure is beperkt tot 'toutes les associations ou groupements de fait', te vertalen als 'alle verenigingen of feitelijke groeperingen'. Het begrip 'association' stemt overeen met het begrip 'association' van art. 3 jo. 7 van de Franse verenigingswet. Dit begrip is reeds aan bod gekomen in §2.1.1 van dit hoofdstuk. Hieruit volgt dat politieke partijen alsook religieuze organisaties met een ongeoorloofd doel niet alleen voorwerp kunnen zijn van een rechterlijke ontbinding op basis van de Franse verenigingswet, maar ook van een bestuursrechtelijke ontbinding op basis van de Code de la sécurité intérieure.
- 1826 Doordat het ontbindingsobject naast de vereniging ook ziet op elke feitelijke groepering, is de reikwijdte van het ontbindingsobject in theorie bijzonder ruim. Rechtspraak van de Conseil d'État bevestigt die theorie; de Franse Raad van State lijkt betrekkelijk snel aan te nemen dat hiervan sprake is. Zo vormt rechtspersoonlijkheid weliswaar een sterke aanwijzing dat sprake is van een feitelijke groepering, een hard vereiste is zij echter niet. Meestal maakt de Conseil d'État weinig woorden vuil over de criteria voor het bestaan van een dergelijke groepering. Desalniettemin valt uit zijn rechtspraak te destilleren dat – naast dat er geen rechtspersoonlijkheid is vereist – er ten minste sprake moet zijn van een vorm van georganiseerde of gecoördineerde samenwerking van ten minste twee personen, terwijl die samenwerking erop is gericht tot verwezenlijking van een gemeenschappelijk doel.<sup>1709</sup>
- 1827 Van een feitelijke groepering kan bijvoorbeeld ook sprake zijn als een vereniging zich vrijwillig heeft ontbonden met als doel om een bestuursrechtelijke ontbinding en de daarmee samenhangende strafrechtelijke rechtsgevolgen te voorkomen, als de voorma-

1709 Conseil d'État 17 november 2006, ECLI:FR:CESSR:2006:296214.20061117.

lige leden de werkzaamheid van de vereniging na de vrijwillige ontbinding voortzetten, zo blijkt uit een uitspraak van de Conseil d'État van 30 juli 2014.<sup>1710</sup>

- 1828 Rambaud schrijft in dit verband dat de Conseil d'État al in 1936 heeft geoordeeld dat afzonderlijke verenigingen – gelet op de omstandigheden van het geval – een ondeelbaar geheel kunnen vormen, met als gevolg dat de ontbinding van de één, ontbinding van de ander tot gevolg kan hebben.<sup>1711</sup>

#### 4.1.2 Ontbindingsgronden

- 1829 Art. L212-1 van de Code de la sécurité intérieure bevat zeven limitatieve gronden voor de bestuursrechtelijke ontbinding van een vereniging of feitelijke groepering. Deze gronden vinden hun oorsprong in art. 1 van 'la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées', dat – na een aantal wijzigingen – in 2012 is opgegaan in art. L212-1 van de Code de la sécurité intérieure.<sup>1712</sup> De oorspronkelijke wet van 1936 was in het leven geroepen om met name gewelddadige protesten en revolutionaire bewegingen in de Franse republiek – onder meer van de zijde van extreemrechtse alsook communistische bewegingen – het hoofd te bieden.<sup>1713</sup> Die historische context klinkt door in de eerste drie ontbindingsgronden van art. L212-1 van de Code de la sécurité intérieure, die rechtstreeks zijn ontleend aan die van de wet van 1936. Daarnaast zijn er in de loop der tijd vier extra ontbindingsgronden toegevoegd, zodat het totaal nu op zeven ligt. Hieronder volgt een bespreking van deze ontbindingsgronden en komen – indien aanwezig – voorbeelden van rechtspraak aan bod, waarin de rechter de betekenis van de ontbindingsgrond in kwestie uitlegt, aangevuld met literatuur.

- 1830 (1) De eerste ontbindingsgrond is 'qui provoquent à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens', te vertalen als 'het oproepen tot gewapende manifestaties of geweld tegen personen of goederen'. De grond vertoont materiële samenhang met art. 431-6 Code pénal, waarin het uitlokken tot een gewapende bijeenkomst of vergadering strafbaar is gesteld, alsmede met art. 431-10 Code pénal, waarin strafbaar is gesteld het deelnemen aan een demonstratie terwijl een wapen wordt gedragen.<sup>1714</sup>

- 1831 In een uitspraak van 21 juli 1970 overweegt de Conseil d'État dat het verspreiden van pamfletten en posters, alsmede het geven van instructies aan militante leden door leiders

1710 Conseil d'État 30 juli 2014, ECLI:FR:CESSR:2014:370306.20140730.

1711 Rambaud 2015, §II.B.1.

1712 Zie art. 19 van 'Ordonnance nr. 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du Code de la sécurité intérieure'.

1713 Rambaud 2015, §I.

1714 Segonds, in: *JC Pénal Code*, fasc. 20, aant. 19.

van de ‘*Revolutionaire Communistische Jeugd*’ en de ‘*Internationalistische Communistische Partij*’, te zien is als het oproepen tot gewapende demonstraties.<sup>1715</sup>

- 1832 In zijn uitspraak van 20 december 2022 autoriseert de Conseil d’État de ontbinding van vereniging *Le Bloc Lorrain* op basis van art. L212-1 van de Code de la sécurité intérieure. Deze vereniging werd onder meer ontbonden vanwege ‘het oproepen tot geweld of goederen’. Dat daarvan sprake was, blijkt volgens de Franse Raad van State onder meer uit de wijze waarop de vereniging zich systematisch presenteert op haar eigen kanalen op het internet alsmede uit de berichten die zij daarop plaatst. Zo plaatste de vereniging een bericht met betrekking tot een demonstratie die plaatsvond in Brussel, waarvan de vereniging zelf stelde daaraan te hebben deelgenomen. Bij die demonstratie alsmede in het bericht werd opgeroepen tot ‘*crever la capitalisme*’. Het geplaatste bericht ging daarnaast vergezeld met foto’s van personen die niet alleen het hoofdkantoor van een instelling van de Europese Unie aanvielen, maar ook vandalisme pleegden ten aanzien van voertuigen. Een andere publicatie van de vereniging trok de uitslag van de eerste ronde van de Franse presidentsverkiezingen van 2021 sterk in twijfel, waarin tevens de leden werden opgeroepen zich een ‘*primitive, sauvage et insurrectionnaire*’ houding aan te meten. Andermaal ging het bericht gepaard met (video)beeldmateriaal van vandalisme en gewelddadigheden, ook tegen de politie. Weer een ander bericht op het informatiekanaal van de vereniging ging over de onvrede die bij de vereniging heerst ten aanzien van de regering en het door haar gevoerde beleid. Terwijl kritiek op de regering en haar beleid geenszins strafbaar is, ging het bericht hier vergezeld met het opschrift ‘*pavés gratuits – servez-vous*’ en een foto waarop een persoon in zwarte kleding en capuchon kinderkopjes opraaft. Het systematische karakter van deze berichten in combinatie met beeldmateriaal van vandalisme en gewelddadigheden, alsmede de omstandigheid dat de vereniging hier zich op geen enkel moment van distantieert, maar juist haar steun betuigt aan de materiële daders van de geconstateerde strafbare feiten, zijn volgens de Conseil d’État voldoende redenen om te kunnen voldoen aan de ontbindingsgrond ‘oproep tot geweld tegen personen of goederen’.<sup>1716</sup>

- 1833 (II) De tweede ontbindingsgrond is ‘*qui présentent, par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de groupes de combat ou de milices privées*’, te vertalen als ‘die door hun militaire vorm en organisatie, het karakter vertonen van gevechtsgroepen of privé-milities’.

- 1834 Deze grond vertoont materiële samenhang met art. 431-13 Code pénal. Daarin is een definitie van ‘*groupes de combat*’ opgenomen. Volgens deze strafbepaling wordt dit begrip gedefinieerd als elke groep van personen die wapens bezit of er toegang toe heeft, met een hiërarchische organisatie en die de openbare orde kan verstoren. Segonds vat

1715 Conseil d’État 21 juli 1970, ECLI:FR:CEASS:1970:76179.19700721.

1716 Conseil d’État 20 december 2022, ECLI:FR:CEORD:2022:469368.20221220.



de betekenis hiervan samen en merkt op dat hieruit niet alleen volgt dat de groep dient te bestaan uit ten minste twee personen, maar dat dit bij een extensieve interpretatie ook rechtspersonen kunnen zijn. Voorts wijst Segonds erop dat het bezit van wapens een ruime reikwijdte heeft en in het licht van art. 132-75 Code pénal moet worden uitgelegd. Hieruit volgt dat het moet gaan om voorwerpen die zijn ontworpen om te verwonden of te doden, terwijl het bezit ervan niet per definitie rechtmatig hoeft te zijn. Met betrekking tot het bestanddeel 'hiërarchische organisatie' merkt Segonds op dat dit neerkomt op ondergeschiktheid van leden ten opzichte van andere leden, hetgeen bijvoorbeeld kan blijken uit het bestaan van verschillende rangen en uniformen binnen de organisatie. Tot slot wijst Segonds erop dat het vereiste 'die de openbare orde kan verstoren' in de literatuur ook wel als onnodig, zelfs nutteloos wordt gezien. Volgens de kritiek is er sprake van een zekere tautologie, omdat het (onrechtmatig) bezit van wapens per definitie de openbare orde verstoort.<sup>1717</sup>

1835 Rambaud schrijft dat er in de rechtspraak niet (altijd) een scherp onderscheid wordt gemaakt tussen gevechtsgroepen en privé-milities.<sup>1718</sup> Hoe dat ook zij, met betrekking tot dit laatste begrip overweegt de Conseil d'État in een uitspraak van 8 september 1995 dat hiervan sprake kan zijn, als de vereniging trainingskampen organiseert alwaar leden van de vereniging trainingen doorstaan op het gebied van gehoorzaamheid en discipline, met als doel hen klaar te stomen voor het uitvoeren van 'des actions de commando'.<sup>1719</sup>

1836 (III) De derde ontbindingsgrond van art L212-1 van de Code de la sécurité intérieure is 'dont l'objet ou l'action tend à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement', te vertalen als 'waarvan het doel of de werkzaamheid gericht is op de aantasting van de integriteit van het nationale grondgebied dan wel op de met geweld vergezeld ondermijning van de republikeinse regeringsvorm'. Deze ontbindingsgrond vertoont overeenkomsten met die van art. 3 jo. 7 van de Franse verenigingswet, zoals besproken in §2.2.3 van dit hoofdstuk. Ook daar gaat het om de bescherming van de rechtsgoederen 'integriteit van het nationale grondgebied' en 'republikeinse regeringsvorm'.

1837 Een uitspraak van de Conseil d'État van 16 oktober 1992 vormt een voorbeeld waarin deze ontbindingsgrond wordt toegepast. In deze uitspraak autoriseert de hoogste bestuursrechter de ontbinding van 'Mouvement Corse pour l'Autodétermination'. Die feitelijke groepering was volgens de Conseil d'État niets anders dan een voortzetting van de reeds eerder ontbonden organisaties 'Front de Libération Nationale de la Corse' en 'Consulte des Comités Nationalistes'. De 'Mouvement' zette zich onder meer in voor de erkenning van het Corsicaanse volk, en stelde zich hiervoor ten doel een strijd te

1717 Segonds, in: *JC Pénal Code 2021*, art. 431-13 à 431-21 Code pénal, fasc. 20, aant. 7-9.

1718 Rambaud 2015, §II.1.

1719 Conseil d'État 8 september 1995, ECLI:FR:CESSR:1995:155161.19950908.

voeren voor een ‘nationale bevrijding’ van dit volk. Dat ondermijnt volgens de hoogste Franse administratieve rechter de integriteit van het nationale grondgebied.<sup>1720</sup>

1838 Met betrekking tot het doel om met geweld de republikeinse regeringsvorm te ondermijnen, schrijft Rambaud dat hiervan sprake kan zijn bij het oprichten van een vereniging waarvan het politieke programma is om de Republiek als politiek regime met geweld omver te werpen, ten gunste van andere soorten regimes, op voorwaarde dat valt vast te stellen dat dit werkelijk het doel is.<sup>1721</sup>

1839 (iv) De vierde ontbindingsgrond is ‘dont l’activité tend à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine’, te vertalen als ‘waarvan de activiteit gericht is op het tegenwerken van maatregelen met betrekking tot het herstel van de republikeinse legaliteit’. Rambaud wijst erop dat deze ontbindingsgrond aan het einde van de Tweede Wereldoorlog aan de wet van 1936 werd toegevoegd en na de inwerking-treding van de daaraan ten grondslag liggende wetswijziging al gauw in gebruik werd genomen. Bijvoorbeeld in 1945 tegen een vereniging die zich ten doel stelde om personen te verenigen die zich tijdens de oorlog schuldig hadden gemaakt aan onrechtmatige plunderingen, om vereend een vuist te maken tegen de onteigeningsmaatregelen van de republikeinse overheid. Vandaag de dag blijkt deze ontbindingsgrond een dode letter te zijn.<sup>1722</sup>

1840 (v) De vijfde ontbindingsgrond is ‘qui ont pour but soit de rassembler des individus ayant fait l’objet de condamnation du chef de collaboration avec l’ennemi, soit d’exalter cette collaboration’, te vertalen als ‘die als doel hebben om individuen te verenigen die zijn veroordeeld voor het heulen met de vijand, of om deze collaboratie te verheerlijken’. Volgens Rambaud is deze ontbindingsgrond in 1951 aan de wet van 1936 toegevoegd om ‘af te kunnen rekenen met het ‘Vichy-verleden’.<sup>1723</sup>

1841 Een uitspraak van de Conseil d’État van 30 december 2014 vormt een voorbeeld wat zoal onder deze ontbindingsgrond kan vallen. In de feiten die aanleiding geven tot de uitspraak gaat het om de vereniging ‘L’oeuvre française’. Deze vereniging draagt zorg voor de organisatie van herdenkingen en zomerkampen die in het teken staan van Philippe Pétain, staatshoofd van de Franse staat ten tijde van het Vichy-regime, die een politiek van collaboratie met nazi-Duitsland bedreef. Voorts gebruikt de vereniging emblemen vergelijkbaar met die gebruikt werden door Vichy-Frankrijk en neemt de vereniging deel aan evenementen waarvan de organisatie in handen ligt van personen die zijn veroordeeld voor negationisme. Volgens de Franse Raad van State zijn dergelijke

1720 Conseil d’État 16 oktober 1992, ECLI:FR:CESSR:1992:85957.19921016.

1721 Rambaud 2015, §II.1.

1722 Rambaud 2015, §I.B.2.

1723 Rambaud 2015, §I.B.2.

feiten in samenhang voldoende om aan te nemen dat is voldaan aan de ontbindingsgrond ‘het verheerlijken van collaboratie met de vijand’ ex art. L212-1 lid 5 van de Code de la sécurité intérieure.<sup>1724</sup>

1842 (vi) De zesde ontbindingsgrond is ‘qui, soit provoquent ou contribuent par leurs agissements à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence’. Die ontbindingsgrond is te vertalen als ‘die, ofwel door hun handelingen aanzetten tot of bijdragen aan discriminatie, haat of geweld tegen een persoon of een groep van personen vanwege hun afkomst, geslacht, seksuele oriëntatie, genderidentiteit, of hun werkelijke of vermeende lidmaatschap of niet-lidmaatschap van een etnische groep, natie, vermeend ras of een bepaalde religie, dan wel ideeën of theorieën verspreiden die deze discriminatie, haat of geweld rechtvaardigen of aanmoedigen’.

1843 Deze ontbindingsgrond is in 1972 toegevoegd aan de wet van 1936.<sup>1725</sup> In het recente verleden heeft het gebruik van deze grond voor de ontbinding van organisaties een vlucht genomen, vooral ten aanzien van radicale islamitische organisaties.<sup>1726</sup> Een voorbeeld hiervan vormt de in 2021 door de Conseil d’État geautoriseerde ontbinding van ‘l’Association de défense des droits de l’homme – Collectif contre l’islamophobie en France (CCIF)’. Volgens de hoogste bestuursrechter blijkt uit het overlegde feitenmateriaal dat de CCIF bij monde van haar leiders en publicaties al enkele jaren zonder voorbehoud standpunten huldigt en verspreidt, met als doel om geloofwaardigheid te hechten aan de gedachte dat de Franse overheid, met name in het kader van de strijd tegen het terrorisme, in feite een strijd voert tegen de islamitische godsdienst en haar beoefenaars. Meer in het algemeen zou Frankrijk een land zijn dat vijandig staat tegenover moslims. Daarnaast onderhoudt de vereniging tot op de dag van het ontbindingsbesluit nauwe banden met aanhangers van de radicale islam. Bijvoorbeeld met een voormalig directielid van de vereniging, die en public de aanslagen op het Joods Museum van België te Brussel in 2014 alsmede die op het hoofdkantoor van de krant Charlie Hebdo te Parijs in 2015 niet alleen relatieveert, maar zelfs rechtvaardigt. Bovendien draagt deze persoon bij aan de verspreiding van het standpunt dat de moslimgemeenschap boven andere gemeenschappen verheven staat. Voorts plaatst de CCIF met enige regelmaat berichten

1724 Conseil d’État 30 december 2014, ECLI:FR:CESSR:2014:372322.20141230.

1725 Art. 9 van de ‘Loi nr. 72-546 du 1er juillet 1972’.

1726 Zie voor meer voorbeelden: Rambaud 2015, §II.1; Laronde-Clérac, in: *JC Sociétés Traité 2022*, fasc. 174-40, aant. 35.

op haar sociale-mediakanalen die antisemitische opmerkingen uitlokken, zonder daaraan enige tegenwicht te bieden.<sup>1727</sup>

1844 Uit de rechtspraak van de Conseil d'État blijkt dat de personen die zich aan de discriminerende gedragingen hebben schuldig gemaakt, voor deze feiten niet strafrechtelijke hoeven te zijn veroordeeld.<sup>1728</sup>

1845 (VII) De zevende en laatste ontbindingsgrond van art. L212-1 van de Code de la sécurité intérieure is 'qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger', te vertalen als 'die zich, op of vanuit Frans grondgebied bezighouden met het uitlokken van terroristische daden in Frankrijk of in het buitenland'.

1846 Deze ontbindingsgrond werd in 1986 toegevoegd aan de wet van 1936 bij wet nr. 86-1020 van 9 september 1986 betreffende de strijd tegen het terrorisme. In een uitspraak van 26 juli 2016 wijst de voorzieningenrechter van de Conseil d'État een verzoek tot opschorting van de ontbinding van 'l'Association des musulmans de Lagny-sur-Marne' af. Volgens de voorzieningenrechter van de Conseil d'État was er geen aanwijzing te vinden in het overlegde feitenmateriaal dat niet evident zou zijn voldaan aan de ontbindingsgronden waarop het ontbindingsbesluit was gebaseerd. De vereniging in kwestie nam – in nauwe samenwerking met twee andere (eveneens bij hetzelfde besluit ontbonden) verenigingen – namelijk deel aan activiteiten van 'd'endoctrinement, de recrutement et d'acheminement de candidats vers le djihad' en was verantwoordelijk voor het vervoer van deze 'jihadi's' naar de Irak-Syrië-regio. Verder onderhield de vereniging banden met personen waarvan is vastgesteld dat zij betrokken waren bij terroristische gedragingen.<sup>1729</sup> In de procedure ten principale houdt de Conseil d'État het bestreden ontbindingsbesluit in stand, overigens zonder in te gaan op de rechtmatigheid van het besluit ten aanzien van de gebruikte ontbindingsgrond van art. L212-1 lid 7 van de Code de la sécurité intérieure; de Franse Raad van State acht het niet noodzakelijk daar nog (inhoudelijk) woorden aan vuil te maken, omdat naar zijn oordeel op de voet van het zesde lid reeds voldoende grond en rechtvaardiging bestaat voor ontbinding van de vereniging.<sup>1730</sup>

#### 4.1.3 Toerekeningscriterium

1847 Het toerekeningscriterium vormt het onderwerp van deze paragraaf. Dit criterium is vastgelegd in art. L212-1-1 van de Code de la sécurité intérieure. Dit artikel luidt als volgt:

1727 Conseil d'État 24 september 2021, ECLI:FR:CECHR:2021:449215.20210924.

1728 Conseil d'État 30 december 2014, ECLI:FR:CESSR:2014:372320.20141230.

1729 Conseil d'État 26 juli 2016, ECLI:FR:CEORD:2016:401379.20160726.

1730 Conseil d'État 15 december 2017, ECLI:FR:CECHR:2017:401378.20171215.

**ART. L212-1-1 CODE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE:**

Pour l'application de l'article L. 212-1, sont imputables à une association ou à un groupement de fait les agissements mentionnés au même article L. 212-1 commis par un ou plusieurs de leurs membres agissant en cette qualité ou directement liés aux activités de l'association ou du groupement, dès lors que leurs dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient.

- 1848 Het artikel is ingevoerd bij 'loi n° 2021-1109 du 24 août 2021' ter versterking van de naleving van de beginselen van de Republiek. Deze wet werd ingevoerd omdat Frankrijk in het laatste decennium meer dan eens te maken kreeg met extremisme en radicalisme. Het bij die wet ingevoerde toerekeningscriterium zou de drempel voor toerekening verlagen en het daarmee gemakkelijker maken om ongeoorloofde organisaties die de beginselen van de Republiek met voeten treden, aan te kunnen pakken en in het ergste geval te kunnen ontbinden.
- 1849 Rechtspraak over dit toerekening is niet in overvloed aanwezig. Niettemin kan op basis van de wettekst in combinatie met rechtspraak van de Conseil d'État hierover een drietal kernelementen voor toerekening worden geïdentificeerd. De eerste is dat toerekening van de handelingen als bedoeld in art. L212-1 van de Code de la sécurité intérieure aan de vereniging of feitelijke groepering, alleen aan de orde kan zijn, wanneer ze zijn begaan door een of meerdere van hun leden. Er dient aldus daadwerkelijk sprake te zijn van lidmaatschap. Dit lijkt op basis van rechtspraak van de Conseil d'État een hard vereiste te zijn.<sup>1731</sup> Of een soort de facto lidmaatschap voldoende is, moet echter haast wel het geval zijn. De reikwijdte van de bestuurlijke ontbinding is immers niet beperkt tot organisaties die zich formeel en in een bij de wet geregelde rechtsvorm hebben georganiseerd. Ook feitelijke groeperingen (zonder rechtspersoonlijkheid) vallen onder de reikwijdte van het ontbindingsobject. Voor dergelijke organisaties worden doorgaans geen formele lidmaatschapsovereenkomsten gesloten.
- 1850 De tweede is dat het verrichten van die handelingen plaatsvindt in de hoedanigheid van lid, dan wel dat dit handelen rechtstreeks verband houdt met de activiteiten van de vereniging of groepering. Deze vereisten lijken redelijk streng uit te werken in de rechtspraak. Zo overweegt de Conseil d'État in zijn uitspraak van 16 mei 2022, dat strafbare (gewelds)delicten gepleegd door leden tijdens een demonstratie, terwijl de vereniging of feitelijke groepering op het internet heeft opgeroepen tot deze demonstratie, niet per definitie rechtstreeks verband houden met de activiteit van de vereniging of groepering. Bijvoorbeeld als deze strafbare feiten te geïsoleerd waren in het licht van de activiteit.<sup>1732</sup>

1731 Conseil d'État 28 april 2022, ECLI:FR:CEORD:2022:462736.20220429.

1732 Conseil d'État 16 mei 2022, ECLI:FR:CEORD:2022:462954.20220516.

1851 Wordt er voldaan aan de eerste twee (cumulatieve) vereisten van toerekening, dan dient daarnaast nog sprake te zijn van een zekere verwijtbaarheid aan de zijde van de vereniging of feitelijke groepering dat de handelingen zich hebben kunnen voordoen. Volgens de slotregel van art. L212-1 van de Code de la sécurité intérieure geldt immers dat toerekening plaatsvindt, als de leiders van de organisatie, hoewel zij op de hoogte zijn van de handelingen, zich hebben onthouden van het nemen van de noodzakelijke maatregelen om ze tegen te gaan. Bij de beoordeling hiervan, zo blijkt uit de laatste regel van de bepaling, wordt rekening gehouden met de middelen waarover de leiders van de organisatie beschikken om dit doel te realiseren.

#### 4.1.4 Enkele procedurele aspecten

1852 In deze paragraaf komen aan bod de belangrijkste procedurele aspecten van de bestuursrechtelijke ontbinding van een ongeoorloofde organisatie op basis van art. L212-1 van de Code de la sécurité intérieure. De analyse is hier beperkt tot de ontbinding bevoegde instantie, het ontbindingsbesluit – waaronder het moment waarop het besluit in werking treedt –, de procedure op hoofdlijnen en de wijze waarop de rechtsbescherming tegen het ontbindingsbesluit is vormgegeven.

1853 Volgens art. L212-1 van de Code de la sécurité intérieure wordt het ontbindingsbesluit ‘par décret’ en ‘en conseil des ministres’ genomen. Hieruit volgt dat de tot ontbinding bevoegde instantie de president van de Republiek of de minister-president is (art. 13 Franse grondwet), die het besluit tot ontbinding neemt in de ministerraad, waarbij in elk geval de minister-president (als de president het besluit neemt) en de minister van Binnenlandse Zaken het besluit medeondertekenen (art. 19 Franse grondwet). Het betreft een beschikkings- en geen regelgevende bevoegdheid, nu het besluit de rechtspositie van een vereniging of feitelijke groepering in een concreet geval wijzigt. Tevens betreft het een bevoegdheid met beleidsruimte; de wet dwingt geenszins tot het opleggen van een ontbindingsbesluit, ook al is voldaan aan de bevoegdheidsvoorwaarden. Die keuze wordt overgelaten aan de discretie van de bevoegde bestuursorganen.<sup>1733</sup>

1854 Voorts dient het besluit met redenen te zijn omkleed ex artt. L121-1 en L211-2 sub 1 van de Code des relations entre le public et l’administration. Uit artt. L121-1, L122-1 en L122-2 van dit wetboek vloeit voort dat voorafgaand aan besluiten die ingrijpen op fundamentele vrijheden, betrokkenen eerst moeten worden gehoord, zodat zij schriftelijk dan wel mondeling hun ‘bezwaren’ kunnen uiten. Van deze hoofdregel mag volgens art. L.121-2 van dit wetboek worden afgeweken, onder meer als de spoedeisendheid of de uitzonderlijkheid van de situatie dit vergt.

1855 De Conseil d’État is krachtens art. R311-1 Code de justice administratif bevoegd om in eerste en laatste aanleg kennis te nemen van een beroep ingesteld tegen een ontbin-

---

1733 Rambaud 2015, §II.A.2.

dingsbesluit ex art. L212-1 Code de la sécurité intérieure, aangezien het ontbindingsbesluit de vorm heeft van een ‘décret’. De hoogste bestuursrechter treedt hier op als feitenrechter en beoordeelt het besluit indringend op materiële en formele vereisten, waaronder de evenredigheid.<sup>1734</sup>

1856 In het algemeen geldt in het Franse bestuursrecht dat een regulier rechtsmiddel niet de tenuitvoerlegging, werking of gevolgen van het bestreden besluit opschort, behoudens een bij wettelijke bepaling gestelde uitzondering.<sup>1735</sup> Dit geldt ook voor een beroep ingesteld tegen een ontbindingsbesluit. Dit besluit heeft om die reden onmiddellijke werking. Er bestaat evenwel de mogelijkheid om een verzoek in te dienen bij de voorzieningenrechter van de Conseil d’État om de tenuitvoerlegging, werking of gevolgen van het besluit bij voorlopige voorziening op te schorten. Art. L521-1 van de Code de justice administratif vormt hiervan de grondslag en vereist voor de ontvankelijkheid van een dergelijk verzoek in de eerste plaats dat er een bodemprocedure loopt (in dit geval bij de Conseil d’État) en in de tweede plaats dat er sprake is van spoedeisendheid. Toewijzing van het verzoek is enkel aan de orde als de voorzieningenrechter ernstige twijfel heeft over de rechtmatigheid van het besluit.

#### 4.2 EX CODE DU SPORT

1857 In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de ontbindingsbevoegdheid van het openbaar bestuur ten aanzien van supportersverenigingen, zoals die wegens de strijd tegen (voetbal)hooliganisme is neergelegd in art. L332-18 van de Code du Sport.<sup>1736</sup> De daarin neergelegde bepaling luidt als volgt:

##### ART. L332-18 CODE DU SPORT

Peut être dissous ou suspendu d’activité pendant douze mois au plus par décret, après avis de la Commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives, toute association ou groupement de fait ayant pour objet le soutien à une association sportive mentionnée à l’article L. 122-1, dont des membres ont commis en réunion, en relation ou à l’occasion d’une manifestation sportive, des actes répétés ou un acte d’une particulière gravité et qui sont constitutifs de dégradations de biens, de violence sur des personnes ou d’incitation à la haine ou à la discrimination contre des personnes à raison de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre,

1734 Rambaud laat zich evenwel kritisch uit op dit punt en spreekt zelfs van een ‘valse’ evenredigheidstoets; uit de door hem geanalyseerde rechtspraak blijkt dat de Conseil d’État zich nogal gouvernementeel opstelt als het gaat om de toets op de evenredigheid van het ontbindingsbesluit, zie Rambaud 2020, §I.7

1735 Zie in dit verband Lei 2018, die een geheel proefschrift heeft gewijd aan de afwezigheid van schorsende werking van gewone rechtsmiddelen tegen bestuursbesluiten in het Franse recht.

1736 Tsoulaka 2016.

de leur sexe ou de leur appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Les représentants des associations ou groupements de fait et les dirigeants de club concernés peuvent présenter leurs observations à la commission. Cette commission comprend:

1. Deux membres de la juridiction administrative, dont le président de la commission, désignés par le vice-président du Conseil d'État;
2. Deux magistrats de l'ordre judiciaire, désignés par le premier président de la Cour de cassation;
3. Un représentant du Comité national olympique et sportif français, un représentant des fédérations sportives et un représentant des ligues professionnelles, nommés par le ministre chargé des sport;
4. Une personnalité choisie en raison de sa compétence en matière de violences lors des manifestations sportives, nommée par le ministre chargé des sports.

Les conditions de fonctionnement de la commission sont fixées par décret en Conseil d'État.

1858 Voor de behandeling van deze ontbindingsmogelijkheid staan centraal het ontbindingsobject (§4.2.1), de ontbindingsgronden (§4.2.2), het toerekeningscriterium (§4.2.3) en de belangrijkste procedurele aspecten van de regeling (§4.2.4). De rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na ontbinding op basis van de Code du Sport vormen het voorwerp van onderzoek in §5 van dit hoofdstuk.

1859 Verder zij nog opgemerkt dat art. L332-18 Code du Sport voorziet in de mogelijkheid om, indien voldaan is aan de in deze bepaling genoemde gronden, de activiteiten van de vereniging of feitelijke groepering voor maximaal 12 maanden te schorsen ('suspendu d'activité pendant douze mois'). De criteria alsmede de te volgen procedure voor het toepassen van deze bevoegdheid zijn identiek aan die voor het toepassen van de ontbindingsbevoegdheid. Om die reden vindt geen afzonderlijke bespreking van de schorsingsbevoegdheid plaats.

#### 4.2.1 Ontbindingsobject

1860 Het ontbindingsobject van art. L332-18 Code du Sport is 'toute association ou groupement de fait ayant pour l'objet le soutien à une association sportive mentionnée à l'article L. 122-1'. Wat men in het Franse recht verstaat onder 'association', is reeds aan bod gekomen in §2.1.1 van dit hoofdstuk, evenals het begrip 'l'objet'. Het begrip 'groupement de fait' is aan bod gekomen in §4.1.1 van dit hoofdstuk.



1861 De reikwijdte van het ontbindingsobject is aldus beperkt verenigingen en feitelijke groeperingen, die tot doel hebben het verlenen van steun aan een sportvereniging als bedoeld in art. L122-1 Code du Sport. In die bepaling gaat het om ‘professionele’ sportverenigingen, namelijk die zijn aangesloten bij een sportfederatie en verder aan bepaalde door de Raad van State gestelde (financiële) voorwaarden voldoen. Als daarvan sprake is, dan staat zo’n sportvereniging in het Franse recht te boek als een ‘société commerciale’ en valt zij als zodanig (ook) onder de ‘Code de commerce’ (‘Wetboek van koophandel’).

#### 4.2.2 Ontbindingsgronden

1862 De ontbindingsgronden van art. L332-18 Code du Sport zijn ‘dont des membres ont commis en réunion, en relation ou à l’occasion d’une manifestation sportive, des actes répétés ou un acte d’une particulière gravité et qui sont constitutifs de dégradations de biens, de violence sur des personnes ou d’incitation à la haine ou à la discrimination contre des personnes à raison de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur sexe ou de leur appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.’

1863 Ontleed moet het gaan om (1) leden van een supportersclub, die (2) gezamenlijk of in vereniging (‘en réunion’) (3) ten tijde van of in relatie tot een sportevenement (4a) bij herhaling of (4b) bij een daad van bijzondere ernst (5a) vandalisme plegen, (5b) geweld plegen tegen personen of (5c) aanzetten tot haat of discriminatie tegen personen vanwege hun afkomst, seksuele geaardheid, genderidentiteit, geslacht, lidmaatschap van een (vermeend(e)) etniciteit, nationaliteit, ras of religie. Met betrekking tot de gedragingen omtrent haat en discriminatie vertoont de ontbindingsgrond overeenkomsten met de zesde ontbindingsgrond van art. L212-1 van de Code de la sécurité intérieure. Zie om die reden ook §4.1.2 van dit hoofdstuk waarin die ontbindingsgrond aan bod is gekomen.

1864 Uit rechtspraak van de Conseil d’État blijkt dat het begrip ‘ten tijde van of in relatie tot een sportevenement’ een relatief ruime uitleg krijgt. De in art. L332-18 Code du Sport genoemde ongeoorloofde gedragingen hoeven bijvoorbeeld niet op of zelfs niet in de directe nabijheid van de locatie van het sportevenement plaats te vinden, om aan de grond te voldoen. De Conseil d’État aanvaardt een ruimer bereik, zoals vandalisme gepleegd in aanloop naar een sportevenement of vandalisme gepleegd op een treinstation of een andere plek op de route naar de locatie van het sportevenement.<sup>1737</sup>

1865 Anders dan bij de vergelijkbare ontbindingsgrond van art. L212-1 sub 6 van de Code de la sécurité intérieure, is op basis van art. L332-18 Code du Sport vereist dat de ongeoorloofde gedragingen ofwel bij herhaling zijn gepleegd, ofwel dat een van de ongeoorloofde gedragingen wegens de context constitueert tot een daad van bijzondere ernst.

1737 Conseil d’État 9 november 2011, ECLI:FR:CESSR:2011:347359.20111109.

De ontbinding van de supportersvereniging Les Authentiks en Supras Auteuil 91 op 28 februari 2010 was aanvankelijk gebaseerd op herhaalde daden, maar later – na ingrijpen van de Conseil d'État in zijn uitspraken van 13 juli 2010 – op basis van een daad van bijzondere ernst. De feiten die aanleiding gaven tot deze uitspraken laten zich als volgt samenvatten. Op 28 april 2010 ontbindt de minister-president bij decreet de verenigingen Les Authentiks en Supras Auteuil 91. Aanleiding hiervoor was een in relatie tot een voetbalwedstrijd uitgebroken, massale vechtpartij tussen leden van Les Authentiks, Supras Auteuil 91 en ultra-beweging Boulogne Boys, alle drie supportersverenigingen van de Franse voetbalclub Paris Saint-Germain. De vechtpartij kost een van de supporters het leven. De minister-president baseert zijn ontbindingsbesluit aanvankelijk op zes incidenten van vandalisme en geweldpleging tegen personen en politie waarbij leden van Les Authentiks en Supras Auteuil 91 betrokken waren, waaruit zou blijken dat sprake is van herhaalde daden. In de beroepsprocedure overweegt de Conseil d'État echter dat op basis van het feitenmateriaal vijf van die zes daden niet aan de leden van de supportersverenigingen in kwestie vallen toe te rekenen. Als gevolg hiervan blijft er één incident over, het incident waarbij geweld werd gebruikt tegen personen en politie met een dode tot gevolg. Ten tijde van het ontbindingsbesluit vereiste art. L332-18 Code du Sport echter dat sprake moet zijn van bij herhaling gepleegde daden. De grond van een daad van bijzondere ernst werd pas twee dagen ná het genomen ontbindingsbesluit aan art. L332-18 Code du Sport toegevoegd. In de procedure laat de minister-president echter weten dat dit enkele, dodelijke incident te zien is als een daad van bijzondere ernst en hij het besluit anders (later) op deze nieuwe grond zou hebben genomen. De Conseil d'État aanvaardt dit standpunt en verwerpt het beroep van de verenigingen. Daarbij speelt volgens de Conseil d'État mee dat de procedurele rechten van de verenigingen – o.a. hoor en wederhoor – in de gegeven omstandigheden niet waren geschonden.<sup>1738</sup>

#### 4.2.3 Toerekeningscriterium

<sup>1866</sup> Het toerekeningscriterium op basis waarvan de gedragingen van de leden vallen toe te rekenen aan de te ontbinden vereniging of feitelijke groepering, zit als het ware in de ontbindingsgrond geïncorporeerd. Art. L332-18 Code du Sport rekent namelijk rechtstreeks die gedragingen toe aan de vereniging of feitelijke groepering, als die (1) door leden gezamenlijk en (2) ten tijde van of in relatie tot een sportevenement zijn gepleegd. Bij de bespreking van de ontbindingsgrond in §4.2.2 is reeds een voorbeeld gegeven waarin ongeoorloofde handelingen aan de vereniging worden toegerekend en dat de

<sup>1738</sup> Conseil d'État 13 juli 2010, ECLI:FR:CESSR:2010:339257.20100713 en ECLI:FR:CESSR:2010:339293.20100713. Het bij het EHRM ingediende beroep tegen de uitspraken van de Conseil d'État werd afgewezen, zie EHRM 27 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1027JUD000469611 en §2.4.5.2 van hoofdstuk 1 over de uitspraak van het Straatsburgse Hof.

drempel voor toerekening relatief laag lijkt te zijn, gezien de ruime reikwijdte van ‘ten tijde van of in relatie tot een sportevenement’.

#### 4.2.4 Enkele procedurele aspecten

- 1867 De procedurele aspecten van de ontbinding op basis van art. L332-18 Code du Sport stemmen – behoudens de hierna te bespreken verschillen of bijzonderheden – *mutatis mutandis* overeen met die van de ontbinding op basis van art. L212-2 van de Code de la sécurité intérieure. Zie om die reden ook §4.1.4 van dit hoofdstuk.
- 1868 Een verschil met de ontbinding op basis van de Code de la sécurité intérieure, is dat het bevoegde orgaan tot ontbinding voorafgaand aan het ontbindingsbesluit ex art. L332-18 Code du Sport eerst advies moet inwinnen van de ‘Commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives’. Die commissie bestaat volgens deze bepaling uit twee bestuursrechters benoemd door de Conseil d’État, twee rechters van de rechterlijke macht benoemd door de Cour de cassation, een vertegenwoordiger van het ‘Comité national olympique et sportif français’, een vertegenwoordiger van ‘des fédérations sportives’ en een vertegenwoordiger van ‘des ligues professionnelles’.
- 1869 Vertegenwoordigers en clubleiders van de vereniging of feitelijke groepering zijn volgens deze bepaling bevoegd om opmerkingen in te dienen bij deze commissie. De commissie dient op basis van art. R332-12 Code du Sport de vertegenwoordigers van de supportersvereniging uit te nodigen om dit mondeling of schriftelijk te doen. Ook het bestuur van de betreffende sportclub waaraan de supportersclub ‘steun’ verleent, wordt in kennis gesteld van het voornemen tot ontbinding en kan daarnaast eveneens mondelinge of schriftelijke opmerkingen indienen.
- 1870 Deze wettelijke verplichtingen geven uitdrukking aan het beginsel van hoor en wederhoor, zoals vereist is voor bestuurlijke besluiten die ingrijpen op fundamentele vrijheden (zoals aan de orde gekomen in §4.1.4 van dit hoofdstuk). Uit rechtspraak van de Conseil d’État blijkt dat dit vereiste echter niet zozeer voortvloeit uit de ‘Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations’ (de voorloper van de Code de justice administratif); in het eerste lid van art. 24 van deze wet was vastgelegd dat besluiten die ingrijpen op fundamentele vrijheden pas kunnen worden genomen nadat betrokkenen in de gelegenheid waren gesteld om mondelinge of schriftelijke opmerkingen in te dienen. Onder 3 van het tweede lid was echter opgenomen dat het eerste lid niet van toepassing is op besluiten waarvoor een bijzondere vorm van een procedure op tegenspraak geldt. Volgens de Conseil d’État voorziet de Code du Sport zelf in een dergelijke procedure voor de betrokken organisaties om ten overstaan van de commissie als bedoeld in art. L332-18 Code du Sport ‘gehoord’ te worden.<sup>1739</sup>

1739 Conseil d’État 9 november 2011, ECLI:FR:CESSR:2011:347359.20111109.

## 5. RECHTSGEVOLGEN ONTBINDING

1871 In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de rechtsgevolgen die (kunnen) intreden nadat de rechter of het openbaar bestuur een organisatie ontbindt. Allereerst de civielrechtelijke (§5.1), daarna de strafrechtelijke rechtsgevolgen (§5.2).

### 5.1 CIVIELRECHTELIJKE RECHTSGEVOLGEN

1872 Voor de civielrechtelijke rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een gedwongen ontbinding van een organisatie, gaat de aandacht eerst uit naar de bevoegdheid van de burgerlijke rechter om de sluiting van panden te bevelen alsmede de bevoegdheid om een samenkomstverbod op te leggen (§5.1.1). Daarna naar de vereffening van het vermogen van de ontbonden organisatie (§5.1.2).

#### 5.1.1 Sluiting panden en samenkomstverbod

1873 Art. 7 van de Franse verenigingswet bepaalt niet alleen dat de rechter na een verzoek van het OM of een belanghebbende een vereniging kan ontbinden als zij nietig is in de zin van art. 3 van deze wet, maar tevens uitdrukkelijk dat de rechter bij een dergelijke ontbinding de sluiting van de panden ('des locaux') van de vereniging kan bevelen, alsmede een verbod kan opleggen op het samenkomen van de leden van de vereniging.

1874 De Franse sektewet die als basis dient voor de ontbinding van 'sektarische' rechtspersonen, voorziet echter niet in een vergelijkbare voorziening voor de rechter. In de Code pénal ontbreekt eveneens een bevoegdheid voor de strafrechter om de sluiting van panden te bevelen of samenkomsten te verbieden, indien hij als strafmaatregel een rechtspersoon ontbindt. Evenmin voorzien de Code de la sécurité d'intérieure en de Code du Sport in vergelijkbare bevoegdheden voor het openbaar bestuur bij het ontbinden van organisaties op basis van deze regelingen.

#### 5.1.2 Vereffening vermogen

1875 Voor zowel de ontbinding door de rechter als door het openbaar bestuur geldt dat zij het einde van de rechtspersoon inluidt. Allereerst vindt echter – in beginsel – vereffening van het vermogen plaats. Dit laatste geldt alleen als sprake is van een rechtspersoon. Verenigingen die niet zijn geregistreerd en aldus geen rechtspersoonlijkheid bezitten, alsmede feitelijke groeperingen die voorwerp zijn van een ontbindingsuitspraak of -besluit, maar die om welke reden dan ook geen rechtspersoonlijkheid hebben, worden geacht geen vermogen te (kunnen) bezitten dat vatbaar is voor vereffening.<sup>1740</sup>

1740 Vgl. Rambaud 2015, §II.B.1.

1876 De vereffening van het vermogen houdt in dat de vereffenaar verantwoordelijk is voor het te gelde maken van openstaande vorderingen en het voldoen van openstaande schulden, het teruggeven van eigendommen van derden en – indien hierna nog een surplus aanwezig is – het uitkeren van het overschot aan de hiertoe gerechtigden. De rechtspersoon blijft voortbestaan zolang de vereffening nog loopt. Nadien houdt de rechtspersoon voor het recht op te bestaan. Voor feitelijke groeperingen zonder rechtspersoonlijkheid geldt dat de beëindiging van het bestaan samenvalt met de ontbinding zelf.<sup>1741</sup>

## 5.2 STRAFRECHTELIJKE RECHTSGEVOLGEN

1877 Voor de strafrechtelijke rechtsgevolgen komen aan bod de strafbaarstellingen inzake de instandhouding of heroprlichting van een ontbonden organisatie (§5.2.1), de ontzegging van enkele rechten en vrijheden na overtreding van strafbaarstellingen die in relatie staan tot ontbonden organisaties (§5.2.2) en de strafrechtelijke inbeslagname van goederen (§5.2.3).

### 5.2.1 Instandhouding of heroprlichting van ontbonden organisatie

1878 Het Franse strafrecht voorziet in enkele strafbaarstellingen die zien op de instandhouding of heroprlichting van een ontbonden organisatie, zowel na een ontbinding van een organisatie door de rechter, als door het openbaar bestuur.

1879 Te beginnen bij de strafbaarstellingen na ontbinding door de rechter. In art. 8 van de Franse verenigingswet is bepaald dat de instandhouding of heroprlichting door ‘fonda-teurs, directeurs ou administrateurs’ van een op basis van deze wet ontbonden vereniging, strafbaar is. De strafmaxima zijn bepaald op een gevangenisstraf van drie jaren of een geldboete van €45.000,-. Eenzelfde straf kan worden opgelegd aan eenieder die een bijeenkomst van de leden van de ontbonden vereniging faciliteert door een (vergader) ruimte beschikbaar te stellen.

1880 Art. 1 lid 5 van de Franse sektewet bevat een vergelijkbare, maar ruimere strafbaarstelling. Op basis van die bepaling vormt de instandhouding of openlijke of verhulde heroprlichting van een op basis van de sektewet ontbonden rechtspersoon hetzelfde strafbare feit als bedoeld in art. 434-43 Code pénal. In die laatste bepaling is straf gesteld ter hoogte van drie jaren hechtenis of een geldboete van €45.000,- op de deelneming aan (‘le fait de participer’) de instandhouding of heroprlichting (‘au maintien ou à la reconstitution’) – eveneens openlijk of verhuld (‘ouverte ou déguisée’) – van een ontbonden rechtspersoon als bedoeld in art. 131-39 lid 1 Code pénal. Zoals besproken in §3.2 van dit hoofdstuk, vormt die laatste bepaling de grondslag voor de strafrechter om de ontbinding van een rechtspersoon uit te spreken als strafmaatregel. De reikwijdte

1741 Laronde-Clérac, in: *JC Sociétés Traité 2022*, fasc. 174-40, aant. 40-41 en 81; Rambaud 2015, §11.B.1.

van het strafbaar gestelde in art. 1 lid 5 van de Franse sektewet is – anders dan in art. 8 van de Franse verenigingswet – niet beperkt tot ‘fondateurs, directeurs ou administrateurs’.

- 1881 De Code pénal voorziet in verschillende met bovenstaande vergelijkbare strafbaarstellingen die specifiek zien op de situatie na een administratieve ontbinding van een organisatie op basis van de Code de la sécurité intérieure. Art. 431-15 Code pénal stelt straf op het deelnemen aan de instandhouding of de openlijke dan wel verholde heropricting van een vereniging of feitelijke groepering die is ontbonden op grond van de Code de la sécurité intérieure, met een maximale straf van drie jaren hechtenis of een geldboete van €45.000,-.
- 1882 In het tweede lid van art. 431-15 Code pénal is een strafverzwarende omstandigheid opgenomen. Daarin is bepaald dat de maximale straf vijf jaren hechtenis of een geldboete van €75.000,- bedraagt, wanneer de deelnemingsgedraging van het eerste lid ziet op de instandhouding of heropricting van een ontbonden ‘groupe de combat’ als bedoeld in art. 431-14 Code pénal (zoals gedefinieerd in art. 431-13 Code pénal). Wat men in het Franse recht verstaat onder ‘groupe de combat’, is reeds aan bod gekomen in §4.1.2 van dit hoofdstuk. Ziet de deelnemingsgedraging niet op de instandhouding of heropricting van een ontbonden gevechtsgroep, maar op dat van een ontbonden privé militie, dan geldt de strafverzwarende omstandigheid kennelijk niet. Dat is enigszins opvallend, te meer we in §4.1.2 van dit hoofdstuk zagen dat de Franse rechter het onderscheid tussen een gevechtsgroep en privé militie niet scherp lijkt te maken, terwijl het verschil in deze begrippen wezenlijk is voor de omvang van de op te leggen straffen.
- 1883 In art. 431-17 Code pénal gaat het, in tegenstelling tot in art. 431-15 Code pénal, niet slechts om de deelneming aan de instandhouding of openlijke of verholde heropricting van een ontbonden ‘groupe de combat’, maar om het organiseren hiervan (‘le fait d’organiser’). De Franse strafwetgever ziet ook dit delict als een zwaarder vergrijp dan het gronddelict van art. 431-15 Code pénal, zo valt uit de hogere strafmaxima af te leiden. De maximale straf is hier zeven jaren hechtenis of een geldboete van €100.000,-.
- 1884 Ook de Code du Sport bevat strafbepalingen met betrekking tot deelneming aan de instandhouding of heropricting van een door het openbaar bestuur ontbonden supportersvereniging. Art. L332-19 Code du Sport stelt in het eerste lid straf op deelneming aan de instandhouding of openlijke of verholde heropricting van een ‘association ou d’un groupement’ die ontbonden is op grond van art. L332-18 Code du Sport. Eveneens stelt deze bepaling strafbaar de deelneming aan de activiteiten van een vereniging, terwijl die activiteiten op basis van art. L332-18 Code du Sport bij besluit zijn geschorst. De maximale op te leggen straf bedraagt een jaar hechtenis of een geldboete van €15.000,-.
- 1885 Het tweede lid van art. L332-19 Code du Sport stelt dubbel zo hoge straffen voor degene die het strafbaar gestelde in lid 1 organiseert en dus niet slechts daaraan deelneemt. In

het derde lid van deze bepaling is voorts nog een andere strafverzwarende omstandigheid opgenomen. Die ziet op de situatie waarin tot ontbinding of schorsing van de activiteiten van de supportersvereniging is besloten, omdat de leden zich schuldig hebben gemaakt aan discriminatie vanwege de afkomst, seksuele geaardheid, genderidentiteit, geslacht, uiterlijke kenmerken, etniciteit, nationaliteit, ras of religie van het slachtoffer. Op deelneming aan de instandhouding of heropricting van een vanwege die reden ontbonden supportersvereniging staat een maximum van drie jaren hechtenis of €45.000,- geldboete. Gaat het om de organisatie van de instandhouding of heropricting, dan bedraagt de maximale straf vijf jaren hechtenis of €75.000,- boete.

- 1886 Segonds schrijft dat het deelnemingsbegrip zoals dat voorkomt in (de meeste van) hier-voor genoemde strafbepalingen, een eigen definitie heeft die losstaat van de deelnemingsvormen medeplegen, medeplichtigheid en uitlokking in het Franse strafrecht zoals vastgelegd in art. 124-1 e.v. Code pénal.<sup>1742</sup> Volgens hem gaat het hier om een *sui generis*-begrip, dat overigens een ‘matérielle’ als ‘intellectuelle’ variant kent. De materiële variant van het deelnemingsbegrip bestaat onder meer uit het lidmaatschap, dat onder meer kan blijken uit de omstandigheid dat de verdachte meeloopt in een processie waarbij tekens worden gebruikt die verwijzen naar de ontbonden organisatie. De intellectuele variant ziet meer op het brein achter de instandhouding of heropricting van de ontbonden organisatie. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de verdachte de instandhouding van een ontbonden organisatie uitlokt of voor de heropricting instructies geeft.<sup>1743</sup>
- 1887 Wat de reikwijdte is van de bestanddelen ‘instandhouding of heropricting, openlijk of verhuld’ van een ontbonden organisatie, laat zich niet gemakkelijk duiden vanwege het gebrek aan richtinggevende rechtspraak. Segonds merkt hierover op dat de betreffende strafbepalingen nauwelijks in stelling worden gebracht en verwijst, voor de enige bij hem bekende uitspraak waarin de bestanddelen materieel worden uitgelegd, naar een uitspraak van de Cour de cassation uit 1936.<sup>1744</sup> Die uitspraak is echter niet openbaar toegankelijk. Zoekopdrachten via de openbaar toegankelijke jurisprudentiebladen van de Franse rechtspraak, alsmede via de juridische databases van Jurisclasseur of Doctrine, leveren slechts twee uitspraken uit 2008 op – beide van een cour d’appel – waarin de strafrechter de bestanddelen materieel uitlegt (zie hierna). Dit wekt de suggestie dat de betreffende strafbaarstellingen inmiddels min of meer een dode letter in de wet zijn geworden. In (online) nieuwsberichten is evenwel te vinden dat de rechter in het recente verleden een of meerdere van hiervoor genoemde strafbepalingen toepast om een verdachte te veroordelen. Bijvoorbeeld in een uitspraak van de cour d’appel van Lyon op 11 juni 2019, waarin het hof van beroep verdachte veroordeelt voor deelneming aan de

1742 Segonds, in: *JC Pénal Code 2021*, art. 431-13 à 431-21 Code pénal, fasc. 20, aant. 14.

1743 Segonds, in: *JC Pénal Code 2021*, art. 431-13 à 431-21 Code pénal, fasc. 20, aant. 15-16.

1744 Segonds, in: *JC Pénal Code 2021*, art. 431-13 à 431-21 Code pénal, fasc. 20, aant. 15-16.



heroprichting van de ontbonden organisatie ‘L’oeuvre française’ (waarvoor reeds aandacht was in §4.1.2 van dit hoofdstuk); verdachte bleef het discriminatoire gedachtegoed van deze ontbonden vereniging uitdragen en verspreiden, individueel maar ook onder de vlag van de ‘Parti nationaliste français’.<sup>1745</sup> De uitspraak in dezen is echter niet raadpleegbaar, want niet gepubliceerd in openbaar toegankelijke bronnen.

1888 Dit geldt ook voor een uitspraak van de tribunal correctionnel de Mulhouse van 19 oktober 2020. De verdachte zou het huurcontract met de ontbonden organisatie – een onrechtmatig opgerichte school ‘Langue et Horizon’ – hebben blijven handhaven. Tevens hield hij meerdere bankrekeningen aan waarop donaties voor de school werden gestort. Dat is in strijd met het bepaalde in art. 434-43 Code pénal.<sup>1746</sup>

1889 Keren we terug bij de twee uitspraken die wel openbaar toegankelijk zijn. De eerste is die van de cour d’appel Aix-en-Provence van 15 september 2008. De feiten die aanleiding gaven tot deze procedure zijn als volgt samen te vatten. In augustus 2002 ontbindt de president van de Franse Republiek de beweging ‘Unité Radicale’, nadat een nauw met deze beweging betrokken persoon op 14 juli 2002 – ten tijde van de ‘Fête nationale française’ aan de Champs-Élysées – de toenmalige Franse president probeert om het leven te brengen met een vuurwapen. Tevens maakt de beweging zich schuldig aan het aanzetten tot discriminatie, haat en geweld tegen met name Noord-Afrikaanse migranten. Na de ontbinding richten de voormalige leden een nieuwe website op die onder meer dienstdoet als spreekkanaal en komen de voormalige leden op georganiseerde wijze nog altijd bijeen. Volgens het hof van beroep is sprake van de instandhouding of heroprichting van een ontbonden organisatie, als de werkzaamheid van de ontbonden organisatie wordt voortgezet of dezelfde doelstellingen worden nagestreefd. Dat blijkt volgens het hof hier het geval te zijn. Dat de website suggereert dat sprake is van een andere organisatie, met een andere naam en andere (rechts)vorm, laat dit onverlet. De rechter stelt namelijk vast dat zowel het bestuur, de logistieke middelen – waaronder het gebruik van dezelfde Amerikaanse server voor de website –, de ideologie en nagestreefde doelstellingen identiek zijn aan dan wel in grote mate overeenstemmen met die van ‘Unité Radicale’. In samenhang wijzen die omstandigheden op een heroprichting van die ontbonden organisatie. Aldus veroordeelt het hof van beroep de verdachten voor overtreding van art. 431-15 Code pénal.<sup>1747</sup>

1890 De tweede uitspraak is die van de cour d’appel Paris van 7 november 2008. In deze zaak veroordeelt de rechter verdachte voor de heroprichting van de op 29 juli 2006

1745 B.E. Oliveira, ‘Condamné en appel, le nationaliste Yvan Benedetti rêve d’élections municipales’, te raadplegen via [www.rue89lyon.fr](http://www.rue89lyon.fr) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

1746 Een samenvatting van deze zaak is te raadplegen via een archief op [www.observatoire-collectivites.org](http://www.observatoire-collectivites.org) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

1747 Cour d’appel Aix-en-Provence 15 september 2008, nr. 1070/M/2008.



ontbonden organisatie ‘Tribu ka’. Die organisatie werd op basis van de Code de la sécurité intérieure ontbonden wegens het aanzetten tot discriminatie, haat en geweld tegen voornamelijk niet-zwarte personen en Joden. De rechter stelt vast dat de nieuwe door verdachte opgerichte organisatie – ‘Génération Kemi Seba’ – in wezen de heropricting is van de ontbonden organisatie. Niet alleen is verdachte de leider van deze nieuwe organisatie zoals hij dat was van de ontbonden organisatie, hij toont in woord en geschrift consequent zijn bereidheid om de strijd van ‘Tribu ka’ voort te zetten. Tevens staat vast dat de nieuwe organisatie tot haar ledenbestand meerdere personen rekt die eveneens lid waren van de ontbonden organisatie. Het verweer van de verdachte dat de nieuwe organisatie geen heropricting is van de ontbonden organisatie, omdat die eerste een politiek en sociaal karakter heeft en de tweede een religieuze, kan de rechter niet op andere gedachten brengen. Uit verklaringen van de verdachte zelf alsmede van getuigen blijkt dat nog altijd de strijd tegen het ‘zionisme’ en de Joodse gemeenschap een van de hoofddoelen is waarvoor de leden samenkomen en manifestaties op de openbare weg houden. Daarmee bestaat een zekere continuïteit tussen de ontbonden en nieuwe organisatie.<sup>1748</sup>

- 1891 In de literatuur merkt Maréchal nog op dat het bestanddeel ‘instandhouding van’ – bij een bespreking van art. 434-43 Code pénal, maar dit bestanddeel komt ook voor in de andere hiervoor genoemde strafbaarstellingen – op een probleem van logica stuit. Omdat de organisatie wordt ontbonden, houdt hij (uiteindelijk) voor het recht op te bestaan. Het in stand houden van iets dat voor het recht niet bestaat, is volgens hem niet goed denkbaar. Maréchal besluit dat de wetgever hier in feite het oog heeft gehad op de werkzaamheid van de ontbonden organisatie die buiten een juridische structuur of rechtsvorm wordt voortgezet. Gaat het om de voortzetting van een ontbonden organisatie binnen een juridische structuur of rechtsvorm, dan is er geen sprake van ‘instandhouding’, maar van ‘heropricting’.<sup>1749</sup>

### 5.2.2 Ontzegging rechten en vrijheden

- 1892 Art. 431-18 sub 1 Code pénal maakt het voor de strafrechter mogelijk om degene die zich schuldig maakt aan hiervoor besproken strafbepalingen, geheel of gedeeltelijk te ontzeggen van enkele burger- en familierechten en andere vrijheden als bedoeld in art. 131-26 Code pénal. Te weten: het actief en passief kiesrecht, dat volgens deze bepaling eveneens inhoudt het recht om een openbaar ambt (‘fonction publique’) uit te oefenen; het recht om een rechtsprekende functie uit te oefenen, om deskundige te zijn in een rechtszaak of om een procespartij in rechte te vertegenwoordigen of bij te staan; het

1748 Cour d’appel Paris 7 november 2008, nr. 2008-372812 (nummer van JurisData van LexisNexis).

1749 Maréchal, in: *JC Pénal Code*, art. 434-43 tot 434-43-1, fasc. 20, aant. 14-15.

recht om te getuigen voor de rechtbank, anders dan om eenvoudige verklaringen af te leggen; het recht om voogd of curator te zijn. Deze bijkomende straffen kunnen volgens art. 131-26 Code pénal worden opgelegd voor de duur van maximaal tien jaren in geval van veroordeling voor een ernstig strafbaar feit ('crime') en voor de duur van maximaal vijf jaren voor een minder ernstig strafbaar feit ('délit').<sup>1750</sup>

1893 Sub 1bis geeft de rechter de bevoegdheid om de veroordeelde te straffen met een bestuursverbod ('l'interdiction de diriger ou administrer'). Volgens dit bestuursverbod is de veroordeelde voor drie jaren niet langer bevoegd om een vereniging te besturen of beheren. De termijn vangt aan op het moment dat de veroordeling onherroepelijk vaststaat.

1894 Sub 2 van art. 431-18 Code pénal bepaalt dat de rechterlijke beslissing op grond van art. 431-15, 431-16 of 431-17 Code pénal volledig of gedeeltelijk gepubliceerd kan worden, met als doel om de samenleving te informeren over de redenen en gevolgen van de beslissing onder de voorwaarden van art. 221-10 Code pénal.

1895 Sub 3 van art. 431-18 Code pénal bepaalt dat de rechter degene die zich schuldig maakt aan een van de strafbare feiten als bedoeld in de artt. 431-15 tot en met 431-17 Code pénal tevens een verblijfsverbod ('l'interdiction de séjour') kan opleggen in de zin van art. 131-31 Code pénal. De duur van dit verblijfsverbod bedraagt volgens artikel 131-31 Code pénal maximaal tien jaren in geval van veroordeling voor een 'crime' en maximaal vijf jaren in geval van veroordeling voor een 'délit'.

1896 Gaat het om een vreemdeling die zich schuldig maakt aan de feiten als bedoeld in de artt. 431-15 tot en met 431-17 Code pénal, bepaalt art. 431-19 Code pénal dat de rechter hem een toegangsverbod voor het Franse grondgebied kan opleggen, indien er is voldaan aan de voorwaarden uiteengezet in art. 131-30 Code pénal. Dit verbod kan ofwel definitief zijn, ofwel voor een periode van maximaal tien jaren worden opgelegd.

### 5.2.3 Inbeslagname goederen

1897 De strafrechter kan op grond van art. 431-21 Code pénal bevelen tot inbeslagneming van de roerende en onroerende goederen die toebehoren aan of worden gebruikt door de ontbonden vereniging of groepering in de zin van art. 431-15 Code pénal. Eveneens kan hij bevelen tot inbeslagneming van uniformen, insignes, emblemen, wapens en alle

1750 Een 'crime' is een ernstig strafbaar feit als bedoeld in artikel 111-1 Code pénal, waarbij de maximaal op te leggen straf volgens art. 131-1 Code pénal in elk geval vijftien jaren gevangenisstraf bedraagt en in beginsel een strafminimum geldt van tien jaren. Een 'délit' is een strafbaar feit als bedoeld in art. 111-1 Code pénal, dat volgens art. 131-3 Code pénal bestraft kan worden met een geldboete, een taakstraf, een beperking in rechten en in sommige gevallen met hechtenis en aanvullende straffen.

materialen die gebruikt zijn of bestemd zijn om te worden gebruikt door diezelfde vereniging of groepering.

- 1898 Een vergelijkbare voorziening vindt men in art. L332-21 Code du Sport. Hierin is bepaald dat de rechter ten aanzien van de natuurlijke persoon of rechtspersonen die zich schuldig hebben gemaakt aan overtreding van art. L332-19 Code du Sport, kan bevelen (a) tot inbeslagneming van de roerende en onroerende goederen die toebehoren aan of worden gebruikt door de ontbonden vereniging of feitelijke groepering en (b) tot inbeslagneming van uniformen, insignes, emblemen, wapens en alle materialen die gebruikt zijn of bestemd zijn om te worden gebruikt door diezelfde vereniging of groepering.

## 6. CONCLUSIE

- 1899 In het Franse recht spreekt men doorgaans niet zozeer over het verbieden van een vereniging of een andere organisatie, maar over het van overheidswege ontbinden van ongeoorloofde organisaties. In dit hoofdstuk is de vraag beantwoord op welke wijze deze gedwongen ontbinding van ongeoorloofde organisaties in het Franse recht is vormgegeven en wat de inhoud is van het Franse recht als het gaat om de rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na een dergelijke ontbinding.
- 1900 Voor de beantwoording van deze vraag is eerst ingegaan op de wijze waarop de verenigingsvrijheid in Frankrijk is gewaarborgd. Die vrijheid wordt in Frankrijk zowel op nationaal als op internationaal niveau beschermd. Op internationaal niveau onder meer in de artt. 11 EVRM, 22 IVBPR en 12 Handvest EU, waarover uitgebreid hoofdstuk 1. Op nationaal niveau is de verenigingsvrijheid gewaarborgd in de Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. Deze wet wordt volgens (de preambule van) de Franse constitutie beschouwd als een van de 'principes reconnus par les lois de la République'. De Conseil d'État en de Conseil constitutionnel hebben dit recht in 1956 respectievelijk 1971 verheven tot een constitutioneel beginsel waaraan de gewone wetgever niet mag tornen.
- 1901 Art. 2 van de Franse verenigingswet voorziet in het positieve recht om zonder toestemming van de regering een vereniging op te richten. Art. 4 voorziet in het negatieve recht op vrijheid van vereniging, waaruit volgt dat eenieder een vereniging mag verlaten, behoudens lopende contributieverplichtingen. Wat een vereniging is, is uitgewerkt in art. 1 van de Franse verenigingswet. Daaruit volgt dat de vereniging de overeenkomst is, waarbij twee of meer (rechts)personen hun kennis of hun activiteit permanent bundelen voor een ander doel dan het delen van winst. Politieke partijen en religieuze organisaties vallen in beginsel onder dit begrip.

- 1902 De Franse wetgever ziet in dat de onbegrensde uitoefening van het recht op vrijheid van vereniging een gevaar kan vormen voor de samenleving alsmede voor de Staat zelf. Het Franse recht voorziet om die reden zowel in een ontbindingsbevoegdheid voor de rechter, als voor het openbaar bestuur ten aanzien van bij de wet bepaalde gevallen van ongeoorloofde organisaties.
- 1903 De rechterlijke ontbinding kan worden gelast door de civiele rechter als door de strafrechter. Voor de ontbinding van ongeoorloofde organisaties door de civiele rechter bestaan er twee grondslagen. De eerste is neergelegd in art. 7 jo. 3 van de Franse verenigingswet. Uit deze bepalingen volgt dat de tribunal judiciaire – de rechter in eerste aanleg voor burgerlijke zaken en strafzaken – na een verzoek van het OM of een belanghebbende een nietige vereniging ('nulle et de nul effet') kan ontbinden.
- 1904 Van een nietige vereniging is sprake als zij een ongeoorloofd(e) grondslag of doel heeft. Dat is het geval als haar grondslag of het (statutaire of feitelijke) doel (1) in strijd is met de wet of de goede zeden of (2) indien de vereniging tot doel heeft de integriteit van het nationale grondgebied of de republikeinse regeringsvorm te ondermijnen. Het feitelijke doel kan de rechter vaststellen aan de hand van de gedragingen van tot vertegenwoordiging bevoegde personen van de vereniging. Voor deze wijze van toerekening is in de literatuur en rechtspraak echter weinig aandacht, met als gevolg dat niet geheel duidelijk is welke criteria precies worden gebruikt voor toerekening. Denkbaar is dat toerekening plaatsvindt zoals dat gebeurt in het Franse recht met betrekking tot onrechtmatige gedragingen of strafbare feiten, omdat de gedragingen die leiden tot het oordeel dat sprake is van een nietig doel, ten minste onrechtmatig en soms zelfs strafbaar zijn.
- 1905 Stelt de rechter vast dat sprake is van een ongeoorloofd doel, dan is de vereniging daarmee nietig en dient hij de ontbinding uit te spreken. Bij het uitspreken van de ontbinding op basis van de Franse verenigingswet kan de rechter tevens bevelen tot sluiting van de panden van de vereniging alsmede een verbod op samenkomsten van haar leden opleggen.
- 1906 De ontbindingsuitspraak afkomstig van de tribunal judiciaire is vatbaar voor hoger beroep bij een cour d'appel, terwijl de uitspraak van dit hof van beroep vatbaar is voor cassatieberoep bij de Cour de cassation. Zowel de termijn voor hoger beroep als het beroepschrift zelf schorsen de tenuitvoerlegging of de werking van de ontbindingsuitspraak van de rechter in eerste instantie. De termijn voor cassatieberoep kent dit effect echter niet; het beroepschrift in cassatie evenmin. De ontbindingsuitspraak van het hof van beroep heeft daarmee, in tegenstelling tot de ontbindingsuitspraak van de rechter in eerste aanleg, onmiddellijke werking.
- 1907 De tweede grondslag voor de ontbinding door de burgerlijke rechter is te vinden in art. 1 van de Franse sektewet. Daarin is bepaald dat de burgerlijke rechter – eveneens na een verzoek van het OM of een belanghebbende – de ontbinding kan uitspreken van een privaatrechtelijke rechtspersoon, indien de rechtspersoon activiteiten verricht die tot

doel of tot gevolg hebben het creëren, behouden of exploiteren van de geestelijke of lichamelijke onderwerping van personen die aan deze activiteiten deelnemen. Daarnaast dient er sprake te zijn van een onherroepelijke veroordeling van de rechtspersoon zelf dan wel van een van zijn wettelijke of feitelijke bestuurders inzake in art. 1 van deze wet genoemde strafbare feiten. Het gaat onder meer om misdrijven tegen de menselijkheid en frauduleuze handelingen. De procedurele aspecten stemmen overeen met die van de ontbinding op basis van de Franse verenigingswet.

- 1908 Naast de ontbindingsbevoegdheid voor de civiele rechter, voorziet het Franse recht in een ontbindingsbevoegdheid voor de strafrechter ten aanzien van rechtspersonen. Art. 131-39 lid 1 Code Pénal vormt hiervoor de grondslag. Daarin is bepaald dat de strafrechter een rechtspersoon bij wijze van straf kan ontbinden, als die is opgericht met als doel om strafbare feiten te plegen, ongeacht de ernst en de aard van die strafbare feiten. Ontbinding is eveneens toegestaan als de rechtspersoon – in afwijking van zijn oorspronkelijke (rechtmatige) doel – strafbare feiten pleegt waarop (voor natuurlijke personen) een maximale gevangenisstraf van ten minste drie jaren op staat. Een randvoorwaarde voor beide gevallen is dat de strafmaatregel enkel is toegestaan na een veroordeling van de rechtspersoon voor overtreding van een strafbaarstelling waarin is bepaald dat ontbinding door de strafrechter is toegestaan. Het Franse strafrecht kent vele bepalingen waarin dat is vastgelegd.
- 1909 De strafrechter kan zijn ontbindingsbevoegdheid niet benutten ten aanzien van publiekrechtelijke rechtspersonen. Evenmin ten aanzien van politieke partijen, vakbonden en organisaties die werknemers vertegenwoordigen.
- 1910 Om te kunnen voldoen aan de ontbindingsgronden van art. 131-39 lid 1 Code pénal, is toerekening van strafbare feiten aan de rechtspersoon vereist. Art. 121-2 Code pénal voorziet in het criterium hiervoor. Op basis van lid 2 van deze bepaling zijn rechtspersonen strafrechtelijk aansprakelijk voor strafbare feiten die (1) namens hen (2) door zijn organen of vertegenwoordigers zijn gepleegd. Organen of vertegenwoordigers in de zin van deze bepaling zijn personen of instellingen van die met (feitelijke) bevoegdheden zijn toegerust om de rechtspersoon te beheren, besturen of binden.
- 1911 Strafbare feiten gepleegd namens de rechtspersoon wordt uitgelegd als (1) (strafbare) activiteiten die tot doel hebben de organisatie, werkzaamheid of doelstellingen van de rechtspersoon te verzekeren, zelfs als de vereniging daar in het gegeven geval geen voordeel van geniet; (2) dan wel dat het strafbare feit, dat aanleiding geeft tot de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon, verband moet houden met de bevoegdheden of opdrachten die aan de vertegenwoordiger of een orgaan van de rechtspersoon zijn toevertrouwd.
- 1912 Tegen de uitspraak van de strafrechter in eerste aanleg waarin de ontbinding wordt uitgesproken, staat hoger beroep bij de cour d'appel open. Tegen de uitspraak van het hof van beroep staat cassatieberoep bij de Cour de cassation open. In beide gevallen

schorst de termijn voor het instellen van het beroepschrift, alsmede het beroepschrift zelf, de tenuitvoerlegging of werking van de bestreden uitspraak.


- 1913 De ontbinding van ongeoorloofde organisaties door het openbaar bestuur kent eveneens verschillende grondslagen. In de eerste plaats voorziet de Code de la sécurité intérieure in een ontbindingsbevoegdheid voor het openbaar bestuur. In de tweede plaats de Code du Sport.
- 1914 Op grond van artikel L212-1 Code de la sécurité intérieure kan ‘par décret en conseil des ministres’ een vereniging of een feitelijke groepering worden ontbonden, indien een van de zeven limitatieve gronden van dat artikel wordt vervuld. De wet is in 1936 oorspronkelijk in het leven geroepen om militante en paramilitaire bewegingen in het gareel te houden. Dit motief klinkt door in de ontbindingsgronden. Zo vormen het oproepen tot gewapende manifestaties, het zichzelf presenteren als een privé-militie alsook het ondermijnen van de republikeinse regeringsvorm grond voor ontbinding. In latere jaren zijn er andere ontbindingsgronden toegevoegd die (in beginsel) niets van doen hebben met gevechtsgroepen of militias. Bijvoorbeeld heulen met de vijand of het verheerlijken daarvan, alsmede het aanzetten tot discriminatie op grond van afkomst of religie, zijn aan de ontbindingsgronden toegevoegd.
- 1915 Het ontbindingsobject is beperkt tot elke vereniging of feitelijke groepering. Dat is tamelijk ruim; is er geen sprake van een vereniging, een begrip dat zelf al een ruime reikwijdte heeft, dan is er al gauw sprake van een feitelijke groepering. De rechter neemt relatief snel aan dat van dat laatste sprake is. Rechtspersoonlijkheid is geen vereiste. Er dient slechts sprake te zijn van georganiseerde of gecoördineerde samenwerking van ten minste twee personen, terwijl die samenwerking erop is gericht tot verwezenlijking van een gemeenschappelijk doel.
- 1916 Toerekening vindt plaats volgens het criterium neergelegd in art. L212-1 van de Code de la sécurité intérieure. Hiervoor gelden drie vereisten. In de eerste plaats kan toerekening aan de vereniging of feitelijke groepering enkel en alleen aan de orde zijn, wanneer ze zijn begaan door een of meerdere van hun leden. Het lidmaatschap kan formeel gesloten zijn, maar dat hoeft niet. Feitelijk lidmaatschap is voldoende. In de tweede plaats moeten de handelingen zijn verricht in de hoedanigheid van lid, dan wel dat dit handelen rechtstreeks verband houdt met de activiteiten van de vereniging of groepering. In de derde en laatste plaats vindt toerekening slechts dan plaats, als de leiders van de organisatie, hoewel zij op de hoogte zijn van de handelingen, zich hebben onthouden van het nemen van de noodzakelijke maatregelen om ze tegen te gaan. Daarbij wordt rekening gehouden met de middelen die de vereniging of feitelijke groepering heeft hiervoor.
- 1917 Tot ontbinding op basis van de Code de la sécurité intérieure is bevoegd de president van de Republiek alsmede de minister-president. Het besluit wordt genomen in de ministerraad, maar niet eerder dan wanneer de betrokkenen zijn gehoord. Van de plicht

tot vooraf horen kan onder meer worden afgeweken als de spoedeisendheid of uitzonderlijke omstandigheden dit rechtvaardigen. Het ontbindingsbesluit werkt onmiddellijk. De Conseil d'État is in eerste en laatste aanleg bevoegd om kennis te nemen van een beroep dat is ingesteld tegen het ontbindingsbesluit. Algemeen geldt in het Franse bestuursrecht dat een ingesteld beroep de werking van het ontbindingsbesluit niet opschort. Bij het ontbindingsbesluit op basis van de Code de la sécurité intérieure is dat niet anders bepaald. Niettemin kan de werking van het ontbindingsbesluit bij voorlopige voorziening worden opgeschort. Hiervoor is voor de ontvankelijkheid vereist dat er een bodemprocedure tegen het ontbindingsbesluit loopt, alsmede dat sprake is van spoedeisendheid. Toewijzing van dit verzoek geschiedt enkel en alleen als de voorzieningenrechter van de Conseil d'État ernstig twijfelt over de rechtmatigheid van het besluit.

- 1918 De ontbindingsbevoegdheid in de Code du Sport is neergelegd in art. L332-18 van dit wetboek. Op grond van deze bepaling kan een vereniging die als doel heeft een (professionele) sportclub te steunen, worden ontbonden of kunnen de activiteiten van deze vereniging voor maximaal 12 maanden worden opgeschort 'par décret'. Daarvoor moeten de leden van de supportersvereniging zich in relatie tot of ten tijde van een sportevenement gezamenlijk en bij herhaling schuldig hebben gemaakt aan vandalisme, mishandeling van personen of aan vormen van discriminatie. Ook een eenmalige daad van bijzondere ernst – zoals doodslag – gepleegd in vereniging levert een ontbindingsgrond op. Daarmee is het toerekeningscriterium min of meer in de ontbindingsgronden verdisconteerd; er hoeft enkel te worden vastgesteld dat het gaat om leden van een supportersvereniging en of de litigieuze handelingen zijn gepleegd in relatie tot of ten tijde van een sportevenement. De rechter legt dat laatste ruim uit.
- 1919 De rechtsgevolgen die (kunnen) intreden na ontbinding van een organisatie zijn te verdelen in civiel- en strafrechtelijke. Het eerste civielrechtelijke rechtsgevolg dat is besproken, betreft een bevelsbevoegdheid van de rechter. Bij ontbinding op basis van de Franse verenigingswet is de rechter bevoegd om de sluiting van verenigingspanden te bevelen alsmede een samenkomstverbod op te leggen. Die bevoegdheid bestaat niet voor de rechter die op basis van de Franse sektewet of de Code pénal een organisatie ontbindt. Evenmin voor het openbaar bestuur die een ongeoorloofde organisatie ontbindt.
- 1920 Het tweede civielrechtelijke rechtsgevolg betreft de vereffening van de ontbonden organisatie. Bij de vereffening worden de vorderingen geïnd en de schulden voldaan en het batige saldo wordt uitgekeerd aan de daartoe gerechtigden. Nadien houdt de organisatie op te bestaan. De vereffening is alleen mogelijk als de ontbinding ziet op een rechtspersoon, omdat een feitelijke groepering weliswaar kan worden ontbonden, maar anderszins geen rechtssubject is dat vermogen kan bezitten dat vatbaar is voor vereffening.

- 1921 De strafrechtelijke rechtsgevolgen zoals opgenomen in de Franse verenigingswet, de Franse sektewet, de Code pénal en de Code du sport, zien in de eerste plaats op strafbaarstellingen omtrent de deelneming aan de instandhouding of heroprlichting, openlijk of verhuuld, van een ontbonden organisatie. Rechtspraak hierover is niet in overvloed aanwezig of gepubliceerd. Niettemin valt op basis van de aanwezige bronnen vast te stellen dat sprake is van instandhouding als de samenstelling van het bestuur, het ledenbestand, de werkzaamheid of de doelstellingen van de ontbonden organisatie in belangrijke mate overeenstemmen met die van de ontbonden organisatie, terwijl er voor de organisatie geen rechtsvorm is aangenomen. Is dat laatste wel het geval, dan is er sprake van heroprlichting.
- 1922 Het Franse strafrecht verbindt hogere maximale straffen als niet slechts wordt deelgenomen aan de instandhouding of heroprlichting, maar als dat door verdachte wordt georganiseerd. Tevens staan er hogere straffen op de instandhouding of heroprlichting als het gaat om een ontbonden gevechtsgroep of omdat de supportersvereniging is ontbonden wegens discriminatie of haat.
- 1923 Personen die zich schuldig maken aan deelneming aan of de organisatie van de instandhouding of heroprlichting, openlijk of verhuuld, van een ontbonden organisatie als bedoeld in art. 431-15 respectievelijk 431-17 Code pénal, riskeren de oplegging van een aantal andere (straf)maatregelen op grond van art. 413-18 Code pénal. Enkele van die bijkomende (straf)maatregelen zijn het ontnemen van het actief en passief kiesrecht; het ontzetten uit een openbaar ambt; het opleggen van een bestuursverbod; het ontnemen van het recht om een rechtsprekende functie uit te oefenen; het ontnemen van het recht om voogd of curator te zijn; het opleggen van een gebiedsverbod; het opleggen van een verblijfs- of toegangsverbod voor een vreemdeling.
- 1924 Tot slot kan de strafrechter op grond van artikel 431-21 Code pénal bevelen tot inbeslagname van roerende en onroerende goederen, zoals uniformen en emblemen, die toebehoren aan of bestemd zijn om te worden gebruikt door diezelfde ontbonden vereniging of groepering.



A decorative border with intricate floral and scrollwork patterns in the corners and along the edges, framing the central text.

DEEL IV

—

**RECHTSSTATELIJKE EN  
RECHTSVERGELIJKENDE  
ANALYSES EN CONCLUSIES**

# HOOFDSTUK 10

## RECHTSSTATELIJKE TOETS, RECHTSVERGELIJKENDE ANALYSE EN CONCLUSIES

### 1. INLEIDING

<sup>1925</sup> Dit hoofdstuk vormt het eerste tevens laatste hoofdstuk van Deel IV van dit onderzoek, waarin een rechtsstatelijke toets en een rechtsvergelijkende analyse plaatsvinden alsmede conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan. Daarvoor staat de beantwoording van de laatste vijf deelvragen centraal:

(10) Hoe verhoudt de Nederlandse verbodsregeling zich tot de eisen die onze Grondwet en het internationale recht stellen aan het legitiem beperken van de verenigingsvrijheid?

(11) Hoe verhoudt de verbodsregeling van het wetsvoorstel 'Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties' zich tot de eisen die onze Grondwet en het internationale recht stellen voor het legitiem beperken van de verenigingsvrijheid?

(12) In hoeverre lossen de meest recente wetwijzigingen en -voorstellen inzake onze verbodsregeling de knelpunten van de huidige verbodsregeling op?

(13) Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen de Nederlandse, Duitse en Franse verbodsregeling met betrekking tot (i) het verbodsobject, (ii) het verbodscriterium, (iii) het toerekeningscriterium, (iv) het bevoegde orgaan tot verbodenverklaring, (v) de procedurele aspecten van de regeling en (vi) de rechtsgevolgen van een verenigingsverbod?

(14) In hoeverre kunnen de gevonden verschillen inspiratie bieden om onze eigen verbodsregeling op deze punten zodanig aan te passen, dat ongeoorloofde organisaties adequater kunnen worden aangepakt met inachtneming van de grondwettelijke en verdragsrechtelijke eisen?

1926 In de tweede plaats bevat dit hoofdstuk de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. De antwoorden op de hiervoor genoemde deelvragen 10 tot en met 14, en in het bijzonder die op de laatste deelvraag, vormen tezamen het antwoord op deel II van de centrale onderzoeksvraag:

(II) Op welke wijze kunnen de in de samenleving geconstateerde materieel- en formeel-rechtelijke knelpunten en spanningen met betrekking tot de verbodsregeling worden weggenomen met inachtneming van de grondwettelijke en verdragsrechtelijke eisen?

1927 De beantwoording van al deze vragen vindt als volgt plaats. Ten eerste staat de huidige verbodsregeling centraal (§3), daarna die van het wetsvoorstel ‘Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties’ (§4). Voor beide regelingen vindt er steeds eerst een rechtsstatelijke toets plaats van de verschillende onderdelen van de verbodsregeling aan de hand van de in hoofdstuk 2 respectievelijk hoofdstuk 1 uiteengezette grondwettelijke en verdragsrechtelijke eisen die gelden voor het legitiem beperken van de verenigingsvrijheid, met als primair doel om te bezien in hoeverre er rechtsstatelijke knelpunten bestaan. Vervolgens wordt op basis van een rechtsvergelijkende analyse van het Duitse en Franse recht onderzocht in hoeverre de keuzes die in die verbodsregelingen zijn gemaakt, inspiratie kunnen bieden voor het opheffen van de met de rechtsstatelijke toets blootgelegde knelpunten in onze verbodsregeling, vanzelfsprekend met inachtneming van de geldende grondwettelijke en verdragsrechtelijke eisen. De rechtsstatelijke toets en rechtsvergelijkende analyses monden uit in conclusies en aanbevelingen. Voorafgaand aan de rechtsstatelijke toets en de rechtsvergelijkende analyse, is er eerst aandacht voor de omvang en wijze waarop de rechtsstatelijke toets en rechtsvergelijkende analyse plaatsvindt (§2). Dit concluderende hoofdstuk sluit af met een uitleiding, waarin ook een samenvatting van de conclusies en aanbevelingen is opgenomen (§5).

1928 Bij de toetsing en analyses in dit hoofdstuk gaat de aandacht hoofdzakelijk uit naar de zes onderwerpen van de verbodsregeling die in dit onderzoek steeds centraal staan. Dat zijn (I) het verbodsobject, (II) het verbodscriterium, (III) het toerekeningscriterium, (IV) het bevoegde orgaan tot verbodenverklaring, (V) de belangrijkste procedurele aspecten en (VI) de rechtsgevolgen van het verbieden van organisaties.

## 2. WIJZE EN OMVANG RECHTSSTATELIJKE TOETS EN RECHTSVERGELIJKENDE ANALYSE

### 2.1 RECHTSSTATELIJKE TOETS

1929 De in dit concluderende hoofdstuk uit te voeren rechtsstatelijke toets bestaat uit een grondwettelijke en een verdragsrechtelijke toets. De grondwettelijke toets vindt primair

plaats aan de hand van de beperkingensystematiek van art. 8 Gw, waarin het recht tot vereniging wordt erkend. De reden om de grondwettelijke toets voor het leeuwendeel te beperken tot deze grondwetsbepaling is dat de verbodsregeling in ons recht immers *in primo* is bedoeld om de uitoefening van het recht tot vereniging te beperken. De verbodsregeling dient om die reden hoe dan ook te voldoen aan de beperkingsvoorwaarden van deze grondwetsbepaling. Het voorgaande wil echter niet zeggen dat er in het geheel geen aandacht is voor andere eisen die uit onze Grondwet voortvloeien. Dit speelt met name bij de (strafrechtelijke) rechtsgevolgen van een verenigingsverbod, zoals duidelijk zal worden bij de behandeling daarvan.

1930 Bij het toetsen van de verbodsregeling aan art. 8 Gw, ligt het brandpunt steeds op de plek waar de grondwettelijke spanning zich het meest laat gevoelen. Dat heeft twee redenen. Ten eerste voorkomt deze methode dat elk onderdeel van de verbodsregeling op een dwangmatige wijze wordt getoetst aan zowel het doelcriterium ‘in het belang van de openbare orde’ en het competentievoorschrift ‘bij de wet (...)’ en de verhandeling daarover eentonig en wellicht langdradig wordt.

1931 Ten tweede ziet het doelcriterium ‘in het belang van de openbare orde’ meer op de verbodsregeling als geheel met inbegrip van de rechtsgevolgen die een beperking vormen op het recht tot vereniging, dan op de individuele criteria en onderdelen van de verbodsregeling. De regeling als geheel – en vooral bij de toepassing van de regeling dat uitmondt in een beperking van het recht tot vereniging in een concreet geval in de zin van een verbodenverklaring en/of ontbinding – dient immers in het belang van de openbare orde plaats te vinden.

1932 Het competentievoorschrift ‘bij de wet (...)’ houdt in dat de formele wetgever zelf moet aangeven in hoeverre de grondrechtenbeperking gaat en zich daarbij niet mag verliezen in (te) vage criteria, omdat dan in feite de grenzen van het grondrecht worden bepaald door een ander orgaan dan de formele wetgever, dat dan immers zelfstandig invulling kan geven aan die vage criteria. Dit laatste staat haaks op het doel van het met het competentievoorschrift samenhangende delegatieverbod, namelijk dat het reguleren en beperken van het recht tot vereniging grondwettelijk is toevertrouwd aan onze op centraal niveau meest democratisch gelegitimeerde regelgever; de formele wetgever. Dit heeft tot gevolg dat het toetsen aan het competentievoorschrift en het delegatieverbod niet alleen relevant is voor het orgaan dat bevoegd is tot verbodenverklaring, maar ook voor de materiële aspecten van de verbodsregeling, zoals het verbodsobject, het verbodscriterium en het toerekeningscriterium alsmede de (materiële) rechtsgevolgen waarmee de verbodenverklaring wordt geëffectueerd.

1933 Voorts zij opgemerkt dat is gekozen om steeds eerst een grondwettelijke toets te verrichten, nadien een verdragsrechtelijke. De reden voor deze volgorde is dat art. 8 Gw een vrij strenge beperkingensystematiek kent, op punten zelfs strenger dan de verdragsrechtelijke beperkingsvoorwaarden die voortvloeien uit art. 11 lid 2 EVRM (zie hierover ook §5.2 van hoofdstuk 2). Dat zit niet zozeer in het tamelijk abstracte doelcriterium ‘in

het belang van de openbare orde' van deze grondwetsbepaling, maar in het competentievoorschrift en het daarmee samenhangende delegatieverbod. De verdragsrechtelijke toets – die met name plaatsvindt aan de hand van de eisen die voortvloeien uit art. 11 lid 2 EVRM, zoals hierna te bespreken – is op dit punt minder streng en vereist niet dat de beperking steeds is te herleiden tot een formeelwettelijke bepaling. Het zou krampachtig aanvoelen om steeds elk individueel onderdeel van de verbodsregeling te toetsen aan de verdragsrechtelijke eisen, als reeds duidelijk is dat het betreffende onderdeel afstuit op grondwettelijke grenzen.

1934 Uit het in hoofdstuk 1 beschreven verdragsrechtelijke toetsingskader blijkt evident dat een verbodenverklaring en ontbinding van een organisatie beperkingen opleveren van de verenigingsvrijheid zoals die in verschillende volkenrechtelijk bindende verdragen is neergelegd. Een beperking van die vrijheid kan onder voorwaarden echter legitiem zijn. Wat betreft de verenigingsvrijheid van art. 11 lid 1 EVRM is dat het geval als de beperking voldoet aan de drie voorwaarden die in art. 11 lid 2 EVRM staan: zij moet (I) zijn voorzien bij wet, (II) in het belang zijn van een van de daar opgesomde legitieme doelen en (III) noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. De verdragsrechtelijke toets als onderdeel van de rechtsstatelijke toets in dit hoofdstuk vindt met name plaats aan de hand van deze voorwaarden, omdat art. 11 EVRM wat betreft de (rechts) bescherming van de verenigingsvrijheid een dominante rol vervult in ons rechtstelsel. Bovendien is de (materiële) bescherming van de verenigingsvrijheid van art. 12 Handvest EU en art. 22 IVBPR, zoals we zagen in hoofdstuk 1, min of meer op gelijke wijze vormgegeven als die van art. 11 EVRM. Een aparte toets op basis van deze laatste verdragsbepalingen levert dikwijls een onnodige herhaling van zetten op.

1935 Bij de toets aan de beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM ligt de focus op de spanning die het betreffende onderdeel van de verbodsregeling met deze eisen oplevert. Om die reden wordt niet op kunstmatige wijze elk onderdeel van de verbodsregeling aan elk van de drie afzonderlijke beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM getoetst. Een dergelijke 'volledige' toets is overigens ook niet altijd goed mogelijk. Enkele onderdelen van de verbodsregeling lenen zich namelijk niet (goed) voor een individuele toets aan alle drie de beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM. Zo ziet de tweede beperkingsvoorwaarde van deze verdragsbepaling – dient de beperking een legitiem doel? – meer op het niveau van de regeling *in abstracto* alsmede de toepassing ervan in een concreet geval dat resulteert in een beperking, en niet zozeer op de individuele criteria van de verbodsregeling of de procedurele aspecten, althans niet alle. Voor de beantwoording van de vraag of met de verbodenverklaring een legitiem doel wordt nagestreefd, is immers vooral kennis van het achterliggende doel van die regeling als geheel nodig en het concrete doel dat met de toepassing van de regeling in het gegeven geval wordt nagestreefd. Het afzonderlijk toetsen van – bijvoorbeeld – het toerekeningscriterium aan het vereiste van een legitiem doel komt dan onnatuurlijk over.

- 1936 Dat betekent overigens niet per definitie dat de materiële criteria van de regeling niets (kunnen) zeggen over het antwoord op de vraag of er *in abstracto* een legitiem doel wordt nagestreefd. Bij het formuleren van de criteria – met name het verbodscriterium – dient de wetgever zich immers ervan te vergewissen dat deze criteria binnen de kaders van de legitieme doelen passen. Valt een verbodscriterium hierbuiten, dan overschrijdt de regeling daarmee de verdragsrechtelijke grens die art. 11 lid 2 EVRM trekt. Dat maakt de regeling *in abstracto* reeds strijdig met art. 11 EVRM.
- 1937 Een ander voorbeeld van de omstandigheid dat niet elk onderdeel van de verbodsregeling zich (goed) leent voor een toets aan alle drie de beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM, is de vraag naar de geschiktheid van de maatregel als onderdeel van de noodzakelijkheidseis, zoals die voortvloeit uit de derde beperkingsvoorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM. Ook die vraag ziet meer op het niveau van de verbodsregeling *in abstracto* en de toepassing ervan in het concrete geval, dan op het niveau van de individuele criteria of, bijvoorbeeld, de wijze waarop de procedure voor de beperking is vormgegeven.
- 1938 Ook hier geldt overigens dat ondanks dat de verdragsrechtelijke toets primair plaatsvindt aan de hand van art. 11 lid 2 EVRM, dit niet wil zeggen dat er in het geheel geen aandacht is voor de verhouding van de te bespreken onderdelen van de verbodsregeling tot andere internationaalrechtelijke eisen. Indien relevant is ook daar aandacht voor. Met betrekking tot de procedurele aspecten van de regeling, bijvoorbeeld, zijn artt. 6 EVRM en 17 Gw relevant, waarin het recht tot een eerlijk proces is gewaarborgd. Met betrekking tot de strafrechtelijke rechtsgevolgen van een verbodenverklaring is voorts het *lex certa*-beginsel relevant, een beginsel dat zowel in ons nationale recht als in het internationale recht is uitgedrukt.
- 1939 Tevens zullen waar relevant de aanbevelingen van internationale gremia, zoals besproken in §5 van hoofdstuk 1, ten aanzien van de regelgeving om de verenigingsvrijheid effectief te beschermen, in de verdragsrechtelijke toets worden meegenomen.
- 1940 Tot slot zij opgemerkt dat, zoals in §1.1 van het inleidende hoofdstuk van dit onderzoek reeds is gezegd, de overheid in onze democratische rechtsstaat vanuit haar (stilzwijgende) opdracht om de individuele vrijheid en de menselijke waardigheid te beschermen, de taak heeft om ‘ontspoorde’ organisaties aan te pakken. Niet alleen op basis van onze Grondwet, maar ook vanwege positieve verplichtingen in volkenrechtelijk bindende verdragen. Zo scheidt art. 4 onder b van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie de positieve verplichting voor aangesloten staten om organisaties die ‘georganiseerde en alle andere propaganda-activiteiten die rassendiscriminatie in de hand werken en daartoe aanzetten’ onwettig te verklaren en te verbieden. Uit het in §2.3.4 van hoofdstuk 1 verrichte onderzoek naar positieve verplichtingen die voortvloeien uit het EVRM, blijkt voorts dat het EHRM positieve verplichtingen aanneemt voor verdragsstaten om ervoor te zorgen dat politieke partijen het EVRM respecteren. In combinatie met de rechtspraak van het EHRM blijkt hieruit dat verbodenverklaring van organisaties – inclusief politieke partijen en aanverwante organisaties – soms de aange-

wezen, want noodzakelijke weg hiervoor is. In het licht hiervan volstaat het niet om bij in dit hoofdstuk geconstateerde strijd of spanning van de verbodsregeling met de rechtsstatelijke eisen van art. 8 Gw en art. 11 EVRM, de verbodsregeling om die reden ‘dan maar’ te schrappen, maar juist om verbeterpunten aan te dragen.

## 2.2 RECHTSVERGELIJKENDE ANALYSE

- 1941 De rechtsvergelijkende analyse van het Duitse en Franse recht ter zake van de verbodsregeling is bedoeld om inspiratie te bieden voor het oplossen van de met de rechtsstatelijke toets blootgelegde tekortkomingen in onze verbodsregeling. De rechtsvergelijkende analyse is daarbij beperkt tot de meest in het oog springende verschillen met onze regeling. Daarbij wordt steeds bezien of de onderdelen van de Duitse of Franse verbodsregeling in kwestie – voor zover in onze regeling zou worden ingevoerd – in overeenstemming zijn met de eisen die art. 8 Gw en art. 11 EVRM hieraan stellen.
- 1942 Voor zover de verbodsregeling gebreken blijkt te vertonen anders dan non-conformiteit met art. 8 Gw en art. 11 lid 2 EVRM, wordt met behulp van de rechtsvergelijkende analyse onderzocht in hoeverre die gebreken kunnen worden opgeheven, indien nodig aangevuld met ideeën opgeworpen in de politiek en/of literatuur.

## 3. VERBODSREGELING VOLGENS HUIDIG RECHT

- 1943 In deze paragraaf staat de huidige verbodsregeling centraal, dat wil zeggen, de regeling tot de gerechtelijke verbodenverklaring van art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW en de regeling tot de verbodenverklaring van rechtswege van art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW.<sup>1751</sup> Allereerst is er in zijn algemeenheid aandacht voor de verbodsregeling en haar verhouding tot de rechtsstatelijke eisen van art. 8 Gw en art. 11 EVRM (§3.1). Vervolgens vindt achtereenvolgend een rechtsstatelijke toets en rechtsvergelijkende analyse plaats van het verbodsobject (§3.2), het verbodscriterium (§3.3), het toerekeningscriterium (§3.4), het bevoegde orgaan tot verbodenverklaring (§3.5), de belangrijkste procedurele aspecten van de verbodsregeling (§3.6) en de rechtsgevolgen van een verenigingsverbod (§3.7). Elke paragraaf sluit af met conclusies en aanbevelingen.

1751 De ontbinding van rechtswege op basis van het Londens wetsbesluit tot ontbinding van landverraderlijke organisaties, hoewel dat wetsbesluit tot op heden behoort tot het positieve recht, wordt in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten. Het beschikkingskarakter van de ontbinding *ipso iure* in dit wetsbesluit maakt dat nieuwe organisaties vandaag de dag niet meer op basis van deze regeling kunnen worden ontbonden. Zie hierover §5.3.2 van hoofdstuk 3.

### 3.1 ALGEMEEN

#### 3.1.1 Verhouding verbodsregeling tot art. 8 Gw

- 1944 In de vorige paragraaf is uitgelegd dat het doelcriterium van art. 8 Gw ‘in het belang van de openbare orde’ vooral ziet op de beperking van het recht tot vereniging als geheel, dan op de individuele delen van de regeling waarop de beperking berust. Dat wil echter niet zeggen dat de individuele delen van de beperkingsregeling niets (zouden kunnen) zeggen over welk belang de beperking dient.
- 1945 Uit het in hoofdstuk 2 verrichte onderzoek naar art. 8 Gw, blijkt dat de grondwetgever het de formele wetgever zelf heeft toevertrouwd om te bepalen wat er onder ‘in het belang van de openbare orde’ valt. De Grondwet geeft hierover verder geen instructies, anders dan dat de regels voor beperking bij wet in formele zin moeten zijn neergelegd. Gelede normstelling met behulp van delegatie is niet toegestaan. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de grondwetsherziening van art. 8 Gw blijkt evenmin hoe de formele wetgever het doelcriterium dient in te vullen. De regering als medegrondwetgever erkent in de totstandkomingsgeschiedenis dan ook dat het doelcriterium bijzonder breed is, maar minder breed dan ‘het algemeen belang’.
- 1946 Omdat het doelcriterium van art. 8 Gw zo weinig omlijnd en nauwelijks normerend is, valt het criterium niet gemakkelijk te gebruiken als toetssteen voor de beoordeling of de verbodsregeling in zijn algemeenheid voldoet aan dit criterium. Het is, anders gezegd, eenvoudigweg niet geheel duidelijk waaraan precies wordt getoetst. Dit leidt al gauw tot de conclusie dat we moeten aannemen dat de verbodsregeling – omdat die eenmaal door de formele wetgever tot stand is gebracht – kennelijk ‘in het belang van de openbare orde’ in het leven is geroepen.
- 1947 Bij de formulering van de verbodsregeling dient de formele wetgever echter – gelet op het delegatieverbod van art. 8 Gw en de daaruit voortvloeiende eisen – heldere criteria te gebruiken waaruit voldoende uit de wet zelf blijkt onder welke voorwaarden een beperking van het recht tot vereniging is toegestaan. Die criteria, met name het verbodscriterium, zouden op hun beurt iets kunnen zeggen over welk belang de verbodsregeling dient en dat die verbodsregeling volgens de formele wetgever kennelijk het belang van de openbare orde dient.
- 1948 Uit het in §3.4-3.6 van hoofdstuk 4 verrichte onderzoek alsook in de grondwettelijke toets van het verbodscriterium hierna in §3.3.1 van het onderhavige hoofdstuk, blijkt echter dat de formele wetgever in art. 2:20 lid 1 BW (‘oud’) heeft verzuimd om zelf aan te geven wat ‘in het belang van de openbare orde’ is. Als verbodscriterium hanteert de wetgever immers ‘in strijd met de openbare orde’. Dat is nagenoeg niets anders dan het doelcriterium ‘in het belang van de openbare orde’ van art. 8 Gw herhalen. Herhaling normeert niet, althans niet hier.



- 1949 Uit de wetsgeschiedenis van art. 2:20 BW, besproken in hoofdstuk 3 en 4, blijkt evenwel dat het achterliggende doel van de verbodsregeling de bescherming is van de samenleving tegen organisaties die structureel zware strafbare feiten plegen of ernstige onrechtmatige gedragingen verrichten, dan wel een doel daartoe hebben. Het delegatieverbod vereist echter dat niet in de toelichting op de wet die afkomstig is van – in dit geval – de regering, maar in de wet zelf voldoende nauw afgebakende criteria worden opgenomen.
- 1950 De per 1 januari 2022 in werking getreden wetwijziging van art. 2:20 BW brengt daar op punten verbetering in. Art. 2:20 lid 2 en 3 BW geven immers enkele definities van het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’. Hoewel – zoals blijkt uit de rechtsstatelijke toets van §3.3.1 van dit hoofdstuk – verschillende van deze definities zich nog op een tamelijk hoog abstractieniveau bevinden, is de formele wetgever nu wel iets meer normerend te werk gegaan dan bij art. 2:20 BW (‘oud’). Uit de gebruikte wettelijke definities blijkt per slot van rekening dat de formele wetgever ‘bedreiging van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde’ en ‘ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag’ in elk geval ziet als zaken die hoe dan ook in strijd zijn met de openbare orde (lid 2). ‘Geweld’, ‘haat of discriminatie’ en ‘aantasting van de menselijke waardigheid’ ziet de formele wetgever als zaken die vermoedelijk in strijd zijn met de openbare orde (lid 3). Met deze definities geeft de formele wetgever aldus aan dat een beperking van het recht tot vereniging in de vorm van een verbodenverklaring en ontbinding het belang van de openbare orde van art. 8 Gw dient.
- 1951 Met betrekking tot de verbodenverklaring van rechtswege als bedoeld in art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW geldt *mutatis mutandis* dezelfde redenering. Het achterliggende belang van deze regelingen, zoals blijkt uit het verbodscriterium zelf alsook de wetsgeschiedenis besproken in hoofdstuk 5, is primair om de samenleving te beschermen tegen terrorisme.

### 3.1.2 Verhouding verbodsregeling tot art. 11 lid 2 EVRM

- 1952 In §2 van dit hoofdstuk is uitgelegd dat de beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM niet alleen zien op de individuele onderdelen van de verbodsregeling zoals de materiële criteria, maar ook op de verbodsregeling als geheel en de verbodenverklaring (en ontbinding) als zodanig. Met betrekking tot de tweede beperkingsvoorwaarde – dient de beperking een legitiem doel? – geldt zelfs dat die vooral ziet op (de toepassing van) de regeling, en in mindere mate de afzonderlijke onderdelen ervan.
- 1953 We beginnen echter met de eerste beperkingsvoorwaarde dat de beperking moet zijn voorzien bij wet. Zoals besproken in §2.4.2 van hoofdstuk 1, geldt dat de beperking in de eerste plaats een basis moet hebben in het nationale recht. Met de regeling tot verbodenverklaring (en ontbinding) is daaraan voldaan. Die is immers te vinden in de artt. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW. De verbodenverklaring van rechtswege is te vinden in de artt. 2:20 lid 4 en 10:123 BW. Een basis in het nationale recht is echter niet voldoende. De

regeling moet ook voldoen aan de kwaliteitseisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Die eerste eis houdt in dat de burger gelet op de omstandigheden van zijn geval in staat dient te zijn een passende inschatting te kunnen maken welke rechtsregels op zijn situatie van toepassing zijn. De tweede houdt in dat de norm die als basis geldt voor de beperking, met voldoende precisie is geformuleerd, zodat de burger in staat is zijn gedrag hierop af te stemmen. Hij dient – eventueel na passend advies – gelet op de omstandigheden van het geval in redelijke mate te kunnen voorzien welke gevolgen bepaald gedrag met zich meebrengt. Die eis gaat niet zo ver dat sprake moet zijn van absolute zekerheid. Dat is niet alleen onmogelijk, maar staat ook in de weg aan de rechtsontwikkeling van de norm waarop de beperking berust. Deze kwaliteitseisen zien dan ook meer op de individuele onderdelen van de verbodsregeling. Zie hierover §3.2-3.7 van dit hoofdstuk.

- 1954 De tweede beperkingsvoorwaarde dat *de beperking* een in art. 11 lid 2 EVRM genoemd legitiem doel dient na te streven ziet meer op de verbodsregeling en de verbodenverklaring als instrument, dan op de individuele onderdelen of criteria van de verbodsregeling. Het is immers de verbodenverklaring (en/of ontbinding) die de uiteindelijke beperking vormt van de verenigingsvrijheid.
- 1955 Onze verbodsregeling – zowel de gerechtelijke als de van rechtswege – voldoet hier *in abstracto* aan. De gerechtelijke verbodenverklaring van art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW, zo blijkt uit de in hoofdstuk 4 besproken wetsgeschiedenis van deze regelingen, zijn immers met name bedoeld om een einde te maken aan organisaties die een ernstig gevaar (dreigen te) vormen voor de samenleving, omdat zij zware strafbare feiten plegen dan wel ernstige onrechtmatige gedragingen verrichten, of een doel hebben hiertoe. Omdat het gaat om zeer uiteenlopende ongeoorloofde gedragingen die volgens ons nationale recht grond kunnen geven voor een verbodenverklaring, valt al snel aan te nemen dat onze verbods- en ontbindingsregeling het belang dient van ‘de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.’ De omstandigheden van het gegeven geval dienen echter steeds uit te maken welk legitiem doel *in concreto* de verbodenverklaring en ontbinding nastreven.
- 1956 Dezelfde argumenten gaan op voor de verbodenverklaring van rechtswege van art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW. Dit instrument dient bij te dragen aan het mitigeren of voorkomen van het gevaar dat uitgaat van terroristische organisaties of organisaties die bij terrorisme zijn betrokken. Dat dit belang *in abstracto* valt onder een of meer legitieme doelen van art. 11 lid 2 EVRM, is evident.
- 1957 De derde beperkingsvoorwaarde dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving ex art. 11 lid 2 EVRM ziet zowel op de regeling als geheel en de daaruit

voortvloeiende verbodenverklaring, als op de individuele onderdelen ervan. De verhouding van de individuele onderdelen tot het noodzakelijkheidsvereiste komt aan bod in §3.2-3.7 van dit hoofdstuk. Hier staat de verhouding van de regeling als geheel en de verbodenverklaring en ontbinding als instrument tot het noodzaakcriterium centraal.

1958 In de eerste plaats vereist het noodzaakcriterium dat de verbodenverklaring en/of ontbinding als instrument *in abstracto* een geschikte maatregel moet zijn om een van de in art. 11 lid 2 EVRM genoemde legitieme doelen te dienen. Dat de verbodenverklaring en ontbinding hiervoor in beginsel geschikt zijn, blijkt met name uit de effecten – of rechtsgevolgen – die de verbodenverklaring en ontbinding teweegbrengen. Of de verbodenverklaring en ontbinding in het concrete geval geschikt zijn, valt hier niet te zeggen, want dat hangt af van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval.

1959 Voor de strafrechtelijke rechtsgevolgen zijn met name art. 184a lid 2 en 140 lid 2 Sr relevant. Voor de gerechtelijke verbodenverklaring geldt dat art. 184a lid 2 Sr straf stelt op de opzettelijke overtreding van een ordemaatregel die de rechter – hangende een verbodsprocedure – kan opleggen ter effectuering van de verbodenverklaring. Na een onherroepelijke verbodenverklaring is het strafbaar de werkzaamheid van de verboden organisatie voort te zetten ex art. 140 lid 2 Sr. Voortzetting van de werkzaamheid van een van rechtswege verboden organisatie is volgens die strafbepaling onmiddellijk strafbaar. Beide strafbepalingen moeten vanuit hun functie van speciale en generale preventie ervoor zorgen dat er een einde komt aan de ongeoorloofde werkzaamheden van de verboden organisatie, dan wel eraan bijdragen aan het voorkomen ervan. Daarmee lijkt de verbodenverklaring als zodanig geschikt te kunnen zijn om een of meerdere legitieme doelen van art. 11 lid 2 EVRM te dienen.

1960 De ontbinding en vereffening van het vermogen van de verboden rechtspersoon zorgen ervoor dat de verboden rechtspersoon c.q. corporatie burgerrechtelijk vrijwel niets meer kan. Het samenwerkingsverband verliest zijn rechtspositie in het recht als rechtspersoon en rechtssubject. Na ontbinding en de meestal daaruit voortvloeiende vereffening houdt de verboden rechtspersoon als zodanig op te bestaan en verdwijnt hij uit de samenleving, althans voor het recht. De verboden corporatie wordt niet bij haar verbodenverklaring ontbonden, maar er vindt vereffening van het vermogen plaats als ware zij ontbonden. Gelet op deze rechtsgevolgen lijken de verbodenverklaring en ontbinding aldus in beginsel geschikt om een halt toe te roepen aan de ongeoorloofde werkzaamheden.

1961 In de tweede plaats dient er voor het noodzaakcriterium geen minder vergaande maatregel voorhanden te zijn om hetzelfde doel te bereiken. Uit, bijvoorbeeld, het arrest *Les Authentiks e.a./Frankrijk* van het EHRM blijkt dat het aan de nationale autoriteiten zelf is om aan te tonen dat aan dit subsidiariteitsvereiste is voldaan. In die zaak kent het Straatsburgse Hof het nodige gewicht toe aan de omstandigheid dat de Franse autoriteiten eerst verschillende andere instrumenten hadden ingezet om de ontspoorde supportersvereniging in het gareel te houden, vooreerst tot ontbinding te besluiten. In ons

recht is een verbodenverklaring in beginsel enkel toegestaan in de meest ernstige gevallen. Voordat het om het opportunity acht om een verzoek hiertoe aan de rechter voor te leggen, is meestal sprake van een stadium waarin ons vervolgingsinstituut reeds strafrechtelijk heeft opgetreden tegen bestuurs- en/of vooraanstaande leden van de organisatie in kwestie, zo leert de in §3 van hoofdstuk 4 besproken rechtspraak over art. 2:20 BW ons. Dat de strafrechtelijke handhaving in dezen in de meeste gevallen gericht is tot individuele natuurlijke personen, doet niet af aan de omstandigheid dat eerst andere instrumenten zijn benut om het – doorgaans strafrechtelijke – probleem in de kiem te smoren. Daarmee valt niet snel te verwachten dat een verbodenverklaring op dit criterium strandt.

1962 Voor politieke partijen en neveninstellingen geldt dat de mogelijkheid van een *terme de grâce* als bedoeld in art. 2:20 lid 2 BW ('oud') nog openstaat, zodat zo'n organisatie haar met de openbare orde strijdig doel nog kan corrigeren, overigens voor zover de rechter dit toestaat. Die mogelijkheid laat maatwerk voor de rechter open en komt ten gunste van de rechtspersoon. Hiermee is ontbinding immers in het geheel te voorkomen. Daarmee komt de regeling *in abstracto* meer tegemoet aan de subsidiariteitseis van art. 11 lid 2 EVRM. Omgekeerd is het zo dat het spanning oplevert met het subsidiariteitsvereiste dat de mogelijkheid van de *terme de grâce* niet langer bestaat voor niet-politieke organisaties sinds de wetwijziging van 1 januari 2022 van art. 2:20 BW.

1963 De beperking moet, in het kader van het noodzaakcriterium, tot slot voorzien in een 'pressing social need' en in het bijzonder dient de maatregel proportioneel te zijn ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel. In *Les Authentiks e.a./Frankrijk* bevestigt het Hof zijn rechtspraak, waarin aan de lidstaten bij de vraag of een beperking op de verenigingsvrijheid noodzakelijk is, een zekere *marge d'appréciation* toekomt als het gaat om niet-politieke, gewelddadige organisaties. De toets van het Hof in dezen is dan minder indringend, met als gevolg dat het Hof sneller de noodzakelijkheid van de beperking aanneemt.

1964 De formele wetgever heeft bij de totstandkoming van art. 2:20 BW als verbodscriterium gekozen voor 'in strijd met de openbare orde'. Ook na de wetwijziging van 1 januari 2022 gaat het nog altijd om een zwaar criterium waaraan in beginsel slechts is voldaan in de uiterste gevallen van het op stelselmatige wijze plegen van ernstige strafbare feiten of zeer verwerpelijke, onrechtmatige gedragingen c.q. uitlatingen. Gelet hierop is de kans, mijns inziens, niet al te groot in te schatten dat een verbodenverklaring op het noodzakelijkheidsvereiste strandt, zoals betrekkelijk recente rechtspraak besproken in §3.4.2.2 van hoofdstuk 4 ook suggereert. Het zal echter steeds aan alle omstandigheden van het geval liggen of een gerechtelijke verbodenverklaring voldoet aan het noodzakelijkheidsvereiste *in concreto*.

1965 Bij de verbodenverklaring van rechtswege ligt dit genuanceerder. Sterker nog, het noodzakelijkheidsvereiste in relatie tot deze regeling geeft reden tot zorgen. Zoals besproken

in §2.1 van hoofdstuk 5, gaat de Unierechtelijke regelgeving die als basis dient voor de verbodenverklaring van rechtswege als bedoeld in de artt. 2:20 lid 4 en 10:123 BW, minder ver dan de inhoud van laatstgenoemde bepalingen. Volgens de Unierechtelijke regelgeving vindt slechts bevrozing van het vermogen van de op de lijsten voorkomende organisaties plaats, terwijl de artt. 2:20 lid 4 en 10:123 BW aan die organisaties automatisch een verboden status toedicht (en hen de rechtshandelingsbevoegdheid ontnemt).

1966 Rechtspraak van het EHRM, zie §2.4.4 van hoofdstuk 1, wijst uit dat staten aangesloten bij het EVRM een ruimere marge hebben bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van een beperking van de verenigingsvrijheid van niet-politieke, gewelddadige organisaties, dan wanneer het gaat om politieke partijen of organisaties met politieke doelen of invloed. Op het eerste oog lijkt het noodzaakcriterium aldus weinig problemen te geven als het gaat om de van rechtswege verbodsregeling, omdat de organisaties vermeld op de EU/VN-sanctielijsten meestal in die eerste categorie vallen. Het gaat per slot van rekening om organisaties betrokken bij terroristische activiteiten of er bestaat tegen hen een verdenking daartoe. Daarin schuilt mijns inziens nu juist het probleem. Het opnemen van een organisatie op de bedoelde EU/VN-sanctielijsten kan immers al plaatsvinden, indien er slechts een verdenking bestaat van betrokkenheid bij terrorisme, zo zagen we in §2.2-2.4 van hoofdstuk 5. Een strafrechtelijke veroordeling is niet nodig voor vermelding op de lijst, laat staan een uitspraak van de (straf)rechter die onherroepelijk vaststaat. Of de beoordelingsmarge met betrekking tot de noodzakelijkheid zo ruim is dat het is toegestaan om ‘automatisch’ (van rechtswege) de verboden status toe te kennen aan een organisatie die is geplaatst op een EU/VN-sanctielijst – enkel en alleen – vanwege verdenking van betrokkenheid bij terrorisme, lijkt naar mijn oordeel moeilijk vol te houden. Rechtspraak van het Straatsburgse Hof, bijvoorbeeld in de zaak *Sidiropoulos e.a./ Griekenland*, zoals besproken in §2.4.1 van hoofdstuk 1, wijst immers uit dat een verbod van een organisatie steeds moet berusten op overtuigende en dwingende redenen en dat hiernaar steeds een nauwgezet onderzoek vereist is. Dit onderzoek geeft de formele wetgever prijs, doordat het EU-sanctiesysteem zo werkt dat ook buitenlandse autoriteiten een beslissing kunnen nemen op basis van een verdenking tot betrokkenheid bij terrorisme, die uiteindelijk leidt tot de vermelding op een EU/VN-sanctielijst. Een verdenking – hoe serieus ook – is naar haar aard nog in het stadium van een (meestal strafrechtelijk) onderzoek; de uitkomst ervan staat – gelet ook op de onschuldpresumptie – niet vast. Daarmee lijkt een verdenking die leidt tot vermelding op een EU/VN-sanctielijst de noodzakelijkheid van een zo zware maatregel als een onmiddellijk en automatisch in werking tredend verbod van de organisatie en waarbij het niveau van rechtsbescherming ertegen twijfelachtig is (zie daarover §3 van hoofdstuk 5), bijzonder slecht te verdragen met het noodzaakcriterium van art. 11 lid 2 EVRM.

### 3.2 VERBODSOBJECT

1967 In deze paragraaf staat de rechtsstatelijke toets (§3.2.1) en de rechtsvergelijkende analyse (§3.2.2) van het verbodsobject van de huidige verbodsregeling centraal. De paragraaf sluit af met conclusies en aanbevelingen (§3.2.3).

#### 3.2.1 Rechtsstatelijke toets

1968 Het verbodsobject van de gerechtelijke verbodenverklaring van art. 2:20 lid 1 BW en die van de verbodenverklaring van rechtswege ex art. 2:20 lid 4 BW is de ‘rechtspersoon’. Van art. 10:122 lid 1 en 10:123 BW is dat ‘corporatie, die niet een Nederlands rechtspersoon is’. Wat is de verhouding van deze begrippen tot de beperkingensystematiek van art. 8 Gw? Zoals uitgebreid aan de orde is geweest in §4.1 van hoofdstuk 2, stelt art. 8 Gw kortgezegd twee vereisten aan een beperking van het recht van vereniging. De eerste is dat uitsluitend de formele wetgever bevoegd is tot de regelgevende bevoegdheid tot beperking van dit recht. Dit delegatieverbod schrijft tevens voor dat het de formele wetgever niet is toegestaan om door het gebruik van vage formuleringen de aan uitsluitend hem toevertrouwde taak om de in art. 8 Gw beschermde verenigingsvrijheid te beperken, in feite aan een ander of lager orgaan over te laten. De wet(gever) moet zelf aangeven hoe ver de grondrechtbeperking gaat. De tweede eis is dat een beperking van dit recht enkel is toegestaan ‘in het belang van de openbare orde’.

1969 Aan de eerste eis van een formeelwettelijke bepaling is voldaan. De begrippen staan immers in de formeelwettelijke bepalingen van de artt. 2:20, 10:122 en 10:123 BW. Voor de grondwettelijke toets van het verbodsobject is met name het delegatieverbod interessant. Gebruikt de wetgever voor het verbodsobject begrippen die voldoende zijn afgebakend en waarmee het in feite niet aan een ander orgaan wordt overgelaten om de grenzen van dit begrip en daarmee een kerncomponent van het recht tot vereniging te trekken, dan wel in grote mate vrijheid heeft om zelf invulling te geven aan het begrip? Dat is mijns inziens het geval. Zowel het begrip ‘rechtspersoon’, als het begrip ‘corporatie, niet Nederlands rechtspersoon’ zijn voldoende afgebakend. Het begrip ‘rechtspersoon’ is in alle lagen van ons recht algemeen aanvaard als rechtsfiguur en, zoals aan de orde gekomen in §2.1 van hoofdstuk 4, in onze verbodsregeling beperkt tot de privaatrechtelijke rechtspersonen die in art. 2:3 BW staan (gelet op art. 2:1 lid 3 BW) en kerkgenootschappen in de zin van art. 2:2 lid 1 BW. Tevens vallen onder het rechtspersoonsbegrip van art. 2:20 BW de rechtspersonen die een Unierechtelijke grondslag hebben.

1970 Het corporatiebegrip is verder uitgewerkt in art. 10:117 onder a BW. Dat de daarin voorkomende definitie ‘(...) en ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten optredend lichaam en samenwerkingsverband’ nog een nadere invulling nodig heeft van de rechter, doet niet af aan de conclusie dat ook dit begrip voldoende is afgebakend. Naar haar aard dient een formeelwettelijke bepaling immers algemeen te zijn

geformuleerd, opdat herhaaldelijke toepassing op een vooraf onbepaald aantal gevallen mogelijk blijft. De formulering mag echter niet zo algemeen en breed zijn, als dat tot gevolg heeft dat niet de formele wetgever, maar een ander orgaan in feite de reikwijdte van het verbodsobject bepaalt. Van dat laatste is geen sprake. De rechter dient enkel te toetsen of de feiten van het gegeven geval leiden tot het rechtsoordeel dat sprake is van een corporatie. Hij hoeft zelf de grenzen van het begrip niet te bepalen.

- 1971 Hoe verhouden de genoemde verbodsobjecten zich tot de eisen die voortvloeien uit art. 11 lid 2 EVRM voor het legitiem beperken van de verenigingsvrijheid? Voor deze vraag zijn met name de eerste en tweede beperkingsvoorwaarden relevant.
- 1972 Om te beginnen met de eerste voorwaarde of de beperking voorzien is bij wet. Zoals we zagen in §2.4.2 van hoofdstuk 1, houdt dit wetsvereiste niet alleen in dat de beperking een basis moet hebben in het nationale recht van een verdragsstaat, maar ook dat die basis – of die wet – voldoet aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Deze kwaliteitseisen zien er onder meer op dat de gebruikte criteria met voldoende precisie zijn geformuleerd, zodat de burger zijn gedrag hierop kan afstemmen en arbitraire beslissingen worden tegengegaan.
- 1973 De begrippen ‘rechtspersoon’ en ‘corporatie, niet Nederlands rechtspersoon’ voldoen aan deze kwaliteitseisen. Weliswaar geldt voor het begrip ‘rechtspersoon’ dat het niet als zodanig wettelijk is omschreven, uit de wetssystematiek volgt echter een voldoende helder beeld om welke rechtspersonen het gaat; privaatrechtelijke rechtspersonen, kerkgenootschappen en enkele Unierechtelijke rechtspersonen. Ook is in de totstandkomingsgeschiedenis en in de rechtspraak uitgebreid uiteengezet wat de reikwijdte is van het rechtspersoonsbegrip in relatie tot de verbodsregeling (zie hierover het in §2 van hoofdstuk 4 verrichte onderzoek naar het rechtspersoonsbegrip). Dit is voor het EHRM veelal voldoende om aan het wetsvereiste van art. 11 lid 2 EVRM te voldoen (zie hiervoor §2.4.2 van hoofdstuk 1).
- 1974 Dezelfde conclusies op grond van dezelfde argumenten gelden *mutatis mutandis* voor het begrip ‘corporatie, niet Nederlands rechtspersoon’. Voor dit laatste begrip geldt bovendien dat art. 10:117 onder a BW een wettelijke definitie geeft aan het corporatiebegrip, dat eveneens in de totstandkomingsgeschiedenis van dit artikel verder vorm en inhoud heeft gekregen.

### 3.2.2 Rechtsvergelijkende analyse

- 1975 Lange tijd maakte onze verbodsregeling geen onderscheid tussen soorten organisaties die voor een verbodenverklaring in aanmerking komen. Sinds 1 januari 2022 is hieraan een einde gekomen. Sinds de wetwijziging van art. 2:20 BW van die datum vallen politieke partijen en hun neveninstellingen immers onder het ‘oude’ art. 2:20 BW. Alle andere



organisaties – voor zover zij rechtspersoon of corporatie, niet Nederlands rechtspersoon zijn – vallen onder art. 2:20 lid 1 respectievelijk art. 10:122 lid 1 BW.

1976 Opvallend is dat het Duitse en Franse recht op dit terrein meer onderscheid maken tussen soorten organisaties. Zo maakt het Duitse recht een principiële onderscheid tussen politieke partijen en ‘reguliere’ organisaties die geen politieke partijen zijn, waarvan de grootste consequentie is dat politieke partijen alleen door een ander orgaan en op grond van een geheel andere wet, op andere en striktere gronden en enkel op basis van een zwaardere procedure verboden kunnen worden verklaard dan ‘reguliere’ organisaties. Verder kent het Duitse recht ook een afzonderlijke en tevens ruimere verbodsregeling voor verenigingen van buitenlanders, alsmede voor buitenlandse verenigingen.

1977 Het Franse recht kent eveneens verschillende ontbindingsregelingen die zien op (zeer) specifieke organisaties. Naast de meer algemene bevoegdheden om elke ongeoorloofde vereniging te ontbinden, neergelegd in de Franse verenigingswet en de Franse strafwet, beschikken de Franse autoriteiten over ontbindingsbevoegdheden die specifiek zien op bijvoorbeeld militante groeperingen, supportergroepen van sportclubs en occulte en sektarische bewegingen. Een specifieke verbodsregeling voor politieke partijen is tot op heden niet aangetroffen in dit rechtstelsel.

### 3.2.3 Conclusies en aanbevelingen

1978 Het verbodsobject van onze verbodsregeling is in beginsel in overeenstemming met de rechtsstatelijke eisen van art. 8 Gw en art. 11 lid 2 EVRM. Vanuit dit rechtsstatelijk perspectief is er weinig op tegen om naar het voorbeeld van het Duitse en Franse recht onze verbodsregeling zo in te richten, dat onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende soorten organisaties. Met (1) het door de Tweede Kamer reeds aangenomen voorstel van de Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties, (2) de door de wetgever gemaakte keuze om art. 2:20 BW van vóór de wetwijziging van 1 januari 2022 van toepassing te laten voor uitsluitend politieke partijen en neveninstellingen daarvan en (3) het conceptvoorstel tot een Wet op de politieke partijen, zijn de eerste stappen in die richting gezet. Vooral met dit laatste voorstel kan in beginsel meer tegemoet worden gekomen aan het verdragsrechtelijke uitgangspunt dat besloten ligt in art. 11 lid 2 EVRM, dat politieke organisaties een ruimere bescherming van de verenigingsvrijheid genieten, dan andere, ‘reguliere’ organisaties. Een afzonderlijke verbodsregeling waarin de politieke partij van andere organisaties wordt geïsoleerd, biedt dan de ruimte voor de wetgever om de criteria af te stemmen op de eisen die voortvloeien uit art. 11 lid 2 EVRM. Het ‘oude’ art. 2:20 BW dat enkel en alleen geldt voor (neveninstellingen van) politieke partijen en waarmee er reeds een afzonderlijke regeling voor politieke partijen bestaat, is hiervoor nog onvoldoende (zie hierna in §3.3 van dit hoofdstuk). Gelet hierop verdient het aanbeveling een bijzondere regeling te treffen voor het verbieden en ontbinden van politieke partijen en politieke organisaties.



1979 De rechtsstatelijke noodzaak om onderscheid te maken tussen verschillende organisaties, anders dan die tussen politieke en niet-politieke organisaties, is niet gevonden. Ons verbodsobject ‘rechtspersoon’ en ‘corporatie, niet Nederlands rechtspersoon’ is voldoende strikt en concreet geformuleerd, en tegelijkertijd is de reikwijdte zo ruimhartig dat bijna elke denkbare organisatie eronder kan vallen. Er zijn ook anderszins geen aanwijzingen gevonden waaruit blijkt dat ons recht op dit punt aanpassing behoeft.

### 3.3 VERBODSCRITERIUM

1980 Het verbodscriterium van de gerechtelijke verbodsregeling van de artt. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW is ‘werkzaamheid of doel in strijd met de openbare orde’. Het verbodscriterium van de regeling tot verbodenverklaring van rechtswege ex de artt. 2:20 lid 4 en 10:123 BW staat gelijk aan de vermelding van een organisatie op een EU/VN-sanctielijst als bedoeld in deze bepalingen. In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de verhouding van deze verbodscriteria tot de rechtsstatelijke eisen die voortvloeien uit art. 8 Gw en art. 11 lid 2 EVRM (§3.3.1). Tevens vindt er een rechtsvergelijkende analyse plaats (§3.3.2). De paragraaf sluit af met conclusies en aanbevelingen (§3.3.3).

#### 3.3.1 Rechtsstatelijke toets

1981 Voor de rechtsstatelijke toets van het verbodscriterium van art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW komen eerst de begrippen ‘werkzaamheid’ en ‘doel’ aan bod (§3.3.1.1), daarna het begrip ‘in strijd met de openbare orde’ (§3.3.1.2) en tot slot de vermelding van een organisatie op een EU/VN-sanctielijst als bedoeld in art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW (§3.3.1.3).

##### 3.3.1.1 ‘Werkzaamheid’ en ‘doel’

1982 Voor de beoordeling of een rechtspersoon of corporatie in aanmerking komt voor een verbod als bedoeld in art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW, onderzoekt de rechter of de ‘werkzaamheid’ of het ‘doel’ in strijd is met de openbare orde. Richt het verzoek tot verbodenverklaring van het OM op (een neveninstelling van) een politieke partij, dan is art. 2:20 lid 1 BW (‘oud’) van toepassing. Op grond van die laatste bepaling is een verbodenverklaring enkel mogelijk als de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Gaat het om een met een openbare orde strijdig doel, dan behoort slechts ontbinding van zo’n organisatie tot de mogelijkheden, aldus art. 2:20 lid 2 BW (‘oud’). Wat is de verhouding van de begrippen ‘werkzaamheid’ en ‘doel’ tot de eisen die uit art. 8 Gw voortvloeien voor het legitiem beperken van het recht tot vereniging?

1983 Zoals uitgebreid aan de orde is geweest in §4.1 van hoofdstuk 2, stelt art. 8 Gw aan een beperking van het recht van vereniging kortgezegd twee vereisten. De eerste is dat de regelgevende bevoegdheid tot beperking van dit recht uitsluitend door de formele wet-

gever wordt uitgeoefend. De tweede is dat dit recht enkel mag worden beperkt ‘in het belang van de openbare orde’. Tevens houdt het delegatieverbod dat voortvloeit uit het competentievoorschrift ‘bij de wet’ in, dat het de formele wetgever niet toegestaan is om door het gebruik van vage formuleringen de aan uitsluitend hem opgedragen taak om de in art. 8 Gw beschermde verenigingsvrijheid te beperken in feite aan een ander of lager orgaan over te laten. Dit zou het geval zijn als het niet de wet zelf is die aangeeft hoe ver de grondrechtenbeperking gaat.

1984 Met betrekking tot de begrippen ‘werkzaamheid’ en ‘doel’ is aan die voorwaarde voldaan. De rechter dient weliswaar zelf een nadere interpretatie te geven omdat deze begrippen niet wettelijk zijn gedefinieerd. De ruimte waarin hij dat dient te doen is echter voldoende afgebakend om vol te kunnen houden dat hij in dezen niet zelf de grenzen van het recht tot vereniging trekt. De begrippen ‘werkzaamheid’ en ‘doel’ komen in het normale spraakgebruik voor en geven een voldoende scherpe afbakening. Dat art. 2:20 BW (‘oud’) slechts een verbodenverklaring van een politieke partij of neveninstelling toelaat op basis van een ongeoorloofde werkzaamheid en niet een ongeoorloofd doel, lijkt evenzeer de grondwettelijke toets te doorstaan. Art. 8 Gw omvat immers – anders dan het hierna te bespreken art. 11 lid 2 EVRM – geen noodzakelijkheidstoets waarmee de evenwichtigheid van de gebruikte criteria kunnen worden getoetst.

1985 Hoe verhouden de begrippen ‘werkzaamheid’ en ‘doel’ zich tot de eisen van art. 11 lid 2 EVRM? De eerste eis van art. 11 lid 2 EVRM dat de beperking dient te zijn voorzien bij wet, lijkt geen onoverkomelijke drempels op te werpen. Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM, zoals besproken in §2.4.2 van hoofdstuk 1, moet de wet waarop de beperking berust voldoende toegankelijk zijn en de gevolgen ervan redelijkerwijs voorzienbaar. Met betrekking tot de begrippen ‘werkzaamheid’ en ‘doel’ lijken deze toegankelijkheids- en voorzienbaarheidseis geen struikelblok te vormen. Weliswaar zijn deze begrippen niet wettelijk omschreven, deze criteria zijn daarentegen – zoals uitgebreid aan de orde gekomen in §3.1 en §3.2 van hoofdstuk 4 – wel uitgelegd in de wetsgeschiedenis en relatief gedetailleerd uitgewerkt in de rechtspraak. Voor het EHRM is dat voldoende om aan de eerste eis van art. 11 lid 2 EVRM te voldoen.

1986 De tweede eis die voortvloeit uit art. 11 lid 2 EVRM is dat de beperking een van de in die bepaling opgesomde legitieme doelen dient na te streven. Een afzonderlijke toets van de begrippen ‘werkzaamheid’ en ‘doel’ aan dit tweede vereiste laat zich, zoals gezegd, niet eenvoudig uitvoeren, omdat de toets op dit punt met name gericht is op het niveau van (de toepassing van) de verbodsregeling en de daaruit voortvloeiende verbodenverklaring, en niet zozeer op het niveau van de individuele criteria van zo’n regeling (zie hierover ook §3.1 van dit hoofdstuk). Uit het toetsingskader van hoofdstuk 1 volgt echter dat de door de lidstaten gebruikte criteria voor de verbodsregeling zich wel binnen de bandbreedte van de in art. 11 lid 2 EVRM genoemde legitieme doelen dienen te bevinden.

Er zijn geen aanwijzingen in de rechtspraak van het EHRM te vinden waaruit blijkt dat dit niet het geval is bij de begrippen ‘werkzaamheid’ en ‘doel’.

1987 Op grond van de derde voorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM dient een beperking van de uitoefening van de verenigingsvrijheid noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Dit vereiste ziet niet alleen op de beperking in de vorm van een verbodenverklaring als instrument zoals besproken in §3.1 van dit hoofdstuk. Het noodzaakcriterium betekent ook dat de gebruikte criteria van voldoende gewicht moeten zijn om recht te doen aan het belang van de verenigingsvrijheid en de autoriteiten van een lidstaat niet al te gemakkelijk tot een verbodenverklaring kunnen komen. Weerklinkt die eis door in onze verbodsregeling als het gaat om de begrippen ‘werkzaamheid’ en ‘doel’?

1988 Het antwoord daarop is bevestigend. In het licht hiervan is de wetswijziging van 1 januari 2022 relevant voor de vraag of de begrippen ‘werkzaamheid’ en ‘doel’ *in abstracto* voldoen aan de noodzakelijkheidseis van art. 11 lid 2 EVRM. Zoals besproken, geldt de wetswijziging van art. 2:20 BW van 1 januari 2022 niet voor (neveninstellingen van) politieke partijen. Dit houdt onder meer in dat deze organisaties op basis van ons nationale recht uitsluitend en alleen vanwege een werkzaamheid in strijd met de openbare orde in aanmerking kunnen komen voor een verbodenverklaring. Een louter met de openbare orde strijdig doel kan op de voet van het tweede lid van art. 2:20 BW (‘oud’) enkel en alleen leiden tot ontbinding. Juist met betrekking tot politieke partijen en organisaties van politieke aard trekt art. 11 EVRM striktere grenzen voor het beperken van de verenigingsvrijheid. Die grenzen zijn echter niet zo strakgetrokken dat een verbodenverklaring en/of ontbinding van een partij niet is toegestaan op basis van enkel een ongeoorloofd doel. Zulks valt binnen de marges van art. 11 lid 2 EVRM, als de redenen van het verbod en/of de ontbinding van een politieke partij op basis van een ongeoorloofd doel maar voldoende overtuigend en dwingend zijn. Uit de besproken rechtspraak van het EHRM zoals besproken in §2.4.4 van hoofdstuk 1 vloeit voort dat in een dergelijk geval een nauwgezet onderzoek naar statuten of partijprogramma is vereist, welk onderzoek de conclusie dient te kunnen dragen dat een partij geweld nastreeft of antidemocratische doeleinden heeft. Het EHRM trekt die conclusie echter niet snel.

1989 Dat geldt overigens ook voor een partijverbod op basis van werkzaamheden. Wanneer een partij niet oproept tot geweld of opstand noch op een andere manier de grondslagen van de democratie verwerpt of waarbij een concreet gevaar hiervoor bestaat, is er volgens het EHRM onvoldoende reden voor een verbod. Politieke partijen dienen zoveel mogelijk vrijheid te hebben om de politieke wens tot wijzigingen van het recht, daaronder begrepen het constitutioneel bestel, uit te drukken, zowel in partijprogramma als in uitlatingen. Dergelijke politieke standpunten hoeven immers op zichzelf niet in strijd te zijn met de ‘democratie’. Dit is volgens het EHRM slechts anders wanneer de nagestreefde verandering tegelijkertijd de fundamenten van de democratie en het EVRM aantast.

1990 In het licht van het voorgaande valt de conclusie te trekken dat art. 2:20 BW van voor de wetswijziging van 1 januari 2022 – als het gaat om de begrippen ‘werkzaamheid’ en

‘doel’ en de daaraan te verbinden rechtsgevolg van een verbodenverklaring en/of ontbinding van (een neveninstelling van) een politieke partij in geval de werkzaamheid of het doel ongeoorloofd is – binnen de grenzen van het noodzaakcriterium van art. 11 lid 2 EVRM blijven. Sterker nog, onze verbodsregeling pakt op dit punt om ten minste drie redenen minder ‘streng’ uit dan deze verdragsbepaling op dit terrein toelaat. Ten eerste is een partijverbod onder ons nationale recht (vooralsnog) in het geheel niet mogelijk op basis van enkel een ongeoorloofd doel. Ten tweede is gedwongen ontbinding van een politieke partij (of neveninstelling) weliswaar mogelijk volgens art. 2:20 lid 2 BW (‘oud’), maar art. 140 lid 2 Sr voorziet tot op heden niet in strafrechtelijke aansprakelijkheid als het gaat om de voortzetting van de werkzaamheid van een door de rechter enkel ontbonden rechtspersoon. Dat maakt een partijontbinding zonder de partij te verbieden ook minder ingrijpend dan een partijverbod met partijontbinding. Ten derde bestaat voor de politieke partij of een neveninstelling daarvan de mogelijkheid van een *terme de grâce* als bedoeld in art. 2:20 lid 2 BW (‘oud’), zodat zo’n organisatie haar met de openbare orde strijdig doel nog kan corrigeren, overigens voor zover de rechter dit toestaat. Die mogelijkheid laat maatwerk voor de rechter toe en dit komt ten gunste van de rechtspersoon. Hiermee valt ontbinding immers in het geheel te voorkomen. Daarmee komt de regeling *in abstracto* meer tegemoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit van art. 11 lid 2 EVRM. De gegeven omstandigheden van het geval dienen uit te wijzen of een verbod of ontbinding op basis van een ongeoorloofd(e) werkzaamheid of doel *in concreto* de noodzakelijkheidstoets doorstaat.

1991 Voor alle andere rechtspersonen die geen (neveninstelling van een) politieke partij zijn, geldt art. 2:20 BW zoals gewijzigd per 1 januari 2022. Voor de noodzakelijkheidstoets van art. 11 lid 2 EVRM zijn de volgende drie wetswijzigingen van die datum relevant. De eerste is dat het onderscheid tussen een ‘werkzaamheid’ en ‘doel’ in strijd met de openbare orde – voor wat betreft het daaraan te verbinden rechtsgevolg van een verbodenverklaring en ontbinding – opgeheven. In beide gevallen verbiedt (en ontbindt) de rechter de rechtspersoon. De tweede is dat het verlenen van een *terme de grâce* voor deze organisaties niet langer mogelijk is. De derde ziet op de reikwijdte van het begrip ‘werkzaamheid’. Hierover zegt de regering in de toelichting op de laatste wetswijziging, zoals aan de orde gekomen in §3.1.1 van hoofdstuk 4, dat in haar visie de rechter ook een enkel ernstig incident tot de werkzaamheid van de organisatie in kwestie kan rekenen en hij die werkzaamheid op basis van dat enkele incident in strijd met de openbare orde kan achten en daaraan de verbodenverklaring kan verbinden. Alhoewel het afwachten is hoe de rechter het begrip ‘werkzaamheid’ in de toekomst interpreteert, valt te verdedigen dat het begrip ‘werkzaamheid’ zoals de regering dat thans opvat, een drempelverlaging betekent voor het verbieden van organisaties die geen politieke partij of neveninstelling daarvan zijn. Er kan immers eerder dan voorheen sprake zijn van een ongeoorloofde werkzaamheid die de verbodenverklaring kan rechtvaardigen.

- 1992 Zoals hiervoor aan de orde is gekomen, werpt het EVRM ter zake van de verenigingsvrijheid hier geen onoverkomelijke drempels op met betrekking tot het begrip ‘werkzaamheid’. Dat was al niet het geval bij een partijverbod, laat staan bij een verbod van niet-politieke (gewelddadige) organisaties, waarvoor het EHRM immers een ruimere bandbreedte laat aan de verdragsstaten om beperkend op te treden.
- 1993 Het schrappen van het verschil in rechtsgevolg van een ‘werkzaamheid’ en ‘doel’ in strijd met de openbare orde in art. 2:20 BW, alsmede het schrappen van de mogelijkheid tot het verlenen van een *terme de grâce*, maakt daarentegen wel dat de rechter minder maatwerk kan leveren als het gaat om het verbieden en ontbinden van een rechtspersoon anders dan een politieke partij of neveninstelling daarvan. Op voorhand lijkt dat zich minder goed te verdragen met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit van art. 11 lid 2 EVRM. De verwachting is echter dat het EHRM hier niet snel een schending van art. 11 EVRM aanneemt, omdat de bij het EVRM aangesloten staten de nodige marge hebben bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van het verbieden van niet-politieke, gewelddadige organisaties, zoals we zagen in §2.4.4 van hoofdstuk 1. Door de bank genomen gaat het om dergelijke organisaties.
- 1994 Dat de *terme de grâce* formeel gezien niet langer mogelijk is voor niet-politieke organisaties, wil overigens niet zeggen dat in het concrete geval niet eerst andere instrumenten door de nationale autoriteiten kunnen worden aangewend om de ontspoorde organisatie te corrigeren. Omdat het verbieden van niet-politieke organisaties in ons land dikwijls gebeurt vanwege het plegen van strafbare feiten, is het juist heel goed denkbaar dat het OM eerst strafrechtelijk optreedt om de ontspoorde organisatie in het gareel te brengen. En pas daarna overgaat tot het indienen van een verzoek tot verbodenverklaring. Vanzelfsprekend hangt dit af van de feiten en omstandigheden van het gegeven geval.
- 1995 Dat ook een enkel incident tot een werkzaamheid in strijd met de openbare orde en aldus tot een verbodenverklaring kan leiden – althans, als het aan de regering ligt –, lijkt ook de noodzakelijkheidstoets te kunnen doorstaan. In het arrest *Les Authentiks/Frankrijk* van het EHRM, zoals besproken in §2.4.5.2 van hoofdstuk 1, is immers sprake van een door het openbaar bestuur van Frankrijk ontbonden vereniging wegens één zeer ernstig incident. Het EHRM acht dit niet per definitie in strijd met de noodzakelijkheidseis van art. 11 lid 2 EVRM.

### 3.3.1.2 ‘In strijd met de openbare orde’

- 1996 Hoe verhoudt het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ van art. 2:20 en 10:122 BW zich tot de beperkingensystematiek van art. 8 Gw? Voor die vraag staat eerst het verbodscriterium van art. 2:20 lid 1 BW (‘oud’) centraal, zoals dat luidde voorafgaand aan de wetswijziging van 1 januari 2022. In die bepaling dan wel elders in de wet is geen definitie van ‘in strijd met de openbare orde’ opgenomen. In wezen heeft de wetgever

dan ook niets anders gedaan dan herhalen van het openbare-ordecriterium van art. 8 Gw in art. 2:20 lid 1 en 10:122 BW, zonder duidelijk te maken wat de inhoud is van dit criterium. Weliswaar blijkt uit de wetsgeschiedenis wel wat hier zoal onder valt, uit het delegatieverbod van art. 8 Gw volgt dat de formele wetgever zelf op het niveau van de wet helderheid moet verschaffen onder welke voorwaarden de beperking van het recht tot vereniging geoorloofd is. In feite is het nu de rechter en niet de formele wetgever die de omvang van het verbodscriterium en daarmee de grenzen van het recht tot vereniging bepaalt.

1997 De Raad van State schrijft, zoals besproken in §4.1.2 van hoofdstuk 2, echter in zijn advies op het inmiddels aangenomen en op 1 januari 2022 in werking getreden wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen, dat art. 2:20 BW wordt geacht geen strijd op te leveren met het delegatieverbod, ook al is het verbodscriterium ‘vaag’ en ‘relatief onbepaald’. Het delegatieverbod geldt in de visie van de Raad van State slechts voor delegatie aan ‘lagere organen’ dan de formele wetgever. De rechter is geen ‘lager orgaan’. De relatieve onbepaaldheid van het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ kan in de ogen van de Raad van State worden gecompenseerd doordat de verbodsbevoegdheid hier niet aan een ‘lager orgaan’ is toegekend, maar exclusief aan de onafhankelijke rechter. De formele wetgever kan het zich volgens de Raad van State echter niet permitteren om hetzelfde ruime openbare-ordebegrip als verbodsgrond te hanteren als het gaat om een verbodsbevoegdheid die aan een bestuursorgaan moet toekomen. In dat geval moet het delegatieverbod volgens de Raad van State strikter worden uitgelegd en dient het verbodscriterium preciezer te zijn geformuleerd.

1998 De Raad van State gaat hier echter voorbij aan het uitgangspunt van de grondwetgever dat de verenigingsvrijheid zo belangrijk is, dat alleen de Staten-Generaal en regering tezamen – in een wet in formele zin – hierop beperkingen mogen doorvoeren. Niet de regering, niet ons staatshoofd, niet de gemeenteraad en evenmin de rechter. De woorden ‘lager orgaan’ in verband met het delegatieverbod moeten dan ook worden gelezen als ‘ander orgaan’, gelet op de – soms zelfs letterlijke woorden bij de – uitleg die de regering als medegrondwetgever geeft aan de terminologie van de grondwettelijke beperkingensystematiek: ‘De bevoegdheid van de wetgever om de hem grondwettelijk verleende taak of bevoegdheid aan andere organen over te dragen, wordt tot uitdrukking gebracht door het gebruik van enigerlei vorm van het werkwoord ‘regelen’, de zelfstandige naamwoorden ‘regels’ en ‘regeling’ of de term ‘bij of krachtens’. Komt geen van deze formuleringen in een bepaling voor, dan is het overdragen van de grondwettelijk verleende bevoegdheid niet geoorloofd.’<sup>1752</sup>

1999 Dergelijke formuleringen komen niet voor in art. 8 Gw. Over het gevaar voor lichtvaardige beperkingen van het verenigingsrecht neemt de regering als medegrondwetgever bovendien nog expliciet het standpunt in dat men het delegatieverbod niet moet

<sup>1752</sup> *Kamerstukken II 1975/76, 13872, nrs. 1-5, p. 22.*

onderschatten. Dit verbod ‘sluit het invoeren van beperkingen door andere organen dan de formele wetgever uit’.<sup>1753</sup>

- 2000 Dat art. 2:20 lid 1 BW (‘oud’) wat betreft het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ strikt genomen niet in overeenstemming is met het delegatieverbod, pakt in de rechtspraktijk minder ernstig uit dan dat het constitutionele gebrek wellicht doet vermoeden. In de eerste plaats omdat het bevoegde orgaan, zoals de Raad van State ook zegt, hier de onafhankelijke rechter is. Die is op basis van art. 120 Gw niet bevoegd de artt. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW wegens strijd met onze Grondwet buiten toepassing te laten. In de tweede plaats is dat de rechter de verbodsgrond tot op heden restrictief interpreteert, gelet op het belang van de verenigingsvrijheid. Bijna altijd vult hij het verbodscriterium in met een werkzaamheid die bestaat uit een structureel patroon van misdrijven of het stelselmatig plegen ervan, slechts eenmaal week hij hiervan af (in de zaak *Martijn*, zie §3.4.2 van hoofdstuk 4). Misdrijven hebben steeds een basis in een wet in formele zin, zodat een rechterlijke verbodenverklaring die is uitgesproken wegens een werkzaamheid bestaande uit misdrijven – zij het via een omweg – toch weer kan worden teruggevoerd op een besluit van de formele wetgever en dus in overeenstemming is met de grondwettelijke beperkingensystematiek.
- 2001 Deze restrictieve interpretatie doet echter niet af aan de conclusie dat aan het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ zonder dit op het niveau van de wet zelf voldoende te definiëren, een fundamenteel, want constitutioneel gebrek kleeft. Het valt immers niet met zekerheid te voorspellen dat de rechter het begrip in het vervolg niet ruimer interpreteert en het op die manier toch feitelijk de rechter is die de grenzen van het recht tot vereniging van art. 8 Gw trekt.
- 2002 De wetswijziging van 1 januari 2022 waarmee het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ verschillende definities heeft gekregen in art. 2:20 lid 2 en lid 3 BW, brengt het verbodscriterium van art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW meer in overeenstemming met het delegatieverbod van art. 8 Gw, maar ook hier bestaan nog verbeterpunten. Volgens art. 2:20 lid 2 BW is in elk geval sprake van een werkzaamheid of doel in strijd met de openbare orde, indien die werkzaamheid of dat doel leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot (I) een bedreiging van de nationale veiligheid of (II) internationale rechtsorde, dan wel tot ontwrichting van (III) de democratische rechtsstaat of (IV) het openbaar gezag. En volgens art. 2:20 lid 3 BW is vermoedelijk sprake van een werkzaamheid of doel in strijd met de openbare orde, indien die werkzaamheid of dat doel leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot (V) aantasting van de menselijke waardigheid, (VI) geweld of tot (VII) het aanzetten tot haat of discriminatie. Uit de formuleringen ‘in elk geval’ (lid 2) en ‘vermoedelijk’ (lid 3) blijkt dat ook andere dan de genoemde werkzaamheden en doelen nog altijd in strijd kunnen zijn met de openbare orde, zij het dat aan die werkzaamheden en doelen niet de rechtsvermoedens van art. 2:20 lid 2 en 3 BW zijn

<sup>1753</sup> *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7, p. 32.



verbonden. Er blijft dus nog enige ruimte over voor de rechter om zelf invulling te geven aan het begrip ‘in strijd met de openbare orde’. Voorheen gebruikte hij daarvoor doorgaans het wetshistorische ontwrictingscriterium.

- 2003 Uit het in §3.5 en §3.6 van hoofdstuk 4 verrichte onderzoek naar het verbodscriterium zoals dat per 1 januari 2022 luidt voor niet-politieke organisaties, blijkt dat de begrippen ‘leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot’ volgens de wetshistorie uitdrukking moeten geven aan het in §2.4.4.2 van hoofdstuk 1 besproken ‘concreet gevaar’- of ‘naderend gevaar’-criterium van het EHRM. Deze formulering bakent de bevoegdheid van de rechter in sterke mate af, omdat de situatie wel zodanig dreigend moet zijn vooreerst een verbodenverklaring aan de orde kan zijn.
- 2004 Het is echter de vraag of de andere gekozen begrippen in overeenstemming zijn met het delegatieverbod. Met name ‘bedreiging van de internationale rechtsorde’, ‘ontwrichting van de democratische rechtsstaat’ en ‘aantasting van de menselijke waardigheid’, zoals we zagen in §3.5 en §3.6 van hoofdstuk 4, zijn bijzonder ruim geformuleerde begrippen waar de rechter tamelijk veel ruimte krijgt om te ‘bepalen’ wat hieronder valt. Dat maakt het niet eenvoudig om te verdedigen dat deze begrippen het criterium ‘in strijd met de openbare orde’ voldoende afbakenen en daarmee in overeenstemming zijn met het delegatieverbod van art. 8 Gw; eerder het tegenovergestelde lijkt het geval.
- 2005 Wat is de verhouding van het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ van art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW tot de beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM? Allereerst het criterium van art. 2:20 lid 1 BW (‘oud’). De eerste eis van art. 11 lid 2 EVRM dat een legitieme beperking van de verenigingsvrijheid dient te zijn voorzien bij wet, lijkt geen onoverkomelijke drempels op te werpen. Zoals hiervoor reeds aan de orde is gekomen, volgt uit vaste jurisprudentie van het EHRM dat de wet waarop de beperking berust voldoende toegankelijk moet zijn en de gevolgen ervan redelijkerwijs voorzienbaar. Dat het begrip ‘in strijd met de openbare orde’ van art. 2:20 BW (‘oud’) niet wettelijk is omschreven lijkt hieraan niet af te doen. Het criterium is immers uitgelegd in de totstandkomingsgeschiedenis en relatief gedetailleerd uitgewerkt in de nationale rechtspraak. Anders dan in het geval van art. 8 Gw, is dat op basis van art. 11 lid 2 EVRM volgens het EHRM dikwijls genoeg om te voldoen aan de eerste beperkingsvoorwaarde van deze verdragsbepaling.
- 2006 Ten tweede het criterium van art. 2:20 lid 1 BW zoals dat per 1 januari 2022 geldt. Geldt het voorgaande ook voor de verbodgrond ‘in strijd met de openbare orde’ zoals nader uitgewerkt in art. 2:20 lid 2 en lid 3 BW sinds de wetwijziging van 1 januari 2022? Dat lijkt mijns inziens het geval. Hiervoor kwam reeds aan de orde dat de begrippen ‘leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot’ volgens de wetshistorie uitdrukking moeten geven aan het ‘naderend gevaar’-criterium van het EHRM. Daarmee valt te verwachten dat het EHRM op dit punt van het verbodscriterium geen schending aanneemt als het gaat om de eerste beperkingsvoorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM. De verwachting is dat dit ook



geldt voor de andere begrippen van art. 2:20 lid 2 en 3 BW, waarmee het begrip ‘in strijd met de openbare orde’ nader is omschreven. Uit het in §3.5 en §3.6 van hoofdstuk 4 verrichte onderzoek naar deze definities blijkt dat de regering als medewetgever poogt de verbodsgrond ‘in strijd met de openbare orde’ verder te normeren met de hiervoor genoemde begrippen. Weliswaar maakt zij daarbij gebruik van op zichzelf weer vage of ruime begrippen, in de totstandkomingsgeschiedenis zijn deze begrippen echter aan de orde gekomen en heeft de rechter handvatten gekregen om ze te interpreteren. Bovendien stemmen deze begrippen overeen met de gronden waarvan het EHRM meent dat zij een verbodenverklaring kunnen rechtvaardigen. Daarmee lijken al deze begrippen te voldoen aan de eerste eis van art. 11 lid 2 EVRM dat de beperking dient te zijn voorzien bij wet.

2007 Volgens de tweede eis van art. 11 lid 2 EVRM dient een beperking van de verenigingsvrijheid te voldoen aan een van de in die bepaling opgesomde legitieme doelen. Deze eis, zoals eerder besproken in §3.1 van dit hoofdstuk, ziet met name op (de toepassing van) de regeling, niet zozeer op de gebruikte criteria. Desalniettemin valt op te merken dat het gebruikte verbodscriterium – zoals dat nu luidt en zoals dat voorafgaand aan de wetwijziging van 1 januari 2022 luidde – uitdrukking geeft aan het achterliggende doel van de verbodsregeling. Slechts in gevallen waarin de werkzaamheid of doel in strijd is met de openbare orde, kan een verbodenverklaring aan de orde zijn. Uit de wetsgeschiedenis en rechtspraak over het verbodscriterium van vóór de wetwijziging van 1 januari 2022 blijkt dat dit het geval is wanneer de rechtspersoon of corporatie structureel zware strafbare feiten pleegt of zich op een onrechtmatige wijze schuldig maakt aan het verspreiden van een zeer verwerpelijk gedachtegoed, dan wel een doel daarop gericht heeft. Na de wetwijziging van 1 januari 2022 is een aantal definities gegeven van ‘in strijd met de openbare orde’ in art. 2:20 lid 2 en 3 BW die eveneens neerkomen op zware strafbare feiten dan wel ernstig onrechtmatig handelen. Zo bezien weerklinkt de eis van een of meerdere legitieme doelen, te weten in elk geval ‘het belang van de openbare veiligheid’, ‘het voorkomen van strafbare feiten’ en ‘het beschermen van de rechten en vrijheden van anderen’, door in het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’.

2008 Volgens de derde en laatste eis van art. 11 lid 2 EVRM dient een beperking van de verenigingsvrijheid noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Voor de bij het EVRM aangesloten staten betekent dit dat de gebruikte verbodsgrond van voldoende ernst moet zijn, om een verbodenverklaring te kunnen rechtvaardigen. Uit de zaak *Sidiropoulos e.a./Griekenland*, besproken in §2.4.1 van hoofdstuk 1, blijkt per slot van rekening dat enkel overtuigende en dwingende redenen de noodzaak tot een beperking van de verenigingsvrijheid kunnen rechtvaardigen. Een verbod of ontbinding van een organisatie uitsluitend vanwege haar naam is bijvoorbeeld disproportioneel en om die reden niet geoorloofd. Via het criterium ‘in strijd met de openbare orde’ dat in art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW als toepassingscriterium voor de verbodenverklaring wordt gehanteerd, is – zowel vóór als na de wetwijziging van 1 januari 2022 – reeds *in abstracto* de

afweging gemaakt dat uitsluitend zware strafbare feiten, waaronder het aanzetten daartoe, of het verspreiden van een zeer verwerpelijk gedachtegoed, overtuigende en dwingende redenen kunnen zijn voor een verbodenverklaring. Gaat het om gevallen buiten art. 2:20 lid 2 en lid 3 BW om, dan maakt de rechter in een concreet geval gebruik van het wethistorische ontwrictingscriterium, een criterium dat reeds neerkomt op, zoals besproken in §3.3 van hoofdstuk 4, een soort noodzakelijkheidstoets.

2009 *In abstracto* lijkt de verbodsregeling – als het gaat om het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ – aldus te voldoen aan het noodzakelijkheidsvereiste van art. 11 lid 2 EVRM. Het zal echter steeds aan alle omstandigheden van het geval liggen of een verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 1 of 10:122 lid 1 BW voldoet aan dit vereiste in een concreet geval en vooral op welke wijze het verbodscriterium met behulp van art. 2:20 lid 2 of 3 BW is ingevuld. Dat de regering als medewetgever bij voorbaat een afweging heeft gemaakt wanneer het volgens haar in elk geval dan wel vermoedelijk noodzakelijk is om op te treden met een verenigingsverbod, ontslaat de rechter er niet van om *in concreto* de toepassing van een verbodenverklaring te toetsen aan het noodzakelijkheidsvereiste van art. 11 lid 2 EVRM. Juist nu het in art. 2:20 lid 2 BW om een onweerlegbaar rechtsvermoeden en in art. 2:20 lid 3 BW om een weerlegbaar rechtsvermoeden gaat en de rechter in die gevallen geen gebruik maakt van het wethistorische ontwrictingscriterium, werkt de regeling op voorhand in het nadeel uit van de betrokken rechtspersoon of corporatie. Het beperkt deze organisaties immers in hun mogelijkheden om tegenbewijs te leveren, met alle gevolgen van dien. Met het oog daarop is een afzonderlijk uit te voeren noodzakelijkheidstoets in de zin van art. 11 lid 2 EVRM vereist. Omdat de regering als medewetgever bij de formulering van het verbodscriterium en de definities daarvan in art. 2:20 lid 2 en 3 BW echter sterk rekening heeft gehouden met de rechtspraak van het EHRM ter zake van het legitiem beperken van de verenigingsvrijheid, valt niet snel te verwachten dat een verenigingsverbod op basis van art. 2:20 lid 1 of 10:122 lid 1 BW wat betreft het verbodscriterium de noodzakelijkheidstoets niet doorstaat.

### 3.3.1.3 Vermelding op EU/VN-sanctielijst

2010 Art. 2:20 lid 4 BW maakt elke rechtspersoon van rechtswege verboden en rechtshandelingsonbevoegd, indien die rechtspersoon staat vermeld op een van in die bepaling genoemde EU/VN-sanctielijsten. Art. 10:123 BW doet hetzelfde ten opzichte van corporaties, die niet Nederlands rechtspersoon zijn. Zoals besproken in §2 van hoofdstuk 5, staat de vermelding op een van die lijsten aldus gelijk aan het verbodscriterium voor een verenigingsverbod van rechtswege. Hoe verhoudt dit zich tot de beperkingensystematiek van art. 8 Gw? Is er sprake van conformiteit?

2011 Dat is, wat mij betreft, twijfelachtig. Weliswaar is de van rechtswege verbodsregeling neergelegd in formeelwettelijke bepalingen, namelijk artt. 2:20 lid 4 en art. 10:123 BW, het gekozen criterium is nogal formeel van aard. Feitelijke vermelding op een EU/VN-san-

tielijst is reeds voldoende. De vermelding kan voorts plaatsvinden buiten de directe invloedssfeer van de formele wetgever, zelfs zonder tussenkomst van de nationale rechter, vooral als het gaat om organisaties die op een VN-sanctielijst worden geplaatst en zo goed als automatisch ook op een EU-sanctielijst worden gezet. De besluitvorming omtrent het plaatsen van een organisatie op een EU-sanctielijst geschiedt op Unierechtelijk niveau in een vertrouwelijk periodiek beraad van de ministers van Buitenlandse Zaken. Daar is nog wel enige invloed van onze wetgever op uit te oefenen, omdat de minister politieke verantwoordelijkheid verschuldigd is aan ons parlement. Dat neemt echter niet weg dat de formele wetgever de nodige hoeveelheid processen met betrekking tot het van rechtswege verbieden van een organisatie feitelijk uit handen heeft gegeven.

- 2012 Geeft de beperkingensystematiek van art. 8 Gw reeds zorgen over de rechtsstatelijkheid van het gebruikte verbodscriterium van art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW, de beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM doen dit mogelijk nog meer. Of de vermelding op een van de EU/VN-sanctielijsten als verbodscriterium voldoet aan de eerste beperkingsvoorwaarde dat de beperking dient te zijn voorzien bij wet, kan men ernstig twijfelen. Zoals hiervoor gezegd, is het verbodscriterium met name formeel van aard. Een procedure ten overstaan van de nationale rechter of bij een bestuursorgaan is niet vereist, de feitelijke vermelding is reeds voldoende. De directe rechtsgevolgen – de verbodenverklaring (en het ontnemen van de rechtshandelingsbevoegdheid) *ipso iure* – hebben weliswaar een basis in ons recht, te weten de artt. 2:20 lid 4 en 10:123 BW zelf, dat neemt niet weg dat de procedure op grond waarvan een organisatie zonder tussenkomst van een rechter kan worden geplaatst op een sanctielijst, op z'n minst obscuur is te noemen. De besluitvorming hieromtrent geschiedt immers op Unierechtelijk niveau in een vertrouwelijk periodiek beraad van de ministers van Buitenlandse Zaken. Eskes schrijft daarover dan ook het volgende:

‘Daar komt nog bij dat op de lijsten honderden, meestal door de vs aangebrachte groeperingen staan, waarvan de Nederlandse rechtsgenoten door de volstreekte ontoegankelijkheid van de lijsten eenvoudigweg geen weet kunnen hebben. Van de organisaties zélf zullen de meeste zich niet bewust zijn van hun Nederlandse verboden status – het betreft veelal geografisch ver afgelegen en vaak exotische groeperingen.’<sup>1754</sup>

- 2013 Gelet op het voorgaande valt te verdedigen dat de van rechtswege verbodsregeling van art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW op zijn minst spanning oplevert met de toegankelijkheids- en voorzienbaarheidseis van art. 11 lid 2 EVRM en mogelijk zelfs in strijd is hiermee.
- 2014 Het tweede vereiste van een legitiem doel, waaraan is voldaan, is reeds besproken in §3.1.2 van dit hoofdstuk. De derde beperkingsvoorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM – het

1754 Eskes 2006; zie ook Eskes 2007.

noodzakelijkheidsvereiste – geeft echter de nodige bedenkingen of eraan is voldaan. Zie hiervoor eveneens §3.1.2 van dit hoofdstuk.

### 3.3.2 Rechtsvergelijkende analyse

- 2015 Zowel het Duitse als het Franse recht kennen dezelfde aangrijpingspunten waarmee de bevoegde organen beoordelen of een organisatie rijp is voor een verbod en/of ontbinding. In beide stelsels kunnen zowel ongeoorloofde ‘werkzaamheden’ als ‘doelen’ of ‘doelstellingen’ reden zijn voor een verbod en/of ontbinding. Daarin verschilt onze verbodsregeling in zijn algemeenheid dus niet.
- 2016 De verschillen bestaan meer op het niveau van de materiële gronden waarin de laakbare redenen zijn vervat om een organisatie te verbieden en/of ontbinden. De verbodsregeling van art. 2:20 BW (‘oud’) voor politieke partijen en neveninstellingen daarvan kent een betrekkelijk vaag verbodscriterium, dat tot op heden niet in de wettekst is geconcretiseerd en bovendien strikt wordt geïnterpreteerd met behulp van het wetshistorische ontwrichtingscriterium. De verbodsregeling van art. 2:20 BW zoals die geldt vanaf 1 januari 2022 voor alle andere rechtspersonen dan (neveninstellingen van) politieke partijen, kent een op het oog meer geconcretiseerd verbodscriterium, maar heeft – zo blijkt uit het onderzoek verricht in §3.5 en §3.6 van hoofdstuk 4 – een mogelijk ruimer bereik dan voorheen, omdat er voor het concretiseren van de verbodsgrond ‘in strijd met de openbare orde’ tamelijk ruimhartig geformuleerde begrippen worden gebruikt. De Duitse en Franse verbodsregelingen kennen minder vage, meer in de wettekst geconcretiseerde alsook minder strikte wettelijke verbods- of ontbindingscriteria.
- 2017 Om te beginnen de verbodscriteria van de Duitse verbodsregeling. Het Grundgesetz en het Vereinsgesetz stellen als verbodscriteria een werkzaamheid of doel in strijd met (1) strafwettelijke bepalingen, (2) de constitutionele orde of (3) de idee van begrip tussen volkeren.
- 2018 Het eerste criterium ‘strijd met strafwettelijke bepalingen’ is strikt en concreet. De andere twee criteria zijn niet per se minder vaag dan het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’. Gelet op de uitzonderlijke situaties waarop zij zien, is dit echter niet verwonderlijk.
- 2019 De Franse verenigingswet stelt als ontbindingscriteria – er is immers geen sprake van verbodenverklaring, maar van ontbinding van een vereniging die op zekere gronden van rechtswege ‘nul et de nulle effet’ is – dat de werkzaamheid of het doel van de vereniging in strijd is met de wet of de goede zeden of dat de vereniging tot doel heeft de integriteit van het nationale grondgebied of de republikeinse staatsvorm te ondermijnen.
- 2020 Hoewel deze criteria niet per se minder vaag, concreter en minder strikt zijn dan de verbodscriteria in het Nederlandse recht, geldt dit wel voor ontbindingscriteria in een drietal andere Franse wetten. In de eerste plaats bepaalt het Franse Wetboek van Straf-

recht dat een vereniging kan worden ontbonden, indien zij een strafbaar feit begaat waarop minimaal drie jaren hechtenis staat.

- 2021 In de tweede plaats kent het Franse Wetboek inzake de binnenlandse veiligheid maar liefst zeven limitatieve gronden op grond waarvan een vereniging kan worden ontbonden, waaronder het oproepen tot gewapende manifestaties, het ondermijnen van de republiek, het aantasten van de integriteit van de natie en het aanzetten tot discriminatie op grond van afkomst of religie. Met name het oproepen tot gewapende manifestaties en het aanzetten tot discriminatie op grond van afkomst of religie vormen geconcretiseerde ontbindingsgronden.
- 2022 In de derde plaats stelt de Franse Sportwet als ontbindingscriteria dat leden van een supportersvereniging zich met betrekking tot of tijdens een sportevenement in vereniging herhaaldelijk schuldig hebben gemaakt aan vernielingen, aan gewelddadigheden jegens personen of aan het aanzetten tot haat of discriminatie vanwege afkomst, seksuele geaardheid, geslacht, politieke voorkeur, etniciteit, nationaliteit, ras of religie.
- 2023 Verder kent de Franse Sportwet als ontbindingscriterium een eenmalige daad van bijzondere ernst in vereniging gepleegd. Deze wet kent niet een afzonderlijk te toetsen toerekeningsvereiste. Dat vereiste zit als het ware ingebakken in de ontbindingscriteria. Het in vereniging plegen van een enkele daad van bijzondere ernst of het zich in vereniging herhaaldelijk schuldig maken aan minder ernstige in de wet omschreven gedragingen, maakt dat de vereniging reeds in aanmerking komt voor ontbinding.
- 2024 Een regeling tot van rechtswege verbodenverklaring of ontbinding van organisaties die op EU/VN-sanctielijsten als bedoeld in art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW staan vermeld, is in het Duitse en Franse recht niet aangetroffen.

### 3.3.3 Conclusies en aanbevelingen

- 2025 Introductie van minder vage en meer geconcretiseerde wettelijke verbodscriteria naar het voorbeeld van het Duitse en Franse recht valt vanuit grondwettelijk en verdragsrechtelijk perspectief toe te juichen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de grondwettelijke en verdragsrechtelijke knelpunten die in §3.2.1 van dit hoofdstuk zijn blootgelegd. Allereerst volgen de conclusies en aanbevelingen voor het verbodscriterium voor de van rechtswege verbodenverklaring van art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW (§3.3.3.1), vervolgens die voor de gerechtelijke verbodenverklaring van art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW (§3.3.3.2).

#### 3.3.3.1 *Verbodscriterium voor van rechtswege verbodenverklaring inperken*

- 2026 Uit de hiervoor verrichte rechtsstatelijke toets blijkt dat het verbodscriterium voor de van rechtswege verbodenverklaring van art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW zich bijzonder slecht verhoudt tot het delegatieverbod van art. 8 Gw. Het criterium roept ook de nodige

spanning op met het noodzaakcriterium van art. 11 lid 2 EVRM, vooral als het gaat om een organisatie die van rechtswege verboden is, omdat zij vermeld staat op een EU/VN-sanc-tielijst enkel vanwege een verdenking van betrokkenheid bij terrorisme.

2027 De rechtsvergelijkende analyses van het Duitse en Franse recht wijzen uit dat in deze rechtsstelsels niet een regeling is gevonden die veel inspiratie kan bieden om dit euvel te verhelpen. Niettemin valt in verband met het noodzaakcriterium van art. 11 lid 2 EVRM het aan te bevelen om het verbodscriterium voor de van rechtswege verbodenverklaring ten minste zodanig in te perken, dat dit enkel geldt voor organisaties die op de EU/VN-sanc-tielijst zijn geplaatst op grond van besluitvorming die haar basis vindt in openbaar toegankelijk bewijs, en niet enkel en alleen op basis van een verdenking van betrokkenheid bij terrorisme.

### 3.3.3.2 *Verbodscriterium vereenvoudigen tot stelselmatig plegen van misdrijven*

2028 Uit de in onder meer in §2.4.4.2 van hoofdstuk 1 besproken rechtspraak van het EHRM volgt dat er voor een verbodenverklaring en/of ontbinding van een politieke partij alleen grond is als het doel of de werkzaamheid de fundamentele van de democratie aantast, of sprake is van een concreet gevaar hiervoor. Dit leidt ertoe dat er voor politieke partijen vanuit verdragsrechtelijk perspectief een striktere verbodsgrond dient te luiden dan voor niet-politieke organisaties.

2029 Hoe de aanbeveling tot formulering van een verbodscriterium voor politieke partijen luidt, volgt later. Eerst gaat de aandacht uit naar de vraag hoe het verbodscriterium voor niet-politieke organisaties dient te luiden met inachtneming van de eisen die voortvloeien uit art. 8 GW en art. 11 EVRM. Zoals in de voorgaande paragraaf duidelijk is geworden, is het grootste rechtsstatelijke probleem met het huidige verbodscriterium van art. 2:20 lid 1 BW ('oud') dat het niet de formele wetgever is die de inhoud van het verbodscrite-rium vaststelt en daarmee de grenzen van het recht tot vereniging trekt, maar *de facto* de rechter met die taak is opgepadeld. In mindere mate gebeurt dat ook met het verbods-criterium van art. 2:20 lid 1 BW zoals dat geldt sinds de per 1 januari 2022 in werking getreden wetswijziging van die bepaling.

2030 Om dit rechtsstatelijke knelpunt op te heffen verdient het aanbeveling om aan te sluiten bij een criterium dat de formele wetgever zelf democratisch heeft uitgewerkt en waarvan de inhoud dus steeds democratisch is gelegitimeerd: 'een werkzaamheid die geheel of ten dele bestaat uit het stelselmatig plegen van misdrijven of een daarop gericht doel'. Het plegen als bedoeld in dit criterium omvat eveneens (poging tot en voorbereiding van) doen plegen, medeplegen, uitlokken en medeplichtigheid in de zin van art. 45 e.v. Sr.

2031 Het aanbevolen criterium is ontleend aan de wetsgeschiedenis van art. 2:20 BW ('oud') en valt ook terug te zien in de in §3.4 van hoofdstuk 4 uitgebreid besproken rechtspraak van dit artikel. Ten opzichte van het verbodscriterium van art. 2:20 BW ('oud') en dat

van art. 2:20 BW zoals dat luidt sinds 1 januari 2022, biedt het voorgestelde criterium in elk geval vijf voordelen.

2032 Ten eerste is het voldoende concreet om te voldoen aan het delegatieverbod van art. 8 Gw. De rechter dient slechts na te gaan of sprake is van het stelselmatig plegen van misdrijven, die steeds in formeelwettelijke strafbepalingen zijn neergelegd. Dat de burgerlijke rechter moet beoordelen of misdrijven zijn begaan, is hem niet ongewoon, sterker nog, in de verbodsprocedures tot nu toe gaat hij doorgaans reeds na of er stelselmatig strafbare feiten zijn gepleegd. Bij het aanbevolen criterium is het voorts niet nodig dat de gehele werkzaamheid bestaat uit een patroon van misdrijven, een deel ervan rechtvaardigt een verbod. Evenmin is nodig dat het doel uitsluitend en alleen is gericht op het plegen van misdrijven. Het EVRM biedt hiervoor ruimte, nu het EHRM in *Les Authentiks e.a./Frankrijk* heeft beslist dat een gedwongen beëindiging van een organisatie op basis van zelfs één zeer ernstig incident gerechtvaardigd kan zijn.

2033 Ten tweede bouwt het aanbevolen criterium voort op het criterium van art. 2:20 lid 1 BW ('oud') dat tot op de dag van vandaag nog geldt voor politieke partijen en neveninstellingen daarvan. Bij toepassing van dit laatste criterium gaat de rechter immers met behulp van het wetshistorische ontwrichtingscriterium na of de werkzaamheid zodanig ernstig is, dat zij (1) een aantasting inhoudt van de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel, en (2) die, indien op grote schaal toegepast, ontwrichtend zou blijken voor de samenleving. In beginsel beschermt de wetgever alle als wezenlijk ervaren beginselen in strafwetgeving (zie echter ook hierna). Het ontwrichtende element van het aanbevolen criterium schuilt in de ernst van het strafbare feit – misdrijf – in combinatie met de eis dat er sprake moet zijn van stelselmatigheid. Een bijkomend voordeel van het aanbevolen criterium is dat de rechter niet zelf hoeft vast te stellen welke beginselen in ons recht als wezenlijk worden ervaren. Weliswaar zou hij dit kunnen afleiden uit het gehele systeem van onze regelgeving, het past gelet op het delegatieverbod van art. 8 Gw beter dat de democratisch gelegitimeerde formele wetgever dit uitmaakt. Indien het verbodscriterium wordt beperkt tot het stelselmatig plegen van misdrijven, is dat het geval. Het is dan immers de formele wetgever die met zijn exclusieve grondwettelijke bevoegdheid tot het formuleren van misdrijven, uitmaakt wat wezenlijk ervaren beginselen zijn.

2034 Tevens bouwt het aanbevolen criterium voort op het huidige criterium van art. 2:20 BW zoals dat luidt per 1 januari 2022, in die zin dat het aanbevolen criterium de meeste definities van 'in strijd met de openbare orde' zoals neergelegd in art. 2:20 lid 2 en 3 BW omvat, maar dit tegelijkertijd, hoewel algemeen, toch concreter formuleert. Om te beginnen met de definities van art. 2:20 lid 3 BW. Zoals blijkt uit het in §3.6 van hoofdstuk 4 verrichte onderzoek, komen de gedragingen die leiden of klaarblijkelijk dreigen te leiden tot 'aantasting van de menselijke waardigheid', 'geweld' en 'het aanzetten tot haat of discriminatie' allen voor in verschillende strafbepalingen in ons Wetboek van Strafrecht. Met betrekking tot aantasting van de menselijke waardigheid zij bijvoorbeeld gewezen



op art. 242 Sr (verkrachting). Wat betreft ‘geweld’ staat ons Wetboek van Strafrecht vol met strafbaarstellingen die daarop zien, bijv. art. 300 Sr (mishandeling). Haat- en discriminatiemisdrijven zijn bijvoorbeeld te vinden in artt. 137c en 137d Sr.

- 2035 Wat betreft de definities die de wetgever in art. 2:20 lid 2 BW gebruikt om het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ van art. 2:20 lid 1 BW zoals dat luidt per 1 januari 2022, geldt eveneens dat verschillende feiten onder die definities vallen en tegelijkertijd als strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht of in bijzondere wetten zijn opgenomen. Zo legt de regering ‘bedreiging van de nationale veiligheid’ in het kader van de verbodsregeling uit als het plegen van aanslagen, terrorisme, vormen van spionage en ontregeling van de vitale infrastructuur. Vele vormen van deze gedragingen zijn reeds strafbaar gesteld als (terroristisch) misdrijf, of er lopen wetsvoorstellen om daarin te voorzien.<sup>1755</sup>
- 2036 ‘Bedreiging van de internationale rechtsorde’ legt de regering uit met gedragingen als het oproepen tot een jihadistische strijd in het buitenland alsmede het in strijd handelen met internationale sancties of embargo’s die voortvloeien uit bindende besluiten van internationale organisaties zoals de EU en de VN. Het oproepen tot een jihadistische strijd kan vermoedelijk vallen onder de strafbepaling van art. 131 Sr (opruiing) in combinatie met art. 83a Sr (terroristisch oogmerk). Opzettelijk in strijd handelen met internationale sancties of embargo’s die voortvloeien uit bindende besluiten van internationale organisaties zoals de EU en de VN is veelal strafbaar als misdrijf op grond van art. 14c van de Sanctiewet.
- 2037 ‘Ontwrichting van het openbaar gezag’ komt volgens de regering neer op ernstige vormen van infiltratie en corruptie, alsmede bedreiging en intimidatie van ambtsdragers. Deze handelingen zijn ook terug te vinden in ons Wetboek van Strafrecht als strafbaarstellingen. Corruptie wordt in de normale dagelijkse betekenis min of meer gelijkgesteld met ‘omkoping’ en dat wordt met zoveel woorden strafbaar gesteld in art. 177 Sr e.v. in Titel VIII over misdrijven tegen het openbaar gezag. Intimidatie, indien voldoende ernstig, staat strafrechtelijk te boek als bedreiging met geweld of enig andere feitelijkheid om een ander te dwingen iets te doen, te laten of te dulden, zoals bedoeld in art. 284 Sr.
- 2038 Ook ten aanzien van gedragingen die zien op ‘ontwrichting van de democratische rechtsstaat’ zoals neergelegd in art. 2:20 lid 2 BW als een van de definities van strijd met de openbare orde, zijn verschillende strafbepalingen te vinden. Voor de ontwrichting van de democratische rechtsstaat als invulling van ‘in strijd met de openbare orde’ en daarmee als grond voor verbodenverklaring, denkt de regering, gelet op de wetsgeschiedenis zoals besproken in §3.5 van hoofdstuk 4, aan werkzaamheden of doelstellingen die een bedreiging vormen voor de periodieke, vrije en geheime verkiezingen, democratische besluitvorming, grondrechten, scheiding van machten en onafhankelijke en onpartijdige

<sup>1755</sup> *Kamerstukken II 2022/23, 36280, nrs. 1-3.*



rechtspraak. Het past gelet op het delegatieverbod van art. 8 Gw echter niet om de invulling van ‘(ontwrichting van) de democratische rechtsstaat’ aan de rechter over te laten. Beter is het om het aan de democratisch gelegitimeerde wetgever over te laten wat democratische rechtsstaat betekent.

2039 De formele wetgever heeft dat overigens voor een groot gedeelte reeds gedaan. Weliswaar niet in de verbodsregeling zelf, maar in vele formeelwettelijke strafbepalingen. Met betrekking tot het kiesrecht en de verkiezingen voorzien bijvoorbeeld de artt. 125-129 Sr in verschillende strafbaarstellingen. Met betrekking tot de democratische besluitvorming bestaan er verschillende bepalingen in ons Wetboek van Strafrecht die concrete gedragingen hieromtrent strafbaar stellen. Bijvoorbeeld het met geweld of met bedreiging daarmee het verstoren of uiteenjagen van een vergadering van een der Kamers van ons parlement, provinciale staten of gemeenteraad of in door deze volksvertegenwoordigende lichamen ingestelde commissies, dan wel door met geweld of met bedreiging daarmee een besluit in deze vergaderingen af te dwingen of tegen te houden (artt. 121-124a Sr). Vergelijkbare strafbepalingen met betrekking tot de besluitvorming van onze regering of ministersraad bestaan evenzeer (artt. 95 en 95a Sr).

2040 Met betrekking tot de grondrechten als onderdeel van ‘ontwrichting van de democratische rechtsstaat’ ter invulling van de verbodsgrond ‘in strijd met de openbare orde’, staan ons Wetboek van Strafrecht en bijzondere strafwetten vol met strafbepalingen die de uitoefening van grondrechten (mede) dienen te beschermen. Het voert te ver door om ze allemaal bij langs te gaan, een aantal voorbeelden volstaat. Ten aanzien van het discriminatieverbod van art. 1 Gw en het daarmee samenhangende recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van art. 10 Gw, voorzien de artt. 137c-137g Sr in verschillende strafbaarstellingen om discriminatie te bestraffen en voorkomen. Art. 285b Sr voorziet in de strafbaarstelling van belaging en noemt het recht op de persoonlijke levenssfeer (van art. 10 Gw) zelfs expliciet. De hiervoor reeds genoemde strafbepalingen van artt. 125-129 Sr moeten bijdragen aan de bescherming van de uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht alsook periodieke, vrije en geheime verkiezingen borgen. Met betrekking tot het vergaderingsrecht van art. 9 Gw zij men bijvoorbeeld gewezen op de artt. 143 en 144 Sr, waarin strafbaar is gesteld, kort gezegd, het met (dreiging met) geweld, wanorde of gedruis verstoren van een geoorloofde openbare vergadering. Hiermee vergelijkbare bepalingen met betrekking tot een samenkomst of plechtigheid in het kader van de uitoefening van de godsdienstvrijheid of levensovertuiging van art. 6 Gw zijn bijvoorbeeld te vinden in de artt. 145 en 146 Sr. Voorts strekken vele strafbaarstellingen mede de bescherming van het recht op onaantastbaarheid van het lichaam als bedoeld in art. 11 Gw, zoals de strafbare feiten omtrent mishandeling onder Titel xx en misdrijven tegen het leven gericht onder Titel xiv van het Wetboek van Strafrecht.

2041 Al deze strafbaarstellingen dienen – gelet op de functie van (speciale en generale) preventie van het strafrecht – gedragingen te voorkomen die een ontwrichtende werking hebben op onze democratische rechtsstaat. Zij hebben echter ook met elkaar gemeen,

dat zij dikwijls een bestanddeel bevatten dat neerkomt op geweld, dreiging daarmee, vormen van dwang of ernstig onrechtmatig handelen. Met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid is het bovendien zo dat ons strafrecht niet voorziet in strafbaarstellingen waarbij de uitoefening van elk individueel grondrecht genoemd in onze Grondwet wordt beschermd. Evenzeer heel goed denkbaar is dat er strafbaarstellingen ontbreken waarmee de scheiding van machten en onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak (mede) worden geborgd. Deze in beginsel niet-strafbare handelingen die de rechtsgoederen grondrechten, scheiding van machten en onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak bedreigen, moeten – enigszins paradoxaal, want niet-strafbaar – volgens de regering echter wel kunnen leiden tot een verbodenverklaring van een rechtspersoon of corporatie, op straffe van (dreigende) ontwrichting van de democratische rechtsstaat. Het zou zich echter beter met het delegatieverbod van art. 8 Gw verdragen, als de wetgever de strafrechtelijke aansprakelijkheid uitbreidt naar die nu nog niet-onwettige gedragingen om de democratische rechtsstaat af te schaffen of te ontwrichten. Op basis van onder meer het *lex certa*-beginsel moet de formele wetgever zorgvuldig nadenken over de formulering van dergelijke strafbepalingen. Dat die taak voor de wetgever geen sinecure is, is gelet op het delegatieverbod van art. 8 Gw geen argument om het dan maar aan de rechter over te laten. De eenmaal strafbaar gestelde gedragingen zijn dan op zich weer grond voor verbodenverklaring op basis van het aanbevolen verbodscriterium. Hiermee legt de wetgever dan expliciet de democratische rechtsstaat als regeringsvorm (in brede zin) in de wet als zodanig vast, hetgeen inmiddels in overeenstemming is met de in 2022 aan de Grondwet toegevoegde algemene bepaling, waarin onder meer staat dat de Grondwet de democratische rechtsstaat waarborgt.

2042 Ontbreekt de politieke wens om in beginsel niet-onwettige gedragingen die leiden tot ontwrichting van de democratische rechtsstaat als afzonderlijke strafbaarstellingen op te nemen opdat die grond geven voor verbodenverklaring op basis van het aanbevolen criterium, dan is een andere goede optie om die in beginsel niet-strafbare gedragingen als zelfstandige verbodgrond in te voeren. Dat de casuïstiek op dit terrein groot is, ontslaat de formele wetgever gelet op het delegatieverbod van art. 8 Gw er immers niet van om zelf heldere verbodscriteria op te nemen.

2043 Het conceptvoorstel tot een wet op de politieke partijen zou hierbij inspiratie kunnen bieden. Daarin is in art. 86 lid 1 opgenomen dat de Hoge Raad na een daartoe strekkend verzoek van zijn procureur-generaal een politieke partij verbiedt en ontbindt, die door haar werkzaamheden of doelstellingen een ernstige en daadwerkelijke bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. In het tweede lid is vervolgens uitgewerkt wat in ieder geval tot de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat wordt gerekend. Dat zijn periodieke, vrije en geheime verkiezingen, democratische besluitvorming, grondrechten, scheiding der machten en onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Alhoewel zeker nog ruimhartig geformuleerd (het gaat bij deze begrippen eigenlijk om rechtsoordelen en niet om concreet omschreven gedragingen die tot een

rechtsoordeel leiden), verhoudt een dergelijke formulering zich evenwel beter tot het delegatieverbod van art. 8 Gw, omdat de invulling van democratische rechtsstaat nu afkomstig is van de formele wetgever zelf en niet de rechter. Het verdient gelet hierop en de strenge eisen die het EHRM stelt aan verbodenverklaring van politieke partijen en politieke organisaties dan ook aanbeveling om dit criterium in elk geval voor het partijverbod te introduceren, naast het criterium van stelselmatig plegen van misdrijven. Niet goed valt immers in te zien waarom een politieke partij geen partijverbod verdient die stelselmatig strafbare feiten pleegt. Wat betreft het verbodscriterium voor niet-politieke organisaties geldt het tegenovergestelde ook. Niet goed valt in te zien waarom organisaties die zich schuldigmaken aan hiervoor genoemde democratische rechtsstaat ontwrichtende handelingen, geen verbodenverklaring verdienen. Bovendien, wat weerhoudt de regering als medewetgever ervan om wat zij in het conceptvoorstel tot een wet op de politieke partijen heeft gedaan – gedragingen die een bedreiging vormen voor de democratische rechtsstaat meer concretiseren – voor de algemene verbodsregeling van art. 2:20 BW te doen?

2044 Het derde voordeel van het aanbevolen criterium ten opzichte van het huidige, is dat het voldoende is begrensd om de verenigingsvrijheid niet alarmerend in gevaar te brengen. Anderzijds is de maatstaf niet zodanig strikt dat het een onwerkbaar criterium vormt. Het strengere ontwrichtingscriterium was in de rechtspraak reeds opgerekt tot potentiële ontwrichting van onze samenleving. Daarbij zij opgemerkt dat het aanbevolen criterium in één opzicht strikter is dan het criterium van art. 2:20 BW ('oud'): het is bijvoorbeeld zeer de vraag of de rechter op grond van het aanbevolen criterium tot een verbod van de pedofielenvereniging Martijn zou kunnen komen. Het bagatelliseren van strafbare feiten dan wel ze goedpraten of verheerlijken is tot op heden geen strafbare gedraging, alhoewel er bijvoorbeeld wel wetsvoorstellen bestaan om negationisme strafbaar te stellen.<sup>1756</sup> De (onder)grens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid ligt bij (poging tot of voorbereiding van) het faciliteren van strafbare feiten in de zin van een van de deelnemingsvormen: doen plegen, medeplegen, uitlokken en medeplichtigheid als bedoeld in de artt. 47 en 48 Sr. Indien de politieke wens hiervoor bestaat, zou een in ons strafrecht te introduceren apologieverbod dan volgens het aanbevolen verbodscriterium grond kunnen geven tot verbodenverklaring, als, bijvoorbeeld, een organisatie dit apologieverbod (stelselmatig) overtreedt of een doel heeft dat daarop is gericht.

2045 Ten vierde is een verbod op basis van het aanbevolen criterium steeds terug te voeren op een democratisch tot stand gebrachte regel: door de formele wetgever strafbaar gestelde gedragingen.<sup>1757</sup> De rechter beoordeelt slechts of er sprake is van voldoende

1756 *Kamerstukken II 2005/6, 30579, nrs. 1-3.*

1757 Uit art. 28 Invoeringswet Wetboek van Strafrecht volgt dat strafbare feiten als bedoeld in regelingen afkomstig van lagere regelgevers dan de formele wetgever (AMVB's, provinciale en gemeentelijke verordeningen, waterschapskeuren) overtredingen zijn.

bewijs volgens de normale regels van bewijswaardering die gelden in een verzoekschrift-procedure. De criteria van art. 2:20 lid 2 en 3 BW zijn weliswaar ook democratisch tot stand gekomen, maar bevatten zo veel ruimte en interpretatievrijheid voor de rechter, dat antidemocratische organisaties ondemocratisch, want niet in lijn met het delegatieverbod van art. 8 Gw, kunnen worden verboden.

2046 Ten vijfde kan het aanbevolen criterium de tand des tijds eenvoudig doorstaan. Het is immers steeds de formele (straf)wetgever die *de inhoud* van het criterium bepaalt door misdrijven te formuleren, zonder aan het verbodscriterium zelf te tornen. Is hij van mening dat bepaalde strafwaardige maar nog niet strafbaar gestelde gedragingen moeten (kunnen) leiden tot een verbodenverklaring, dan past hij de formele strafwet daarop aan. Dit neemt, zoals besproken in §3.4 van hoofdstuk 4, de in de wetsgeschiedenis geuite zorg weg dat een nader in de wet uitgewerkt verbodscriterium zou leiden tot verstarring van de verbodsregeling.

### 3.4 TOEREKENINGSCRITERIUM

2047 Zoals besproken in §3.1.2.2 van hoofdstuk 4, bestaat in ons recht tot op heden nog geen wettelijk vastgelegd toerekeningscriterium. Uit het in dat hoofdstuk verrichte onderzoek volgt dat dit criterium uit de rechtspraak volgt, namelijk in het kader van de uitleg van het begrip ‘werkzaamheid’ van art. 2:20 lid 1 BW. Volgens het in de rechtspraak ontwikkelde criterium vindt toerekening plaats van de onoorbare handelingen van derden aan de rechtspersoon of corporatie, indien die hierbij rechtstreeks is betrokken. Daarvan is sprake indien het bestuur leidinggeeft dan wel tot die gedragingen doelbewust de gelegenheid biedt. Is de rechtspersoon of corporatie niet op deze wijze rechtstreeks betrokken geweest, dan kan toerekening van handelingen van derden aan de rechtspersoon of corporatie niettemin plaatsvinden, indien bijzondere feiten en omstandigheden dit legitimeren. In deze paragraaf wordt een toets van dit toerekeningscriterium verricht aan de rechtsstatelijke eisen van art. 8 Gw en art. 11 lid 2 EVRM (§3.4.1). De rechtsvergelijkende analyse van het Duitse en Franse recht legt de meest in het oog springende verschillen met ons eigen recht bloot (§3.4.2). De paragraaf sluit af met conclusies en aanbevelingen (§3.4.3).

#### 3.4.1 Rechtsstatelijke toets

2048 Dat het toerekeningscriterium niet wettelijk is vastgelegd, levert meteen spanning op met het delegatieverbod van art. 8 Gw. Uit het in §4.1 van hoofdstuk 2 verrichte onderzoek naar de beperkingensystematiek van art. 8 Gw en zoals hiervoor ook meerdere keren aangestipt, volgt dat het de formele wetgever zelf moet zijn die de voorwaarden zoveel als mogelijk op het niveau van de wet zelf bepaalt waaronder het recht tot vereniging mag worden beperkt. Het toerekeningscriterium dat in de rechtspraak is ont-

wikkeld, behoort tot die voorwaarden, omdat dit criterium iets zegt in welke situaties gedragingen van burgers kunnen leiden tot een verbodenverklaring en daarmee een beperking oplevert van het recht tot vereniging.

2049 Roept de enkele omstandigheid dat het toerekeningscriterium niet afkomstig is van de wetgever zelf al de nodige twijfels in het leven over de verenigbaarheid ervan met art. 8 Gw, de materiële inhoud van het criterium doet dit mogelijk nog meer. Volgens het in de rechtspraak ontwikkelde criterium vindt toerekening plaats van de onoorbare handelingen van derden aan de rechtspersoon of corporatie, indien die hierbij rechtstreeks is betrokken geweest. Daarvan is sprake indien het bestuur leidinggeeft dan wel tot die gedragingen doelbewust de gelegenheid biedt. Is de rechtspersoon of corporatie niet op deze wijze rechtstreeks betrokken geweest, dan kan toerekening van handelingen van derden aan de rechtspersoon of corporatie niettemin plaatsvinden, indien bijzondere feiten en omstandigheden dit legitimeren. Dat de rechter min of meer genoodzaakt was tot het formuleren en het gebruiken van dit (of in elk geval: een) toerekeningscriterium, omdat hij voor de toepassing van art. 2:20 BW ook de omvang van het begrip ‘werkzaamheid’ moet afbakenen, neemt niet weg dat de uitzonderingsclausule ‘bijzondere feiten en omstandigheden’ de rechter tamelijk veel beoordelingsruimte verschaft. Dat roept nog eens extra spanning op met het delegatieverbod van art. 8 Gw. Het zou de wetgever zelf moeten zijn die uitzonderingscriteria bepaalt.

2050 Hoe verhoudt het toerekeningscriterium zich tot de eisen die voortvloeien uit art. 11 lid 2 EVRM voor het legitiem beperken van de verenigingsvrijheid? Uit het in hoofdstuk 1 beschreven verdragsrechtelijke toetsingskader blijkt dat er geen rechtspraak van het EHRM is gevonden, waarin het Hof expliciet of in het algemeen ingaat op het vraagstuk van toerekening in relatie tot het verbieden van organisaties en hoe toerekening in het algemeen zich verhoudt tot de beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM.

2051 Niettemin kan uit rechtspraak van het EHRM het een en ander over toerekening worden afgeleid. Voor het beperken van de politieke verenigingsvrijheid met een partijverbod of -ontbinding, overweegt het Hof – in het kader van het noodzaakcriterium – immers specifiek dat uitlatingen van partijleiders en (vooraanstaande) leden onder omstandigheden een grond kunnen vormen voor een partijverbod. Impliciet volgt hieruit dat toerekening aan een politieke partij ‘onder omstandigheden’ gerechtvaardigd kan zijn. Omdat in het algemeen geldt dat de eisen voor het beperken van de politieke verenigingsvrijheid strenger zijn dan voor het beperken van de verenigingsvrijheid van organisaties die niet politiek van aard zijn, kan uit het voorgaande gedestilleerd worden dat ten minste uitlatingen van leiders en vooraanstaande leden van een organisatie – na toerekening van die uitlatingen – grond kunnen vormen voor een verbod van de organisatie in kwestie. Als uitlatingen dat reeds kunnen doen, dan zou dat ook moeten gelden voor handelingen.

- 2052 Het in de Nederlandse rechtspraak ontwikkelde en gebruikte toerekeningscriterium voldoet hier – in beginsel – aan. Volgens dit criterium is toerekening immers in principe beperkt tot situaties waarin het bestuur zelf handelt, namelijk door leiding te geven of doelbewust gelegenheid te bieden aan de onoorbare gedragingen van derden. De uitzondering dat bijzondere feiten en omstandigheden in ons nationale recht toerekening eveneens kunnen rechtvaardigen, zelfs indien het bestuur niet rechtstreeks betrokken is geweest bij de litigieuze handelingen van derden, geeft de rechter relatief veel discretie om toch tot toerekening en uiteindelijk een verbodenverklaring te kunnen komen. Twijfels zouden kunnen ontstaan over de verhouding van dit ‘uitzonderingscriterium’ tot de eerste beperkingsvoorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM. In hoeverre zijn de gevolgen hiervan redelijkerwijs voorzienbaar, in die zin dat de gebruikte termen voldoende precies zijn geformuleerd waarop de burger zijn gedrag kan afstemmen en opdat arbitraire beperkingen kunnen worden voorkomen?
- 2053 Voorop staat dat de gebruikte termen ‘bijzondere feiten en omstandigheden’ zo breed is geformuleerd, dat op voorhand niet gezegd kan worden wat hieronder valt. Recente rechtspraak in ons land naar aanleiding van verbodsprocedures geeft daarentegen inmiddels een relatief duidelijk beeld wanneer sprake kan zijn van bijzondere feiten en omstandigheden die toerekening kunnen legitimeren. Dat is onder meer het geval indien er een cultuur van wetteloosheid bestaat binnen een organisatie, dat wil zeggen, waarin het plegen van strafbare feiten of het stimuleren daarvan gemeengoed is geworden. Het voorgaande neemt daarentegen niet weg dat de rechter – buiten de gevallen van een cultuur van wetteloosheid om – nog altijd zelf in grote mate de grenzen van toerekening kan trekken, omdat ‘bijzondere feiten en omstandigheden’ zo weinigzeggend is, dat van afbakening in feite niet of nauwelijks kan worden gesproken. In die concrete gevallen valt te betwijfelen of dit deel van het toerekeningscriterium voldoet aan de voorzienbaarheidseis van art. 11 lid 2 EVRM.

### 3.4.2 Rechtsvergelijkende analyse

- 2054 Anders dan in ons recht, legt de Duitse verenigingswet, zoals aan de orde gekomen in §3.3 van hoofdstuk 8, expliciet vast wanneer gedrag van leden van de vereniging een verbodenverklaring van de vereniging kan rechtvaardigen. Hiervoor gelden drie cumulatieve wettelijke criteria: (1) er bestaat een verband tussen enerzijds het gedrag van de leden en anderzijds de werkzaamheid van de vereniging of de doelstelling daarvan, (2) het gedrag is gebaseerd op georganiseerde wilsvorming en (3) het is aannemelijk dat het gedrag wordt geduld door de vereniging.
- 2055 Bovenstaand toerekeningscriterium geldt niet voor de verbodsregeling met betrekking tot politieke partijen (art. 21 Grundgesetz) en organisaties die misbruik maken van hun verenigingsrecht (art. 18 Grundgesetz). Wat betreft de regeling tot het partijverbod, voorziet het Grundgesetz in een op politieke partijen toegesneden toerekeningscriterium,

waarover het Grundgesetz overigens wat betreft de betekenis van dit criterium weinig prijsgeeft (zie hiervoor §4.3 van hoofdstuk 8). Uit het desbetreffende artikel – art. 21 GG – volgt namelijk dat het ongrondwettige doel van de politieke partij vastgesteld kan worden aan de hand van de doelstellingen van de partij, dan wel – en hierin schuilt het toerekeningscriterium – aan de hand van gedragingen van de aanhangers van de partij. In de Duitse rechtspraak is meer vorm en inhoud gegeven aan dit tamelijk abstracte toerekeningscriterium. Daaruit blijkt dat toerekening bijvoorbeeld gerechtvaardigd is in het geval de partij de gedraging in kwestie beïnvloedt, ondersteunt, onderschrijft of goedkeurt.

- 2056 Het Franse recht met betrekking tot de ontbinding van ongeoorloofde organisaties kent eveneens in de wet vastgelegde toerekeningscriteria. Daarbij zij opgemerkt dat dit enkel geldt voor de Franse Sportwet. Bovendien zijn de toerekeningscriteria daarin niet expliciet als zodanig geformuleerd, zij zijn (slechts) min of meer in de ontbindingsgronden verdisconteerd. De Franse Sportwet stelt namelijk als ontbindingscriteria dat leden van een supportersvereniging zich met betrekking tot of tijdens een sportevenement in vereniging herhaaldelijk schuldig moeten hebben gemaakt aan vernielingen, aan gewelddadigheden jegens personen of aan het aanzetten tot haat of discriminatie vanwege afkomst, seksuele geaardheid, geslacht, politieke voorkeur, etniciteit, nationaliteit, ras of religie. Verder kent de Franse Sportwet als ontbindingscriterium een eenmalige daad van bijzondere ernst door leden van de supportersclub in vereniging gepleegd.
- 2057 In beide gevallen gaat het aldus om het door leden in vereniging plegen van een enkele daad van bijzondere ernst of het door leden zich in vereniging herhaaldelijk schuldig te maken aan minder ernstige in de wet omschreven gedragingen. Voldoet het gedrag van die leden daaraan, dan worden die gedragingen min of meer van rechtswege toegerekend aan de vereniging, met als gevolg dat die vereniging rijp is voor ontbinding.

### 3.4.3 Conclusies en aanbevelingen

- 2058 De rechtsstatelijke toets laat zien dat het toerekeningscriterium van onze verbodsregeling in de wet zelf dient te worden opgenomen, om in overeenstemming te komen met de beperkingensystematiek van art. 8 Gw. Het verdient daarbij aanbeveling om aan te sluiten bij wat in de rechtspraktijk zich heeft bewezen als een werkzaam criterium: ‘toerekening vindt plaats als de rechtspersoon of corporatie waartegen het verzoek tot verbodenverklaring richt, rechtstreeks betrokken is geweest bij de gedragingen van derden. Van rechtstreekse betrokkenheid is sprake, als het bestuur leidinggeeft aan of doelbewust gelegenheid biedt voor die gedragingen.’
- 2059 De uitzonderingsclausule ‘bijzondere feiten en omstandigheden’ kan – gelet op het delegatieverbod van art. 8 Gw en de voorzienbaarheidseis van art. 11 lid 2 EVRM – beter niet als zodanig worden gecodificeerd. Daarmee laat de wetgever immers een bijna



onbegrensde beoordelingsruimte aan de rechter, waardoor het in feite die laatste is die in belangrijke mate ‘bepaalt’ in welke situaties na toerekening het recht tot vereniging kan worden beperkt. Om toch een slag om de arm te houden, kan aan het aanbevolen toerekeningscriterium worden toegevoegd dat toerekening ook plaatsvindt ‘als er binnen de organisatie een cultuur heerst waarbinnen het plegen van strafbare feiten wordt geduld of gestimuleerd’. De rechtspraak toont aan behoefte te hebben aan zo’n soort wetteloosheids criterium waarin toerekening iets gemakkelijker kan plaatsvinden dan enkel op basis van rechtstreekse betrokkenheid van het bestuur van de organisatie.

### 3.5 BEVOEGDE ORGAAN TOT VERBODENVERKLARING

2060 Het orgaan bevoegd tot verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW is de rechter. Wat betreft de van rechtswege verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW is dat formeel gezien de formele wetgever. In deze paragraaf vormen deze keuzes het voorwerp van een rechtsstatelijke toets aan de hand van art. 8 Gw en art. 11 lid 2 EVRM (§3.5.1) en een rechtsvergelijkende analyse (§3.5.2). De paragraaf sluit af met conclusies en aanbevelingen (§3.5.3).

#### 3.5.1 Rechtsstatelijke toets

2061 Uit het in §4.2 van hoofdstuk 4 verrichte onderzoek volgt dat de bevoegdheid tot verbodenverklaring verleend aan de gewone rechter in overeenstemming is met de bepalingen in de Grondwet die gaan over de bevoegdheden van de rechter. Art. 8 Gw stelt nog als bijzondere eis in de vorm van het delegatieverbod dat de regelgevende bevoegdheid tot beperking van het recht tot vereniging in de eerste plaats moet zijn neergelegd in een formeelwettelijke bepaling en in de tweede plaats de rechter niet mag beschikken over een (pseudo)regelgevende bevoegdheid om het recht tot vereniging te beperken; achter deze eisen gaat tevens de eis schuil dat de formele wetgever zelf op het niveau van de wet duidelijke voorwaarden moet stellen waaronder het recht tot vereniging mag worden beperkt, omdat anders de rechter die criteria zelf moet ‘bepalen’ en de rechterlijke taak in dezen dicht in de buurt komt van een regelgevende bevoegdheid.

2062 Dat de bevoegdheid tot verbodenverklaring is neergelegd in een wet in formele zin, is evident; de artt. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW verlenen rechtstreeks de bevoegdheid tot verbodenverklaring aan de rechter en is wat dit betreft in overeenstemming met het delegatieverbod. Voorts betreft de verbodenverklaring an sich geen regelgevende bevoegdheid, maar een beschikkingsbevoegdheid. Ook dat staat het delegatieverbod toe. Doordat het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ tamelijk onbepaald is, vooral als het gaat om art. 2:20 lid 1 BW (‘oud’), kan echter geredeneerd worden dat de formele wetgever hier niet volledig in overeenstemming handelt met het delegatie-



verbod. Aanpassing van het verbodscriterium, zoals in §3.3 van dit hoofdstuk besproken, kan dit probleem uit de wereld helpen.

- 2063 De bevoegdheid tot de verbodenverklaring van rechtswege ex art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW berust bij de formele wetgever. Dit is in overeenstemming met de beperkingensystematiek van art. 8 Gw.
- 2064 Uit het in hoofdstuk 1 beschreven toetsingskader volgt dat er geen specifieke eisen voortvloeien uit art. 11 lid 2 EVRM met betrekking tot het orgaan dat bevoegd is tot verbodenverklaring. Evenmin volgt uit het toetsingskader dat de rechter de voorkeur verdient boven een bestuurs- of wetgevend orgaan, als het gaat om de bevoegdheid tot het verbieden of ontbinden van organisaties. Het EHRM hecht gelet op de effectieve bescherming van de verenigingsvrijheid en het recht op een eerlijk proces meer waarde aan de rechtsbescherming die openstaat tegen een verbodenverklaring, dan de keuze die is gemaakt voor het bevoegde orgaan tot verbodenverklaring.
- 2065 Zoals beschreven in §5 van hoofdstuk 1, nemen de OSCE/ODIHR, de Venetië Commissie van de Raad van Europa en de Speciale VN-Rapporteur een ander standpunt in. Zij stellen in hun aanbevelingen ter zake van regelgeving met betrekking tot de verenigingsvrijheid dat de gedwongen beëindiging van een organisatie in de vorm van een verbod of een ontbinding, uitsluitend is toegestaan op grond van een uitspraak van een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Tot op heden is onze gerechtelijke verbodsregeling daarmee in overeenstemming. De verbodenverklaring van rechtswege daarentegen niet.

### 3.5.2 Rechtsvergelijkende analyse

- 2066 Het bevoegde orgaan tot het verbieden van organisaties is in Nederland de wetgever (art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW) en de rechter (art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW). Het bevoegde orgaan tot een partijverbod is in Nederland tot op heden de rechter, meer concreet de rechtbank en het gerechtshof in eerste en tweede aanleg en de Hoge Raad in cassatie. In de toekomst is dit misschien anders. In het conceptvoorstel van Wet op de politieke partijen komt die bevoegdheid, ex art. 86 lid 1 van het wetsvoorstel, exclusief toe aan de Hoge Raad die als feitenrechter in eerste en laatste aanleg oordeelt. De Hoge Raad kan daarbij slechts tot een partijverbod en -ontbinding beslissen na een daartoe strekkend verzoek van zijn procureur-generaal. Deze keuzes zijn gemaakt door de regering, omdat een partijverbod en -ontbinding bijzonder zware maatregelen zijn. Het verlenen van de verbodsbevoegdheid aan ons hoogste rechtscollege en het verlenen van de bevoegdheid tot het indienen van een verzoek daartoe aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad, zou dan kennelijk recht doen aan het vereiste van een van voldoende hoog niveau van rechtsbescherming die open dient te staan tegen dergelijke maatregelen.
- 2067 In tegenstelling tot het Nederlandse recht tot nu toe, kennen het Duitse en Franse recht de bevoegdheid tot verbodenverklaring en/of ontbinding niet alleen toe aan de

rechter of de wetgever, maar ook aan het openbaar bestuur. In het Duitse recht is de verbodsbevoegdheid van het openbaar bestuur beperkt tot organisaties, die niet politieke partij zijn. Op deelstatelijk niveau komt die bevoegdheid in de regel toe aan de minister van Binnenlandse Zaken van de betreffende deelstaat. Op federaal niveau is de federale minister van Binnenlandse Zaken hiertoe bevoegd. Het Bundesverfassungsgericht is exclusief bevoegd tot het opleggen van een partijverbod, waartoe het kan beslissen in een verzwaarde procedure. Bovendien is dit constitutionele hof bevoegd om een organisatie van haar bevoegdheid tot uitoefening van de verenigingsvrijheid te ontzeggen, indien zij die vrijheid misbruikt tegen de democratische rechtsstaat (art. 18 jo. 17 GG).

2068 In Frankrijk is de civiele rechter alsmede de strafrechter bevoegd tot het ontbinden van ongeoorloofde organisaties. De civiele rechter is daarnaast bevoegd tot het ontbinden van politieke partijen. Daarnaast kent het Franse recht in het Wetboek inzake de binnenlandse veiligheid, het Wetboek van Sport en de Wet op de noodtoestand aan het openbaar bestuur de bevoegdheid toe om verschillende ongeoorloofde organisaties te ontbinden, waaronder politieke partijen.

### 3.5.3 Conclusies en aanbevelingen

2069 Internationale mensenrechtelijke gremia bevelen aan om de verbodsbevoegdheid bij voorkeur neer te leggen bij de onafhankelijke en onpartijdige rechter. Uit de hiervoor verrichte rechtsstatelijke toets blijkt zowel de Grondwet als het EVRM er echter niet aan in de weg te staan om de bevoegdheid tot verbodenverklaring bij een ander orgaan dan de rechter neer te leggen, mits het verbodscriterium van art. 2:20 lid 1 BW ('oud') voor politieke partijen en neveninstellingen en het verbodscriterium van art. 2:20 lid 1 BW voor de overige organisaties zoals dat luidt per 1 januari 2022 concreter wordt geformuleerd (zie hiervoor §3.3 van dit hoofdstuk). Met inachtneming daarvan is onze regeling in overeenstemming met de rechtsstatelijke eisen die gelden met betrekking tot het orgaan bevoegd tot verbodenverklaring.

2070 Alhoewel de rechtsstatelijke eisen er niet aan in de weg staan om andere organen dan de rechter de verbodsbevoegdheid te verlenen, blijkt er echter geen rechtsstatelijke noodzaak te bestaan om een wijziging in het bevoegde orgaan tot verbodenverklaring van niet-politieke organisaties aan te brengen. Evenmin blijkt uit de rechtsvergelijkende analyse een dwingende reden te bestaan om de algemene verbodsbevoegdheid aan een ander orgaan – zoals het openbaar bestuur – te attribueren (zie hierna ook in §4.5 van dit hoofdstuk).

2071 Met betrekking tot het partijverbod zij opgemerkt dat ook het toekennen van de verbodsbevoegdheid met betrekking tot politieke partijen aan een bijzonder forum als de Hoge Raad niet stuit op art. 8 Gw of art. 11 lid 2 EVRM. Niettemin verdient het aantekening dat de huidige regeling voor een partijverbod voorziet in een rechtsgang in drie instanties, te weten rechtbank, gerechtshof en Hoge Raad. In het conceptvoorstel

tot een Wet op de politieke partijen is uitsluitend de Hoge Raad bevoegd in eerste en laatste aanleg. Daarmee lijkt, anders dan de regering vooronderstelt, op voorhand te worden ingeleverd op de rechtsbescherming, omdat slechts in één instantie ‘voor eens en voor altijd’ de feiten worden vastgesteld. Op het eerste gezicht lijkt dat zich minder goed te verdragen met de eis van adequate rechtsbescherming. Het EHRM staat een dergelijke constructie echter (stilzwijgend) toe, zoals blijkt uit de eerder aangehaalde zaak *Refah Partisi*. Daarin autoriseert het EHRM het partijverbod opgelegd door het Turkse constitutionele hof dat als eerste en laatste instantie bevoegd is tot een partijverbod.

### 3.6 PROCEDURELE ASPECTEN

2072 In deze paragraaf staan de belangrijkste aspecten van de procedure van de verbodenverklaring centraal. Eerst volgt de rechtsstatelijke toets aan de hand van art. 8 Gw en art. 11 lid 2 EVRM (§3.6.1), nadien een rechtsvergelijkende analyse van het Duitse en Franse recht (§3.6.2). De paragraaf sluit af met conclusies en aanbevelingen (§3.6.3).

#### 3.6.1 Rechtsstatelijke toets

2073 De belangrijkste hierna te bespreken procedurele aspecten van de verbodsregeling, die ook aan bod zijn gekomen in de hoofdstukken 4 en 5, zijn de procedure waarin de verbodenverklaring tot stand komt (§3.6.1.1), de juridische vorm waarin de eigenlijke verbodenverklaring is gegoten en het moment van werking van de verbodenverklaring (§3.6.1.2) en de wijze waarop de rechtsbescherming tegen een verbodenverklaring is vormgegeven (§3.6.1.3).

##### 3.6.1.1 Procedurevorm

2074 Art. 8 Gw stelt geen bijzondere eisen als het gaat om de procedurele aspecten van de verbodenverklaring. Het vereist enkel dat de procedure op het niveau van de wet is ingericht en de daarin voorkomende regels en voorwaarden voldoende helder zijn geformuleerd. Dat is het geval bij de procedurele regels ter zake van de verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW. Deze verbodsprocedures zijn vormgegeven als verzoekschriftprocedure, waarvan de algemene regels zijn neergelegd in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De bijzondere procedurele regel dat enkel het om een verzoek tot verbodenverklaring kan indienen, lijkt niet af te stuiten op art. 8 Gw. Voorts bestaan er anderszins geen alarmerende aanwijzingen dat met betrekking tot de procedurevorm niet wordt voldaan aan art. 8 Gw.

2075 Met betrekking tot de procedurele aspecten van het verbod van rechtswege als bedoeld in art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW bestaan die wel. De nauwelijks toegankelijke sanctielijsten

en de procedures tot plaatsing op de sanctielijsten zijn in de nodige nevelen gehuld. Weliswaar heeft de formele wetgever de verbodenverklaring van rechtswege als zodanig neergelegd in formeelwettelijke bepalingen, de procedure tot plaatsing van een organisatie op een van de sanctielijsten kan en vindt meestal plaats op basis van beslissingen die in een vertrouwelijk beraad op EU- en/of VN-niveau tot stand komen en buiten de directe invloedssfeer liggen van de wetgever of rechter. Of daarmee voldaan is aan de eis dat de verbodenverklaring *ipso iure* steeds terug te voeren is op een besluit van de Nederlandse wetgever, is mijns inziens meer dan twijfelachtig.

2076 De eisen die voortvloeien uit art. 11 lid 2 EVRM voor het legitiem beperken van de verenigingsvrijheid zien niet alleen op de materiële aspecten van de verbodsregeling zoals het verbods- en toerekeningscriterium, maar ook op de procedurele. Met betrekking tot de procedurevorm is vooral relevant de eerste eis van art. 11 lid 2 EVRM dat de beperking dient te zijn voorzien bij wet. De belangrijkste consequentie die uit dit verdragsrechtelijke wetsvereiste voortvloeit, is dat de verbodsprocedure op zo'n wijze is vormgegeven dat de kans op arbitraire beperkingen van de verenigingsvrijheid zo klein mogelijk is. Hiervoor is vereist dat de regels met betrekking tot de procedure voldoen aan het toegankelijkheids- en voorzienbaarheidsvereiste. Uit deze vereisten vloeit voort dat de procedure niet onnodig ingewikkeld dient te zijn geformuleerd en vormgegeven, dan wel dat er onnodig of te hoge procedurele drempels worden opgeworpen. De verbodsprocedure van art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW is vormgegeven als verzoekschriftprocedure waarvan de regels zijn neergelegd in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Uit het geheel van die regels volgen er geen aanwijzingen dat met betrekking tot de procedurevorm niet wordt voldaan aan de toegankelijkheids- en voorzienbaarheidsvereisten.

2077 Er bestaan evenmin aanwijzingen om aan te nemen dat er onvoldoende mogelijkheden zijn voor de rechtspersoon of corporatie of andere belanghebbenden, om binnen redelijk gestelde termijnen verweer te voeren tegen een verzoek tot verbodenverklaring (en ontbinding), dan wel dat de toegang hiertoe onvoldoende is. In het kader van zowel de totstandkoming van de wetwijziging van 1 januari 2022 met betrekking tot art. 2:20 BW als het wetsvoorstel 'Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties' zijn voorstellen opgeworpen en verworpen om de termijnen van de verbodsprocedure bij de rechter te verkorten. Dergelijke verkorte termijnen zouden een effectieve bescherming van de verenigingsvrijheid wel eens kunnen ondergraven en mogelijk strijd opleveren met niet alleen art. 11 lid 2 EVRM, maar ook met het recht op een eerlijk proces in de zin van art. 6 EVRM (en art. 17 Gw). Verbodszaken – zo laat nationale rechtspraak tot nu toe zien – zijn vaak complex, al is het maar omdat het dossier dat ten grondslag ligt aan het verzoek van het OM tot verbodenverklaring door de bank genomen een enorme omvang heeft. Hierdoor is er veel onderzoek en tijd nodig aan de zijde van de verwerende rechtspersoon, corporatie of belanghebbende, opdat zij effectief gebruik kunnen maken van hun

verdedigingsrechten als bedoeld in art. 6 EVRM. In het licht van deze verdragsbepaling, alsmede in het licht van het noodzaakcriterium van art. 11 lid 2 EVRM, is het vergaand verkorten van de procedurele termijnen allesbehalve aanbevelenswaardig.

2078 Met betrekking tot de procedurevorm van het verbod van rechtswege als bedoeld in art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW valt hier wederom te zeggen dat de nauwelijks toegankelijke sanctielijsten in combinatie met een automatisch werkend verbod voor daarin vermelde organisaties, ernstige twijfels oproepen over de vraag of de regeling voldoet aan art. 11 lid 2 EVRM, in het bijzonder het toegankelijkheidsvereiste van de eerste beperkingsvoorwaarde.

### 3.6.1.2 Juridische vorm en moment van werking verbodenverklaring

2079 De beperkingensystematiek van art. 8 Gw staat in zijn algemeenheid er niet aan in de weg dat de verbodenverklaring de vorm heeft van een beschikking (zowel in de vorm van een uitspraak van de rechter als in de vorm van een besluit van een bestuursorgaan), zolang de bevoegdheid tot verbodenverklaring in feite niet neerkomt op een regelgevende bevoegdheid. Hiertoe is immers enkel de formele wetgever bevoegd gelet op het competentievoorschrift ‘bij de wet’ van art. 8 Gw. Van (pseudo)regelgevende bevoegdheid zou sprake kunnen zijn als de formele wetgever de voorwaarden waaronder verbodenverklaring mogelijk is, niet (voldoende) zelf bepaalt, maar dit *de facto* overlaat aan een ander orgaan. Hiervoor – in §3.3 van dit hoofdstuk – is reeds geconcludeerd dat dit in feite is gebeurd bij het verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ van art. 2:20 lid 1 BW (‘oud’), omdat dit criterium niet veel anders is dan een herhaling van de algemene beperkingsgrond van art. 8 Gw en het vanwege die reden in feite de rechter is die moet gaan bepalen wat de inhoud is van het verbodscriterium.

2080 Over de vraag wanneer een verbodenverklaring in werking mag treden, geeft art. 8 Gw geen specifieke eisen. Het valt aan te nemen dat dit procedurele aspect in overeenstemming is met art. 8 Gw. De algemene eis die voortvloeit uit het delegatieverbod van deze grondwetsbepaling dat de voorwaarden waaronder een beperking van het recht tot vereniging is geoorloofd, voldoende helder uit de wet zelf moeten blijken, lijkt hier geen problemen te geven. De wet geeft immers zelf aan wanneer de verbodenverklaring in werking treedt: wat betreft de verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 1 BW (‘oud’), geldt dat die in werking treedt bij het uitspreken van de verbodenverklaring door de rechter, tenzij een (gewoon) rechtsmiddel tegen de verbodsuitspraak is ingesteld. In dat geval wordt de werking van de uitspraak van de rechter opgeschort. Dit is slechts anders als de rechter de verbodenverklaring uitvoerbaar bij voorraad verklaart en rechtsmiddelen om die reden geen schorsende werking hebben. In de in §4.1.5.3 van hoofdstuk 4 besproken rechtspraak en literatuur met betrekking tot de verklaring uitvoerbaar bij voorraad, blijkt dat er verschillend wordt gedacht over het antwoord op de vraag of een verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 1 BW (‘oud’) uitvoerbaar bij voorraad kan worden verklaard.

- 2081 Die discussie heeft de wetgever nu in de kiem gesmoord, althans, als het gaat om de verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 1 BW zoals die is vormgegeven per 1 januari 2022 en de verbodenverklaring van art. 10:122 lid 1 BW. Op basis van art. 2:20 lid 6 BW geldt immers dat de verbodenverklaring uit kracht van die wetsbepaling zelf uitvoerbaar bij voorraad is en rechtsmiddelen geen schorsende werking hebben. Die duidelijkheid is meer in overeenstemming met het delegatieverbod van art. 8 Gw.
- 2082 Uit het in hoofdstuk 1 beschreven toetsingskader blijkt niet dat het EHRM bij diens overwegingen over art. 11 lid 2 EVRM veel waarde hecht aan de juridische vorm waarin de verbodenverklaring (en/of ontbinding) is gegoten. Evenmin blijkt dit Hof een voorkeur te hebben voor een verbodenverklaring (en/of ontbinding) in de vorm van een rechterlijke uitspraak, een besluit van het openbaar bestuur of een algemeen verbindend voorschrift van het openbaar bestuur of van wetgevende organen.
- 2083 Dezelfde conclusie valt te trekken over het moment van werking van de verbodenverklaring. Beredeneerd kan worden dat een onmiddellijk werkend verbod (en/of ontbinding) ingrijpender is dan een verbod dat pas werkt nadat, bijvoorbeeld, de verbodsuitpraak van de rechter of het verbodsbesluit van een bestuursorgaan onherroepelijk is geworden respectievelijk formele rechtskracht heeft gekregen. Dat laatste verhoudt zich *in primo* beter tot de proportionaliteitseis zoals die voortvloeit uit het noodzakelijkheids criterium van art. 11 lid 2 EVRM. Uit rechtspraak van het EHRM lijkt het Hof dit punt echter niet van groot belang te vinden. In, bijvoorbeeld, de zaak *Les Authentiks e.a./Frankrijk* van het EHRM, besproken in §2.4.5.2 van hoofdstuk 1, gaat het om een onmiddellijk in werking tredend ontbindingsbesluit. Het Hof maakt in die zaak echter geen woord vuil aan de onmiddellijke werking van dat besluit, ook niet in het kader van het noodzakelijkheidsvereiste van art. 11 lid 2 EVRM. Dat onze verbodsregeling sinds 1 januari 2022 de verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW op grond van art. 2:20 lid 6 BW van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad maakt en de verbodenverklaring om die reden onmiddellijke werking heeft, lijkt op zichzelf genomen dus niet af te stuiten op de eisen van art. 11 lid 2 EVRM. Dat geldt evenzo voor het verbod van rechtswege als bedoeld in art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW, dat – uit kracht van die formeelwettelijke bepalingen – eveneens onmiddellijke werking heeft.

### 3.6.1.3 Rechtsbescherming

- 2084 Art. 8 Gw stelt geen specifieke eisen als het gaat om de rechtsbescherming tegen een beperking van het recht tot vereniging, anders dan dat de beperking zelf bij wet moet zijn gesteld in het belang van de openbare orde (rechtsbescherming vooraf). Met betrekking tot de eisen die gelden voor het legitiem beperken van art. 11 lid 2 EVRM ligt dit genuanceerder. Redelijkerwijs mogen we aannemen dat de regels omtrent rechtsbescherming geen beperking opleveren van de verenigingsvrijheid en de regels voor rechts-

bescherming om die reden niet hoeven te voldoen aan de beperkingensystematiek van art. 11 lid 2 EVRM (en in gelijke zin: art. 8 Gw). Rechtsbescherming hier is immers naar haar aard bedoeld om de uitoefening van de verenigingsvrijheid voldoende te waarborgen en beschermen tegen *in primo* overheidsbemoeienis. Daarmee is echter niet gezegd dat de wijze waarop rechtsbescherming is vormgegeven, zowel rechtsbescherming vooraf, *ex durante*, als achteraf, nooit en te nimmer een beperking kan opleveren van het recht tot vereniging. Uit de in hoofdstuk 1 besproken rechtspraak van het EHRM, blijkt immers dat een inadequate en ineffectieve rechtsbescherming (achteraf) tegen gedwongen beëindiging van een organisatie als zodanig eveneens een schending kan zijn van de verenigingsvrijheid, in die zin dat niet wordt voldaan aan ‘adequate judicial safeguards’ van de eerste beperkingsvoorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM. Uit die voorwaarde volgt dat de beperking niet alleen een basis heeft in het nationale recht, maar ook dat de onderliggende regeling voldoet aan de kwaliteitseisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid, opdat arbitraire beslissingen zoveel als mogelijk (kunnen) worden voorkomen of gecorrigeerd. Dit heeft tot gevolg dat niet alleen de materiële criteria voor het beperken van de verenigingsvrijheid voldoende precies moeten zijn geformuleerd, er dient tevens voldoende juridische waarborgen te bestaan om arbitraire beslissingen ter zake van de verenigingsvrijheid tegen te gaan. De rechtsbescherming in dezen dient met andere woorden niet illusoir te zijn, maar adequaat en effectief. In combinatie met art. 6 EVRM en art. 17 Gw – waarin, zoals gezegd, het recht tot een eerlijk proces wordt gewaarborgd – komt het voorgaande erop neer dat tegen (een verzoek tot) verbodenverklaring (en/of ontbinding) een effectieve en adequate toegang dient te bestaan tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter die een verbodenverklaring in volle omvang kan toetsen op haar rechtmatigheid.

2085 Dat is voor de verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW overwegend het geval. De beslissing tot verbodenverklaring in de zin van deze bepalingen komt immers tot stand in een verzoekschriftprocedure ten overstaan van de overheidsrechter, die vanwege de grondwettelijke waarborgen geacht wordt onafhankelijk en onpartijdig te zijn. Verder kan slechts sprake zijn van een verbodenverklaring als het OM een verzoek daartoe aan de rechter voorlegt. Ook hierachter schuilt een zekere mate van rechtsbescherming (vooraf), omdat het OM als staande magistratuur eveneens geacht wordt onafhankelijk en onpartijdig te zijn. Hieraan wordt echter enigszins afbreuk gedaan met de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie, zoals besproken in §4.3.1 van hoofdstuk 4, waarmee hij het OM kan instrueren gebruik te maken van zijn bevoegdheid tot het indienen van een verbodenverklaring, zelfs als het gaat om politieke partijen.

2086 Voorts zijn er voldoende mogelijkheden voor hoor en wederhoor en staan tegen verbodenverklaring en ontbinding hoger beroep en cassatieberoep open. Bovendien kunnen er voorlopige voorzieningen hangende de procedure worden gevraagd en getroffen. De regels hierover zijn uitgewerkt in formeelwettelijke bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Er zijn geen aanwijzingen te vinden waaruit blijkt dat



die regels *in abstracto* onvoldoende helder zijn of anderszins niet voldoen als ‘judicial safeguards’. Daarmee komt de regeling tegemoet aan de eerste beperkingsvoorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM.

- 2087 Twijfels over het niveau van rechtsbescherming zouden nog kunnen bestaan ten aanzien van de onweerlegbare en weerlegbare rechtsvermoedens van art. 2:20 lid 2 respectievelijk lid 3 BW. Ter herinnering, art. 2:20 lid 2 BW verplicht de rechter om daar genoemde werkzaamheden en doelen in strijd met de openbare orde te achten. Art. 2:20 lid 3 BW gaat minder ver en bepaalt dat het aan de verweerder is om te bewijzen dat enkele hem verweten handelingen juist niet in strijd zijn met de openbare orde (omkering van de bewijslast), terwijl dat wel aannemelijk lijkt. Deze rechtsvermoedens zijn nadelig voor de rechtspersoon of corporatie waartegen een verzoek tot verbodenverklaring aanhangig is, omdat de rechter in het geval van lid 2 beoordelingsruimte is afgenomen. Die beoordelingsruimte zou de rechter immers ook hebben kunnen benutten om in het voordeel van de organisatie te oordelen. De omkering van de bewijslast van het derde lid is minder vergaand dan de onweerlegbare rechtsvermoedens van lid 2, maar betekent onverminderd een zwakkere bewijspositie in een verbodsprocedure. Deze rechtsvermoedens maken de rechtsbescherming echter niet, althans niet per definitie, van een onrechtmatig laag niveau.
- 2088 Daarvoor zijn ten minste twee redenen te geven. De eerste is dat hoewel tegenbewijs niet mogelijk is tegen het rechtsoordeel dat sprake is van een doel of werkzaamheid in strijd met de openbare orde als eenmaal is voldaan aan een van de in art. 2:20 lid 2 BW genoemde werkzaamheden of doelen, het nog wel mogelijk blijft om tegenbewijs te leveren voor de feiten op basis waarvan het OM stelt dat sprake is van zo’n werkzaamheid of doel.
- 2089 De tweede reden is dat de rechter, zoals we zagen in §3.4-3.6 van hoofdstuk 4 en hierna verder te bespreken, in de gevallen van art. 2:20 lid 2 en 3 BW nog steeds gehouden is om *in concreto* een noodzakelijkheidstoets ex art. 11 lid 2 EVRM te verrichten, indien daar een beroep op wordt gedaan. Daarmee mitigeert het EVRM de voor de organisatie in kwestie nadelige gevolgen van de rechtsvermoedens van art. 2:20 lid 2 en 3 BW.
- 2090 Voor de verbodenverklaring van rechtswege als bedoeld in art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW zou men ernstig kunnen twijfelen over het antwoord op de vraag of de rechtsbescherming tegen een automatisch in werking tredend verenigingsverbod van voldoende hoog niveau is. Zowel de procedure tot plaatsing op een EU/VN-sanctielijst als de procedures om daar wat tegen te doen zijn, zoals we zagen in hoofdstuk 5, op z’n minst obscuur te noemen. Dat verhoudt zich buitengewoon slecht tot de eerste beperkingsvoorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM.



### 3.6.2 Rechtsvergelijkende analyse

- 2091 Anders dan het Nederlandse recht tot nu toe, kent het Duitse recht zowel een gerechtelijke procedure als een bestuursrechtelijke procedure voor het verbieden en ontbinden van organisaties. De gerechtelijke is enkel en alleen gereserveerd voor het verbieden van politieke partijen. De bestuursrechtelijke voor alle overige organisaties (voor zover die zijn te zien als ‘Vereine’). Wat betreft de juridische vorm geldt dat het partijverbod en de -ontbinding is vormgegeven als rechterlijke uitspraak. Het bestuursrechtelijk verbod en de ontbinding is vormgegeven als besluit afkomstig van een minister. In beide gevallen werkt de uitspraak c.q. het besluit onmiddellijk, zij het dat aan het overtreden van een verbodsbesluit dat reeds formele rechtskracht heeft gekregen, zwaardere sancties kleven dan wanneer dat niet het geval is.
- 2092 Met betrekking tot de rechtsbescherming heeft de Duitse (grond)wetgever er expliciet voor gekozen om de bevoegdheid voor een partijverbod neer te leggen bij het Bundesverfassungsgericht, het Duitse constitutionele hof, gelet op de mate waarmee een partijverbod op de politieke verenigingsvrijheid ingrijpt (en op enkele andere fundamentele rechten). De verbodsbevoegdheid kan dit Hof niet spontaan benutten; hiervoor is vereist dat er eerst een verzoek voorafgaat van de Bondsraad of Bondsdag, dan wel van de Bondsregering of een deelstatelijke regering. Ontvangt het Hof zo’n verzoek, dan start eerst een voorprocedure waarin de politieke partij haar zienswijzen naar voren kan brengen. Daarna beslist het Hof over de ontvankelijkheid van het verzoek en gaat het over tot de beoordeling van de ongrondwettigheid van de politieke partij. Voorts is bepaald dat het Bundesverfassungsgericht met een gekwalificeerde meerderheid moet stemmen om een partijverbod op te leggen. Tegen een partijverbod staat in het Duitse recht, anders dan in ons recht tot nu toe, geen gewoon rechtsmiddel open.
- 2093 Voor niet-politieke partijen is in het Duitse recht, zoals gezegd, de verbodsregeling vormgegeven als een bestuursrechtelijke. De bevoegde minister kan ineens een verbods- en ontbindingsbesluit nemen, een hieraan ten grondslag liggend verzoek is niet vereist. Tegen het verbodsbesluit met daarin ook de ontbinding staat beroep open bij de bestuursrechter in meerdere instanties.
- 2094 In het Franse recht bestaan eveneens verschillende procedures om ongeoorloofde organisaties te ontbinden. In de eerste plaats de algemene ontbindingsregeling voor ongeoorloofde verenigingen – verenigingen die van rechtswege ‘nul et de nulle effet’ zijn –, die is vormgegeven als een gerechtelijke procedure. De procedure kan geïnitieerd worden door hetzij het Franse OM, hetzij een belanghebbende. De ontbinding is hier vormgegeven als een rechterlijke uitspraak en werkt onmiddellijk, tenzij er rechtsmiddelen worden ingesteld. De ontbindingsuitspraak is tot en met de Cour de cassation aan te vechten.

- 2095 In de tweede plaats de ontbinding die de strafrechter kan opleggen indien een organisatie een strafbaar feit heeft gepleegd. Die ontbinding heeft de vorm van een strafvonnis. Op deze procedure zijn de regels van de Code de procedure de pénale van toepassing, waaronder dat tegen de uitspraak van de strafrechter in eerste aanleg hoger beroep openstaat alsook beroep bij de Cour de cassation. Rechtsbescherming vooraf bestaat onder meer in de regel dat de strafrechtelijke ontbinding niet mogelijk is voor politieke partijen, publiekrechtelijke rechtspersonen en werkgevers- en werknemersorganisaties.
- 2096 Voorts kent het Franse recht bestuursrechtelijke ontbindingsregelingen voor specifieke soorten organisaties, zoals de militante of supportersverenigingen voor sportclubs. De ontbinding in al deze procedures zijn vormgegeven als besluit van een minister of de minister-president. Met betrekking tot de ontbindingsregeling neergelegd in het Franse sportwetboek, geldt dat de minister, anders dan bij de andere regelingen, geen besluit ineens kan nemen. Hij dient eerst het advies in te winnen van een wettelijk aangewezen adviesorgaan. Tevens beschikt de minister hier ook over de bevoegdheid om de supportersvereniging eerst voor de duur van 12 maanden te schorsen.

### 3.6.3 Conclusies en aanbevelingen

- 2097 De rechtsstatelijke toets van de algemene gerechtelijke verbodsregeling (voor niet-politieke partijen) met betrekking tot de procedurevorm, de juridische vorm van de verbodenverklaring en het moment van werking, onthult geen dringende knelpunten die moeten worden opgelost. Met betrekking tot de rechtsbescherming is dat voor het overgrote deel eveneens het geval. Daar valt evenwel een verbetering te maken. Gelet op de onafhankelijke en onpartijdige positie van het OM in ons staatsbestel, dient de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie waarmee hij het OM kan opdragen een verbodsprocedure te starten, te worden geschrapt. Vooral ook omdat die bevoegdheid tot op heden kan worden benut om zo'n procedure te starten tegen een politieke partij. Dat verdraagt zich niet goed met de omstandigheid dat de minister van Justitie zelf politiek afhankelijk is. Misbruik, of de schijn daarvan, ligt dan al snel op de loer. Dat voor het schrappen van deze bevoegdheid reeds een wetsvoorstel bij de Raad van State ligt, zoals besproken in §4.3.1 van hoofdstuk 4, valt mijns inziens dan ook toe te juichen.
- 2098 Rechtsstatelijke noodzaak voor het invoeren van een andere waarborg voor de rechtsbescherming vooraf – zoals de verplichting voor de Franse minister om eerst een bij wet gesteld adviesorgaan te raadplegen vooreerst hij gebruikmaakt van zijn ontbindingsbevoegdheid op basis van het Franse Wetboek van Sport – is niet gevonden. Enerzijds is de huidige procedure bij de rechter reeds met voldoende waarborgen omgeven, waaronder de omstandigheid dat een verzoek tot verbodenverklaring enkel afkomstig kan zijn van het OM. Anderzijds bestaat tot op heden nog geen verbodenverklaring afkomstig van een bestuursorgaan. Mocht dat er ooit wel komen, dan valt er – gelet op het delegatieverbod van art. 8 Gw en de eis van adequate rechtsbescherming van art. 11 lid

2 EVRM – veel voor te zeggen om de verbodsbevoegdheid van een bestuursorgaan zodanig in te perken (zie ook §4.6.3 van dit hoofdstuk).

2099 De rechtsstatelijke toets – zoals ook al eerder bleek in §3.1-3.3 van dit hoofdstuk – laat zien dat het EVRM volgens het EHRM meer bescherming biedt aan politieke partijen en politieke organisaties dan aan ‘reguliere’ organisaties. Dit leidt onder meer tot de conclusie dat het partijverbod een afzonderlijke regeling in ons recht verdient om tegemoet te komen aan de strengere eisen van art. 11 lid 2 EVRM voor het beperken van de politieke verenigingsvrijheid. De rechtsvergelijkende analyse van het Duitse recht kan voor de vormgeving van deze regeling de nodige inspiratie bieden. Dat moet de regering ook hebben bedacht, aangezien het conceptvoorstel tot een Wet op de politieke partijen niet alleen wat betreft het verbodscriterium, maar ook wat de procedurele aspecten betreft, op punten overeenstemt met de Duitse regeling. Zo gaat het in beide gevallen om een zwaardere procedure bij de hoogste nationale rechter. Er bestaan echter ook belangrijke verschillen waarvan de in mijn ogen twee belangrijkste hier worden aangestipt.

2100 De eerste is dat in het conceptvoorstel slechts de onafhankelijke procureur-generaal bij de Hoge Raad bevoegd is tot het indienen van een verzoek tot een partijverbod. In het Duitse recht zijn het juist meerdere politiek gekleurde instellingen – de Bondsraad, Bondsraad en Bondsregering of een deelstatelijke regering – die bevoegd zijn gemaakt om een partijverbod in te dienen. Weliswaar berust het verzoek tot een partijverbod in het Duitse recht op een zekere democratische legitimatie, anderzijds past het in de Nederlandse traditie om de bevoegdheid voor een zo’n zwaar middel als het partijverbod juist zo ver mogelijk verwijderd te houden van politieke besluitvorming. Met art. 2:20 BW (‘oud’) – de huidige regeling voor het partijverbod – is de afstand tot de politiek procedureel gezien reeds geborgd (met uitzondering van de hiervoor besproken aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie), doordat hier het OM als deel van de onafhankelijke rechterlijke macht met uitsluiting van elk ander orgaan bevoegd is tot een verzoek tot een partijverbod. Het neerleggen van die bevoegdheid bij de onafhankelijke, voor het leven benoemde, procureur-generaal bij de Hoge Raad versterkt die waarborg ten opzichte van de keuze om die bevoegdheid bij het OM te laten. Officieren van justitie worden weliswaar geacht onafhankelijk te werk te gaan, maar zijn desondanks in ons recht niet voor het leven benoemd. Het conceptvoorstel is op dat punt vanuit het perspectief van rechtsbescherming vooraf een goede zaak.

2101 Het tweede verschil is dat het Bundesverfassungsgericht met gekwalificeerde meerderheid voor een partijverbod stemt. In het conceptvoorstel voor een wet op de politieke partijen ontbreekt zo’n verhoogde drempel. Dat is een gemis, omdat een dergelijke drempel bij kan dragen aan de rechtsbescherming. Die lijkt nodig, nu de verbodsprocedure in het voorstel in eerste en enige aanleg bij de Hoge Raad wordt gevoerd en er – anders dan bij het Bundesverfassungsgericht – geen voorprocedure plaatsvindt bij de Hoge Raad. Het verdient om die reden aanbeveling om het conceptvoorstel met inachtneming van het voorgaande te wijzigen, opdat de rechtsbescherming tegen een partij-

verbod naar een hoger niveau wordt getild. Bij wet bepalen dat de beslissing over een partijverbod plaatsvindt in een meervoudige kamer van de Hoge Raad is niet noodzakelijk gelet op art. 72 lid 2 Wet ro. Daarin staat de hoofdregel dat zaken bij de Hoge Raad in een meervoudige kamer met vijf raadsheren worden behandeld en beslist, tenzij de wet anders bepaalt. Het is dan zaak dat de formele wetgever niet van deze hoofdregel afwijkt door de beslissing over een partijverbod op te dragen aan een meervoudige kamer waarin slechts drie raadsheren de beslissing nemen, dan wel aan een enkelvoudige kamer.

- 2102 De rechtsstatelijke toets laat tot slot zien dat de verbodenverklaring van rechtswege van art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW niet alleen met betrekking tot het verbodscriterium, maar ook ten aanzien van de rechtsbescherming nauwelijks houdbaar is in de huidige vorm. Het zou al heel wat schelen als de formele wetgever hier – met inachtneming van de conclusies over het verbodscriterium in §3.3.1.3 van dit hoofdstuk – de rechtsbescherming adequaat regelt. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door een bijzondere procedure in het leven te roepen om de verbodenverklaring van rechtswege voor te leggen aan de burgerlijke rechter, anders dan die op basis van art. 6:162 BW, waartegen hoger beroep en cassatieberoep openstaan.

### 3.7 RECHTSGEVOLGEN

- 2103 Het in hoofdstuk 6 verrichte onderzoek laat zien dat ons recht civielrechtelijke, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtsgevolgen van (het overtreden van) een verenigingsverbod kent. In deze paragraaf gaat primair de aandacht uit naar de verhouding van deze rechtsgevolgen tot de eisen die voortvloeien uit art. 8 Gw en art. 11 lid 2 EVRM voor het legitiem beperken van de verenigingsvrijheid, voor zover die rechtsgevolgen ook daadwerkelijk een beperking opleveren van de verenigingsvrijheid. Waar relevant wordt ingegaan op de verhouding met andere internationaalrechtelijke eisen. Allereerst komen bewind, ontbinding en vereffening aan bod die (kunnen) volgen na een verbodenverklaring (§3.7.1.1), gevolgd door het bestuursverbod van art. 2:20a BW (§3.7.1.2). Nadien de strafbare voortzetting als bedoeld in art. 140 lid 2 Sr (§3.7.1.3). Vervolgens de ordemaatregel van art. 2:20 lid 5 BW en de strafrechtelijke sanctie voor het overtreden daarvan in art. 184a lid 2 Sr (§3.7.1.4). Tevens gaat de aandacht uit naar de weigering om een naam van een politieke partij te registreren dan wel te schrappen uit het kiesregister (§3.7.1.5), het ontslag van een ambtenaar wegens lidmaatschap van een verboden organisatie (§3.7.1.6), weigering verklaring omtrent gedrag voor vertrouwelijke functies (§3.7.1.7) en de inzet van openbare-orderrechtelijke bevoegdheden om een verbodenverklaring te effectueren (§3.7.1.8).

### 3.7.1 Rechtsstatelijke toets

#### 3.7.1.1 *Ontbinding, vereffening en bewind*

2104 Uit het in hoofdstuk 2 verrichte onderzoek naar het recht tot vereniging ex art. 8 Gw, blijkt dat die grondwetsbepaling geen principieel onderscheid maakt tussen soorten beperkingen op het recht tot vereniging. Zowel de verbodenverklaring als de ontbinding dienen aldus te voldoen aan de beperkingensystematiek van deze grondwetsbepaling, voor zover deze instrumenten een beperking opleveren van het recht tot vereniging. Dat is evident het geval. Omdat voor de ontbinding in onze verbodsregeling dezelfde toepassingsvoorwaarden gelden als voor de verbodenverklaring, zij men gewezen op §3.1 van dit hoofdstuk, waarin in het algemeen wordt ingegaan op de verhouding van het instrument verbodenverklaring en ontbinding tot de eisen die art. 8 Gw hieraan stelt. Ook zij gewezen op §3.2-3.6 van dit hoofdstuk, waarin de afzonderlijke onderdelen van de verbodsregeling in een grondwettelijke toets en rechtsvergelijkende analyse worden geplaatst. Die toets en analyse van die afzonderlijke onderdelen gelden *mutatis mutandis* ook voor het instrument van ontbinding.

2105 Dezelfde argumenten gaan op voor de ontbinding als het gaat om de verdragsrechtelijke toets van art. 11 lid 2 EVRM. Uit het in hoofdstuk 1 verrichte onderzoek naar de verdragsrechtelijke eisen van art. 11 lid 2 EVRM voor een legitieme beperking van de verenigingsvrijheid, blijkt evenmin dat het EVRM in dezen een duidelijk en strikt onderscheid maakt tussen een verbodenverklaring en een ontbinding. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat voor ontbinding min of meer hetzelfde toetsingskader van art. 11 lid 2 EVRM geldt als voor de verbodenverklaring van een organisatie. Zie om die reden §3.1-3.6 van dit hoofdstuk en de daarin verrichte verdragsrechtelijke toetsing.

2106 Voor de vereffening – die normaliter op ontbinding volgt – geldt dat die evenzeer in overeenstemming dient te zijn met de beperkingensystematiek van art. 8 Gw, voor zover vereffening een beperking oplevert van het daarin vastgelegde recht tot vereniging. Het valt te beredeneren op grond van de in §4.2.3 van hoofdstuk 2 besproken leer van de redelijke uitleg, dat de vereffeningregels niet hoeven te voldoen aan de eisen van art. 8 Gw, omdat sprake is van een onbewust neveneffect op het recht van vereniging. Primair doel van de vereffening is immers het regelen en het voldoen van de aanspraken van derden op het vermogen van de organisatie in kwestie. Een uitzondering hierop is art. 2:23b lid 1 BW; daarin staat dat de rechter ambtshalve kan beslissen dat de Staat na vereffening recht heeft op het surplus van het vermogen. Uit de wetsgeschiedenis, zoals besproken in §2.1 van hoofdstuk 6, blijkt dat het hierachter gelegen doel is dat de ongeoorloofde werkzaamheid niet wordt gefinancierd met deze financiële middelen.

2107 Men zou ook kunnen beredeneren dat het de vereffening is die ervoor zorgt dat de rechtspersoon of corporatie burgerrechtelijk daadwerkelijk wordt ontmanteld, opdat de

verboden organisatie voor het recht uit de maatschappij verdwijnt. In dat perspectief dienen ook de vereffeningregels te voldoen aan art. 8 Gw. Die regels zijn neergelegd als formeelwettelijke bepalingen in Titel I van Boek 2 BW. Er zijn geen aanwijzingen gevonden, waaruit blijkt dat de formele wetgever in dezen niet voldaan heeft aan de in de totstandkomingsgeschiedenis van de grondwetsherziening van 1983 geformuleerde plicht om de vereffeningregels voldoende helder te formuleren. Aldus valt aan te nemen dat de vereffening in overeenstemming is met art. 8 Gw.

2108 Met betrekking tot de verdragsrechtelijke toets van de vereffening valt op te merken dat de vereffening in ons recht onlosmakelijk verbonden is met verbodenverklaring en ontbinding van een rechtspersoon dan wel met verbodenverklaring van een corporatie, niet Nederlands rechtspersoon. Anders dan bij de Grondwet, geldt de grondwettelijke leer van de redelijke uitleg per definitie niet als zodanig voor het EVRM. Sterker nog, de vraag of er bewust of onbewust zich een beperking voordoet van de verenigingsvrijheid doet niet ter zake. Elke beperking van de verenigingsvrijheid, bewust of onbewust, en van welke omvang dan ook, dient in overeenstemming te zijn met art. 11 lid 2 EVRM. De omvang van de beperking staat echter wel in relatie tot de noodzakelijkheidstoets van art. 11 lid 2 EVRM, in het bijzonder de proportionaliteitstoets. Voor die toets staat immers de zwaarte van de maatregel tegenover het belang dat met de maatregel wordt gediend.

2109 We concentreren ons hier op de vereffeningregel van art. 2:23b lid 1, laatste zin, BW. Die bepaling levert in elk geval een beperking op van de verenigingsvrijheid, omdat het overschot van de vereniging wordt 'afgenomen' en ten goede komt van de Staat, opdat deze financiële middelen niet voor ongeoorloofde werkzaamheden van de organisatie kunnen worden gebruikt. De eerste en tweede beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM geven geen problemen. De regels voor vereffening zijn voldoende helder in formeelwettelijke bepalingen van Titel I van Boek 2 BW neergelegd en streven ten minste het legitieme doel 'bescherming van de rechten en vrijheden van anderen' na.

2110 De derde voorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM bepaalt dat de vereffening noodzakelijk moet zijn in het licht van het legitieme doel. Ook hier vallen geen problemen te verwachten. Uit de hierna in §3.7.1.3 van dit hoofdstuk te bespreken noodzakelijkheid van het strafbaar stellen van gedragingen die de werkzaamheid van een verboden organisatie voortzetten, blijkt dat het EHRM juist het standpunt huldigt dat een verbodenverklaring en ontbinding ook daadwerkelijk effect moeten hebben, omdat zij anders *de facto* niet voldoen aan het noodzakelijkheidsvereiste. Het valt immers moeilijk vol te houden dat het opleggen van een maatregel noodzakelijk is, als een dergelijke maatregel in feite niets uithaalt. Met de vereffening krijgt de ontmanteling van de rechtspersoon of corporatie en het verwijderen van die organisatie uit de samenleving daadwerkelijk vorm. En met de voorziening van art. 2:23b lid 1, laatste zin, BW kan daadwerkelijk worden bijgedragen aan het voorkomen van voortzetting van ongeoorloofde werkzaamheden, omdat de financiële middelen dan niet terugvloeien naar de personen die verantwoordelijk zijn (geweest) voor de ongeoorloofde werkzaamheden of doelstellingen waarvoor

de verbodenverklaring is opgelegd. De maatregel is daarbij in beginsel geschikt en niet per definitie disproportioneel. Dit laatste zou anders kunnen zijn, als de ontbinding steeds bij het uitspreken ervan onmiddellijk werkt en direct tot vereffening zou kunnen worden overgegaan. Dat is in ons recht echter niet het geval. Vereffening vindt pas plaats als de ontbinding onherroepelijk vaststaat, terwijl er steeds hoger beroep en cassatieberoep openstaat tegen de verbods- en ontbindingsuitspraak van de rechter ex artt. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW.

- 2111 Op basis van artt. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 jo. 2:22 lid 1 en 10:122 lid 4 BW kan de rechter op verzoek van het OM de goederen van de rechtspersoon respectievelijk corporatie waartegen het verzoek tot verbodenverklaring en ontbinding (rechtspersoon) of het verzoek tot verbodenverklaring (corporatie) is gericht, onder bewind stellen. Onderbewindstelling is naar haar aard een andersoortige maatregel dan verbodenverklaring en ontbinding, al is het maar omdat het per definitie een tijdelijke maatregel betreft. Onderbewindstelling eindigt van rechtswege zodra op het verzoek ex art. 2:20 lid 1 of 10:122 lid 1 BW definitief is beslist, zo volgt uit art. 2:22 lid 4 BW.
- 2112 In zijn algemeenheid beperkt onderbewindstelling de vermogensrechtelijke rechtspositie van de rechtspersoon of corporatie in sterke mate. De algehele rechtshandelsbevoegdheid van de rechtspersoon of corporatie wordt – anders dan onderbewindstelling van *de goederen* doet vermoeden – immers afhankelijk gesteld van toestemming van de door de rechter aangewezen bewindvoerder. Hieruit vloeit, bijvoorbeeld, voort dat het formeel gezien niet toegestaan is om zonder toestemming van de bewindvoerder nieuwe leden te werven, omdat dit juridisch gezien neerkomt op het sluiten van een overeenkomst tussen vereniging en lid. Het werven van leden, zo zagen we in hoofdstuk 1 en 2, valt ontegenzeggelijk onder de bescherming van de vrijheid van vereniging. Net als bij vereffening, valt echter te beredeneren dat onderbewindstelling en de gevolgen die daaruit voortvloeien niet een bewuste beperking is van de verenigingsvrijheid, maar een onbewust neveneffect. Uit de wetsgeschiedenis van art. 2:20 BW blijkt niet dat de formele wetgever met de modaliteit van onderbewindstelling bewust een beperking op het recht tot vereniging aanbrengt. Dienovereenkomstig hoeft onderbewindstelling gelet op de leer van de redelijke uitleg niet te voldoen aan de beperkingensystematiek van art. 8 Gw.
- 2113 Het is niet ondenkbaar dat men hier een ander standpunt huldigt. Ook in dat geval stuit onderbewindstelling niet op de eisen van art. 8 Gw. Het nauwelijks normerende doelcriterium ‘in strijd met de openbare orde’ levert geen problemen op, evenmin de eis dat sprake moet zijn van een formeelwettelijke basis waarvan de voorwaarden helder op het niveau van de wet zelf zijn opgenomen. Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor de conclusie dat de onderbewindstelling en de regels daarvoor zoals neergelegd in Titel I van Boek 2 BW, niet aan deze eisen voldoen.



- 2114 Voor de eerste voorwaarde dat de beperking dient te zijn voorzien bij wet als bedoeld in art. 11 lid 2 EVRM, lijken evenmin problemen te bestaan. De bewindsregeling is te vinden in art. 2:22 BW en in de totstandkomingsgeschiedenis en in de rechtspraak relatief gedetailleerd uitgewerkt. De bewindsregeling streeft ook een legitiem doel na, primair ‘de bescherming van rechten en vrijheden van anderen’. De onderbewindstelling is immers vooral bedoeld om de (vermogensrechtelijke) belangen van derden te dienen. Daarmee lijkt de bewindsregeling – in elk geval *in abstracto* – te voldoen aan de tweede beperkingsvoorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM.
- 2115 Voldoet onderbewindstelling ook aan de derde beperkingsvoorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM, te weten het noodzakelijkheidsvereiste? Onderbewindstelling is over het algemeen een vergaande maar in beginsel geschikte maatregel, waarmee de uitoefening van vermogensrechtelijke bevoegdheden van de rechtspersoon of corporatie ‘onder toezicht’ komt te staan. De uitoefening van de rechtshandelingsbevoegdheid wordt immers afhankelijk gesteld van toestemming van de door de rechter te benoemen bewindvoerder. Hierbij gaat het niet om een volledige stillegging van activiteiten, zoals bijvoorbeeld wel het geval kan zijn bij stillegging van de onderneming als bedoeld in art. 29 van de Wet op de economische delicten (WED). Dat verhoudt zich op voorhand beter tot de proportionaliteitseis zoals die voortvloeit uit het noodzaakcriterium, dan wanneer het zou gaan om een volledige stillegging. Art. 2:22 lid 4 BW bepaalt voorts dat het bewind ook te allen tijde kan worden opgeheven en in elk geval eindigt als de uitspraak van de rechter (in een verbods- en ontbindingsprocedure) onherroepelijk wordt. Ook dat draagt bij aan de evenredigheid van de regeling *in abstracto*.

### 3.7.1.2 Bestuursverbod

- 2116 Sinds 1 januari 2022 voorziet art. 2:20a lid 1 BW in een bestuursverbod dat van rechtswege intreedt voor de bestuurders van een verboden rechtspersoon of corporatie. Het bestuursverbod treedt in werking voor ten minste drie jaren nadat de verbodenverklaring onherroepelijk is geworden, tenzij de rechter van oordeel is dat de bestuurder in kwestie geen ernstig verwijt valt te maken voor de verbodenverklaring. In de meeste gevallen is het opleggen van een bestuursverbod een beperking van het recht tot vereniging van art. 8 Gw en de verenigingsvrijheid van art. 11 lid 1 EVRM. Uit het in §2.3.2 van hoofdstuk 1 en §3.1-3.2 van hoofdstuk 2 uitgevoerde onderzoek volgt immers dat het uitoefenen van bestuurstaken onder de bescherming van deze vrijheid valt. Een beperking als het bestuursverbod dient zich dan ook te conformeren aan de eisen van art. 8 Gw en art. 11 lid 2 EVRM.
- 2117 Om te beginnen met de eisen van art. 8 Gw. Uit het onderzoek verricht in §2.3 van hoofdstuk 6, blijkt dat het achterliggende belang van het bestuursverbod de bescherming van andere organisaties en de samenleving als geheel is, namelijk tegen bestuurders die een ernstig verwijt valt te maken voor de omstandigheid dat de rechtspersoon of cor-



poratie waarvan zij zitting hadden in het bestuur, verboden is verklaard en ontbonden. Het valt aan te nemen dat dit onder het doelcriterium ‘in het belang van de openbare orde’ van art. 8 Gw valt.

- 2118 Aan de eis van een formeelwettelijke grondslag wordt – in beginsel – ook voldaan. Het bestuursverbod is immers neergelegd in de formeelwettelijke bepaling van art. 2:20a BW en de voorwaarden waaronder het bestuursverbod wordt opgelegd, volgen helder uit de wet zelf.
- 2119 In het tweede lid krijgt de rechter echter de bevoegdheid om ‘zo nodig alle overige gevolgen’ van het bestuursverbod te regelen. Voor zover die gevolgen ook een beperking opleveren van het recht tot vereniging van art. 8 Gw, is het bestuursverbod in dezen niet in overeenstemming met het delegatieverbod, omdat immers niet de formele wetgever zelf bepaalt onder welke voorwaarden deze beperkingen zijn toegestaan. Het enige toepassingscriterium dat de wetgever hier de rechter meegeeft, is ‘zo nodig.’ Afbakening welke gevolgen de rechter verder kan regelen, wordt verder niet gegeven.
- 2120 Dan de verhouding tot de beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM. De eerste eis dat de beperking voorzien is bij wet, geeft meteen te denken. Weliswaar is de basis van de beperking neergelegd in een formeelwettelijke bepaling en zijn de gebruikte termen van art. 2:20a lid 1 BW voldoende precies geformuleerd waarop de burger zijn gedrag kan afstemmen, dat geldt niet voor elk onderdeel van art. 2:20a BW. Het tweede lid van art. 2:20a BW bepaalt namelijk dat de rechter ‘zo nodig alle overige gevolgen van het bestuursverbod (...) regelt’. Uit de totstandkomingsgeschiedenis blijkt dat deze voorziening vooral ziet op de belangen van derden, bijvoorbeeld als er een ander dan de verboden rechtspersoon als gevolg het bestuursverbod zonder bestuurder komt te zitten. De rechter kan dan andere bestuurders aanwijzen die hiervoor in de plaats treden, zodat de rechtspersoon in kwestie niet als een stuurloos schip achterblijft. Het is echter ook mogelijk dat de rechter andere voorzieningen treft, die een beperking opleveren van de verenigingsvrijheid. In dat geval geldt dat de bevoegdheid moet voldoen aan de voorzienbaarheids- en toegankelijkheidseisen van de eerste beperkingsvoorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM. Daar lijkt niet aan te worden voldaan. Het criterium is ‘zo nodig’ en verder gaat het om ‘alle andere gevolgen van het bestuursverbod’. De formulering van de bevoegdheid is daarmee nauwelijks afgebakend.
- 2121 Dat het bestuursverbod een legitiem doel nastreeft in de zin van art. 11 lid 2 EVRM, valt gemakkelijk aan te nemen, bijvoorbeeld voor ‘de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’. Uit de totstandkomingsgeschiedenis blijkt het bestuursverbod immers van rechtswege te worden opgelegd, omdat het bestuur vaak een ernstig verwijt valt te maken voor de verbodenverklaring van de rechtspersoon of corporatie. Met het bestuursverbod wordt zoveel als mogelijk voorkomen dat een herhaling elders plaatsvindt.

2122 Met betrekking tot de laatste eis van art. 11 lid 2 EVRM – het noodzakelijkheidsvereiste – vallen de volgende opmerkingen te maken. De hoofdregel is dat het bestuursverbod van rechtswege wordt opgelegd aan de (feitelijk) bestuurder. Maatwerk voor de rechter blijft echter mogelijk, omdat hij kan oordelen dat een bestuurder van het bestuursverbod moet worden uitgezonderd omdat hem niet een ernstig verwijt voor de verbodenverklaring valt te maken. Dit draagt bij aan de proportionaliteit van de maatregel. Dat de minimumtermijn drie jaren bedraagt, doet echter weer afbreuk aan de evenwichtigheid van de maatregel *in abstracto*, evenals de omstandigheid dat de maatregel steeds voor een vooraf onbepaald aantal keren kan worden verlengd. Een zo grote beperking van de verenigingsvrijheid dient steeds te steunen op overtuigende en dwingende redenen. De afwezigheid van een tussentijdse mogelijkheid om het bestuursverbod voor te leggen aan de rechter in combinatie met de minimumtermijn, maakt dat sterk kan worden getwijfeld aan de vraag of het bestuursverbod op dit punt in overeenstemming is met het noodzakelijkheidsvereiste van art. 11 lid 2 EVRM.

### 3.7.1.3 Strafbare voortzetting

2123 Art. 140 lid 2 Sr stelt straf op de voortzetting van de werkzaamheid van verboden organisaties. Strafrechtelijk ingrijpen op grond van deze strafbepaling levert doorgaans een beperking op het recht tot vereniging van art. 8 Gw. In hoeverre is dat in overeenstemming met de eisen van art. 8 Gw?

2124 Art. 140 lid 2 Sr is een formeelwettelijke bepaling en voldoet daarmee in beginsel aan de eis van art. 8 Gw dat de bevoegdheid tot beperking van het recht tot vereniging uitsluitend aan de formele wetgever toekomt. Het criterium ‘in het belang van de openbare orde’ ex art. 8 Gw is echter, zoals besproken, niet gedefinieerd. Om die reden is het niet gemakkelijk om art. 140 lid 2 Sr te toetsen aan dit criterium. Desalniettemin valt het goed te verdedigen dat de strafbepaling onder de reikwijdte van dit doelcriterium valt. Temeer daar deze strafbepaling ziet op de voortzetting van de werkzaamheid van onder meer een rechtspersoon of corporatie die door de rechter verboden is verklaard, vanwege een werkzaamheid of doel *in strijd met de openbare orde* als bedoeld in art. 2:20 lid 1 of 10:122 lid 1 BW.

2125 Uit het delegatieverbod van art. 8 Gw vloeit voort dat de formele wetgever zelf duidelijke voorwaarden stelt waaronder het recht tot vereniging mag worden beperkt. Hij mag dit niet *de facto* aan een ander orgaan overlaten. Of dit is gebeurd met de bestanddelen ‘voortzetting van de werkzaamheid’, is niet met zekerheid te zeggen. In het onderzoek verricht in §3.2 van hoofdstuk 6 komt immers naar voren dat er vele divergerende ideeën bestaan over de reikwijdte van deze bestanddelen. In de wetsgeschiedenis en literatuur zijn zeer uiteenlopende opvattingen aan te treffen over de reikwijdte van de bestanddelen ‘voortzetting van de werkzaamheid’. Volgens de ene kant van het spectrum moet het gaan om op zichzelf ernstige gedragingen, namelijk gedragingen die vergelijk-

baar zijn met de gedragingen die hebben geleid tot de verbodenverklaring van de organisatie. Volgens de andere kant van het spectrum gaat het om iedere aan de verboden werkzaamheid te relateren gedraging – hoe onschuldig dan ook – die te kwalificeren is als ‘voortzetting van de werkzaamheid’.

- 2126 Voor langere tijd legde de strafrechter art. 140 lid 2 Sr – met tot 1 januari 2022 het daarin voorkomende begrip ‘deelneming aan’ – uit in het licht van art. 140 lid 1 Sr, waarin vandaag de dag nog steeds het begrip ‘deelneming aan’ voorkomt. Dit had tot gevolg dat de werking van art. 140 lid 2 Sr zeer beperkt was. Tegenwoordig moet het volgens de strafrechter gaan om een aandeel hebben in of ondersteuning geven aan het voortbestaan van de verboden organisatie. Dat is ruimer dan enkel de gedragingen die hebben geleid tot de verbodenverklaring. Het is afwachten wat de strafkamer van de Hoge Raad over de bestanddelen ‘voortzetting van de werkzaamheid’ denkt.
- 2127 Afgezien van het voorgaande, kunnen ook twijfels bestaan of art. 140 lid 2 Sr in overeenstemming is met het *lex certa*-beginsel – ook wel het bepaaldheidsgebod of ‘Bestimmtheitsgebot’ – zoals dat voortvloeit uit het legaliteitsbeginsel ex art. 16 Gw en art. 1 lid 1 Sr. In dit verband zij ook gewezen op Aanwijzing 5.1 onder 1 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (circulaire van de minister-president van 18 november 1992). Daarin staat dat termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben, gedefinieerd worden. Zoals gezegd, bestaat er tot op heden de nodige onduidelijkheid over de reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr vanwege de abstracte wijze waarop zij is geformuleerd. Wellicht is dit ook de reden waarom de strafrechter de bepaling tot nu toe restrictief uitlegt.
- 2128 Overigens is de vraag of art. 140 lid 2 Sr voldoet aan de grondwettelijke beperkingensystematiek van art. 8 Gw, alsmede aan het *lex certa*-beginsel zoals dat voortvloeit uit het legaliteitsbeginsel ex art. 16 Gw en art. 1 lid 1 Sr, weinig relevant voor de rechtspraak. Het toetsingsverbod van art. 120 Gw staat er immers aan in de weg dat de rechter art. 140 lid 2 Sr toetst aan art. 8 Gw of aan art. 16 Gw. Bovendien is toetsing van formeelwettelijke strafbepalingen aan algemene rechtsbeginselen zoals het *lex certa*-beginsel gelet op het Landbouwwliegersarrest van de Hoge Raad evenmin toegestaan.<sup>1758</sup> Verder kan art. 1 lid 1 Sr de formeelwettelijke strafbepaling van art. 140 lid 2 Sr ook niet buiten spel zetten, aangezien deze wetsbepaling van gelijke rang is: het adagium *lex superior derogat legi inferiori* gaat in dit geval dus niet op. Een wet kan volgens art. 5 Wet algemene bepalingen (Wet AB) ‘alleen door eene latere wet, voor het geheel of gedeeltelijk, hare kracht verliezen. Daar komt nog bij dat art. 11 Wet AB bepaalt dat de rechter niet de innerlijke waarde of de billijkheid van wetten in formele zin mag beoordelen.<sup>1759</sup>

1758 Hoge Raad 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725, NJ 1989, 469, m.nt. M. van der Scheltema.

1759 Zie over de toetsing van formeelwettelijke bepalingen aan het *lex certa*-beginsel uitgebreider Nan 2011, p. 226-227; Bellekom 2007, p. 25-26 en 322 e.v.

2129 In beginsel valt aan te nemen dat vervolging op basis van art. 140 lid 2 Sr een beperking vormt op de verenigingsvrijheid van art. 11 EVRM, aangezien de strafbepaling gelet op haar functie van speciale en generale preventie – zowel bij een restrictieve als extensieve uitleg – eraan moet bijdragen dat in elk geval de ongeoorloofde werkzaamheid van een verboden organisatie wordt beëindigd dan wel wordt voorkomen. Voor zover art. 140 lid 2 Sr ruimer wordt geïnterpreteerd dan de strafrechter tot op heden doet, is het denkbaar dat niet elke gedraging onder deze strafbepaling ook een beperking vormt op de verenigingsvrijheid van art. 11 lid 1 EVRM. Tot nu is de uitleg van de strafrechter echter restrictief en moet het, zoals hiervoor reeds aangegeven, gaan om een aandeel hebben in of ondersteuning bieden voor het voortbestaan van de verboden organisatie. Voor deze gedragingen geldt dat zij welhaast per definitie een beperking opleveren van de verenigingsvrijheid, aangezien het voortbestaan van de organisatie als zodanig onder de bescherming van de verenigingsvrijheid valt en het juist die gedragingen die het voortbestaan ‘verzekeren’, hier worden beperkt. In hoeverre is een dergelijke beperking in overeenstemming met de drie voorwaarden die art. 11 lid 2 EVRM aan een gerechtvaardigde beperking stelt?

2130 De eerste voorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM is dat de beperking is voorzien bij wet. Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM moet deze wet voldoende toegankelijk en de gevolgen van de wet redelijkerwijs voorzienbaar zijn. Hoewel deze kwaliteitseisen doorgaans geen problemen opleveren, blijkt uit twee arresten van het Europees Hof uit 2001 en 2016, besproken in §2.4.2 van hoofdstuk 2, dat ook in verenigingsrechtelijke zaken niet altijd aan deze eisen wordt voldaan. Met name de zaak *N.F./Italië* uit 2001 is hier relevant. Daarin oordeelt het Hof dat een nationale richtlijn ten aanzien van het lidmaatschap van rechters van vrijmetselaarsloges niet voldoet aan de voorzienbaarheidseis. De nationale richtlijn laat dusdanig aan duidelijkheid te wensen over, dat zij zelfs voor de rechters zelf niet duidelijk is.

2131 Verder is relevant dat het EHRM in de zaak *Aydin/Duitsland*, besproken in §2.4.5.6 van hoofdstuk 2, oordeelt dat een betrekkelijk abstract geformuleerde strafbepaling, die veel overeenkomsten vertoont met art. 140 lid 2 Sr, voldoet aan de eis dat de wet voldoende voorzienbaar is. Het gaat om de strafbepaling als bedoeld in art. 20 lid 1 onder 4 jo. art. 18 lid 2 van het Vereinsgesetz, waarin strafbaar is gesteld het handelen ‘in strijd met een uitvoerbaar verbod op de werkzaamheid van een vereniging’. Het Europees Hof overweegt ten aanzien van die Duitse strafbepaling dat hoewel zij betrekkelijk ruim is geformuleerd (‘couched in rather broad terms’), zij in de Duitse jurisprudentie reeds nader is gedefinieerd. Volgens het Hof blijkt uit de Duitse rechtspraak in dezen dat het moet gaan om gedragingen die betrekking hebben op de verboden werkzaamheid van de vereniging en die bevorderlijk zijn voor die werkzaamheid. Gelet daarop komt het EHRM tot de conclusie dat ‘this interpretative case-law was sufficiently precise to make the consequences of her action foreseeable for the applicant. The Court is therefore satisfied that the applicant’s conviction was “prescribed by law” (...)’.

- 2132 Hier valt een parallel te maken met art. 140 lid 2 Sr. Lange tijd was het verschil tussen de hiervoor genoemde strafbepaling in het Duitse Vereinsgesetz enerzijds en de strafbepaling van art. 140 lid 2 Sr anderzijds dat bij de eerste veel en bij die laatste nauwelijks rechtspraak bestond. Voor langere tijd was de bepaling zelfs zo onduidelijk, dat rechters deze bepaling volgens de literatuur zelfs onjuist uitlegden. Recente rechtspraak, zoals besproken in §3.2 van hoofdstuk 6 en hiervoor al even benoemd, laat echter een koerswijziging zien waarin de reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr restrictief wordt uitgelegd, in die zin dat het moet gaan om een aandeel hebben in of ondersteuning geven aan het voortbestaan van de verboden organisatie. Het door een individu dragen van kleding gerelateerd aan een onherroepelijk verboden organisatie valt er bijvoorbeeld niet per definitie onder, zo blijkt uit de in §3.2 van hoofdstuk 6 besproken rechtspraak. Het gaat hier echter om een handjevol uitspraken. Dat sprake is van bestendige rechtspraak, is te vroeg om te zeggen. Dat de rechtspraak hier echter in beweging is en de reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr vooralsnog restrictief wordt uitgelegd, draagt bij aan de voorzienbaarheidseis van art. 11 lid 2 EVRM.
- 2133 De tweede voorwaarde voor het beperken van de verenigingsvrijheid is dat de beperking één of meer van de in art. 11 lid 2 EVRM opgesomde legitieme doelen dient. Strafrechtelijk ingrijpen op grond van art. 140 lid 2 Sr valt in de regel goed te verdedigen in het licht van de legitieme doelen ‘in het belang van de openbare veiligheid’, ‘in het belang van het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten’ en eventueel ook ‘voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’.
- 2134 De derde voorwaarde dat een beperking van de verenigingsvrijheid noodzakelijk is in een democratische samenleving, lijkt geen problemen te geven. Het EHRM overweegt in zijn arrest *Aydin/Duitsland* uit 2011 dat het verbinden van strafrechtelijke rechtsgevolgen aan een verbodenverklaring (of een verbod op activiteiten van een vereniging), zelfs noodzakelijk kan zijn – *in casu* noodzakelijk is – in een democratische samenleving, aangezien het verbod anders *de facto* niet effectief zou zijn. In die zin staat de derde voorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM dus niet in de weg aan art.140 lid 2 Sr, eerder het tegendeel.
- 2135 Het gaat in de zaak *Aydin/Duitsland* om een opgelegde gelboete van € 1.200,- vanwege een aantal gedragingen: (1) het ondertekenen van een petitie, waarin onder meer wordt gepleit voor opheffing van het verbod en waarin tevens een verklaring is opgenomen dat de persoon die de petitie tekent (a) lid is van de organisatie waarvan de werkzaamheid is verboden, (b) het verbod niet erkent en (c) alle verantwoordelijkheid aanvaardt die uit dit standpunt voortvloeit; (2) het starten van een handtekeningenactie, het verzamelen van vele ondertekende petitie's en het overhandigen van die ondertekende petitie's aan het Duitse OM; (3) het doneren aan een suborganisatie van de organisatie waarvan de werkzaamheid ook is verboden. Al deze gedragingen hebben met elkaar gemeen dat zij op zichzelf geen strafbare gedragingen zouden opleveren, indien zij niet gekoppeld zijn aan een verbod op de werkzaamheid van een organisatie. Art. 140 lid 2

Sr zou in die zin dus geen strijd hoeven opleveren met de noodzakelijkheidseis van het EVRM, indien zij (ook) betrekking heeft op in beginsel niet-straftbare gedragingen.

2136 Een en ander betekent echter niet dat iedere gedraging – ‘hoe onschuldig ook’ – strafrechtelijk ingrijpen op grond van art. 140 lid 2 Sr kan rechtvaardigen. De noodzakelijkheidstoets vereist immers ook dat de beperkende maatregel geschikt is om het gestelde legitieme doel te bereiken en dat de maatregel voldoet aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsvereiste.

2137 Uit het arrest *Aydin/Duitsland* is voorts af te leiden, dat voor zover strafrechtelijk ingrijpen op grond van art. 140 lid 2 Sr (ook) een beperking oplevert van een of meerdere andere EVRM-rechten, dat een dergelijke beperking dan (ook) dient te voldoen aan de voorwaarden die het EVRM daaraan stelt. Zo toetst het EHRM de in de *Aydin-zaak* opgelegde beperking niet aan de beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM, maar aan de voorwaarden die art. 10 lid 2 EVRM stelt aan een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting. Het gaat in die zaak namelijk primair om een beperking van de vrijheid van meningsuiting. Een en ander betekent dat vervolging op grond van art. 140 lid 2 Sr van een persoon die ten behoeve van een verboden vereniging bijvoorbeeld flyert of een manifestatie (vergadering of betoging) houdt of daaraan deelneemt, (ook) getoetst dient te worden aan de voorwaarden die de artt. 10 en 11 EVRM stellen aan een beperking van de vrijheid van meningsuiting respectievelijk de vrijheid van vreedzame vergadering. Daarmee is overigens niet gezegd dat art. 140 lid 2 Sr zodanig (ruim) móet worden geïnterpreteerd, dat zij ook ziet op dergelijke gedragingen.

2138 Bij de toetsing van art. 140 lid 2 Sr aan het grondwettelijk kader hiervoor, blijken er twijfels te bestaan over de verenigbaarheid van deze strafbepaling met het *lex certa*-beginsel. Dit beginsel schuilt niet alleen achter het bepaalde in art. 16 Gw en art. 1 lid 1 Sr – waaraan de rechter art. 140 lid 2 Sr niet kan toetsen gelet op het toetsingsverbod van art. 120 Gw –, maar ook achter het bepaalde in art. 7 lid 1 EVRM en art. 15 lid 1 IVBPR. Op grond van art. 94 Gw kan de strafrechter art. 140 lid 2 Sr wel via deze verdragsbepalingen toetsen aan het *lex certa*-beginsel. Gelet op de formulering van art. 94 Gw dient de strafrechter art. 140 lid 2 Sr buiten toepassing te laten, indien hij tot de conclusie komt dat deze strafbepaling in het gegeven geval in strijd is met dit beginsel. Een dergelijke conclusie is gelet op het voorgaande niet categorisch ongerechtvaardigd.

### 3.7.1.4 Ordemaatregel en strafrechtelijke sanctie op overtreding ervan

2139 Sinds de wetwijziging van 1 januari 2022 voorziet art. 2:20 BW in het vijfde lid in de mogelijkheid voor de rechter om bij de verbodenverklaring een ordemaatregel te treffen ‘in het belang van de openbare orde’ en voor zover nog niet onherroepelijk over de verbodenverklaring is beslist. Krachtens het zesde lid is zo’n ordemaatregel uitvoerbaar bij voorraad en het overtreden ervan is strafrechtelijk gesanctioneerd in art. 184a lid 2 Sr. De inhoud van de ordemaatregel bepaalt de rechter zelf. Voor zover die neerkomt

op een bewuste beperking van het recht tot vereniging, dient de ordemaatregel onverminderd te voldoen aan de eisen die art. 8 Gw hieraan stelt. Uit de wetsgeschiedenis van art. 2:20 lid 5 BW, besproken in §2.2 en §3.2 van hoofdstuk 6, blijkt dat de regering het standpunt inneemt dat de ordemaatregel bijvoorbeeld kan strekken tot een voorlopig verbod tot het uitoefenen van bestuurstaken voor de verboden rechtspersoon of corporatie. Een dergelijke ordemaatregel raakt aldus (bewust) het recht tot vereniging en dient overeenkomstig de eisen van art. 8 Gw geoorloofd te zijn.

2140 Dat de bevoegdheid van art. 2:20 lid 5 BW is neergelegd in een formeelwettelijke bepaling moge duidelijk zijn. Op grond van het delegatieverbod van art. 8 Gw is een formeelwettelijke basis echter niet voldoende. De formele wetgever is gehouden heldere voorwaarden voor de toepassing van de bevoegdheid op het niveau van de wet te stellen. Het toepassingscriterium is hier ‘in het belang van de openbare orde’. In §3.3.1.2 van dit hoofdstuk is reeds aan de orde gekomen dat een dergelijk ruim criterium niet in overeenstemming is met art. 8 Gw, omdat eenvoudigweg sprake is van een herhaling van het grondwettelijke doelcriterium ‘in het belang van de openbare orde’ – hier zelfs identieke herhaling – zonder dat er uit de wet zelf blijkt wat de grenzen van de bevoegdheid zijn. Overigens geldt dit niet alleen voor het toepassingscriterium, maar ook voor de door de rechter zelf te bepalen inhoud van de ordemaatregel. Daarmee laat de wetgever op ongrondwettige wijze teveel beoordelingsruimte aan de rechter.

2141 Denkt men hier anders over, dan nog dient de ordemaatregel die een beperking vormt op de verenigingsvrijheid, onverminderd te voldoen aan de eisen die art. 11 lid 2 EVRM hieraan stelt. Denkbaar is dat een ordemaatregel ook een beperking kan opleveren van andere fundamentele rechten. Dat is bijvoorbeeld het geval als de rechter bij de verbodenverklaring de bij de rechtspersoon of corporatie betrokken personen verbiedt gebruik te maken van een website om bepaalde uitlatingen namens de organisatie te doen. Dit op de wetsgeschiedenis van art. 2:20 lid 5 BW, besproken in §2.2 van hoofdstuk 6, geïnspireerde voorbeeld levert een beperking op van de uitingsvrijheid van art. 10 lid 1 EVRM en dient overeenkomstig de eisen van art. 10 lid 2 EVRM legitiem te zijn (en overigens ook met die van art. 7 Gw).

2142 Het accent van de verdragsrechtelijke toets in dit onderzoek ligt echter op die van art. 11 lid 2 EVRM. Gaan we aldus na wat de verhouding van de ordemaatregel is tot de eisen die uit deze verdragsbepaling voortvloeien. De eerste beperkingsvoorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM dat de beperking dient te zijn voorzien bij wet, lijkt op het eerste gezicht geen problemen op te leveren. Zoals hiervoor meermalen aan de orde is geweest, betekent dit vereiste niet alleen dat er een basis in het nationale recht dient te bestaan waarop de beperking berust, maar ook dat de regeling toegankelijk en de effecten ervan redelijkerwijs voorzienbaar zijn, opdat arbitraire beslissingen zoveel als mogelijk kunnen worden voorkomen of kunnen worden gecorrigeerd. Dit houdt in dat de regeling zo precies mogelijk moet worden geformuleerd, met dien verstande dat absolute precisie en zeker-



heid bij de formulering geen vereiste, want onmogelijk is. Het doelcriterium ‘in het belang van de openbare orde’ van art. 2:20 lid 5 BW is weliswaar niet wettelijk omschreven, uit de totstandkomingsgeschiedenis blijkt de regering als medewetgever hiermee te bedoelen dat de rechter enkel een ordemaatregel treft om de verbodenverklaring – die is ingegeven door een werkzaamheid of doel in strijd met de openbare orde ex art. 2:20 lid 1 of 10:122 lid 1 BW – te effectueren hangende de verbodsprocedure.

2143 Wat betreft de vooraf niet vastgestelde inhoud van de ordemaatregel – er is in de woorden van de regering sprake van een ‘maximale discretionaire bevoegdheid’ van de rechter – kan men echter twijfelen of voldaan is aan het wetsvereiste van art. 11 lid 2 EVRM. Hoewel de wetsgeschiedenis een aantal voorbeelden geeft hoe de rechter zijn bevoegdheid kan invullen en de regering uitlegt dat die bevoegdheid enkel ter effectuering van de verbodenverklaring dient te worden gebruikt, hoeft dat de rechter er niet van te weerhouden de grenzen van de bevoegdheid ruimer te trekken. De wettekst geeft hem die ruimte. De wetsgeschiedenis is verder enkel een bron voor interpretatie van de rechtsregels in kwestie, geen dwingende tekst om de bevoegdheid uit te leggen zoals de regering dat graag ziet. Niettemin valt niet te verwachten dat de ordemaatregel op dit punt in strijd is met art. 11 lid 2 EVRM. Tegen de ordemaatregel zelf, hoewel uitvoerbaar bij voorraad, bestaat immers gedegen rechtsbescherming open, net zoals tegen de verbodenverklaring zelf, hetgeen volgens rechtspraak van het EHRM bijdraagt om arbitraire beslissingen tegen te gaan of te corrigeren.

2144 Afhankelijk van de inhoud van de ordemaatregel, kan een ordemaatregel een legitiem doel nastreven in de zin van art. 11 lid 2 EVRM, zoals ‘de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’. Met betrekking tot de noodzakelijkheidstoets van art. 11 lid 2 EVRM valt te zeggen dat de inhoud van de ordemaatregel de intensiteit van de toets op de noodzakelijkheid van de ordemaatregel bepaalt. Uit rechtspraak van het EHRM, zoals besproken in §2.4.4. van hoofdstuk 1, valt immers af te leiden dat een minder op de verenigingsvrijheid ingrijpende maatregel een minder strenge toets op de noodzakelijkheid hoeft te ondergaan dan bij een meer ingrijpende maatregel. Zo is het denkbaar dat een ordemaatregel strekkende tot het voorlopig staken van een website ingrijpender is voor een vereniging die met name actief is op het internet, dan voor een vereniging die dat niet is. Of wordt voldaan aan het noodzaakcriterium, is aldus sterk afhankelijk van de omstandigheden van het gegeven geval.

2145 Met betrekking tot de overtreding van een ordemaatregel is voorts art. 184a lid 2 Sr relevant. Hierin is straf gesteld op de opzettelijke overtreding van een ordemaatregel als bedoeld in art. 2:20 lid 5 BW. Voor zover de ordemaatregel de verenigingsvrijheid beperkt, moet ook de sanctie neergelegd in art. 184a lid 2 Sr de verdragsrechtelijke toets doorstaan. Om dezelfde redenen als bij het opleggen van de ordemaatregel zelf vanwege de vrij ruime bevoegdheid van de rechter om zelfstandig de inhoud van een ordemaatregel vast te stellen, kunnen ook twijfels ontstaan over de verenigbaarheid van art. 184a lid 2 Sr met de eerste beperkingsvoorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM.



- 2146 Het valt redelijkerwijs te verwachten dat vervolging wegens opzettelijke overtreding van een ordemaatregel een legitiem doel nastreeft als bedoeld in art. 11 lid 2 EVRM. Met name omdat de ordemaatregel bedoeld is om de verbodenverklaring al voorlopig te effectueren, valt als legitiem doel ten minste te denken aan ‘de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’, omdat de verbodenverklaring zelf dit doel meestal eveneens nastreeft.
- 2147 Met betrekking tot de noodzakelijkheidseis van art. 11 lid 2 EVRM geldt hetzelfde als bij art. 140 lid 2 Sr (zie om die reden hiervoor in §3.7.1.3 van dit hoofdstuk). Een belangrijk verschil met art. 140 lid 2 Sr is dat het overtreden van de ordemaatregel enkel strafbaar is zolang er nog geen definitieve verbodenverklaring van de rechtspersoon of corporatie op tafel ligt. In die zin ‘werkt’ de verbodenverklaring onmiddellijk en kan zij ook zolang ze niet onherroepelijk is, strafrechtelijk worden gehandhaafd over de band van art. 184a lid 2 Sr, vanzelfsprekend als daadwerkelijk een ordemaatregel is getroffen. Zoals in §3.6.1.2 van dit hoofdstuk reeds aan de orde gekomen, hecht het EHRM niet bijzonder veel waarde aan de omstandigheid dat een verbodenverklaring onmiddellijke werking heeft. Zolang er verder maar wordt voldaan aan de eisen van art. 11 lid 2 EVRM, waaronder rechtsbescherming van een voldoende hoog niveau. Er bestaan geen aanwijzingen dat het strafgeding op basis van art. 184a lid 2 Sr hier niet aan voldoet.

### 3.7.1.5 Weigering of schrapping politieke partij uit kiesregister

- 2148 Voor de rechtsgevolgen verbonden in de Kieswet aan een verbodenverklaring – weigering tot registreren of het schrappen van een naam in het kiesregister, die overeenstemt of grote gelijkenissen vertoont met de naam van een onherroepelijk verboden rechtspersoon – lijken de eisen van art. 8 Gw geen onoverkomelijke drempels op te werpen. Deze bevoegdheden voor het centrale stembureau zijn neergelegd in formeelwettelijke bepalingen, waarvan de voorwaarden voldoende zijn afgebakend waardoor het centrale stembureau slechts in beperkte mate beoordelingsruimte heeft (namelijk in de beoordeling of er sprake is van een naam die grote gelijkenissen vertoont met de naam van een onherroepelijk verboden rechtspersoon).
- 2149 De beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM lijken evenmin problemen te geven. Aan de eerste eis dat de beperking is voorzien bij wet, met inbegrip van de kwaliteitseisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid, wordt voldaan. De basis voor de beperking is, zoals gezegd, een formeelwettelijke bepaling, waarvan de gebruikte toepassingsvoorwaarden in beperkte mate beoordelingsruimte overlaten aan het centrale stembureau om een eigen afweging te maken.
- 2150 Dat deze bevoegdheid een legitiem doel nastreeft – bijvoorbeeld voor ‘de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’ – als bedoeld in art. 11 lid 2 EVRM, valt ook aan te nemen. Het noodzaakcriterium van art. 11 lid 2 EVRM gooit evenmin roet in het eten. Weliswaar valt uit rechtspraak van het EHRM, zoals besproken in §2.4.4 van hoofd-

stuk 1, af te leiden dat het verbieden van een organisatie enkel vanwege haar naam disproportioneel is, dat wil niet zeggen dat een politieke partij met een ongeoorloofde naam geen mogelijkheden heeft om zich onder een andere naam in te schrijven. Dat draagt bij aan de evenredigheid van deze bevoegdheid.

### 3.7.1.6 *Ontslag ambtenaar wegens lidmaatschap verboden organisatie*

2151 Art. 10 van de Ambtenarenwet bepaalt dat de ambtenaar zich onthoudt van de uitoefening van enkele grondrechten, waaronder het recht tot vereniging, indien de goede vervulling van zijn functie of die van de openbare dienst die in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Dit valt binnen het geoorloofde van art. 8 Gw. Het valt aan te nemen dat zo'n beperking in het belang van de openbare orde is. Voorts gaat het hier om een beperking van het recht tot vereniging op het niveau van een wet in formele zin. Weliswaar zijn de voorwaarden algemeen geformuleerd, er is wel voldoende sprake van afbakening.

2152 Met betrekking tot de verdragsrechtelijke toets is de tweede volzin van art. 11 lid 2 EVRM relevant. Die biedt betrekkelijk veel ruimte voor het beperken van de verenigingsvrijheid van ambtenaren. Gelet op de rechtspraak van het EHRM lijkt dit Hof weinig bezwaren te hebben tegen het ontslaan uit overheidsdienst van een ambtenaar vanwege zijn lidmaatschap van een verboden organisatie. Met name de uitspraak van het Hof in de zaak *Vogt/Duitsland* is in dit verband relevant, zoals besproken in §2.5 van hoofdstuk 1. Het Hof overweegt hierin dat een ontslag uit overheidsdienst vanwege lidmaatschap van een organisatie in die zaak niet is gerechtvaardigd, onder meer omdat de organisatie ten tijde van het ontslagbesluit niet verboden was. *A contrario* valt te bedenken dat het Hof een ontslag uit overheidsdienst vanwege lidmaatschap van een organisatie die ten tijde van het ontslagbesluit wel verboden was, niet snel als ongeoorloofd beoordeelt.

### 3.7.1.7 *Weigering verklaring van geen bezwaar voor vertrouwelijke functies*

2153 Uit het onderzoek verricht in §4.3 van hoofdstuk 6 blijkt dat voor het vervullen van zekere vertrouwensfuncties een verklaring van de minister van Binnenlandse Zaken is vereist, inhoudende dat uit het oogpunt van de nationale veiligheid geen bezwaar bestaat tegen de persoon die voor de vertrouwensfunctie in aanmerking wil komen, zoals bepaald in art. 1 lid 1 onder b jo. 4 lid 3 Wet veiligheidsonderzoeken van 2021 (Wvho). Uit art. 8 jo. 7 lid 2 sub c Wvho blijkt dat een dergelijke verklaring kan worden geweigerd op basis van gegevens over 'lidmaatschap van of steunverlening aan organisaties die doeleinden nastreven, dan wel ter verwezenlijking van hun doeleinden middelen hanteren, die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde'. In de in §4.3 van hoofdstuk 6 beschreven

beleidsregels afkomstig van de minister is verder uitgewerkt aan welke organisaties kunnen worden gedacht. Het kan bijvoorbeeld gaan om terroristische organisaties.

2154 Met betrekking tot de verhouding van de weigering van de verklaring van geen bezwaar zoals hiervoor beschreven tot de eisen van art. 8 Gw, is eerst vereist om vast te stellen of het recht tot vereniging hier überhaupt aan de orde is en, zo ja, vervolgens of er sprake is van een beperking van dit recht. Dat lijkt het geval te zijn. Art. 7 lid 2 sub c Wvho voorziet immers in de mogelijkheid dat gegevens over lidmaatschap van ‘ongeoorloofde’ organisaties kunnen leiden tot weigering van de verklaring. Lidmaatschap van een organisatie – voor zover die organisatie onder het grondwettelijke verenigingsbegrip van art. 8 Gw valt – is een van de kerngedragingen die art. 8 Gw beschermt. Aldus is in elk geval hier het recht tot vereniging van toepassing en dient de beperking in overeenstemming te zijn met de eisen van art. 8 Gw.

2155 Dat de regeling het belang van de openbare orde dient, mogen we redelijkerwijs aannemen, nu de regeling in het leven is geroepen om de nationale veiligheid te beschermen. Ook aan het vereiste van een formeelwettelijke bepaling lijkt in beginsel te worden voldaan. De beperking is neergelegd in een wet in formele zin. Enkele voorwaarden zijn echter zodanig ruimhartig geformuleerd, dat twijfels kunnen ontstaan of hier is voldaan aan het delegatieverbod inhoudende dat de formele wetgever de grenzen voor een beperking van het recht tot vereniging voldoende in de wet zelf trekt. Het gaat dan met name om de voorwaarden ‘voortbestaan van de democratische rechtsorde’ in art. 7 lid 2 sub c Wvho. In §3.3.3 (en §3.3.1.2) van dit hoofdstuk is onder meer geconcludeerd dat de begrippen ‘bedreiging van de democratische rechtsstaat’ en ‘bedreiging van de internationale rechtsorde’ de verbodsbevoegdheid van de rechter onvoldoende afbakenen, omdat deze begrippen te veel beoordelingsruimte aan hem laten. Het gevolg van zoveel beoordelingsruimte is dat het niet de formele wetgever is die de grenzen van het recht tot vereniging trekt, maar *de facto* de rechter. Op basis van dezelfde argumenten kan dit *mutatis mutandis* gezegd worden over de weigeringsbevoegdheid van de minister; dit eenhoofdig bestuursorgaan dient kennelijk zelf uit te maken wat de democratische rechtsorde is! Dat tegen het besluit van de minister rechtsbescherming openstaat bij de rechter, laat dit ongrondwettige gebrek onverlet. Dan is het immers alsnog niet de formele wetgever, maar de bestuursrechter die de omvang van dit begrip ‘bepaalt’.

2156 Dat de minister in zijn beleidsregels verder uitwerkt om welke soort organisaties het kan gaan, is gelet op het delegatieverbod helemaal uit den boze. Het is de taak van de wetgever om dit zelf op het niveau van de wet voldoende helder te doen. Omdat de regeling reeds afstuit op de eisen van art. 8 Gw, vindt geen afzonderlijke toets aan de beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM plaats.

### 3.7.1.8 *Effectueren verbodenverklaring met openbare-orderechtelijke bevoegdheden*

- 2157 Uit het in §4.4 van hoofdstuk 6 verrichte onderzoek blijkt de burgemeester in de rechtspraktijk openbare-orderechtelijke bevoegdheden toe te passen om een verbodenverklaring te effectueren. Voor zover de toepassing van die bevoegdheden ook daadwerkelijk een (bewuste) beperking vormt van het recht tot vereniging van art. 8 Gw, dient die beperking te voldoen aan de eisen van deze grondwetsbepaling.
- 2158 Die toets is betrekkelijk kort. De grondwettelijke beperkingensystematiek, in het bijzonder de leer van de bijzondere beperkingen, staat eenvoudigweg niet toe dat de openbare-orderechtelijke bevoegdheden worden ingezet met als doel het beperken van het recht tot vereniging. De bepalingen in de Gemeentewet over de openbare-orderechtelijke bevoegdheden zijn nu eenmaal niet in het leven geroepen met het oog daarop. Anders gezegd, de betreffende bepalingen zijn niet te zien als de vereiste, speciale delegatiewet. De artt. 175 lid 1 en 176 lid 1 Gemw bepalen daarnaast zelfs expliciet in de wettekst dat met de bevoegdheden in kwestie, niet van de grondwettelijke voorschriften mag worden afgeweken.
- 2159 Voor onbewuste beperkingen op het recht tot vereniging – de beperking is een neveneffect en niet bewust teweeg gebracht – kan de leer van de redelijke uitleg uitkomst bieden. In dergelijke gevallen hoeft de beperking niet te voldoen aan de strenge beperkingensystematiek van art. 8 Gw. Het hangt echter steeds af van de omstandigheden van het geval of aan de toepassingsvoorwaarden van de openbare-orderechtelijke bevoegdheid in kwestie en welk doel precies met die bevoegdheid wordt nagestreefd.
- 2160 Gelet op het voorgaande vindt geen afzonderlijke toets plaats van de inzet van openbare-orderechtelijke bevoegdheden ter beperking van de verenigingsvrijheid aan de beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM.

### 3.7.2 *Rechtsvergelijkende analyse*

- 2161 De rechtsstatelijke toets als hiervoor verricht ten aanzien van de rechtsgevolgen die volgens ons recht zijn verbonden aan een verbodenverklaring, laat zien dat de meest prangende rechtsstatelijke knelpunten bestaan bij (1) het bestuursverbod ex art. 2:20a BW, (2) strafbare voortzetting ingevolge art. 140 lid 2 Sr en tot slot (3) de ordemaatregel van art. 2:20 lid 5 BW en de daarbij behorende strafsanctie van art. 184a lid 2 Sr. Tevens zijn er enkele rechtsstatelijke knelpunten geconstateerd ten aanzien van (4) de regeling met betrekking tot de verklaring van geen bezwaar voor vertrouwelijke functies en (5) de inzet van openbare-orderechtelijke bevoegdheden ter effectuering van een verbodenverklaring. Bij de uiteenzetting van de Duitse verbodsregeling en de Franse ontbindingsregeling in de hoofdstukken 8 en 9, zijn in relatie tot deze regelingen geen met onder punten 1, 4 en 5 vergelijkbare regelingen gevonden. Om die reden is de rechtsvergelijkende analyse in deze paragraaf beperkt tot de regelingen onder de punten 2 en 3.

Dat neemt overigens niet weg dat in §3.7.3 van dit hoofdstuk geen conclusies en aanbevelingen worden getrokken c.q. gedaan ten aanzien van de onder punten 1, 4 en 5 bedoelde rechtsgevolgen van een verbodenverklaring.

- 2162 Het Nederlandse recht kent tot op heden in art. 140 lid 2 en 184a lid 2 Sr slechts een tweetal formeelwettelijke strafbepalingen die expliciet zien om een verbodenverklaring te effectueren. Deze strafbepalingen zijn tamelijk abstract geformuleerd. Hoewel in recente strafrechtspraak de reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr restrictief wordt uitgelegd, valt op dit moment niet te zeggen in hoeverre dat bestendige rechtspraak wordt. Rechtspraak over art. 184a lid 2 Sr is nog niet verschenen.
- 2163 Het Duitse strafrecht kent aanzienlijk meer strafbepalingen ten aanzien van een verbodenverklaring en regelt daarin veel gedetailleerder en meer toegespitst op de fundamentele rechten in kwestie, welke gedragingen na een verbodenverklaring verboden en strafbaar zijn. Zo kent het Duitse strafrecht een wettelijk verbod op de voortzetting van de verboden organisatie via een nieuwe of andere organisatie, een strafbaarstelling op actief lidmaatschap, een ‘Kennzeichenverbot’, een verbod op propagandamiddelen en een vergader- en betogingsverbod. Overtreding van deze verboden – die zijn neergelegd in het Vereinsgesetz, het Strafgesetzbuch en de Versammlungsgesetz – is strafbaar. Bovendien verbindt de Duitse wet andere rechtsgevolgen aan de verbodenverklaring van een ‘reguliere’ organisatie, dan aan de verbodenverklaring van een politieke partij.
- 2164 Net als in het Duitse recht, kent het Nederlandse recht sinds 1 januari 2022 in art. 184a lid 2 Sr ook een strafbepaling waarmee de verbodenverklaring die nog niet onherroepelijk vaststaat, kan worden gehandhaafd. Maar anders dan het Nederlandse recht, zoals hiervoor al even genoemd, kent het Duitse recht echter meerdere van dergelijke strafbepalingen. Deze strafbepalingen zijn voorts concreter geformuleerd. Zowel in het Duitse als in het Nederlandse recht geldt dat de strafmaxima in de fase dat de verbodenverklaring nog niet onherroepelijk vaststaat, lager zijn dan wanneer de verbodenverklaring wel onherroepelijk vaststaat. In het Franse recht is niet een dergelijk onderscheid gevonden zoals het Duitse en Nederlandse recht dat kennen. Aan de bestuursrechtelijke ontbinding zijn per direct strafrechtelijke rechtsgevolgen verbonden. Formele rechtskracht ervan is niet vereist.
- 2165 In het Franse strafrecht zijn de strafrechtelijke rechtsgevolgen die zijn verbonden aan de ontbinding van een ongeoorloofde vereniging eveneens uitgebreider en gedetailleerder uitgewerkt. Zo is in het Franse strafrecht niet alleen deelneming aan het onderhouden of heroprichten van een ontbonden vereniging expliciet bij strafwet strafbaar gesteld, maar ook het organiseren hiervan. In dat laatste geval geldt een hoger strafmaximum. Bovendien gelden hogere strafmaxima voor de bovengenoemde deelnemingsvormen, indien die strafbare feiten zijn verricht in relatie tot een zogenaamde ontbonden ‘groupe de combat’, dat wil zeggen een groepering met een hiërarchische organisatie die in het

bezit is van of toegang heeft tot wapens en die in staat is de openbare orde te verstoren. Verder is in het Franse strafrecht bij wet een strafverzwarende omstandigheid opgenomen voor het geval dat een supportersgroep of sportclub wordt ontbonden vanwege discriminatoire gedragingen.

2166 Voorts kent het Franse strafrecht een soort tweetrapsraket ten aanzien van de rechtsgevolgen die aan de gedwongen ontbinding van een organisatie zijn verbonden. Het Franse recht verleent de strafrechter namelijk expliciet de bevoegdheid om de overtreder van een 'voortzettingsverbod' bijkomende straffen op te leggen in de vorm van tijdelijke ontzeggingen van burger- en familierechten en om hem verboden op te leggen. Deze regeling is te beschouwen als een soort tweetrapsraket, aangezien de rechtsgevolgen niet direct worden verbonden aan de ontbinding van de organisatie, maar aan de overtreding van het daaraan gekoppelde voortzettingsverbod.

2167 De rechten die de overtreder kunnen worden ontzegd zijn onder meer het actief en passief kiesrecht, het recht om een rechtsprekende functie uit te oefenen, het recht om een procespartij in rechte te vertegenwoordigen of bij te staan en het recht om voogd of curator te zijn. De verboden die hem kunnen worden opgelegd zijn een verblijfsverbod en, als de overtreder een vreemdeling is, een toegangsverbod voor het Franse grondgebied.

### 3.7.3 Conclusies en aanbevelingen

2168 De hiervoor verrichte rechtsstatelijke toets van de rechtsgevolgen verbonden aan een verbodenverklaring laat zien dat de belangrijkste rechtsstatelijke knelpunten zich voordoen bij (1) het bestuursverbod ex art. 2:20a BW, (2) strafbare voortzetting ex art. 140 lid 2 Sr, (3) de ordemaatregel ex art. 2:20 lid 5 BW en de overtreding ervan in art. 184a lid 2 Sr, (4) weigering van de verklaring van geen bezwaar voor vertrouwelijke functies en (5) de toepassing van openbare-orderechtelijke bevoegdheden ter effectuering van de verbodenverklaring. In deze paragraaf volgen conclusies en aanbevelingen in de volgorde van deze vijf punten, met dien verstande dat de strafbare voortzetting en de ordemaatregel en de daarbij behorende strafsancie gezamenlijk worden behandeld.

#### 3.7.3.1 Bestuursverbod

2169 De grootste rechtsstatelijke tekortkoming ten aanzien van het bestuursverbod van art. 2:20a BW zit in de onbepaaldheid van de voorwaarden waaronder de rechter ingevolge het tweede lid van die bepaling 'alle overige gevolgen' van het bestuursverbod kan regelen. Hij kan 'zo nodig' van die bevoegdheid gebruikmaken. Dat de casuïstiek op dit terrein groot kan zijn, ontslaat de formele wetgever er niet van om op grond van het delegatieverbod van art. 8 Gw in de wet meer afgebakende criteria te stellen en de omvang van de grondrechtenbeperking vast te stellen. Een omschrijving van voorbeelden van

overige gevolgen in de wet zelf die een beperking vormen van het recht tot vereniging, zou in het licht hiervan een oplossing kunnen zijn. Voor zover de overige gevolgen niet zien op het beperken van het recht tot vereniging (of andere grondrechten), is het niet grondwettelijk vereist dat de formele wetgever uitdrukkelijk deze gevolgen bij wet omschrijft.

### 3.7.3.2 *Strafbare voortzetting en (overtreding van) ordemaatregel*

- 2170 De Grondwet en internationale verdragen staan er niet aan in de weg dat de strafrechtelijke rechtsgevolgen van een verbodenverklaring in de Nederlandse wet – naar het voorbeeld van het Duitse en Franse recht in dezen – concreter worden geformuleerd. Sterker nog, gelet op het in de Grondwet en het EVRM neergelegde *lex certa*-beginsel, alsmede het voorzienbaarheidsvereiste in de zin van art. 11 lid 2 EVRM, verdient een uitgebreidere en meer gedetailleerdere regeling zelfs de voorkeur boven de huidige keuze die de formele wetgever heeft gemaakt in de ‘paraplu’-strafbepaling van art. 140 lid 2 en art. 184a lid 2 Sr. Bovendien is een meer uitgewerkte regeling ook meer in overeenstemming met de beperkingensystematiek van andere grondrechten die in het geding kunnen zijn, zoals de menings-, vergader- en betogingsvrijheid.
- 2171 Het argument dat de casuïstiek zo groot is, dat een verdere normering van de thans ruimhartig geformuleerde strafbepalingen onwenselijk is, omdat dit verstarrend kan werken, is een in mijn ogen weinig steekhoudend argument. Niet alleen vanwege de grondwettige plicht voor de formele wetgever om de voorwaarden voor het beperken van grondrechten voldoende helder in de wet zelf vast te leggen, maar ook omdat de Duitse en Franse wetgever laten zien dat het heel goed mogelijk is om in elk geval een aantal gedragingen uitdrukkelijk strafbaar te stellen. Het is niet noodzakelijk dat de nieuwe strafbepalingen gedrag strafbaar stellen met de precisie van een Zwitsers uurwerk. Maar iets méér concretisering is zeer aan te bevelen. Dat is niet alleen in het voordeel vanuit het perspectief van strafrechtelijke handhaving, ook vanuit het perspectief van rechtsbescherming en rechtszekerheid voor de burger. Die kan dan beter zijn handel en wandel hierop afstemmen.
- 2172 Concreet verdient het aanbeveling dat de formele wetgever naar het voorbeeld van het Duitse en Franse recht expliciet straf stelt op ten eerste de oprichting, het besturen of (actief) lidmaatschap van een nieuwe of andere organisatie waarmee een verboden organisatie feitelijk wordt voortgezet. Ten tweede kan zelfstandig het (actieve) lidmaatschap van een verboden organisatie strafbaar worden gesteld. Ten derde kan een met het Duitse ‘Kennzeichenverbot’ vergelijkbare strafbepaling worden opgenomen alsmede een verbod op het verspreiden van propagandamiddelen. Dergelijke strafbepalingen zijn meer in overeenstemming met de beperkingensystematiek van art. 7 Gw over de vrije meningsuiting, dan wanneer de gedragingen in kwestie onder de reikwijdte van art. 140 lid 2 Sr via een extensieve rechterlijke interpretatie worden gebracht. Ten vierde zou de formele wetgever in een expliciete formeelwettelijke bepaling straf kunnen stel-



len op het overtreden van een vergader- en betogingsverbod. De bevoegdheid voor het opleggen van een dergelijk verbod zou dan uitdrukkelijk – dus niet zoals nu in art. 2:20 lid 5 BW is gedaan – aan de rechter bij de verbodenverklaring kunnen worden verleend, zoals in het Franse recht is gedaan. Zo een constructie is meer in overeenstemming met de beperkingensystematiek van art. 9 Gw. Een dergelijke constructie lost ook het rechtsstatelijke probleem van de ordemaatregel op, namelijk dat die bevoegdheid een veel te ruim toepassingscriterium ('in het belang van de openbare orde') hanteert en de inhoud van de ordemaatregel volledig aan de discretie van de rechter is overgelaten.

### 3.7.3.3 *Weigering verklaring van geen bezwaar voor vertrouwelijke functies*

2173 De belangrijkste rechtsstatelijke tekortkoming van de regeling tot weigering van de verklaring van geen bezwaar voor vertrouwelijke functies in relatie tot verboden organisaties, zit in de omstandigheid dat de minister een dergelijke verklaring kan weigeren als betrokkene lid is (geweest) van een organisatie die het voortbestaan van de democratische rechtsorde ernstig in gevaar brengt. Dat de minister in eerste instantie zelf mag bepalen wat de democratische rechtsorde is en wanneer het voortbestaan daarvan in ernstig gevaar verkeert, alsook hierover beleidsregels mag opstellen, is niet in overeenstemming met het delegatieverbod van art. 8 Gw.

2174 Dit probleem valt ten dele te ondervangen door expliciet in de Wet veiligheidsonderzoeken op te nemen dat de weigering van de verklaring van geen bezwaar zijn grondslag kan vinden in de omstandigheid dat betrokkene bestuurder of lid of anderszins deelnemer is (geweest) van een verboden rechtspersoon of corporatie als bedoeld in art. 2:20 lid 1 (eventueel lid 4) BW respectievelijk 10:122 lid 1 (en eventueel 10:123) BW. Op die wijze hoeft de minister enkel te controleren of daarvan sprake is en geen beoordeling te vormen van de feiten of sprake is van een organisatie die bedreiging vormt van de democratische rechtsorde.

### 3.7.3.4 *Effectueren verbodenverklaring met openbare-orderechtelijke bevoegdheden*

2175 De rechtsstatelijke toets laat zien dat de inzet van openbare-orderechtelijke bevoegdheden van de Gemeentewet afstuit op het uitgangspunt dat deze bevoegdheden niet mogen worden gebruikt om het recht tot vereniging te beperken. Indien de politieke wens hiervoor bestaat, zou de formele wetgever in de betreffende bepalingen kunnen opnemen dat dit wel is toegestaan. Die keuze leidt er wel toe dat art. 8 Gw in volle omvang voor die bevoegdheden geldt. De formele wetgever dient dan de toepassingsvoorwaarden voor de openbare-orderechtelijke bevoegdheden zelf voldoende duidelijk in de wet te formuleren.



#### 4. VERBODSREGELING VOLGENS WETSVOORSTEL ‘BESTUURLIJK VERBOD ONDERMIJNENDE ORGANISATIES’

2176 In deze paragraaf staat de verbodsregeling volgens het wetsvoorstel ‘Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties’ centraal. Allereerst is er in zijn algemeenheid aandacht voor de verbodsregeling en haar verhouding tot de rechtsstatelijke eisen van art. 8 Gw en art. 11 EVRM (§4.1). Vervolgens vindt achtereenvolgend een rechtsstatelijke toets en rechtsvergelijkende analyse plaats van het verbodsobject (§4.2), het verbodscriterium (§4.3), het toerekeningscriterium (§4.4), het bevoegde orgaan tot verbodenverklaring (§4.5), de belangrijkste procedurele aspecten van de verbodsregeling (§4.6) en de rechtsgevolgen van een bestuurlijke verbodenverklaring (§4.7). Elk van deze paragrafen sluit af met conclusies en aanbevelingen.

2177 Hier zij alvast opgemerkt dat de rechtsstatelijke toets en de rechtsvergelijkende analyse van de bestuurlijke verbodsregeling, alsmede de conclusies en aanbevelingen die hieruit voortvloeien, in belangrijke mate overeenstemmen met de rechtsstatelijke toets en rechtsvergelijkende analyse, conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de gerechtelijke verbodenverklaring in §3 van dit concluderende hoofdstuk. Dit heeft vooral te maken met de omstandigheid dat de rechtsstatelijke eisen – zoals hierna te bespreken – in beginsel geen onderscheid maken tussen een verbodenverklaring afkomstig van de rechter of een verbodenverklaring afkomstig van een bestuursorgaan. Dit heeft als voordeel dat voor de rechtsstatelijke toets en rechtsvergelijkende analyse van de bestuurlijke verbodsregeling veelal *mutatis mutandis* wordt terugverwezen naar die toets en analyse van de gerechtelijke verbodsregeling.

#### 4.1 ALGEMEEN

##### 4.1.1 Verhouding verbodsregeling tot art. 8 Gw

2178 Zoals reeds besproken bij de uitleg van de wijze en omvang van de rechtsstatelijke toets in §2.1 van dit hoofdstuk, ziet het doelcriterium van art. 8 Gw ‘in het belang van de openbare orde’ vooral op de beperking van het recht tot vereniging als geheel, dan op de individuele delen van de regeling waarop de beperking berust. Dat wil echter niet zeggen dat de individuele delen van de beperkingsregeling niets (zouden kunnen) zeggen over welk belang de beperking dient.

2179 Uit het in hoofdstuk 2 verrichte onderzoek naar art. 8 Gw, blijkt dat de grondwetgever het de formele wetgever zelf heeft opgedragen om te bepalen wat er onder ‘in het belang van de openbare orde’ valt. De Grondwet geeft hierover verder geen nadere richtlijnen of instructies, behalve dat de beperkende regels bij wet in formele zin zelf moeten zijn neergelegd. Gelede normstelling met behulp van delegatie is uit den boze. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de grondwetsherziening van art. 8 Gw blijkt evenmin

hoe de formele wetgever het doelcriterium ‘in het belang van de openbare orde’ dient in te vullen voor het gebruiken van de hem toegekende beperkingsbevoegdheid.

2180 Net als bij de gerechtelijke verbodsregeling, valt de bestuurlijke verbodsregeling moeilijk te toetsen aan het doelcriterium ‘in het belang van de openbare orde’ van art. 8 Gw, omdat dit criterium zo weinig omljnd en nauwelijks normerend is. Het is simpelweg onduidelijk waaraan precies wordt getoetst. Dit leidt al snel tot de conclusie dat we moeten aannemen dat de bestuurlijke verbodsregeling – omdat die eenmaal door de formele wetgever tot stand wordt gebracht, althans indien ook aangenomen door de Eerste Kamer – kennelijk ‘in het belang van de openbare orde’ in het leven is geroepen.

2181 Bij de formulering van de bestuurlijke verbodsregeling dient de formele wetgever echter – gelet op het delegatieverbod van art. 8 Gw en de daaruit voortvloeiende eisen – voldoende heldere en afgebakende criteria te gebruiken waaruit duidelijk genoeg blijkt onder welke voorwaarden een beperking van het recht tot vereniging is toegestaan. Die criteria, met name het verbodscriterium, zouden op hun beurt iets kunnen zeggen over welk belang de bestuurlijke verbodsregeling dient en dat die verbodsregeling volgens de formele wetgever kennelijk ‘in het belang van de openbare orde’ is.

2182 Uit het in §4 van hoofdstuk 7 verrichte onderzoek alsook in de grondwettelijke toets van het verbodscriterium hierna in §4.3 van het onderhavige hoofdstuk, blijkt dat art. 2 lid 1 van het wetsvoorstel slechts een bestuurlijke verbodenverklaring toestaat als sprake is van een cultuur van wetteloosheid. Daarvan is sprake indien de werkzaamheid van de organisatie in kwestie bestaat uit het stelselmatig plegen van strafbare feiten, die wezenlijke rechtsbeginselen schendt en tot ontwrichting van (delen van) de samenleving leidt dan wel dreigt te leiden. Het valt aan te nemen dat dit doel het belang van de openbare orde van art. 8 Gw dient.

2183 Het delegatieverbod van art. 8 Gw vereist echter dat de wet zelf voldoende nauw afgebakende criteria bevat voor het beperken van het recht tot vereniging. Uit de rechtsstatelijke toets in §4.2-4.4 van dit hoofdstuk blijkt de regeling hier niet altijd aan te voldoen.

#### 4.1.2 Verhouding verbodsregeling tot art. 11 EVRM

2184 In §2.1 van dit hoofdstuk is uitgelegd dat de beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM niet alleen zien op de individuele onderdelen van de verbodsregeling zoals de materiële criteria, maar ook op de verbodsregeling als geheel en de verbodenverklaring (en ontbinding) als zodanig. Met betrekking tot de tweede beperkingsvoorwaarde – dient de beperking een legitiem doel? – geldt zelfs dat die vooral ziet op de (toepassing van) de regeling en in mindere mate de afzonderlijke onderdelen ervan.

2185 We beginnen echter met de eerste beperkingsvoorwaarde dat de beperking moet zijn voorzien bij wet. Zoals besproken in §2.4.2 van hoofdstuk 1, geldt dat de beperking in de eerste plaats een basis moet hebben in het nationale recht. Met de regeling tot de

bestuurlijke verbodenverklaring en ontbinding is daaraan in beginsel voldaan. Die is immers te vinden in art. 2 lid 1 en art. 5 lid 1 van het wetsvoorstel. De ontbinding van een bestuurlijk verboden organisatie is verder vormgegeven volgens de gewone regels van ontbinding in Titel 1 van Boek 2 BW. Over deze regels kwamen we reeds te spreken in §3.1 en §3.7.3.1 van dit hoofdstuk. De bestuurlijke verbodsregeling moet verder ook voldoen aan de kwaliteitseisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Deze kwaliteitseisen zien meer op de individuele onderdelen van de verbodsregeling. Zie hierover §4.2-4.7 van dit hoofdstuk.

- 2186 De tweede beperkingsvoorwaarde dat *de beperking* een in art. 11 lid 2 EVRM genoemd legitiem doel dient na te streven ziet meer op de verbodsregeling en de verbodenverklaring als instrument, dan op de individuele onderdelen of criteria van de verbodsregeling. Het is immers de bestuurlijke verbodenverklaring (en/of ontbinding) die de uiteindelijke beperking vormt van de verenigingsvrijheid.
- 2187 De bestuurlijke verbodsregeling voldoet hier *in abstracto* aan. De bestuurlijke verbodenverklaring, zo blijkt uit de in hoofdstuk 7 besproken wetsgeschiedenis van deze regeling, is immers met name bedoeld om een einde te maken aan organisaties die een ernstig gevaar (dreigen te) vormen voor de samenleving, omdat zij zware strafbare feiten op stelselmatige wijze plegen. Dit kan vallen onder de legitieme doelen 'de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'. De omstandigheden van het gegeven geval dienen echter steeds uit te maken welk legitiem doel *in concreto* met de verbodenverklaring en ontbinding wordt nagestreefd.
- 2188 De derde beperkingsvoorwaarde dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving ex art. 11 lid 2 EVRM ziet zowel op de regeling als geheel en de daaruit voortvloeiende verbodenverklaring, als op de individuele onderdelen ervan. De verhouding van de individuele onderdelen tot het noodzakelijkheidsvereiste komt aan bod in §4.2-4.7 van dit hoofdstuk. Met betrekking tot de regeling als geheel en de toepassing ervan in een concreet geval, valt te wijzen op §3.1 van dit hoofdstuk, waarin reeds in het algemeen wordt ingegaan op de verhouding van een verbodenverklaring tot de noodzakelijkheidseis van art. 11 lid 2 EVRM. Daaruit blijkt ook dat er voor die toets geen principieel onderscheid bestaat tussen een verbodenverklaring afkomstig van de rechter of van het openbaar bestuur. De toets in §3.1 van dit hoofdstuk geldt om die reden *mutatis mutandis* ook voor de bestuursrechtelijke verbodenverklaring als bedoeld in het wetsvoorstel.

## 4.2 VERBODSOBJECT

- 2189 Omdat het verbodsobject van een bestuurlijke verbodenverklaring dezelfde is als voor de gerechtelijke verbodenverklaring, vindt hier geen afzonderlijke rechtsstatelijke toets en rechtsvergelijkende analyse plaats. Zie om die reden §3.2 van dit hoofdstuk. In de voorgestelde regeling voor een bestuurlijke verbodenverklaring hebben de initiatiefnemers echter enkele soorten organisaties buiten de reikwijdte van de verbodsbevoegdheid van de minister gebracht. In art. 3 van het wetsvoorstel staat dat de minister zijn bevoegdheid niet kan benutten ten aanzien van (a) een politieke partij; (b) jongerenvereniging of wetenschappelijk bureau, verbonden aan een politieke partij; (c) kerkgenootschap of een andere organisatie die gericht is op het belijden van een godsdienst of levensbeschouwing; (d) vereniging met volledige rechtsbevoegdheid van werknemers die krachtens haar statuten ten doel heeft om de belangen van haar leden als werknemers te behartigen en bevoegd is tot het aangaan van een collectieve arbeidsovereenkomst (kortgezegd, een vakbond).
- 2190 In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar die uitgezonderde organisaties. Allereerst staat de rechtsstatelijke toets centraal (§4.2.1), vervolgens de rechtsvergelijkende analyse (§4.2.2). De paragraaf sluit af met conclusies en aanbevelingen (§4.2.3).

### 4.2.1 Rechtsstatelijke toets

- 2191 De in art. 3 van het wetsvoorstel uitgezonderde organisaties komen neer op een beperking van de bevoegdheid van de minister om organisaties te verbieden. Aantekening verdient dat een uitzonderingsregel waardoor de bevoegdheid tot het beperken van het recht tot vereniging wordt ingeperkt, zelf in beginsel geen beperking is van dit recht. De beperking wordt immers beperkt, ten gunste van het recht tot vereniging. Dienovereenkomstig hoeft de uitzonderingsregel met betrekking tot het verbodsobject dan ook niet in overeenstemming te zijn met art. 8 Gw. Evenmin met de beperkingsvoorwaarden van art. 11 lid 2 EVRM.
- 2192 Denkt men hier anders over, dan valt op te merken – zo blijkt uit het onderzoek verricht in §3.3 van hoofdstuk 7 – dat de minister, zoals de Raad van State ook opmerkt, ten aanzien van het begrip ‘politieke partij’ een zekere mate van beslissingsruimte heeft. Nu dat begrip tot op heden geen definitie in de wet heeft gekregen, valt het moeilijk te verdedigen dat dit in overeenstemming is met het delegatieverbod van art. 8 Gw. Het kan er immers toe leiden dat de minister zijn verbodsbevoegdheid gebruikt ten aanzien van een organisatie die in de samenleving te boek staat als politieke partij, maar dat volgens de minister niet is. Daarmee krijgt de minister een bijzonder grote invloed op de vraag wat in ons recht heeft te gelden als politieke partij. Dat levert de nodige spanning op met art. 8 Gw.

#### 4.2.2 Rechtsvergelijkende analyse

2193 In het Franse recht geldt dat de bevoegde minister bij besluit ongeoorloofde organisaties kan ontbinden, ook politieke partijen, voor zover die partijen bijvoorbeeld zijn te zien als militante organisaties. In het Duitse recht is de verbodsbevoegdheid van de minister echter begrensd. Hij is niet bevoegd tot het verbieden van politieke partijen, ook al zou zo'n partij voldoen aan de verbodsgronden voor het verbieden van niet-politieke partijen. Tot een partijverbod is enkel het Bundesverfassungsgericht bevoegd. In het Duitse recht is verder materieel vastgelegd wat onder politieke partijen valt. In ons recht is dat tot op heden niet gebeurd.

#### 4.2.3 Conclusies en aanbevelingen

2194 Het valt toe te juichen dat de initiatiefnemers van het wetsvoorstel voor een bestuurlijke verbodenverklaring de verbodsbevoegdheid van de minister beperken tot organisaties anders dan een politieke partij, jongerenvereniging of wetenschappelijk bureau, verbonden aan een politieke partij, kerkgenootschap of een andere organisatie die gericht is op het belijden van een godsdienst of levensbeschouwing of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid van werknemers die krachtens haar statuten ten doel heeft om de belangen van haar leden als werknemers te behartigen en bevoegd is tot het aangaan van een collectieve arbeidsovereenkomst. Een dergelijke uitzondering vormt in beginsel geen beperking van de verenigingsvrijheid van art. 8 Gw en art. 11 EVRM, en hoeft dan ook niet in overeenstemming te zijn met de eisen die deze bepalingen stellen voor het legitiem beperken van deze vrijheid. Niettemin verdient het aanbeveling om de beoordelingsruimte van de minister voor het beoordelen of een organisatie een politieke partij is, te begrenzen. Dit kan door een definitie van dit begrip in de wet vast te leggen. Met het conceptvoorstel tot een Wet op de politieke partijen wordt daar reeds verder vorm en inhoud gegeven. Een duidelijke definitie in zo'n wet kan de spanning met art. 8 Gw met betrekking tot de bevoegdheid van de minister om zelf te bepalen wanneer sprake is van een politieke partij, wegnemen. De minister hoeft dan immers slechts te controleren of er sprake is van een dergelijke organisatie, zonder in feite zelf de criteria vast te stellen op basis waarvan hij vervolgens toetst of de organisatie in kwestie daaronder valt.

### 4.3 VERBODSCRITERIUM

2195 Het verbodscriterium van de bestuurlijke verbodenverklaring is vastgelegd in art. 2 lid 1 van het wetsvoorstel. Het moet gaan om 'een werkzaamheid die een cultuur van wet-eloosheid creëert, bevordert of in stand houdt door het stelselmatig plegen van strafbare feiten en een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde en de Nederlandse samenleving of delen

daarvan ontwricht of kan ontwrichten'. Het begrip 'werkzaamheid' is reeds aan de orde gekomen in §3.3.1.1 van dit hoofdstuk. In onderhavige paragraaf vindt eerst een rechtsstatelijke toets plaats van de overige begrippen, te weten 'cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt door het stelselmatig plegen van strafbare feiten en een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde en de Nederlandse samenleving of delen daarvan ontwricht of kan ontwrichten' (§4.3.1). Vervolgens wordt het verbodscriterium in een rechtsvergelijkende analyse geplaatst (§4.3.2). De paragraaf sluit af met conclusies en aanbevelingen (§4.3.3).

#### 4.3.1 Rechtsstatelijke toets

2196 In het onderzoek verricht in §4 van hoofdstuk 7 is reeds aan bod gekomen dat de Raad van State het standpunt inneemt dat het gekozen verbodscriterium 'cultuur van wetteloosheid' te onbepaald is om te voldoen aan de eisen van art. 8 Gw. Nadien is het wetsvoorstel aangepast, zodat van 'cultuur van wetteloosheid' enkel sprake is bij een werkzaamheid die bestaat uit 'het stelselmatig plegen van strafbare feiten' en verder 'een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde en de Nederlandse samenleving of delen daarvan ontwricht of kan ontwrichten'.

2197 Alhoewel de bevoegdheid van de minister nu meer begrenzing kent dan in het initiële voorstel, zoals uitgelegd in §4 van hoofdstuk 7, geldt dat de minister nog altijd tamelijk veel beslissingsruimte heeft. Hij dient immers te beoordelen (1) welke beginselen in ons recht wezenlijk zijn; (2) dat sprake is van een daadwerkelijke en ernstige aantasting daarvan en (3) bovendien die aantasting de Nederlandse samenleving of delen ervan ontwricht of kan ontwrichten. Zo een brede formulering is nog steeds niet in overeenstemming met het delegatieverbod van art. 8 Gw. Een afzonderlijke toets aan art. 11 lid 2 EVRM vindt om die reden hier niet plaats.

#### 4.3.2 Rechtsvergelijkende analyse

2198 De rechtsvergelijkende analyse hier komt *mutatis mutandis* overeen met de rechtsvergelijkende analyse in §3.3.2 van dit hoofdstuk.

#### 4.3.3 Conclusies en aanbevelingen

2199 De conclusies en aanbevelingen hier komen *mutatis mutandis* overeen met die in §3.3.3 van dit hoofdstuk, met dien verstande dat de aanbeveling met betrekking tot het verbodscriterium voor het door de rechter verbieden van politieke partijen en neveninstellingen daarvan, niet geldt voor het verbodscriterium voor de bestuurlijke verbodsbe-

voegdheid. De minister behoort wegens zijn politieke functie immers niet bevoegd te zijn tot het verbieden van een politieke partij of daaraan verwante organisaties.

#### 4.4 TOEREKENINGSCRITERIUM

2200 Voor de bestuurlijke verbodenverklaring stellen de initiatiefnemers voor een toerekeningscriterium in de wet vast te leggen. Volgens art. 2 lid 3 van het wetsvoorstel vindt toerekening van een gedraging aan de te verbieden organisatie plaats, als de gedraging (1) heeft plaatsgevonden in het georganiseerde verband van de te verbieden organisatie en (2) die organisatie de gedraging duldt of er op andere wijze niet doeltreffend tegen optreedt. In deze paragraaf vindt eerst een rechtsstatelijke toets van dit criterium plaats (§4.4.1), vervolgens een rechtsvergelijkende analyse (§4.4.2). De paragraaf sluit af met conclusies en aanbevelingen (§4.4.3).

##### 4.4.1 Rechtsstatelijke toets

2201 Dat voor de bestuurlijke verbodenverklaring is gekozen om het toerekeningscriterium in de wet vast te leggen, is in beginsel in overeenstemming met art. 8 Gw. Toerekening maakt immers wezenlijk deel uit van de verbodsregeling en het delegatieverbod van art. 8 Gw dwingt de formele wetgever de criteria hiervoor op het niveau van de wet vast te stellen. Zijn de gebruikte begrippen echter voldoende afgebakend om volledig in overeenstemming te zijn met art. 8 Gw?

2202 Een bevestigend antwoord laat zich hier niet overtuigend geven. Het eerste vereiste voor toerekening is dat de gedraging heeft plaatsgevonden ‘in het georganiseerde verband’ van de organisatie. Het tweede is dat deze organisatie de gedraging ‘duldt of er op andere wijze niet doeltreffend tegen optreedt’. Wanneer sprake is van een gedraging in georganiseerd verband, blijkt niet uit de wettekst. Het gaat hier in elk geval niet om het begrip ‘georganiseerd verband’, zoals dat ook wordt gehanteerd in Titel V Wetboek van Strafvordering over bijzondere opsporingsbevoegdheden. De initiatiefnemers geven, zoals besproken in §5 van hoofdstuk 7, een eigen betekenis aan het begrip, zij het in de toelichting op het wetsvoorstel en niet in de wettekst zelf. Bepalend is of een derde een strafbaar feit pleegt in zijn hoedanigheid van lid van een organisatie dan wel dat hij dit op persoonlijke titel doet. Afpersing in de hoedanigheid van lid van een vereniging valt toe te rekenen, huiselijk geweld daarentegen niet. De gedragingen moeten ‘voortkomen uit de structuur of cultuur’ van de te verbieden organisatie.

2203 De tweede voorwaarde verplicht tot toerekening, indien de organisatie de gedragingen duldt of daartegen onvoldoende effectief optreedt. Zelfs wanneer de organisatie niet zelf uitdrukkelijk de opdracht heeft gegeven of de gedraging ‘met zoveel woorden goedgekeurde’, kan toerekening plaatsvinden. Onvoldoende daadkrachtig of ineffectief optreden tegen ongewenst gedrag leidt volgens de toelichting eveneens tot toerekening. Het criterium

moet voorkomen dat de organisatie al te gemakkelijk afstand kan nemen van gedragingen van haar leden.

2204 Uit het in §5 van hoofdstuk 7 besproken onderzoek blijkt dat de Raad van State het standpunt inneemt dat de gebruikte begrippen onvoldoende duidelijk maken wanneer sprake is van een gedraging in georganiseerd verband of wanneer de organisatie deze gedraging duldt. De toelichting heldert nauwelijks iets op, hetgeen niet helpt om aan de eis van voorzienbaarheid in de zin van art. 11 lid 2 EVRM te voldoen. Weliswaar zou een verhelderende toelichting kunnen bijdragen aan de voorzienbaarheid van de beperking, zoals vereist op grond van de eerste beperkingsvoorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM, voor het delegatieverbod van art. 8 Gw is dat in beginsel onvoldoende. De wet moet zelf duidelijk maken onder welke voorwaarden een beperking van het recht tot vereniging geoorloofd is, inclusief wanneer gedragingen van derden kunnen worden toegerekend aan de organisatie die uiteindelijk voorwerp kan zijn van een bestuurlijk verenigingsverbod.

#### 4.4.2 Rechtsvergelijkende analyse

2205 De rechtsvergelijkende analyse hier komt *mutatis mutandis* overeen met de rechtsvergelijkende analyse in §3.4.2 van dit hoofdstuk.

#### 4.4.3 Conclusies en aanbevelingen

2206 De conclusies en aanbevelingen hier komen *mutatis mutandis* overeen met die in §3.4.3 van dit hoofdstuk. Daarnaast zij opgemerkt dat de initiatiefnemers met het door hen geformuleerde toerekeningscriterium voor de bestuurlijke verbodenverklaring, zoals besproken in §5 van hoofdstuk 7, hebben willen aansluiten bij het toerekeningscriterium zoals dat in de rechtspraak is ontwikkeld voor de gerechtelijke verbodenverklaring ex art. 2:20 lid 1 BW. Hierin is een extra argument gelegen om dit laatste toerekeningscriterium ook als zodanig voor het bestuurlijke verenigingsverbod te codificeren, met inachtneming van een kleine, maar wezenlijke aanpassing zoals beschreven in het slot van §3.4.3 van dit hoofdstuk.

### 4.5 BEVOEGDE ORGAAN TOT VERBODENVERKLARING

2207 Het bevoegde orgaan tot de bestuurlijke verbodenverklaring (en ontbinding) is de minister voor Rechtsbescherming. Ook hier geldt dat de rechtsstatelijke toets en rechtsvergelijkende analyses verricht in §3.5.1 respectievelijk §3.5.2 van dit hoofdstuk, alsmede de conclusies en aanbevelingen van §3.5.3 van dit hoofdstuk *mutatis mutandis* gelden voor het orgaan bevoegd tot de bestuurlijke verbodenverklaring. Men zij verwezen naar de betreffende paragrafen hierover.



#### 4.6 PROCEDURELE ASPECTEN

2208 In deze paragraaf staan de belangrijkste aspecten van de procedure van de bestuurlijke verbodenverklaring centraal. Eerst volgt de rechtsstatelijke toets aan de hand van art. 8 Gw en art. 11 lid 2 EVRM (§4.6.1), nadien een rechtsvergelijkende analyse van het Duitse en Franse recht (§4.6.2). De paragraaf sluit af met conclusies en aanbevelingen (§4.6.3).

##### 4.6.1 Rechtsstatelijke toets

2209 De belangrijkste hierna te bespreken procedurele aspecten van de bestuurlijke verbodsregeling, die ook aan bod zijn gekomen in hoofdstuk 7, zijn de procedure waarin de bestuurlijke verbodenverklaring tot stand komt (§4.6.1.1), de juridische vorm waarin de eigenlijke verbodenverklaring is gegoten en het moment van werking van de verbodenverklaring (§4.6.1.2) alsmede de wijze waarop de rechtsbescherming tegen een bestuurlijke verbodenverklaring is vormgegeven (§4.6.1.3).

##### 4.6.1.1 *Procedurevorm*

2210 Zoals reeds aan bod gekomen in §3.6.1.1 van dit hoofdstuk, stelt art. 8 Gw geen bijzondere eisen als het gaat om de procedurele aspecten van de verbodenverklaring. Het vereist enkel dat de procedure op het niveau van de wet is vormgegeven en de daarin voorkomende regels en voorwaarden voldoende helder zijn geformuleerd. Dat is het geval bij de procedurele regels ter zake van de bestuurlijke verbodenverklaring. De procedure is bestuursrechtelijk van aard waarop de reguliere procedurele regels van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. De bijzondere procedurele regel dat de minister enkel van zijn verbodsbevoegdheid gebruik mag maken nadat hij het College van procureurs-generaal van het OM heeft gehoord, lijkt niet af te stuiten op art. 8 Gw. Verder zijn er anderszins geen alarmerende aanwijzingen dat de procedurevorm voor de bestuurlijke verbodenverklaring niet in overeenstemming is met art. 8 Gw.

2211 De eisen die voortvloeien uit art. 11 lid 2 EVRM voor het legitiem beperken van de verenigingsvrijheid zien niet alleen op de materiële aspecten van de verbodsregeling zoals het verbods- en toerekeningscriterium, maar ook op de procedurele. Met betrekking tot de procedurevorm is vooral relevant de eerste eis van art. 11 lid 2 EVRM dat de beperking dient te zijn voorzien bij wet. De belangrijkste consequentie die uit dit verdragsrechtelijke wetsvereiste voortvloeit, is dat de bestuurlijke verbodsprocedure op zo'n wijze is vormgegeven dat de kans op arbitraire beperkingen van de verenigingsvrijheid zo klein mogelijk is. Hiervoor is vereist dat de regels met betrekking tot de procedure voldoen aan het toegankelijkheids- en voorzienbaarheidsvereiste. Uit deze vereisten vloeit voort dat de procedure niet onnodig ingewikkeld dient te zijn geformuleerd en

vormgegeven, dan wel dat er onnodig of te hoge procedurele drempels worden opgeworpen. De bestuurlijke verbodsprocedure is vormgegeven als bestuursrechtelijke procedure waarop de reguliere regels van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Uit het geheel van die regels volgen er geen aanwijzingen dat de procedurevorm niet voldoet aan de toegankelijkheids- en voorzienbaarheidsvereisten.

2212 Er bestaan evenmin aanwijzingen om aan te nemen dat er onvoldoende mogelijkheden zijn voor de verboden rechtspersoon of corporatie of andere belanghebbenden, om binnen redelijk gestelde termijnen verweer te voeren tegen een verbods- en ontbindingsbesluit van de minister, dan wel dat de toegang hiertoe onvoldoende is.

#### 4.6.1.2 *Juridische vorm en moment van werking verbodenverklaring*

2213 Zoals reeds besproken in §3.6.1.2, staat de beperkingensystematiek van art. 8 Gw in zijn algemeenheid er niet aan in de weg dat de verbodenverklaring de vorm heeft van een beschikking (zowel in de vorm van een uitspraak van de rechter als in de vorm van een besluit van een bestuursorgaan), zolang de bevoegdheid tot verbodenverklaring in feite niet neerkomt op een regelgevende bevoegdheid. Hiertoe is immers enkel de formele wetgever bevoegd gelet op het competentievoorschrift ‘bij de wet’ van art. 8 Gw. Van (pseudo)regelgevende bevoegdheid zou sprake kunnen zijn als de formele wetgever de voorwaarden waaronder verbodenverklaring mogelijk is, niet (voldoende) zelf bepaalt, maar dit *de facto* overlaat aan een ander orgaan. Hiervoor – in §4.3 van dit hoofdstuk – is reeds geconcludeerd dat dit in feite is gebeurd bij (in elk geval een deel van) het verbodscriterium, te weten ‘een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde en de Nederlandse samenleving of delen daarvan ontwricht of kan ontwrichten’. Deze criteria geven de minister ontoelaatbaar want ongrondwettig veel beoordelingsruimte, waardoor het niet de formele wetgever zelf is die bepaalt wat de inhoud is van het verbodscriterium op dit punt, maar de minister.

2214 Over de vraag wanneer een verbodenverklaring in werking mag treden, geeft art. 8 Gw geen specifieke eisen, ook niet als de verbodenverklaring afkomstig is van een bestuursorgaan. Het valt aan te nemen dat dit procedurele aspect van de bestuurlijke verbodenverklaring in overeenstemming is met art. 8 Gw. De algemene eis die voortvloeit uit het delegatieverbod van deze grondwetsbepaling dat de voorwaarden waaronder een beperking van het recht tot vereniging is geoorloofd, voldoende helder uit de wet zelf moeten blijken, lijkt hier geen problemen te geven. De voorgestelde wet geeft immers zelf aan wanneer de bestuurlijke verbodenverklaring in werking treedt. Omdat het hier gaat om een verbodenverklaring in de vorm van een besluit en de regels van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn, geldt dat dit besluit onmiddellijk in werking treedt. Beroep en hoger beroep schorsen de werking niet, aldus het bepaalde in art. 6:16 Awb.

- 2215 Voor de juridische vorm alsmede het moment van werking van de bestuurlijke verbodenverklaring, gelden de uitkomsten van de rechtsstatelijke toets ten aanzien van de gerechtelijke verbodenverklaring en de verbodenverklaring van rechtswege, zoals besproken in §3.6.1.2, *mutatis mutandis* voor de bestuurlijke verbodenverklaring.

#### 4.6.1.3 Rechtsbescherming

- 2216 Zoals besproken in §3.6.1.3 van dit hoofdstuk, stelt art. 8 Gw geen specifieke eisen als het gaat om de rechtsbescherming tegen een beperking van het recht tot vereniging, anders dan dat de beperking zelf bij wet moet zijn gesteld in het belang van de openbare orde (rechtsbescherming vooraf). Met betrekking tot de eisen die gelden voor het legitiem beperken van art. 11 lid 2 EVRM ligt dit genuanceerder. Redelijkerwijs valt aan te nemen dat de regels omtrent rechtsbescherming geen beperking opleveren van de verenigingsvrijheid en de regels voor rechtsbescherming om die reden niet hoeven te voldoen aan de beperkingensystematiek van art. 11 lid 2 EVRM (en in gelijke zin: art. 8 Gw). Rechtsbescherming hier is immers naar haar aard bedoeld om de uitoefening van de verenigingsvrijheid voldoende te waarborgen en beschermen tegen *in primo* overheidsbemoeienis. Daarmee is echter niet gezegd dat de wijze waarop rechtsbescherming is vormgegeven, zowel rechtsbescherming vooraf, *ex durante*, als achteraf, nooit en te nimmer een beperking kan opleveren van het recht tot vereniging. Uit de in hoofdstuk 1 besproken rechtspraak van het EHRM, blijkt immers dat een inadequate en ineffectieve rechtsbescherming (achteraf) tegen gedwongen beëindiging van een organisatie als zodanig eveneens een schending kan zijn van de verenigingsvrijheid, in die zin dat niet wordt voldaan aan ‘adequate judicial safeguards’ van de eerste beperkingsvoorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM. Uit die voorwaarde volgt dat de beperking niet alleen een basis heeft in het nationale recht, maar ook dat de onderliggende regeling voldoet aan de kwaliteitseisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid, opdat arbitraire beslissingen zoveel als mogelijk (kunnen) worden voorkomen of gecorrigeerd. Dit heeft tot gevolg dat niet alleen de materiële criteria voor het beperken van de verenigingsvrijheid voldoende precies moeten zijn geformuleerd, er dient tevens voldoende juridische waarborgen te bestaan om arbitraire beslissingen ter zake van de verenigingsvrijheid tegen te gaan. De rechtsbescherming in dezen dient met andere woorden niet illusoir te zijn, maar adequaat en effectief. In combinatie met art. 6 EVRM en art. 17 Gw – waarin, zoals gezegd, het recht tot een eerlijk proces wordt gewaarborgd – komt het voorgaande erop neer dat tegen een bestuurlijke verbodenverklaring (en ontbinding) een effectieve en adequate toegang dient te bestaan tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter die een bestuurlijke verbodenverklaring in volle omvang kan toetsen op haar geoorlooftheid.
- 2217 Dat is voor de bestuurlijke verbodenverklaring overwegend het geval. Belanghebbenden hebben gedegen toegang tot de overheidsrechter, die vanwege de grondwettelijke waarborgen geacht wordt onafhankelijk en onpartijdig te zijn. De beslissing tot bestuur-

lijke verbodenverklaring komt immers tot stand in een besluitvormingsprocedure waarop de reguliere regels van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Het verbodsbesluit is daarmee vatbaar voor bezwaar en appellabel bij de rechtbank. Tevens staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dat de rechterlijke toets van de nationale rechter indringend is, is reeds vastgesteld in §4.1.5.1 van hoofdstuk 7. Dat een rechtsgang naar de rechter niet verplicht is – het hangt af van de vraag of er bezwaar en beroep wordt ingesteld – lijkt niet af te stuiten op de eisen van art. 11 lid 2 EVRM. Rechtspraak van het EHRM, bijvoorbeeld de zaak *Les Authentiks e.a./Frankrijk*, laat immers zien dat het EHRM onmiddellijk werkende ontbindingsbesluiten niet in strijd acht met art. 11 EVRM.

2218 Bovendien kunnen er voorlopige voorzieningen hangende de procedure worden gevraagd en getroffen. De regels hierover zijn uitgewerkt in formeelwettelijke bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht. Er zijn geen aanwijzingen te vinden waaruit blijkt dat die regels *in abstracto* onvoldoende helder zijn of anderszins niet voldoen als ‘judicial safeguards’. Daarmee komt de regeling tegemoet aan de eerste beperkingsvoorwaarde van art. 11 lid 2 EVRM.

2219 Verder kan slechts sprake zijn van een bestuurlijke verbodenverklaring als het College van procureurs-generaal van het OM eerst is gehoord. Weliswaar gaat het bij de reactie van dit college niet om een dwingend advies, achter dit vereiste schuilt niettemin een zekere mate van rechtsbescherming (vooraf), omdat het OM als staande magistratuur eveneens geacht wordt onafhankelijk en onpartijdig te zijn en de minister op basis van zijn motiveringsplicht in het besluit zelf moet verantwoorden waarom hij toch tot verbodenverklaring overgaat, terwijl de reactie van het College van procureurs-generaal van het OM noopt om dit niet te doen.

#### 4.6.2 Rechtsvergelijkende analyse

2220 De rechtsvergelijkende analyse hier komt *mutatis mutandis* overeen met de rechtsvergelijkende analyse in §3.6.2 van dit hoofdstuk.

#### 4.6.3 Conclusies en aanbevelingen

2221 De rechtsstatelijke toets van de bestuurlijke verbodsregeling met betrekking tot de procedurevorm, de juridische vorm van de bestuurlijke verbodenverklaring en het moment van werking, onthult geen dringende knelpunten die moeten worden opgelost. De rechtsvergelijkende analyse laat evenmin zien dat er anderszins punten zijn waarop de regeling met betrekking tot deze procedurele aspecten verbeterd moet worden.

#### 4.7 RECHTSGEVOLGEN

- 2222 Het in §7 van hoofdstuk 7 verrichte onderzoek laat zien dat er minder rechtsgevolgen zijn verbonden aan de bestuurlijke verbodenverklaring dan aan de gerechtelijke of de van rechtswege verbodenverklaring. Zo voorziet de voorgestelde regeling voor een bestuurlijke verbodenverklaring niet in een equivalent van de ordemaatregel als bedoeld in art. 2:20 lid 5 BW en noodzakelijkerwijs evenmin in de strafrechtelijke sanctie voor het overtreden daarvan als bedoeld in art. 184a lid 2 Sr.
- 2223 Evenmin bevat de voorgestelde regeling een bevoegdheid voor het centrale stembureau voor het weigeren om een naam van een politieke partij te registreren of te schrappen uit het kiesregister. Hoewel de minister zijn verbodsbevoegdheid niet mag benutten ten aanzien van politieke partijen en daaraan verwante organisaties, past het in de geest van de Kieswet om ook een bevoegdheid voor het centrale stembureau in het leven te roepen om te weigeren om een naam van een politieke partij te registreren in het kiesregister, als die naam (goeddeels) overeenstemt met een door de minister verboden organisatie. Voor de overige rechtsgevolgen – bewind, ontbinding en vereffening, strafbare (deelname aan de) voortzetting van de werkzaamheid ex art. 140 lid 2 Sr, ontslag van een ambtenaar wegens lidmaatschap van een verboden organisatie, de weigering van de verklaring omtrent gedrag voor vertrouwelijke functies als de inzet van openbare-orde-rechtelijke bevoegdheden ter effectuering van een verbodenverklaring – gelden de rechtsstatelijke toets, rechtsvergelijkende analyse en de conclusies en aanbevelingen in §3.7 van dit hoofdstuk *mutatis mutandis* voor de rechtsgevolgen van een bestuurlijke verbodenverklaring. Men zij om die reden verwezen naar die paragraaf.

#### 5. UITLEIDING

- 2224 In dit laatste concluderende hoofdstuk zijn met behulp van een rechtsstatelijke toets en rechtsvergelijkende analyse van het Duitse en Franse recht conclusies en aanbevelingen gedaan om de in de samenleving geconstateerde materieel- en formeelrechtelijke knelpunten en spanningen met betrekking tot de verbodsregeling, zoveel als mogelijk weg te nemen. Daarmee is de centrale onderzoeksvraag beantwoord. De analyse in dit hoofdstuk laat zien dat de verbodsregeling volgens het wetsvoorstel ‘Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties’ in de huidige vorm onhoudbaar is. Met name de formulering van het verbods- en het toerekeningscriterium, de formulering van de van de verbodsregeling uitgezonderde organisaties, als de rechtsgevolgen lopen tegen rechtsstatelijke grenzen aan van met name art. 8 Gw en in mindere mate van art. 11 lid 2 EVRM. Veelal bevat het voorstel te open begrippen, waardoor de minister teveel vrijheid krijgt om zijn verbodsbevoegdheid uit te oefenen. Dat strookt niet met de eis van art. 8 Gw dat het de formele wetgever moet zijn die de grenzen van het verenigingsrecht trekt. Het verder

normeren en afbakenen van de open begrippen in het wetsvoorstel – op een wijze zoals hierna aanbevolen – neemt al veel van de rechtsstatelijke zorgen weg.

- 2225 Daarnaast toont de rechtsstatelijke en rechtsvergelijkende analyse in dit hoofdstuk aan dat de gerechtelijke en de van rechtswege verbodsregeling aanscherping of anderszins een (fundamentele) wijziging verdient; op sommige onderdelen kan de regeling in de huidige vorm blijven bestaan. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen.
- 2226 Te beginnen met het verbodsobject. Het verbodsobject van zowel de gerechtelijke verbodsregeling (art. 2:20 lid 1 en 10:122 lid 1 BW) als van de van rechtswege verbodenverklaring (art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW) is in beginsel in overeenstemming met de rechtsstatelijke eisen van art. 8 Gw en art. 11 lid 2 EVRM. De begrippen ‘rechtspersoon’ en ‘corporatie, niet Nederlands rechtspersoon’ zijn voldoende afgebakend en tegelijkertijd ruimhartig genoeg geformuleerd om bijna elk denkbare organisatie onder de reikwijdte te brengen. Op dit punt vereist de regeling geen aanpassing.
- 2227 Niettemin verdient het de voorkeur om naar het voorbeeld van het Duitse recht een aparte verbodsregeling voor politieke partijen in het leven te roepen. In een dergelijke regeling moet de wetgever het begrip politieke partij voldoende nauwkeurig omschrijven en isoleren van andere organisaties. Op die wijze kan hij zwaardere eisen stellen aan een partijverbod, om voldoende recht te doen aan het belang van politieke partijen in onze democratie.
- 2228 Ten tweede het verbodscriterium. Het huidige verbodscriterium ‘in strijd met de openbare orde’ van de gerechtelijke verbodsregeling van art. 2:20 lid 1 BW (‘oud’) bergt het rechtsstatelijke probleem in zich dat het niet de formele wetgever is die *de inhoud* van het verbodscriterium vaststelt en daarmee de grenzen van het recht tot vereniging trekt, maar de rechter dit feitelijk doet. Het criterium is goed beschouwd slechts een herhaling van de algemene beperkingsgrond van art. 8 Gw. In mindere mate gebeurt dat ook met het verbodscriterium van het per 1 januari 2022 gewijzigde art. 2:20 lid 1 BW, doordat veel van de gebruikte criteria in art. 2:20 lid 2 en lid 3 BW om ‘in strijd met de openbare orde’ te definiëren, eveneens nauwelijks zijn afgebakend. Zulks is niet in overeenstemming met de eis van art. 8 Gw dat de formele wetgever zelf met voldoende afgebakende criteria de grenzen van het verenigingsrecht trekt.
- 2229 Het verdient daarom aanbeveling om het verbodscriterium te beperken tot: ‘een werkzaamheid die geheel of ten dele bestaat uit het stelselmatig plegen van misdrijven of een daarop gericht doel’. Dit criterium heeft de volgende voordelen ten opzichte van het huidige: het (1) is vastgesteld door de democratisch gelegitimeerde wetgever, (2) is voldoende concreet en (3) begrensd om te voldoen aan het dele-

gatieverbod van art. 8 Gw en om de verenigingsvrijheid niet alarmerend in gevaar te brengen, (4) bouwt voort op het bestaande criterium, zonder de rechter met de politieke taak op te zadelen een oordeel te vellen wat in de samenleving wezenlijk ervaren rechtsbeginselen zijn, wanneer een doel of werkzaamheid zo'n beginsel aantast en wanneer zo'n aantasting de samenleving ontwricht of dreigt te ontwrichten. Bovendien betreft het een duurzaam criterium (5), omdat de inhoud van het criterium eenvoudig bij de tijd kan worden gehouden door strafwetgeving in formele zin aan te passen, zonder aan de vorm van het criterium zelf te tornen. De wetgever kan bij de vormgeving van het verbodscriterium ervoor kiezen om nu nog niet-strafbare handelingen die de democratische rechtsstaat ontwrichten, alsnog strafbaar te stellen. Organisaties die zich daaraan schuldig maken, komen dan in aanmerking voor een verbodenverklaring. Ontbreekt de politieke wens daarvoor, dan kunnen dergelijke handelingen als zelfstandige verbodsgrond in de wet worden vastgelegd. Daarbij kan worden voortgebouwd op het verbodscriterium van art. 86a van het conceptvoorstel van Wet op de politieke partijen, zij het dat enkele van de daar genoemde begrippen ook behoorlijk ruim zijn en bij voorkeur verdere normering door de wetgever vergen.

- 2230 Het verbodscriterium voor de van rechtswege verbodenverklaring van art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW – vermelding van een organisatie op de daar bedoelde EU/VN-sanctielijsten – verhoudt zich niet alleen bijzonder slecht tot het delegatieverbod van art. 8 Gw, maar vooral ook tot het noodzaakcriterium van art. 11 lid 2 EVRM. De regeling schiet haar doel voorbij als vermelding van een organisatie op een EU/VN-sanctielijst slechts gebaseerd is op verdenking van betrokkenheid bij terrorisme. Het verdient om die reden aanbeveling het verbodscriterium hier zodanig in te perken, dat het verbod van rechtswege enkel geldt voor organisaties die op de EU/VN-sanctielijst zijn geplaatst op grond van besluitvorming die haar basis vindt in openbaar toegankelijk bewijs.
- 2231 Ten derde het toerekeningscriterium. De rechtsstatelijke toets laat zien dat art. 8 Gw vereist dat het toerekeningscriterium van de gerechtelijke verbodsregeling in de wet zelf staat. Het verdient daarbij aanbeveling om aan te sluiten bij wat in de rechtspraak zich heeft bewezen als een werkzaam criterium: 'toerekening vindt plaats als de rechtspersoon of corporatie waartegen het verzoek tot verbodenverklaring richt, rechtstreeks betrokken is geweest bij de gedragingen van derden. Van rechtstreekse betrokkenheid is sprake, als het bestuur leidinggeeft aan of doelbewust gelegenheid biedt voor die gedragingen.' Voorts kan hieraan worden toegevoegd dat toerekening plaatsvindt 'als er binnen de organisatie een cultuur heerst waarbinnen het plegen van strafbare feiten wordt geduld of gestimuleerd'.
- 2232 Ten vierde het bevoegde orgaan tot verbodenverklaring. Internationale mensenrechtelijke gremia bevelen aan om de verbodsbevoegdheid bij voorkeur neer te leggen bij de onafhankelijke en onpartijdige rechter. Onze gerechtelijke verbodsregeling voldoet hier-



aan en dit dient gelet op de rechtsbescherming die de rechter vooraf kan verlenen, zo te blijven. Er bestaat geen dwingende reden om de algemene verbodsbevoegdheid aan een ander orgaan – zoals het openbaar bestuur – te attribueren.

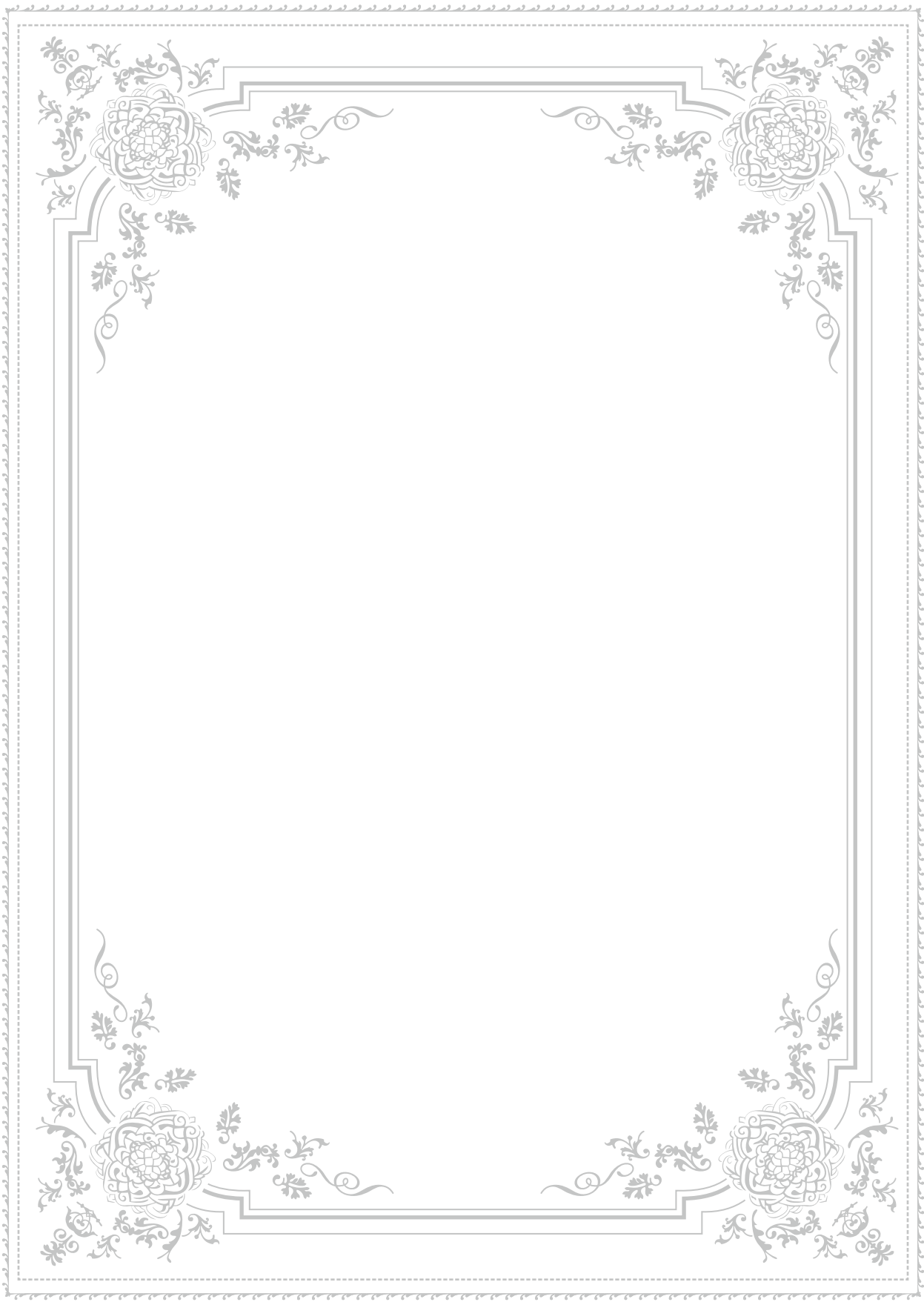
- 2233 Het exclusief toekennen van de verbodsbevoegdheid met betrekking tot politieke partijen aan een bijzonder forum als de Hoge Raad – zoals in het conceptvoorstel van Wet op de politieke partijen – stuit niet op de grenzen van art. 8 Gw of art. 11 lid 2 EVRM. Dat de Hoge Raad volgens dit conceptvoorstel als eerste en enige bevoegd is tot een partijverbod, gaat naar mijn mening echter ten koste van de rechtsbescherming die voor het verbieden van politieke partijen vandaag dag nog bestaat in drie instanties. Gelet daarop verdient het aanbeveling het nader te regelen partijverbod met weer waarborgen te omgeven. Bijvoorbeeld door een rechtsgang in meerdere instanties mogelijk te maken of zoals naar voorbeeld van het Duitse recht een verzwaarde stemprocedure te introduceren binnen de raadkamer van de Hoge Raad, indien onze cassatierechter als enige en laatste bevoegd is voor een partijverbod.
- 2234 Ten vijfde enkele procedurele aspecten van de verbodsregeling. De rechtsstatelijke toets onthult geen dringende knelpunten met betrekking tot de algemene gerechtelijke verbodsregeling (voor niet-politieke partijen) als het gaat om de procedurevorm, de juridische vorm van de verbodenverklaring en het moment van werking. Met betrekking tot de rechtsbescherming zijn er evenwel verbeterpunten aan te brengen.
- 2235 Zo verdient het aanbeveling dat de wetgever ons stelsel ontdoet van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie waarmee hij het OM kan opdragen een verbodsprocedure te starten. Het introduceren van een soort verplichte adviescommissie die de rechter moet horen, voorafgaand hij tot verbodenverklaring beslist, is, gelet op het niveau van rechtsbescherming van de huidige regeling, niet nodig. Dit is anders als er een verbodsbevoegdheid wordt toegekend aan een bestuursorgaan. Dan verdient het introduceren daarvan wel de voorkeur.
- 2236 Tevens verdient het aanbeveling om in de regeling voor het partijverbod een verzwaarde stemprocedure te introduceren in de raadkamer van de Hoge Raad, indien de wetgever hem tot enige en laatste bevoegde instantie maakt. Het opwerpen van een drempel door de onafhankelijke procureur-generaal bij de Hoge Raad exclusief bevoegd te maken tot het indienen van een verzoek tot een partijverbod, is eveneens aanbevelenswaardig.
- 2237 De rechtsstatelijke toets laat met betrekking tot procedurele aspecten tot slot zien dat de verbodenverklaring van rechtswege van art. 2:20 lid 4 en 10:123 BW niet alleen met betrekking tot het verbodscriterium, maar ook ten aanzien van de rechtsbescherming nauwelijks houdbaar is in de huidige vorm. Het zou al heel wat schelen als de formele wetgever hier – met inachtneming van de conclusies en aanbevelingen over het verbodscriterium in §3.3.1.3 van dit hoofdstuk – de rechtsbescherming adequaat regelt. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door een bijzondere procedure in het leven te roepen om de ver-



bodenverklaring van rechtswege voor te leggen aan de burgerlijke rechter, anders dan die op basis van art. 6:162 BW, waartegen hoger beroep en cassatieberoep openstaan.

- 2238 Ten zesde en laatste de rechtsgevolgen die na een verbodenverklaring (kunnen) intreden. De rechtsstatelijke analyse op dit punt suggereert dat het bestuursverbod van art. 2:20a BW niet in overeenstemming is met art. 8 Gw. Dat zit in de omstandigheid dat de rechtbank ‘zo nodig alle overige gevolgen’ van het bestuursverbod kan bepalen. Een oplossing is om – bij voorkeur een uitputtende – lijst van voorbeelden van overige gevolgen in de wet zelf op te nemen die een beperking vormen van het recht tot vereniging.
- 2239 Met betrekking tot de strafrechtelijke gevolgen verdient het aanbeveling om het Duitse en Franse voorbeeld te volgen om straf te stellen op (1) de oprichting, het besturen of (actief) lidmaatschap van een nieuwe of andere organisatie waarmee een verboden organisatie feitelijk wordt voortgezet en (2) (actief) lidmaatschap van een verboden organisatie. Tevens kan (3) een met het Duitse ‘Kennzeichenverbot’ vergelijkbare strafbepaling worden opgenomen alsmede een verbod op het verspreiden van propagandamiddelen. Ook (4) zou de formele wetgever in een expliciete formeelwettelijke bepaling straf kunnen stellen op het overtreden van een vergader- en betogingsverbod, op te leggen door de rechter op grond van een in de wet uitdrukkelijk omschreven bevoegdheid, naar Frans voorbeeld.
- 2240 De belangrijkste rechtsstatelijke tekortkoming van de regeling tot weigering van de verklaring van geen bezwaar voor vertrouwelijke functies in relatie tot verboden organisaties, zit in de open begrippen ‘ernstig in gevaar brengen van het voortbestaan van de democratische rechtsorde’. Dat de minister zelf mag uitmaken wat hieronder valt, alsook hierover beleidsregels mag opstellen, is niet in overeenstemming met het delegatieverbod van art. 8 Gw. Dit valt op te lossen door expliciet in de Wet veiligheidsonderzoeken een weigeringsgrondslag op te nemen inhoudende dat betrokkene bestuurder, lid of anderszins deelnemer is (geweest) van een verboden rechtspersoon of corporatie als bedoeld in art. 2:20 lid 1 (en eventueel lid 4) BW respectievelijk 10:122 lid 1 (en eventueel 10:123) BW.
- 2241 De rechtsstatelijke toets laat tot slot zien dat de inzet van openbare-orderechtelijke bevoegdheden van de Gemeentewet afstuit op het uitgangspunt dat deze bevoegdheden niet mogen worden gebruikt om het recht tot vereniging te beperken. Indien de politieke wens hiervoor bestaat, kan de formele wetgever in de betreffende bepalingen opnemen dat dit wel is toegestaan. In dat geval is art. 8 Gw in volle omvang van toepassing en moet elke openbare-ordebevoegdheid waarmee het recht tot vereniging (bewust) wordt beperkt, voldoen aan de voorwaarden die uit de grondwetsbepaling volgen.
- 2242 Ter besluit nog enkele slotwoorden. De regeling betreffende het verbieden van organisaties in het Nederlandse recht bewijst verre van een rustig bezit te zijn. Bij de wetgever en beleidsmakers, alsmede in de rechtspraak en de rechtswetenschappelijke literatuur,

bestaat het idee dat de verbodsregeling lijdt aan verschillende gebreken die zich slecht of minder goed verhouden tot belangrijke grondwettelijke en verdragsrechtelijke uitgangspunten. Dit onderzoek bevestigt enkele van die standpunten en legt bovendien daarnaast nog meer wringende knelpunten bloot. Over een tijdspanne van meer dan 250 jaar heeft de Nederlandse wetgever geprobeerd om deze en andere gesignaleerde knelpunten op te lossen, zij het soms op een oppervlakkige of minder goed doordachte manier. Dat het verhelpen van deze gebreken vanuit rechtsstatelijk oogpunt noodzakelijk is, zelfs ver de voorkeur verdient boven helemaal niets doen, is verheven boven alle twijfel. Desalniettemin mogen we niet te veel van een verbodenverklaring verwachten, zelfs niet als die conform de rechtsstatelijke eisen wordt opgelegd. Het verbieden van organisaties moet namelijk gezien worden voor wat het is: niets minder, maar vooral niets meer dan een juridisch instrument dat tot doel heeft de juridische structuur en middelen weg te nemen die het onwettige gedrag van de verboden organisatie mede mogelijk maken. We mogen echter niet de illusie koesteren dat een verbodenverklaring fundamentele wijzigingen aanbrengt in de vaak diepgewortelde, zelfs radicale denkwijzen die schuilgaan achter bepaalde ideologische organisaties die rijp zijn voor een verbod. Hoezeer het normeren van gedrag van burgers met behulp van wetgeving – ook ter zake van het verbieden van organisaties – in het algemeen zeker kan bijdragen aan het in gareel brengen van burgers en organisaties, volstaat wetgeving niet alleen. Ook van de zijde van de maatschappij is iets vereist. Die moet zich een democratische en rechtsstatelijke houding en instelling aanmeten. Uiteindelijk staat of valt daarmee de bescherming van onze democratische rechtsstaat.



## SUMMARY

- 2243 The freedom of association is considered to be vital to any democracy. It helps shape society by enabling like-minded people to pursue common goals in organized structures in various areas, from politics and culture, to sports and recreation. Explicitly established in the Dutch constitution since 1848, the right to freedom of association, while essential, can pose dangers as the power of a collective can be easily misused, potentially suppressing or violating the rights and freedoms of others. To address this, the Netherlands, bound by both its constitution and international legal obligations, employs the ultimate remedy of prohibiting and dissolving such threatening organizations. To this date, the Dutch legal framework provides for two types of association ‘bans’ or ‘prohibitions’: (I) the court-ordered ban of a legal entity or corporation under article 2:20 (1) respectively 10:122 (1) of the Civil Code and (II) the prohibition by operation of law (*ipso iure*) of such organizations as prescribed in articles 2:20 (4) respectively 10:123 of the same code.
- 2244 While the legal practice has seen recent successes with the current regulation, dissatisfaction exists in both politics and legal doctrine. The criticism often revolves around the ambiguous terms by which the ground for prohibiting organizations – ‘in violation of public order’ (*in strijd met de openbare orde*) – is expressed in the regulation concerned. Procedural aspects and the legal consequences post-prohibition are also subject to critique. In this context, questions arise about whether the judiciary or executive, both or exclusively, should have the authority for prohibition, the prolonged duration of the procedure, at what moment the prohibition exactly takes effect if ordered and what those – legal – effects imply.
- 2245 The Dutch government have made efforts to address these presumed concerns through a legislative change effective January 1<sup>st</sup>, 2022. However, some of the amendments encompass elements lowering the threshold for banning an organization. Additionally, several members of the House of Representatives (*Tweede Kamer*) are trying to tackle some of these perceived problems by introducing a private member’s bill, which proposes to add an entirely new system for prohibiting organizations. According to this proposal, ‘subversive’ or ‘undermining’ organizations are to be susceptible to an association ban by order of the Minister for Legal Protection (*minister voor Rechtsbescherming*). Prior authorization from a court nor a judicial review is required, consequently lowering the threshold for prohibiting organizations as well.
- 2246 Lowering the threshold, however, raises concerns regarding the key principle in a democratic state ruled by law that freedom of association is a fundamental right not to be easily compromised. This study aims to strike a fair balance between these considerations. More precise, it answers the primary research question on what the content is

of the somewhat complex Dutch legal framework concerning the prohibition of legal entities and other organizations, including the legal consequences of prohibition. Additionally, it addresses the second primary research question how presumed substantive and procedural legal challenges, tensions and shortcomings related to this legal framework, can be resolved in accordance with the relevant constitutional and treaty requirements.

2247 In answering these primary research questions, the study focusses on the most important elements of the regulation: (I) the grounds for prohibition, (II) the conditions under which third-party actions can be attributed to the organization, (III) what kinds of (legal) entities are eligible to be declared prohibited, (IV) the competent authority for banning an organization, (V) the most important procedural aspects and (VI) the legal consequences of prohibiting an organization.

2248 The research concerned responds to both a scientific and social need. Scientifically, it provides essential knowledge for an in-depth understanding of a specific aspect within the Dutch legal system. No prior research has delved into this area of positive law in this respect. Socially, a well-founded regulation can assist the State as well as society as a whole in bringing subversive organizations and their members into compliance, while offering citizens the necessary legal certainty, enabling them to align their behavior with the normative boundaries of freedom of association.

2249 The study is divided into ten substantive chapters addressing fourteen specific sub-questions. The doctrinal legal research method – consisting of a thorough analysis of relevant legislation, legislative history, case law and literature – along with a legal-historical approach are employed in answering these questions. A comparative legal analysis of the German and French systems of law concerning prohibiting and dissolving organizations is made to learn whether these systems of law can provide inspiration to solve the primary research questions.

2250 Chapter 1 addresses the first sub-question regarding the scope of protection afforded to freedom of association under international law and examines how this freedom can legitimately be restricted within the framework of the applicable international law in the Dutch jurisdiction. The primary provisions relevant include articles 11 of the European Convention on Human Rights (ECHR), 22 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), and 12 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFRE), all offering protection to the right to freedom of association. However, given the significant amount of case law from the European Court of Human Rights (ECtHR), binding for member states, and the individual complaint mechanism available to litigants at the ECtHR, article 11 of the ECHR holds a predominant position in the Dutch legal system concerning the safeguarding of the right to freedom of association.

2251 According to the autonomous interpretation from the ECtHR, an ‘association’ under article 11 of the ECHR is defined as a private law entity that individuals and other orga-

nizations can join voluntarily, as opposed to public institutions. To differentiate the first from the latter, the ECtHR assesses whether the organization is (1) established by individuals or by law, (2) integrated into the structures of the member state or operating independently, (3) endowed with administrative, regulatory or disciplinary powers, or (4) whether it pursues a general interest. Article 11 of the ECHR can be invoked both by natural persons and legal entities. In principle, the scope of ‘association’ also extends to political parties. In its case law, the ECtHR established that political parties enjoy a more comprehensive protection from the right to freedom of association for their crucial role in democratic decision-making, as opposed to other organizations.

2252 Article 11(1) of the ECHR encompasses both a positive and negative aspect of the right to freedom of association. The positive aspect contains the freedom to (1) establish, (2) participate in and (3) shape the organizational structure of an association. Additionally, the positive aspect has (4) an instrumental function, extending protection to other fundamental freedoms outlined in the ECHR, such as the right to freedom of speech and peaceful assembly. The negative aspect protects the right to refrain from forced membership in an association. This aspect, however, does not safeguard against compulsory membership in public institutions, provided it does not hinder participation in other voluntary private law organizations.

2253 Furthermore, according to the ECHR, article 11 ECHR imposes both positive and negative obligations on member states to guarantee the protection of freedom of association. The positive obligations require states to actively ensure that organizations respect and adhere to the ECHR. The negative obligations prohibits states from creating unnecessary barriers to the exercise of the right to freedom of association, such as complex and lengthy procedures for obtaining legal personality without compelling reasons.

2254 According to article 11(2) ECHR, a restriction on the right to freedom of association is only permitted if it (1) is prescribed by law, (2) pursues a legitimate aim specified in this provision, and (3) is necessary in a democratic society. Generally, the criterion ‘prescribed by law’ is not a strict prerequisite, encompassing both written and unwritten legal rules. Nonetheless, the rule must be rooted in domestic law, be accessible, and its consequences or outcomes, must be reasonably foreseeable, enabling citizens to fairly assess the legal ramifications of their actions.

2255 The requirement for a legitimate aim is possibly even less strict. The ECtHR interprets the legitimate aims in a broad fashion and quite readily accepts that a restriction serves a legitimate aim. The most stringent requirement is the third and final condition, which mandates the restriction to be necessary in a democratic society. To verify if this criterion is met, the ECtHR not only assesses whether there is an pressing social need for the restriction, but also whether the restriction is proportionate to the intended goal and whether there are no other means to achieve this goal. Generally, only sufficient and compelling reasons satisfy the necessity test. The social, cultural, and historical background of a state can play a role in determining the necessity of a restriction. Neverthe-

less, as a rule, the ECtHR affords member states only a limited margin of appreciation, even more so in regard to restrictive measures for political parties considering their role in a democracy. A political party ban is therefore only justified if there is a ‘real and immediate’ risk of endangering the democratic values upon which the ECHR is built. However, it is not imperative for this danger to manifest with absolute certainty. Aligned with its concept of militant democracy, the ECtHR allows member states to intervene by imposing a ban on an association or political party before the threat to democracy – posed by these organizations – becomes actively evident.

2256 If the ECtHR considers that applicant abuses his right as referred to in article 17 of the ECHR, the applicant cannot invoke the protection of freedom of association under article 11 of the ECHR. In such a case, the complaint is declared inadmissible. The ECtHR may establish the occurrence of abuse of right in cases involving the incitement of (religious) violence or hatred, antisemitism, Holocaust revisionism, or the pursuit of establishing a dictatorship or totalitarian state.

2257 In the second part of the first chapter, the analysis focusses on article 22 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), which equally protects the right to freedom of association. The content and scope of this provision largely align with article 11 of the ECHR, including limitations and the abuse of right provision in article 5 of the ICCPR. Decisions of the Human Rights Committee are not binding. Therefore, the ICCPR holds less importance for legal protection *ex post*, especially in the Netherlands considering the binding decisions of the ECtHR. In addition, unlike article 11 of the ECHR, the freedom of association under the ICCPR cannot be successfully invoked by entities other than natural persons. This somewhat further mitigates the importance of the ICCPR for legal protection.

2258 In the third part, the analysis focusses on the content of article 12 of the EU Charter, which closely mirrors article 22 of the ICCPR and article 11 of the ECHR. Article 12 of the EU Charter, however, provides added value; natural persons and legal entities asserting that their right to freedom of association has been violated, are allowed at the Court of Justice of the European Union to directly contest (legislative) acts of EU institutions that purportedly violate this right. Moreover, member states and the European Commission both have the authority to initiate infringement proceedings against other member states for violating EU law, which includes the right to freedom of association. Generally, public institutions can invoke provisions of the Charter, but probably not in regard to article 12. This provision is aligned with article 11 of the ECHR, which does not extend its protective scope to include public institutions.

2259 In the fourth and last part of the first chapter, the analysis focusses on ‘soft law’, first on the non-binding, but nonetheless significant recommendations set forth in the ‘Guidelines on Freedom of Association’ and ‘Political Party Regulation’, both from the OSCE/ODIHR and the Venice Commission. These guidelines for legislation predominantly align with the interpretation of article 11 of the ECHR. As such, these organizations consider freedom

of association crucial for any democracy and essential for the exercise of other human rights. Furthermore, individual violations by association members do not warrant an association ban, unless committed on behalf of the association. Forced termination – a ban or dissolution – requires preferably a decision by an independent court, especially when banning a political party. According to these guidelines, any decision to suspend, prohibit, dissolve or terminate an association or political party must, preferably, undergo review by an independent court. An association ban is permissible only if it poses a threat to democracy. Termination of a political party is considered an even more extreme measure and its justification depends on threats to the State, its sovereignty or democratic order, or on incitement of hatred or violence.

2260 Secondly, the last part of this chapter focusses on the non-binding, yet weighty recommendations from the United Nations (UN) Special Rapporteur. The Rapporteur underscores that freedom of association is a pillar of every democracy, fostering dialogue, pluralism and tolerance. His recommendations align with those of the OSCE/ODIHR and the Venice Commission, with the Rapporteur explicitly advocating for an independent and impartial court to handle both forced termination and suspension of associations, even more so in regard to the prohibition of political parties. Lastly, the Rapporteur expresses concerns about UN member states not prohibiting associations promoting racial discrimination, violating the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. In his view, this omission severely jeopardizes the freedom of association, particularly for groups most vulnerable to discrimination.

2261 Chapter 2 provides answers to the second sub-question on how the protection of freedom of association is implemented in the national law of the Netherlands and in what legitimate ways this freedom can be restricted. The analysis shows that Dutch law recognizes a constitutionally protected right to association, with its roots traceable back to the Batavian Constitution of 1798, but explicitly formulated as a fundamental right for the first time in the Constitution of 1848. Ever since, restrictions on the right to association are possible ‘in the interest of public order’. The constitutional amendment in 1983 solidified the right to association in article 8 of the Constitution. The limitation ground to this day remains the same, despite criticism in politics and legal doctrine of its broad scope. Notably, the power to restrict the right to association by regulation now rests exclusively with the primary legislature. Delegating of the regulatory or legislative powers has been explicitly ruled out.

2262 The constitutional legislative history lacks a clear definition of the right to association. However, literature suggests that this right primarily focuses on safeguarding a relatively persistent cooperative endeavor, directed towards a specific objective, irrespective of the legal form of the organization. Of practical importance is its ability to participate independently and under its own name in legal transactions, while legal personality is not mandatory. Political parties also fall under the scope of ‘association’. The constitutional



right protects the association as an organizational structure, rather than the actual and physical convening of people. The latter generally falls under the scope of the right to assembly or demonstration under article 9 of the Dutch Constitution.

2263 According to the constitutional ‘doctrine of special restrictions’ (*leer van de bijzondere beperkingen*), any limitation on the right to association must have its roots in an Act of Parliament, specifically designed to restrict this right. This requirement aims to prevent the right to association from being rendered illusory by measures that do not have the intention, but nonetheless result in restricting that fundamental right.

2264 Furthermore, the legislative history, case law and literature generally distinguish nine different legal ‘methods,’ ‘systems’ or ‘doctrines’ to restrict constitutional rights. However, article 8 of the Constitution uses only the method of legitimate aims (*methode van doelcriteria*) and competency provisions (*competentievoorschriften*). According to article 8, the right to association is recognized, but subject to restrictions (I) ‘in the interest of public order’ (*in het belang van de openbare orde*) that (II) are grounded in an Act of Parliament. This implies, among other aspects, that the legislation concerning restrictions on the right to association should not rely on vague, broad, and ambiguous terms that leave substantial interpretation to entities other than the primary legislature, like administrative bodies. Otherwise, the boundaries of the right are being set not by the primary legislature, as the Constitution requires, but by other institutions. The legislative history of the Constitution does not, however, give a clear definition of what falls under the scope of the interests of public order, allowing the primary legislature to independently define ‘interests of public order’.

2265 Article 8 of the Constitution does not utilize other legal ‘methods,’ ‘systems’ or ‘doctrines’ for restricting the right to association. The government, however, allows for flexibility to use some of these other doctrines, notably the ‘doctrine concerning the reasonable interpretation and application of constitutional rights’ (*leer van de redelijke uitleg en toepassing*). According to this doctrine, general and unintended restrictions on the right to association are not deemed unconstitutional, even if those restrictions are not rooted in a specific Act of Parliament designed to restrict the right to association. While useful – one might even say necessary – for the legal practice, excessive reliance on this doctrine could undermine the strict system the Constitution uses for interfering with constitutional rights.

2266 The Constitution intentionally omits a general provision addressing the abuse of rights. According to the government, the limitation clauses within the Constitution provide ample means to enact statutory measures related to the right to association under article 8 when deemed necessary.

2267 The restriction of the right to association must adhere to the criteria set forth in both article 8 of the Constitution and articles 11 of the ECHR, 22 of the ICCPR, and 12 of the EU Charter. Upon analyzing the interrelation among these provisions, it becomes apparent that article 8 of the Constitution offers both greater and lesser protection. Lesser, as the

primary legislature is only bound by the broad and undefined criterion of ‘interest of public order’ when formulating restrictions; the primary legislature can decide for itself what serves the interests of public order. This can prove somewhat problematic, as the judiciary lack the power to review Acts of Parliament for compliance with the Constitution, as stipulated in article 120 of the Constitution. Moreover, the analysis suggests that the necessity test outlined in the treaty provisions may afford more legal protection than article 8 Constitution. Article 53 of the ECHR stipulates that the most protective regulation takes precedence. In this context, however, the absence of a necessity test in article 8 Constitution becomes less consequential, as the authorities of the member states, including the courts, are obligated to assess the treaty-based necessity of the restriction in each specific case.

2268 On the other side of the same coin, the analysis suggests that article 8 Constitution offers, in a way, more protection, as it consistently requires that any restriction on the right to association must be grounded in an Act of Parliament that explicitly aims to set limitations on that right. In principle, all limitations on this right set forth in legislation by local authorities can be subjected to a constitutional review by the Dutch judiciary.

2269 Chapter 3 answers the third sub-question, which addresses the legal-history of the Dutch legal framework concerning the prohibition of organizations and the subsequent legal consequences of prohibiting an organization. While tracing the *exact* roots of banning organizations as an official apparatus proves to be a hardship, if not an impossibility, the analysis suggests that banning organizations as such can at least be traced back to the classical antiquity. In ancient Rome, rulers, at first, utilized this instrument to combat presumably dangerous ‘*collegia*’ (associations) on a one-off basis. During the reign of Augustus, however, a law was enacted stipulating that every ‘*collegium*’ is deemed prohibited unless government permission is granted for its establishment. Legal scholars suggest that this rule was also part of the codification of ‘Roman’ law commissioned by Emperor Justinian in the 6<sup>th</sup> century.

2270 During the Middle Ages and the Early Modern Period, there is limited information on association bans. Some references in literature point to specific prohibitions on organizations, such as the one in 779 by Charlemagne, who disapproved of and thus outlawed ‘conspiracies’ where members pledged loyalty to each other. Literature also suggests that in Roman-Dutch law every association was deemed prohibited unless permitted by the government.

2271 The era of Batavian and French law (1798-1813) saw significant constitutional developments in the Netherlands, initially establishing a right to freedom of association. However, influenced by the French occupiers and fearing revolutionary movements, this right was gradually restricted, culminating in Napoleon introducing his Penal Code in 1811. Article 290 et seq. of this criminal code prohibited the establishment of an asso-

ciation of more than twenty persons without government permission. Permission could be denied in the general interest.

- 2272 The Penal Code remained part of Dutch criminal law concerning associations until 1855. The Act on Association and Assembly of 1855 marked the end of this era, retracting the French code as far as law on associations was concerned. This Act emerged from the constitutional mandate to regulate and limit the right to association of article 10 of the 1848 Constitution in the interest of public order. According to article 2 of this Act, any association in violation of public order was automatically (*ipso iure*) prohibited. According to the second paragraph, this was the case if the association was aimed at (1) 'disobedience to or violation of primary or subordinate legislation', (2) 'violation of public morality' or (3) 'suppression of the exercise of rights of others'. Participation in such an association was criminally punishable under article 4 of the Act of 1855. Solely criminal courts were competent to determine in a declaratory judgment that an association was to be deemed banned by operation of law.
- 2273 In 1939, the legislation regarding banning organizations was thoroughly revised at a time when fascism gained worldwide popularity. With the 1939 legislative amendment, the civil court was granted the authority, upon request from the Public Prosecution Service (*Openbaar Ministerie*), to establish in a declaratory judgment that an association was prohibited by operation of law. This judgment exerted external binding power, meaning, *inter alia*, that the criminal court was bound to the prohibition judgment of the civil court, which in turn proved prosecution of 'participation in banned associations' less difficult for the Public Prosecution Service. Moreover, the civil court was henceforth allowed to declare an association prohibited on the grounds of actual activities of the association, not solely on its purpose. However, forced dissolution of a prohibited association was still not possible. The criminal provision on participating in banned associations, as stipulated in article 4 of the Association Act, was incorporated into article 140 (2) of the Criminal Code, which came into effect in 1886, replacing the French Penal Code.
- 2274 At the latter stage of World War II, in September 1944, the Dutch government in London decreed organizations such as the 'National Socialist Movement in the Netherlands (*N.S.B.*) prohibited and dissolved for high treason. Post-war, in 1971, the Association and Assembly Act was expanded to include prohibitions against associations promoting racial discrimination, aligning with international obligations to combat racial discrimination.
- 2275 In 1976, the enactment of the New Civil Code systematized the Dutch legal framework concerning legal entities. In regard to the law on associations, the New Civil Code repealed the Association and Assembly Act of 1855 and stipulated in article 2:15 of the Civil Code, that any legal entity with 'an objective or activity in violation of public order or public morality' was automatically – by operation of law (*ipso iure*) – deemed prohibited. The interpretation of these ambiguous grounds was left exclusively to the civil

court's discretion. The Code also empowered the civil court, but only upon explicit request of the Public Prosecution Service, to dissolve such legal entities, as stipulated in article 2:16 of the Civil Code. Article 2:16 (2) Civil Code contained a new feature for the court to grant a legal entity whose objective, according to the court, was in violation of public order, the opportunity to adjust this goal to eliminate the conflict.

This new system of banning organizations was severely criticized for allowing the possibility for organizations to continually exist, despite being declared prohibited. It therefore underwent a comprehensive revision in 1988. Henceforth and till this day, the court is now, in principle, required to dissolve a legal entity upon declaring it prohibited. The court's power to prohibit legal entities, however, was restricted to those with *activities* in violation of public order. Legal entities with only a purpose in violation of public order, were only eligible to a court-ordered dissolution, if so requested by the Public Prosecution Service.

2276 Major legislative changes in 2007 included introduction of the authority for the court to prohibit foreign corporations if their activity or objective is in violation of public order as stipulated in article 10:122 (1) of the Civil Code. Additionally, legal entities and corporations prescribed on EU/UN sanctions lists are, by operation of the law, ever since prohibited and stripped of their legal capacity, primarily targeting terrorist organizations.

2277 The most recent major legislative amendment, in 2022, restored the ability for the civil court to base the prohibition and dissolution of a legal entity solely on its objective. Moreover, the legislative amendment introduced other changes to fortify democracy against anti-democratic forces, by providing – presumably – more detailed definitions of the prohibition ground ‘in violation of public order’ in paragraph 2 and 3 of article 2:20 Civil Code. The amendment also revised the legal consequences following a court-ordered prohibition. It included the authority of the court to issue provisional measures during the prohibition procedure (article 2:20 (5) Civil Code), automatic provisional enforceability of a prohibition for immediate effect (article 2:20 (6) Civil Code) and ‘director disqualification’ to protect other legal entities from ‘blameworthy’ members of the board (article 2:20a Civil Code). It also modified rules regarding the liquidation of the assets following a prohibition, allowing the civil court – on request or *ex officio* – to mandate the positive balance to be transferred to the State.

2279 Chapter 4 provides the answer to the fourth sub-question, concerning the content and structure of the Dutch legal framework on court-ordered prohibitions of organizations. The analysis identifies two distinct types: (I) the prohibition and dissolution of a legal entity (*rechtspersoon*) by order of the court under article 2:20 (1) of the Civil Code, and (II) the court-ordered prohibition of a corporation, non-Dutch legal entity (*corporatie, niet Nederlands rechtspersoon*) under article 10:122 (1) of the Civil Code.

2280 According to the first provision, the civil court declares, upon the Public Prosecution Service's request, the prohibition and dissolution of a legal entity with an objective or

activity in violation of public order. The scope of this provision extends to all legal entities established under Dutch private law, including political parties. Dutch legal personality is an essential requirement. Religious congregations (*kerkgenootschappen*) are also included under the scope of ‘legal entity’ of article 2:20 (1) Civil Code. The same goes for legal entities established under European Union law, provided they are headquartered in the Netherlands. A prohibition applies only to the specific legal entity targeted by the request.

2281 The object of prohibition of the second provision – article 10:122 (1) Civil Code – is ‘corporation, non-Dutch legal entity’. This refers to every endeavor – Dutch or foreign – that operates independently and simultaneously are not Dutch legal entities. In the legislative history as well as in case law, this concept is interpreted extensively. Legal personality is not a requirement, leaving room for partnerships (*personenvennootschappen*) to be included. For the interpretation of ‘corporation, non-Dutch legal entity’, case law indicates that the lack of a central governing body for the corporation and the absence of universally applicable rules for all its ‘members’ are negative indicators.

2282 Since the legislative amendment of January 1, 2022, a prohibition of a legal entity ordered by the court can not only be grounded in the entity’s ‘activity’ (*werkzaamheid*), but also in its ‘objective’ (*doel*). ‘Objective’ refers to both the goals as outlined in the bylaws as to the unwritten, factual goals that are pursued in practice. ‘Activity’ usually encompasses actions that occur systematically or structurally, although the government expresses in the legislative history that even a single incident can qualify as an ‘activity’ and therefore give ground for prohibition.

2283 In assessing the scope of ‘activity’ in a prohibition procedure, criminal prosecution against the organization is a factor, although not a decisive one. The conduct of board members and key figures prove to play a more significant role. Third-party actions are generally left out, unless the organization is directly involved. This situation arises when the board either directs or consciously facilitates such activities. If the board is not involved in this way, attribution of third-party actions to the organization is only justified under special facts and circumstances, which makes the path to prohibition *prima facie* significantly challenging. However, a more in-depth analysis reveals that the courts readily accept the presence of such facts and circumstances, notably when the legal entity or corporation tolerates or encourages criminal activities, thereby fostering a culture of lawlessness. Additionally, the analysis shows that the impact of the tenet of limitation (*leerstuk van verjaring*) in regard to the organization’s activity, remains unclear. From the perspective of the necessity test from article 11 (2) ECHR, the analysis suggests that it might prove to be useful to apply the doctrine of limitation in an analogous fashion.

2284 The ground for banning an organization in both articles 2:20 (1) and 10:122 (1) Civil Code is ‘in violation of public order’. Since January 1, 2022, paragraphs 2 and 3 of article 2:20 Civil Code include several definitions of this criterion. However, for political parties and their affiliated institutions, the ‘old’ article 2:20 Civil Code remains applicable

in anticipation of a separate Act on political parties, which is intended to include a legal framework tailored for the prohibition of political parties.

According to the legislative history, the ground for prohibition ‘in violation of public order’ includes ‘in violation of public morality,’ referring to immoral actions. In its core, the ground for prohibition concerns the violation of fundamental principles of the Dutch legal system that, if widely applied, *would* disrupt society. In case law, this ‘disruption-criterion’ has been extended to activities that *can* disrupt society. Although the disruption-criterion usually pertains to serious criminal offenses, the Dutch Supreme Court (*Hoge Raad*) acknowledges that non-criminal acts can also fall within its purview, a position now also held by the government.

2285 In its (in)famous decision of 2014, in which the Dutch Supreme Court orders the prohibition and dissolution of the pedophilic association *Martijn*, the Court substituted the legal-historical ‘disruption-criterion’ with the necessity test of article 11 (1) ECHR for its interpretation of the prohibition ground ‘in violation of public order’. This substitution was met with significant criticism by a vast amount of legal scholars. One of the arguments brought forward is that the ECHR is not designed to establish criteria that member states can directly use as a ground to limit fundamental rights in the application of national law. It rather establishes, among other things, *minimum standards* which a restriction of fundamental rights set forth in the ECHR must satisfy. Henceforth, district courts and courts of appeal (*rechtbanken en gerechtshoven*) tend to use the original disruption-criterion before conducting the treaty-based necessity test. Case law from both the national courts as well as the ECtHR, indicates that a concrete and thorough examination of the necessity of an association ban is always required in light of article 11 (2) ECHR.

2286 Article 2:20 (2) Civil Code states that an objective or activity that ‘leads or evidently threatens to lead’ to (i) ‘endangerment to national security’ or (ii) ‘endangerment to the international legal order’ or to (iii) ‘the disruption of the democratic state under the rule of law’ or to (iv) ‘the disruption of public authority’, are – *by operation of law* – in violation of public order. Counter-evidence against this legal ruling is not possible. This aims to help the Public Prosecution Service’s in the process of banning organizations.

2287 The phrase ‘leads or evidently threatens to lead’ is derived from article 5:7 of the General Administrative Law Act. In the government’s perspective, this wording aligns with the ECtHR’s ‘imminent danger’-criterion, which allows member states to take action and prohibit an organization before the endangerment actually materializes, as long as there is a real and serious risk of this danger becoming reality. The legal analysis, however, shows the formulation of article 5:7 of the General Administrative Law Act implies a near certainty, as opposed to the ‘imminent danger’-criterion. It is unclear if this difference is significant.

2288 The government defines ‘endangerment to national security’ as, among other things, disrupting the operations of security services, preparing and committing terrorism



attacks, espionage, destabilizing vital infrastructure, spreading pandemics, and, under certain circumstances, deliberately causing climate change. The concept of ‘endangerment to the international legal order’ broadly encompasses actions aimed against the pursuit of international peace, advancing the universal realization of human rights, and, in a broader sense, against enhancing the welfare of the global population and fostering global solidarity.

2289 For the definition of ‘disruption of the democratic state under the rule of law’, the government aligns this prohibition ground with the unnumbered ‘General Provision’ of the Dutch Constitution (*Algemene bepaling*). The latter provision states that the Constitution protects fundamental rights and the democratic state under the rule of law. Hence, as indicated by the legislative history from both the Constitution and the Civil Code, this ground for prohibition is satisfied when the organization engages in or sets objectives to (I) undermining the principle of the rule of law, (II) hindering citizen participation in the democratic decision-making process, (III) impeding the accountability of administrators to representative bodies, (IV) challenging the independence and impartiality of the judiciary, and (V) jeopardizing the exercise and protection of fundamental rights. According to the government’s interpretation, ‘disruption of public authority’ encompasses instances of criminal infiltration into decision-making bodies, grave forms of intimidation and corruption of and threats against public officials. Fundamental criticism aimed at the government or the government’s policy or legitimate advocacy for democratic reforms, is not categorized as such disruption. The analysis shows that these formulations, used in article 2:20 (2) Civil Code, while originally intended to give clear definitions to ‘violation of public order’, still renders the regulation susceptible to abuse due to the ambiguity inherent to the provided definitions.

2290 Article 2:20 (3) Civil Code outlines the objectives and activities that are *presumably* in ‘violation of public order’, allowing for counter-evidence. These include objectives or activities that ‘lead to or clearly pose a threat of’ (I) violation of human dignity, (II) incitement to violence or (III) incitement to hatred or discrimination. While inciting violence, hatred and discrimination are all stipulated as punishable acts under the Dutch Criminal Code, defining ‘the violation of human dignity’ raises similar interpretation problems as seen in article 2:20 (2) BW. In the government’s view, violation of human dignity involves severe encroachments on physical, sexual, or psychological integrity, such as human trafficking or human exploitation. The analysis, however, shows that ‘human dignity’ as a norm is considered too ambiguous, minimally normative, and exceptionally broad to be an effective criterion for prohibiting organizations.

2291 Both the procedures under article 2:20 (1) and article 10:122 (1) Civil Code are structured as a petition procedure (*verzoekschriftprocedure*), subject to the standard rules of the Code of Civil Procedure (*Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering*), with a few exceptions. The exclusive authority to request the prohibition (and dissolution) of an organization lies with the Public Prosecution Service, and the civil court holds sole

jurisdiction to make decisions in this regard. However, the Minister of Justice and Security retains the authority to give directives to the Public Prosecution Service, instructing to file a request for a court-ordered prohibition.

2292 The judgment in which the court declares the prohibition (and dissolution) of the organization, is presented in a court order (*rechterlijke beschikking*). Since January 1, 2022, the declaration of prohibition, excluding the dissolution, is immediately enforceable as a matter of law under article 2:20 (6) Civil Code. Although appeals and appeals in cassation can be filed against the prohibition order, these legal remedies do not suspend the effect of the court-ordered prohibition, as it is immediately enforceable by operation of law (*ipso iure*). Seeking interim measures (*voorlopige voorzieningen*), however, is an option.

2294 Chapter 5 provides an answer to the fifth sub-question, addressing how the prohibition of organizations by operation of law is established in the Dutch legal framework. In the Netherlands, this regulation is outlined in articles 2:20 (4) and 10:123 of the Civil Code. According to these provisions, every legal entity (first provision) or a corporation, non-Dutch legal entity (second provision) is automatically prohibited and stripped of its legal capacity if it is named in one of three sanctions lists: either (I) the sanctions list in the Annex to EU Council Common Position 2001/931, (II) the list referred to in article 2 (3) of Regulation (EC) 2580/2001 of the Council, or (III) the list in Annex I of Regulation (EC) 881/2002 of the Council.

2295 As a result, the national regulation extend beyond the EU decisions ‘merely’ freezing the assets of the listed organizations (and individuals) and imposing trade restrictions. According to the Dutch government, this comprehensive approach at the national level is designed to curb not only financial activities that support terrorism, but also all forms of legal engagement that can be abused for terrorism. It is important to note that although the listed organizations are prohibited by operation of Dutch law, the Dutch legal framework does not allow for the dissolution of these (mostly foreign) organizations due to jurisdiction limitations.

2296 The analysis in this chapter explores the somewhat complex system of the proscription procedure. The list in the Annex to the Common Position is established by the Council of Ministers of the EU through a unanimous decision. In short, organizations based in the EU that engage in or support terrorist activities, or are suspected having ties to terrorism, are eligible for inclusion. The list mentioned in Regulation 2580/2001 is also created by the Council with unanimous voting and includes organizations of similar nature, but it focuses on organizations located outside the EU. The list of Regulation 881/2002 is compiled by the European Commission. Here, too, it primarily concerns terrorist organizations or organizations that support them or are suspected to be involved with terrorism. When it comes to placing organizations on this list, the Commission heavily relies on the Sanctions Committee of the UN Security Council, which maintains



its own list. In practice, the Commission *verbatim* mirrors the list of the Sanctions Committee.

2297 Legal protection *ex durante* against automatic prohibition is available through the legal obligation for the Council and Commission to periodically review and update the list, potentially resulting in the removal of organizations from the list. Under Dutch law, such ‘removed’ organizations are no longer prohibited.

2298 Legal protection against the automatic prohibition *ex post* is available in two ways. Firstly, litigants can challenge *the prohibited status* conferred by the national law. Individuals or organizations pursuing legal remedies through this method must commence a tort action against the Dutch state, which can be brought before a civil court. The analysis, however, implies that this type of legal protection is far from optimal, given that the process of listing organizations is veiled in secrecy due to national security reasons, which typically leads to a limited and cautious judicial review. Additionally, it is possible for a national court to refer a preliminary question to the Court of Justice of the European Union regarding the validity of listing an organization on one of the sanctions lists.

2299 Secondly, litigants can seek legal remedy against *the listing* of an organization. For sanctions lists in the EU Common Position, Regulation 2580/2001 and Regulation 881/2002, legal protection can be sought from the Court of Justice under Article 263 of the Treaty on the Functioning of the European Union, claiming that listing violates their right to freedom of association.

2300 Alternatively, removal from one of the EU sanctions lists can be achieved through the Dutch administrative court. This process, however, proves to have its own difficulties, due to the considerable level of uncertainties in regard to the required political decision-making involved.

2301 For the UN Sanctions Committee’s list, there is an official ‘delisting’ procedure. The Office of the Ombudsperson of the UN plays a significant role in this procedure. The Ombudsperson receives the request for ‘delisting’ and initiates an independent and impartial investigation to determine whether the request should be granted. The Ombudsperson must inform the applicant about the procedure and adhere to the principle of *audi alteram partem*. The Ombudsperson collects all relevant data for the investigation, including information from UN member states and UN bodies as well as from the applicant. Subsequently, the Ombudsperson reports its findings and makes a recommendation for either removal from the list or maintaining the listing. In the latter case, the Sanctions Committee rubber-stamps the recommendation. In the former case, the Sanctions Committee also adopts the recommendation, unless it unanimously believes that the organization should (i) not be delisted, or (ii) the Sanctions Committee believes that the UN Security Council itself should decide on the matter. In that case, the decision is made by the Security Council.

- 2302 Chapter 6 provides an answer to the sixth sub-question, regarding the Dutch legal framework concerning the legal consequences of banning an organization. These consequences can be divided into civil law, criminal law and administrative law consequences, both for prohibitions imposed by the court and prohibitions imposed *ipso iure*.
- 2303 Starting with the civil law consequences, these include the administration of property (*bewind*), dissolution and liquidation (*ontbinding en vereffening*), provisional measures (*ordemaatregelen*) and a director disqualification (*bestuursverbod*). During the prohibition procedure, the court can, at the request of the Public Prosecution Service, place the assets of the legal entity or corporation under administration. While under administration, the legal entity cannot legally carry out financial transactions without permission of the court-appointed administrator.
- 2304 Dissolution of the legal entity is ordered simultaneously with the prohibition, but only comes into force after the court's decision containing the prohibition and dissolution of the legal entity, has become final and indisputable (*onherroepelijk*). Afterwards, liquidation of assets takes place according to the standard rules set forth in Book II of the Civil Code. However, as an exception, it is within the court's discretion, either upon request or *ex officio*, to decree that the surplus funds following the liquidation are to be transferred to the State. If the liquidation is finished and no assets are left, the legal entity *de iure* ceases to exist.
- 2305 If the court declares a legal entity or corporation prohibited, article 2:20 (5) Civil Code allows this court – for the duration of the procedure – to issue provisional measures ‘in the interest of public order’. If issued, these measures are in force until a final decision has been reached on the prohibition request from the Public Prosecution Service. These measures can apply to individuals or entities that – according to the law or bylaws – are associated with the prohibited organization. The court has full discretion over the content of the provisional measures, which can pertain to actions or omissions. The analysis shows, however, that when such a measure restricts the right to association, it raises concerns about its compliance with article 8 of the Constitution: the phrase ‘in the interest of public order’ of article 2:20 (5) Civil Code *verbatim* duplicates the broad restriction ground outlined in article 8 of the Constitution, which is used for every limitation on the right to association. Thus, article 2:20 (5) Civil Code does not, in line with the Constitution's requirements, establish a more specific criterion for its practical application.
- 2306 If the court-ordered prohibition of the organization is annulled or becomes final, the provisional measure ex article 2:20 (5) Civil Code automatically expires. Violating a provisional measure is a criminal offense under article 184a (2) of the Criminal Code. The penalty for this offense can reach a maximum of one year imprisonment or a fine of the third category, while provisional custody is also possible. Importantly, the right to prosecution for this offense persists, even if the court-ordered prohibition of the organization in the meantime has been annulled. The only requisite is that the violation

of article 184a (2) Criminal Code occurred while the provisional measure was still legally valid, classifying the offense as one of contempt of court. The required ‘conditional intent’ (*voorwaardelijk opzet*) for violating article 184a (2) Criminal Code can prove to be somewhat challenging. ‘Conditional intent’ necessitates prior-knowledge about both the prohibited status of the organization as well as the unlawful activities or objectives of the organization. This can give rise to evidential problems in cases involving the prohibition of a corporation under article 10:122 (1) Civil Code. In these situations, members or board members are often located outside the Netherlands, making them more prone to be unaware of the court’s provisional measures, significantly complicating proving the intent.

2307 The ‘director disqualification’ as outlined in article 2:20a Civil Code is, alongside the prohibition of the organization, issued *ipso iure* and prohibits the official board members as well as *de facto* leaders of a prohibited organization from serving as directors or commissioners in other capacities for at least three years. This disqualification comes into force only if the court-ordered prohibition of the organization has become irrevocable. However, the court is authorized to grant exemptions to board members if they can demonstrate compelling reasons that justify such exemption.

2308 Next, the criminal repercussions of a prohibition, which can be categorized into two phases: those that apply during the period when the prohibition can still be contested and those that apply once the prohibition has become irrevocable. Article 184a (2) Criminal Code belongs to the first category, which already has been discussed. Article 140 (2) Criminal Code belongs to the second category. It imposes a maximum of two years of imprisonment or a fine of the fourth category for ‘continuation of the activities of an organization that is subjected to an irrevocable court-ordered prohibition or a prohibition *ipso iure*’. For many years, there was a lack of consensus regarding the interpretation of ‘continuation of activities’, with differing interpretations being present in both legislative history, case law and legal doctrine. The analysis shows that, in present times, the criminal court tends to interpret the offense in two ways. The first interpretation is restrictive and considers article 140 (2) Criminal Code as violated if any person mirrors or closely replicates the unlawful activities that initially led to the prohibition of the organization. The second one is more extensive as it holds article 140 (2) Criminal Code violated if the activities concerned *de facto* prolong the existence of the prohibited organization or keep its essence in some way alive.

2309 Lastly, the administrative law consequences. Such consequences can arise either through clear and direct provisions stipulated in the law or through implied consequences, depending on the particular legislation and regulatory framework in place. The Elections Act, for example, explicitly mandates the competent authorities to refuse the name registration of a political party for elections, if the proposed name fully replicates or bears a significant resemblance to that of an organization subject to an irrevocable court-ordered prohibition. Within the domain of public service law, legal con-

sequences of a prohibition of an organization are not as explicitly outlined. Nevertheless, the result of this research indicates that being a member of a prohibited organization can result in the termination from one's position. Furthermore, specific roles classified as a 'position involving confidentiality' (*vertrouwensfunctie*) in connection with positions that pose a potential threat to national security – i.e. high positions in the national intelligence services – necessitate obtaining a 'certificate of no-objection' (*verklaring van geen bezwaar*). Such a certificate may be refused if the request is made by someone affiliated with a banned organization. When it comes to the mayor's responsibility and authority for maintaining public order, it is crucial to consider the specific context of the given situation. A court-issued prohibition that has not yet reached its final and irrevocable state, may not always provide adequate justification for the exercise of these powers. A thorough examination of the specific circumstances should inherently warrant the use of these powers; the mere fact of the organization's prohibition is generally insufficient on its own. However, once an irrevocable prohibition is in place, the mayor can wield greater authority to employ his public order powers, provided that the facts and circumstances of the situation align with the criteria for the application of these powers.

- 2310 Chapter 7 answers the seventh sub-question, concerning the substance of the law regarding the prohibition of organizations by public authorities, in case the bill on the 'Administrative Prohibition of Undermining Organizations' becomes law. The rationale behind this private member's bill arises from dissatisfaction with (1) the length of time it takes before a court-ordered prohibition becomes effective and (2) the perception that, in practice, the threshold for attributing the actions of third parties to the entity to be prohibited was too high.
- 2311 The Advisory Division of the Council of State (*Afdeling advisering van de Raad van State*) expressed a negative opinion on this bill and there has been substantial criticism in academic literature as well. The criticism revolves most notably around the ambiguous grounds for prohibition and in general, the broad discretionary powers granted to the minister, which raises concerns about compliance with article 8 Constitution. As concluded in chapter 2 of this doctoral thesis, article 8 Constitution requires clear, concrete and detailed criteria for the restriction of the right to association set in an Act of Parliament, as to leave little room for administrative bodies to interpret the criteria in a broad fashion. After numerous amendments, the bill was eventually passed by the House of Representatives and is currently awaiting consideration in the Senate (*Eerste Kamer*).
- 2312 According to article 2 (1) of this proposed legislation, the Minister for Legal Protection is granted the authority to prohibit any legal entity or any other autonomous unit or organization that operates independently or as a collaborative entity ('corporation'). In the case of a legal entity, the minister is also empowered to dissolve it as per article 5.

Nonetheless, the proposed legislation explicitly exempts political parties and their affiliated entities, religious congregations or ideological organizations, and labor unions from the authority of the minister to issue prohibitions. The rationale behind this exclusion is that the prohibition of these organizations is considered more appropriately within the purview of the judiciary, as more fundamental rights are involved.

2313 The criteria for prohibition are outlined in article 2 (1) of the bill and consist of three cumulative requirements. Under these cumulative criteria, the minister can make a prohibition decision if the legal entity or corporation engages in activities (*werkzaamheid*) that creates, fosters or maintains a culture of lawlessness by (I) systematically committing criminal offenses (II) that represent a real and serious violation of fundamental principles within the Dutch legal system, and (III) have the potential to disrupt Dutch society or its parts. Determining what constitutes as fundamental principles, when they are breached and whether that violation disrupts or can disrupt Dutch society, is fully left to the minister's discretion.

2314 The criteria for ascribing actions by third parties, such as members, to the organization, are outlined in article 2 (3) of the proposed legislation. Under this criterion, the activities of 'members' of the legal entity or corporation are imputed to the entity if these actions transpire within the structured context of the organization, and the organization either condones these behaviors or does not implement effective remedial measures in an alternative manner. The minister also possesses significant latitude in deciding when these criteria are satisfied.

2315 Regarding the decision-making procedure, except for specific exceptions set forth in the proposed legislation, the standard rules of the General Administrative Law Act apply. This firstly means that the minister can issue a prohibition decision either *ex officio* or upon request. Secondly, the minister is required to conduct a thorough factual investigation, and weigh the involved interests in a balanced manner. Thirdly, to ensure a careful decision-making process, the minister must consult with the Board of Procurators-General of the Public Prosecution Service (*College van procureurs-generaal van het OM*), before issuing a prohibition decision to prevent interference with criminal investigations.

2316 The prohibition of an organization in this proposed bill is classified as an administrative 'order' (*besluit*) in accordance with article 1:3 (2) of the General Administrative Law Act. This means, among other things, that the order immediately takes effect. Any legal remedies filed against it do not suspend its effects. For contesting the prohibition order, litigants can first present objections at the minister's prohibition order, after which it is possible to file an appeal to the administrative court and ultimately to the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State (*Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*). It is also possible to request interim measures from the court in preliminary relief proceedings pertaining to the provisional suspension of the effects of the prohibition order.

- 2317 It's important to note that the minister's authority to prohibit an organization involves discretionary elements. However, this should not be misconstrued to suggest that the administrative court does not conduct a rigorous assessment of the order's proportionality. On the contrary, the court's review is expected to be thorough, particularly considering that fundamental rights are at stake.
- 2318 In cases where the prohibition pertains to a legal entity, the minister also has the option to order its dissolution. As outlined in article 5 of the proposed legislation, dissolution only takes effect once the order of dissolution has obtained formal legal force. Following the dissolution, the process of asset liquidation takes place, following a procedure similar to that applied when a court prohibits and dissolves a legal entity.
- 2319 The proposed legislation also seeks to amend article 140 (2) of the Criminal Code. In accordance with the proposed text, 'participation in the continuation of the activities of a legal entity or corporation prohibited by the minister' will be established as a criminal offense. Unlike the current article 140 (2) of the Criminal Code, which mandates the court-ordered prohibition to have achieved legal irrevocability, the minister's prohibition order does not necessitate formal legal force. This approach is designed to accelerate the effects of banning organizations compared to the existing regulatory framework.
- 2320 Chapter 8 addresses the eighth sub-question on banning organizations in German law, including the legal consequences thereof. It starts with the constitutional framework for freedom of association in Germany. This freedom is safeguarded both nationally and internationally. Internationally, it's protected under article 11 of the ECHR, article 22 of the ICCPR, and article 12 of the EU Charter of fundamental rights. Nationally, it's secured in article 9 of the German constitution (*Grundgesetz*), granting all Germans the right to form associations.
- 2321 The term 'Vereinigung' – association – in article 9 Constitution has a broad definition. Legal structure and legal personality are irrelevant. It comprises five key elements: (I) the gathering of at least two individuals, (II) while this gathering must be of longer duration and distinct from occasional meetings; (III) article 9 applies only to privately established associations formed freely, excluding public institutions; (IV) an organizational forming of the will and (V) a common objective, regardless of its nature.
- 2322 Article 9 Constitution protects both individual and collective freedom of association, including activities such as setting objectives, putting up the organizational structure, admitting members, exercising naming rights and take decisions on its own dissolution, etc. The right encompasses both positive aspects (aforementioned activities) and negative aspects, such as the freedom to terminate one's membership.
- 2323 Although the Constitution does not provide for a general provision or general grounds to restrict this freedom, article 9 (2) sets a clear boundary: an association is deemed prohibited if the objectives or activity (I) contravene criminal law, (II) are directed to the constitutional order or (III) the concept of international understanding. The first

ground pertains to general criminal laws, with a requirement for a substantial violation that justifies a ban. The second ground requires ‘militant’ action against the liberal-democratic system of government. The third ground involves actions that disrupt international peace or harmony between states and nations; it does not automatically encompass criticism of foreign powers.

2324 A political party (‘Partei’) represents a specialized category within the scope of ‘Ver- einigung’ as defined in article 9 Constitution. Article 21 Constitution contains a distinct set of regulations for ‘Parteien’, specifying that a political party is unconstitutional if by reason of their aims or the behaviour of their adherents, these parties seek to undermine or abolish the liberal-democratic basic order or to endanger the existence of the Federal Republic of Germany. According to article 21 (4) Constitution, the German Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*) is exclusively competent to determine the consti- tutional incompatibility of a political party, based on a request from either the federal parliament (*Bundestag*), the federal government (*Bundesregierung*) as well as the federal representative body for the 16 German states (*Bundesrat*). Additionally, a state government can request the Constitutional Court to declare a political party unconsti- tutional, provided that the political party’s activities do not extend beyond the boundar- ies of the respective state. The court has previously declared two political parties uncon- stitutional: the Sozialistische Reichspartei in 1952 and the Kommunistische Partei Deutschlands in 1956.

2325 The Association Act (*Vereinsgesetz*) further details the prohibition of associations. It applies to various associations (*Vereine*) regardless of their legal structure, where a majority of individuals or legal entities voluntarily unite for a common purpose and have organized decision-making over an extended period. Notably, political parties are exempt, as separate legislation as aforementioned deals with party bans. An association is considered prohibited under article 3 of this Act if the competent authority – the federal or state minister for Internal affairs – formally determines in an order that the association violates the grounds set in article 9 Constitution.

2326 Article 3 Association Act introduces three interrelated criteria for attributing the actions of members to the association. Firstly, there must be a link between the members’ conduct and the goals or activities of the association. Secondly, the conduct should stem from organized collective decision-making. Lastly, it should be reasonable to assume that the association tolerates the behavior.

2327 A prohibition order typically involves dissolution and, in accordance with article 3 (3) Association Act, it also applies to the sub-organizations of the banned entity; a separate prohibition order is not required. Whether an entity qualifies as a sub-organization depends on factors such as the composition of its members, its objectives, activities, financing, and its statutory or factual (in)dependence from the banned organization.

2328 The Association act makes a distinction between foreigner associations (*Ausländer- vereine*) and foreign associations (*Ausländische Vereine*). The first category includes



associations where the members or board members are predominantly foreign. In addition to the prohibition grounds outlined in article 9 Constitution and repeated in article 3 Association Act, these associations can also be banned on additional grounds, for instance, if their activities aim to jeopardize the political decision-making of the Federal Republic of Germany. The second category associations encompasses those that are founded and established abroad. These associations are subject to the Association Act if their organization or activities fall within the territorial scope of this Act.

2329 A prohibition order takes immediate effect, provided that the decision has been served to the association or announced in the official federal bulletin (*Bundesanzeiger*). Once the prohibition becomes final and irrevocable, it is reported again as such in the official federal bulletin.

2330 In addition to the ability to ban associations and declare political parties unconstitutional, article 18 Constitution allows for the Constitutional Court, at the request of the federal parliament or government or a state government, to suspend an individual's right to freedom of association or other political rights, either temporarily or permanently.

2331 The German legal system, encompassing the Association Act, the Criminal Code (*Strafgesetzbuch*), and the Act on Assembly (*Versammlungsgesetz*), introduces various legal consequences that may follow the prohibition of associations or political parties. These consequences encompass both civil and criminal aspects.

2332 Firstly, article 3 (1) and 10 Association Act not only mandate the prohibition, but also the dissolution of the association, leading to the seizure and forfeiture of the association's assets, third-party claims, and, under certain circumstances, the property of third parties. The forfeited assets are vested in the federal state or in one of the 16 states. After the settlement, the association ceases to exist. In a similar fashion, the dissolution and settlement of the party takes place after a party ban.

2333 Secondly, German criminal law additionally prohibits and criminalizes (i) the establishment of a new or alternative organization (*Ersatzorganisation*) that continues the unconstitutional objectives of a prohibited association or seeks to act as a replacement organization for a banned association, as outlined in article 8 (1) Association Act. This criminal offense also extends to continuing a prohibited party, as per article 33 of the Party Act (*Parteiengesetz*) in conjunction with article 46 Act regarding the Constitutional Court (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*). Furthermore, German criminal law includes (ii) an emblem ban (*Kennzeichenverbot*) under article 9 in conjunction with article 20 (1) and (5) Association Act. Violation of this emblem ban is subject to criminal prosecution. Such violations occur when emblems of a prohibited association or party are used in public, during demonstrations, or in publications, audiovisual recordings, images or presentations, or when emblems are distributed or held for such purposes. However, using these emblems for civic education or in defense against unconstitutional aspirations, and similar purposes is not subject to criminal liability. 'Kennzeichen' in this context primarily refers to flags, pins, uniforms, slogans, and salutations, as well as



distinctive signs nearly identical to these. Under certain circumstances, depictions of individuals may also fall under this ban. The use of prohibited emblems with a different location or regional indication is also a criminal offense under article 9 (3) Association Act. Caricatures and distorted images are, however, not subject to the emblem ban.

2334 Violating the emblem ban carries a maximum prison sentence of one year or a fine. Prosecution for this offense is not contingent on the finality of the prohibition order of the association. Once the prohibition order is served or announced in the designated publication, it becomes enforceable and effective immediately. A similar ban to the emblem ban is the prohibition on the use of propaganda materials as defined in article 86 of the Criminal Code.

2335 Additionally, article 20 Association Act enumerates specific criminal offenses linked to an enforceable, but not yet final prohibition order. For example, article 20 (1) subparagraphs 1 and 2, criminalizes maintaining or actively participating as a member in the organizational structure of an association determined to be a replacement organization for a prohibited association or party.

2336 Article 20 (1) Association Act further specifies that the acts mentioned in this provision are only punishable to the extent that they are not already covered by articles 84, 85, 86a, or 129-129b of the Criminal Code. Articles 84 to 86a of the Criminal Code criminalize conduct similar to that penalized by the Association Act, but only after the prohibition order has become final and irrevocable. The maximum prison sentence is significantly higher under the Criminal Code, ranging from three to five years, compared to the maximum one-year prison sentence allowed by the Association Act. Additionally, for some offenses under the Criminal Code, the court is obligated to impose a minimum sentence. The court, under both the Association Act and the Criminal Code, has the authority to mitigate sentences, including imposing no penalty, if the defendant's guilt is deemed minimal, their participation in the offense is of subordinate significance, or if the defendant voluntarily and sincerely makes efforts to prevent the continued existence of the prohibited association.

2337 Lastly, the analysis shows that German law also introduces some unique legal consequences following the prohibition of an association or political party. The first one is that associations or political parties that are prohibited on the grounds of contravening the constitutional order, are deemed to have forfeited their right to assembly, as specified in article 1 (2) paragraph 4 of the federal Assembly Act and certain state Assembly Regulations. In this case, German authorities are obligated to impose a ban on such assemblies. Violation of such a ban is subject to a maximum prison sentence of one year or a fine. The second point concerns federal and state electoral regulations, mandating that representatives that are members of a prohibited political party or its replacement organization, are to be removed and barred from the federal or state parliament.

- 2338 Chapter 9 answers the ninth sub-question relating to how the forced dissolution of unlawful organizations is structured in French law and what its legal consequences are according to this system. In French law, the term used is not so much ‘prohibiting’ or ‘banning,’ but rather ‘dissolving’ unlawful organizations by the competent authorities.
- 2339 First, the analysis focusses on how the freedom of association is guaranteed in France. Akin to the Dutch and German systems of law, the freedom of association in France is both protected at international (article 11 ECHR, 22 ICCPR and 12 EU Charter) and national level. At the national level, freedom of association is guaranteed by the Association Act of 1901 (*Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d’association*), which is considered one of the ‘principles recognized by the laws of the Republic’ according to the preamble of the French constitution. The Council of State (*Conseil d’État*) and the Constitutional Council (*Conseil constitutionnel*) elevated the freedom of association to a constitutional right in 1956 and 1971 respectively.
- 2340 Article 2 of the Association Act provides the positive right to establish an association without government permission. Article 4 establishes the negative right to freedom of association, entailing the right to terminate one’s membership. The definition of an association is outlined in article 1, which defines it as a contract where two or more individuals or legal entities permanently combine their knowledge or activities for a non-profit objective. Political parties and religious organizations generally fall under this definition.
- 2341 The French legislature acknowledges that the unrestricted exercise of the right to freedom of association can present a risk to both society and the State. Therefore, the French legal framework establishes the authority to dissolve ‘unlawful’ organizations to both the judiciary as the executive branch. Judicial dissolution can be decreed by both civil and criminal courts. There are two legal grounds for the dissolution of organizations by the civil court. The first one is articulated in article 7 in conjunction with article 3 of the Association Act. Under these provisions, the ‘tribunal judiciaire’, the court responsible for civil and criminal matters at first instance, possesses the authority to dissolve a ‘null and void’ (*nulle et de nul effet*) association upon the request of the public prosecutor or an interested party. A null and void association is one that possesses an unlawful objective or purpose. This arises when the association’s objective or its statutory or actual purpose (i) contradicts the law or public morality or (ii) seeks to undermine the integrity of the national territory or the republican form of government. The exact identification of the real objectives can be achieved by closely examining the conduct of individuals who are authorized to act on behalf of the organization. Nevertheless, the analysis shows that there is limited attention in the literature and legal practice regarding this attribution method, making it unclear which criteria exactly are employed for attribution. The analysis holds it plausible that attribution operates similarly to French law regarding tortious acts or criminal offenses, given that actions leading to the conclu-

sion of an unlawful objective are, at the very least, tortious and occasionally even criminal in nature.

2342 If the civil court determines that there is an unlawful objective or purpose, the association is deemed void and null *ipso iure*, after which the court must order its dissolution. In doing so, the court can also order the closure of the association's premises and impose a ban on its members' gatherings. The dissolution order can be appealed to a court of appeal (*cour d'appel*), and the decision of this court of appeal can be further appealed to the Court of Cassation (*Cour de cassation*). Both the time limit for appeal and the appeal itself suspend the execution or effect of the dissolution order of the court of first instance. However, the time limit for appealing to the Court of Cassation does not have this effect; neither does the appeal itself. As a result, the dissolution decision of the court of appeal has immediate effect, as opposed to the dissolution order of the court of first instance.

2343 The second ground for dissolution by the civil court can be found in article 1 of the Sect Act (*Loi nr. 2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales*). This provision specifies that the civil court, also upon request from the public prosecutor or an interested party, can pronounce the dissolution of a private legal entity if the entity engages in activities aimed at creating, maintaining, or exploiting the mental or physical subjection of individuals participating in these activities. Additionally, there must be an irrevocable conviction of the entity itself or one of its *de iure* or *de facto* directors for offenses mentioned in article 1 of this Act. These offenses include, among others, crimes against humanity and fraudulent acts. The procedural aspects of dissolution based on the Sect Act are similar to those based on the Association Act.

2344 Article 131-39 (1) of the Penal Code (*Code pénal*) endows the criminal court with the power to declare the dissolution of a legal entity as a criminal penalty, if the entity was established with the objective to commit criminal offenses, regardless of the severity and nature of these offenses. Dissolution by the criminal court is also allowed if the legal entity, contrary to its original (lawful) objective, now commits criminal offenses for which natural persons face a maximum prison sentence of at least three years. A precondition for both cases is that the dissolution penalty is only allowed after the legal entity is convicted for violation of a criminal provision that explicitly allows for dissolution by the criminal court. These criminal provisions are numerous.

2345 The criminal court cannot exercise its dissolution authority regarding public institutions such as the State and municipalities. Political parties and trade and labour unions are exempted as well. To meet the dissolution grounds of article 131-39 (1) Penal Code, attribution of criminal offenses to the legal entity is required. Article 121-2 Penal Code provides the criterion for this. According to paragraph 2 of this provision, legal entities are criminally liable for offenses committed (i) on their behalf or (ii) by their bodies or

representatives. Remedies against the prohibition order of the criminal court are similar to those against the dissolution order of the civil court.

2346 In addition to dissolution orders imposed by a court, French law provides for dissolution orders imposed by the administrative branch on basis of the Internal Security Code (*Code de la sécurité intérieure*) and the Code on Sports (*Code du Sport*). Firstly, the Internal Security Code provides for the authority to dissolve an association or a factual group 'by decree in the Council of Ministers' if one of the seven specific grounds of that article is met. This Code was originally created in 1936 to control militant and paramilitary movements. This motive is still reflected in the dissolution grounds. For example, calling for armed demonstrations, presenting oneself as a private militia, and undermining the republican form of government are grounds for dissolution. In later years, other dissolution grounds have been added, which, in principle, have nothing to do with combat groups or militias. For example, collaboration with the enemy or glorification of the enemy, as well as incitement to discrimination based on origin or religion, have been added to the dissolution grounds.

2347 The scope of administrative dissolution is applicable to any association or informal group, with a broad interpretation recognized in both case law and legal doctrine. It doesn't necessitate legal personality; it simply requires organized or coordinated collaboration involving a minimum of two individuals with a shared objective. The analysis shows that the judiciary readily accepts that these criteria are met.

2348 Attribution is carried out according to the criteria set forth in article L212-1 of the Internal Security Code. Three requirements apply. Firstly, attribution to the association or informal group can only be considered when the offenses are committed by one or more of their members. Membership can be formal, but it is not necessary. *De facto* membership is sufficient. Secondly, the acts must have been carried out as a member or must be directly related to the activities of the association or group. Finally, attribution only occurs if the leaders of the organization, despite being aware of the acts, have refrained from taking the necessary measures to prevent them.

2349 Secondly, the dissolution order, as stipulated in the Code on Sports, is detailed in article L332-18 of this code. Pursuant to this provision, any association whose primary aim is to provide support to a (professional) sports club may be subject to either a decree of dissolution or a suspension of its activities for a maximum period of 12 months. This can occur when members of the supporters' association have jointly and persistently engaged in acts of vandalism, physical assault on individuals, or instances of discrimination in connection with or during a sporting event. Additionally, a single act of particularly grave nature, such as manslaughter can also give ground for dissolution. The analysis suggests that the attribution criterion is – to a significant extent – embedded within the dissolution criteria. It is only necessary to establish whether the actions were perpetrated by members of a supporters' association and whether the contentious actions

occurred in relation to or during a sporting event. The administrative courts adopt a broad interpretation in this regard.

2350 The legal consequences that may occur after the dissolution of an organization can be divided into civil and criminal consequences. The first civil law consequence discussed is the authority of the court to issue orders. When dissolved based on the Association Act, the court has the authority to order the closure of association premises and impose a ban on gatherings of its members. Somehow, this authority does not seem to exist for the court that issues a dissolution order in regard to an organization using the French Sect Act or the Penal Code. Nor does it exist for the executive branch dissolving an unlawful organization.

2351 The second civil law consequence concerns the liquidation of the dissolved organization. During liquidation, the debts are collected, and the liabilities are settled, with any remaining assets being distributed to those entitled to them. Afterward, the organization ceases to exist. Liquidation can only take place when the dissolution pertains to a legal entity. In the case of an informal group, even though it can be dissolved, it lacks the legal personality that would be subject to liquidation.

2352 The criminal law consequences outlined in the Association Act, Sect Act, Penal Code and Code on Sports predominantly pertain to criminal offenses related to involvement in the ‘continuation or re-establishment’, whether ‘openly or covertly’, of a dissolved organization. There is limited case law on this subject. Nevertheless, drawing from the accessible sources, the analysis suggests that the ‘continuation’ of a dissolved organization can be observed when a group has not officially established legal status, but the composition of its leadership, members, activities, and/or objectives closely parallels or mirrors those of the dissolved organization. If, however, a legal status or form has been adopted, then it constitutes to ‘re-establishment’.

2353 French criminal law imposes higher maximum penalties for ‘organizing’ the continuation or re-establishment. Higher penalties are also imposed for the continuation or re-establishment if it concerns a dissolved ‘combat group’ (*group de combat*) or if the supporters’ association has been dissolved due to discrimination or hatred. Individuals who are guilty of participating or organizing the continuation or re-establishment, openly or covertly, of a dissolved organization as referred to in articles 431-15 and 431-17 of the Penal Code, risk the imposition of various other (criminal) measures under article 413-18 of the same code. Some of these supplementary (criminal) sanctions involve the disqualification from voting, disqualifications from a public office and territorial restrictions.

2354 Finally, under article 431-21 of the Penal Code, the criminal court can order the seizure of movable and immovable property, such as uniforms and emblems, belonging to or intended to be used by the dissolved association or group.

2355 Chapter 10 provides the answers to the last sub-questions, ultimately culminating in answering the second part of the central research question: how can the presumed legal

challenges, including both the substantive and procedural elements, encountered in the legal framework for the prohibition of organizations, be resolved, while ensuring compliance with the legal standards of freedom of association as protected under both national and international laws?

2356 To answer this question, the Dutch legal framework on prohibiting organizations is firstly reviewed using the constitutional and fundamental rights framework established in chapter 1 and 2, in order to verify the presumed difficulties really arise from non-compliance with the right to freedom of association. Secondly, an internal comparative legal analysis of the different domestic regulations on prohibiting organizations and an external comparative legal analysis of the German and French legal framework on this subject is employed to try and solve these difficulties. The results lead to conclusions and recommendations.

2357 The analysis demonstrates that, in its present form, the prohibition regulation within the proposed ‘Administrative Prohibition of Undermining Organizations’ bill is fundamentally flawed. The drafting of both the prohibition criteria and the conditions for attributing third-party acts to the organization, as well as the description of organizations exempt from the regulation and its legal ramifications, verge on breaching, if not, violate constitutional parameters, particularly article 8 of the Constitution and, to a somewhat lesser extent, article 11 (2) of the ECHR. The proposal frequently employs criteria and conditions that are excessively broad, thereby granting the competent authority – the Minister for Legal Protection – an undue degree of discretion in the application of his prohibition powers. This approach fails to comply with the mandate of article 8 Constitution, which clearly requires the formal legislature to establish precise limits on the right to association. Adopting a more detailed and clear interpretation of the ambiguous terms in formal legislation, as suggested in the subsequent recommendations, would help address and alleviate many of these constitutional concerns.

2358 Additionally, the constitutional and comparative legal analysis in this chapter demonstrates that both the regulation on the court-ordered prohibition and on the prohibition *ipso iure* require refinement or some (fundamental) changes; some parts of the regulation can remain in its current form. Here is an overview of the most significant findings, conclusions and recommendations.

2359 Starting with the prohibition object – the entity susceptible for prohibition –, the analysis suggests that the prohibition object of both the court-ordered prohibition (article 2:20 (1) and 10:122 (1) Civil Code) and the automatic prohibition (article 2:20 (4) and 10:123 Civil Code) are generally in line with the requirements of article 8 Constitution and article 11 (2) ECHR. The concepts ‘legal entity’ and ‘corporation, non-Dutch legal entity’ are sufficiently defined, while remaining inclusive enough to encompass nearly any conceivable organization. There is no constitutional or practical need to adjust the regulation in this regard. However, it is recommended to adopt the approach of German law and introduce a distinct prohibition regulation tailored for political parties. In this

regulation, the primary legislature ought to precisely describe the definition of a political party, distinctly separating it from other types of organizations. By doing so, more stringent criteria could be established for imposing a ban on a party, thereby more effectively safeguarding political parties that are essential to our democratic society.

2360 Secondly, the grounds for prohibition. The existing prohibition ground ‘in violation of public order’ for a court-ordered prohibition as outlined in article 2:20 (1) Civil Code (‘old’), suffers a constitutional problem. This issue arises because it is not the primary legislature that concretely establishes the parameters of these grounds and, consequently, the limits of the right to association. Instead, this role is effectively fulfilled by the civil court in practice. The criterion for prohibition is, upon close examination, merely a repetition of the general limitation ground of article 8 Constitution. To a lesser extent, the prohibition criteria of article 2:20 (1) Civil Code, as amended on January 1, 2022, suffer the same fate. Many of the ‘definitions’ used in article 2:20 (2) and (3) Civil Code aim but fail to sufficiently and strictly define ‘in violation of public order’. As said, such an approach does not align with article 8 Constitution.

2361 It is therefore recommended to limit the prohibition grounds to include any legal entity or corporation with ‘an activity that consists, wholly or in part, of systematically committing serious crimes or pursuing an objective that is aimed towards this.’ This proposed criterion has several benefits over the existing one: (i) it is enacted by a democratically elected legislature, ensuring legitimacy; (ii) it is sufficiently detailed and (iii) limited, aligning with the requirements of article 8 Constitution, while safeguarding the right to association without excessive risk; (iv) it builds upon the current interpretation of the prohibition ground, relieving the courts from the politically charged task to set the boundaries of the right to association. Furthermore, (v) it is a sustainable criterion as its substance can be easily updated through amendments in criminal legislation, without needing to modify the criterion itself. The primary legislature holds the authority to criminalize actions that presently not constitute to a criminal offense, but do have the potential to undermine the democratic rule of law. Consequently, organizations engaged in these newly criminalized activities would become liable to prohibition. In the absence of political will towards this approach, these actions that undermine the democratic rule of law could alternatively be introduced as an explicit ground for prohibition in the statutory law. The prohibition criterion in article 86a of the draft Political Parties Act can prove as a starting point. It is important to note, though, that some terms in article 86a of this draft are still overly broad and would ideally need more specific elaboration and regulation by the primary legislature to meet the requirements set forth in article 8 Constitution.

2362 The analysis shows that the grounds for automatic prohibition under article 2:20 (4) and article 10:123 Civil Code – being listed on one of the relevant EU/UN sanctions lists –, not only significantly verge on violation of article 8 Constitution, but also seem to violate the necessity criterion of article 11 (2) ECHR. The *ipso iure* prohibition frame-



work does not seem to be proportionate when it involves an organization that is listed in the EU/UN sanctions lists, solely based on suspicion of terrorism involvement. To address this, it is recommended to narrow down the prohibition criteria, allowing automatic prohibition only for organizations on the EU/UN sanctions lists that is grounded in publicly accessible evidence-backed decisions.

2363 Thirdly, the attribution criterion. The constitutional assessment underscores that article 8 Constitution, strictly speaking, mandates the inclusion of not only the grounds for prohibition, but also the attribution criterion within formal legislation. It is therefore recommended to adopt a criterion that has proven effective in case law and legal practice: ‘attribution occurs when the legal entity or corporation subject to the prohibition request, has directly participated in the actions of third parties. Direct involvement is evident when the board gives directives to or knowingly facilitates those actions.’ Furthermore, it can be stipulated that attribution takes place ‘if there is an organizational culture that tolerates or promotes the commission of criminal offenses’.

2364 Fourthly, the competent authority for prohibition. International human rights organizations advocate for the delegation of prohibition authority to an independent and impartial court of law. The Dutch regulation regarding the court-ordered prohibition aligns with this recommendation and should continue to do so, given the legal safeguards that a court can offer. There are no compelling constitutional reasons to transfer the general prohibition authority to a different institution, such as the executive branch. On the other hand, vesting exclusive authority for the prohibition of political parties in a specific institution, such as the Supreme Court as proposed in the draft Political Parties Act, does not constitute a violation of article 8 Constitution or article 11 (2) ECHR. However, the idea that the Supreme Court assumes the singular and ultimate role in party bans raises some concerns regarding the legal protection. The current Dutch legal framework allows for a party ban to be subject to a review by a court of first instance (*ex ante*) and a court of appeal and a court of cassation (both *ex post*). In consideration of these concerns, it is recommended to strengthen the regulation on party bans with additional safeguards. This may entail the introduction of a legal procedure involving multiple instances. Or the implementation of a more rigorous voting procedure within the Supreme Court, drawing inspiration from the German model.

2365 Fifthly, some procedural aspects of the prohibition regulation. The constitutional and treaty-based review in this chapter does not identify immediate concerns regarding procedural formalities, the legal format of a prohibition and the timing of the legal effects of a court-ordered prohibition. However, some enhancements can be made in terms of legal protection. Because the Minister of Justice and Security’s office is inherently political in nature, it is recommended to remove the authority granted to the minister to instruct the Public Prosecution Service to initiate a prohibition procedure, particularly as this authority can be employed against political parties. Additionally, there is no need to introduce a mandatory advisory committee that the court must consult before decid-



ing on a prohibition, given the existing level of legal protection in the current regulation. However, this approach may differ if prohibition authority is granted to an administrative body, in which case introducing such a committee would be highly preferable. Furthermore, it is recommended to implement a more rigorous voting procedure of qualified majority for the Supreme Court, more so if this court is to be the exclusive and ultimate competent authority to ban political parties. Establishing a threshold by assigning exclusive authority to the independent Attorney General at the Supreme Court for filing a request for a political party ban, is also a recommended measure.

2366 Lastly, the legal consequences that may occur after banning an organization. The constitutional analysis suggests that the director disqualification of article 2:20a Civil Code does not fully comply with article 8 Constitution. This arises from the fact that the court can determine ‘all other consequences necessary’ following a director disqualification. A recommended solution would be to include in statutory law, preferably in an exhaustive list, examples of these ‘other consequences’ that limit the right to association.

2367 Concerning criminal legal consequences, it is advisable to follow the precedents set by Germany and France by criminalizing the following: (1) the establishment, management or active membership in a new or different organization through which a prohibited organization is effectively continued, (2) active membership in a prohibited organization and (3) introducing a provision similar to the German ‘Kennzeichenverbot’, along with a prohibition on disseminating propaganda materials. Additionally, following the French example, (4) the primary legislature could introduce a statutory law that penalizes the violation of a court-ordered assembly-ban.

2368 In terms of administrative legal consequences, the analysis reveals that the fundamental constitutional issue in the regulation pertaining to the certificate of no objection for positions requiring confidentiality in relation to prohibited organizations stems from the vague definitions of ‘seriously endangering the existence of the democratic order under the rule of law’. Granting the minister the authority to define the scope of this concept and establish related policies is not in accordance with article 8 Constitution, which requires the primary legislature to set this task at hand. To tackle this problem, it is recommended to incorporate a provision for rejection in the Security Screenings Act (*Wet veiligheidsonderzoeken*). This provision should clearly state that individuals under consideration, including officers, members or participants, are members of or are affiliated with a prohibited organization.

2369 Finally, the review in this chapter highlights that the application or utilization of public order powers by the mayor, as defined in the Municipalities Act (*Gemeentewet*), contradicts the principle that these powers cannot be employed to restrict the right to association. If there is a political desire to utilize these powers in such a manner, the formal legislature can incorporate provisions in the relevant Act to enable the application of these powers. In such a scenario, article 8 Constitution (and 11 ECHR) applies

fully, and any exercise of public order powers that deliberately restricts the right to association must adhere to the conditions outlined in this constitutional provision.

2370 In conclusion, some final thoughts are warranted. The legal framework concerning the prohibition of organizations within Dutch law is far from a settled matter. Both legal practice and policymakers, along with the legal doctrine, have identified significant flaws in this framework that do not align well with key constitutional and treaty principles. This research not only confirms some of these concerns, but also sheds light on additional issues. Over time, the primary legislature has made efforts to address some of these identified problems, albeit at times in a superficial or less well-considered manner. It is beyond dispute that rectifying these deficiencies is imperative from a perspective rooted in the democratic rule of law, even preferable to doing nothing at all. However, it's crucial to temper our expectations regarding the impact of a prohibition of an organization, even when it aligns with the requirements of the democratic rule of law. The act of prohibiting organizations should be viewed for what it is: a legal tool aimed at dismantling the legal structure and means that enable the unlawful actions and objectives of the banned organization. We cannot afford the illusion that banning organizations will bring about fundamental changes in the often deeply ingrained, sometimes radical beliefs that underpin certain ideological organizations that warrant a prohibition. More is needed. It requires the society to embrace a democratic rule of law mindset and attitude. This is where the protection of the democratic rule of law truly succeeds or fails.

# LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

## A

AA	Ars Aequi
aant.	aantekening
AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
afl.	aflevering
A-G	advocaat-generaal
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
art.	artikel
artt.	artikelen
Awb	Algemene wet bestuursrecht

## B

BayObLG	Bayerisches Obersten Landesgericht
BayObLGSt	Bayerisches Obersten Landesgericht in Strafsachen
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
b & w	burgemeester en wethouders
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
bijv.	bijvoorbeeld
BiZa	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
BMC	Bandidos Motorcycle Club
BV/bv	besloten vennootschap
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Burgerlijk Wetboek

## C

CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
-----	--

CFHR	Charter of Fundamental Human Rights of the European Union
concl.	Conclusie
CP'86	Centrumpartij '86
C.P.N.	Communistische Partij Nederland
CRvB	Centrale Raad van Beroep
c.q.	casu quo
D	
D.	digesten
d.d.	de dato
DD	Delikt en Delikwent
diss.	dissertatie
dr.	doctor
DTM	Deutsche Taliban Mujahideen
E	
e.a.	en andere(n)
ECHR	European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
ECLI	European Case Law Identifier
ECRM	Europese Commissie voor de Rechten van de Mens
ECtHR	European Court of Human Rights
e.d.	en dergelijke
EESV	Europese economische samenwerkingsverbanden
EG	Europese Gemeenschappen
EHRC	European Human Rights Cases
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
et seq.	et sequens
EU	Europese Unie
e.v.	en volgende
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
F	
fasc.	fascikel
FIP	Tijdschrift Financiering, Zekerheden en Insolventierechtpraktijk

## G

Gemw	Gemeentewet
GG	Grundgesetz
Gst.	De Gemeentestem
Gw	Grondwet

## H

HR	Hoge Raad
HRRS	HöchstRichterliche Rechtsprechung im Strafrecht
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie

## I

ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
IJU	Islamic Jihad Union
IPR	Internationaal privaatrecht
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten

## J

JAR	Jurisprudentie Arbeidsrecht
JC	JurisClasseur
JG	Jurisprudentie voor Gemeenten
JIN	Jurisprudentie in Nederland
jo.	juncto
JOR	Jurisprudentie Onderneming & Recht
JuS	Juristische Schulung
Justis	Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening

## K

KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands

## L

L.	lex
LG	Landgericht

LSK Leitsatzkartei des deutsches Rechts  
 LTTE Liberation Tigers of Tamil Eelam

**M**

MC motorcycle club  
 MKB midden- en kleinbedrijf  
 MMR Multimedia und Recht  
 m.nt. met noot  
 mr. meester in de rechten  
 MvA memorie van antwoord  
 MvO Maandblad voor Ondernemingsrecht  
 MvT memorie van toelichting  
 MvV Maandblad voor Vermogensrecht

**N**

NBW Nieuw Burgerlijk Wetboek  
 NJ Nederlandse Jurisprudentie  
 NJB Nederlands Juristenblad  
 NJCM Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten  
 NJOZ Neue Juristische Online-Zeitschrift  
 NJW Neue Juristische Wochenschrift  
 no. numéro  
 NOvA Nederlandse Orde van Advocaten  
 NPD Nationaldemokratischen Partei Deutschlands  
 NRC Nieuwe Rotterdamse Courant  
 nr. nummer  
 nrs. nummers  
 NStZ Neue Zeitschrift für Strafrecht  
 NStZ-RR Neue Zeitschrift für Strafrecht-Rechtsprechungs-Report  
 NTB Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht  
 NV/nv naamloze vennootschap  
 NVP Nederlandse Volkspartij  
 NVU Nederlandse Volks-Unie  
 NVvR Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak  
 NVwZ Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht  
 NVwZ-RR Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungs-Report

## O

o.a	onder andere
OCV	openbare commissievergadering
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OLG	Oberlandesgericht
OM	Openbaar Ministerie
OMG	Outlaw Motorcycle Gang
OSCE	Organization for Security and Co-operation
OVG	Oververwaltungsgericht

## P

p.	pagina
par.	paragraaf
ParteienG	Parteiengesetz
PKK	Partiya Karkerên Kurdistanê
prof.	professor
PvdA	Partij van de Arbeid
PVV	Partij voor de Vrijheid

## R

Rb.	rechtbank
RDLF	Revue des droits et libertés fondamentaux
red.	redactie
resp.	respectievelijk
r.o.	rechtsoverweging
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
RUG	Rijksuniversiteit Groningen

## S

SCV	Societas cooperativa Europaea
SE	Societas Europaea
SEW	Sociaal-Economische Wetgeving
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant

StGB	Strafgesetzbuch
Sv	Wetboek van Strafvordering
T	
t.	tegen
T&C	Tekst & Commentaar
TCC	Tamil Coordinating Committee
TPWS	Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht
TRA	Tijdschrift Recht en Arbeid
Trb.	Tractenblad
TvCR	Tijdschrift voor Constitutioneel Recht
U	
UCV	Uitgebreide Commissie Vergadering
UN	United Nations
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
V	
v	versus
VEC	Vereniging van Enschedese Cannabisconsumenten
VereinsG	Vereinsgesetz
VersG	Versammlungsgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Volksgerechtshof
vgl.	vergelijk
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse gemeenten
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VVD	Volkspartij voor vrijheid en democratie
W	
WCC	Wet conflictenrecht corporaties
WED	Wet op de economische delicten
Wet AB	Wet algemene bepalingen



LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Wom	Wet openbare manifestaties
WPNR	Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie
WvhR	Weekblad van het Regt
WVV	Wet Vereniging en Vergadering
WVW 1994	Wegenverkeerswet 1994

Z

ZVR	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft
-----	--

# BRONNENLIJST

## 1. LITERATUUR

### A

#### Aalberse 1912

P.J.M. Aalberse, *Opkomst, bloei en verval der gilden*, Leiden: Uitgevers-Vennootschap 'Futura' 1912.

#### Abbot 1911

E.F. Abbott, *The common people of ancient Rome*, New York: Charles Scribner's Sons 1911.

#### Adams 2011

M. Adams, 'Wat de rechtsvergelijking vermag?', *AA* 2011/192.

#### Van Aken 1895

N.A.M. van Aken, *Verboden vereenigingen*, Leiden: IJdo 1895.

#### Albrecht, in: *Vereinsgesetz Kommentar* 2014

F.C. Albrecht, 'Artikel 8 VereinsG', in: Albrecht/Roggenkamp, *Vereinsgesetz Kommentar*, München: Verlag C.H. Beck 2014.

#### Albrecht 2012

F.C. Albrecht, 'Das Verbot strafrechtswidriger Vereine', *ZVR* 2012/1.

#### Albrecht 2014

F.C. Albrecht, 'Lebende Leinwand oder verbotenes Kennzeichen' van 10 oktober 2014, te raadplegen via [www.lto.de](http://www.lto.de) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

#### Albrecht 2017

F.C. Albrecht, 'Das Chaos kan kommen' van 20 maart 2017, te raadplegen via [www.lto.de](http://www.lto.de) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

#### Alkema 2017

E.A. Alkema, 'Institutionele interactie tussen Grondwet en EVRM – enige beschouwingen naar aanleiding van de zaak *Martijn*', in: P.A.J. van den Berg & G. Molier (red.), *In dienst van het recht* (Brouwer-bundel), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 119-131.

#### Alter 2016

M.J. Alter, *Die Eingriffsschwelle beim Verbot extremistischer Parteien und Vereine in Deutschland und England*, Baden-Baden: Nomos 2016.

#### Alting von Geusau 2011

C.W.J.M. Alting von Geusau, 'Menselijke waardigheid als rechtsbeginsel: hoe houdbaar is het?', *Christen Democratische Verkenningen* 2011/4.

#### Akkerman 1971

J.B. Akkerman, 'Schets van de rechtshistorische betekenis van het gildewezen', *Tijdschrift voor rechtsgeschiedenis* 1971/3.

#### Akkermans, Bax & Verhey 2005

P.W.C. Akkermans, C.J. Bax & L.F.M. Verhey, *Grondrechten. Grondrechten en grondrechtsbescherming in Nederland*, Deventer: Kluwer 2005.

**Arnououtoglou 2002**

I.N. Arnououtoglou, 'Roman law and *collegia* in Asia Minor', *Revue internationale des droits de l'antiquité* 2002/49.

**Asser/Kroeze 2-I 2021**

M.J. Kroeze (m.m.v. H. Beckman & M.A. Verbrugh), *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel 1. De rechtspersoon*, Deventer: Kluwer 2021.

**Asser/Maeijer & Kroeze 2-I\* 2015**

J.M.M. Maeijer & M.J. Kroeze, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel 1. De rechtspersoon*, Deventer: Kluwer 2015.

**Asser Procesrecht/Van Schaick 2 2022**

A.C. van Schaick, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. Procesrecht. 2. Eerste aanleg*, Deventer: Kluwer 2022.

**Asser/Rensen 2-III 2017**

G.J.C. Rensen, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel III. Overige rechtspersonen*, Deventer: Kluwer 2017.

**Asser/Rensen 2-III 2022**

G. J. C. Rensen (m.m.v. J.M. Blanco Fernández), *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel III. Overige rechtspersonen. Vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, stichting, kerkgenootschap en Europese rechtsvormen*, Deventer: Kluwer 2022.

**Asser/Vranken Algemeen deel\*\*\*\* 2014/8**

J.B.M. Vranken, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. Algemeen Deel\*\*\*\*. Een synthese*, Deventer: Kluwer 2014.

**Attendorn & Baier 2013**

T. Attendorn & C. Baier, 'Assesorexamensklausur – Öffentliches Recht: Grundrechte und Beamtenrecht – Verbot einer Moterradgang', *JuS* 2013/158.

**B****Barkhuysen 2004**

T. Barkhuysen, 'Het EVRM als integraal onderdeel van het Nederlandse materiële bestuursrecht', *VAR preadvies* 2004, te raadplegen via [www.scholarlypublications.universiteitleiden.nl](http://www.scholarlypublications.universiteitleiden.nl) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

**Barkhuysen 2013**

T. Barkhuysen, 'De rechter en het Europese maaiveld', *NJB* 2013/2010.

**Barkhuysen, Bos & Ten Have 2011a**

T. Barkhuysen, A.W. Bos & F. ten Have, 'Een verkenning van de betekenis van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie voor het Privaatrecht', *NTBR* 2011/68.

**Barkhuysen, Bos & Ten Have 2011b**

T. Barkhuysen, A.W. Bos & F. ten Have, 'Een verkenning van de betekenis van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie voor het Privaatrecht – deel 2', *NTBR* 2011/76.

**Baudewin 2013**

C. Baudewin, 'Das Vereinsverbot', *NVWZ* 2013/1049.

**Baudewin 2021**

C. Baudewin, 'Das Vereinsverbot', *NVWZ* 2021/1021.

**Beaucamp 2021**

G. Beaucamp, 'Eine Demokratie, die sich wehren kann', *Juristische Arbeitsblätter* 2021/1.

**Beekhoven-van den Boezem 2007**

M.B. Beekhoven-van den Boezem, *De dwangsom in het burgerlijk recht* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2006.

**Bellekom 1982**

Th. L. Bellekom, 'Partijverboden', in: A.W. Herringa, R.E. de Winter & W.J. Witteveen (red.), *Staatkundig Jaarboek 1982-1983*, Leiden 1982.

**Bellekom e.a. 2007**

Th.L. Bellekom, A.W. Heringa, J. van der Velde & L.F.M. Verhey (red.), *Compendium van het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2007.

**Belifante & De Reede/De Lange e.a. 2020**

A.D. Belifante & J.L. de Reede, bewerkt door N.S. Efthymiou, M.M. Julicher, R. de Lange, S.C. Loeffen & S.A.J. Munneke (red.), *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2020.

**Van den Bergh 1936**

G. van den Bergh, *De democratische staat en de niet-democratische partijen*, Amsterdam: N.V. De Arbeiderspers 1936.

**Van Bijsterveld 2000**

S.C. van Bijsterveld, 'Inleiding hoofdstuk 1', in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 45-62.

**Blok 1910**

P.J. Blok, *De gilden*, Baarn: Hollandia Drukkerij 1910.

**Bock 2012**

D. Block, 'Zur Strafbarkeit des Tragens von (modifizierten) Kutten durch Mitglieder verbotener Motorradclubs', *HRRS* 2012, 2, p. 83-89.

**Braun, in: Vereinsgesetz Kommentar 2014**

F. Braun, 'Artikel 9 GG' en 'Artikel 85 StGB', in: Albrecht/Roggenkamp, *Vereinsgesetz Kommentar*, München: Verlag C.H. Beck 2014.

**Brems & Haeck 2004**

E. Brems & Y. Haeck, 'Artikel 11. Vrijheid van vreedzame vergadering en vrijheid van vereniging', in: J. Vande Lanotte & Y. Haeck (red.), *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar*, Antwerpen – Oxford: Intersentia 2004, p. 1-40.

**Brems & Vrielink 2010**

E. Brems & J. Vrielink, *Menselijke waardigheid in de Nederlandse Grondwet?*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010.

**Brenneisen 2011**

H. Brenneisen, 'Schranken der Versammlungsfreiheit', in: H. Brenneisen & M. Wilksen (red.), *Versammlungsrecht*, Hilden: Verlag Deutsche Polizeiliteratur GMBH Buchvertrieb 2011, p. 125-158.

**Brenneisen e.a. 2016**

H. Brenneisen, M. Wilksen, D. Staack & M. Martins, *Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein – Kommentar*, Hilden: Verlag Deutsche Polizeiliteratur 2016.

**Broeksteeg 2018a**

J.L.W. Broeksteeg, 'Freedom of Assembly and Association', in: P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn & L. Zwaak (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2018, p. 813-835.

**Broeksteeg 2018b**

J.W.L. Broeksteeg, 'De verbodenverklaring en ontbinding van outlaw motorcycle gangs', *MvO* 2018/5-6.

**Bröring, in: *Module Algemeen Bestuursrecht 2021***

H.E. Bröring, 'Commentaar op art. 10:3 Awb', in: T.N. Sanders, T. Barkhuysen, H.E. Bröring, M.J. Jacobs, L.M. Koenraad, F. Onrust & R. Ortlep (red.), *Module Algemeen Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer (online versie 2021).

**Bröring & De Graaf 2019**

H.E. Bröring & K.J. de Graaf (red.), *Bestuursrecht I: systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving*, Deventer: Kluwer 2019.

**Brouwer & Vols 2010**

J.G. Brouwer & M. Vols, 'Autonome verordeningen en artikel 10 Grondwet', *Gst.* 2010/79.

**Brouwer 2013a**

J.G. Brouwer, 'Van verboden verenigingen en de openbare orde', *NJB* 2013/1608.

**Brouwer 2013b**

J.G. Brouwer, 'Niet-strafbare uitingen behoren niet strijdig te zijn met de openbare orde', *NJB* 2013/2563.

**Brouwer 2014**

J.G. Brouwer, 'Reactie op 'Enige observaties naar aanleiding van de zaak Martijn'', *NJB* 2014/1772.

**Brouwer 2016**

J.G. Brouwer, 'Wat is openbare orde?', *NJB* 2016/1561.

**Brüheim**

E. Brüheim, 'Het register van aanduiding van politieke groeperingen', *Gst.* 2015/104.

**Bulterman 2005**

M.K. Bulterman, 'OH, BABY, BABY, IT'S A WILD WORLD. Over terrorismefinanciering, financiële sancties en rechtsbescherming', *NJCM-Bulletin* 2005/8.

**Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut 2023***

D.E. Bunschoten, 'Commentaar op art. 8 Gw', in: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten, J.W.A. Fleuren & H.G. Hoogers (red.), *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Kluwer (online versie 2023).

**Burkens 1971**

M.C. Burkens, *Beperking van Grondrechten* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1971.

**Burkens 1976**

M.C. Burkens, 'Grondrechten in een nieuwe grondwet', *NJB* 1976, p. 701-716.

**Burkens 1989**

M.C. Burkens, *Algemene leerstukken van grondrechten*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989.

**Butzer, in: *Beck'scher Online-Kommentare Grundgesetz 2023***

H. Butzer, 'Artikel 18 GG', in: Epping/Hillgruber, *Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz*, München: Verlag C.H. Beck (online versie 2023).

**Buyse 2018**

A.C. Buyse, 'Prohibition of the Abuse of Rights', in: P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn & L. Zwaak (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2018, p. 1085-1094.

C

**Von Coelln, in: *Bundesverfassungsgerichtsgesetz 2022***

C. von Coelln, 'Artikel 39 BVerfGG', in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (red.), *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, München: Verlag C.H. Beck (online versie 2022).

**Cornils, in: *Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 2023***

M. Cornils, 'Artikel 9 GG', in: Epping/Hillgruber (red.), *Beck'scher Online-Kommentare Grundgesetz*, München: Verlag C.H. Beck (online versie 2023).

**Crijns & Schoep, in: *T&C Strafvordering 2023***

J.H. Crijns & G.K. Schoep, 'Commentaar op art. 137 Wet RO', in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns, M.J. Dubelaar & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer (online versie 2023).

D

**Dietel, Gintzel & Kniesel 2011**

A. Dietel, K. Gintzel & M. Kniesel, *Versammlungsgesetz – Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge*, Keulen: Carl Heymanns Verlag 2011.

**Van Dijk & Van Hoof 1990**

P. van Dijk & G.J.H. van Hoof, *De Europese Conventie in theorie en praktijk*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1990.

**Dijk/Van der Ploeg 2019**

P.L. Dijk & T.J. Van der Ploeg (bewerkt door C.H.C. Overes, T.J. Van der Ploeg & W.J.M. van Veen), *Van vereniging en stichting, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij*, Deventer: Kluwer 2019.

**Dreyer 2016**

E. Dreyer, 'Responsabilité pénale – irresponsabilité ou responsabilité pénale des personnes morales de droit public?', *La Semaine Juridique Edition Générale* 2016/47.

**Düwel e.a. 2015**

M. Düwel, J. Braarvig, R. Brownsword & D. Mieth (red.), *The Cambridge handbook of human dignity*, Cambridge: Cambridge University Press (online versie 2015).

E

**Ellian, Molier & Rijpkema 2017**

A. Ellian, G. Molier & B. Rijpkema, 'Weerbare democratie en het probleem van timing. De zaak NPD', *NJB* 2017/1279.

**Elzinga 1982a**

D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1982.

**Elzinga 1982b**

D.J. Elzinga, 'De verboden rechtspersoon', *NJB* 1982/919 (afl. 33).

**Elzinga, Kummeling & Schipper-Spanninga 2012**

D.J. Elzinga, H.R.B.M. Kummeling & J. Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht*, Deventer: Kluwer 2012.

**Elzinga, De Lange & Hoogers 2014**

D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

**Emerson 1964**

T. I. Emerson, 'Freedom of association and freedom of expression', *The Yale Law Journal* 1964/74.

**Enders e.a. 2010**

C. Enders, W. Hoffmann-Riem, R. Poscher, M. Kniesel & H. Schutze-Fielitz, *Arbeitskreis Versammlungsrecht – Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG)*, juli 2010, te raadplegen via [www.law-school.de](http://www.law-school.de) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

**Epping, Lenz & Leydecker 2007**

V. Epping, S. Lenz & P. Leydecker, *Grundrechte*, Berlijn Heidelberg: Springer-Verlag 2007.

**Eskes 1978**

J.A.O. Eskes, 'Partijverbod en kiesrecht', *NJB* 1978/39.

**Eskes 1980**

J.A.O. Eskes, 'Politieke verenigingsvrijheid in Nederland', *NJCM-Bulletin* 1980/5.

**Eskes 1988**

J.A.O. Eskes, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland. Een juridisch-historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798-1988*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988.

**Eskes 2006**

J.A.O. Eskes, 'Het recht van vereniging op de schopstoel?', *NJB* 2006/1575.

**Eskes 2007**

J.A.O. Eskes, 'Effecten nieuw verbodsregime organisaties nu al merkbaar', *NJB* 2007/1456.

**F****Fokkens, in: Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht 2017**

J.W. Fokkens, 'Commentaar op art. 137d Sr', in: T.J. Noyon/G.E. Langemeijer & J. Remmelink (voortgezet door J.W. Fokkens, E.J. Hofstee en A.J. Machielse), *Wetboek van Strafrecht*, Deventer: Kluwer (online versie 2017).

**Fokkens, in: Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht 2019**

J.W. Fokkens, 'Commentaar op art. 140 Sr', in: T.J. Noyon/G.E. Langemeijer & J. Remmelink (voortgezet door J.W. Fokkens, E.J. Hofstee en A.J. Machielse), *Wetboek van Strafrecht*, Deventer: Kluwer (online versie 2019).

**Fransen, Kerkhofs en Verrest 2017**

A. Fransen, J. Kerkhofs & P.A.M. Verrest, *Terrorisme: een analyse van het Belgische en Nederlandse materieel strafrecht*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2017.

**Friedrich 2018**

C. Friedrich, 'Dissolution administrative d'une association: une nouvelle vie?', *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 2018/5 (121-122).

**G****Gabba 1984**

E. Gabba, 'The Collegia of Numa: problems of method and political ideas', *The Journal of Roman Studies* 1984/74.

**Van Geel & Wammes 2018**

D.M. van Geel & M.H.C. Wammes, 'Over de taak van de curator bij een rechtsmiddel tegen faillietverklaring', *FIP* 2018/234.

**Gerards 2013**

J.H. Gerards, 'How to improve the necessity test of the European Court of Human Rights', *International Journal of Constitutional Law* 2013/2 (afk. 11), p. 466-490.

**Gerards & Claes 2012**

J.H. Gerards & M. Claes, 'Bescherming van fundamentele rechten post-Lissabon. De interactie tussen het EU-Handvest van de grondrechten, het EVRM en de Grondwet', *SEW - Tijdschrift voor Europees en Economisch recht* 2012/7-8, p. 270-279.

**Gerbranda & Kroes 1993**

Tj. Gerbranda & M. Kroes, *Eindrapport Grondrechten Evaluatie-onderzoek*, Leiden 1993.

**Gerlach 2012**

J. Gerlach, *Die Vereinsverbotspraxis der streitbaren Demokratie*, Baden-Baden: Nomos 2012.

**Gouëzel, in: JC Civil Code 2023**

A. Gouëzel, 'art. 6 Code civil – fasc. unique', in: *JurisClasseur Civil Code*, Parijs: LexisNexis (online versie 2023).

**Gratama 1890**

J.G.G. Gratama, *Het recht van vereeniging en vergadering*, Groningen: J.B. Huber 1890.

**Gridel 1990**

J. Gridel, 'La personne morale en droit française', *Revue internationale de droit compare* 1990/42-2.

**Van der Grinten 1931**

W.A.E.A. van der Grinten, *Sporen van verzekeringen in de Oudheid*, Den Haag: De Gebroeders Van Cleef 1931.

**Groeneveld-Tijssens 2015**

N.E. Groeneveld-Tijssens, *De verklaring voor recht* (diss. Tilburg), Deventer: Wolters Kluwer 2015.

**Groh, in: NomosKommentar Vereinsgesetz 2012**

K. Groh, 'Kommentar VereinsG', in: K. Groh, *NomosKommentar Vereinsgesetz*, Baden-Baden: Nomos (online versie 2012).

**H**

**Handler 2013**

P. Handler, 'Legal history', in D. Watkins & M. Burton (red.), *Research methods in law*, London: Routledge 2013.

**Harris e.a. 2016**

B. Harris, A. Morris, R.S. Ascough, G.L. Chikoto, P.R. Elson, J. McLoughlin, M. Muukkonen, T. Pospíšilová, K. Roka, D.H. Smith, A. Soteri-Proctor, A.S. Tumanova & P. Yu, 'History of associations and volunteering', in: D.H. Smith, R.A. Stebbins & J. Grotz (red.), *The Palgrave Handbook of volunteering, civic participation, and nonprofit associations – volume I*, London: Palgrave Macmillan 2016.

**Harris e.a. 2014**

D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates & C.M. Buckley, *Harris, O'Boyle & Warbrick. Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2014.

**Haverkate 2000**

G.C. Haverkate, 'De valkuil der stelselmatigheid', *Trema* 2000/6.

**Heinrich, in: Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch 2022**

B. Heinrich, 'Artikel 20 Vereinsgesetz', in: V. Erb/J. Schäfer (red.), *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*, München: Verlag C.H. Beck (online versie 2022).



**Van Hengstum & Van Steenderen 1979**

A.J.W.M. van Hengstum & C.E.M. van Steenderen, *Het nieuwe verenigingsrecht*, Deventer: Kluwer 1979.

**Hijma, in: *T&C BW* 2023**

J. Hijma, 'Commentaar op art. 3:40 BW', in: *Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek*, Deventer: Kluwer (online versie 2023).

**Hoffmann-Riem 2002**

W. Hoffmann-Riem, 'Neuere Rechtsprechung des BVerfG zur Versammlungsfreiheit', *NVwZ* 2002/257.

**Hoogers 2020**

H.G. Hoogers, 'Hoofdstuk 2.1 – Duitsland', in: G. Voerman, H.G. Hoogers & S. van Leunen, *Van Denemarken tot Duitsland. Regulering van politieke partijen in een aantal Westerse landen*, Groningen 2020.

**Huisman & Jak 2019**

P.J. Huisman & N. Jak, 'Beslissingsruimte: handvatten voor de rechterlijke toetsingsintensiteit', *NTB* 2019/20.

**Huizink 2016**

J.B. Huizink, *Rechtspersoon, vennootschap en onderneming*, Deventer: Kluwer 2016.

**Huizink, in: *GS Rechtspersonen* 2023**

J.B. Huizink, 'Commentaar op art. 3:40 BW', in: J.B. Huizink (red.), *Groene Serie Rechtspersonen*, Deventer: Wolters Kluwer (online versie 2023).

**Huls & Brouwer 2014**

C.E. Huls & J.G. Brouwer, 'Pedo's: van een moderne heksenjacht naar een evenwichtige benadering', *AA* 2014/185.

**I****Imbert 1985**

J. Imbert, *Les droits de l'homme en France*, Parijs: La Documentation française 1985.

**J****Jansen 2019**

C.J.H. Jansen, 'De bevrijding van het recht (1946-1948)', *NJB* 2019/2053.

**Jarass, in: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar* 2011**

H.D. Jarass, 'Artikel 9 GG' en 'artikel 18 GG', in: Jarass/Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar*, München: Verlag C.H. Beck 2011.

**De Jong, in: *T&C Gemeentewet Provinciewet* 2023**

M.A.D.W. de Jong, 'Commentaar op art. 174a Gemw', in: J.L.W. Broeksteeg & R.J.M.H. de Greef (red.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet*, Deventer: Kluwer (online versie 2023).

**Julicher 2020**

M.M. Julicher, *Nederlandse grondrechten: klaar voor de toekomst? Modernisering van grondrechten in de Grondwet in het licht van het EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest*, Ridderkerk: Ridderprint BV 2020.

K

**Kesteloo 2011**

A.N. Kesteloo, *Deelneming aan een criminele organisatie. Een onderzoek naar de strafbaarstellingen in artikel 140 Sr*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011.

**Kesteloo 2016a**

A.N. Kesteloo, 'Aanmerken als 'criminele organisatie' een (aanvullende) voorwaarde voor verbieden en ontbinden van rechtspersonen?', *DD* 2016/55.

**Kesteloo 2016b**

A.N. Kesteloo, 'Het bijzondere opzetvereiste bij deelneming aan een criminele organisatie: wetenschap (in de zin van onvoorwaardelijk opzet)', *TPWS* 2016/38.

**Kesteloo 2018**

A.N. Kesteloo, 'Verbod op motorclubs: een tussenstand', *TPWS* 2018/77.

**Kesteloo 2019**

A.N. Kesteloo, 'Verbod op motorclubs: het voorstel van de Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties', *TPWS* 2019/64.

**Kesteloo 2020**

A.N. Kesteloo, 'De strafbare voortzetting van de werkzaamheid van een verboden organisatie in artikel 140 lid 2 Sr nader beschouwd', *NTS* 2020/28.

**Kestemont 2018**

L. Kestemont, *Handbook on Legal Methodology*, Cambridge: Intersentia 2018.

**Keulemans 1941**

Th. Keulemans, *Het gildewezen, opkomst, bloei en verval*, Den Haag: H.P. Leopold's Uitgevers-Mij. N.V. 1941.

**Klein, in: Grundgesetz-Kommentar 2023**

H.H. Klein, 'Artikel 18 GG' en 'Artikel 21 GG', in: Dürig/Herzog/Scholz, *Grundgesetz-Kommentar*, München: Verlag C.H. Beck (online versie 2023).

**Klemm 2012**

M. Klemm, 'Zur Anwendbarkeit des § 20 VereinsG vor dem Hintergrund des Ermächtigungserfordernisses in § 129b StGB', *NStZ* 2012/128.

**De Kluiver 2005**

H.J. de Kluiver, 'Verboden rechtspersonen: betekenis en beperking van een privaatrechtelijk perspectief', *WPNR* 2005/6633.

**Kluth, in: Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 2023**

W. Kluth, 'Artikel 21 GG', in: Epping/Hillgruber, *Beck'scher Online-Kommentare Grundgesetz*, München: Verlag C.H. Beck (online versie 2023).

**Knabe 2014**

A. Knabe, 'Artikel 32 PartG', in: Albrecht/Roggenkamp, *Vereinsgesetz Kommentar*, München: Verlag C.H. Beck 2014.

**Kniesel, in: Versammlungsgesetze – Kommentierung, Musterbescheide, Rechtsschutz 2016**

M. Kniesel, 'Versammlungsgesetz', in: Dietel/Gintzel/Kniesel, *Versammlungsgesetze – Kommentierung, Musterbescheide, Rechtsschutz*, Keulen: Carl Heymanns Verlag 2016.

**Koerts, in: T&C Rv 2023**

P. Koerts, 'Commentaar op art. 360 Rv', in: F.J.P. Lock, A.I.M. van Mierlo & C.J.J.C. van Nispen (red.), *Tekst & Commentaar Burgerlijke Rechtsvordering*, Deventer: Kluwer 2022 (online versie 2023).

**Koornstra 2022**

J. Koornstra, 'Artikel 8 Grondwet – vrijheid van vereniging', in: A. Ellian & B. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom uitgevers Amsterdam 2022.

**Koornstra & Brouwer 2018**

J. Koornstra & J.G. Brouwer, 'Het verbieden van Outlaw Motorcycle Gangs. Een effectieve maatregel?', *AA* 2018/696.

**Koornstra & Brouwer 2021**

J. Koornstra & J.G. Brouwer, 'Lokaal clubkledingverbod onhoudbaar', *Gst.* 2021/56.

**Koornstra, Roorda & Brouwer 2019**

J. Koornstra, B. Roorda & J.G. Brouwer, 'Antidemocratische rechtspersonen op ondemocratische wijze verbieden: wetsvoorstel art. 2:20 BW innerlijk tegenstrijdig', *NJB* 2019/1430.

**Koornstra, Roorda & Brouwer 2020**

J. Koornstra, B. Roorda & J.G. Brouwer, 'Over het wetsvoorstel "Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties"', *TVCR* 2020/1.

**Koornstra e.a. 2018**

J. Koornstra, B. Roorda, M. Vols & J.G. Brouwer, 'Bevoegdheid minister om OMG te verbieden', 12 maart 2018, te raadplegen via [www.openbareorde.nl](http://www.openbareorde.nl) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

**Koornstra e.a. 2019**

J. Koornstra, B. Roorda, M. Vols & J.G. Brouwer, *Bestrijding van Outlaw Motorcycle Gangs. Een rechtsvergelijkende studie naar de aanpak van onrechtmatige organisaties in rechtsstatelijk perspectief*, Den Haag: Sdu 2019.

**Van Kooten 2008**

T. van Kooten, 'Democratische rechtsstaat: hoeder of dwingeland der kerk?', in: C.W. Noorlander, J.L.W. Broeksteeg en N.S. Efthymiou (red.), *Het volk regeert. Beschouwingen over de Nederlandse democratie in de 21e eeuw*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008.

**Van Kooten 2017**

T. van Kooten, *Het kerkgenootschap in de neutrale staat*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2017.

**Kortmann 1987**

C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987.

**Koster 2017**

H. Koster, 'Enkele gedachten over de ontbinding van rechtspersonen', *WPNR* 2017/7162.

**Kreileman & Bulten 2016**

N. Kreileman & C.D.J. Bulten, 'Het civielrechtelijke bestuursverbod', *Ondernemingsrecht* 2016/109.

**Kuijer 2005**

M. Kuijer, "The war against terrorism" in Europa en de naleving van mensenrechtelijke standaarden', *WPNR* 2005/6633.

**L****Lampe/Lutz, in: *Strafrechtliche Nebengesetze* 2023**

J. Lampe/H. Lutz, 'Parteiengesetz', in: Erbs/Kohlhaas, *Strafrechtliche Nebengesetze*, München: Verlag C.H. Beck (online versie 2023).

**De Lange, Efthymiou & Van Tienen 2016**

R. de Lange, N.S. Efthymiou & F. van Tienen, *Risico's voor de democratie. Een juridische verkenning van het gevaar-criterium in het democratisch verdedigingsrepertoire in vijf lan-*

*den: Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2016.

**Laronde-Clérac, in: *JC Sociétés Traité 2022***

C. Laronde-Clérac, 'fasc. 174-10, 174-20, 174-30, 174-40, 175-50, 175-60', *JurisClasseur Sociétés Traité*, Parijs: LexisNexis (online versie 2022).

**Lauchs, Bain & Bell 2015**

M. Lauchs, A. Bain & P. Bell, *Outlaw motorcycle gangs: A theoretical perspective*, London: Palgrave Pivot 2015.

**Lavrysen 2018**

L. Lavrysen, 'System of Restrictions', in: P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn & L. Zwaak (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2018, p. 307-330.

**Leenknecht 2021**

G. Leenknecht, 'Wetenschappelijk commentaar op artikel 8 Grondwet' (online versie), te raadplegen via [www.nederlandrechtsstaat.nl](http://www.nederlandrechtsstaat.nl) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

**Lei 2018**

M. Lei, *Le principe de l'absence d'effet suspensif des recours contentieux en droit administratif*, Toulon: University de Toulon 2018.

**Lindenberg, in: *T&C Strafrecht 2023***

K.K. Lindenberg, 'Commentaar op art. 184a Sr', in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns, M.J. Dubelaar & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer (online versie 2023).

**Löwenstein 1982**

F.J.W. Löwenstein, 'Het recht van Vereniging/Het Verenigingsrecht', in: A.K. Koekkoek, W. Konijnenbelt & F.C.L.M. Crijns, *Grondrechten. Commentaar op hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet* (Jeukens-bundel), Nijmegen: Stichting Ars Aequi 1982, p. 191-208.

**M**

**Mackor 2017**

A.R. Mackor, 'Bestaat waarheid in een normatieve rechtswetenschap?', *Ars Aequi* 2017/893.

**Maréchal, in: *JC Pénal Code 2021***

J. Maréchal, 'Art. 131-37 à 131-49 Code pénal, fasc. 10 en fasc. 20', in *JurisClasseur Pénal Code*, Parijs: LexisNexis (online versie 2021).

**Mathieu 2013**

B. Mathieu, 'Quelques histoires autour de l'histoire de l'interdiction des partis politiques', te raadplegen via [www.lerougeetlenoir.org](http://www.lerougeetlenoir.org) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

**De Meijer 2003**

M.E. de Meijer, *Het Openbaar Ministerie in civiele zaken*, Deventer: Kluwer 2003.

**De Meijer 2006**

M.E. de Meijer, 'De civielrechtelijke bevoegdheden van het om bij de aanpak van "foute" rechtspersonen en organisaties: een zinvol complement?', *Strafblad* 2006/23.

**Merkx 2011**

M.M.W.D. Merkx, *De woon- en vestigingsplaats in de btw* (Fiscale monografieën, nr. 137), Deventer: Kluwer 2011.

**Van der Meulen 2000**

B.M.J. van der Meulen, 'Artikel 8', in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 137-145.

**Mevis 2018**

P.A.M. Mevis, 'Van revolutionaire woelingen en motorbendes; organisatieverboden als risico voor de democratie en de betekenis en rol van het materiële strafrecht', in: N.S. Efthymiou, J. Goosens & R. de Lange (red.), *Democratie: nieuwe ontwikkelingen – Staatsrechtconferentie 2018*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018.

**Mevis 2019**

P.A.M. Mevis, 'Strafrecht en het verbieden van rechtspersonen: misdrijven tegen de democratische rechtsorde', *DD* 2019/40.

**Minovic 2015**

T. Minovic, 'Het verbieden van clubs en verenigingen: van Hell's Angels tot Martijn', 6 maart 2015, te raadplegen via [www.openbareorde.nl](http://www.openbareorde.nl) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

**Molier 2013**

G. Molier, 'De Vereniging Martijn mag toch bestaan. Over de scheiding van recht en moraal', *NJB* 2013/1389.

**Molier 2016**

G. Molier, 'Het verbod van een politieke partij. Een anomalie in het recht?', *NJB* 2016/1754.

**Molier 2017**

G. Molier, 'De verenigingsvrijheid versus het verbod van een politieke partij: naar een afzonderlijk criterium?', in: P.A.J. van den Berg & G. Molier (red.), *In dienst van het recht* (Brouwer-bundel), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 107-118.

**De Moree 2016**

P.E. de Moree, *Rights and Wrongs under the ECHR. The prohibition of abuse of rights in Article 17 of the European Convention on Human Rights*, Utrecht: Utrecht University 2016.

**Morlok 2013**

M. Morlok, 'Das Parteiverbot', *Juristische Ausbildung* 2013/4.

**Morlok, in: Nomos-Kommentar Parteiengesetz 2013**

M. Morlok, 'Parteiengesetz', in: *Nomos-Kommentar Parteiengesetz*, Baden-Baden: Nomos (online versie 2013).

**Mosissa 2020**

G.A. Mosissa, *A Re-examination of Economic, Social and Cultural Rights in a Political Society in the Light of the Principle of Human Dignity*, Cambridge: Intersentia 2020.

**Mowbray 2014**

A.R. Mowbray, *Cases, Materials, and Commentary on the European Convention on Human Rights*, Oxford: 2014 Oxford University Press.

**N****Nan 2011**

J.S. Nan, *Het lex certa-beginsel* (diss. Tilburg), Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.

**Nethe 1995**

M.Y. Nethe, *De ontbinding van lege besloten en naamloze vennootschappen* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1995.

**Nethe 2007a**

M.Y. Nethe, 'Nieuwe regels rondom verboden rechtspersonen en verboden buitenlandse corporaties (I)', *WPNR* 2007/6705.

**Nethe 2007b**

M.Y. Nethe, 'Nieuwe regels rondom verboden rechtspersonen en verboden buitenlandse corporaties (II, slot)', *WPNR* 2007/6706.

**Nethe 2013**

M.Y. Nethe, *Ontbinding en vereffening van rechtspersonen*, Deventer: Kluwer 2013.

**Nethe 2016**

M.Y. Nethe, 'Ontbinding en vereffening van rechtspersonen', in: W.D. Kolkman & L.C.A. Verstapen (red.), *Handboek ondernemingsrecht 2016/2017*, Zutphen: Walburg Pers 2016.

**Nethe 2020a**

M.Y. Nethe, 'Toerekening van gedragingen bij de steekvlambepaling (I)', *WPNR* 2020/7285.

**Nethe 2020b**

M.Y. Nethe, 'Toerekening van gedragingen bij de steekvlambepaling (II, slot)', *WPNR* 2020/7286.

**Nieuwenhuis 2012**

A.J. Nieuwenhuis, 'De kernrechtbenadering bij de grondrechten', *TvCR* 2012/2.

**Nieuwenhuis 2013**

A.J. Nieuwenhuis, 'Vrijheid van meningsuiting', in: J.H. Gerards (red.), *Grondrechten: De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2013, p. 69-101.

**Nieuwenhuis 2015**

A.J. Nieuwenhuis, 'Het verenigingsverbod. Op zoek naar de grondvesten van de rechtsorde', *TvCR* 2015, 2 (afl. 6).

**Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021**

A.J. Nieuwenhuis, M. den Heijer & A.W. Hins, *Hoofdstukken Grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2021.

**Van Nispen tot Pannerden 1853**

C.J. van Nispen tot Pannerden, *Het regt van vereeniging en de burgerlijke regtsbevoegdheid van vereenigingen als rechtspersonen beschouwd*, Leiden: Jacobus Hazenberg, Corns. Zoon 1853

**Noteboom 1932**

J.W. Noteboom, 'Hoofdstuk V: Goede zeden', in: C.W. van der Pot, J.H.P.M. van der Grinten, R. Kranenburg, G.A. Van Poelje, C.W. de Vries (red.), met medewerking van Th. G. Donner, *Nederlandsch Bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1932.

**Nowak 2005**

M. Nowak, *U.N. Convention on Civil and Political Rights, Commentary*, Kehl: N.P. Engel 2005.

**O**

**Oldenhuis 2012**

F.T. Oldenhuis, 'Op de grens van kerk en sekte; een onderzoek naar het gedogen van sektarische geloofsgemeenschappen binnen de rechtsstaat', in: C.H.C. Overes & W.J.M. van Veen (red.), *Met recht betrokken. Opstellen aangeboden aan prof. mr. T.J. van der Ploeg*, Deventer: Kluwer 2012, p. 204-215.

**Oldenhuis e.a. 2007**

F.T. Oldenhuis, J.G. Brouwer, D.N.R. Wegerif & F.E. Keijzer, *Schurende relaties tussen recht en religie*, Assen: Koninklijke Van Gorcum 2007.

**Oldenhuis e.a. 2012**

F.T. Oldenhuis, C.K.M. von Stuckrad, N. de Jong, P.J. van Mourik-Visser & J.J. Westert, *Eschatologische bewegingen in Nederland: religiewetenschappelijke en juridische bevindingen*, Den Haag: BiZa/RUG en ISW 2012.

**P****Parl. Gesch. Boek 2 BW**

C.J. van Zeben, W.G. Belinfante & O.W. van Ewijk (red.), *Parlementaire Geschiedenis van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Boek 2, Rechtspersonen*, Deventer-Antwerpen: Kluwer 1962 (online versie).

**Parl Gesch. Inv.wet Boek 2 BW**

C.J. van Zeben & J.W. du Pon (red.), *Parlementaire Geschiedenis van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Invoeringswet Boek 2, Rechtspersonen*, Deventer: Kluwer 1977 (online versie).

**Patterson 1983**

J.L. Patterson, 'The Development of the Concept of Corporation from Earliest Roman Times to A.D. 467', *The Accounting Historians Journal* 1983/10-1.

**Pel 2013**

P.T. Pel, *Geestelijken in het recht. De rechtspositie van geestelijke functionarissen in het licht van het eigen recht van kerken en religieuze gemeenschappen in de Nederlandse rechtsorde*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2013.

**Perry 2006**

J.S. Perry, *The Roman collegia. The Modern Evolution of an Ancient Concept*, Leiden: Koninklijke Brill NV 2006.

**Petit & Rouxel 2015**

B. Petit & S. Rouxel, *Droit des personnes*, Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble 2015.

**Pieters & Demarsin 2018**

D. Pieters & B. Demarsin, *Rechtsvergelijking: de uitdagende wereld van het recht*, Den Haag: Acco 2018.

**Pijl 2006**

H. Pijl, 'Rechtspersonenmensenrechten', *WFR* 2006/147.

**Plessix, in: JC Administratif 2014**

B. Plessix, 'fasc. 135', in: *JurisClasseur Administratif*, Parijs: LexisNexis (online versie 2014).

**Van der Ploeg 2012**

T.J. van der Ploeg, 'Hoe moeilijk is het om een vereniging – of een andere rechtspersoon – te verbieden?', *NJB* 2012/890.

**Van der Ploeg 2013**

T.J. van der Ploeg, 'Hoe moeilijk is het om een vereniging te verbieden? Deel 2: de zaak Martijn', *NJB* 2013/2363.

**De Poorter, in: T&C Awb 2022**

J.C.A. de Poorter, 'Commentaar op art. 1:1 Awb', in: T.C. Borman & J.C.A. de Poorter (red.), *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer (online versie 2022).

R

**Van Raalte 1939**

E. van Raalte, *Het recht van vereeniging en vergadering in Nederland*, Alphen aan den Rijn: N. Samsom 1939.

**Raimbault 2008**

P. Raimbault, 'La responsabilité pénale des décideurs et des personnes morales', *Champ pénal/ Penal field / xxxive Congrès français de criminologie*, 2008 (online versie, laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

**Rainey, Wicks & Ovey 2014**

B. Rainey, E. Wicks & C. Ovey, *Jacobs, White & Ovey. The European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2014.

**Rambaud 2015**

R. Rambaud, 'La loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées (article l. 212-1 du Code de la sécurité intérieure): l'arme de dissolution massive', *RDLF* 2015/20.

**Rambaud 2020**

R. Rambaud, 'Quel contrôle du conseil d'état sur la dissolution administrative d'associations (art. l. 212-1 du Code de la sécurité intérieure)? De la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées au projet de loi confortant le respect des principes de la république', *RDLF* 2020/85.

**Rapp 2013**

L. Rapp, 'Variations autour de la personnalité juridique en droit public', in: X. Bioy, *La personnalité juridique*, Toulouse: Presses de l'Université Toulouse Capitole 2013.

**Rietberg 1893**

L.J. Rietberg, *Het recht van vereeniging en vergadering in het Nederlandsche staatsrecht*, Utrecht: J. de Kruyff 1893.

**Rijkema 2015**

B. Rijkema, *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2015.

**Roest, in: T&C BW 2023**

J. Roest, 'Commentaar op art. 2:20, 2:20a, 2:22 BW', in: H.B. Krans, C.J.J.M. Stolker & W.L. Valk (red.), *Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek*, Deventer: Kluwer (online versie 2023).

**Roggenkamp, in: Vereinsgesetz Kommentar 2014**

J.D. Roggenkamp, 'Artikel 2 VereinsG' en 'Artikel 9 GG', in: Albrecht/Roggenkamp, *Vereinsgesetz Kommentar*, München: Verlag C.H. Beck 2014.

**Rolland 2003**

P. Rolland, 'La loi du 12 juin 2001 contre les mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme – anatomie d'un débat', *Archives de sciences sociales des religions* 2003/121.

**Roorda 2016**

B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016.

**Roorda 2017**

B. Roorda, 'Openbare-orderechtelijke begrippen', in: P.A.J. van den Berg & G. Molier (red.), *In dienst van het recht* (Brouwer-bundel), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 55-65.

**Roorda, Brouwer & Schilder 2015**

B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, 3 juli 2015, te raadplegen via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).



**Rueb e.a. 2021**

A.S. Rueb, E. Gras, R.G. Hendrikse & A.W. Jongbloed, *Compendium van het Burgerlijk procesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

**Rutgers 1992**

M. Rutgers, *Strafbaarstellingen van voorbereidingshandelingen. Een onderzoek naar de grenzen van het strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1992.

**S****Santing-Wubs 2002**

A.H. Santing-Wubs, *De burgerlijke rechter en kerkelijke geschillen*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2002.

**Van Sasse van IJsselt 2015**

P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt, 'Democratie en antidemocratische groeperingen', *TvCR* 2015/4.

**Van Sasse van IJsselt & Schilder 2018**

P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt & A.E. Schilder, 'Naar een bestuurlijk organisatieverbod?', in: N.S. Efthymiou, J. Goosens & R. de Lange (red.), *Democratie: nieuwe ontwikkelingen – Staatsrechtconferentie 2018*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018.

**Schild 2012**

A.J.P. Schild, *De invloed van het EVRM op het ondernemingsrecht*, Deventer: Kluwer 2012.

**Van Schilfgaarde 1982**

P. van Schilfgaarde, 'De verboden rechtspersoon', *WPNR* 1982/5633.

**Schnorr, in: *Öffentliches Vereinsrecht – Kommentar zum Vereinsgesetz 1965***

G. Schnorr, *Öffentliches Vereinsrecht – Kommentar zum Vereinsgesetz*, Keulen: Carl Heymans Verlag 1965.

**Scholz, in: *Grundgesetz-Kommentar 2023***

R. Scholz, 'Artikel 9 GG', in: Dürig/Herzog/Scholz, *Grundgesetz-Kommentar*, München: Verlag C.H. Beck (online versie 2023).

**Segonds, in: *JC Pénal Code 2021***

M. Segonds, 'Art. 431-13 à 431-21 Code pénal, fasc. 20', *JurisClasseur Pénal Code*, Parijs: LexisNexis (online versie 2021).

**Shirvani 2020**

F. Shirvani, 'Parteiverbot und Parteienfinanzierungsausschluss', *Juristische Ausbildung* 2020/5.

**Slokker 2009**

N.H. Slokker, *Ruggengraat van de stedelijke samenleving: de rol van de gilden in de stad Utrecht, 1528-1818*, Amsterdam: Uitgeverij Aksant 2009.

**Smits 1935**

N. Smits, *Compendium der Romeinse en oud-Nederlandse rechtsgeschiedenis*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon NV 1935.

**Smits 2015**

J. Smits, *Omstreden rechtswetenschap. Over aard, methode en organisatie van de juridische discipline*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.

**Snijder-Kuipers, in: *GS Rechtspersonen 2021***

B. Snijder-Kuipers, 'Commentaar op art. 2:20 en art. 2:22 BW', in: J.B. Huizink (red.), *Groene Serie Rechtspersonen*, Deventer: Kluwer (online versie 2021).

**Stegbauer 2005**

A. Stegbauer, 'Rechtsprechungsübersicht zu den Propaganda- und Äusserungsdelikten', *NStZ* 2005, 776.

**Stegbauer 2008**

A. Stegbauer, 'Rechtsprechungsübersicht zu den Propaganda- und Äusserungsdelikten', *NStZ* 2008, 73.

**Stegbauer 2010**

A. Stegbauer, 'Rechtsprechungsübersicht zu den Propaganda- und Äusserungsdelikten', *NStZ* 2010, 129.

**Stegbauer 2012**

A. Stegbauer, 'Rechtsprechungsübersicht zu den Propaganda- und Äusserungsdelikten', *NStZ* 2012, 79.

**Stegbauer 2015**

A. Stegbauer, 'Rechtsprechungsübersicht zu den Propaganda- und Äusserungsdelikten', *NStZ* 2015, 201.

**Stegbauer 2017**

A. Stegbauer, 'Rechtsprechungsübersicht zu den Propaganda- und Äusserungsdelikten', *NStZ* 2017, 266.

**Stellinga 1936**

J.R. Stellinga, 'Het recht tot vereeniging en vergadering', *Antirevolutionaire Staatskunde* 1936/12.

**Sternberg-Lieben, in: *Strafgesetzbuch Kommentar* 2014**

D. Sternberg-Lieben, 'Artikel 86 StGB', in: Schönke/Schröder, *Strafgesetzbuch Kommentar*, München: Verlag C.H. Beck 2014.

**Stiehr 2015**

F. Stiehr, 'Das Parteiverbotsverfahren', *JuS* 2015/994.

**Swart 1987**

A.H.J. Swart, 'Verboden organisaties en rechtspersonen', in: Ch.J. Enschedé, N. Keizer, J.C.M. Leijten & Th.W. van Veen (red.), *Naar eer en geweten: liber amoricum J. Rummelink*, Arnhem: Gouda Quint 1987.

**T**

**Taekema 2018**

S. Taekema, 'Theoretical and Normative Frameworks for Legal Research: Putting Theory into Practice', *Law and Method*, 2018, doi:10.5553/REM/.000031.

**Tierney 1947**

J.J. Tierney, 'The Senatus consultum de Bacchanalibus', *Proceedings of the Royal Irish Academy: Archaeology, Culture, History, Literature* 1945-1948/51.

**Tjong Tjin Tai & Verbruggen 2022**

T.F.E. Tjong Tjin Tai & P.W.J. Verbruggen, 'Onderzoeksmethoden in de rechtswetenschap: over pluraliteit en vernieuwing', *NJB* 2022/2.

**Den Tonkelaar 1979**

J.D.A. den Tonkelaar, *Vrijheid en gebondenheid in het verenigingsrecht*, Deventer: H.D. Tjeenk Willink 1979.

**Van Toor 2017**

D.A.G. van Toor, *Het schuldige geheugen? Een onderzoek naar het gebruik van hersen-*

*onderzoek als opsporingsmethode in het licht van eisen van instrumentaliteit en rechtsbescherming*, Deventer: Kluwer 2017.

**Tsoulaka 2016**

A. Tsoulaka, 'Regulating football-related violence in France', in: A. Tsoukala, G. Pearson & P.T.M. Coenen (red.), *Legal responses to football 'Hooliganism' in Europe*, Den Haag: Asser Press 2016.

**Tuk & Vols 2018**

M.I. Tuk & M. Vols, 'Ondermijning en het openbare-orderecht', *NJB* 2018/1190.

**U**

**Ubillos 2012**

J.M.B. Ubillos, 'Freedom of Assembly and Association (Art. 11 ECHR): Some Hesitations on a Path of Firm Protection' in: J. García & P. Santolaya (red.), *Europe of Rights: A Compendium on the European Convention on Human Rights*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2012, p. 403-437.

**Ullrich, in: *Vereinsgesetz Kommentar* 2014**

N. Ullrich, 'Artikel 14 VereinsG', in: Albrecht/Roggenkamp, *Vereinsgesetz Kommentar*, München: Verlag C.H. Beck 2014.

**V**

**Van Veen 1983**

Th.W. van Veen, 'De verboden vereniging en art. 140 Sr', *NJB* 1983/12 (afl. 1).

**Van Veen 2012**

W.J.M. van Veen (red.), *De Europese naamloze vennootschap (SE)*, Deventer: Kluwer 2012.

**Van der Velden 1969**

P.A.L.M. van der Velden, *De vereniging-rechtspersoon en haar leden*, Deventer: Kluwer 1969.

**Verbeek, in: *T&C Awb* 2022**

J. Verbeek, 'Commentaar op art. 5:7 Awb', in: T.C. Borman & J.C.A. de Poorter (red.), *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer (online versie 2022).

**Verhey 2003**

L.F.M. Verhey, 'Het grondwettelijke beperkingssysteem: handhaving of herbezinning?', *NJCM-Bulletin* 2003/216.

**Verhey 2014**

L.F.M. Verhey, *De constitutionele conventie: een blinde vlek in ons staatsrecht* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 2014.

**Verhey & Aal 2017**

L.F.M. Verhey & C.S. Aal, 'Delegatie van regelgevende bevoegdheid in Nederland: tijd voor herbezinning', *RegelMaat* 2017/4.

**Vermeulen 1995**

B.P. Vermeulen, 'Beperking van grondrechten', in: J.B.J.M. ten Berge e.a. (red.), *De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg* (Burkens-bundel), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995, p. 1-34.

**Vlas 2005**

P. Vlas, 'Terrorisme en IPR', *WPNR* 2005/6633.

**Vlas 2017**

P. Vlas, *Rechtspersonen*, Apeldoorn: Maklu Uitgevers 2017.

**Vlas, in: *GS Rechtspersonen 2019***

P. Vlas, 'Commentaar op art. 10:122 BW', in: J.B. Huizink (red.), *Groene Serie Rechtspersonen*, Deventer: Kluwer (online versie 2019).

**Visser 2019**

M.C.B.F. de Visser, 'De invulling van het Europese rechtsstaatbegrip: reconstructie van een voortdurende queeste', *TvCR* 2019/4.

**Voerman & Van Leunen 2020**

G. Voerman & S. van Leunen, 'Hoofdstuk 1.4 – Duitsland', in: G. Voerman, H.G. Hoogers & S. van Leunen, *Van Denemarken tot Duitsland. Regulering van politieke partijen in een aantal Westerse landen*, Groningen 2020.

**Vols 2013**

M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridisch uitgever 2013.

**Vols 2023**

M. Vols, *Juridisch onderzoek: 114 vragen en antwoorden*, Den Haag: Boom juridisch 2023.

**Vols, in: *T&C Openbare orde en veiligheid 2023***

M. Vols, 'Commentaar op art. 174a Gemw', in: E.R. Muller, E.T. Brainich, J.G. Brouwer, & A.E. Schilder (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer (online versie 2023).

**Ten Voorde, in: *T&C Strafrecht***

J. ten Voorde, 'Commentaar op art. 140 Sr', in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns, M.J. Dubelaar & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer (online versie 2023).

**De Vries-Leemans 1995**

M.J.H.M. de Vries-Leemans, *Art. 140 Wetboek van Strafrecht. Een onderzoek naar de strafbaarstelling van deelneming aan misdadige organisaties*, Deventer: Kluwer 1995.

**De Vries-Leemans 2000**

M.J.H.J. de Vries-Leemans, 'Het recht van vereniging en artikel 140 Sr', in: H.M.L. Frons & T.J. van der Ploeg (red.), *De vrijheid van vereniging in Nederland*, Utrecht: Uitgeverij Lemma 2000.

**W**

**De Waard-Preller & Rutten 2019**

M.F.E. de Waard-Preller & S.S.M. Rutten, 'Derde wetsvoorstel voor personenvennootschappen: modernisering nu echt in zicht?', *MvV* 2019/5.

**Wache, in: *Strafrechtliche Nebengesetze 2023***

V. Wache, 'Artikel 3, 10, 11, 14 en 20 Vereinsgesetz', in: Erbs/Kohlhaas, *Strafrechtliche Nebengesetze*, München: Verlag C.H. Beck (online versie 2023).

**Van der Weele 2019a**

J. van der Weele, 'Verbodenverklaring van rechtspersonen (I)', *WPNR* 2019/7234.

**Van der Weele 2019b**

J. van der Weele, 'Verbodenverklaring van rechtspersonen (II, slot)', *WPNR* 2019/7235.

**Westenbroek 2017**

W.A. Westenbroek, *Bestuurdersaansprakelijkheid in theorie* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2017.

**Wiggers-Rust 2017**

L. F. Wiggers-Rust, 'Interne rechtsvergelijking. Een 'must' in de meergelaagde rechtsorde', *NJB* 2017/30.

**De Winter 1993**

R. de Winter, *De heersende leer, honderd jaar verspreidingsjurisprudentie: 1892-1992* (diss. Maastricht), Den Haag: Sdu 1993.

**Winter & Mein 2017**

H.B. Winter & A.G. Mein, 'De staat van toezicht en handhaving door gemeenten', *Gst.* 2017/175.

**Wiskerke 1938**

C. Wiskerke, *De afschaffing der gilden in Nederland*, Amsterdam: H.J. Paris 1938.

**Van Wissen 1992**

G.J.M. van Wissen, *Grondrechten*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992.

**Van der Woude 2009**

W. van der Woude, *Democratische waarborgen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.

**2 PARLEMENTAIRE STUKKEN****2.1 TWEEDE KAMER**

*Kamerstukken II* 1847/48, LXV, nr. 55.

*Kamerstukken II* 1854/55, IX, nr. 3.

*Kamerstukken II* 1854/55, IX, nr. 4.

*Kamerstukken II* 1937/38, 475, nr. 3.

*Kamerstukken II* 1954-85, 17476, nrs. 5-7.

*Kamerstukken II* 1963/64, 7753, nr. 3.

*Kamerstukken II* 1967/68, 9724, nr. 1.

*Kamerstukken II* 1967/68, 9724, nr. 2.

*Kamerstukken II* 1967/68, 9724, nr. 3.

*Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3.

*Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 4.

*Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 6.

*Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7.

*Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 10.

*Kamerstukken II* 1979/80, 15049 (R1100), nr. 7.

*Kamerstukken II* 1979/80, 16162, nr. 3.

*Kamerstukken II* 1981/82, 17476, nr. 1.

*Kamerstukken II* 1981/82, 17476, nr. 2.

*Kamerstukken II* 1981/82, 17476, nr. 3.

*Kamerstukken II* 1982/83, 17476, nr. 4.

*Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nrs. 5-7.

*Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nr. 9.

*Kamerstukken II* 1984/85, 17476, nr. 10.

*Kamerstukken II* 1985/86, 17476, nr. 12.

*Kamerstukken II* 1996/97, 25392, nr. 3.

*Kamerstukken II* 1999/2000, 25877, nr. 8.

*Kamerstukken II* 1999/2000, 25877, nr. 9.  
*Kamerstukken II* 2000/01, 27824, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2002/03, 27925, nr. 94.  
*Kamerstukken II* 2002/03, 28463, nr. 7.  
*Kamerstukken II* 2003/04, 29757, nrs. 1-3.  
*Kamerstukken II* 2004/05, 28764, nr. 6.  
*Kamerstukken II* 2004/05, 28764, nr. 7.  
*Kamerstukken II* 2009/10, 32137, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2012/13, 33573, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2014/15, 29279, nr. 258.  
*Kamerstukken II* 2014/15, 30821, nr. 23.  
*Kamerstukken II* 2015/16, 34516, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2016/17, 34465, nr. 1.  
*Kamerstukken II* 2016/17, 34465, nr. 2.  
*Kamerstukken II* 2016/17, 34465, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2016/17, 34465, nr. 4.  
*Kamerstukken II* 2017/18, 34846, nr. 4.  
*Kamerstukken II* 2016/17, 34588, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2017/18, 34700, nr. 34.  
*Kamerstukken II* 2018/19, 29614, nr. 108.  
*Kamerstukken II* 2018/19, 32752, nr. 54.  
*Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 1.  
*Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 2.  
*Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 5.  
*Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 6.  
*Kamerstukken II* 2018/19, 35079, nr. 7 (met bijlagen).  
*Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 10.  
*Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 17.  
*Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 18.  
*Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 25.  
*Kamerstukken II* 2019/20, 35079, nr. 26.  
*Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 1.  
*Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 2.  
*Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 3 (met bijlagen).  
*Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 4.  
*Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 5.  
*Kamerstukken II* 2019/20, 35366, nr. 6.  
*Kamerstukken II* 2020/21, 35366, nr. 9.  
*Kamerstukken II* 2020/21, 35366, nr. 11.  
*Kamerstukken II* 2020/21, 35768, nr. 1.  
*Kamerstukken II* 2020/21, 35768, nr. 2.  
*Kamerstukken II* 2020/21, 35768, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2021/22, 34465, nr. 6.  
*Kamerstukken II* 2021/22, 35925-VII, nr. 103.

- Handelingen II* 1976/77, p. 2198-2200.  
*Handelingen II* 1986/87, 17476, nr. 13.  
*Handelingen II* 1986/87, OCV/UCV 22 september 1986, p. 22.  
*Handelingen II* 2004/05, 24 februari 2005, p. 52-3361.  
*Handelingen II* 2019/20, nr. 86, item 18.  
*Handelingen II*, 18 juni 2020, nr. 85-12-3.

## 2.2 EERSTE KAMER

- Kamerstukken I* 1987/88, 17476, nr. 36a.  
*Kamerstukken I* 1987/88, 17476, nr. 36b.  
*Kamerstukken I* 1986/87, 17476, nr. 57a.  
*Kamerstukken I* 1986/87, 17476, nr. 57b.  
*Kamerstukken I* 2017/18, 34516, C.  
*Kamerstukken I* 2018/19, 34430, F.  
*Kamerstukken I* 2020/21, 35079, A.  
*Kamerstukken I* 2020/21, 35666, A.  
*Kamerstukken I* 2020/21, 35366, B.  
*Kamerstukken I* 2020/21, 35366, C.  
*Kamerstukken I* 2020/21, 35366, D.  
*Kamerstukken I* 2020/21, 35366, E.  
*Kamerstukken I* 2020/21, 35079, A.  
*Kamerstukken I* 2020/21, 35079, B.  
*Kamerstukken I* 2020/21, 35079, C.

- Handelingen I* 15 maart 1988, 17476, p. 599.  
*Handelingen I* 2021/22, nr. 41, item 8.  
*Handelingen I* 2021/22, 35666, nr. 42, item 4.

## 2.3 OVERIG

- Duitse Bondsdag, *Drucksache* IV/430, 24 mei 1962.  
Duitse Bondsdag, *Drucksache* 18/9758, 26 september 2016.  
European Commission of Human Rights, 'Preparatory work on Article 11 of the European Convention on Human Rights', 16 augustus 1956, DH (56) 16, te raadplegen via [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).  
European Commission of Human Rights, 'Preparatory work on Article 17 of the European Convention on Human Rights', 23 april 1957, DH (57) 4, p. 17, te raadplegen via [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).  
Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, resolutie 1308 (2002), 'Restrictions on political parties in the Council of Europe member states'.  
Toelichting op het Handvest grondrechten van de Europese Unie, *PbEU* C 303/22.  
United Nations Secretary-General, 'Draft International Covenants on Human Rights: annotation', Doc. A/2929, 1 juli 1955, te raadplegen via [repository.un.org](http://repository.un.org).

### 3. RECHTSPRAAK

#### 3.1 NATIONALE GERECHTEN

##### 3.1.1 Rechtbanken

- Rb. Amsterdam 8 maart 1978, ECLI:NL:RBAMS:1978:AC0252.
- Rb. Amsterdam 18 november 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AD2961.
- Rb. Amsterdam 18 november 1998 ECLI:NL:RBAMS:1998:AN6055, AB 1998/329, m.nt. M.J. Kanne.
- Rb. Almelo 29 augustus 2001, ECLI:NL:RBALM:2001:AD3265.
- Rb. Amsterdam 31 maart 2005, ECLI:NL:RBAMS:2005:AT2894, JOR 2005/188, m.nt. E. Schmieman, JIN 2005/196, m.nt. M. van den Berg.
- Rb. Leeuwarden 6 maart 2007, ECLI:NL:RBLEE:2007:AZ9940.
- Rb. Amsterdam 11 april 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BA2747.
- Rb. Amsterdam 11 april 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BA2761.
- Rb. Amsterdam 23 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ9001.
- Rb. 's-Gravenhage 21 oktober 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BU2066.
- Rb. 's-Gravenhage 21 oktober 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BT8829.
- Rb. Amsterdam 21 mei 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BW6148.
- Rb. Maastricht 29 mei 2007, ECLI:NL:RBMAA:2007:BA5843.
- Rb. Assen 27 juni 2012, ECLI:NL:RBASS:2012:BW9477, *Ondernemingsrecht* 2013/7, m.nt. M.A. Verbrugh, JB 2012/194 en JIN 2012/171, beide m.nt. J.J.J. Sillen, JOR 2012/316, m.nt. E. Schmieman.
- Rb. Amsterdam 1 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY7450.
- Rb. Rotterdam 22 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5254.
- Rb. Midden-Nederland 20 december 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6241, AB 2018/60, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra, JIN 2018/12, m.nt. R.Y. Kamerling, JOR 2018/66, m.nt. R.J.B. Schutgens, *OR-Updates.nl* 2018-0016, m.nt. J.L.W. Broeksteeg.
- Rb. Rotterdam 22 december 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:10316 en -10317 en -10318 en -10319.
- Rb. Midden-Nederland 17 januari 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:113, AB 2019/93, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra.
- Rb. Den Haag 18 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7183, JOR 2019/51, m.nt. C.D.J. Bulten, AB 2019/267, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra.
- Rb. Noord-Holland 18 juli 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:6266.
- Rb. Midden-Nederland 29 mei 2020, ECLI:NL:RBMNE:2019:2302, AB 2020/96, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra.
- Rb. Noord-Nederland 7 juni 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2445, AB 2020/35, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra.
- Rb. Midden-Nederland 19 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1484.
- Rb. Noord-Holland 19 oktober 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:9123.
- Rb. Limburg 23 november 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:8795.
- Rb. Noord-Holland 1 maart 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:1639.
- Rb. Rotterdam 8 maart 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:1658 en ECLI:NL:RBROT:2022:1709.
- Rb. Overijssel 15 maart 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:720.
- Rb. Oost-Brabant 23 december 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:5707.



### 3.1.2 Gerechtshoven

- Hof Arnhem 14 januari 2002, 2001/684 – niet gepubliceerd.
- Hof Amsterdam 5 januari 2006, ECLI:NL:GHAMS:2006:AY0279.
- Hof Leeuwarden 12 december 2007, ECLI:NL:GHLEE:2007:BB9782.
- Hof 's-Hertogenbosch 25 april 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BDO560.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 2 april 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ6041, *JOR* 2013/134, m.nt. C.D.J. Bulten, *JBPR* 203/47, m.nt. L.M.H.A.A. Hennekens.
- Hof Amsterdam 26 april 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:BZ8885.
- Hof Den Haag 30 april 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:1082.
- Hof Den Haag 3 maart 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:586.
- Hof Amsterdam 28 februari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:688.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865, *JOR* 2019/52, m.nt. C.D.J. Bulten, *AB* 2019/528, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra.
- Hof Den Haag 18 juni 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1451, *JOR* 2019/185, m.nt. J. van der Weele, *AB* 2020/80, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 28 januari 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:658.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 15 december 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:10385.
- Hof 's-Hertogenbosch 12 oktober 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:3486.
- Hof Den Haag 21 juni 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1176.

### 3.1.3 Hoge Raad

- HR 11 januari 1909, *WvHR* 1909/8797.
- HR 30 oktober 1946, ECLI:NL:HR:1946:87, *NJ* 1946/737.
- HR 9 maart 1979, ECLI:NL:HR:1979:AC0769 (concl. A-G J. Remmelink), *NJ* 1979/363, m.nt. J.M.M. Maeijer.
- HR 6 april 1979, ECLI:NL:HR:1979:AH8595.
- HR 25 juni 1982, ECLI:NL:HR:1982:AG4414, *NJ* 1983/296, m.nt. E.A. Alkema.
- HR 12 april 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0210.
- HR 25 oktober 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0387.
- HR 10 september 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1056.
- HR 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124 (concl. A-G L. Timmerman), *NJ* 2009/507, m.nt. P. van Schilfgaarde.
- HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948 (concl. A-G. L. Timmerman), *AB* 2014/348, m.nt. J.G. Brouwer en G. Molier, *NJ* 2014/507, m.nt. E.A. Alkema, *Ondernemingsrecht* 2015/17, m.nt. M.A. Verbrugh, *AA* 2014/0834, m.nt. R.J.B. Schutgens, *JB* 2014/104, m.nt. J.L.W. Broeksteeg, *JBPR* 2014/31, m.nt. L.M.H.A.A. Hennekens, *JIN* 2014/142, m.nt. J.L.W. Broeksteeg, *JOR* 2014/227, m.nt. C.D.J. Bulten.
- HR 16 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2668.
- HR 5 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3533.
- HR 11 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3568.
- HR 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3636.
- HR 14 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:413 (concl. A-G P.C. Vegter), *NJ* 2018/73, m.nt. T. Kooijmans.
- HR 4 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:577, *NJ* 2018/108, m.nt. E. van Sliedrecht.
- HR 30 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:463 (concl. A-G De Bock).
- HR 31 augustus 2018, ECLI:NL:HR:2018:1414.

HR 1 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1456.

HR 4 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1531, r.o. 3.4, *JAR* 2019/274, m.nt. W.A. Zondag, *JIN* 2019/173, m.nt. K.W. de Jong, *TRA* 2019/111, m.nt. M.D. Ruizeveld, *JOR* 2019/274, m.nt. J.M. Blanco Fernández, *Ondernemingsrecht* 2020/8, m.nt. K.A.M. van Vught.

HR 6 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:1908, *AB* 2020/50, m.nt. N. Jak.

HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797 (concl. A-G Vlas), *JOR* 2020/226, m.nt. J.M. Blanco Fernández, *Ondernemingsrecht* 2020/167, m.nt. S. van Dongen, *AB* 2021/51, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra, *NJ* 2022/100, m.nt. G. van Solinge.

HR 13 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1789 (concl. A.G. B.F. Assink).

HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1028.

HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1946.

HR 15 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1114 (concl. A-G B.F. Assink).

### 3.1.4 Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ARRVS 8 januari 1988, ECLI:NL:RVS:1988:AN0017, *AB* 1988/417, m.nt. J.H. van der Veen.

ARRVS 3 december 1998, ECLI:NL:RVS:1998:AN6386, *AB* 2000/291, m.nt. B.P. Vermeulen.

ARRVS 10 augustus 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AH9317.

ARRVS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6406.

ARRVS 18 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK3671.

ARRVS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *AB* 2011/333, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

ARRVS 24 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1468.

### 3.1.5 College van Beroep voor het bedrijfsleven

Cbb 3 december 2019, ECLI:NL:CBB:2019:649, *JB* 2020/76 en *JIN* 2020/109, beide m.nt. B. Roorda & J. Koornstra.

### 3.1.6 Centrale Raad van Beroep

CRVB 29 september 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3448.

CRVB 9 februari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:456.

CRVB 8 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:771.

CRVB 5 juli 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1963, *AB* 2019/539, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra.

CRVB 1 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1360, *AB* 2021/258, m.nt. S.H.A.M. Dassen.

## 3.2 BUITENLANDSE GERECHTEN

### 3.2.1 Duitsland

BayobLG 28 februari 2002, *nStZ* 2003/89.

BayobLG 12 maart 2003, *nStZ* 2003/233.

BayobLG 8 maart 2005, *BayobLGst* 2004/180.

BGH 18 september 1961, *NJW* 1961/2217.

BGH 25 juli 1963, *NJW* 1963/2132.

- BGH 2 oktober 1963, *NJW* 1964/210.  
 BGH 12 oktober 1965, *NJW* 1966/61.  
 BGH 9 februari 1968, *NJW* 1968/1100.  
 BGH 14 februari 1973, *NJW* 1973/768.  
 BGH 25 juli 1979, *NJW* 1979/2216.  
 BGH 24 januari 1996, *NJW* 1996/1906.  
 BGH 4 februari 1998, *NJW* 1998/1653.  
 BGH 4 februari 1998, *NSZ-RR* 1998/217.  
 BGH 27 maart 2003, *NSZ* 2003/491.  
 BGH 21 mei 2003, *BeckRS* 2003/04911.  
 BGH 28 juli 2005, *NSZ* 2006/335.  
 BGH 3 november 2005, *NSZ* 2006/355.  
 BGH 1 oktober 2008, *NJW* 2009/928.  
 BGH 13 augustus 2009, *NJW* 2010/163.  
 BGH 19 augustus 2014, *MMR* 2015/200.  
 BGH 14 april 2015, *NSZ* 2015/512.  
 BGH 9 juli 2015, *NJW* 2015/3590.  
 BGH 12 januari 2017, *NSZ* 2017/481.
- Bverfg 23 oktober 1952, *NJW* 1952/1407  
 Bverfg 17 augustus 1956, *NJW* 1956/1393.  
 Bverfg 29 juli 1959, *NJW* 1959/1675.  
 Bverfg 25 februari 1960, *NJW* 1960/619.  
 Bverfg 25 juli 1960, *BeckRS* 1960/103953.  
 Bverfg 7 april 1964, *NJW* 1964/1219.  
 Bverfg 14 januari 1969, *NJW* 1969/738.  
 Bverfg 24 februari 1971, *NJW* 1971/1123.  
 Bverfg 2 juli 1974, *BverfGE* 38/23.  
 Bverfg 18 december 1974, *NJW* 1975/1265.  
 Bverfg 9 maart 1976, *NJW* 1976/1193.  
 Bverfg 1 maart 1979, *BverfGE* 50/290, *NJW* 1979/699.  
 Bverfg 15 juni 1989, *NJW* 1990/37.  
 Bverfg 10 maart 1992, *NJW* 1992/1373.  
 Bverfg 17 november 1994, *ECLI:DE:Bverfg:1994:bs19941117.2bvb000193*.  
 Bverfg 17 november 1994, *ECLI:DE:Bverfg:1994:bs19941117.2bvb000293*.  
 Bverfg 18 juli 1997, *BeckRS* 1997/14584.  
 Bverfg 16 juni 2000, *NVWZ* 2000/1281.  
 Bverfg 19 januari 2001, *NJW* 2001/2617.  
 Bverfg 1 mei 2001, *NJW* 2001/2076.  
 Bverfg 18 maart 2003, *ECLI:DE:Bverfg:2003:bs20030318.2bvb000101*.  
 Bverfg 17 juni 2004, *NJW* 2005/126.  
 Bverfg 26 oktober 2004, *BeckRS* 2004/25162.  
 Bverfg 26 september 2006, *NJOZ* 2007/2939.  
 Bverfg 10 juni 2009, *BverfGE* 2010/124.  
 Bverfg 31 augustus 2012, *BeckRSS* 2012/56808.  
 Bverfg 20 februari 2013, *NVWZ* 2013/568.  
 Bverfg 17 januari 2017, *ECLI:DE:Bverfg:2017:bs20170117.2bvb000113*, *NJW* 2017/611.

BverWG 16 juli 1954, *NJW* 1954/1947.  
 BverWG 16 mei 1958, *NJW* 1958/1362.  
 BverWG 23 maart 1971, *NJW* 1971/1377.  
 BverWG 26 oktober 1971, *NJW* 1972/173.  
 BverWG 6 februari 1975, *NJW* 1975/1135.  
 BverWG 2 december 1980, *NJW* 1981/1796.  
 BverWG 18 oktober 1988, *NJW* 1989/993.  
 BverWG 6 juli 1994, *NVWZ* 1995/590.  
 BverWG 14 juni 1995, *NVWZ* 1995/1134.  
 BverWG 30 augustus 1988, *NVWZ* 1997/66.  
 BverWG 6 september 1995, *NVWZ* 1997/68.  
 BverWG 12 februari 1998, *NJW* 1998/2545.  
 BverWG 15 juli 1998, *BeckRS* 1998/30439624.  
 BverWG 20 oktober 1995, *BeckRS* 1995/31309547.  
 BverWG 13 april 1999, *NVWZ-RR* 2000/70.  
 BverWG 25 januari 2006, *NVWZ* 2006/694.  
 BverWG 29 januari 2013, *NVWZ* 2013/521.  
 BverWG 14 mei 2014, *NVWZ* 2014/1573.  
 BverWG 4 november 2016, *NVWZ-RR* 2017/455.  
 BverWG 4 november 2016, *BeckRS* 2016/113762.

LG Aachen 11 december 2017, *BeckRS* 2018/5195.  
 LG Dortmund 7 januari 2003, *BeckRS* 2006/10882.  
 LG Frankfurt 27 september 2016, *BeckRS* 2016/17168.  
 LG Hamburg 13 februari 2013, *BeckRS* 2013/06363.  
 LG Stuttgart 15 juni 2005, *CR* 2005/675.

OLG Celle 19 maart 2007, *NSTZ* 2008/159.  
 OLG Hamburg 26 september 1956, *NJW* 1957/152.  
 OLG Hamburg 7 april 2014, *BeckRS* 2014/11517.  
 OLG Hamm 17 april 2002, *NSTZ-RR* 2002/231.  
 OLG Koblenz 28 januari, *BeckRS* 2008/02436.  
 OLG München 7 mei 2015, *BeckRS* 2015/100004.  
 OLG Rostock 12 december 2001, *NSTZ* 2002/320.  
 OLG Rostock 9 september 2011, *NSTZ* 2012/572.  
 OLG Stuttgart 24 april 2006, *MMR* 2006/387.

OVG Bremen 25 oktober 2005, *BeckRS* 2006/24299.  
 OVG Lüneburg 20 april 2015, *BeckRS* 2015/44459.  
 OVG Münster 23 maart 2001, *NJW* 2001/2111.  
 OVG Münster 30 augustus 2012, *BeckRS* 2012/56881.  
 OVG Weimar 29 augustus 1997, *LSK* 1998/350018.

VG Darmstadt 2 maart 2018, *BeckRS* 2018/5477.  
 VG Gelsenkirchen 29 augustus 2012, *BeckRS* 2012/56955.  
 VG München 16 februari 2018, *BeckRS* 2018/2380.  
 VGH Mannheim 30 april 2002, *LSK* 2002/480030.

VGH München 24 januari 2007, *BeckRS* 2007/29064.

VGH München 21 mei 2014, *BeckRS* 2014/52184.

VGH München 20 oktober 2015, *BeckRS* 2015/53538.

### 3.2.2 Frankrijk

Conseil constitutionnel 16 juli 1971, ECLI:FR:CC:1971:71.44.DC.

Conseil constitutionnel 20 juli 2000, ECLI:FR:CC:2000:2000.434.DC.

Conseil d'État 11 juli 1956, nr. 26.638.

Conseil d'État 21 juli 1970, ECLI:FR:CEASS:1970:76179.19700721.

Conseil d'État 16 oktober 1992, ECLI:FR:CESSR:1992:85957.19921016.

Conseil d'État 8 september 1995, ECLI:FR:CESSR:1995:155161.19950908.

Conseil d'État 17 november 2006, ECLI:FR:CESSR:2006:296214.20061117.

Conseil d'État 13 juli 2010, ECLI:FR:CESSR:2010:339257.20100713.

Conseil d'État 13 juli 2010, ECLI:FR:CESSR:2010:339293.20100713.

Conseil d'État 9 november 2011, ECLI:FR:CESSR:2011:347359.20111109.

Conseil d'État 30 juli 2014, ECLI:FR:CESSR:2014:370306.20140730.

Conseil d'État 30 december 2014, ECLI:FR:CESSR:2014:372322.20141230.

Conseil d'État 26 juli 2016, ECLI:FR:CEORD:2016:401379.20160726.

Conseil d'État 15 december 2017, ECLI:FR:CECHR:2017:401378.20171215.

Conseil d'État 24 september 2021, ECLI:FR:CECHR:2021:449215.20210924.

Conseil d'État 28 april 2022, ECLI:FR:CEORD:2022:462736.20220429.

Conseil d'État 16 mei 2022, ECLI:FR:CEORD:2022:462954.20220516.

Conseil d'État 20 december 2022, ECLI:FR:CEORD:2022:469368.20221220.

Cour de cassation 23 februari 1972, nr. 71-10.157.

Cour de cassation 7 april 1987, nr. 85-14.976.

Cour de cassation 13 december 1989, nr. 88-15.655.

Cour de cassation 28 september 2005, nr. 04-17.014.

Cour de cassation 9 februari 2001, nr. 99-17.642.

Cour de cassation 16 oktober 2001, nr. 00-12.259.

Cour de cassation 30 december 2006, nr. 05-20.689.

Cour de cassation 2 oktober 2007, nr. 06-13.732.

Cour de cassation 12 juli 2012, ECLI:FR:CCASS:2012:C100914.

Cour de cassation 10 april 2013, ECLI:NL:CCSA:2013:CRO2247.

Cour de cassation 21 mei 2014, nr. 13-83.758.

Cour de cassation 28 juni 2017, ECLI:FR:CCASS:2017:CRO1637.

Cour de cassation 11 juli 2017, ECLI:FR:CCASS:2017:CRO1938.

Cour de cassation 14 maart 2018, ECLI:FR:CCASS:2018:CRO0173.

Cour de cassation 29 januari 2020, ECLI:FR:CCASS:2020:CRO2751.

Cour de cassation 17 januari 2023, ECLI:FR:CCASS:2023:CRO0053.

Cour de cassation 1 juni 2023, ECLI:FR:CCASS:2023:CRO0672.

Cour d'appel Aix-en-Provence 15 september 2008, nr. 1070/M/2008.

Cour d'appel Paris 7 november 2008, nr. 2008-372812 (nummer van JurisData van LexisNexis).

Cour d'appel Chambéry 15 februari 2022, 20/000241.

### 3.3 INTERNATIONALE GERECHTEN

#### 3.3.1 Benelux Gerechtshof

Benelux Gerechtshof 29 november 1993, *NJ* 1994/371, m.nt. H.E. Ras.

#### 3.3.2 Europese Commissie voor de Rechten van de Mens

ECRM 20 juli 1957, ECLI:CE:ECHR:1957:0720DECO00025057 (Kommunistische Partei Deutschlands/Duitsland).

ECRM 31 mei 1974, ECLI:CE:ECHR:1974:0531DECO000576772 (16 Austrian Communes and some of their Councillors/Oostenrijk).

ECRM 11 oktober 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:1011DECO000834878 (Glimmerveen en Hagenbeek/Nederland).

ECRM 13 mei 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0513DECO001055083 (Cheall/Verenigd Koninkrijk).

ECRM 12 mei 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0512DECO001219486 (Kühnen/Duitsland).

#### 3.3.3 Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 18 juni 1971, ECLI:CE:ECHR:1971:0618JUDO000283266 (De Wilde, Ooms en Versyp ('Vagrancy')/België).

EHRM 6 september 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0906JUDO000502971 (Klass e.a./Duitsland).

EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUDO000653874 (The Sunday Times/Verenigd Koninkrijk (nr. 1)).

EHRM 23 juni 1981, ECLI:CE:ECHR:1981:0623JUDO000687875 (Le Compte, Van Leuven & De Meyere/België).

EHRM 13 augustus 1981, ECLI:CE:ECHR:1981:0813JUDO000760176 (Young, James en Webster/Verenigd Koninkrijk).

EHRM 10 februari 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:0210JUDO000729975 (Albert en Le Compte/België).

EHRM 24 februari 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUDO001545089 (Casado Coca/Spanje).

EHRM 25 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0325JUDO000873479 (Barthold/Duitsland).

EHRM 24 maart 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0324JUDO001046583 (Olsson/Zweden (nr. 1)).

EHRM 21 juni 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0621JUDO001012682 (Plattform 'Ärzte für das Leben'/Oostenrijk).

EHRM 24 april 1990, ECLI:CE:ECHR:1990:0424JUDO001180185 (Kruslin/Frankrijk).

EHRM 26 november 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:1126JUDO001358588 (The Observer en The Guardian/Verenigd Koninkrijk).

EHRM 30 juni 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0630JUDO001613090 (Sigurdur A. Sigurjónsson/IJsland), *NJ* 1994/223, m.nt. E.A. Alkema.

EHRM 25 augustus 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0825JUDO001330887 (Chorherr/Oostenrijk).

EHRM 26 september 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0926JUDO001785191 (Vogt/Duitsland).

EHRM 25 april 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:0425JUDO001557389 (Gustafsson/Zweden).

EHRM 30 januari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0130JUDO001939292 (United Communist Party of Turkey e.a./Turkije).

EHRM 25 mei 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0525JUDO002123793 (Socialist Party e.a./Turkije).

EHRM 10 juli 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0710JUDO002669595 (Sidiropoulos e.a./Griekenland).

EHRM 2 september 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0902JUDO002295493 (Ahmed e.a./Verenigd Koninkrijk).

- EHRM 29 april 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0429JUD002508894 (Chassagnou e.a./Frankrijk).
- EHRM 20 mei 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0520JUD002539094 (Rekvényi/Hongarije).
- EHRM 1 februari 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0201DEC003230796 (Schimanek/Oostenrijk).
- EHRM 4 juli 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0704DEC004314998 (Kok/Nederland).
- EHRM 29 februari 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0229JUD003929398 (Fuentes Bobo/Spanje).
- EHRM 26 oktober 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003098596 (Hasan en Chausch/Bulgarije).
- EHRM 2 augustus 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0802JUD003597297 (Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani/Turkije).
- EHRM 2 augustus 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0802JUD003711997 (N.F./Italië).
- EHRM 2 oktober 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1002JUD002922195 (Stankov en The United Macedonian Organisation Ilinden/Bulgarije).
- EHRM 9 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD002272393 (Yazar e.a./Turkije).
- EHRM 4 juni 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0604JUD003312996 (Olivieira/Nederland).
- EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (Refah Partisi (The Welfare Party) e.a./Turkije).
- EHRM 17 februari 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0217JUD004415898 (Gorzelik e.a./Polen).
- EHRM 2 september 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0902DEC004226498 (W.P. e.a./Polen).
- EHRM 16 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1116DEC002313103 (Norwood/Verenigd Koninkrijk).
- EHRM 18 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1118DEC006078100 (Slavic Universityin Bulgaria e.a./Bulgarije).
- EHRM 20 oktober 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1020JUD007498901 (Ouranio Toxo e.a./Griekenland).
- EHRM 10 november 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1110JUD004477498 (Leyla Şahin/Turkije).
- EHRM 14 februari 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0214JUD002879302 (Christian Democratic People's Party/ Moldavië).
- EHRM 2 maart 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0302JUD004625799 (Savaş Karşıtları Derneği e.a./Turkije).
- EHRM 16 maart 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0316JUD005827800 (Zdanoka/Letland).
- EHRM 5 oktober 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1005JUD007288101 (Moscow Branch of the Salvation Army/Rusland).
- EHRM 1 februari 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0201JUD004436302 (Ramazanova e.a./Azerbeidzjan).
- EHRM 5 april 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0405JUD001814702 (Church of Scientology Moscow/Rusland).
- EHRM 7 juni 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101 (Parti Nationaliste Basque – Organisation Regionale d'Iparralde/Frankrijk).
- EHRM 12 november 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1112JUD003450397 (Demir en Baykara/Turkije).
- EHRM 18 december 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1218JUD002873605 (Aliyev e.a./Azerbeidzjan).
- EHRM 15 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0115JUD007465101 (Association of Citizens Rado and Paunkovski/Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië).
- EHRM 21 april 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0421JUD006895901 (Enerji Yapi-Yol Sen/Turkije).
- EHRM 30 juni 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0630JUD002580304 (Herri Batasuna en Batasuna/Spanje).
- EHRM 30 juni 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0630JUD003557903 (Etxebarria e.a./Spanje).
- EHRM 8 oktober 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1008JUD003708303 (Tebieti Mühafize Cemiyyeti en Israfilov/Azerbeidzjan).
- EHRM 21 oktober 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1021JUD000491607 (Alekseyev/Rusland).
- EHRM 10 juni 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0610JUD000030202 (Jehovah's Witnesses of Moscow e.a./Rusland).
- EHRM 6 januari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0106JUD003493204 (Paksas/Litouwen).
- EHRM 20 januari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0120JUD000930007 (Herrmann/Duitsland).

- EHRM 27 januari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0127JUD001663707 (Aydin/Duitsland).
- EHRM 22 februari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0222DECO00646809 (Association Nouvelle des Boulogne Boys/Frankrijk), *EHRC* 2011/93, m.nt. M.J. Kanne.
- EHRM 11 oktober 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1011JUD004884807 (Association Rhino e.a./Zwitserland).
- EHRM 18 oktober 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1018JUD004156107 (United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin e.a./Bulgarije (nr. 1)).
- EHRM 18 oktober 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1018JUD003496004 (United Macedonian Organisation Ilinden e.a./Bulgarije (nr. 2)).
- EHRM 10 april 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0410JUD002664803 (Strzelecki/Polen).
- EHRM 12 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0612DECO03109808 (Hizb Ut-Tahrir e.a./Duitsland).
- EHRM 6 november 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1106JUD004733506 (Redfearn/Verenigd Koninkrijk).
- EHRM 14 maart 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0314JUD002626105 (Kasymakhunov en Saybatalov/Rusland).
- EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003594310 (Vona/Hongarije) in *EHRC* 2013/218, m.nt. P. de Morree, *NTM/NJCM-bull.* 2014/41, m.nt. M.J. Kanne & J.L.W. Broeksteeg.
- EHRM 14 januari 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0114JUD004773206 (Association of Victims of Romanian Judges e.a./Roemenië).
- EHRM 13 november 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1113JUD000554805 (Islam-Ittihad Association e.a./Azerbeidzjan).
- EHRM 30 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804 (Khoroshenko/Rusland).
- EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, (Perinçek/Zwitserland), *ECHR* 2015/246, m.nt. P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt.
- EHRM 3 december 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1203JUD002938911 (Mytilinaios en Kostakis tegen Griekenland), *EHRC* 2016/56, m.nt. J.H. Gerards.
- EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001992013 (Cumhuriyet Halk Partisi/Turkije).
- EHRM 27 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1027JUD000469611 (Les Authentiks en Supras Auteuil 91/ Frankrijk), *AB* 2017/72, m.nt. J.G. Brouwer & J. Koornstra, *EHRC* 2017/13, m.nt. B. Roorda.
- EHRM 10 juli 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0710JUD005731610 (Imret/Turkije (nr. 2)).
- EHRM 10 juli 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0710JUD005159507 (Zehra Foundation e.a./Turkije), *EHRC* 2018/220, m.nt. P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt.
- EHRM 10 juli 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0710JUD004671310 (Bakir e.a./Turkije).
- EHRM 30 januari 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0130JUD005000112 (Breyer/Duitsland).
- EHRM 8 oktober 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1008JUD007740014 (Ayoub e.a./Frankrijk).

### 3.3.4 Hof van Justitie van de Europese Unie

- HvJEU 12 november 1969, ECLI:EU:C:1969:57 (Stauder).
- HvJEU 13 april 2000, ECLI:EU:C:2000:202.
- HvJEU 9 oktober 2001, ECLI:EU:C:2001:523.
- HvJEU 15 november 2012, ECLI:EU:C:2012:711.
- HvJEU 23 april 2013, ECLI:EU:C:2013:258.
- HvJEU 19 juli 2016, ECLI:EU:C:2016:569.
- HvJEU 28 maart 2017, ECLI:EU:C:2017:236.
- HvJEU 26 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:583.
- HvJEU 20 december 2017, C-521/15, ECLI:EU:C:2017:982 (Spanje/Raad en Commissie).
- HvJEU 25 oktober 2018, ECLI:EU:T:2018:718.
- HvJEU 8 april 2020, ECLI:EU:C:2020:277 (Commissie/Polen).
- HvJEU 18 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:476 (Europese Commissie/Hongarije).



### 3.3.5 Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens

Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens 6 augustus 2008, Series C nr. 184 (Castaneda Gutman/Mexico).

### 3.3.6 VN-Mensenrechtencomité

Mensenrechtencomité 10 april 1984, nr. 117-1981 (M.A./Italië).  
 Mensenrechtencomité 20 juli 2005, nr. 1119/2002 (J.L. Republiek Korea).  
 Mensenrechtencomité 10 oktober 2014, nr. 2153/2012 (S.K./Belarus).  
 Mensenrechtencomité 24 oktober 2014, nr. 2165/2012 (N.P./Belarus).  
 Mensenrechtencomité 23 juli 2015, nr. 2234/2013 (M.T./Oezbekistan).

## 4. OVERIG

### Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel 2018

Staatscommissie parlementair stelsel 2018, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie in rechtsstaat in balans*, Amsterdam: Boom 2018.

### Hand-out handhavingsmogelijkheden civiel verbod OMG

Hand-out handhavingsmogelijkheden civiel verbod OMG, te raadplegen via [www.rsiv.nl](http://www.rsiv.nl) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

### OSCE 1990

Organization for Security and Co-operation in Europe, 'Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE', 29 juni 1990, te raadplegen via [www.osce.org](http://www.osce.org).

### OSCE/ODIHR & Venice Commission 2011

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe's European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), 'Guidelines on Political Party Regulation', Warschau/Straatsburg 2011.

### OSCE/ODIHR & Venice Commission 2015

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe's European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), 'Guidelines on Freedom of Association', Warschau 2015.

### Raad van State, jaarverslag 2018

*Jaarverslag 2018 van de Raad van State*, te raadplegen via [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

### Regeerakkoord 2017-2021

Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' voor 2017-2021, te raadplegen via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) (laatst geraadpleegd op 14 juli 2023).

### Venice Commission 2000

Venice Commission, 'Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures', CDL-INF (2000) 1, Straatsburg, 10 januari 2000.

**Venice Commission 2011**

Venice Commission, 'Opinion on the compatibility with universal human rights standards of article 193-1 of the criminal code on the rights of non-registered associations of the Republic of Belarus', CDL-AD(2011)036, 14-15 oktober 2011.

**VN-Rapporteur 2012**

Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, United Nations, A/HRC/20/27, 21 mei 2012.

**VN-rapporteur 2014**

Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, United Nations, A/HRC/26/29, 14 april 2014.

**VN-rapporteur 2015**

Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, United Nations, A/HRC/29/25, 28 april 2015.

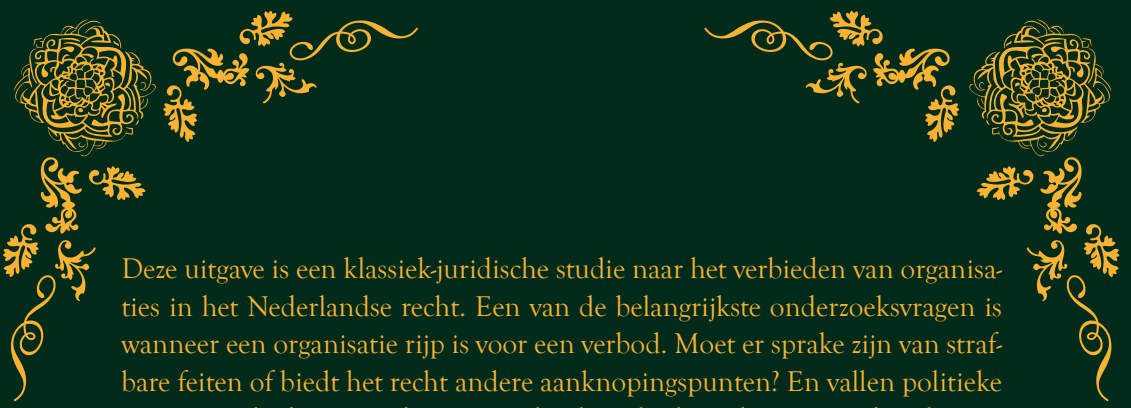
## DANKWOORD

- 2371 'No duty is more urgent than that of returning thanks', aldus naar het schijnt de Britse filosofische schrijver James Allen. Mijn jonge dochter herinnert me er op dagelijkse basis aan dat er urgentere plichten bestaan. Niettemin onderschrijf ik het citaat graag als een persoonlijk uitgangspunt. Dit proefschrift heeft uiteraard niet tot stand kunnen komen zonder hen die mij hierbij hebben geholpen, gesteund of geïnspireerd. Vanzelfsprekend ben ik hen mijn diepste dank en waardering verschuldigd.
- 2372 Allereerst noem ik prof. Jan Brouwer. Jans zeer brede kennis van het recht – in het bijzonder de verhouding tussen de verschillende rechtsgebieden – is bijzonder inspirerend. Ik heb het als een voorrecht ervaren om onder zijn begeleiding onderzoek te mogen doen. Jan ben ik zeer erkentelijk voor zijn ontelbare 'suggesties' – mooi rood is niet lelijk! – en de waardevolle lessen en wijze raad die hij gaf, zowel op zakelijk als privé vlak, soms op de faculteit, nog vaker aan zijn keukentafel. Ik had het niet anders gewild. Prof. Michel Vols ben ik eveneens veel dank verschuldigd voor zijn kostbare inbreng, vooral op het gebied van de (meta)wetenschappelijke beoefening van het recht. De expertise die Michel op dit gebied bezit alsmede zijn kritische, maar constructieve blik op het uitgevoerde onderzoek, hebben het proefschrift naar een hoger niveau getild.
- 2373 Mijn onderzoek zou onmogelijk zijn geweest zonder Berend Roorda, die als copromotor de dagelijkse begeleiding op zich nam. De kampioensmentaliteit van Berend werkt erg aanstekelijk en heeft eraan bijgedragen dat dit proefschrift is voltooid. Ik dank hem niet alleen voor zijn betrokken begeleiding en voor het delen van zijn expertise, maar nog meer voor zijn onwankelbare steun en de mogelijkheid die hij mij heeft geboden om te groeien en ontwikkelen tot niet alleen de onderzoeker, maar ook tot de mens die ik nu ben.
- 2374 Mijn oprechte waardering en dankbaarheid gaat uit naar prof. Claartje Bulten, prof. Kai Lindenberg en prof. Paul van Sasse van IJssel, die zitting hebben in de beoordelingscommissie. De positieve, constructieve terugkoppeling op het manuscript die ik van hen heb mogen ontvangen, hebben de kwaliteit van het proefschrift verhoogd.
- 2375 Ook gaat mijn dank uit naar (voormalige) collega's van de vakgroep Algemene rechtswetenschap, van wie ik allereerst Adriaan Wierenga noem. Adriaan zag als eerste potentie in mij als onderzoeker en bood mij de kans die potentie te onderzoeken. In Adriaan had ik jarenlang een wijze mentor van wie ik bijzonder veel heb geleerd, niet alleen over juridisch-inhoudelijke zaken, maar ook over 'het leven aan de universiteit' en andere, levensbeschouwelijke kwesties. Dat zal ik nooit vergeten.
- 2376 Graag spreek ik ook mijn dank uit aan prof. Wilbert Kolkman voor zijn nimmer aflatende bereidheid om te pas en te onpas vragen over het burgerlijk (proces)recht te

beantwoorden, Harry Runia voor zijn waardevolle Romeinsrechtelijke lessen en Peter van den Berg, van wie ik altijd boeken mocht ‘lenen’.

- 2377 Ook de collega's bij de vakgroep Staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde waar ik tegenwoordig werkzaam ben, ben ik dank verschuldigd, in het bijzonder prof. Heinrich Winter en prof. Kars de Graaf, van wie ik ruimte kreeg om mijn promotie-onderzoek af te ronden. Tevens gaat mijn dank uit naar prof. Solke Munneke en prof. Gerhard Hoogers voor de staatsrechtelijke discussies die mijn onderzoek hebben verfijnd en prof. Hanna Tolsma, voor de informele ‘begeleiding’ op tal van gebieden bij de vakgroep. Ook dank aan de overige collega's, van wie ik speciaal wil noemen Dorien Bakker, Sebastiaan van Leunen, Hati Ruigrok en Sam Maasbommel voor de gezelligheid op de werkvloer, toch ook *conditio sine qua non* om het proefschrift tot een goed einde te brengen.
- 2378 Graag bedank ik ook Peter ten Hoor, Sophie Bous, Minke Sikkema en Riëtte van Zwol van LINE UP boek en media bv, alsmede Margreet Nieborg en Pieter van der Veen van University Press Groningen, voor het meedenken aan en de voortreffelijke werkzaamheden met betrekking tot de vormgeving en publicatie van het proefschrift.
- 2379 Aan mijn vrienden Paul Andela, Yahmal Brown, Hendrik van der Zee en Michael Zijlstra ben ik niet alleen dank, maar ook excuses verschuldigd. Helaas hebben zij te vaak lang niet zo'n gezellige avond kunnen hebben omdat ik verstek moest laten gaan, niet zelden omdat ik in de avond ‘onderzoeksmeters’ wilde maken. Van begrip aan hun zijde was echter altijd sprake. Ik ben gezegend met zulke mensen om mij heen. De ‘verloren’ uren hoop ik goed te maken. Met Maurice van Beek ben ik wat dat betreft al een heel eind. Aan hem ben ik schatplichtig de vele wandelingen en expedities in verre oorden als Verdansk, Caldera, Al-Mazrah, Urzikstan, Faerûn en Dust II.
- 2380 Mijn paranimfen Laurent Jensma en Martin Stoffels verdienen eveneens mijn oprechte dankbetuiging, allereerst voor hun ondersteuning bij de organisatie van de verdediging en daarmee verwante aspecten. Ten tweede voor de innige vriendschap die we hebben opgebouwd. Hoewel Laurent ook collega is, gaan onze gesprekken vrijwel nooit over werk. Eerder over het jonge vaderschap en hoe we het leven dat we daarvoor hadden af en toe missen. Of dat je soms verplicht bent om ergens aanwezig te zijn, omdat je anders beboet wordt. Martin, die zich altijd geëerd voelt om mij zijn beste vriend te noemen, dank ik voor het op verzoek of uit eigen beweging delen van zijn kennis over de Duitse taal en cultuur, maar nog meer voor zijn ononderbroken steun en vriendschap in de afgelopen 28 jaren. Martin is mijn gekozen broer.
- 2381 Mijn lieve schoonfamilie – Kasper en Dinie, Marius en Sandra, Leon en Roan, Danny en Saskia (†), Kai, Ian en Nanou dank ik eveneens hartelijk voor de warme wijze waarop zij mij in de familie hebben opgenomen, en dat zij altijd voor mij en mijn gezin klaarstaan. Dat mijn ‘scriptie’ nu eindelijk ter perse is gegaan, is mede aan hen te danken.

- 2382 Mijn ouders Sake Koornstra en Nelma Legaspi-Koornstra dank ik graag voor hun grenzeloze liefde en onuitputtelijke steun. Heit, tankewol foar de weardefolle lessen dy'tsto my leard hast oer it lieden fan in minskwaardich en respektfol bestean en alle oare lessen dy't my makke ha ta de man en heit dy't ik bin. Mem, lubos po akong nagpapasalamat sa inyong maalalahanin at pagmamahal na pag-aaruga sa akin, pati na rin sa mga kaalaman at aral na nagtuturo na palaging maging handa sa pagtulong sa iba. Mijn zuster Nelleke dank ik eveneens met alle liefde, voor haar onmetelijke kracht, moed en doorzettingsvermogen, een bron van inspiratie.
- 2383 Tot slot richt ik mij tot de personen – vergeef me de stijlbreuk – voor wie ik het allemaal doe. Allereerst mijn dochter Phoebe, mijn kleine titaan. Elke dag herinner je mij aan de belangrijkste en urgentste plicht in mijn leven, en dat is samen met jouw moeder jou tot een liefdevolle, respectvolle en zelfstandige vrouw groot te brengen. Dat gaat mij soms veel te snel, je doet het zo goed. Ik weet zeker dat jij straks de beste grote zus van jouw babybroertje zal zijn. Jess, woorden schieten tekort om uit te drukken wat jij voor mij betekent. Ik waag me er daarom ook niet aan.



Deze uitgave is een klassiek-juridische studie naar het verbieden van organisaties in het Nederlandse recht. Een van de belangrijkste onderzoeksvragen is wanneer een organisatie rijp is voor een verbod. Moet er sprake zijn van strafbare feiten of biedt het recht andere aanknopingspunten? En vallen politieke partijen en kerkgenootschappen onder de verbodsregeling, gezien hun bijzondere rol in onze samenleving? Waarom is thans alleen de rechter, na een verzoek van het Openbaar Ministerie en na een lange juridische procedure, bevoegd om organisaties te verbieden? Is het niet effectiever om de procedure te verkorten of een minister de bevoegdheid te geven om gevaarzettende organisaties onmiddellijk te kunnen verbieden? En welke (rechts)gevolgen treden nu eigenlijk in na een verbodenverklaring?

Voor de ordende functie van het recht is het antwoord op al deze vragen van wezenlijk belang. Bij de beantwoording hiervan richt Koornstra zich op de fundamentele vraag of de verbodsregeling in overeenstemming is met de eisen van het in onze Grondwet en het internationale recht vastgelegde recht op vrijheid van vereniging. Lang niet altijd is daarvan sprake. Met een rechtsvergelijkende analyse van het Duitse en Franse recht doet Koornstra evenwichtige aanbevelingen om de verbodsregeling te verbeteren.

**Joep Koornstra** (Harlingen, 1991) studeerde in 2016 af in het Nederlands recht (specialisaties privaatrecht en staats- en bestuursrecht) aan de Rijksuniversiteit Groningen. Tegenwoordig werkt hij daar als universitair docent staats- en bestuursrecht. Tevens is Koornstra verbonden aan het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid en publiceert hij regelmatig over zijn onderzoek naar het spanningsveld tussen de bestrijding van gevaarzettende of 'ondermijnende' organisaties enerzijds en fundamentele rechten zoals de vrijheid van vereniging anderzijds.

