

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Tweede Kamer der Staten-Generaal
A. Kuiken
Postbus 20018
2500 EA 'S GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 17 april
Onderdeel WBOM
Ons kenmerk WBOM/17810
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-r

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Uw kenmerk nvt

Bijlage(n)

Onderwerp *Advies voorstel van wet van de leden Kuiken, Van Toorenborg, Van Oosten, Van der Graaf en Van der Staaij houdende regels betreffende het bestuursrechtelijk verbieden van rechtspersonen waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen)*

Geachte mevrouw Kuiken,

Het initiatiefwetsvoorstel Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen is recentelijk in internetconsultatie gebracht. Het wetsvoorstel is voorbereid door de Kamerleden Kuiken, Van Toorenborg, Van Oosten, Van der Graaf en Van der Staaij. Namens u heeft een medewerker van de PvdA-fractie het College van procureurs-generaal via een emailbericht geattendeerd op de internetconsultatie en gevraagd of het College over het wetsvoorstel wil adviseren.

Het wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan een verbetering van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit die wordt gepleegd door en met behulp van rechtspersonen. De initiatiefnemers signaleren dat de huidige mogelijkheden om tot een verbod van organisaties te komen op een tweetal punten ontoereikend zijn gebleken. Zodra duidelijk is dat er voldoende grond is voor een verbod, duurt

het op dit moment allereerst te lang voordat de betreffende rechtspersoon daadwerkelijk verboden is en voortzetting van zijn werkzaamheden strafbaar is. Daarnaast zou de wet, naar het oordeel van de initiatiefnemers, meer ruimte moeten bieden voor het ten behoeve van het verbod toerekenen van gedragingen van leden aan een rechtspersoon. Het wetsvoorstel richt zich met name op de bestrijding van de problemen die worden veroorzaakt door de zogenaamde Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's).

Het College heeft het voorstel van de initiatiefnemers om de bestaande wettelijke mogelijkheden voor de bestrijding van OMG's te verbeteren met instemming begroet en is gaarne bereid om over het wetsvoorstel te adviseren. Het College heeft een aantal opmerkingen en een paar suggesties voor verbetering van het wetsvoorstel.

Algemeen

De kern van het wetsvoorstel is artikel 2 lid 1 waarin de Minister voor Rechtsbescherming de bevoegdheid wordt toegekend om een rechtspersoon bij beschikking te verbieden en te ontbinden indien de werkzaamheid van deze rechtspersoon in strijd is met de openbare orde.

Wat moet worden verstaan onder 'strijd met de openbare orde' wordt niet verder uitgewerkt in een wettelijke bepaling. Het College wijst in dit verband op een commentaar van onderzoekers van de Universiteit Groningen dat op 12 maart 2018 is gepubliceerd op openbareorde.nl.¹ Deze auteurs stellen dat het de wetgever vanwege de grondwettelijke beperkingensystematiek niet is toegestaan om door het gebruik van vage formuleringen de invulling van de in artikel 8 Grondwet beschermde verenigingsvrijheid over te laten aan een lager overheidsorgaan, in casu de Minister voor Rechtsbescherming. De wet moet zélf aangeven hoe ver de grondrechtbeperking gaat. De nu voorgestelde bevoegdheid voor de Minister voor Rechtsbescherming zou op gespannen voet staan met het delegatieverbod omdat het voorstel de bevoegdheid tot het beperken van een grondrecht in feite toekent aan de minister.

Het College meent, vanwege het fundamentele karakter ervan, dat het wetsvoorstel in zou moeten gaan op de kritiek van deze auteurs en op hun stelling dat de wetgever met voldoende wettelijke precisie dient aan te geven wanneer de minister mag ingrijpen op de verenigingsvrijheid. Dat zou mogelijk kunnen met hetzij een goede afdoende uitleg in de memorie van toelichting, hetzij met een aangepaste wettelijke bepaling waarbij wel met voldoende precisie de criteria worden beschreven op grond waarvan de minister een rechtspersoon bestuurlijk

¹ J. Koornstra, B. Roorda, M. Vols & J.G.Brouwer, *Bevoegdheid minister om OMG te verbieden* (2018; openbareorde.nl).

kan verbieden. Wellicht kan in deze uitleg worden aangesloten bij de praktijk van artikel 2:20 BW.

Informatie en overlegstructuur

Dat een bestuurlijk verbod uitsluitend op duidelijke en voorzienbare wettelijke gronden kan worden uitgevaardigd is niet alleen van belang voor de rechtspersoon die wordt getroffen door een verbod. Dat is ook voor handhaving van de openbare orde door de burgemeesters en de politie en de strafvorderlijke rechtshandhaving door het openbaar ministerie van belang. Het College meent dat, gezien vanuit het oogpunt van het belang van het openbaar ministerie om strafrechtelijke onderzoeken naar (leden van) OMG's succesvol af te ronden, voorkomen moet worden dat de uitoefening van de bevoegdheid door de Minister voor Rechtsbescherming nadelig kan interfereren met een lopend strafrechtelijk onderzoek. Dat vereist, alvorens een bestuurlijk verbod om een rechtspersoon te verbieden wordt uitgevaardigd, een goede afstemming tussen de minister en het openbaar ministerie. Daarom verdient het aanbeveling om in ieder geval de contouren van een benodigde overlegstructuur in de wettelijke bepalingen op te nemen. Dat is geen onbekende figuur. Op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding kan de Minister van Justitie en Veiligheid, indien dat noodzakelijk is voor de nationale veiligheid, bepaalde (vrijheidsbeperkende) maatregelen nemen tegen personen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten. Maar wettelijk is voorgeschreven dat alvorens de minister deze beslissing kan nemen hij overleg moet plegen met de burgemeester van de woonplaats van de betrokkene. Het College adviseert om in het nu voorliggende wetsvoorstel Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen een vergelijkbare wettelijke constructie op te nemen, in die zin dat de Minister voor Rechtsbescherming bijvoorbeeld eerst met de betreffende burgemeester en het openbaar ministerie dient te overleggen alvorens een verbod uit te vaardigen. Dat voorkomt dat mogelijk verschillende bestuurlijke en strafvorderlijke trajecten door elkaar kunnen gaan lopen. Het kunnen laten zien dat is voldaan aan een wettelijk vereiste voor overleg (zorgvuldigheidsnorm) kan de minister tevens van dienst zijn in een eventueel bestuursrechtelijk geding waarin het besluit om een OMG te verbieden wordt aangevochten.

Toerekening aan de rechtspersoon

Volgens de memorie van toelichting bevat het wetsvoorstel een belangrijk voordeel ten opzichte van het bestaan civielrechtelijk verbod. Op grond van het wetsvoorstel wordt het beter mogelijk om gedragingen van leden toe te rekenen aan de rechtspersoon. In artikel 2 lid 2 wordt met zoveel woorden bepaald dat toerekening aan de rechtspersoon plaatsvindt indien gedragingen van de leden samenhangen met de werkzaamheid of het doel van de rechtspersoon, ze in

georganiseerd verband hebben plaatsgevonden en ze door de rechtspersoon worden geduld. Deze drie criteria zijn cumulatief geformuleerd: om de gedragingen van leden aan de rechtspersoon toe te rekenen zal aan alle drie de criteria moeten worden voldaan.

Het College merkt op dat met deze formulering de lat voor de toerekening van gedragingen aan de rechtspersoon hoger wordt gelegd dan nu bij de huidige stand van de jurisprudentie bij een civiel verbod het geval is. De rechter heeft eind vorig jaar een OMG verboden en ontbonden wegens strijd met de openbare orde.² In rechtsoverweging 3.33 staat dat bij vrijwel alle geweldsincidenten die het openbaar ministerie naar voren heeft gebracht, het om gedragingen van leden gaat waarbij niet kan worden vastgesteld dat de rechtspersoon daarbij rechtstreeks betrokken was in die zin dat aangetoond kan worden dat het (feitelijk) bestuur daaraan leiding heeft gegeven of daartoe doelbewust gelegenheid heeft gegeven. Toch stelde rechter dat die gedragingen als eigen "werkzaamheid" aan de rechtspersoon kunnen worden toegerekend omdat er sprake is van bijzondere feiten en omstandigheden die daartoe grond geven. De rechter refereerde daarbij aan de bestaande cultuur binnen de rechtspersoon waarin het plegen van (ernstig) geweld wordt gestimuleerd. Van belang is ook dat de leden bewust de naam van de rechtspersoon en de zogenaamde "colors" als intimiderende verschijningsvorm gebruiken om hun daden en woorden kracht bij te zetten. Dit alles maakt dat het plegen van geweldsincidenten door individuele leden kan worden toegerekend aan de rechtspersoon.

Een dergelijke motivering is op grond van het voorgestelde artikel 2 lid 2 niet goed mogelijk. De toerekening aan de rechtspersoon zal waarschijnlijk al afstuiten op het vereiste dat de gedragingen van de leden samenhangen met de werkzaamheid of het doel van de rechtspersoon. In deze zaken zal dat in veel gevallen niet feitelijk kunnen worden vastgesteld. Het College wil ervoor pleiten dat de voorgestelde bepaling niet cumulatief wordt opgesteld en adviseert het woordje "en" te vervangen door "of". Op die manier worden de zojuist geschetste problemen ondervangen, namelijk doordat de minister bij de toerekening van de gedragingen aan de rechtspersoon voor het anker van één of meer van de criteria kan gaan liggen. Hierdoor ontstaat ruimte om, gelijk de civiele rechter heeft gedaan, de bijzondere feiten en omstandigheden een rol te laten spelen bij de besluitvorming over de vraag of de gedragingen van de individuele leden kunnen worden toegerekend aan de rechtspersoon.³

² Rb. Midden-Nederland 20-12-2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6241

³ Er is een buitenlands voorbeeld van een veel lagere toerekeningsdrempel. Een drempel die bovendien bij het EHRM niet op problemen stuit. Art. L332-18 van de Franse Code du Sport eist bijvoorbeeld slechts dat leden (*membres*) gezamenlijk (*en réunion*) een daad van bijzondere ernst hebben gepleegd (*ont commis*). Zodra komt vast te staan dat (enkele) leden zich schuldig hebben gemaakt aan gedragingen in de zin van art. L332-18 Code du Sport, is dit voldoende om tot ontbinding van de vereniging over te gaan. Het EHRM ziet hier geen probleem in (Zie - in het

Concretiseren 'voortzetting van de werkzaamheid' van de verboden rechtspersoon

Het voortzetten van de werkzaamheid van de verboden organisatie, hetgeen in feite een overtreding van het verbod betekent, wordt strafbaar gesteld. Het bestuurlijk verbod hoeft, in tegenstelling tot het bestaande civiele verbod, niet onherroepelijk te zijn. In het kader van de voortzetting van de activiteiten van een verboden OMG is het doel van deze strafbaarstelling dat de verboden rechtspersoon niet alleen formeel ophoudt te bestaan, maar dat de betreffende organisatie ook daadwerkelijk uit de openbare ruimte verdwijnt. De indieners hebben ervan af gezien om een (wettelijke) opsomming te geven van gedragingen waaruit kan blijken dat er sprake is van een voortzetting van de verboden rechtspersoon.

Het College is van oordeel dat het daardoor volstrekt onduidelijk is wat onder de voortzetting van de werkzaamheid van een door de minister verboden rechtspersoon moet worden verstaan. Er wordt wel enigszins rudimentair in de memorie van toelichting gezegd waaraan kan worden gedacht, zoals het in colonne rijden, het organiseren van clubbijeekkomsten en het tonen van clubkleding. De wetgever dient de praktijk echter meer houvast te geven. Het is noodzakelijk dat duidelijk wordt bepaald wat wel en wat niet een voortzetting van de werkzaamheid van een verboden organisatie is en daarmee een strafbaar feit. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat een verboden organisatie als zodanig uit de openbare ruimte verdwijnt en dat de leden van de verboden rechtspersoon niet als organisatie verder kunnen gaan, ook niet onder een andere naam. Het is wellicht niet goed mogelijk om een sluitende wettelijke definitie over de voortzetting van de verboden rechtspersoon te formuleren, maar dan zou toch in ieder geval in de memorie van toelichting een uitvoerige en solide (maar niet limitatieve) uitleg moeten worden gegeven wat onder een strafbare voortzetting van de werkzaamheid van de verboden rechtspersoon moet worden verstaan.

Verhouding tussen het bestuurlijk verbod en het civielrechtelijk verbod; gewenste additionele versterking van het civielrechtelijke verbod

Het hoofdonderwerp van het onderhavige wetsvoorstel is het bestuurlijk verbod op rechtspersonen. Mocht het bestuurlijke verbod er in de voorgestelde vorm komen, dan zal het vermoedelijk een handzamer en scherper (en daardoor mogelijk ook vaker gebruikt) instrument blijken te zijn dan het civielrechtelijke verbod. Het voordeel van een bestuurlijk verbod is de mogelijkheid direct te handhaven. De betreffende rechtspersoon zal zelf onwetend zijn van het

bijzonder onderdeel 5 van – de noot van J.G. Brouwer en J. Koornstra bij EHRM 27 oktober 2016, nummers 4696/11 en 4703/11 (Affaires Les Authentiks et Supras Auteuil 91 tegen Frankrijk) in AB 2017/72).

voortraject en op enig moment geconfronteerd worden met een verbodsbesluit. Dit voorkomt dat in aanloop naar het verbod diverse maatregelen kunnen worden genomen. Een civielrechtelijk verbod, daarentegen, begint met een verzoek, waarna het nog maanden duurt alvorens de rechter een beslissing neemt. In de tussenliggende periode bestaat de mogelijkheid van bijvoorbeeld wegsluizen van vermogen.

De civielrechtelijke weg zal echter blijven bestaan. De praktijk zou geholpen zijn als ook de civiele aanpak van criminele organisaties additioneel wordt versterkt. Artikel 140 lid 2 Sr bepaalt met zoveel woorden dat er pas sprake kan zijn van een strafbare deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie indien deze bij een onherroepelijke rechterlijke beslissing is verboden. Op dit moment is het daarom zo, zoals in de memorie van toelichting ook wordt uitgelegd, dat het in verband met hoger beroep en cassatie mogelijk jaren kan vergen voordat er sprake is van een onherroepelijk verbod. Bijgevolg treedt nu ook de strafbaarheid op basis laatstgenoemde bepaling onwenselijk laat in. Het College wil er daarom voor pleiten dat in artikel 140 lid 2 Sr het woord "onherroepelijke" wordt geschrapt. Dat heeft tot gevolg dat als de rechter in eerste aanleg een criminele organisatie (zoals een OMG) heeft verboden, deelname aan de voortzetting van de werkzaamheid van de verboden organisatie direct na het verbod strafbaar is.⁴ Dit zou de civielrechtelijke bestrijding (indien en voorzover voor die optie gekozen wordt) van de deelname aan de voortzetting van de werkzaamheid van verboden organisaties substantieel kunnen versterken.

Opsporingsbevoegdheden mogelijk maken

Naast de uitgestelde werking (vanaf de onherroepelijkheid van het verbod) kent artikel 140 lid 2 Sr nog een beperking: de strafmaat is zo laag dat voorlopige hechtenis niet mogelijk is; daardoor is de inzet van verschillende

⁴ Een strafbare gedraging door handelen in strijd met een nog niet onherroepelijke beslissing is geen onbekende figuur. Het College wijst op artikel 197 Sr, waar de vreemdeling strafbaar is indien hij in Nederland verblijft terwijl hij tot ongewenst vreemdeling is verklaard, ook als er nog geen sprake is van een onherroepelijke beslissing. Ook wijst het College op artikel 75 lid 1 Sv, op grond waarvan, heel kort samengevat, voorlopige hechtenis mogelijk is op de enkele grond dat er een veroordelend vonnis is waarbij een vrijheidsstraf is opgelegd. Ook in dit geval gaat het, per definitie, om een niet-onherroepelijk vonnis, waaraan serieuze consequenties (namelijk vrijheidsbeneming) kunnen worden verbonden. 'Per definitie', omdat een artikel-75-Sv-situatie vereist dat er hoger beroep is ingesteld. En ten slotte wijst het College op verschillende wetsvoorstellen die de afgelopen jaren in consultatie zijn gegeven en waarin een (vorm van) dadelijke tenuitvoerlegging werd voorgesteld. De gedachte, dat aan een niet-onherroepelijk vonnis strafvorderlijke en strafrechtelijke consequenties kunnen worden verbonden, is daarom niet vreemd.

opsporingsmiddelen ook niet mogelijk. Bij de huidige stand van zaken zijn er daardoor voor politie en openbaar ministerie zeer weinig mogelijkheden om strafrechtelijk onderzoek te doen naar de voortzetting van de werkzaamheid van een verboden OMG als daar aanwijzingen voor zijn. Het College is van oordeel dat, om snel en effectief op te kunnen treden tegen de deelname aan de voortzetting van de werkzaamheid van een verboden organisatie, de inzet van opsporingsmiddelen noodzakelijk is. Het gaat hier over activiteiten die door verschillende personen in een groter verband worden ondernomen. Er wordt gepland, er worden afspraken gemaakt, er wordt gesproken over mogelijke criminele activiteiten door leden van de verboden OMG. In zo'n geval is bijvoorbeeld het kunnen tappen van de telefoon of het internet vrijwel onontbeerlijk om adequaat te kunnen reageren. Om die reden wil het College ervoor pleiten dat artikel 140 lid 2 Sr wordt opgenomen in artikel 67 lid 1 onder b Sv.

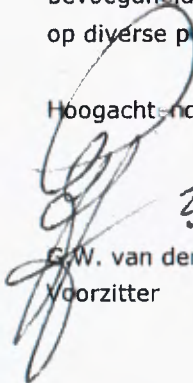
Consequenties voor implementatie

In de memorie van toelichting wordt gesproken over de tijdswinst van het bestuurlijk verbod. Het College hecht eraan het wetsvoorstel tevens te bezien in het licht van de implementatie. Het is van belang te realiseren dat de tijdswinst waarover in de memorie van toelichting wordt gesproken uitsluitend gaat over het procedurele onderdeel (namelijk de directe werking en het niet hoeven afwachten van hoger beroep). Voor de inhoudelijke tijdsbesteding (de onderbouwing van het bestuurlijk verbod) is hoogstwaarschijnlijk net zoveel, of wellicht zelfs meer tijd nodig als thans voor het civiele verbod. Bij het openbaar ministerie (met name het Landelijk Parket) wordt sinds 2014 aan een vijftal deelprojecten (civiele verboden) gewerkt door in totaal ca 4 fte (OvJ/beleidsmedewerker/secretarissen). De financiering voor deze inzet bij het openbaar ministerie (circa 4 ton op jaarbasis) komt uit de bestaande structurele middelen. Dit is nog exclusief de werklast voor de parketten in de aanlevering van informatie uit dossiers. Door de rol die het departement zal spelen in het verbod kan een deel van de werklast wellicht verschuiven naar het departement. Het is echter waarschijnlijk dat de werklast voor het openbaar ministerie niet afneemt, doordat het openbaar ministerie een grote rol zal behouden in het vergaren en beoordelen van (potentiële) gegevens voor het verbod en omdat de nieuwe rol van het departement extra afstemming (met en door het openbaar ministerie) zal vergen. De werklast kan als gevolg van het wetsvoorstel nog verder toenemen indien het bestuursverbod vaker toegepast gaat worden dan nu het civiele verbod. Dit zou het geval zijn als er op basis van het wetsvoorstel meer OMG's, en eventueel ook andere rechtspersonen aangepakt gaan worden. Immers, zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, richt het wetsvoorstel zich niet exclusief op het

Datum 17 april
Ons kenmerk WBOM/17810
Pagina 8/8

verbieden van OMG's. Op grond van het huidige wetsvoorstel moet daarom rekening gehouden worden met een stijging van de werklast van het openbaar ministerie. De omvang daarvan is afhankelijk van de mate van inzet van de bevoegdheid door de minister en van de definitieve inrichting van het werkproces op diverse punten, zoals deze elders in dit advies worden voorgesteld.

Hoogachtend,


23/4/18
G.W. van der Burg
voorzitter