

## Wet van ... tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen.

Reactie Amnesty International, 26 februari 2019

---

### Introductie

Amnesty International heeft kennisgenomen van het *wetsvoorstel aanpassing BW 2:20* en maakt graag gebruik van de internetconsultatie om haar zienswijze naar voren te brengen.

Het wetsvoorstel beoogt de mogelijkheden te verruimen tot het verbieden van rechtspersonen om de democratische rechtsstaat weerbaarder te maken tegen radicale antidemocratische krachten. Hiertoe worden wijzingen voorgesteld van de huidige Art. 2:20 BW-procedure. Hiermee kunnen organisaties waarvan het doel of de werkzaamheden in strijd zijn met de openbare orde respectievelijk ontbonden of verboden worden.

De belangrijkste vernieuwingen ten opzichte van de bestaande procedure zijn de nadere normering van de notie 'openbare orde' en de verlichting van de bewijslast van het Openbaar Ministerie. Op deze manier wil de regering het OM meer slagkracht geven om antidemocratische organisaties te verbieden. Het gaat dan in ieder geval om verenigingen, stichtingen, NV's, BV's, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen; er moet nog worden besloten of politieke partijen van het toepassingsbereik worden uitgesloten. Bovendien introduceert het wetsvoorstel een bestuursverbod van vijf jaar voor bestuurders en feitelijk leidinggevenden van een verboden verklaarde organisatie. Volgens de regering zou een bijkomend voordeel zijn dat hiermee de rechtszekerheid wordt bevorderd. Amnesty International wil hier graag een aantal kanttekeningen bij plaatsen.

In het licht van deze brede en soms systematische repressie van het maatschappelijk middenveld binnen en buiten Europa<sup>1</sup>, moet wetgeving die de ruimte voor maatschappelijke organisaties beperkt kritisch worden onderzocht op waarborgen tegen willekeur, misbruik en discriminatie. Amnesty International heeft het wetsvoorstel daarom onderworpen aan een analyse op basis van internationale mensenrechten verankerd in het EVRM en IVBPR. Bij dit wetsvoorstel gaat het primair om het recht op **vrijheid van vereniging en vergadering** (Art. 11 EVRM, Art. 22 IVBPR). Dit recht is nauw verbonden met het recht op **vrijheid van meningsuiting** (Art. 10 EVRM en Art. 19 IVBPR)<sup>2</sup> en op **vrijheid van godsdienst en overtuiging** (Art. 9 EVRM en Art. 18 IVBPR).<sup>3</sup> De rechten in het EVRM en het IVBPR kennen een vergelijkbare beperkingssystematiek. Samengevat komt het hier op neer: is de inbreuk op dit recht voorzien bij wet en is (in een democratische samenleving) de inbreuk noodzakelijk en proportioneel ter bescherming van bepaalde legitieme belangen?<sup>4</sup>

### Voorzien bij wet

In lijn met het legaliteitsbeginsel dient een beperking van het recht op vrijheid van vereniging en vergadering gebaseerd te zijn op wetgeving die toegankelijk is en duidelijk geformuleerd, zodat de gevolgen voorzienbaar zijn voor stichtingen en verenigingen en er voldoende bescherming wordt geboden tegen willekeur.<sup>5</sup> Dit geldt zowel voor de civielrechtelijke verbodenverklaring in Art. 2:20 BW als voor de strafbepaling van Art. 140 lid 2 Sr. Wat opvalt is dat er weliswaar gekozen is voor nadere concretisering van het betrekkelijk vage begrip 'openbare orde', maar dat dit nog steeds een onduidelijk en breed interpreteerbare term blijft die weinig houvast geeft welke doelen en handelingen eronder vallen. Ook de strafrechtelijke gevolgen ontbreken aan duidelijkheid.

---

<sup>1</sup> Amnesty International, *The State of the World's Human Rights*, jaarboek 2017-2018, 22 februari 2018.

<sup>2</sup> Toetsing aan de verenigings- en vergadervrijheid van artikel 11 EVRM moet geschieden mede in het licht van de vrijheid van meningsuiting van artikel 10 EVRM. De bescherming van bepaalde opinies en de vrijheid om die te uiten (ook als het gaat om visies die beledigend of choquerend zijn of die beroering veroorzaken), is één van de doelstellingen van de verenigings- en vergadervrijheid. Zo stelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat "the implementation of principle of pluralism is impossible without an association being able to express freely its ideas and opinions."

<sup>3</sup> Dit geldt ook voor twee andere initiatiefwetsvoorstellen die gevolgen hebben voor het recht op vrijheid van vereniging en daaraan gerelateerde vrijheden: het Initiatiefvoorstel van de Tweede Kamerleden Kuiken, Van Toorenburg, Van Oosten, Van der Graaf en Van der Staaij voor een Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties, *Kamerstukken II 2018/19*, 35 079, en het Voorstel van wet van het lid Azmani tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met aanpassing van de uitzonderingspositie van kerkgenootschappen, *Kamerstukken II 2016/17*, 34 465 1-3. Zie voor een kritische noot bij het eerste wetsvoorstel: J. Koornstra, B. Roorda, M. Vols en J.G. Brouwer, 'Bevoegdheid Minister om OMG te verbieden', *Centrum voor openbare orde en veiligheid*, 12 maart 2018.

<sup>4</sup> Onder het IVBPR wordt bovendien vereist dat de inperking verenigbaar is met de andere in het verdrag erkende rechten.

<sup>5</sup> ECtHR, *Koretskyy v. Ukraine*, Application No. 40269/02, 3 April 2008, para. 47. Zie ook Human Rights Committee, *General Comment No. 34: Article 19 (Freedoms of Opinion and Expression)*, 12 September 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, para. 2

### *Openbare orde*

Het wetsvoorstel poogt de verbodsgrond 'strijd met openbare orde' op twee manieren te concretiseren. Allereerst wordt (in Art. 2) een doel of werkzaamheid zonder meer in strijd geacht met de openbare orde wanneer die *"leidt of daadwerkelijk en in ernstige mate kan leiden tot een bedreiging van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde alsmede de ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag."* Hierbij is sprake van een onweerlegbaar wettelijk vermoeden: als het OM eenmaal aannemelijk heeft gemaakt dat het doel of de werkzaamheid hiermee in strijd is, is geen tegenbewijs mogelijk.

Ten tweede introduceert het wetsvoorstel een rechtsvermoeden van strijd met openbare orde, namelijk wanneer *"het doel of de werkzaamheid die leidt of daadwerkelijk en in ernstige mate kan leiden tot aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie."* Bij dit type activiteiten of doelen wordt aangenomen dat ze zo ernstig zijn dat er aanleiding is om het bewijsrisico te verleggen. Hoewel dit vermoeden wel weerlegbaar is, moet de omstreden rechtspersoon aantonen dat er *geen* sprake is van strijd met de openbare orde om de ontbinding of verbodenverklaring te voorkomen.

Amnesty betwijfelt of nu met voldoende precisie is aangegeven wanneer de overheid mag ingrijpen in de verenigingsvrijheid. Uit de MvT wordt duidelijk dat de regering er bewust voor kiest om het een vangnetbegrip te laten. Weliswaar geeft de MvT nadere uitleg van een aantal begrippen, maar die biedt geen houvast voor de inhoud van de activiteiten of doelen die kunnen leiden tot een verbod. Zo introduceert het wetsvoorstel het rekkelijke en moeilijk te definiëren begrip 'nationale veiligheid'<sup>6</sup> en verwijst de toelichting naar de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 voor nadere specificering. Maar ook in de Wiv2017 staat niet welke activiteiten nu een gevaar vormen voor 'het voortbestaan van de democratische rechtsorde dan wel voor de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat'.

Ook de toelichting op de wet is vaag. Zo wordt er gesproken over 'als het doel van een organisatie samenhangt met radicalisering richting (gewelddadig) extremisme'. Maar wat betekent dit? Organisaties waarvan de doelen of middelen vroeger als 'radicaal' of 'extremistisch' werden gezien gaan, later misschien als baanbrekend de geschiedenis in (denk aan de *suffragette*-beweging of Dr. King's *civil rights*-beweging).

Het begrip nationale veiligheid is onderhevig aan verschuivende interpretaties. In de laatste Dreigingsbeelden van de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid worden actiegroepen die vreedzaam protesteren tegen de figuur van Zwarte Piet of tegen windmolens in verband gebracht met extremisme. Door het openbare orde begrip te koppelen aan nationale veiligheid wordt de onbepaaldheid ervan niet ondervangen. In tegendeel: de reikwijdte wordt er alleen maar ruimer van. Dit gaat gepaard met de mogelijke risico's: onderzoek van Amnesty wijst uit dat staten dikwijls organisaties en activisten als staatsgevaarlijk aanmerken wanneer ze overheidskritiek leveren op of anderzijds de status quo betwisten, zonder dat hun activiteiten een onmiddellijk gevaar opleveren voor de samenleving of rechtsorde.<sup>7</sup>

Dezelfde bezwaren van vage en breed interpreteerbare termen gelden voor de verbodsgrond 'de bedreiging van de internationale rechtsorde'. De uitleg van dit begrip, waarin verwezen wordt naar Art. 90 Gw, geeft weinig handvaten wanneer er sprake zou kunnen zijn van een bedreiging van deze rechtsorde. Op Europees niveau worden er pogingen gedaan om het begrip 'rule of law' te duiden. Hierbij lijkt een consensus te ontstaan rondom een definiëring die duidelijk gekoppeld is aan fundamentele rechten en vrijheden.<sup>8</sup> Wellicht de regering aansluiten bij een dergelijke exercitie tot het begrip meer in te kleuren. Dit sluit aan bij het voornemen van de regering zelf om geen wijzigingen aan te brengen in de reikwijdte van de verbodsgrond.

---

<sup>6</sup> Zie hoofdstuk 5 van het proefschrift van Dr. J.P. Loof (2005) over de rekbaarheid van het begrip 'national security' in (bijzondere) beperkingsclausules in internationale mensenrechtenverdragen: *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen*.

<sup>7</sup> Zie voor voorbeelden in China, Turkije en Ethiopië: Amnesty International, *Human Rights Defenders under threat. A shrinking space for civil society*. Amnesty International, *Turkey: Further information – Turkey permanently closes hundreds of NGOs* (Index: EUR 44/5208/2016); Amnesty International, *Stifling human rights work: The impact of civil society legislation in Ethiopia* (Index: AFR 25/002/2012).

<sup>8</sup> Zie voor een definiëring bijvoorbeeld de Europese Commissie voor Democratie door Recht, de Commissie van Venetië van de Raad van Europa, in de "Rule of Law checklist" die werd aangenomen tijdens de 106e plenaire sessie (Venetië, 11-12 maart 2016). Het Europees parlement verwijst naar deze definitie in een resolutie van 25 oktober 2016 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende de instelling van een EU-mechanisme voor democratie, de rechtsstaat en grondrechten (2015/2254(INL)).

## *Reikwijdte, gevolgen en toerekening*

In het wetsvoorstel wordt het onderscheid losgelaten tussen rechtspersonen van wie de werkzaamheden en het doel in strijd zijn met de openbare orde. Hierdoor kunnen zij in beide gevallen verboden worden. Weliswaar staat in de MvT dat er niet slechts sprake mag zijn van een theoretische mogelijkheid, maar ook dat er geen sprake hoeft te zijn van daadwerkelijk gepleegde strafbare feiten. Een 'reëel en ernstig risico' van openbare ordeverstoring volstaat.

Hierin 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. Het feit dat een doel of partijprogramma als onverenigbaar met de openbare orde of nationale veiligheid beschouwd wordt, maakt volgens Amnesty dat doel of partijprogramma niet per definitie ook onverenigbaar met de EVRM. Het hangt af van de specifieke feiten en omstandigheden en de middelen die zij inzetten of de organisaties een daadwerkelijk gevaar vormen dat een beperking gerechtvaardigd is.<sup>9</sup>

Daarbij komt dat ook niet strafbare handelingen onder het toepassingsbereik van de verbodsbepaling vallen. Denk aan organisaties of actiegroepen die verweten wordt 'terrorisme te verheerlijken'; Amnesty's onderzoek wijst uit dat staten in dat geval al snel menen dat de organisatie omwille van nationale veiligheid verboden en/of vervolgd hoort te worden, ook al is 'verheerlijking' een vaag begrip dat ongevaarlijke uitingen kan beslaan en niet gepaard hoeft te gaan met strafbare opruiing of discriminatie.

Bovendien heeft het gelijkschakelen van doelen en werkzaamheden gevolgen voor de strafbaarheid van deelneming aan de betreffende rechtspersoon: mocht de organisatie haar activiteiten voortzetten, dan kan het OM deze vervolgen op grond van artikel 140 lid 2 Wetboek van Strafrecht.<sup>10</sup> Wederom is onduidelijk wat precies onder 'deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid' valt. Kan een betoging van leden van een verboden verklaarde vereniging worden geduid als een strafbare voortzetting van de werkzaamheid? En wanneer kunnen de gedragingen van de leden of sympathisanten aan de rechtspersoon toegerekend worden? Het wetsvoorstel en de toelichting gaan hier niet op in. Zeker nu ook voorlopige hechtenis mogelijk zou worden, is een nadere precisering noodzakelijk, zodat het voor de burger voorzienbaar is welke handelingen en gedragingen tot vervolging kunnen leiden.

Het wetsvoorstel heeft verstrekkende gevolgen, niet alleen voor het recht op vrijheid van vereniging, meningsuiting, en godsdienstvrijheid van de betrokken organisaties, maar ook voor de samenleving in brede zin. Van de verbodsbepalingen en strafbaarstelling kan een verlamdend effect uitgaan op de uitoefening van de vrijheden van andere maatschappelijke organisaties. Gelet op het ingrijpend karakter en met het oog op de kenbaarheid en voorzienbaarheid, zou het volgens Amnesty noodzakelijk zijn om een opsomming te maken van strafbare handelingen die in strijd zijn met openbare orde.

## **Legitiem doel, noodzakelijkheid en proportionaliteit**

### *Legitiem doel*

Het vereiste van een legitiem doel voor een inperking van mensenrechten zal niet snel problemen opleveren: het gaat hier om de bedreiging van de nationale veiligheid en internationale rechtsorde, de ontwrichting van de rechtsstaat of het openbare gezag, alsmede om de aantasting van de menselijke waardigheid, geweld, of het aanzetten tot haat of discriminatie. Het voorkomen van strafbare feiten en wanordelijkheden, het beschermen van de openbare en nationale veiligheid, en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen zijn legitieme doelen voor de beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting en de verenigingsvrijheid.

Er rest nog wel de vraag in hoeverre beperkingen van het recht op godsdienst- en gewetensvrijheid zijn toegelaten op de (indirecte) beperkingsgrond 'nationale veiligheid'. Het VN-Mensenrechtencomité heeft in diverse zaken benadrukt dat de bijzondere beperkingsclausules in het IVBPR strikt moeten worden geïnterpreteerd en dat bijvoorbeeld bij de godsdienst- en gewetensvrijheid (artikel 18) beperkingen alleen zijn toegelaten op grond van de in het derde lid van dat artikel opgenomen gronden – waaronder 'public order' – en

---

<sup>9</sup> Zie voor een uitgebreide analyse van de jurisprudentiële lijnen van het EHRM in een reeks van zaken waarin a) een Turkse politiek partij het onderwerp is en b) de reden voor de verbodenverklaring gelegen is in het partijstandpunt of de uitingen van politieke leiders, in para. 5.6.4.1 en andersoortige verenigingen in 5.6.4.2 van het proefschrift van Dr. J.P. Loof (2005).

<sup>10</sup> In art. 140 lid 2 Sr is strafbaar gesteld 'deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard'. Hoewel de materiele bestandsdelen van de strafbepaling niet gewijzigd worden kan door de aanpassing van Art. 2:20 BW ook een ongeoorloofd doel leiden tot een verbodenverklaring van de organisatie. Daarmee is voortzetting van de werkzaamheid en/of het blijven nastreven van de doelstellingen ook in dat geval strafbaar.

niet op gronden die daar niet expliciet worden genoemd, zoals 'national security'.<sup>11</sup> Ook 'internationale rechtsorde' is strikt gezien niet opgenomen als legitieme beperkingsgrond in een van de artikelen in het EVRM die het recht op vrijheid van meningsuiting, verenigingsvrijheid, of godsdienstvrijheid waarborgen.<sup>12</sup>

### *Noodzaak*

Amnesty International vindt dat er onvoldoende is toegelicht waarom de aanpassing van Art. 2:20 BW noodzakelijk is om legitieme doelen als de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te bereiken. Sterker nog: de MvT gaat niet in op de noodzakelijkheidstoets onder het EVRM. Deze houdt in dat de inbreuk op de verenigingsvrijheid – en het daaraan gerelateerde recht op vrijheid van meningsuiting – een 'pressing social need' dient, gegrond is op 'relevant and sufficient reasons' en proportioneel is ten aanzien van het te bereiken doel. Dit vereiste van een 'pressing social need' vindt weerklank bij het VN-Mensenrechtencomité, dat heeft gesteld dat de beperking(en) daadwerkelijk noodzakelijk moeten zijn om een reëel – en niet slechts een hypothetisch – gevaar het hoofd te bieden. Bij het bepalen van de noodzakelijkheid van een dergelijke inbreuk, zowel in concrete gevallen als bij de introductie van nieuwe bevoegdheden, hebben de verdragsstaten slechts een beperkte *margin of appreciation*. Verregaande maatregelen zoals het verbieden en ontbinden van partijen en andere maatschappelijke organisaties mogen alleen worden toegepast 'in the most serious cases'.

Nergens wordt nader onderbouwd welke 'radicale' organisaties de democratische rechtsstaat in Nederland willen omverwerpen of afschaffen, in welke mate ze dat willen, en waarom het OM meer slagkracht nodig heeft om die te verbieden en te vervolgen. Er wordt simpelweg gesteld dat er moet worden opgetreden tegen zowel 'binnen Nederland zelfstandig opkomend extremisme, als [tegen] extremisme dat wordt gevoed uit het buitenland'.

Hoewel het wetsvoorstel en de bijbehorende Memorie van Toelichting neutraal geformuleerd zijn, is het primair ingegeven door de zorgen die er in de Kamer bestaan over salafistische organisaties.<sup>13</sup> Volgens het vorige kabinet voldeed het huidige instrumentarium om dreigingen uit die hoek aan te pakken.<sup>14</sup> Tegen deze achtergrond in combinatie met subjectieve, en gepolitiseerde opvattingen van hetgeen als een gevaar voor de nationale veiligheid wordt gezien is het extra belangrijk dat er voldoende waarborgen zijn tegen mogelijke discriminatie en willekeur in de toepassing van verbodsbepalingen. Dit hangt samen met het eerdergenoemde bezwaar tegen het gebruik van te vage en brede begrippen in de wet en de toelichting.

Bovendien is de huidige 2:20 BW-procedure sinds 1977 slechts negen keer toegepast en schrijft de regering zelf in de MvT dat ze ook na de herziene verbodsbepaling een hooguit zeer bescheiden toename verwacht. Dat werpt de vraag op of de aanzienlijke bewijslastverlichting voor het OM nodig is om het doel te bewerkstelligen. Er is meer uitleg nodig over de 'dringende behoefte' aan de inbreuk op de verenigingsvrijheid als gevolg van de wetswijziging, die nodig zou zijn om de vermeende dreiging het hoofd te bieden.

### *Proportionaliteit*

De wetswijziging heeft gevolgen voor de duur en de ernst van de inbreuk op de bewegingsvrijheid en de vrijheid van meningsuiting. Zo voorziet de conceptwet, naast de uitbreiding van de mogelijkheden voor een verbodenverklaring van de rechtspersoon, in een persoonsgericht bestuursverbod van een vaste termijn van vijf jaar: bestuurders en feitelijk leidinggevend van een verboden organisatie kunnen gedurende die periode niet een vergelijkbare functie bij een andere organisatie blijven of gaan vervullen (op straffe van nietigheid). Daarnaast riskeren leden bij de voortzetting van de activiteiten een gevangenisstraf van twee in plaats van een jaar, of een boete tot 20.750 euro. Voor oprichters, bestuurders en leidinggevend geldt dat de

---

<sup>11</sup> Zie ook VN-Mensenrechtencomité, General Comment No. 22, § 8. Dit general comment werd vastgesteld in 1993 en is opgenomen in VN Doc. HRI/GEN/1/Rev.5, p. 144-146.

<sup>12</sup> Art. 10 EVRM dat het recht op vrijheid van meningsuiting waarborgt kent, anders dan Art. 11 en Art. 9 EVRM, wel de beperkingsgronden 'territorial integrity' en 'maintaining the authority and impartiality of the judiciary'. Art. 19 IVBPR daarentegen legitimeert alleen beperkingen omwille van 'respect of the rights or reputations of others; the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.'

<sup>13</sup> Zie Motie lid Potters c.s. 29 oktober 2015, Kamerstuk 32824, nr. 112; Motie Roemer/Zijlstra, 19 november 2015: Kamerstuk 29 754, nr. 337; Motie Knops, 19 november 2015, Kamerstuk 34 300, nr. 24; Motie Marcouch/Tellegen, 26 november 2015, Kamerstuk 34 300, nr. 41; Motie Azmani/Kuiken, 9 december 2015: Kamerstuk 19 637, nr. 2096; Motie Karabulut/Potters, 17 december 2015: Kamerstuk 29 754, nr. 343;. Meer recent o.a. Motie Heerma, Dijkgraaf en Potters, Kamerstukken II 2014/15, 29 279, 258.

<sup>14</sup> *Notitie antidemocratische groeperingen* (Kamerstukken 29 279 en 29 754, nr. 226). *Volkskrant*, 'Huidige instrumentarium voldeed volgens vorige kabinet': <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kabinet-geen-verbod-op-salafistische-organisaties~b63e052b/>.

gevangenisstraffen met een derde kunnen worden verhoogd. Ook mogen zij na de wetwijziging in voorlopige hechtenis worden gehouden.

Volgens Amnesty International kan dit tot disproportionele inbreuken leiden op belangrijke mensenrechten. Rechtspersonen kunnen definitief uit het rechtsverkeer geweerd worden en bestuurders en leidinggevenden voor vijf jaar, *zonder* bewijs van voorafgaande strafbare handelingen. Individuele differentiatie naar gelang de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene(n) is niet mogelijk bij het opleggen van het bestuursverbod. Weliswaar wordt (in Art. 4, lid 7) voor de rechter de mogelijkheid gecreëerd om een specifieke uitzondering op het bestuursverbod te maken, maar dit zegt niets over de proportionaliteit van de duur van een opgelegd verbod. Er is geen wettelijke bepaling opgenomen dat er periodiek getoetst kan worden of het bestuursverbod nog steeds gerechtvaardigd is voor die specifieke persoon.

Amnesty vindt dat daar waar repressieve maatregelen kunnen worden opgelegd aan organisaties als ngo's en actiegroepen, de wet specifieke criteria moet opnemen die garanderen dat de zwaarte van de sanctie in overeenstemming is met de specifieke bedreiging voor het te beschermen belang. Harde, repressieve maatregelen, zoals verboden van onbepaalde duur, boetes en vrijheidsontneming, zullen zelden het minst ingrijpende middel zijn om het legitieme doel te bereiken, en daarom al snel disproportioneel zijn.

Tot slot zijn er mogelijke neveneffecten die meegewogen moeten worden. Het verbieden en onderdrukken van maatschappelijke organisaties kan een averechts effect sorteren. Denk daarbij aan desintegratie en het ondergronds gaan van bewegingen die de staat wil kunnen monitoren omdat ze als bedreigend worden gezien. Amnesty wijst in dit verband ook op de verlamme effecten van (persoons- of organisatiegerichte) verboden op de uitoefening van vrijheden door andere organisaties met wellicht 'radicale' meningen, maar vreedzame doelen en middelen.

### **Rechtsbescherming**

Tot slot zou Amnesty International willen opmerken dat het wetsvoorstel en de voorlichting nauwelijks ingaan op de gevolgen voor de rechtsbescherming van de betrokken organisatie en/of de bestuurders en feitelijk leidinggevenden.<sup>15</sup> Terecht merkt de regering op dat de rechterlijke toets een rechtsstatelijke correctiefactor tegen onrechtmatig gebruik van de Art. 2:20 BW-procedure vormt. Maar wat betekent de voorgestelde wijziging voor de rechtsbescherming van van organisaties en burgers die een inbreuk op hun rechten willen aanvechten? De bewijslast voor het OM wordt immers aanzienlijk verlicht, omdat bepaalde doelen of activiteiten a priori in strijd zijn met openbare orde. Hierdoor is tegenbewijs niet mogelijk. Ook verplaatst het bewijsrisico zich naar de rechtspersoon, als het OM aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake is van strijd met de openbare orde. Onduidelijk is of het voor de wederpartij moeilijker wordt om een verbod te voorkomen nu het voor het OM makkelijker wordt deze te vorderen. Voorts kan de regering ook meer toelichting geven worden op de gevolgen van de wetwijziging voor de beoordelingsruimte van de rechter om de rechtspersoon te verbieden en te ontbinden ten opzichte van de huidige 2:20 BW-procedure. Dit voor zowel voor een situatie waarin het OM er is geslaagd te bewijzen dat er sprake is van een onweerlegbaar rechtsvermoeden als voor die van een weerlegbaar rechtsvermoeden. En hoe zit dit met de gebonden bevoegdheid van de rechter ten aanzien van het al dan niet opleggen van een bestuursverbod aan bestuurders en feitelijk leidinggevenden? Ten slotte: moet de bestuurder of leidinggevende een aparte procedure aanspannen om, naast de verbodenverklaring, het bestuursverbod aan te vechten?

---

<sup>15</sup> Wel is duidelijk gemaakt dat tegen een besluit van het OM om geen verzoek in te dienen tot een verbodenverklaring van een rechtspersoon geen artikel 12-procedure open staat, dat wil zeggen dat men daar geen klacht tegen in kan dienen.