

Zitting 1982–1983

17 476

Wijziging van enige bepalingen over verboden rechtspersonen

Nr. 4

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1981–1982

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 9 februari 1983

De vaste Commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsontwerp, brengt het navolgende verslag uit.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. begonnen met erop te wijzen, dat het onderhavige wetsontwerp wederom beoogt een verboden-verklaring van rechtspersonen in te voeren, zoals die tussen 1939 en 1976 in de Nederlandse wet was neergelegd.

Deze leden spraken hun twijfels uit over dit wetsontwerp; zij hadden met waardering kennis genomen van de ingezonden commentaren, in het bijzonder ook dat van het Nederlandse Juristencomité voor de Mensenrechten, en van de artikelen in het Juristenblad van Elzinga en Van Veen en Van Schilfgaarde in het WPNR. Zij konden zich niet aan de indruk onttrekken, dat de Regering op grond van de uitspraken van de rechtbank van Amsterdam en de Hoge Raad betreffende de NVU zeer snel deze oplossing gegrepen heeft, waarbij wellicht enige aspecten enigszins onderbelicht zijn gebleven.

Een rechtspersoon is verboden, wanneer haar doel of werkzaamheid in strijd is met de openbare orde of goede zeden. De rechtbank kan een verboden rechtspersoon op vordering van het OM ontbinden (artikelen 15 en 16, Boek 2 BW). In het onderhavige wetsontwerp zal een verboden rechtspersoon waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare of goede zeden door de rechtbank verboden verklaard en ontbonden worden. In bovenvermelde uitspraak en arrest werd de NVU verboden maar de eis tot ontbinding niet toegewezen, op grond van feitelijke omstandigheden. De vraag die gesteld en beantwoord zal moeten worden is, of alle kritiek vanuit maatschappelijke groeperingen en de Internationale Commissie, die toeziet op de naleving van het internationale verdrag van '66 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, terecht is. Die kritiek behelsde dat het verboden zijn van eerdergenoemde rechtspersoon geen verdere rechtsgevolgen had voor de Kieswet e.d., c.q. dat Nederland niet voldoende rechtsmiddelen zou hebben om rechtspersonen, die zich bezighouden met rassendiscriminatie, te kunnen aanpakken. Op grond van de bestaande wetgeving zou het OM een vordering tot ontbinding van de NVU en de «Stichting tot Steun aan en Toezicht op de NVU» hebben kunnen indienen en zo bereiken dat aan alle kritiek werd tegemoet gekomen, alsook aan de verplichtingen op grond van het internationale verdrag. Op welke gronden heeft het OM dit niet gedaan en heeft het hier kennelijk het opportuniteitsbeginsel laten gelden?

¹ Samenstelling leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), G. C. van Dam (CDA), Kosto (PvdA), voorzitter, Salomons (PvdA), Patijn (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), Evenhuis-van Essen (CDA), Wessel-Tuinstra (D'66), Faber (CDA), Tripels (VVD), ondervoorzitter, Buikema (CDA), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Lankhorst (PPR), Van Es (PSP), Dales (PvdA), Janmaat (Centrumpartij), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), De Grave (VVD), Lucassen-Stauttner (VVD). Plv. leden: Van den Bergh (PvdA), vacature PvdA, Hermes (CDA), Stemerink (PvdA), Van Kemenade (PvdA), Wallage (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Van Agt (CDA), Dees (VVD), Cornelissen (CDA), Gardenijs-Berendsen (CDA), Leerling (RPF), Dijkman (CDA), Brouwer (CPN), Van Ooijen (PvdA), Van Dis (SGP), Hermans (VVD), Jacobse (VVD), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Lauxtermann (VVD).

Wil de Minister nader ingaan op het feit, dat de rechtsmiddelen in de huidige artikelen 15 en 16 wel voldoende zijn, maar dat deze niet zijn toegepast, zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie. De overwegingen van het OM zouden wellicht gelegen kunnen zijn in het feit dat met het ontbinden van een politieke partij met de uiterste omzichtigheid moet worden omgesprongen. Indien een partij verboden verklaard en ontbonden wordt, zou dit de fundamentele rechten van de democratie kunnen aantasten. Bovendien zou de dreiging hiervan de openbare standpuntbepaling en discussie van politieke partijen kunnen belemmeren, zeker nu een rechtspersoon verboden is als deze werkzaam is in strijd met de openbare orde en goede zeden, vage begrippen, die niet eenduidig geïnterpreteerd worden, maar vaak erg ruim, bij voorbeeld «vanuit een maatschappelijk oogpunt ongewenst». Op grond hiervan zou een groot aantal politieke partijen verboden verklaard en ontbonden kunnen worden. Wil de Regering hierop ingaan en tevens verklaren waarom in afwijking van artikel 1.8 Nieuwe Grondwet inzake verenigingsvrijheid het begrip «goede zeden» weer is opgevoerd?

Volgens Elzinga (NJB 1982, afl. 33) kan in het door de Regering voorgestelde systeem van artikel 15 door burgers en maatschappelijke groeperingen op de verboden-verklaring door de rechter geanticipeerd worden, door vast te stellen dat een rechtspersoon verboden is en aan deze rechtspersoon faciliteiten te onthouden, zoals het niet ter beschikking stellen van vergaderruimte. Vooral voor politieke partijen is een dergelijk regime bezwaarlijk, vooral indien door anderen dan de rechter op een verboden-verklaring wordt vooruitgelopen tijdens de voorbereiding van verkiezingen. Wil de minister op deze redenering reageren?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. beseften dat er politieke partijen kunnen zijn, die misschien dan niet in hun doelstelling, maar in ieder geval in hun werkzaamheid de democratische waarden van de maatschappij ondergraven of personen discrimineren en dat een staat het recht heeft zich daartegen te beschermen. Dat betekent, dat wanneer een rechtspersoon verboden is, deze geen kieswettelijke bevoegdheden zou behoren te hebben, zoals recht op naamsregistratie en kandideringsbevoegdheid.

Volgens de memorie van toelichting zijn de Kiesraad en andere gezagsdragers onder de vigerende wet niet gebonden aan een feit dat een rechtspersoon een verboden karakter heeft, maar moeten zij dit feit opnieuw vaststellen bij de naamsregistratie. Dit gegeven heeft ook tot gevolg gehad dat in verschillende kiesdistricten verschillende beslissingen zijn genomen. Het onderhavige wetsontwerp wil ervoor zorgen, dat door de verboden-verklaring niet telkenmale beoordeeld moet worden of een rechtspersoon verboden is.

Afgezien van de overige bezwaren ten aanzien van het gekozen voorstel doet zich naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie hierbij de vraag voor of, gezien het feit, dat de Kieswet bij de beoordeling van de registratie van politieke groeperingen een eigen «openbare orde»-criterium kent, dit niet betekent dat in de Kieswet een aanpassing zal moeten plaatsvinden, die de registratie van politieke groeperingen koppelt aan het bezitten van rechtspersoonlijkheid door de registrerende.

Een ander probleem doet zich voor bij de kandidaatstelling. Formeel geschiedt deze door 25 kiezers en niet door een rechtspersoon. Indien echter duidelijk is dat de op de kandidatenlijst voorkomende personen lid zijn van een verboden verklaarde of ontbonden rechtspersoon en zij deze feitelijk voortzetten, op welke wijze denkt de minister in de gekozen opzet van artikel 15 te voorkomen dat kandidaatstelling rechtsgeldig plaatsvindt nu in hoofdstuk G van de Kieswet een mogelijkheid tot toetsing aan de openbare orde ontbreekt?

De door de Regering voorgestelde regeling betreft uiteraard niet alleen politieke partijen, maar alle rechtspersonen. De leden van de P.v.d.A.-fractie gingen hierop wat dieper in omdat een te gemakkelijk kunnen verbieden en ontbinden van politieke partijen – rechtspersonen – het democratisch

systeem zou kunnen frustreren én omdat de Regering het verschijnsel en de werkzaamheid van een bepaalde politieke partij als aanleiding heeft gebruikt voor dit wetsontwerp en daarmee heeft gepoogd het te beargmenteren. In dit verband merkten de voornoemde leden op, dat het hen verbaasde dat in de memorie van toelichting vermeld staat, dat de Raad van State zich met het wetsontwerp kan verenigen, maar dat zij het advies niet ontvangen hadden, zodat zij eventuele op- en aanmerkingen niet konden betrekken bij hun overwegingen. Om welke redenen is dit advies niet aan de Kamer toegezonden?

Een ander aspect van de voorgenomen wijziging is de strafbaarstelling van deelneming aan een verboden rechtspersoon. De rechter verklaart vanaf welk tijdstip de rechtspersoon verboden is. Is deelneming daarvóór dan niet strafbaar? Er is een koppeling tussen de verboden-verklaring van de rechtspersoon en de strafbaarstelling van de deelneming daaraan. Indien niet bewezen kan worden dat er sprake is van een rechtspersoon of van een organisatie zonder rechtspersoonlijkheid, is deelname dan niet strafbaar? Wanneer is sprake van deelneming aan een rechtspersoon: als men bestuurslid is of als men op een vergadering spreekt, of als men een vergadering bijwoont? Kan de minister daar enige duidelijkheid over geven?

Waarom wordt in de voorgestelde tekst zo angstvallig vastgehouden aan begrippen uit het BW, zo vroegen de hier aan het woord zijnde leden van de P.v.d.A.-fractie verder.

De rechter kan bepalen sinds welk moment de rechtspersoon verboden is verklaard. Dat kan een tijdstip in het verleden zijn. Zulks betekent, dat in de voorstellen van de Regering de deelnemers vanaf dat moment strafbaar zijn. Het geeft, zoals de memorie van toelichting zegt, minder bewijsmoeilijkheden. Daarvóór is men echter gevrijwaard. Dit levert twee problemen op in de twee navolgende casusposities:

1. In het voorgestelde systeem denkt men gevrijwaard te zijn voor strafvervolgung, maar blijkt dat niet te zijn omdat de rechter een vroeger tijdstip van verboden-verklaring vaststelt.

2. In het voorgestelde systeem is men vóór het tijdstip van verboden-verklaring gevrijwaard, alhoewel men weet dat de rechtspersoon tegen de openbare orde werkzaam is. Men is slechts strafbaar als bewezen zou worden dat de rechtspersoon ook toen al verboden was. Het is niet waarschijnlijk dat het OM daaraan begint indien de voorstellen wet zouden worden en het wat dat betreft voor het OM te prefereren valt uit te gaan van het tijdstip waarop de rechtspersoon verboden verklaard is.

Het is opvallend dat, alhoewel het om dezelfde materie gaat, de discussie zich bij de invoering van Boek 2 en nu, bij de verandering daarvan, op geheel andere terreinen begeeft. Bij de invoering van Boek 2 ging het over sekten en kerkgenootschappen die zich in strijd met de wet zouden gedragen; nu gaat het om een politieke partij, die aanleiding is tot dit wetsontwerp. Toen werd de mogelijkheid die de wet biedt om op te treden tegen leden van sekten of zich noemende kerkgenootschappen die zich schuldig maakten aan strafbare feiten, voldoende genoemd. Sinds de behandeling van Boek 2 is het aantal sekten in Nederland en het aantal sekteleiden toegenomen, en ook de klachten jegens hen. Toch is dit niet de aanleiding geworden tot verandering van Boek 2 of de Wet op de Kerkgenootschappen, of art. 140 Sr. De klachten over sekten zijn ook bij de Departementen van Volksgezondheid en van Justitie reeds lang bekend en onderwerp van studie.

Hoewel de fractieleden van de P.v.d.A. niet wilden suggereren dat op grond daarvan de bepalingen van Boek 2 en art. 140 Sr. gewijzigd zouden moeten worden, zouden zij toch gaarne vernemen waarom klachten over sekten niet hebben geleid tot een wijzigingsvoorstel doch zulks op grond van de werkzaamheid van één politieke partij wél is geschied.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. zouden graag een commentaar van de Regering vernemen over de concrete tekstvoorstellen van Van Schilfgaarde betreffende art. 15 Boek II BW en art. 140 Sr. (WPNR 5633) en de argumentatie die tot zijn voorstellen leidde. Daarenboven zouden zij graag een antwoord krijgen op de laatste vraag van Van Schilfgaarde, nl. of uitvoerbare verklaring bij voorraad mogelijk is.

Dit wetsontwerp beoogt enkele nadere regelingen te maken ten aanzien van verboden rechtspersonen. De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden echter de indruk, dat nog een ander doel wordt beoogd dat echter slechts zeer summier in de memorie van toelichting naar voren werd gebracht, nl. het aanpakken van de georganiseerde misdaad. Afgezien van de noodzaak daarvan, hadden de aan het woord zijnde leden graag gezien dat de redenen daartoe en de argumenten voor de wijze waarop nader waren toegelicht in de memorie van toelichting. Zij zagen deze alsnog in de memorie van antwoord tegemoet. Door het invoegen van woorden «of organisatie zonder rechtspersoonlijkheid» herkrijgt volgens de memorie van toelichting art. 140 Sr. de feitelijke reikwijdte die het in 1976 had. Deze bepaling suggereert nog steeds een organisatie. Zou men een ongeorganiseerde bende, althans juridisch ongeorganiseerd, willen aanpakken, is dan het voorgestelde art. 140 Sr. wel voldoende?

Art. 140, lid 2, Sr. maakt iemand strafbaar, die deelneemt aan een andere verboden rechtspersoon vanaf het moment dat de rechter die rechtspersoon verboden heeft verklaard. De bewijsmoeilijkheden dat een rechtspersoon verboden is worden op deze wijze voorkomen (140 Sr. jo. art. 15 Boek 2 BW).

Wat is de inhoud van het begrip «deelnemen» in artikel 140 Sr.? Men mag toch aannemen dat het niet alleen ruimer is dan het strafrechtelijk begrip «deelneming», maar ook een lidmaatschap e.d. inhoudt?

Strafbaar is degene die deelneemt aan de rechtspersoon, nadat deze verboden is verklaard, dus als het ware de rechtspersoon voortzet. Het zou naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie logisch zijn dat dit tijdstip zou ontstaan op het moment dat het vonnis in kracht van gewijsde gaat. Echter, de rechter moet een tijdstip noemen waarop de rechtspersoon verboden is verklaard en kan dat met terugwerkende kracht doen, aangezien, aldus de memorie van toelichting, «de verbodenverklaring juist vervolging wil vergemakkelijken tegen degenen, die uit de werkzaamheid van hun rechtspersoon allang moesten begrijpen dat zij deelnemen in een verboden rechtspersoon».

De rechter verklaart een handeling met terugwerkende kracht vervolgbaar. Strookt dit in feite met de geest van art. 1 Sr.? Het deelnemen aan een verboden maar niet verboden-verklaarde rechtspersoon is immers wel strafbaar maar wordt niet vervolgd. Ook tegen degenen die niet wisten dat de rechtspersoon verboden zou kunnen zijn, wordt de vervolging vergemakkelijkt. Men kan zich voorstellen dat de terugwerkende kracht met de nodige voorzichtigheid gehanteerd zal worden. Wordt dan door art. 140, lid 2, Sr. de mogelijkheid om tegen de initiatiefnemers en bestuurders op te treden niet te zeer ingeperkt, zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie ten slotte.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden tot hun leedwezen geconstateerd dat sedert enige tijd rechtspersonen met een racistische doelstelling actief waren. De leden van de C.D.A.-fractie wezen in dit verband op blz. 77 van het C.D.A.-verkiezingsprogramma «Om een zinvol bestaan», waarin de gelijkwaardigheid van alle mensen, ongeacht geslacht, ras, geardeerdheid, afkomst, religieuze of politieke overtuiging, economische positie of het deel uitmaken van een minderheidsgroepering, voorop gesteld wordt. De wetgever was daarom in hun ogen genooddaakt het wettelijk regime aan te passen ten einde effectiever te kunnen optreden tegen deze rechtspersonen.

Deze leden herinnerden eraan, dat de Wet vereniging en vergadering uit 1855 een repressief toezicht kende. Het gebrek aan sancties tegen de verboden vereniging leidde in 1939 tot een belangrijke wetswijziging. De in 1939 in werking getreden wetswijziging maakte het mogelijk vast te stellen dat de vereniging een verboden karakter droeg. De leden van de C.D.A.-fractie

constateerden dat in 1939 de NSB historisch gezien toen al over haar hoogtepunt heen was. Door de invoering van Boek 2 Nieuw BW op 1 juli 1976 kwamen vorige regelingen op dit punt te vervallen. De zelfstandige verboden-verklaring werd vervangen door het middel van de ontbinding, neergelegd in artikel 16 Boek 2 BW. Thans bestaat er slechts een verbod tot deelneming van verboden Nederlandse rechtspersonen.

De leden van de C.D.A.-fractie wezen erop dat een land als Nederland met een parlementaire democratie voorzichtig moet zijn met wettelijke maatregelen die een inbreuk vormen op de vrijheid van politieke partijvorming. Tevens merkten zij op dat kandidering door groepen van 25 kiezers geschiedt en formeel niet door politieke partijen en dat derhalve een rechterlijk vonnis geen enkel gevolg kan hebben voor de deelname van een politieke groepering aan de verkiezingen. Van iedere verboden of ontbonden verklaarde politieke partij kunnen de leden of sympathisanten naamloos aan de verkiezingen deelnemen. «Persoonslijsten» moeten mogelijk zijn en blijven binnen de Nederlandse rechtsorde aldus deze leden. Zij vonden dat aan de vrijheid van partijvorming te veel waarborgen worden ontnomen doordat het in de voorgestelde regeling mogelijk blijft het vonnis bij voorraad uitvoerbaar te verklaren; ook kan de rechter in de periode tussen vordering van het OM en de verboden-verklaring c.q. ontbinding aan het bestuur van de rechtspersoon het verrichten van bepaalde rechtshandelingen ontzeggen. Het moet niet mogelijk zijn om aan politieke partijen bepaalde democratische rechten te ontnemen indien het rechterlijk vonnis nog geen kracht van gewijsde bezit. Gaarne vernamen zij de mening van de minister hierover.

De leden van de C.D.A.-fractie merkten voorts op dat in de democratie de wetgever de taak heeft om de rechtsorde te beschermen tegen uitholling van binnenuit. Goede voorlichting geven is daarbij een eerste vereiste. Genoemde leden dachten dat een meer integrale wetgeving ten aanzien van verboden rechtspersonen een eerste vereiste is tegen uitholling van de democratie van binnenuit. Zij wezen erop dat er nu geen verbinding bestaat tussen de artikelen 15 en 16 Boek 2 BW en de Kieswet. Deze leden waren van mening dat een duidelijk wettelijk regime op dit terrein aan de onbevredigende situatie een eind zal kunnen maken.

Deze leden herinnerden zich de problemen rond de vordering tot ontbinding van de Nederlandse Volksunie. Dat de Nederlandse Volksunie niet werd ontbonden is te wijten aan het feit dat de rechter bij voorbaat een gebrek aan baten aannam. Voorts memoreerden zij dat de Hoge Raad aangenomen heeft dat de mening van de rechtbank dat de Nederlandse Volksunie een verboden karakter heeft voor de strafrechter voor de Kiesraad op het centraal stembureau rechtens geen consequenties heeft. Zij betreurden het dat in de praktijk dit tot gevolg heeft dat de strafrechter, de Kiesraad en gezagsdragers niet op deze mening van de burgerlijke rechter mogen afgaan, maar dat opnieuw bewijsrechtelijk moet worden aangetoond en in rechte worden beoordeeld dat de rechtspersoon een verboden karakter heeft. De leden van de C.D.A.-fractie achtten het dan ook bezwaarlijk dat sedert de invoering van Boek 2 BW de mogelijkheid van zelfstandige verbodenverklaring is vervallen en de burgerlijke rechter *de vrijheid* heeft om de rechtspersoon op vordering van het OM na verboden-verklaring niet te ontbinden. Zij vroegen zich af of in de thans voorgestelde regeling in het geval dat de doelomschrijving van een rechtspersoon wel in strijd is met de openbare orde of de goede zeden, maar van «werkzaamheid» nog geen sprake is, ook niet tot verboden-verklaring moet worden overgegaan. Zij meenden dat in de praktijk geen duidelijk onderscheid tussen «werkzaamheid» en doelstelling te maken valt. Gaarne vernamen zij de reactie van de minister hierop.

De aan het woord zijnde leden van de C.D.A.-fractie vonden onvoldoende beargumenteerd dat de verboden-verklaring alleen beperkt wordt tot het geval dat «werkzaamheid» in strijd is met de openbare orde of de goede zeden.

Voor deze leden stond het onomstotelijk vast dat binnen de Nederlandse rechtsorde elke rassendiscriminatie in strijd is met de openbare orde en/of goede zeden. Aangezien de Nederlandse Volksunie opriep tot het scheppen en verdiepen van tegenstellingen tussen groepen Nederlanders op grond van hun herkomst, was er in dat geval sprake van werkzaamheid in strijd met de openbare orde of de goede zeden. Deelt de minister deze opvatting van de leden van de C.D.A.-fractie? Zij vroegen in dit verband een nadere uitleg van het begrip «werkzaamheid».

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met instemming kennis genomen van het feit dat de rechter verplicht wordt een tijdstip te noemen sedert wanneer de rechtspersoon een verboden rechtspersoon is en mitsdien de vervolging makkelijk wordt gemaakt van degene die uit de werkzaamheid van hun rechtspersoon moesten opmaken dat zij deelnamen aan een verboden rechtspersoon. Aangezien deze leden hierboven hadden gepleit voor een verboden-verklaring ook op grond van het feit, dat de doelomschrijving van de rechtspersoon in strijd is met de openbare orde of de goede zeden, meenden zij dat daardoor het moment van vervolging zou moeten komen te liggen bij de aanmelding tot lid van de verboden rechtspersoon.

Deze leden konden instemmen met het feit dat de toepassing van artikel 140 WvS na de verboden-verklaring van een rechtspersoon zal worden vereenvoudigd omdat dan alleen de deelneming behoeft te worden bewezen.

Zij stemden eveneens in met het feit dat vervolging op grond van artikel 140, tweede lid, WvS slechts mogelijk wordt na verboden-verklaring door de rechter. Voorts vonden zij het juist dat de rechter een tijdstip moet noemen waarop de rechtspersoon als een verboden rechtspersoon moet worden beschouwd zodat het OM kan afzien van vervolging die op of vóór de verboden-verklaring eindigde.

De leden van de C.D.A.-fractie konden zich ermee verenigen dat bij artikel 140, lid 1, WvS ook worden ingevoegd organisaties zonder rechtspersoonlijkheid. Zij pleitten ervoor in lid 2 van bovengenoemd artikel eveneens op te nemen «organisaties zonder rechtspersoonlijkheid». Voor een omstreden politieke groepering is het immers niet zo moeilijk om het verbodsregime te ontduiken door zich niet als rechtspersoon te manifesteren. Deze leden wezen in dit verband op omstreden politieke groeperingen die zich alleen bedienen van persoonslijsten en niet tot naamsregistratie overgaan. Zij vonden niet genoeg uiteengezet hoe de verboden-verklaring en ontbinding zich verhouden tot de toekenning van kieswettelijke rechten, zoals recht op naamsregistratie en de kandideringsbevoegdheid, en achtten het verkieslijk de naamsregistratie te koppelen aan de verboden-verklaring c.q. ontbinding. Slechts aan een rechtspersoon die verboden verklaard of ontbonden is zou het recht op naamsregistratie moeten worden ontzegd. Gaarne vernamen deze leden de mening van de minister hierop.

De aanpassing van de doelomschrijving van de rechtspersoon zodat deze niet meer in strijd is met de openbare orde of de goede zeden wanneer de rechtspersoon zich zelf daartoe bereid verklaart, achtten de leden van de C.D.A.-fractie een goede zaak. Twijfel rees bij hen over de mogelijkheid de rechtspersoon na uitspraak van de rechter nog de mogelijkheid te geven de doelomschrijving aan te passen. Dit moest gezien worden in het licht van hun pleidooi voor de verboden-verklaring van de rechtspersoon wanneer slechts de doelomschrijving van de rechtspersoon in strijd is met de openbare orde of de goede zeden, zo merkten deze leden ten slotte op.

De leden, behorend tot de fractie van de V.V.D., hadden niet met instemming van het voorliggende wetsontwerp kennis genomen. Uit de memorie

van toelichting blijkt duidelijk, dat het mede de bedoeling van het wetsontwerp is om eventueel ook politieke partijen verboden te doen verklaren. Zij stelden vast, dat onder de vigerende wettelijke bepalingen het verboden karakter van een politieke partij telkens in individuele gerechtelijke procedures moet worden vastgesteld, zonder dat zulks daarna een algemene gelding (erga omnes) krijgt; zolang althans de politieke partij – aangenomen dat zij rechtspersoonlijkheid heeft – niet op grond van artikel 16 Boek 2 NBW ontbonden is. Het wel invoeren van de mogelijkheid van een verboden-verklaring met een rechtens bindend karakter raakt – althans voor zover het politieke partijen betreft – aan de wortels van de democratie. Het is deze leden duidelijk, dat zich in algemene zin twee denkrichtingen manifesteren betreffende het vraagstuk van de wenselijkheid van het al dan niet verbieden van politieke partijen van anti-democratisch of anderszins onzindelijk karakter. Sommigen zijn van mening, dat in het anti-democratisch karakter van een partij de rechtvaardiging ligt om deze te verbieden, als het ware ter bescherming van de democratie. Anderen daarentegen menen, dat in een democratie politieke partijen, ongeacht hun doelstellingen, uitsluitend door de kiezers mogen worden uitgeschakeld. De leden van de fractie aan het woord rekenden zich tot aanhangers van de laatste denkrichting. Zij achtten het in beginsel ontoelaatbaar dat een politieke partij wordt verboden op grond van haar inhoudelijke standpuntbepaling, hoe verwerpelijk deze ook zou zijn. Het zal duidelijk zijn, dat deze leden derhalve dit wetsontwerp met argwaan benaderen, welke argwaan nog versterkt wordt door het grote aantal vragen, dat het wetsontwerp overigens nog bij hen deed rijzen. Zij hadden in de memorie van toelichting node een fundamentele beschouwing gemist over de implicaties van het onderhavige wetsontwerp op het hierboven aangeduide terrein van het politieke partijstelsel en de democratie. Zij nodigden de Regering uit ook van haar kant fundamenteel in te gaan op deze problematiek.

Bij de leden van de V.V.D.-fractie was de vraag gerezen wat nu eigenlijk de aanleiding is geweest tot het indienen van het onderhavige wetsontwerp. Is het juist dat het wetsontwerp is ingediend mede naar aanleiding van een toezegging van de Regering aan de Internationale Commissie welke toeziet op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie van 1966? Wordt er verschillende malen door deze commissie aangedrongen op een striktere naleving van de verdragsbepalingen en op een aanpassing van de toepasselijke wetgeving? Indien het antwoord op deze vragen ontkennend luidt, vernamen deze leden gaarne waarom de Regering dan wel nu met dit diep-ingrijpende wetsvoorstel is gekomen. Bij een positieve beantwoording vroegen zij, waarom daaromtrent dan niets is vermeld in de memorie van toelichting. In dat geval verzochten zij de Regering tevens om de schriftelijke stukken, waarin een dergelijke toezegging is vermeld, bij de memorie van antwoord over te leggen. Is er vanuit de Staten-Generaal aandrang uitgeoefend bij de Regering om te komen tot indiening van een wetsontwerp als het onderhavige, zo wilden deze leden voorts weten.

Ernstig teleurgesteld waren de leden van de V.V.D.-fractie over het geheel ontbreken in de memorie van toelichting van een bespreking van de internationaalrechtelijke aspecten van het onderhavige wetsontwerp. Zij wezen in dit verband op het reeds genoemde Internationaal Verdrag tot uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. In hoeverre, zo vroegen zij, is het onderhavige wetsontwerp een uitvloeisel van de in artikel 4 van dat verdrag neergelegde verplichting voor de lid-staten tot het verbieden van racistische organisaties? In hoeverre is dan evenwel rekening gehouden met het in artikel 5 van genoemd verdrag genoemde recht op vrijheid van mening en meningsuiting en het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging? Is ter zake door de Regering een afweging gemaakt? En waarom heeft de Regering, zo zij dat inderdaad gedaan heeft, van de modaliteiten op dit punt geen melding in de memorie van toelichting gemaakt?

De leden van de V.V.D.-fractie wezen vervolgens op de koppeling van het civielrecht en het strafrecht zoals deze is neergelegd in het onderhavige wetsontwerp en zoals deze sinds 1976 bij de invoering van Boek 2 NBW geldt. Het was hun indruk, dat hierdoor het staatsrechtelijke aspect te zeer veronachtzaamd wordt, waardoor de voorgestelde regeling gebreken in zich draagt. Zo viel het hun op, dat het (civielrechtelijke) aspect van de rechtspersoonlijkheid een grote nadruk krijgt. Maar hoe zit het dan, zo vroegen zij, met deelneming aan een organisatie zonder rechtspersoonlijkheid, die niet gericht is op het plegen van misdrijven, maar waarvan de werkzaamheid niettemin in strijd is met de openbare orde of de goede zeden (art. 140 lid 2 Sr.)? Een dergelijke organisatie zou niet verboden kunnen worden verklaard op de voet van art. 15 Boek 2 NBW.

De regeling in het kader van het civielrecht deed deze leden ook refereren aan de toepasselijkheid van art. 21 Boek 2 NBW en art. 429 K lid 2 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, waarbij aan het bestuur van een rechtspersoon de bevoegdheid tot het verrichten van rechtshandelingen bij voorraad kan worden ontzegd, respectievelijk behelzende de mogelijkheid van uitvoerbaarverklaring bij voorraad. Voor zover het betreft politieke partijen dient, zo stelden zij, tot het uiterste gewaakt te worden, dat aan hen bepaalde democratische rechten worden ontnomen, zoals naamsregistratie of faciliteiten als zendtijd of subsidie, terwijl het geding nog gaande is. Is de Regering bereid op dit punt haar voorstel aan te passen?

Meer in het algemeen, zo vonden deze leden, was bij deze materie veeleer sprake van een staatsrechtelijke problematiek. Heeft de Regering overwogen om een en ander niet in het Burgerlijk Wetboek, maar in de bestaande Wet tot Regeling en Beperking der Uitoefening van het Recht van Vereniging en Vergadering te regelen, nu deze materie daarin ook tot 1976 in hoofdzaak geregeld was? Zou daaraan niet de voorkeur moeten worden gegeven, nu in die wet bij voorbeeld ook een concretere invulling wordt gegeven van het zo poly-interpretabele begrip «openbare orde»?

In het verlengde hiervan vroegen de leden van de V.V.D.-fractie zich af, of het niet de voorkeur verdiende de onderhavige materie, voor zover zij betrekking heeft op politieke partijen, gezien haar voor de parlementaire democratie ingrijpende aard, te betrekken bij de alomvattende regeling van het politieke partijwezen. Zij wezen op de discussie, die reeds jaren wordt gevoerd over de opportuniteit van een Wet op de Politieke Partijen. Hoe is het standpunt van de Regering hieromtrent?

De leden van de V.V.D.-fractie misten in de memorie van toelichting een gedegen verhandeling over de relatie van dit wetsontwerp met de Kieswet. Zij wezen in dit verband erop, dat de Kieswet ten aanzien van de naamsregistratie in de artt. G I en volgende een eigen «openbare orde»-criterium kent, zodat de beoordeling van de naamsregistratie zich onafhankelijk van een eventuele rechterlijke procedure kan voltrekken. Is het niet verkieslijk de beoordeling van de naamsregistratie te koppelen aan de verbodenverklaring c.q. ontbinding? Eveneens ontbreekt een koppeling tussen het verbodsregime en de kieswettelijke rechten bij de kandidaatstelling. Van iedere politieke partij welke verboden is verklaard of is ontbonden kunnen de sympathisanten – weliswaar soms naamloos of onder een andere naam – aan het verkiezingsproces deelnemen. De leden van de fractie aan het woord vroegen, wat dan het effect van zo'n verbodsregime eigenlijk nog is.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen vervolgens of de Regering enige praktische voorbeelden kon geven van soorten organisaties – niet zijnde politieke partijen – waarop de verboden-verklaring van toepassing zou kunnen zijn. Daarna wensten zij te worden geïnformeerd over de vraag of er enige in de Staten-Generaal op dit ogenblik vertegenwoordigde politieke partij is, die op grond van de voorgestelde wettekst vervolgd zou kunnen worden. Zij wezen in dit verband op de toelichting, welke de woordvoerder van de Nederlandse Regering heeft gegeven op het vijfde rapport over de toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (zie toelichting bij het CIRDRapport, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 3 juli 1981).

Is het juist, dat het Wetsbesluit van 17 september 1944 nr. E 102, op grond waarvan de NSB en aanverwante organisaties zijn verboden, nog geldt? Is het niet juist dit Wetsbesluit bij het onderhavige wetsontwerp te betrekken? Of, zo dat niet gewenst is, tot intrekking ervan over te gaan? Waarom is het advies van de Raad van State bij het onderhavige wetsontwerp en het nader rapport aan de Koningin niet aan de Kamer overgelegd?

Het leek de leden van de V.V.D.-fractie minder gewenst in artikel 15, lid 2, Boek 2 BW het criterium «goede zeden» te vermelden, nu zowel de oude Grondwet (in art. 9) als de nieuwe Grondwet (in art. 1.8) spreken over een beperking van de verenigingsvrijheid met het oog op de openbare orde. Het criterium goede zeden is bij de grondwetsherziening uit de voorstellen geschrapt. Het leek de genoemde leden wenselijk als in de Grondwet en in de beperkingswetgeving dezelfde terminologie wordt gebruikt.

Vooralsnog niet gelukkig waren de leden van de V.V.D.-fractie met de tweede volzin van artikel 15, lid 2, Boek 2 BW, bepalende, dat de rechtbank vaststelt sedert welk tijdstip de rechtspersoon verboden is. Door een werking ex tunc blijft het immers mogelijk ook deelnemers achteraf te vervolgen voor feiten, begaan voordat de rechtspersoon verboden was verklaard. De rechtszekerheid komt door deze strafbaarstelling achteraf, zo stelden deze leden, toch wel enigszins in het gedrang. Bovendien achtten zij de verenigingsvrijheid en de vrijheid van partijvorming zo fundamenteel, dat zij de Regering vroegen om, zo een nieuwe regeling in haar ogen diende te worden ingevoerd, deze dan te baseren op de regeling welke in 1939 in de Wet Vereniging en Vergadering (WVV) is neergelegd. Zij verwezen in dit verband naar het gestelde in de memorie van toelichting, waarin betreffende het voorgestelde artikel 4 WVV werd opgemerkt: «Het geding eindigt met een declaratoire uitspraak omtrent het karakter van de vereeniging, welke, door den rechter het verboden karakter aangenomen, bindend is voor de toekomst...» (vgl. Hand II, 1937–1938, Bijlagen 475.3, blz. 5 linkerkolom).

Ook de leden van de V.V.D.-fractie vroegen met betrekking tot artikel 140, lid 2, Sr. de Regering ten slotte een verduidelijking te geven van het woord «deelneming». Is daarvan reeds sprake bij een lidmaatschap of donateurschap, of is daarvoor meer vereist, zoals bij voorbeeld het bezoeken van vergaderingen van de associatie? Hadden zij het juist, dat «deelneming» in dit artikel niets te maken heeft met het strafrechtelijke begrip «deelneming» in het algemeen deel van het Wetboek van Strafrecht? Verdient in dit geval een andere omschrijving niet de voorkeur?

Ten slotte keken deze leden vreemd aan tegen de formulering «deelneming aan een andere verboden rechtspersoon». Want in lid 1 van art. 140 Sr. is in het geheel geen sprake van verboden rechtspersonen. Hoe kan de Regering dat rijmen? Bovendien zal lid 1 ook handelen over organisaties zonder rechtspersoonlijkheid. Waarom stelt de Regering zulks niet voor in lid 2 van ditzelfde artikel zo vroegen zij.

De leden van de fractie van D'66 hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsontwerp en de toelichting daarop. Het strekt ertoe de verboden-verklaring van rechtspersonen (weer) in de wet op te nemen en de rechter de vrijheid te ontnemen een rechtspersoon met een verboden karakter al dan niet te ontbinden. Met zoveel woorden wordt in de memorie van toelichting geschetst dat het geval van de verboden-verklaring door de rechter van de Nederlandse Volksunie aanleiding is geweest voor dit wetsontwerp. Daarnaast, zo hadden de leden van deze fractie geconstateerd, wordt met dit wetsvoorstel tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt om enige ongewilde gevolgen van de wetswijziging van 1976 inzake het rechtspersonenrecht ongedaan te maken.

De leden van de fractie van D'66 hadden een groot aantal fundamentele en praktische bezwaren tegen het wetsontwerp. Deze bezwaren hebben betrekking op het karakter van de regeling, de legitimatie van het partijver-

bod, de noodzaak en effectiviteit van de regeling zoals die thans is voorgesteld. Deze omstandigheden moesten ertoe leiden dat, zoals zij hierna uiteen zullen zetten, zij zich niet met het wetsontwerp in de huidige vorm kunnen verenigen.

De leden van deze fractie wilden geen twijfel laten bestaan over hun opvatting inzake discriminatie. Zij achtten discriminatie en wel in het bijzonder de rassendiscriminatie zeer verwerpelijk. Deze dient met vele middelen daadwerkelijk en krachtig te worden bestreden. Niettemin waren zij van mening dat niet elk middel dit doel heiligt.

Het regeringsbeleid dient primair gericht te zijn op de aanpak van de omstandigheden waar racistische opvattingen uit voortkomen. Dit maakt een beleid gericht op groepen die in achterstandssituaties verkeren onontbeerlijk. Zij betreurden het zeer dat de memorie van toelichting geheel voorbijgaat aan deze problematiek. Dit leidt ertoe dat het onderhavige wetsontwerp tenminste de schijn met zich mee draagt, dat de voorgestelde bepalingen om bepaalde rechtspersonen te verbieden het enige en het juiste middel zijn dat de Regering voor ogen staat met betrekking tot de bestrijding van rassendiscriminatie.

Uitdrukkelijke verwijzing in de memorie van toelichting naar aanleiding van dit wetsontwerp – de verboden-verklaring van de NVU – rechtvaardigt deze conclusie, zo merkten deze leden op. Zij konden zich in dit verband niet aan de indruk onttrekken dat elk onderzoek naar en bezinning op optimale middelen ter bestrijding van discriminatie bij de voorbereiding van het onderhavig ontwerp van wet heeft ontbroken. Niet lijkt te zijn nagegaan welke fundamentele zijden aan een dergelijke regeling zijn verbonden. Vragen of een partijverbod noodzakelijk en effectief is om rascisme tegen te gaan, vinden niet hun beantwoording in de toelichting. Inbedding van het voorstel in een breder regeringsbeleid waarover deze leden hiervóór spraken schijnt te ontbreken. Reflexie omtrent bestaande en mogelijk te ontwikkelen alternatieven van een wettelijk declaratoir partijverbod zoals thans gepresenteerd, wordt niet tentoongespreid.

De regeling laat veel onzekerheid, waarover zij nog kwamen te spreken. «Onbedoelde effecten dreigen», aldus prof. mr. P. van Schilfgaarde (in WPNR 5633, blz. 739), «waarbij de regeling enerzijds tekortschiet, anderzijds materieel de werking heeft van strafbaarstelling achteraf. Bij een zo delicate kwestie als de vrijheid van vereniging moeten dergelijke effecten zoveel mogelijk worden voorkomen».

Al deze overwegingen gaven de leden van deze fractie aanleiding de indiner te vragen het wetsontwerp terug te nemen en allereerst een onderzoek te doen naar de huidige vormen en omvang van discriminatie in Nederland en naar bestaande en mogelijke middelen tot bestrijding ervan. Hierbij verzochten zij de Regering een bezinning op fundamentele punten die samenhangen met een partijverbod niet uit de weg te gaan. Daarbij ware ook aan te geven de democratie-opvatting die de Regering bij deze onderwerpen huldigt. Zij vroegen zich af of het niet wenselijk is de taakopdracht van de Staatscommissie van Advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming in dier voege te wijzigen dat deze commissie zich ook kan buigen over de (grondwettelijke) aspecten die verbonden zijn aan een verbod van bepaalde politieke partijen. Gaarne vernamen zij de mening van de Regering hierover.

Niettegenstaande de voorgaande opmerkingen wilden de leden van deze fractie niet nalaten zelf ten aanzien van het onderwerp stellingen te betrekken. Allereerst maakten zij daarbij enkele opmerkingen over de fundamentele en de legitimatie van het onderwerp. Daarbij hadden zij aansluiting gezocht bij een onderscheid in democratieconcepties, zoals dat onder andere door mr. Th. L. Bellekom (in het hoofdstuk «Partijverboden» in Staatkundig Jaarboek 1982–1983) wordt gehanteerd. Een onderscheid dat van meer dan theoretisch belang is. Enerzijds kan men de materiële conceptie van democratie aanhangen. Deze gaat uit van de duurzaamheid van democratische waarden. Tegenover gebruik van politieke vrijheden of ander gedrag (bij

voorbeeld geweld) dat tot doel heeft juist deze waarden aan te tasten, dient de democratie zich zo onvoorwaardelijk intolerant op te stellen als de intolerantie van het gedrag zelf. Hoewel elke verwijzing hiernaar ontbreekt, konden de leden van de fractie van D'66 niet anders concluderen dan dat de in dit wetsontwerp neergelegde bepalingen zich bij deze gedachtengang neerlegden.

Een diametraal tegenovergestelde redenering ligt ten grondslag aan wat men wel de formele conceptie van democratie noemt. In die conceptie is democratie als het ware een «spel», dat bestaat uit het aanbieden en uitwisselen van ideeën en meningen op een voor ieder toegankelijke marktplaats. Op die marktplaats mag eenieder aan de gedachtenvorming bijdragen, mits hij of zij gebruik maakt van legale middelen en geweld vermijdt. Een stelsel van vrije, regelmatige en geheime verkiezingen bepaalt welke mening kwalitatief als de betere wordt ervaren. Deze mening wordt na de verkiezingen in een concrete machtspositie uitgedrukt, die stoelt op een consensus van de meerderheid en voortduurt tot een hernieuwde meningspeiling. Juist de confrontatie van verschillende opvattingen zal voor de burger duidelijkheid moeten verschaffen. Deze conceptie gaat uit van de mondigheid van het individu, en verwerpt in beginsel betutteling van de zijde van de overheid, die de keuzevrijheid beperkt. De leden die behoren tot deze fractie voelden zich in deze fundamentele discussie tot de laatste opvatting van democratie aangetrokken. Zij wilden deze opvatting als vertrekpunt voor de beoordeling van dit wetsontwerp hanteren. Daarbij erkenden zij dat deze conceptie wellicht in absolute zin niet goed hanteerbaar kan zijn. Vandaar dat zij, naast een verbod van geweld (dat keuzemogelijkheden immers ook beperkt), in geval van ernstige inbreuken op bijzondere en zwaarwegende maatschappelijke belangen, een optreden ter beperking van de meningsuiting zouden verdedigen indien een direct verband tussen de meningsuiting en dergelijke inbreuken zou zijn aan te wijzen. Met een eventueel optreden hadden zij met name individuen als adressanten op het oog.

Vooralsnog wilden zij evenwel een verboden-verklaring van partijen niet bepleiten alvorens inzicht is verkregen in de factoren die aan discriminatie ten grondslag liggen en de alternatieven tot bestrijding ervan. Daartoe dient het onderzoek waarnaar zij eerder hadden gevraagd.

Een fundamentele bezinning zoals zij hiervoor zeer summier hadden geschetst is te meer van belang nu de Regering kennelijk elk principieel verstrekkend gevolg van de verboden-verklaring miskent. Met een verboden-verklaring komt immers niet alleen de vrijheid van meningsuiting en de verenigingsvrijheid in het geding, maar ook zal het politieke partijen ervan kunnen weerhouden om controversiële standpunten in te nemen met het gevolg dat de discussie verschaalt. Daarenboven raakt een partijverbod het actieve en passieve kiesrecht. Het zijn alle rechten en fundamentele van een democratische samenleving die – zoals de geschiedenis leert – steeds opnieuw bevochten moeten worden.

Doordat elke aandacht voor deze aspecten aan de Regering kennelijk heeft ontbroken komt de voorgestelde regeling uit een bestuurlijk opportune benadering voort, zo constateerden de leden van de fractie van D'66. Bij het ontbreken van een normatieve rechtvaardiging kan juist door een ingrijpen langs de voorgestelde bepalingen tegen bedoelde groeperingen de legitimiteit in gevaar komen. Daarmee wordt de bedreiging van de democratie indringender en de noodzaak tot ingrijpen groter, terwijl de ontbrekende consensus over deze waarden het democratisch gehalte van de samenleving in gevaar brengt.

De leden van de fractie van D'66 hadden geconstateerd dat deze benadering van de zijde van de Regering ertoe heeft geleid dat het wetsontwerp op een drietal punten te ver is doorgeschoten. Ten eerste is het opgenomen criterium om een rechtspersoon te verbieden – in strijd met de openbare orde of goede zeden – te vaag en te ruim. Misbruik en willekeur lijken dientengevolge niet uitgesloten.

Zij zouden hier later op terugkomen. Een tweede aanwijzing dat de regeling onwenselijke neveneffecten teweeg kan brengen blijkt uit het declaratoire karakter van verboden-verklaring door de rechter. Burgers kunnen hierdoor op de verboden-verklaring anticiperen en de rechtspersoon faciliteiten onthouden, zoals het niet ter beschikking stellen van vergader-ruimte. Op het eerste gezicht zou men de conclusie kunnen trekken dat dit effect wonderwel past binnen de democratie-opvatting welke deze leden wilden hanteren. Die gevolgtrekking zou echter onjuist zijn omdat door anderen dan de rechter, door vooruit te lopen op een eventuele verboden-verklaring, de mogelijkheid van die partij om aan het vrije verkiezingsproces deel te nemen wordt verstoord. Uitspraak door de rechter na de verkiezingen zou bovendien dan te laat zijn. Door niet tenminste voor een constitutieve verboden-verklaring te kiezen kan de regeling zich zelf door haar anticiperende effecten versterken. Het beslissingsmonopolie met de daaraan verbonden waarborgen zal toch in ieder geval bij de rechter behoren te liggen, indien men een verboden-verklaring wenst en de vrijheid van partijvorming nog in enige mate wil honoreren. Hier vloeit tevens een derde opmerking uit voort. Door de rechterlijke uitspraak kunnen, indien deze declaratoir is, de politieke partij ook nog andere democratische rechten worden onthouden, zoals naamsregistratie en zendtijd of subsidie.

Vervolgens gingen de leden van de fractie van D'66 in op de door de Regering aangevoerde noodzaak om tot bedoelde bepalingen over te gaan. Zij hadden geconstateerd dat een enkel geval voor de minister aanleiding is geweest tot dit wetsontwerp. Kan hij bij benadering aangeven welke rechtspersonen naar zijn verwachting in de laatste vijf jaar door de rechter verboden zouden zijn verklaard, gelet op de voorgestelde redactie van artikel 15? Welke toezeggingen zijn door de Regering gedaan aan de Internationale Commissie die toeziet op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie? In de memorie van toelichting wordt het verdrag niet genoemd, terwijl het verdrag wel regelmatig ter sprake komt met betrekking tot verboden rechtspersonen. Naar de mening van deze leden zal de minister zich niettemin dienen uit te spreken over de relatie tussen dit wetsontwerp en dit verdrag, aangezien iedere lid-staat volgens het verdrag een afweging dient te maken tussen rechten als vrijheid van meningsuiting en vereniging en het tegengaan van rassendiscriminatie. Opnieuw komt hier de noodzaak van het formuleren van normatieve uitgangspunten aan de orde en het beschouwen van de alternatieven die sporen met alle verdragsbepalingen. Zo wilden de leden van deze fractie meer in het bijzonder weten hoe de artikelen 137 c, d en e Wetboek van Strafrecht zich verhouden tot de artikelen 4 sub b en 5 van dat verdrag.

In het kader van de internationaalrechtelijke verplichtingen wilden deze leden weten of de minister met hen van mening was dat een beroep op «hogere ongeschreven rechtsbeginselen die in het rechtsbewustzijn van het Nederlandse volk leven» zoals gedeputeerde staten van Noord-Holland uitspraken in een beroepsprocedure tegen de lijst-Glimmerveen, moet falen, aangezien artikel 17 ECRM zich beperkt tot de verdragsbescherming. Welke gevolgen heeft dit verdragsartikel dan wel voor de wetgever in formele zin, zo vroegen deze leden.

De leden van de fractie van D'66 waren vervolgens met bij voorbeeld het Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten van mening dat het wetsontwerp in het geheel niet effectief kan zijn in de bestrijding van de rassendiscriminatie. Een verbod van een partij zal de oorzaak, welke aanleiding tot het verbod heeft gegeven, niet wegnemen. De leden van een dergelijke partij zullen hun opvattingen behouden en ondergronds hun activiteiten voortzetten. De hiermee verloren aandacht zullen zij via (gewelddadige) acties trachten terug te winnen. De uitlaatklep van het demo-

cratische verkiezingsproces staat hun immers niet ter beschikking. Een formele verboden-verklaring kan in de ogen van de aanhangers geweld legitimeren. Bovendien verhinderen de artikelen 3.1.7 en 7.6 van de herziene Grondwet weliswaar niet een verbod tot deelname aan verkiezingen door een partij, maar wel door individuen. Zou de Regering willen voorkomen dat bepaalde personen zitting nemen in representatieve organen, dan geeft een partijverbod zoals dit wetsontwerp wil regelen niet de mogelijkheid. In het verlengde hiervan ligt de stelling dat de effectiviteit van de bepaling wordt verminderd door het ontbreken van een wettelijke relatie met rechten, voortvloeiende uit de Kieswet. De verboden partij kan het recht tot naamsregistratie behouden door de eigen procedure die de Kieswet kent. Tevens ontbreekt een koppeling met de kandidaatstelling in de Kieswet.

Vervolgens blijkt in het wetsontwerp geen antwoord te zijn gegeven op de vraag of er sprake is van strafbare deelneming aan een verboden rechtspersoon als deze al ontbonden is. De rechtspersoon blijft immers bestaan voor zover dit tot vereffening van zijn vermogen noodzakelijk is (artikel 23 Boek 2 BW), zoals Van Schilfgaarde opmerkt.

Hoewel deze leden een verbod van deze rechtspersonen voorsnog ten principale afwijzen, blijkt bovendien dat, indien men wel een dergelijke regeling wenst, deze niet alleen ineffectief is, maar ook ongewilde en averechtse gevolgen kan hebben. Het partijverbod brengt het risico met zich mee dat het niet effectief uitgevoerd kan worden, waardoor bij voorbeeld een partij wordt uitgeschakeld en een andere blijft bestaan die vervolgens kan profiteren van de uitschakeling van concurrentie.

Het door deze leden bepleite onderzoek zou met name ook over de effectiviteit conclusies moeten laten zien. Leidt partijverbod inderdaad tot geweld, omdat zij ondergronds hun werkzaamheden voortzetten of is het geweld aan andere – maatschappelijke – factoren toe te schrijven? Zij erkennen de moeilijkheidsgraad van een dergelijk onderzoek, maar achtten overweging ervan van groot belang.

Ten slotte hadden deze leden node een uiteenzetting gemist over wat in de Amerikaanse literatuur onder het begrip «hostile audience» bekend staat. Het is immers mogelijk dat het doel of werkzaamheid van de rechtspersoon tevens politieke partij niet of nog niet in strijd is met de openbare orde en goede zeden, maar dat dit door het publiek wel zo wordt opgevat. In het nabije verleden hebben dergelijke gevallen, gelet op de discussies bij demonstraties en toelating van kandidatenlijsten van VNU en Centruumpartij, zich zeker voorgedaan. Aan het thans voorgestelde verbodscriterium is niet voldaan, zodat ingrijpen vanwege het openbaar ministerie op die grond niet mogelijk is. Op deze wijze schiet de bepaling aan haar doel voorbij. Ondertussen lijken ingrijpen van de autoriteiten en daarbij aantasting van de grondwettelijke rechten van meningsuiting en demonstratie voor de hand te liggen; niet door de werkzaamheid van de rechtspersoon, maar door het ageren van het publiek, dat de orde kan verstoren. Door de constitutionele dimensies van dit probleem, met name de in het geding zijnde vrijheid van meningsuiting, dient men, naar de mening van deze leden, het vraagstuk aan een praktische afweging te onttrekken en zich eerst rekenschap te geven van de principiële kanten.

Het verbodscriterium: strijd met openbare orde en goede zeden, scheen de leden van de fractie van D'66 zeer vaag toe en niet tot nauwelijks onderbouwd. Wat verstaat de minister hieronder? Kan hij enkele voorbeelden noemen? Welke conclusie trekt hij uit het feit dat dit begrip, gebruikt in andere bepalingen, door de rechter uiteenlopend wordt uitgelegd, waarbij vele gedragingen worden ondergebracht? Een goede onderbouwing van het criterium achtten zij van fundamenteel gewicht nu met een eventuele verboden-verklaring belangrijke grondrechten opzij worden gezet. Zij wezen er bovendien op dat de behandeling van de Grondwet in de Staten-Generaal heeft geleid tot schrapping van het begrip «goede zeden» uit het voorgestelde artikel 1.8 inzake de verenigingsvrijheid. Juist nu fundamentele

rechten aan de orde zijn, waren subjectieve maatstaven bij de beoordeling van partijen (indien men tot beoordeling zal wensen te komen) zoveel mogelijk te vermijden. Het door de indiener gekozen verbodscriterium blijkt overigens, zo merkten de leden van deze fractie op, niet een logisch en consequent gevolg van de gekozen democratie-opvatting, die deze leden uit het wetsontwerp afleidden. Immers de Regering kiest voor het criterium openbare orde om (rassen)discriminatie tegen te gaan. Vanuit de materiële conceptie zou het evenwel veel meer voor de hand liggen om het verboden karakter van rechtspersonen die politieke partijen zijn te relateren aan datgene waaraan afbreuk wordt gedaan: de grondslagen van de liberale democratie. Dit wordt achterwege gelaten, hetgeen hun niet onbegrijpelijk voorkwam, gelet op het karakter van de wet (Burgerlijk Wetboek) en het feit dat een bezinning op de fundamenten ontbreekt. Zij erkenden dat een dergelijk criterium eerder in de Grondwet thuishoorde, waarbij dan tevens de bredere discussie kan worden gevoerd.

De leden van de fractie van D'66 wilden niet de indruk wekken de consequenties die zij aan hun opvatting van democratie verbonden in het absolute te willen doorvoeren. Zij erkenden in het algemeen dat de vrijheid van meningsuiting bepaalde grenzen moet kennen in plaats, tijd, duur en inhoud. Bij het leggen van die grenzen wilden zij echter niet over één nacht ijs gaan, zonder de principiële overwegingen te toetsen en middelen op hun effectiviteit te toetsen. Zeker nu grondwettelijke rechten in het geding zijn hadden zij grote bezwaren tegen de pragmatische benadering in het wetsontwerp. Alternatieven lijken niet overwogen. Welk criterium wordt in de Bondsrepubliek gehanteerd? Hoe kan de effectiviteit van de verboden zoals neergelegd in de artikelen 137 c, d en e Sr worden verhoogd? De individuele aanpak sprak hen in beginsel meer aan dan het verbod van een organisatie dat verregaander consequenties heeft. Tegelijkertijd – zij realiseerden zich dat – kan dit middel ineffectief zijn, alleen al vanwege de legitimatie die vrijspraak wegens onvoldoende bewijs – in de ogen van de betrokkenen – opwerpt.

Wil de minister met name ingaan op de alternatieven die deze leden en anderen voor de verboden-verklaring van rechtspersonen als voorgesteld hebben aangevoerd?

Bij de tekst van artikel 15, Boek 2 BW wezen deze leden er nogmaals op, dat indien niettemin een wettelijke bepaling gewenst wordt deze zeer uitdrukkelijk de vooruitgeschoven positie diende te tonen van de vrijheid van meningsuiting en de verenigingsvrijheid ten opzichte van belangen die een inbreuk hierop rechtvaardigen. De huidige formulering laat dit niet zien, waardoor onvoldoende de taak van de wetgever en de rechter duidelijk wordt gemaakt om bij toetsing van de beperkingen op dergelijke grondrechten de kanalen van de democratische besluitvorming open te houden.

Ook deze leden verzochten ten slotte de Regering in te gaan op de argumenten bij de kritische opmerkingen, die Van Schilfgaarde in WPNR 5633 en Van Veen in het Nederlands Juristenblad (11 januari 1983) over de inhoud en de redactie van het voorgestelde artikel 140 Sr. hadden gemaakt.

De leden van de P.S.P.-fractie konden instemmen met de intentie van de minister om het in toenemende mate opkomend racisme meer effectief te bestrijden. Deze leden misten echter een duidelijke afweging van de overwegingen, die hebben geleid tot het indienen van dit wetsontwerp. Zij bedoelden met name de afweging van diverse grondrechten tegenover elkaar en de afweging waarom juist gekozen is voor een partijenverbod en niet voor andere juridische middelen om rassendiscriminatie aan te pakken.

Bij de discussie over een partijenverbod, zo meenden deze leden, dienen diverse grondrechten tegenover elkaar afgewogen te worden. Enerzijds zijn daar de rechten op vrijheid van meningsuiting en op vrijheid van vereniging en vergadering. Anderzijds zijn er andere grondrechten, zoals het recht om

niet gediscrimineerd te worden op grond van huidskleur of ras. Het problematische aan de discussie vonden deze leden, dat men in de praktijk gedwongen lijkt basisprincipes van de democratie, zoals de vrijheid van meningsuiting, te beperken, omdat een volledige handhaving daarvan bedreigend blijkt te zijn voor groepen mensen. Zij dachten aan uitingen die op zich zelf reeds leiden tot directe inbreuken op de persoonlijke en menselijke waardigheid van bepaalde individuen, zoals ook door het Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten wordt geconstateerd. De democratie wordt in feite gedwongen anti-democratische maatregelen te nemen om de democratie te beschermen. Deze leden achtten dit een betreurenswaardige gang van zaken, maar moeten tegelijkertijd erkennen dat een oplossing voor dit probleem hun onmogelijk lijkt. Wel wilden zij uitdrukkelijk stellen, dat iedere keer, wanneer men gedwongen wordt deze keuze te maken, de afweging uiterst zorgvuldig dient te geschieden. Het is deze afweging van verschillende grondrechten, die strijdig met elkaar kunnen zijn, die de leden van de P.S.P.-fractie in de toelichting op het wetsontwerp misten. Zij waren van oordeel dat beperking van bepaalde rechten om aantasting van grondrechten van anderen te beschermen noodzakelijk is, maar die beperking dient wel zorgvuldiger te geschieden dan thans door de minister gedaan is.

In het wetsontwerp zijn rechtspersonen verboden waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde of goede zeden. In de memorie van toelichting echter wordt als reden voor indiening van het onderhavige ontwerp genoemd de gebleken onmogelijkheid om racistische partijen als de NVU effectief aan te pakken. Waarom heeft de minister zich niet directer bij deze doelstelling aangesloten door het begrip «werkzaamheid in strijd met de openbare orde of goede zeden» te beperken tot het begrip «werkzaamheden, die in strijd zijn met het beginsel dat ieder recht heeft op bescherming tegen discriminatie op grond van ras»? De leden drongen erop aan, dat een meer beperkte, duidelijk op het doel gerichte, omschrijving in het wetsvoorstel wordt opgenomen. Op grond van de huidige omschrijving kunnen immers veel meer partijen of organisaties verboden worden, met name omdat er geen nadere inhoud gegeven wordt aan de begrippen openbare orde en goede zeden. Dit kan tot willekeur en rechtsonzekerheid leiden en hantering van bedoelde begrippen dient alleen al daarom, naar de mening van de leden, vermeden te worden. Kan de minister nader toelichten waarom hij de begrippen openbare orde en goede zeden in het wetsvoorstel gebruikt? Kan hij daarbij betrekken het feit dat de Kamer destijds bij behandeling van de nieuwe Grondwet de woorden «goede zeden» uit artikel 1.8 betreffende het recht tot vereniging heeft geschrapt?

Naast bovengenoemde afweging misten de leden van de P.S.P.-fractie eveneens een uiteenzetting waarom gekozen wordt voor een partijverbod en niet voor een actievere hantering van de artikelen 137 c, d, e en 51 WvSr. Kan de minister hier nader op ingaan en kan hij daarbij ook aangeven hoe vaak gebruik gemaakt wordt van deze artikelen en wat de ervaringen daarbij zijn?

Eveneens misten deze leden een samenhangende visie op het bestrijden van rassendiscriminatie door de overheid. Zij achtten het verbod van racistische organisaties slechts een van de middelen, die de overheid zou moeten aanwenden om racisme te bestrijden. Daarnaast diende naar hun mening deze zich ook op andere terreinen te richten. Een partijverbod zal immers niet automatisch betekenen dat leden van die organisatie hun racistische ideeën zullen verliezen. Zij dachten onder andere aan een actief voorlichtingsbeleid aan Nederlanders en vreemdelingen en aan financiële ondersteuning van gemeenschappelijke initiatieven van Nederlanders en niet-Nederlanders. De overheid zou daarbij een stimulerende rol dienen te vervullen, zo vonden de hier aan het woord zijnde leden van de P.S.P.-fractie.

Ten slotte constateerden deze leden dat een relatie van dit wetsontwerp met de Kieswet ontbreekt. Is het juist dat een verboden-verklaring en

ontbinding van een rechtspersoon door toepassing van dit voorstel, indien het tot wet verheven zal zijn, geen enkele consequentie heeft voor het zich kandidaat stellen overeenkomstig de Kieswet? Deze wet gaat nl. uit van een individuele kandidaatstelling. Zodoende is het heel wel mogelijk dat personen met racistische ideeën een vertegenwoordigende functie zouden kunnen vervullen, terwijl organisaties met dezelfde verwerpelijke ideeën verboden kunnen worden. Acht de minister het niet noodzakelijk de Kieswet aan de intentie, die ten grondslag ligt aan dit wetsontwerp, nl. dat racistische organisaties en ideeën bestreden dienen te worden, aan te passen, aldus de leden van de P.S.P.-fractie.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden geïnteresseerd van het wetsontwerp tot uitbreiding van de bepalingen betreffende verboden rechtspersonen kennis genomen. Het ontbreken van de mogelijkheid van een zelfstandige verboden-verklaring, die los staat van een eventuele ontbindingsvordering, leidt immers tot het gevolg dat de Nederlandse overheid geen juridische instrumenten ter beschikking staan om effectief op te treden tegen rechtspersonen die in strijd met de openbare orde of goede zeden handelen. Deze leden hadden zich destijds, bij de invoeringswet Boek 2, reeds geen voorstanders getoond van het laten vervallen van de verboden-verklaring. Welk optimisme speelde de Regering destijds parten dat men tot de opvatting kwam dat geen behoefte meer zou bestaan aan de verboden-verklaring? Thans meldt de memorie van toelichting (blz. 4) dat dit standpunt door de ervaring achterhaald is. Op welke ervaring wordt precies gedoeld? Denkt de Regering aan het optreden van racistische en anti-democratische organisaties of wordt impliciet verwezen naar vrij recente rechtspraak (Rb. Amsterdam 8 maart 1977 en HR 9 maart 1979)? Indien het laatste het geval mocht zijn, vroegen deze leden of het wel wijs is van de wetgever, na een min of meer ongelukkige rechterlijke uitspraak, over te gaan tot het voorstellen van wetswijziging. Is het onwaarschijnlijk te achten dat in de nieuwe procedure de rechter een andere opstelling zou kiezen? Berustte de uitspraak van de rechtbank niet op de – onjuiste – wethistorische interpretatie van de artikelen 15 en 16, dat uitsluitend aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer ontleende belangen doorslaggevend kunnen zijn voor de beslissing om al dan niet te ontbinden? In het vervolg van dit verslag kwamen deze leden bij hun commentaar op het wetsvoorstel op deze vraagstelling terug.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen voorts welke overwegingen het openbaar ministerie ertoe gebracht hebben om in het geval van de vordering tot ontbinding van de Nederlandse Volksunie niet in hoger beroep te gaan, aangezien dan toch een mogelijkheid voor een bevredigender uitspraak geschapen had kunnen worden, zodat wetswijziging niet urgent was geweest.

In het kader van de aanleiding tot de indiening van het ontwerp vroegen deze leden of en in hoeverre deze gestimuleerd is door de Internationale Commissie die toeziet op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie uit 1966 (Tractatenblad 1967, nr. 48). Berusten de voorgestelde wijzigingen op toezeggingen welke door de Nederlandse Regering werden gedaan? Of hebben een aantal maatschappelijke groeperingen en organisaties daartoe sterker gestimuleerd?

In hoeverre kan gezegd worden dat het wetsontwerp noodzakelijk is geworden doordat de in 1971 aan de Wet vereniging en vergadering toegevoegde verbodsgrond (een doelstelling of werkzaamheid «gericht op het bedrijven, in stand houden of bevorderen van discriminatie van mensen volgens hun ras») in 1976 werd prijsgegeven? Indien dit niet was gebeurd, zou dan effectiever tegen de Nederlandse Volksunie opgetreden hebben kunnen worden? Of moet de betekenis van het wetsontwerp vooral gezien worden in de voorziening dat een aparte – los van ontbinding – verboden-verklaring en ontbinding niet steeds samen behoren te gaan? Beide acties zijn toch gericht op de verwijdering van de rechtspersoon uit het rechtsleven? Ten slotte vroegen deze leden in het kader van de beoor-

deling van de urgentie van dit wetsontwerp of het Londens wetsbesluit (Nr. E 102, d.d. 17 september 1944) nog steeds tot het geldend recht behoort. Ook vroegen zij hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de in artikel 51 Wetboek van Strafrecht voorziene mogelijkheid van strafbaarheid van rechtspersonen, alsmede tot de strafrechtelijke discriminatiebepalingen.

Het was de leden van de S.G.P.-fractie voorts opgevallen dat de Regering niet voorstelt om de verbodscriteria (openbare orde en goede zeden) aan te passen aan de komende nieuwe Grondwet en Burgerlijk Wetboek (alleen: openbare orde). Het verband tussen Grondwet en Burgerlijk Wetboek mag toch tot de opvatting leiden dat ook aan het publiekrecht ontleende motieven ten grondslag kunnen liggen aan een verboden-verklaring. Is de mening van deze leden juist dat de wetgever in de bedoelde formuleringen zijn opvatting van de waarden-neutrale democratie heeft willen verankeren? Is in dezen echter waarden-neutraal optreden mogelijk (zie het verbod van racisme vóór 1976)?

Zou het om de positie van de rechter als onafhankelijk orgaan te ontzien c.q. te handhaven, niet wenselijk zijn dat de wetgever toch wat meer richting geeft aan zijn bedoelingen met de verboden-verklaring? Zou het met name niet wenselijk zijn dat verboden kunnen worden groeperingen of organisaties die met toepassing of bevordering van onwettige middelen pogen de bestaande rechtsorde te wijzigen? In elk geval zou toch inzicht dienen te bestaan in de opportuniteitscriteria welke het openbaar ministerie hanteert bij het nemen van politieke beleidsbeslissingen. De Minister van Justitie zal toch immers voor die beslissingen ter verantwoording kunnen worden geroepen.

Artikel 15 wordt zo gewijzigd dat de rechter een rechtspersoon op vordering van het openbaar ministerie verboden verklaart en deze verklaring heeft een rechtens bindend karakter. Is de mening van deze leden juist dat de verboden-verklaring een declaratoir karakter heeft (de rechter bevestigt de verboden rechtstoestand; hij doet die niet intreden)? Is het echter niet wenselijk om in de wet een constitutionele verboden-verklaring op te nemen? Past dit ook niet beter bij het tweede lid, tweede zin, van het voorgestelde artikel 15, inhoudende dat de rechter dient vast te stellen sedert welk tijdstip de rechtspersoon verboden is?

De leden van de S.G.P.-fractie stelden ook nog de reikwijdte van het wetsvoorstel aan de orde. In het BW is sprake van alle rechtspersonen – uitgezonderd de kerkgenootschappen: artikel 18 –; door artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht worden bovendien bestreken de organisaties zonder rechtspersoonlijkheid, die zijn gericht op het plegen van misdrijven. Toch konden deze leden zich niet aan de indruk onttrekken dat het wetsontwerp is ingegeven door maatschappelijke ontwikkelingen welke zich speciaal met betrekking tot groepen en organisaties met een politieke doelstelling manifesteren. Heeft de Regering zich gerealiseerd dat de aanscherping en uitbreiding van de bepalingen betreffende verboden rechtspersonen in het bijzonder opgevat zullen kunnen worden als partij-verboden en heeft zij in haar voorstellen deze politiek gevoelige factor in alle opzichten verdisconteerd? Deze leden dachten daarbij speciaal aan rechten ingevolge de Kieswet. Van welke invloed kan daarbij zijn het feit dat de Kieswet, met name bij kandidering, niet ziet op partijen of andere organisaties, maar op kiezers, zo vroegen de leden van de S.G.P.-fractie ten slotte.

Het voorliggende wetsontwerp gaf de leden van de C.P.N.-fractie aanleiding tot de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de C.P.N.-fractie waren van oordeel dat het hier een wetsontwerp betreft van verstrekkende betekenis. Het is het eerste wetsontwerp dat samenhangt met de aanvaarding van de herziene Grondwet, met name de artikelen 1.1 en 1.8. Tegen die achtergrond had het hen verrast dat de wetswijziging zo summier en wetstechnisch is toegelicht, en dat daarbij nauwelijks wordt ingegaan op de betekenis van de grondrechten die hierbij in het geding zijn. Niet duidelijk was naar hun mening welke

betekenis de minister hecht aan het recht van vereniging en op welke gronden beperking van dat recht aanvaardbaar wordt geacht.

De leden van de C.P.N.-fractie waren van oordeel dat het recht van vereniging moet worden gewaarborgd. Uitzonderingen op dit grondrecht moeten naar hun oordeel scherp en duidelijk in de wet worden aangegeven, met name gericht op het voorkomen van het bevorderen, bedrijven en in stand houden van discriminatie van mensen wegens ras. Naar hun oordeel zijn de gronden tot beperking van het recht op vereniging die in dit wetsontwerp zijn opgenomen, «de openbare orde en goede zeden», zeer vaag en voor velerlei uitleg vatbaar.

In artikel 1.8 van de Grondwet wordt delegatie uitgesloten. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp 13872 wordt op blz. 23 uiteengezet dat waar delegatiebevoegdheid is uitgesloten «de wetgever niet door het gebruik van vage formuleringen ten aanzien van het betreffende onderwerp de hem opgedragen taak in feite aan een lager orgaan overlaat. Zo zal, wanneer de grondwet het beperken van een grondrecht alleen bij formele wet toestaat, de wet zelf moeten aangeven hoe ver de grondwetsbeperking staat».

Is de benadering die in dit wetsontwerp wordt gehanteerd, met de vage criteria openbare orde en goede zeden, niet strijdig met bovenstaande benadering? Wat is het oordeel van de minister? Kan uit deze toelichting niet gelezen worden dat in de wet uitdrukkelijk en zeer duidelijk de gronden tot beperking van de grondrechten dienen te worden aangegeven?

Daarnaast betwijfelden de leden van de C.P.N.-fractie, of in de Grondwet de mogelijkheid wordt geopend om partijen te verbieden op grond van strijdigheid met de goede zeden. Als enig criterium wordt immers genoemd openbare orde en niet goede zeden, omdat dit via de aanvaarding van het amendement-Huysen geschrapt is.

Bij de leden van de C.P.N.-fractie bestond onduidelijkheid over de redenen voor de indiening van dit wetsontwerp. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar de uitspraak van de Hoge Raad in maart 1979 waarin overwogen wordt dat de mening van de rechtbank in Amsterdam dat de NVU een verboden karakter heeft van rechtswege geen consequenties heeft. Toch kan naar het oordeel van de leden van de C.P.N.-fractie aanneemelijk worden gemaakt dat ook op grond van de huidige wetgeving voldoende tegen racistische propaganda kan worden opgetreden, inclusief een verbod en ontbinding van organisaties die zich stelselmatig bezighouden met het bevorderen van rassendiscriminatie. Zij verwezen daarbij naar het betoog van prof. mr. Löwensteyn in de Jeukensbundel van 1982 (blz. 204–206) en het artikel van mr. F. Vries in het Nederlands Juristen Blad van 24 oktober 1981, getiteld «Verbod en ontbinding van racistische organisaties».

De leden van de C.P.N.-fractie stelden de minister de vraag of aanvaarding van een mogelijkheid tot verbod en ontbinding van verenigingen op grond van strijdigheid met de openbare orde en de goede zeden verandering zal brengen in het vervolgingsbeleid ten aanzien van discriminatiedelicten en met name ten aanzien van organisaties die discriminatie naar ras bevorderen. Deze leden waren van mening dat daar waar de politieke bereidheid aanwezig is om racisme te vervolgen, met name de artikelen 137c t/m e Sr. belangrijke instrumenten zijn om op een verantwoorde wijze racistische propaganda aan te pakken, zonder dat de vrijheid van vereniging gevaar loopt. Het feit dat naar het oordeel van deze leden de afgelopen jaren volstrekt onvoldoende van dit juridische instrumentarium gebruik is gemaakt, kan ten onrechte de indruk wekken dat er onvoldoende effectieve middelen zijn om discriminatoire en dus criminele activiteiten te vervolgen.

Naast een actief vervolgingsbeleid ten aanzien van racistische uitingen bestaat er behoefte, naar de mening van de leden van de C.P.N.-fractie, om organisaties die zich stelselmatig van racistische propaganda bedienen te verbieden en te ontbinden. Dan lijkt er naar het oordeel van deze leden in

eerste instantie behoefte te bestaan aan een nauwkeurig op het bedrijven van discriminatie naar ras toegespitste formulering, welke aansluit bij het Verdrag inzake de uitbanning van rassendiscriminatie van de VN van 1966.

Van juridische zijde zijn verschillende voorstellen op dit punt gedaan, onder meer door mr. F. Vries in de NJB van 24 oktober 1981 en Eskes in een commentaar op dit wetsontwerp van 7 september 1982.

Het had de leden van de C.P.N.-fractie verwonderd dat bij de formulering van het wetsvoorstel niet is aangesloten bij de artikelen van het Verdrag van New York zoals die door Nederland zijn aanvaard, maar teruggegrepen wordt naar een oude formulering die de geest van vroegere tijden ademt en het grondrecht van verenigingsvrijheid op het spel kan zetten.

Het was naar het oordeel van deze leden moeilijk aanvaardbaar dat in de wettekst geen enkele relatie met het verdrag of met de bestrijding van rassendiscriminatie wordt gelegd. Waarom wordt enkel in de memorie van toelichting en niet in de wettekst zelf vermeld dat rassendiscriminatie in strijd is met de openbare orde en de goede zeden?

Uitgaande van de noodzaak van een meer toegespitste formulering lijkt het de leden van de C.P.N.-fractie gewenst dat uit het oogpunt van de bescherming van het recht van vereniging een onderscheid wordt gemaakt tussen organisaties met een staatkundig streven en andere organisaties, terwijl ten aanzien van de laatste volstaan zou kunnen worden met de formulering dat een rechtspersoon, die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, verboden is. Daarnaast zouden verenigingen met een bepaald staatkundig streven op een andere wijze benaderd dienen te worden; daarbij spraken de leden van de C.P.N.-fractie de voorkeur uit voor een regeling in de sfeer van het publiekrecht. Daarbij zouden organisaties waarvan het doel en de werkzaamheid gericht zijn op het bevorderen van rassendiscriminatie verboden en ontbonden moeten kunnen worden. Wat is het oordeel van de minister?

Hoe ziet de minister de relatie tussen verbod en ontbinding van rechtspersonen en de rechten die in de Kieswet zijn vastgelegd?

Grote bezwaren hadden de leden van de C.P.N.-fractie tegen de formulering van artikel 140 waarbij ook organisaties zonder rechtspersoonlijkheid strafbaar worden gesteld. Wat is de bedoeling van dit onderdeel? Wordt daarmee geen samenspanningsartikel in de Nederlandse wetgeving geïntroduceerd? Wordt daarmee niet afgeweken van het Nederlandse strafrechtstelsel, dat gericht is op strafbaarheid van individuen?

Waarom is het advies van de Raad van State niet aan de Kamer overgelegd, zo vroegen ook de leden van de C.P.N.-fractie ten slotte.

De leden van de P.P.R.-fractie reageerden positief op de doelstelling van de Regering om door middel van de voorgestelde wijzigingen een middel te creëren om organisaties of verenigingen te verbieden wanneer zij doelstellingen of methodes hanteren die indruisen tegen de democratische rechtsbeginselen.

Het democratische gehalte van een samenleving kan onder meer worden afgemeten aan de manier waarop die samenleving met minderheden omgaat. Daarom is het een democratische plicht minderheden te beschermen tegen hetzes van organisaties of verenigingen die zich tegen hen keren. Indien een dergelijke organisatie stelselmatig bepaalde delen van de bevolking in het verdachtenbankje plaatst of als doelstelling heeft hen bij voorbeeld uit ons land te verwijderen, rest een democratische staat niets anders dan een dergelijke organisatie of vereniging te verbieden en te ontbinden. Daar komt bij dat Nederland reeds enige malen, door de Internationale Commissie die toeziet op naleving van het Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, erop is gewezen dat ons land zich niet aan dat verdrag houdt.

De leden van de P.P.R.-fractie erkenden dat een verbod en/of ontbinding een uiterst middel is dat met grote terughoudendheid moet worden toegepast. Immers hierbij dient een afweging plaats te vinden tussen

diverse grondrechten. Het is niet voor niets dat het Handvest van de Verenigde Naties de gelijkwaardigheid van alle mensen voorop stelt. Geen enkel grondrecht kan een vrijbrief zijn om mensen te onderdrukken en te discrimineren.

Het is volgens de leden van de P.P.R.-fractie echter noodzaak een mogelijkheid tot verbod en/of ontbinding met de nodige waarborgen te omkleden. Immers het moet niet mogelijk zijn in de toekomst met hantering van de thans voorgestelde wijzigingen, organisaties of verenigingen te verbieden waarvan dat thans niet de bedoeling is. Aan een van die waarborgen achtten de aan het woord zijnde leden al voldaan door de constructie dat het uiteindelijke oordeel wordt gegeven door de rechter en niet door «de politiek».

De leden van de P.P.R.-fractie zetten wel de nodige vraagtekens bij de in de voorgestelde wijziging van de artikelen 15 en 16 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek gegeven omschrijving «in strijd met de openbare orde of de goede zeden». De aan het woord zijnde leden noemden een dergelijke omschrijving te breed. Een nauwkeurige omschrijving van wat onder in strijd met de openbare orde en de goede zeden moet worden verstaan, ontbreekt. Zij vroegen de Regering of het niet mogelijk is om een omschrijving te geven die nauwkeuriger overeenkomt met de intenties die aan de wijziging ten grondslag liggen, nl. het verbieden en/of ontbinden van organisaties en verenigingen die stelselmatig rassendiscriminatie bedrijven en propageren. Volgens deze leden is een dergelijke omschrijving nodig om te voorkomen dat de voorgestelde wijziging in de toekomst «misbruikt» kan worden.

Ook de leden van de P.P.R.-fractie misten in de voorliggende wijziging het verband met de Kieswet. Zij vroegen de Regering dan ook welke consequenties aanvaarding van de voorgestelde wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zal hebben voor de Kieswet. Wordt het organisaties en verenigingen die door de rechter worden verboden en ontbonden, ook onmogelijk gemaakt deel te nemen aan de verkiezingen? En wat zijn de gevolgen wanneer een vereniging of organisatie wordt verboden en ontbonden terwijl zij in een vertegenwoordigend orgaan is gekozen, zo vroegen deze leden.

De leden van de R.P.F.-fractie hadden met instemming kennis genomen van dit wetsontwerp. Zij onderschreven de noodzaak om verboden rechtspersonen strafrechtelijk effectiever te vervolgen.

De voorgestelde afstemming tussen het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Strafrecht achtten zij daartoe een goed middel. Wel hadden zij nog enkele vragen, vooral van formele aard.

Het was deze leden niet geheel duidelijk geworden hoe het begrip «deelnemers» in artikel 140 Wetboek van Strafrecht moet worden gedefinieerd ondanks de opmerkingen op blz. 4 van de memorie van toelichting. Zij vroegen aan te geven of daarmee «lid zijn», dan wel «actief lid zijn» is bedoeld. Zij gingen ervan uit dat de algemene regels in het strafrecht over deelneming, mededaderschap etc. onverminderd van toepassing zijn op de in artikel 140 genoemde feiten, ook wanneer daar niet de term «deelnemen» wordt gebezigd.

De leden van de R.P.F.-fractie vroegen een verklaring voor het feit dat in de drie leden van artikel 15 Boek 2 Burgerlijk Wetboek, wel strijd met openbare orde en goede zeden, maar niet strijd met de wet is genoemd. Zij achtten dat uit bewijsrechtelijk oogpunt wenselijk, daar strijd met de wet vermoedelijk het eenvoudigst te bewijzen zal zijn. Bovendien zou deze opzet beter aansluiten bij artikel 140, lid 1 Wetboek van Strafrecht, dat spreekt over organisatie met als oogmerk het plegen van misdrijven.

Ten slotte vroegen deze leden naar de reden van de discrepantie tussen Burgerlijk Wetboek en Wetboek van Strafrecht, waar artikel 140, lid 1 Wetboek van Strafrecht spreekt van «oogmerk» en artikel 15, Boek 2 Burgerlijk Wetboek van «doel». Zij gaven er de voorkeur aan, in beide artikelen te spreken van «doel».

Het lid van de G.P.V.-fractie had met weinig waardering kennis genomen van de inhoud van het wetsontwerp. Hij erkende de noodzaak om in voorkomende gevallen een wettelijke mogelijkheid te hebben om rechtspersonen te verbieden of te ontbinden. Bij het invoeren van een dergelijke regeling zal evenwel zorgvuldig moeten nagegaan in hoeverre de grondwettelijke vrijheden van vereniging en vergadering mogen worden beperkt. Het criterium, op grond waarvan een rechtspersoon verboden kan worden dient duidelijk en ondubbelzinnig te zijn. Deze eis van zorgvuldigheid geldt des te meer als de mogelijkheid wordt geïntroduceerd om bij voorbeeld politieke partijen niet slechts te verbieden op grond van hun werkzaamheden, maar zelfs op grond van hun standpunten. Dit lid meende dat de voorgestelde wettelijke regeling op deze punten sterke kritiek niet kan doorstaan.

Het had dit lid verbaasd dat in de toelichting bij het wetsontwerp met geen woord wordt gesproken over de reikwijdte van het huidige artikel 9 van de Grondwet. Zowel in dit artikel als in artikel 1.8 van de nieuwe Grondwet wordt de uitoefening van het recht tot vereniging en vergadering slechts beperkt in het belang der openbare orde. Hij wees erop dat tijdens de parlementaire behandeling van het nieuwe grondwetsartikel de aanvankelijk voorgestelde beperkingsgrond «goede zeden» door aanvaarding van het amendement-Huijsen is geschrapt. Hoewel dat om meer dan één reden werd betreurd, achtte hij het voor de hand te liggen dat de wetgever bij een concrete wettelijke beperking van de vrijheid van vereniging en vergadering dit slechts doet op grond van de gegeven mogelijkheid van strijd met de openbare orde. Dit lid zou het derhalve op prijs stellen te vernemen waarom de Regering in deze voorgestelde wettelijke regeling weer het begrip goede zeden heeft opgenomen. Wat is overigens de materiële betekenis van het begrip goede zeden? Zal het bij voorbeeld mogelijk zijn om een rechtspersoon te verbieden, die in woord en geschrift zich voortdurend schuldig maakt aan godslastering?

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg of ook het begrip openbare orde voldoende bepaald is om als criterium te dienen bij de bepaling of een rechtspersoon al dan niet verboden moet worden. In een commentaar op het onderhavige wetsontwerp van het Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten wordt er op gewezen dat volgens constante jurisprudentie van de Hoge Raad strijd met de openbare orde betekent het voorkomen van een uit maatschappelijk oogpunt ongewenste situatie. Naar analogie kan zulks dan betekenen dat iedere vanuit maatschappelijk oogpunt ongewenste rechtspersoon verboden kan worden. Graag vernam dit lid het commentaar van de Regering op deze zienswijze.

Is de veronderstelling juist dat het nu voorgestelde artikel 15, lid 1, althans in principe de mogelijkheid toelaat dat een politieke partij wordt verboden omdat zij bij voorbeeld een afwijkende mening heeft ter zake van ons democratisch staatsbestel of de gelijke behandeling van man en vrouw, zoals voorgesteld in het Voorontwerp van wet gelijke behandeling? Indien zulks een consequentie is van de voorgestelde wettelijke regeling, zou er dan geen sprake zijn van een volstrekt onaanvaardbare aantasting van de nu bestaande politieke vrijheden en rechten? Het aan het woord zijnde lid van de G.P.V.-fractie vroeg eveneens waarom in de toelichting bij het wetsontwerp geen aandacht is besteed aan de relatie met de Kieswet. Hij wees in dit verband op een artikel van mr. drs. D. J. Elzinga in het Nederlands Juristenblad van 25 september 1982 waarin wordt gesteld dat niet duidelijk is hoe verboden-verklaring en ontbinding zich verhouden tot de toekenning van kieswettelijke rechten, zoals het recht op naamsregistratie en de kandideringsbevoegdheid. Dit lid zou gaarne het commentaar van de Regering op dit onderwerp vernemen. In dit verband kan ook gewezen worden op artikel 21 van Boek 2 BW, waarin wordt toegelaten dat, indien, hangende een geding, het uitspreken van de ontbinding van een rechtspersoon verzocht of gevorderd wordt, aan het bestuur van de rechtspersoon bevoegdheid tot het verrichten van rechtshandelingen bij voorraad geheel of ten dele kan worden ontzegd. Daardoor zou bij voorbeeld de bevoegdheid

tot naamsregistratie ten behoeve van verkiezingen effectief gefrustreerd kunnen worden. Hoe oordeelt de Regering hierover?

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg voorts of het wel zo verstandig is de rechter te verplichten om naast de verboden-verklaring tevens de ontbinding uit te spreken ingevolge artikel 15, lid 2. Immers, indien de deelnemers van een dergelijke rechtspersoon hun activiteiten voortzetten, kunnen zij zich beroepen op het feit dat door de rechterlijke ontbinding er geen sprake meer is van een bestaande rechtspersoon of organisatie. Verdient het geen aanbeveling om de rechter de bevoegdheid tot ontbinding facultatief te geven en in artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht deelneming aan een bij rechterlijke uitspraak verboden verklaarde rechtspersoon of organisatie strafbaar te stellen?

Dit lid had er begrip voor dat in artikel 15, derde lid, de rechtbank de bevoegdheid wordt gegeven de rechtspersoon in de gelegenheid te stellen in een bepaalde termijn zijn doel te wijzigen. Hij meende echter dat in alle gevallen een rechtspersoon de gelegenheid moet krijgen zich te herbezinnen op de eigen doelstellingen. Om die reden gaf hij er de voorkeur aan in artikel 15, derde lid, de rechtbank te verplichten een bezinningstermijn op te leggen.

Het aan het woord zijnde lid vond het niet gewenst om, zoals wordt voorgesteld in artikel 15, tweede lid, de rechtbank de bevoegdheid te geven vast te stellen sedert welk tijdstip de rechtspersoon verboden is. Deze bepaling laat immers toe dat deelnemers aan een verboden vereniging ook voor feiten in het verleden vervolgd kunnen worden. Moet geen rekening worden gehouden met het feit dat deelnemers van een dan nog niet verboden rechtspersoon zich nauwelijks bewust zijn van het feit dat hun werkzaamheden ongeoorloofd zijn? Verdient het uit een oogpunt van rechtszekerheid niet de voorkeur deelneming slechts strafbaar te stellen na het verboden-verklaren van de rechtspersoon? Bestaat ook niet het gevaar dat burgers zullen aarzelen om lid te worden van bij voorbeeld een politieke partij, omdat ze later het risico lopen vanwege hun deelneming daaraan met de strafrechter in aanraking te komen? Kan dit geen onaanvaardbare frustratie van de vrijheid van vereniging tot gevolg hebben?

Het lid van de G.P.V.-fractie achtte het aanvaardbaar in artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht naast deelneming aan een rechtspersoon ook deelneming aan een organisatie zonder rechtspersoonlijkheid, die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, strafbaar te stellen. In de praktijk zal een dergelijke organisatie evenwel weinig voorkomen. Vaker zal het voorkomen dat organisaties het plegen van misdrijven niet tot oogmerk hebben maar het plegen van misdrijven wel als middelen gebruiken om hun doelen te bereiken. Verdient het derhalve geen aanbeveling om ook in het tweede lid van artikel 140 deelneming aan verboden organisaties zonder rechtspersoonlijkheid strafbaar te stellen, zo vroeg het lid van de G.P.V.-fractie ten slotte.

De voorzitter van de commissie,
Kosto

De griffier van de commissie,
Kerkhofs