

Vergaderjaar 1985–1986

17 476

Wijziging van enige bepalingen over verboden rechtspersonen

Nr. 12

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 25 november 1985

1. Uit het eindverslag blijkt dat vele fracties in essentie instemmen met de in alinea 8 van de memorie van antwoord gegeven voorbeelden van rechtspersonen die handelen in strijd met de openbare orde. Een aantal fracties heeft echter duidelijk naar voren gebracht dat in het bijzonder bij het optreden tegen politieke partijen terughoudendheid geboden is, omdat daarbij naast de vrijheid van vereniging en vergadering ook de vrijheid van meningsuiting en staatkundige rechten op het spel staan. Ook de regering heeft, in alinea 9 van de memorie van antwoord, het belang aangegeven van de vrijheid van meningsuiting als een der pijlers der democratie en daarop laten volgen dat de ruimte voor politieke stromingen zo ruim mogelijk moet worden bemeaten. Deze ruimte behoort overigens niet alleen toe te komen aan politieke stromingen; ook andere geestelijke stromingen behoren aanspraak te kunnen maken op een zelfde eerbied voor hun meningsuitingen. Dat een ander de vrijheid moet worden gelaten in zijn meningsuitingen is een der grondslagen van de openbare orde in Nederland. Wanneer de openbare orde maatstaf is, moet de rechter dus een grotere behoedzaamheid dan jegens rechtspersonen zonder politieke of andere geestelijke grondslag in acht nemen. Daarom meen ik dat de regeling reeds tot de terughoudendheid noopt die vele leden voorstaan. De regering is het overigens met de leden van de fractie van de P.v.d.A. eens dat de voorbeelden in alinea 8 van de memorie van antwoord niet als limitatief moeten worden beschouwd.

2. De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen wat met het in alinea 8 van de memorie van antwoord genoemde weerstreven van onherroepelijke rechterlijke uitspraken wordt bedoeld. Daaronder zou ik opzettelijke ongehoorzaamheid willen verstaan en het aanzetten daartoe. Het weerstreven van onherroepelijke uitspraken leek hun, mits daarmee geen geweld of dreiging met geweld gepaard gaat, niet een werkzaamheid die per definitie tot verbodenverklaring dient te leiden. Wanneer zij daarmee bedoelen te stellen dat ongehoorzaamheid aan rechterlijke uitspraken zonder geweld of dreiging niet per definitie ontwrichtend behoeft te zijn voor de samenleving, ben ik het met hen eens. Van geval tot geval kunnen de omstandigheden tot de conclusie leiden dat de ongehoorzaamheid een verbodenverklaring niet wettigt, of juist dat de grens wel is overschreden.

In tijden waarin het staatsgezag wankel staat kan het aanzetten tot ongehoorzaamheid aan onherroepelijke rechterlijke uitspraken ook zonder geweld of dreiging het voortbestaan van de rechtsstaat in ons land op het spel zetten of gevaar opleveren voor de veiligheid van personen.

3. Pleidooien om het gebruik van geweld van burgers tegen andere burgers straffeloos te laten, kunnen naar het oordeel van deze leden en van mij onder omstandigheden worden beschouwd als handelingen die inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtstelsel.

4. De gedachte aan optreden tegen politieke partijen bracht deze leden ertoe voorop te stellen dat terughoudendheid geboden is, omdat daarbij grondrechten als de vrijheid van vereniging, de vrijheid van meningsuiting en staatkundige rechten op het spel staan. De vrijheid van vereniging is bij een vordering tot ontbinding altijd in het geding. Het pleidooi van deze leden brengt dus mee dat altijd voorzichtigheid moet worden betracht. Die gedachte heeft mijn instemming. Bijzondere oplettendheid is vereist in het geval, dat deze leden voor ogen staat, waarin bovendien nog andere grondrechten of staatkundige rechten op het spel staan.

5. Deze leden hebben mij er niet van kunnen overtuigen dat de normatieve werking van artikel 15 zou worden versterkt door in dat artikel de strekking van of een verwijzing naar de artikelen betreffende rassendiscriminatie in het Wetboek van Strafrecht op te nemen. Die normatieve werking is toch veel meer gelegen in het grondwetsartikel en in de strafrechtelijke bepalingen, nog afgezien van de verdragsbepaling waarop deze leden ook wijzen. Het belang daarvan is zo groot en zo algemeen bekend, dat het door een verwijzing niet zou worden versterkt. De verwijzing zou de vraag oproepen waarom de gelijkheid wordt genoemd, maar de vrijheden niet.

Naast andermans gelijkwaardigheid behoort men zijn grondrechten te eerbiedigen. Tussen 1971 en 1976 werd stoornis in andermans rechten naast discriminatie in de verbodsgronden genoemd. De gedachte van Boot, Roelofs e.a., waarnaar de leden van de fractie van de P.S.P. verwijzen, dat rassendiscriminatie het enige voorbeeld zou zijn waarover brede overeenstemming zou bestaan, lijkt mij ongegrond. Over alle voorbeelden die in alinea 8 van de memorie van antwoord zijn gegeven, blijkt in de Kamer in grote lijnen overeenstemming te bestaan.

6. De rechter zal aan het voorgestelde voorbeeld geen behoefte hebben, omdat rassendiscriminatie in de rechtspraak als verbodsgrond is aanvaard. Dat het rechterlijk oordeel door het noemen van een voorbeeld aanvaardbaarder zou worden, ondermijnt de gedachte waarvan ik uitga, dat over de verwerpelijkheid van rassendiscriminatie al brede overeenstemming bestaat. Eerder zou vermindering van de aanvaardbaarheid te duchten zijn van een verbodenverklaring op een niet als voorbeeld genoemde grond. Nadeel van het noemen van dit ene voorbeeld lijkt mij ook dat de aandacht daarmee wordt afgeleid van de hoofdmoot van het toepassingsgebied van artikel 15, te weten: frauderende rechtspersonen. Een specificatie in de wet draagt het gevaar in zich van een enge uitleg waardoor de bepaling onverwachts zal kunnen blijken niet te zijn toegesneden op nieuwe zeer ernstige verschijnselen. Ik ben ervan overtuigd dat, zonder de toevallige aanleiding van het verdrag, discriminatie niet of ver na 1971 als verbodsgrond zou zijn opgenomen. Zelfs in 1939, toen vlak over de grens te zien was waarin discriminatie kan ontaarden, is bij de aanvulling van de verbodsgronden discriminatie niet genoemd. Dat had in de jaren voor 1971 voor de rechter een hindernis kunnen zijn discriminatie toch als verbodsgrond aan te merken. De opsomming in alinea 8 van de memorie is niet uitputtend. Zij is, meen ik, niet nu voor altijd uitputtend te maken. Een laatste argument

waarom ik de gedachte aan het noemen van een voorbeeld verwerp, is dat daarmee strijdvrage zouden kunnen ontbranden of het beste voorbeeld is gekozen en of de keuze niet eenzijdig is.

Deze redenen wegen mijns inziens zwaarder dan wat is aangevoerd ten gunste van het weer aanknopen bij de tekst die tussen 1971 en 1976 heeft gegolden.

7. Op 25 september 1985 is een overzicht van knelpunten in de strafwet ten aanzien van discriminatie wegens ras aan de Tweede Kamer toegezonden (Bijlage III bij kamerstuk 19 226, nr. 1, Wet gelijke behandeling). Dit overzicht had ik bij de behandeling van de begroting voor 1985 toegezegd op verzoek van het lid van de Tweede Kamer, mevrouw Haas-Berger. In het overzicht is ingegaan op de bewijsmoeilijkheden bij de toepassing van de strafbepalingen van de artikelen 429ter, 429quater en 137c-137e Sr. De uitkomst van het overleg met de vergadering van procureurs-generaal waarnaar in het eindverslag wordt gevraagd, is dat de procureurs-generaal overtuigd zijn van de ernst van het vraagstuk. Zij besloten dit voorjaar een coördinatie- en informatiepunt voor de vervolging van discriminatiezaken in te stellen bij het parket van de hoofdofficier van justitie te 's-Gravenhage. Zij stemden voorts in met de circulaire van 1 april 1985, waarbij aan de politie een nadere instructie over de behandeling van aangiften van discriminatie werd toegezonden. (TK, vergaderjaar 1984-1985, 18 600, hoofdstuk VI, nr. 58). De procureurs-generaal besloten ten slotte over intensivering van de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie en van vorderingen tot ontbinding van (verboden) rechtspersonen, met de hoofdofficieren van justitie te overleggen.

8. In mijn brief van 19 februari 1985 heb ik meegedeeld dat de eerstvolgende resultaten over het opsporings- en vervolgingsbeleid in discriminatiezaken begin 1986 beschikbaar zullen komen. In de uitgebreide commissievergadering over het openbaar ministerie heeft de vaste Commissie voor Justitie op 15 oktober 1984 verzocht de rapportageperiode (overeenkomend met het kalenderjaar) te verschuiven. Aan dit verzoek wordt voldaan. Dientengevolge zal ik begin 1986 een bijgewerkt overzicht toezenden over de toepassing van de discriminatie-artikelen.

9. Verwijzend naar de gevolgen van ontbinding voor de naamregistratie op grond van de Kieswet achten de leden van de P.v.d.A.-fractie het niet bevredigend dat – door het rekken van juridische procedures – naamregistratie van een evident onder de omschrijving van artikel 15 vallende rechtspersoon lange tijd niet kan worden geweigerd, al zagen deze leden argumenten voor de moeilijkheid van een uitvoerbaarverklaring bij voorraad. Naar ik meen is tijdsverloop onlosmakelijk verbonden aan een goede rechtsbescherming. Enig oponthoud moet dus voor lief worden genomen. De kans op het rekken van de loop van het geding, waarop deze leden wijzen, is in zaken als deze veel kleiner dan in gedingen die met een dagvaarding worden ingeleid. De rechter pleegt een beperkte termijn te gunnen voor het verweerschrift en vrij spoedig daarna de zaak mondeling te behandelen, waarna doorgaans na enkele weken de einduitspraak volgt. De beroepstermijn is verkort en bij het hof behoeft de behandeling niet meer tijd te vergen dan in eerste aanleg. De voorzichtigheid die, naar deze leden in de eerste alinea van blz. 2 op goede gronden voorop stellen, zeker jegens politieke partijen moet worden betracht, doet mij huiveren voor schrapping van de naamregistratie op grond van een bij voorraad uitvoerbare uitspraak.

10. De Kiesraad heeft op 21 maart 1985 een voorontwerp van wet tot algehele herziening van de Kieswet aan mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken aangeboden. Dit voorontwerp is aan een aantal instanties om advies gezonden. Mijn ambtgenoot streeft ernaar dat nog tijdens deze kabinetsperiode een wetsvoorstel terzake bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.

11. De vraag van deze leden over het lot van het Besluit landverraderlijke organisaties is achterhaald door de inmiddels uitgebrachte derde nota van wijziging met toelichting.

12. De waardering van de leden van de C.D.A.-fractie voor de inleiding van de memorie van antwoord doet mij deugd. Ook ik wens dat het wetsvoorstel uiteindelijk op een brede parlementaire steun zal blijken te rusten. Met het indienen van deze nota poog ik aan hun aandrang tot spoed tegemoet te komen.

13. Met deze leden meen ik dat een enkele losse, niet symptomatische handeling te weinig is om als werkzaamheid te gelden. Ik reken tot de werkzaamheid niet alleen handelingen die een rechtspersoon op grond van de eigen doelstelling verricht, maar ook het verdere optreden met uitzondering van misstappen die buiten het patroon van het gehele optreden vallen. Een onderscheid tussen hoofd- en nevenwerkzaamheid zou ik in dit verband niet willen maken en lijkt hier zelfs zonder belang.

14. Anders dan deze leden is mij niet bekend of het dikwijls voorkomt dat achter een vereniging met bedenkelijke werkzaamheid een steunstichting staat. Wanneer dat wel voorkomt, zie ik overigens in het voorgestelde artikel 15 geen beletsel om ook verbodenverklaring van die stichting te vorderen, wegens haar werkzaamheid, die immers bestaat uit of gericht is op steun aan verboden werkzaamheid. Ik zie zelfs geen beletsel tegen gelijktijdige indiening van beide vorderingen, al zal de rechter uiteraard die tegen de stichting dan niet als eerste afdoen. Daarnaast staat, nadat de vereniging onherroepelijk verboden is, ook de door deze leden gewezen weg open van artikel 301 lid 1 onder c van boek 2 B.W.

15. Het optreden van het openbaar ministerie is al ter sprake gekomen in de alinea's 7 en 8. Zodra dit wetsvoorstel zijn beslag heeft gekregen, zal ik het openbaar ministerie in kennis stellen van de ontstane verruiming van de mogelijkheden tot optreden.

16. Bij de behandeling van verzoeken tot duurverlenging wordt niet onderzocht of de verzoekende rechtspersoon in of na de oorlog werkzaamheid heeft verricht in strijd met de openbare orde. Het ligt niet op de weg van de overheid om een onderzoek in te stellen naar handelingen in het verleden die niet hebben geleid tot gerechtelijke ontbinding. Daarbij komt dat in de oorlog ernstige feiten vaak werden gepleegd onder de dekmantel van rechtspersonen waaraan de vijand of landverraders zich onrechtmatig hadden opgedrongen. Na de oorlog zijn deze rechtspersonen in het raam van het rechtsherstel weer onder de hoede gekomen van de verdrongen rechthebbenden of van hun erfgenamen. Hoe dit alles is toegegaan, is thans bij het openbaar ministerie in vele gevallen niet meer bekend. Slechts wanneer aarzeling opkomt over de huidige werkzaamheid van een rechtspersoon die duurverlenging aanvraagt, is er aanleiding om het openbaar ministerie te raadplegen.

17. Het is te betreuren dat de leden van de V.V.D.-fractie door de gang van zaken bij dit wetsvoorstel tot dusverre gesterkt waren in hun aanvallige indruk dat de regering deze voor de democratie essentiële materie te luchthartig behandelt en dat hun argwaan nog niet is verdwenen. Het wetsvoorstel was er immers op gericht om de beslissing van de Staten-Generaal over de strekking van de bepaling en de omschrijving van de verbodsgronden, zoals in 1976 ingevoerd, onaangetast te laten. De bedoeling was geen andere dan enkele hindernissen weg te nemen waarop de praktische uitvoerbaarheid van de regeling bleek te stuiten. Tekstwijzigingen tot dusverre hebben hieraan niet getornd. Het schrappen van de woorden «goede zeden» geeft het ontwerp geen andere strekking; de wijziging in

een deel van de voorgestelde procedurele aanpassingen evenmin. Een nieuwe adviesaanvraag aan de Raad van State zou dat miskennen. Slechts als de principiële aspecten die in het voorlopig verslag zijn opgeworpen, ertoe hadden geleid het wetsvoorstel van karakter te doen veranderen door bij voorbeeld een andere omschrijving van de verbodsgrond voor te stellen, zou het voorstel rijp zijn voor een nieuwe adviesaanvraag. Nu de oorspronkelijke beperking van opzet en als verbetering van doeltreffendheid te omschrijven strekking zijn bewaard, ontbreekt daarvoor een goede reden.

18. Wanneer deze leden vervolgens stellen dat zij in de memories van toelichting en van antwoord de staatsrechtelijke aspecten van de materie kwalitatief onderbelicht vinden, wekken zij de indruk het wetsvoorstel te willen aangrijpen voor een discussie die het raam van de voorstellen te boven zou gaan. Zulk een discussie wil dit kabinet zeker niet uit de weg gaan, maar een algehele herziening van de verbodsgronden heeft de regering niet voorgesteld. Zij had daar ook geen reden voor, omdat de wetgever deze in boek 2 B.W. nog zorgvuldig had overwogen en de rechtspraak erover algemene instemming geniet.

19. Anders dan deze leden zie ik niet in dat de uitleg die in alinea 8 van de memorie van antwoord aan het begrip openbare orde is gegeven, voor de rechter onontbeerlijk zou zijn. De beoordeling van vorderingen van het openbaar ministerie ligt in handen van de burgerlijke rechter voor wie de openbare orde in deze betekenis een geïkt begrip is. Zonder alinea 8 van de memorie van antwoord zou de wetsgeschiedenis van Boek 2 B.W. en van de andere bepalingen in het Burgerlijk Wetboek waar de openbare orde toetssteen is, de rechter naar ik aanneem tot de zelfde uitkomst hebben geleid als met alinea 8. Op de bezwaren tegen specificatie van verbodsgronden in de wet zelf is hierboven ingegaan in de alinea's 5 en 6.

20. De leden van de V.V.D.-fractie noemen het een gevoelige leemte dat organisaties zonder rechtspersoonlijkheid niet verboden verklaard of ontbonden kunnen worden. Die leemte lijkt er op papier te zijn, maar bestaat volgens mij niet in werkelijkheid. Welke groepen moeten immers op de korrel worden genomen? Ongeregelde groepjes hebben en zijn geen organisatie. Daarbij zou ontbinding een slag in de lucht zijn, want er is geen band. Organisaties die bestrijding behoeven, zijn te verdelen in benden van terroristen of andere misdadigers en de groep organisaties waarvoor de verbodenverklaring nodig is. Tegen misdadigersbenden is artikel 140 lid 1 Sv. als wapen krachtig genoeg. Verbeurdverklaring is daar het middel dat ontbinding en vereffening overbodig maakt. Niet-misdadige organisaties met werkzaamheid in strijd met de openbare orde zijn kort durend of bestendig. Kort durende organisaties zullen verdwenen zijn tegen de tijd dat de officier van justitie ernaar kijkt en zeker zodra deze een vordering tot ontbinding instelt. Verbodenverklaring en ontbinding heeft dan slechts zin, wanneer de tijdelijkheid maar schijn is, omdat de ene groepering telkens wordt voortgezet door de andere. Is dat niet te bewijzen, dan kan geen veroordeling worden uitgesproken op grond van artikel 140 lid 2; is het wel te bewijzen, dan is de organisatie in wezen bestendig. Een bestendige organisatie die zich niet als maatschap, vennootschap onder firma of commanditaire vennootschap beperkt tot economische werkzaamheid, maar waarin wel volgens vaste, al dan niet geschreven, regels taken worden verdeeld en besluiten worden genomen, kan er in Nederland nauwelijks aan ontkomen om als vereniging zonder rechtsbevoegdheid en dus als rechtspersoon te worden aangemerkt. De wet stelt daaraan immers geen andere eisen dan kenmerken van een bestendige organisatie met meer dan een deelnemer. Daarvoor geldt art. 15, of de deelnemers het beseffen of niet. Kortom, de leemte die de leden van de V.V.D.-fractie zien, is in werkelijkheid al gedicht.

21. Met deze leden ben ik het wel eens dat, als er een leemte zou zijn, de systematiek van de wetboeken en wetten geen beletsel mag zijn om die te dichteren. Daarvoor zal altijd een plaats zijn te vinden. Die plaats kan even goed het Burgerlijk Wetboek zijn als een organieke wet of een niet alomvattende wet op politieke partijen. Van de drie onderwerpen die deze leden voor zulk een wet aandragen, behoort de zendtijdregeling niet te worden losgerukt uit de Mediawet. De regeling van verbodenverklaring en ontbinding heeft altijd gelijkelijk gegolden voor politieke partijen en andere rechtspersonen zonder onderscheid. Voor 1976 stond zij in de «Wet Vereniging en Vergadering», nadien in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, steeds in een enkele regeling. Deze is voor alle rechtspersonen steeds met de nodige terughoudendheid toegepast. Deze leden hebben mij dan ook niet kunnen overtuigen van de noodzaak nu een regeling, beperkt tot verbodenverklaring en ontbinding van politieke partijen, uit het wetboek af te zonderen. Voor het derde onderwerp, de subsidiëring van de wetenschappelijke en scholingsinstellingen, wordt naar aanleiding van de motie Wiebenga (kamerstukken II, 1984/851 18 543, nr. 3) een wetsvoorstel voorbereid.

22. De gedachte de beoordeling over het verboden verklaren van politieke partijen op te dragen aan de afdeling Rechtspraak van de Raad van State of aan een ander hoog rechtscollege, spreekt mij niet aan. Thans is de Hoge Raad de hoogste rechter. In de loop van het geding in eerste en tweede aanleg is enige afstand in de tijd ontstaan tot het feit dat de aanleiding vormde voor de vordering tot ontbinding. Verschillende rechters hebben geoordeeld; omstandigheden die bij de eerste rechter wellicht niet duidelijk naar voren waren gebracht, konden alsnog in hoger beroep worden belicht. De Hoge Raad kan dan een eindoordeel vellen in een zaak waarin de feiten met ieders inspraak zijn vastgesteld. Al deze voordelen ontbreken als de zaak nauwelijks bij de rechter ter tafel zou komen, die meteen het laatste woord heeft. Juist de omzichtigheid die ten aanzien van een verbod van een politieke partij past, noopt ertoe alles te vermijden dat zweemt naar overhaasting en naar versterking van de invloed van toevalsfactoren op de uiteindelijke beslissing, ten gunste of ten ongunste van de partij.

23. Het wetsvoorstel betreft wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Strafrecht, voor welke regelingen de Minister van Justitie in het algemeen als enige politieke verantwoordelijkheid pleegt te dragen. Weliswaar spelen grondwettelijke aspecten een rol en is overleg gevoerd met mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken; deze aspecten nopen evenwel niet tot wijziging in de ondertekening van het wetsvoorstel.

24. Inderdaad is er in de verhouding tussen de kiezer, de burger en de beleidsvorming weinig dat van groter belang is dan een politieke partij. Dit wetsvoorstel betreft evenwel niet die verhouding, maar een regeling, gericht tegen rechtspersonen in het algemeen die wezenlijke beginselen van ons rechtsstelsel aantasten. Zoiets betreft dus niet de gewone werkzaamheid van politieke partijen. In de voorgestelde regeling wordt geen wezenlijke wijziging van de verbodsgronden voorgesteld, maar het weg nemen van enkele juridische hindernissen die de doeltreffendheid belemmeren. Dit heeft geen rechtstreeks verband met het onderwerp dat de Staatscommissie Kiezers-Beleidsvorming bestudeert.

25. De vraag van deze leden over het lot van het besluit landverraderlijke organisaties is ten dele beantwoord in de inmiddels verschenen derde nota van wijziging. Bij de gedachtenvorming hierover heeft het dereguleringsargument gewicht in de schaal gelegd, maar dat gewicht was in zoverre niet erg groot, dat het besluit, dat immers zijn taak heeft volbracht, zijn karakter van rechtsregel al had verloren. Schrapping ervan zou wel het aantal regels hebben verminderd, maar niet de druk die van regelgeving uitgaat.

26. Het aantal nog geldende «Londense» en na-oorlogse wetsbesluiten is gering. Daarvan heeft het Besluit op de buitengewone registers burgerlijke stand, die zijn aangelegd voor rechtsfeiten betreffende Nederlanders die voor 1 juni 1945 in het Verenigd Koninkrijk verbleven, in 1953 wettelijke grondslag gekregen.

27. Het enige andere besluit waarvan de werking niet is beperkt tot afwikkeling van gebeurtenissen in de oorlog en dat dus uit deregulerings-oogpunt aandacht verdient en krijgt, is het Buitengewoon besluit arbeids-verhoudingen 1945, destijds opnieuw vastgesteld in afwachting van het tot stand komen van een nadere wettelijke regeling. Ten aanzien van enkele delen van dat besluit zijn inmiddels regels bij de wet gesteld.

28. De leden van de fractie van D'66 vragen naar de reden van de lange periode van onzekerheid over de voortgang van het wetsvoorstel. Die onzekerheid heb ik niet opgeroepen. Het behoeft nauwelijks betoog dat de principiële beschouwingen van vele Kamerleden over de achtergronden van het voorstel en hun aarzelingen daarover noopten tot bezinning over de uit te zetten koers. Daar gaat tijd mee heen. Ik betreur hun opvatting dat een verbetering in de voorgestelde vorm van de mogelijkheid om, in de enkele gevallen waarin dat nodig blijkt, te kunnen optreden geen opnemings in het Staatsblad verdient. Deze leden zien het juist dat de regeling in Boek 2 B.W. rechtspersonen betreft met inbegrip van politieke groeperingen. Dat blijft zo.

29. Instemming betuigen deze leden met het voorstel, voor zover het andere rechtspersonen betreft dan politieke groeperingen. Zij stellen evenwel dat het in een open democratie niet past om, gelet op de uiterst belangrijke positie die politieke partijen in ons westerse constitutionele bestel innemen, deze groeperingen zonder meer gelijk te stellen met andere rechtspersonen. Zij noemen deze benadering principiële en dat is zij ook. Blijkens het voorlopige verslag wensen deze leden immers geen vergelijkbare verbodsgronden voor politieke partijen, of hoogstens een verbod wegens gebruik van geweld of wegens bepaalde meningsuitingen. Zonder vergelijkbare verbodsgronden voor politieke partijen komt de stelling van deze leden er op neer dat groeperingen die op rassendiscriminatie zonder geweld of op andere vormen van ondermijning van de rechtsstaat zijn, zich slechts tijdig als politieke groepering behoeven in te laten schrijven om voor zulk wangedrag een vrijbrief te krijgen. Deze benadering zou ertoe nopen het verdrag tegen rassendiscriminatie op te zeggen. Het openstellen van de zojuist geschetste weg, waarlangs rechtspersonen die op rassendiscriminatie zonder geweld uit zijn, zouden kunnen ontsnappen aan gerechtelijke ontbinding, betekent immers dat Nederland zich aan een der hoofdverplichtingen van het verdrag zou onttrekken. Ik zie ook overigens geen grond voor de stelling dat voor politieke groeperingen of partijen andere regels zouden moeten gelden dan die welke gelden voor andere groeperingen of rechtspersonen. Het uitzonderlijk belang van politieke partijen voor het functioneren van ons parlementair democratische bestel rechtvaardigt nog geen uitzonderingspositie ten opzichte van regels van burgerlijk recht.

30. Aan de stelling in alinea 9 van de memorie van antwoord dat de ruimte voor politieke partijen zo ruim mogelijk moet worden bemeaten, lag niet zozeer een bestuurlijk pragmatische redenering ten grondslag, maar de gedachte dat naar mate meer grondrechten of staatkundige rechten op het spel staan, grotere behoedzaamheid is geboden. Uit de toevoeging dat de ervaring met de rechtspraak niet in andere richting wijst, kan dunkt me niet worden afgeleid dat ik in een bestuurlijk pragmatische benadering zou zijn blijven steken.

31. De door deze leden aangehaalde alternatieve bewoordingen voor artikel 15 verschillen in twee opzichten wezenlijk van het regeringsvoorstel: in de verbodenverklaring van rechtspersonen waarvan niet de werkzaamheid doch uitsluitend het doel in strijd is met de openbare orde en in de toevoeging van een zin aan lid 1 met een voorbeeld van wat in strijd is met de openbare orde. De eerste afwijking wordt kennelijk voorgesteld om deelnemers aan de organisatie met verboden doel maar met geoorloofde werkzaamheid of zonder werkzaamheid onder de werking van art. 140 lid Sr. te brengen. Het lijkt mij geen goed middel. Art. 140 lid 2 zou dan de voortzetting van de – in dit voorbeeld geoorloofde – werkzaamheid van de ontbonden rechtspersonen verbieden. Voor zulk een verbod dragen Boot, Roelofs e.a. geen goede rechtvaardiging aan.

32. Met deze leden deel ik de opvatting dat individuele bestrijding van discriminatie hard moet worden aangepakt. Voor een uiteenzetting van wat op dat terrein gebeurt, verwijs ik hen naar de toelichting op de begroting voor 1986.

33. Ook de leden van de P.S.P.-fractie wijzen op het mij bekende verslag van Boot, Roelofs e.a. van september 1984. Het verheugt mij dat de voorstellen in dat verslag en het gewijzigde ontwerp onderling niet ver uiteen lopen. De reden waarom ik mij verzet tegen het noemen van strijdigheid met de openbare orde heb ik in de alinea's 5 en 6 gegeven.

34. Deze leden doen verder nog een suggestie voor de Kieswet waaraan hij de voorbereiding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet grondig aandacht zal worden besteed. De voorbereiding daarvan is in handen van de Minister van Binnenlandse Zaken.

35. De leden van C.P.N.-fractie gingen in op de betekenis van het begrip «openbare orde», die zij vaag en onduidelijk noemen. Zij vroegen zich af of de verbodsgrond wel hanteerbaar is. Zoals ik in alinea 22 heb opgemerkt betreft het een geïkt begrip dat door de burgerlijke rechter sinds meer dan een eeuw met grote behoedzaamheid wordt gehanteerd. In het licht van deze traditie verwacht ik niet dat de rechterlijke macht zich plotseling zal begeven in uitleggingen die de verbodsgrond een groter terrein zouden laten bestrijken dan tot nu toe. Tegen verschillen in uitleg tussen de gerechten waakt de Hoge Raad.

36. Met deze leden meen ik dat een vordering tot verbodenverklaring niet het enige middel of de enige sanctie is tegen rechtspersonen die onherroepelijke rechterlijke uitspraken weerstreven. Voorbeelden uit de Nederlandse praktijk dat zulk een weerstand steunde op volstrekt te rechtvaardigen gronden, ken ik niet. Een dergelijke weerstand kan de maatschappij sneller dan vermoed op een hellend vlak brengen. Onder verzwakking van het rechterlijke gezag zouden minderheden en de zwaksten in de samenleving als eersten krijgen te lijden. Het inslaan van die weg is daarom zelden, zo ooit, te rechtvaardigen in tijden van vrede. Dat neemt niet weg dat niet iedere ongehoorzaamheid grond zal zijn tot verbodenverklaring, zoals ik in alinea 2 reeds heb betoogd.

37. Deze leden vroegen wat wordt bedoeld met het heulen met een mogendheid, waarvan valt te verwachten dat zij een kans om ons volk te onderdrukken, zou grijpen. Hierbij moet worden gedacht aan werkzaamheid die zulk een mogendheid in de kaart zou spelen, bijv. door haar de gelegenheid te geven de onderdrukking aan te vangen. Omschrijvingen zijn te vinden in de artikelen 97 en 97a Sr. Het zal aan de rechter zijn om te beoordelen of een rechtspersoon op deze wijze in strijd handelt met de openbare orde. In dit verband vragen deze leden wat een dergelijke formulering op het dieptepunt van de koude oorlog zou hebben aangericht.

De vermelde artikelen bestonden intertijd al, evenals de verbodsgrond «strijd met de openbare orde». Daargelaten of dit de plaats is om in te gaan op een historisch verschijnsel als de koude oorlog, de ervaring uit die tijd wettigt niet de verwachting dat het openbaar ministerie of de rechter in tijden van politieke spanning op dergelijke gronden naar het middel van verbodenverklaring zal grijpen.

38. Anders dan de leden van de C.P.N.-fractie kennelijk veronderstellen is de reden voor het indienen van het wetsvoorstel niet dat de bestaande bepalingen onvoldoende zijn toegespitst op het verbieden van organisaties die rassendiscriminatie bedrijven, maar dat de regeling enige juridische hindernissen oproept, die aan doeltreffende toepassing in de weg staan. Op het wegnemen daarvan is het wetsvoorstel gericht. Er is geen praktijkervaring die pleit voor het splitsen van de, sinds jaar en dag eenvormige, regeling. In het algemeen blijkt de kans op onzorgvuldige wetgeving groter bij een versnippering van regeling, zoals deze leden voor ogen staat, dan bij eenheid van regeling, waarvan in het wetsvoorstel wordt uitgegaan. Overigens heb ik niet bepleit de regeling af te stemmen op toekomstige ontwikkelingen die nog niet te voorzien zijn. Wel zie ik in de kans op dergelijke ontwikkelingen een reden om een verbodsgrond die de tand des tijds heeft doorstaan niet onnodig los te laten voor bewoordingen waarvan dertien jaar geleden werd gezegd dat zij een in Nederland nauwelijks voorkomend verschijnsel betroffen, een toestand die wij moeten zien opnieuw te bereiken.

39. Naar mijn oordeel is de verbodsregeling, zoals deze sinds lang bestaat en door het wetsvoorstel niet wezenlijk wordt gewijzigd, gericht tegen verschijnselen waarover men in zeer brede kring afwijzend oordeelt. Boven een verdere beperking heeft het daarom mijn voorkeur de verbodsgrond te handhaven.

40. Deze leden miskennen dat voor optreden tegen racistische en fascistische organisaties geen toegespitste wetgeving nodig is. Integendeel, het ontwerpen en behandelen daarvan zou het optreden tegen dergelijke rechtspersonen jaren kunnen ophouden. Wil men optreden stimuleren, dan beperke men zich tot aanvaarding van de verbeteringen die nu ter tafel liggen. Deze leden voegen evenwel toe dat het voorstel in deze vorm naar hun oordeel niet kon worden gehandhaafd. Dit standpunt kan ik niet uitleggen als ondersteuning van het streven om racistische en fascistische organisaties doeltreffend aan te pakken.

41. De vragen van deze leden over het Besluit landverraderlijke organisaties zijn reeds beantwoord in de toelichting op de derde nota van wijziging. Indien in Nederland fascistische organisaties opduiken, kan daartegen worden opgetreden op grond van de artikelen 15 boek 2 B.W. en 140 Sr.

42. De leden van de fractie van de P.P.R. hielden andermaal een pleidooi voor een voortvarend beleid van het openbaar ministerie in zaken die met discriminatie te maken hebben. Daarmee vinden zij ongetwijfeld bij de leden van dat korps een willig oor. Uit het verdere betoog van deze leden meen ik af te leiden dat een misverstand is gerezen dat ik mij haast weg te nemen. Met hen ben ik het volledig eens dat het een democratische plicht is minderheden te beschermen tegen hetzes van organisaties, ook als die politieke partij zijn. Wat ik daarnaast betoog is dat politieke wensen, al is men het er nog zo mee oneens, niet lichtvaardig als hetze mogen worden aangemerkt en dat, zolang zij niet haatzaaiend zijn, de overheid daartegenover grote terughoudendheid moet betrachten ter wille van de eerbiediging van de vrijheid van meningsuiting en van de staatkundige meningsvorming.

43. Zoals in alinea 33 is uiteengezet, verzet ik mij met deze leden tegen de wens politieke partijen een uitzonderingsbehandeling te geven. Bij de beoordeling of in strijd met de openbare orde is gehandeld, moet de rechter evenwel afwegen of een geoorloofd gebruik is gemaakt van de vrijheid van handelen die ieder heeft. Naar de mate waarin een verbodenverklaring de uitoefening van grondrechten en staatkundige rechten treft, zal de rechter zwaardere eisen stellen aan de redenen voor een verbodenverklaring van een politieke partij of andere rechtspersoon. In hetgeen deze leden over de afweging bij een mogelijke verbodenverklaring van een politieke partij opmerken, herken ik een zelfde benadering. Met deze beschouwingen kan ik mij dan ook verenigen.

44. Met de zienswijze van de leden van de R.P.F.-fractie ben het gaarne eens.

45. Dat het lid van de G.P.V.-fractie de in het wetsvoorstel aangebrachte veranderingen als verbeteringen aanmerkt, stemt mij tevreden. Dat naast rassendiscriminatie – reeds in de rechtspraak onder de verbodsgrond gevat – ook andere verboden discriminatie als voorbeeld van werkzaamheden of doeleinden in strijd met de openbare orde wordt genoemd, vindt zijn grond, naar blijkt uit het woord «verboden», in het verbod van discriminatie wegens ras, godsdienst of levensovertuiging in de artikelen 137c–137e Sr. De uitleg van het begrip discriminatie is aan de rechter voorbehouden. Naar ik meen behoeft niet te worden verwacht dat deze zich daarbij vooral zal richten op het veelvuldige gebruik van het woord in het politieke steekspel. Met discriminatie wordt blijkens artikel 90 quater van het Wetboek van Strafrecht bedoeld elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het openbare leven wordt teniet gedaan of aangetast. Ondanks de opsommingen zijn in deze omschrijving duidelijke grenzen opgenomen. Het gaat slechts om de erkenning, het genot en de uitoefening van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op terreinen van het openbare leven. Ieders grondrechten zijn bovendien beperkt in de mate waarin van hem eerbieding mag worden verlangd van andermans grondrechten.

46. Anders dan dit lid acht ik het onderscheid tussen werkzaamheid en doel wel duidelijk. Het doel is neergelegd in de doelomschrijving, die in beginsel naar binnen is gericht, al is zij via het verenigingen-, stichtingen- of handelsregister wel openbaar. Bij het spreken en schrijven van de rechtspersoon, genoemd als onderdelen van de werkzaamheid, is gedacht aan optreden naar buiten, jegens anderen dan de besloten kring van de leden. Overigens betekent dit wel dat de wetsbepalingen hun betekenis ontleenen aan de gelding voor werkzaamheden. Aan een sluimerend onwettig doel zal iemand zich, juist wegens dat sluimeren, niet licht stoten.

47. Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg vervolgens naar mijn stelling dat een duurzame organisatie naar Nederlands recht spoedig als rechtspersoon wordt aangemerkt. Dit houdt verband met de in alinea 22 besproken vraag. De stelling steunt op de vereisten die in artikel 26 lid 1 van boek 2 B.W. zijn gesteld. Die vereisten zijn het willen samenwerken door de leden (ten minste twee) volgens door hen gestelde regels voor een door hen gesteld doel. Ik zie daarin geen grote afwijking van wat de heer Eskes ontleent aan de opvatting van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State, die overigens in afwachting van uitspraken van de burgerlijke rechter een enigszins voorlopig karakter draagt. Bovendien heeft rechtspraak over niet-belanghebbenden die zich hullen in het kleed van een eenpersoons rechtspersoon om toch als belanghebbende te worden erkend, weinig

voorspellende waarde voor de beoordeling van rechtspersoonlijkheid van organisaties die pogen onder de gevolgen uit te komen van de rechtspersoonlijkheid die zij verdienen, maar verwerpen. Bij het woord organisatie stel ik mij ten minste een samenwerking van, althans aanvankelijk, meer dan een persoon voor met een doel dat niet samenvalt met het eigen belang van een van hen en die dus als eigen «eenheid» in de maatschappij optreedt. Blijkens artikel 30 lid 3 van boek 2 B.W. is het niet nodig dat doel en organisatieregels op schrift staan. Blijkens artikel 50 kan een eenmaal aan deze vereisten voldoende organisatie rechtspersoon blijven, al is er nog maar een enkel lid over. Tenzij de heer Eskes het begrip organisatie in een veel lichtere betekenis zou opvatten, lopen zijn en mijn opvattingen hierover, dunkt mij, niet ver uiteen. Van de kler die in theorie mag overblijven, is niet te verwachten dat deze in de praktijk voor wetsontvluchters wijd genoeg zal blijken. Het is op de praktijk dat het oog van de wetgever moet zijn gericht.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes