



Raad voor de
rechtspraak

Minister voor Rechtsbescherming
Drs S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 11 maart 2019
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
onderwerp Advies wetsvoorstel aanpassing Boek 2 van het Burgerlijk
Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden
van rechtspersonen

t (088) 361 00 00
f (088) 361 0022
www.rechtspraak.nl

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 21 december 2019, kenmerk 2257648, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel aanpassing van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ('BW') ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen (het 'Wetsvoorstel'). Over het initiatiefwetsvoorstel Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties van de leden Kuiken, Van Toorenburg, Van Oosten, Van der Graaf en Van der Staaij¹, waaraan in de Memorie van Toelichting wordt gerefereerd, bracht de Raad al eerder op 2 mei 2018 advies² uit.

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel vloeit voort uit het regeerakkoord en strekt tot verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen waarvan de werkzaamheid of het doel in strijd is met de openbare orde. Als gevolg van het Wetsvoorstel kan voortaan niet alleen de werkzaamheid maar ook het doel van een rechtspersoon leiden tot een verbod van die rechtspersoon. De notie 'openbare orde' wordt in het Wetsvoorstel nader inhoudelijk genormeerd en er wordt voorzien in een bewijslastverlichting voor het Openbaar Ministerie (het 'OM'), doordat bepaalde activiteiten en doelen *a priori* in strijd met de openbare orde worden geacht. Daarnaast bepaalt het Wetsvoorstel dat de rechter tevens een bestuursverbod oplegt aan bestuurders en feitelijk leidinggevend van een verboden verklaarde rechtspersoon.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.³

ADVIES

Introductie bewijsvermoeden van strijd tegen de openbare orde (artikel 2:20 lid 2 en 3 BW)

¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 079.

² Raad voor de rechtspraak, Advies initiatiefwetsvoorstel Bestuurlijk verbod rechtspersonen, 2 mei 2019, 2018/11 (<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2018-11-initiatiefwetsvoorstel-bestuurlijk-verbod-rechtspersonen.pdf>).

³ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

Datum 11 maart 2019
pagina 2 van 4

In het Wetsvoorstel wordt een nadere invulling gegeven aan het begrip ‘openbare orde’, die tot een verlichting van de bewijslast voor het OM moet leiden. In het voorgestelde tweede lid van artikel 2:20 BW wordt een onweerlegbaar vermoeden van strijd met de openbare orde neergelegd: in dat lid wordt voor een aantal begrippen geëxpliciteerd dat als hiervan sprake is, er zonder meer sprake is van strijd met de openbare orde. Het Wetsvoorstel introduceert daarnaast in het derde lid van artikel 2:20 BW een weerlegbaar bewijsvermoeden: slaagt het OM er in aannemelijk te maken dat de rechtspersoon tot doel heeft of werkzaamheden uitoefent die leiden of kunnen leiden tot inbreuken op de menselijke waardigheid, het bevorderen van geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie, dan verplaatst de bewijslast zich naar de rechtspersoon. Indien deze niet of onvoldoende aantoonbaar is dat geen sprake is van strijd met de openbare orde, dan zal de strijd hiermee moeten worden aangenomen.

De Raad onderkent dat de keuze voor een bewijslastverlichting voor het OM aan de wetgever is. Wel acht de Raad het van belang om te wijzen op de gevolgen van deze keuze voor de rechtspleging. De voorgestelde bewijsvermoedens van strijd met de openbare orde vormen *de facto* een beperking van de beoordelingsvrijheid van de civiele rechter. De daarmee beoogde rechtszekerheid heeft als keerzijde dat de rechtsbescherming in de concrete zaak wordt beperkt, te meer omdat sprake is van sterk normatief geladen vermoedens en tegenbewijs dus lastiger te leveren kan zijn. De vermoedens werken bovendien rechtstreeks door in een eventuele daaropvolgende strafrechtelijke procedure ter zake van het voortzetten van de werkzaamheden van de verboden rechtspersoon. Dit misdrijf wordt na invoering van dit Wetsvoorstel bedreigd met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren. Deze vrijheidsbenemende straf kan in de voorgestelde methodiek worden opgelegd na een strafrechtelijke bewezenverklaring die is gegrond op een bewijsvermoeden. De Raad geeft u in overweging om, zo gebruik wordt gemaakt van bewijsvermoedens, deze zodanig feitelijk in te kleden, dat met de constructie van het tegenbewijs recht kan worden gedaan aan de omstandigheden van het geval.

Bestuursverbod na verbodenverklaring (artikel 2:20 lid 5 BW)

Het voorgestelde vijfde lid van artikel 2:20 BW bepaalt dat de rechtbank een bestuursverbod oplegt aan bestuurders en feitelijk leidinggevendenden van een verboden verklaarde rechtspersoon, inhoudende dat zij vijf jaar geen bestuurder of commissaris van enige rechtspersoon kunnen zijn noch daartoe, op straffe van nietigheid, kunnen worden benoemd.

De Raad constateert dat bij het opleggen van het bestuursverbod een discretionaire bevoegdheid voor de rechter ontbreekt en dat dit tot onwenselijke situaties kan leiden. Wat bijvoorbeeld te doen met diegene die nog maar sinds kort bestuurder was en heeft gepoogd de activiteiten die in strijd met de openbare orde zouden zijn, te verhinderen? Het Wetsvoorstel maakt geen uitzondering voor deze categorie bestuurders.

Door de dwingende wijze waarop het opleggen van het bestuursverbod in het huidige Wetsvoorstel aan de rechter wordt voorgeschreven, kan de rechter geen rekening houden met dergelijke nuances. De Raad acht het van groot belang dat de rechter de mogelijkheid heeft om rekening te kunnen houden met de bijzondere omstandigheden van het geval en vraagt u daarom om voor de oplegging van het bestuursverbod een ‘kan-bepaling’ voor de rechter op te nemen.

WERKLAST



Raad voor de
rechtspraak

Datum 11 maart 2019
pagina 3 van 4

Omdat het aantal zaken in de zin van dit Wetsvoorstel naar verwachting zeer beperkt zal zijn, verwacht de Raad niet dat dit Wetsvoorstel substantiële werklastgevolgen zal hebben voor de gerechten.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. H. Rappa-Velt
Lid Raad voor de rechtspraak



Raad voor de
rechtspraak

Datum 11 maart 2019
pagina 4 van 4

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Artikel I onderdeel A (artikel 2:20 lid 5 BW)

De zin ‘De rechtbank regelt zo nodig alle overige gevolgen van het door haar uitgesproken bestuursverbod’ in het voorgestelde lid 5 van artikel 2:20 BW is onduidelijk. Op welke gevolgen wordt precies gedoeld? Wanneer is dat nodig? Het verdient aanbeveling om dit te verduidelijken in de toelichting.