

Vergaderjaar 2015–2016

34 465

Voorstel van wet van het lid Azmani tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met aanpassing van de uitzonderingspositie van kerkgenootschappen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Onze samenleving vindt haar oorsprong in de joods-christelijke traditie, het humanisme, de Verlichting en het liberalisme, fundamenteën die hebben geleid tot een vrije en tolerante samenleving. Een samenleving waarin iedereen gelijkwaardig is, ongeacht je geslacht, seksuele geaardheid of geloof. Waar je het recht hebt om zelf te beslissen over zaken van leven en dood als abortus of euthanasie. Een samenleving waarin tolerantie naar andersdenkenden de norm is en kerk en staat gescheiden zijn. Waar je kunt kiezen welk geloof je wilt belijden, of niet te geloven. Dit zijn de waarden waar we voor gevochten hebben, waar we trots op zijn en die ons maken tot wie we zijn. We zien echter dat deze kernwaarden steeds meer onder druk komen te staan. Zo hebben de aanslagen in Parijs en Brussel aangetoond hoe religieus fanatisme de democratische rechtsorde kan bedreigen. «Kerkgenootschappen kunnen ook een bedreiging vormen voor de (inter)nationale rechtsorde en de democratie. Zo is denkbaar dat extremistische geloofsgroeperingen zich in de rechtsvorm van een kerkgenootschap organiseren en daarbinnen terroristische activiteiten voorbereiden en/of die financieren. Ook kan worden gedacht aan kerkgenootschappen die aanzetten tot genocide, oproepen tot het omverwerpen van de democratie (...)»¹

Wil je onze liberale maatschappij met al z'n vrijheden en waarden overeind houden, dan moet je daar heel duidelijk over zijn en de grondrechten beschermen.

Eén vorm van bescherming van onze vrijheden is artikel 20, Boek 2, van het Burgerlijk Wetboek. Dit artikel maakt dat rechtspersonen waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde verboden verklaard en ontbonden kunnen worden. Dit geldt echter niet onverkort voor kerkgenootschappen, zelfs niet wanneer zij onze openbare veiligheid bedreigen met als doel de democratische rechtsorde te ondermijnen of omver te

¹ mr. drs. T. van Kooten, «Democratische rechtsstaat: hoeder of dwingeland der kerk?», in: *Het volk regeert, beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21e eeuw*, Nijmegen: Wolf Legal Publisher 2008.

werpen. Volgens initiatiefnemer zou voor alle rechtspersonen die onverenigbaar zijn met onze rechtsstaat moeten gelden dat zij verboden moeten kunnen worden. Zo kan, waar nodig, de ondermijning van onze rechtsstaat een halt toe worden geroepen. Niet voor niets heeft onze samenleving een scheiding van kerk en staat als uitgangspunt. Zo kan een religie nooit door de staat tot gewenst gedrag worden gedwongen en kan een religie nooit gewenst gedrag afdwingen. Die scheiding was ooit bedoeld om minderheden te beschermen. Vrijheid van godsdienst is een belangrijke waarde voor de indiener. Juist om die reden is het ontoelaatbaar dat mensen zich in dit land kunnen beroepen op een religie om onze openbare veiligheid te bedreigen met als doel de democratische rechtsorde te ondermijnen of omver te werpen. Als groepen zich in de rechtsvorm van een kerkgenootschap actief tegen onze rechtsstaat keren, moeten zij aangepakt kunnen worden. Onze rechtsstaat verplicht ons haar actief te verdedigen.

2. Religieuze genootschappen die de rechtstaat ondermijnen

Het is van groot belang dat organisaties die – in de rechtsvorm van een kerkgenootschap – een bedreiging vormen voor onze openbare veiligheid, met als doel de democratische rechtsorde te ondermijnen of omver te werpen, kunnen worden aangepakt. Iedereen mag vinden dat onze democratie en onze waarden slecht zijn, maar als wordt opgeroepen tot ondermijnende acties, is dat ontoelaatbaar. Als binnen de rechtsvorm van een kerkgenootschap terroristische activiteiten worden voorbereid of gefinancierd, als wordt opgeroepen tot het omver werpen van de democratie of als boodschappen worden verspreid die aanzetten tot haat en geweld, moet deze organisatie kunnen worden ontbonden. Wij moeten ons als samenleving kunnen verweren tegen diegenen die de vrijheid van godsdienst, het recht op vereniging en de vrijheid van meningsuiting misbruiken om onze waarden en verworvenheden te ondermijnen of omver te werpen. Alleen dan kunnen wij onze democratie minder kwetsbaar maken en onze vrijheden borgen.

Initiatiefnemer is van mening dat wij ons niet langer alleen moeten richten op individuen, maar ook gericht moeten kijken naar extremistische groeperingen en ideologieën die onze samenleving bedreigen. Als individuen een orthodoxe substroming van een religie aanhangen, dan is dat nog geen directe bedreiging voor onze samenleving. Dat valt naar de mening van initiatiefnemer onder de vrijheid van godsdienst. Maar wanneer derden onder druk worden gezet, waarbij geweld als middel legitiem wordt geacht, dan moet de overheid ingrijpen. Initiatiefnemer is van mening dat alle vormen van extremisme die concreet een bedreiging vormen voor onze openbare veiligheid, met als doel de democratische rechtsorde te ondermijnen of omver te werpen, bestreden moeten worden. Hieronder verstaat initiatiefnemer ook extremisten die in de rechtsvorm van een kerkgenootschap de democratische rechtsorde ondermijnen of omverwerpen. Groepsvorming stelt extremisten immers in staat om tot een hoge(re) mate van organisatiegraad te komen en een reële bedreiging voor de democratie te vormen.

3. Voorstel

Initiatiefnemer wil met dit wetsvoorstel duidelijker in de wet vastleggen dat religieuze genootschappen die (in de rechtsvorm van een kerkgenootschap) een bedreiging vormen voor de rechtsorde en de democratie, met civielrechtelijke middelen kunnen worden bestreden. Specifiek het middel van de verbodenverklaring en ontbinding van die kerkgenootschappen. «Een kerkgenootschap wier werkzaamheid is gericht op de voortdurende schending van grondrechten, zoals de vrijheid van godsdienst en de daaraan te ontleen eisen van verdraagzaamheid, en het recht op

eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, kortom wier doel of handelen een aantasting betekent van algemeen als wezenlijk ervaren grondslagen van onze rechtsorde, dient door het Nederlands privaatrecht niet te worden getolereerd.»²

Initiatiefnemer is van mening dat als er sprake is van een aantasting van algemeen als wezenlijk ervaren grondslagen van onze rechtsorde, ook een kerkgenootschap verboden verklaard en ontbonden zou moeten kunnen worden. Hiertoe zouden kerkgenootschappen niet langer uitgesloten moeten zijn van de onverkorte toepassing van artikel 2:20 BW. Dit initiatiefvoorstel schraapt daarom de uitzonderingspositie van religieuze genootschappen, bedoeld in artikel 2:2 BW.

4. Verhouding van het initiatiefvoorstel tot de vrijheid van godsdienst³

Artikel 2:2 BW bevat een uitzonderingspositie ten opzichte van niet-religieuze organisaties die niet onder de definitie van «kerkgenootschap» vallen, alsmede ten opzichte van religieuze organisaties die voor in een Boek 2 van het BW geregelde rechtsvorm kiezen anders dan de rechtsvorm van een kerkgenootschap, en deze wettelijke bescherming derhalve *niet* hebben. Deze uitzonderingspositie voor religieuze genootschappen kan nu een extra drempel vormen om religieuze antidemocratische organisaties te kunnen verbieden op grond van artikel 2:20 BW. Initiatiefnemer is van mening dat beide grondrechten, namelijk het zo veel mogelijk in vrijheid kunnen belijden van je godsdienst dan wel jezelf met anderen kunnen verenigen zonder tussenkomst van de overheid, door het schrappen van deze uitzonderingspositie niet in het geding komen maar juist worden versterkt. De scheiding van kerk en staat betekent immers niet dat men zich niet tot een rechter kan wenden indien er sprake zou zijn van schending van grondrechten door een kerkgenootschap. De rechter dient in de ogen van de indiener dan per geval te toetsen, waarbij de bijzondere positie van het kerkgenootschap gerespecteerd dient te worden. Bij de beoordeling of een kerkgenootschap verboden verklaard kan worden, is de bijzondere positie die een kerkgenootschap heeft ten opzichte van andere rechtspersonen een zwaarwegend belang. Een kerkgenootschap zal daardoor minder snel verboden verklaard kunnen worden dan andere rechtspersonen.

Verder moet er rekening gehouden worden met het gegeven dat de uitoefening van een grondrecht niet praktisch onmogelijk mag worden gemaakt. Initiatiefnemer beoogt met de verbodenverklaring geenszins de uitoefening van het recht op vrijheid van godsdienst te beperken. Het is uitdrukkelijk niet bedoeld om religieuze genootschappen te verbieden die intern opvattingen verkondigen en toepassen die voor grote delen van de Nederlandse samenleving controversieel zijn. Een dergelijk gebruik van de mogelijkheid tot verbodenverklaring zou immers de uitoefening van het grondrecht aantasten. Het staat in Nederland iedereen vrij om al dan niet lid te worden en te blijven van een religieus genootschap. Een verbodenverklaring van een religieus genootschap komt naar het oordeel van initiatiefnemer pas in zicht op het moment dat de werkzaamheden van het kerkgenootschap een bedreiging vormen voor de openbare veiligheid met als doel ondermijning of omverwerping van de democratische rechtsorde.

² Asser-Van der Grinten-Maeijer 2-II, nr. 215, p. 265.

³ Artikel 6 van de Grondwet.

5. Verhouding van het initiatiefvoorstel tot artikel 2, Boek 2, Burgerlijk Wetboek

De huidige tekst van artikel 2:2 van het BW is in 1992 in werking getreden. De oorspronkelijke tekst luidde:

Artikel 2

- 1. Kerkgenootschappen, alsmede hun zelfstandige onderdelen bezitten rechtspersoonlijkheid.*
- 2. Zij worden geregeerd door hun eigen statuut, voor zover dit niet in strijd is met de wet.*

Bij de parlementaire behandeling van Boek 2 van het BW in Tweede Kamer der Staten-Generaal is een aantal keren de vraag aan de orde gekomen of een kerkgenootschap verboden verklaard kan worden. De toenmalige Minister van Justitie Samkalden concludeerde dat een dergelijk verbod mogelijk was, in het geval dat een kerkgenootschap het plegen van strafbare feiten door haar leden bevordert: «Zoals ik reeds heb te kennen gegeven, acht ik de ontbindingsmogelijkheid van belang, omdat strafrechtelijke repressie pas kan komen als er kwaad is gesticht, en het bovendien vreemd zou zijn alleen de daders van die strafbare feiten te straffen, doch de oorzaak van die strafbare feiten, het mede op onzedelijkheid gerichte kerkgenootschap, ongemoeid te laten.»

Het voorstel legt thans ondubbelzinnig in Boek 2 van het BW vast dat ook een kerkgenootschap kan worden verboden wegens strijd met de openbare orde. Uit de wetsgeschiedenis van artikel 2:2 en 2:20 van het BW zou kunnen worden afgeleid dat zo'n verbod thans al mogelijk is. Om iedere onduidelijkheid weg te nemen, acht initiatiefnemer het noodzakelijk om deze wijziging door te voeren.

6. Toetsing aan het EVRM

Initiatiefnemer heeft het voorstel getoetst aan artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). Daarbij heeft initiatiefnemer tevens artikel 17 van het EVRM betrokken. Dit artikel luidt:

Artikel 17 Verbod van misbruik van recht

Geen der bepalingen van dit Verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon het recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten met als doel de rechten of vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld teniet te doen of deze verdergaand te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien.

Initiatiefnemer komt tot de conclusie dat het voorstel niet strijdig is met het EVRM en dat artikel 17 EVRM juist de stelling van initiatiefnemer onderschrijft dat grondrechten er niet toe mogen leiden dat de vrijheid van anderen wordt beperkt.⁴ Het wegnemen van de ontsnappingsroute in artikel 2:2 BW om daarmee als religieuze antidemocratische organisatie een verbod op basis van 2:20 BW te kunnen omzeilen, past volgens initiatiefnemer nadrukkelijk bij de doelstelling van dit artikel.

De vrijheid van godsdienst is vastgelegd in artikel 9 van het EVRM. Dit artikel luidt:

⁴ Zie onder meer ECRM 11 oktober 1979, *appl. no.* 8348/78 en 8406/78.

Artikel 9. Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.

2. De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Initiatiefnemer beoogt met dit wetsvoorstel het verbieden en ontbinden van een antidemocratisch religieus genootschap eenvoudiger te maken. De vrijheid van godsdienst, als bedoeld in artikel 9 EVRM, wordt niet beperkt met dit voorstel. Het ziet toe op diegenen die in de rechtsvorm van een religieus genootschap extremistische opvattingen in de praktijk willen brengen en daarmee een bedreiging vormen voor de openbare veiligheid, met als doel het ondermijnen of omverwerpen van de democratische rechtsorde. Daarmee is voldaan aan artikel 9, tweede lid, van het EVRM. Naar het oordeel van initiatiefnemer moet het begrip openbare orde in het licht van artikel 9 van het EVRM beperkt worden uitgelegd en omvat dit uitsluitend de openbare veiligheid en de bescherming van rechten en vrijheden van anderen. De activiteiten van het religieus genootschap moeten dan ook een daadwerkelijke bedreiging vormen voor de democratische rechtsstaat of voor anderen, wil de rechter de ontbinding kunnen uitspreken.

Initiatiefnemer acht het daadwerkelijk ontbinden van een religieus genootschap een uiterste middel, dat alleen moet worden toegepast als niet met minder ingrijpende maatregelen volstaan kan worden. In minder ernstige gevallen kan volstaan worden met een veroordeling van individuele leden van het religieus genootschap door de strafrechter, dan wel veroordeling door de burgerlijke rechter tot een schadevergoeding. Een verbodenverklaring is dus een uiterste middel, als andere middelen niet toereikend zijn gebleken. Volgens initiatiefnemer is de mogelijkheid van een verbod nodig, als sluitstuk van het beleid.⁵

Initiatiefnemer noemt als voorbeelden van gedragingen die een verbodenverklaring kunnen rechtvaardigen het oproepen tot (gewelddadig) verzet tegen de democratie en de rechtsorde dan wel het oproepen tot geweld tegen bepaalde groepen of personen. Het verkondigen van in de Nederlandse samenleving controversiële opvattingen, dan wel het in de praktijk brengen van in de Nederlandse samenleving controversiële religieuze voorschriften, valt hier volgens initiatiefnemer niet onder. Initiatiefnemer wijst in dit verband op het in artikel 17 van het EVRM opgenomen beginsel dat personen of groepen die de rechten of vrijheden in het EVRM teniet willen doen aan het EVRM geen rechten kunnen ontnemen.

Naar het oordeel van initiatiefnemer is deze maatregel niet discriminerend ten opzichte van een of meer specifieke godsdiensten. De rechtsvorm «kerkgenootschap» is in beginsel niet gebonden aan een specifieke godsdienst of levensbeschouwing en kan in beginsel door elk genoot-

⁵ Zie ook de opmerking van de toenmalige Minister van Justitie bij de parlementaire behandeling van artikel 2:2 BW, *Handelingen II* 1957/58, 26 juni 1958, p. 2528.

schap op geestelijke grondslag worden gebruikt. Met het voorstel wordt immers niet getreden in de beoordeling of een organisatie een kerk is of niet.

De voorgestelde maatregel is evenmin in strijd met de aanbevelingen van de Venetië-Commissie van de Raad van Europa uit 2014 over de rechtspersoonlijkheid van religieuze of geloofsgemeenschappen. Intrekking van de rechtspersoonlijkheid is alleen geëigend als uiterste middel, bij ernstige en herhaalde schendingen van de openbare veiligheid, met als doel de democratische rechtsorde te ondermijnen of omver te werpen.⁶

7. Haalbaarheid, effectiviteit en uitvoerbaarheid

Het schrappen van deze uitzonderingspositie uit het BW is haalbaar. De voorgestelde wijziging staat immers in verhouding tot het ermee te dienen belang. Initiatiefnemer is van mening dat de belangen die de verbodenverklaring beoogt te beschermen, namelijk de bescherming van de democratische rechtsstaat en de grondwettelijke rechten en vrijheden van anderen, de maatregel rechtvaardigen. Bij een eventuele verbodenverklaring zullen het Openbaar Ministerie en de rechter de afweging moeten maken of het algemene belang is gediend met de mogelijkheid het religieus genootschap verboden te verklaren en te ontbinden.

Het wetsvoorstel heeft niet tot gevolg dat het OM te maken krijgt met een forse toename aan werkzaamheden en derhalve is het voorstel vanuit bestuurlijk oogpunt ook goed uitvoerbaar. Met dit voorstel wordt alleen de wettelijke drempel weggehaald (en daarmee een ontsnappingsroute voorkomen) om ook religieuze genootschappen die een bedreiging vormen voor onze openbare veiligheid, met als doel de democratische rechtsorde te ondermijnen of omver te werpen, te verbieden op basis van artikel 2:20 BW. Daar gaat een belangrijk politiek signaal vanuit. Een geloof dan wel ideologie mag nooit een vrijbrief zijn om onze rechtsstaat en onze democratische waarden te ondermijnen. De rechtsstaat staat boven alle religies en alle onderdanen van het Koninkrijk worden beschermd tegen intolerante organisaties – al dan niet met een religieuze achtergrond – die tegen de rechtsstaat en onze democratische waarden ingaan.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Dit artikel wijzigt artikel 2, tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: het BW). Dit artikel regelt nu dat de bepalingen van Titel 1 van Boek 2 van het BW, met uitzondering van artikel 5 (dat ervoor zorgt dat kerkgenootschappen ook rechtspersoonlijkheid hebben), niet onverkort gelden voor kerkgenootschappen maar slechts dat overeenkomstige toepassing geoorloofd is voor zover dat verenigbaar is met hun statuut en met de aard der onderlinge verhoudingen.

Het wetsvoorstel regelt met artikel 1 dat ook artikel 20 van Boek 2 van het BW net als eerdergenoemd artikel 5 onverkort van toepassing is op kerkgenootschappen. Het neemt daarmee voor het OM een drempel weg om op grond van artikel 20, eerste of tweede lid, van Boek 2 van het BW de rechtbank te verzoeken de ontbinding van een kerkgenootschap uit te

⁶ European Commission for Democracy through law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE) «Joint Guidelines on the legal personality of religious or belief communities» (2014), *Opinion no. 673/2012*, in het bijzonder de aanbevelingen 32 tot en met 34. In deze paragraaf wordt overigens artikel 2:20 BW als voorbeeld genoemd.

spreken, indien het doel of de activiteiten van dat kerkgenootschap in strijd zijn met de openbare veiligheid en tot doel hebben de democratische rechtsorde te ondermijnen of omver te werpen. Gelet op de parlementaire geschiedenis van deze bepaling en gelet op de scheiding van kerk en staat en de vrijheid van godsdienst, alsmede de rechterlijke terughoudendheid die daaruit voortvloeit, zal de rechter niet snel overgaan tot het uitspreken van de ontbinding. Op een ontbinding van een kerkgenootschap zijn de overige bepalingen over ontbinding van een rechtspersoon (zoals de benoeming van een vereffenaar) van toepassing.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Deze wet zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hierdoor wordt rekening gehouden met de toepasselijke bepalingen in de Wet raadgevend referendum.