

Vergaderjaar 2004–2005

28 764

Goedkeuring van het op 24 april 1986 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, alsmede invoering van enige regels met betrekking tot in een terrorismelijst vermelde organisaties en andere organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde

Nr. 7

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 september 2004 en het nader rapport d.d. 6 december 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 mei 2004, no.04.001893, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging op het voorstel van wet tot goedkeuring van het op 24 april 1986 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, met toelichting.

De nota van wijziging voorziet in maatregelen om activiteiten van non-gouvernementele organisaties (hierna: NGO's) in Nederland tegen te gaan, wanneer deze indruisen tegen de openbare orde. Deze maatregelen betreffen niet alleen de internationaal-privaatrechtelijke positie van buitenlandse organisaties, maar omvatten ook enige aanvullingen van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Strafrecht.

De Raad van State maakt opmerkingen over de onderlinge verhouding tussen de verschillende onderdelen van de nota en over vraag of de voorgestelde aanpak de doelmatigste is. Hij is van oordeel dat de nota van wijziging in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 mei 2004, nr. 04.001893, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake een nota van wijziging bij het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 9 september 2004, nr. W03.04 0191/I, bied ik U hierbij, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, aan.

De Raad van State maakt opmerkingen over de onderlinge verhouding tussen de verschillende onderdelen van de nota en over de vraag of de voorgestelde aanpak de doelmatigste is en is in verband daarmee van oordeel dat de nota van wijziging nader dient te worden overwogen.

¹ De oorspronkelijke tekst van de nota van wijziging zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Achtergrond en reikwijdte van de nota van wijziging

In zijn oorspronkelijke vorm voorzag het wetsvoorstel enkel in de goedkeuring van het op 24 april 1986 in het kader van de Raad van Europa totstandgekomen Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties.¹ Het verdrag voorziet erin dat non-gouvernementele organisaties die een doelstelling hebben van «internationaal nut» en die activiteiten verrichten met gevolgen in twee of meer staten (hierna: NGO's), van rechtswege worden erkend in alle staten die partij zijn bij het verdrag. De Nederlandse wetgeving voorzag daar reeds in via de Wet conflictenrecht corporaties (hierna: Wcc). Daarom kon het wetsvoorstel zich beperken tot een goedkeuring zonder uitvoeringswetgeving. Zoals de Raad in zijn advies had opgemerkt, laat het verdrag uitdrukkelijk toe deze bestaande, ver reikende wettelijke erkenning² aan restricties te binden. De Raad meent dat – anders dan in het nader rapport werd betoogd – het feit dat voor de rechter beroep zou kunnen worden gedaan op de algemene «openbare orde»-exceptie van het internationaal privaatrecht, de behoefte aan een wettelijke regeling niet wegneemt. De regering onderkende trouwens dat deze uitzondering «slechts in uitzonderlijke gevallen» kan worden toegepast.³ De Raad acht het dan ook juist dat in de nota van wijziging alsnog wordt gekozen voor een wettelijke regeling. Daarmee wordt gebruik gemaakt van de in de artikelen 2 en 4 van het verdrag gegeven mogelijkheid om beperkingen te stellen aan de erkenning van buitenlandse NGO's.

Over de doelmatigheid van de hieraan in de nota gegeven uitwerking maakt de Raad in onderdeel 6 van dit advies enige opmerkingen. Daaraan voorafgaand vereist de opzet van het wetsvoorstel bespreking, zoals dit na invoering van de nieuwe artikelen II, III en IV zal komen te luiden. Dit wetsvoorstel, oorspronkelijk een eenvoudige goedkeuringswet, krijgt daardoor het karakter van een voorstel dat tevens – ook ten aanzien van rechtspersonen waarop het goed te keuren verdrag in het geheel niet van toepassing is, waaronder ook Nederlandse rechtspersonen – regels stelt ter beteugeling van ongewenste activiteiten van organisaties.

De Raad meent dat het juist zou zijn geweest, deze onderwerpen in een nieuw wetsvoorstel neer te leggen. De wijziging van het opschrift volstaat hiertoe niet, waarbij de Raad terzijde opmerkt dat de in die wijziging gebezigde woorden «onverenigbaar (...) met de openbare orde», nu zij kennelijk doelen op het internationaal-privaatrechtelijke begrip «openbare orde», niet passen op al wat in het wetsvoorstel in een nationaalrechtelijke context wordt voorgesteld.

De Raad geeft in overweging om, indien niet alsnog wordt gekozen voor het indienen van een afzonderlijk, nieuw wetsvoorstel, in elk geval de considerans van het aanhangige wetsvoorstel te herzien.⁴

1. Achtergrond en reikwijdte van de nota van wijziging

Er bestaat een dringende noodzaak om te komen tot maatregelen ter bestrijding van organisaties waarvan het vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij terroristische activiteiten. Ten behoeve van de voortgang van deze maatregelen is het noodzakelijk geacht om de regeling inzake de terrorismelijsten in te passen in de goedkeuring van het NGO-verdrag. De regeling inzake terrorismelijsten is inhoudelijk ook verbonden met de goedkeuring van het verdrag. Vanuit de Tweede Kamer is in het verslag inzake de goedkeuringswet aan de regering gevraagd om nadrukkelijk in te gaan op de vraag hoe de Wet conflictenrecht corporaties en het NGO-verdrag beter kunnen gaan bijdragen aan de bestrijding van zich laakbaar gedragende (terroristische) organisaties (Kamerstukken II 2002/2003, 28 764, nr. 4). De Raad van State heeft in het advies aangaande de goedkeuringswet geadviseerd om te komen tot een wettelijke procedure die het mogelijk maakt de erkenning van ongewenste buitenlandse corporaties te beëindigen en aan de werkzaamheden in Nederland een halt toe te roepen, mogelijkerwijs door aanvulling van de Wet conflictenrecht corporaties. Gelet op de samenhang van beide onderwerpen als door de Raad en de Vaste commissie voor Justitie gesignaleerd, verdient het daarom de voorkeur om in het kader van dit wetsvoorstel de maatregelen in verband met de juridische status van terroristische organisaties en andere ongewenste corporaties te herzien.

Zoals door de Raad gesuggereerd, is de in de nota van wijziging opgenomen wijziging van het opschrift van de goedkeuringswet aangepast. Door het woord «onverenigbaar» te schrappen en te vervangen door «in strijd met» is

¹ Trb. 2002, 81 en 112.

² De Raad ziet er niet aan voorbij dat de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht in 6 van zijn advies de term «erkenning» minder gelukkig acht, omdat een aparte erkenningshandeling niet nodig is. De Raad gebruikt de term «erkenning» echter in navolging van het verdrag voor het rechtsgevolg dat uit de wet voortvloeit, indien aan de relevante criteria is voldaan. Deze terminologie gaat terug op het verdrag, dat in artikel 2, eerste lid. Volgens deze bepaling worden de betrokken buitenlandse NGO's «van rechtswege erkend» in de andere verdragsluitende staten.

³ Kamerstukken II 2002/2003, 28 764, A, onderdeel 4.

⁴ Vergelijk de toelichting op Aanwijzing 226 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

verduidelijkt dat het gaat om de openbare orde in de zin artikel 20 lid 2 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De considerans van de goedkeuringswet is in overeenstemming gebracht met het gewijzigde opschrift. De uitleg van het begrip openbare orde komt hierna aan de orde onder punt 4a.

2. Aanvullende civielrechtelijke voorzieningen tegen organisaties vermeld op de «bevriezingslijsten»

In de artikelen II (nieuw artikel 5b Wcc) en III van het wetsvoorstel zoals het ingevolge de nota van wijziging zou komen te luiden, worden civielrechtelijke consequenties aan de plaatsing van organisaties die zijn geplaatst op lijsten behorende bij besluiten van de Raad van de Europese Unie inzake specifieke beperkende maatregelen ter bestrijding van terrorisme verbonden die verder reiken dan wat reeds uit de EG-verordeningen zelf voortvloeit. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen buitenlandse corporaties (artikel II) en Nederlandse rechtspersonen. Beiderlei entiteiten zijn van rechtswege verboden en, behoudens optreden in rechte, niet bevoegd rechtshandelingen te verrichten.

a. De Raad merkt allereerst op dat de omschrijving van de hier bedoelde lijsten in het wetsvoorstel en die in de toelichting¹ niet met elkaar sporen. De toelichting maakt gewag van een door de Raad vastgestelde lijst gebaseerd op de EG-verordening nr. 2580/2001, een eveneens door de Raad vastgestelde lijst behorende bij het Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad nr. 2001/931/GBVB en een door de Commissie vastgestelde lijst gebaseerd op de EG-verordening 881/2002, die uitvoering geeft aan een de leden van de Verenigde Naties bindend besluit van de Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van het Handvest der Verenigde Naties. De Raad tekent hierbij aan dat het genoemde Gemeenschappelijke Standpunt als bedoeld in artikel 15 van het EU-Verdrag geen juridisch bindende werking heeft. Wel verwijst de eerstgenoemde verordening in artikel 2 naar dit standpunt waar het gaat om de procedure tot vaststelling van de bevriezingslijst. De Raad adviseert de toelichting op dit punt te herzien.

Het wetsvoorstel zelf spreekt zowel in artikel II als in artikel III van «een lijst behorende bij een besluit van de Raad van de Europese Unie». Omdat de lijsten deel uitmaken van de verordeningen en bij (gedelegeerde) wijzigingsverordeningen worden herzien, adviseert de Raad om de wetstekst in overeenstemming te brengen met de aanwijzingen 341 en 342 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

b. De bevriezing van de vermogensbestanddelen van de op de lijsten geplaatste personen en organisaties vloeit voort uit de EG-verordeningen zelf. De voorgestelde wettelijke bepalingen zijn blijkens de toelichting bedoeld als een «aanvulling», gericht op het beletten van «rechtshandelingen die niet leiden tot een mutatie van het vermogen, zoals het doen van oproepingen via een website of het werven van leden.»² Uit deze korte aanduiding valt niet op te maken wat de aanvulling concreet betekent en waarin het belang daarvan is gelegen. De Raad merkt hierbij op dat de bevriezing van de vermogensbestanddelen de betrokken organisaties in Nederland reeds vleugellam maakt bij het verrichten van rechtshandelingen, althans voor zover die rechtshandelingen zich in een legale context afspelen. Het plaatsen van een wervende oproep op een website zal doorgaans niet de vorm van een aanbod hebben en dus ook niet als een rechtshandeling kunnen worden aangemerkt.

Het civielrechtelijk buitenspel zetten van de rechtspersoon lijkt dan ook in feite slechts van betekenis voor zover daardoor onverkorte persoonlijke aansprakelijkheid ontstaat van degene die namens de organisatie optreedt; dit gevolg wordt echter ook bereikt als de buitenlandse rechtspersoon niet als zodanig wordt erkend respectievelijk de Nederlandse rechtspersoon wordt ontbonden. De Raad adviseert het nut van de aanvullende regeling tegen deze achtergrond nader te bezien en in elk geval nader te motiveren.

c. In een eerder stadium heeft de Minister van Justitie als bezwaar tegen strafbaarstelling van het deelnemen aan organisaties als hier bedoeld naar voren gebracht dat burgers vaak niet weten dat een bepaalde organisatie op een bevriezingslijst staat.³ Dit standpunt wordt thans in de toelichting verlaten: gesteld wordt dat de EU-lijsten in het Publicatieblad van de Europese Unie worden gepubliceerd en daarmee voor een ieder kenbaar zijn.⁴ De Raad onderschrijft dit en adviseert in de toelichting nader te preciseren dat de

¹ Derde alinea van het gedeelte van de toelichting betreffende het «Verbod op organisaties die zijn vermeld in een terrorismelijst».

² Eerste en vijfde alinea van het gedeelte van de toelichting betreffende het «Verbod op organisaties die zijn vermeld in een terrorismelijst».

³ Handelingen II 2003/2004, blz. 2361.

⁴ Zie de laatste alinea van het gedeelte van de toelichting betreffende het «Verbod op organisaties die zijn vermeld in een terrorismelijst».

wijzigingen van de bijlagen bij de genoemde verordening bij (gedelegeerde) verordening worden vastgesteld. Daarop is artikel 254, tweede lid, EG van toepassing.

d. De voorgestelde regeling leidt er niet toe dat de betrokken rechtspersonen worden ontbonden. De toelichting motiveert dit met de onwenselijkheid van een vereffening van het vermogen, als gevolg waarvan de bevrozing van het vermogen ongedaan zou worden gemaakt. De Raad merkt op dat de voorgestelde regeling de toepasselijkheid van artikel 2:20, eerste lid, BW niet uitsluit,¹ zodat de ongewenst geachte ontbinding toch kan worden uitgesproken. Hierbij dient echter te worden aangetekend dat vereffening na eventuele ontbinding van een op de bevrozingslijst geplaatste rechtspersoon – evenals andere handelingen met betrekking tot het vermogen van zo'n rechtspersoon – slechts zal kunnen plaatsvinden voor zover dit verenigbaar is met de EG-verordening. De Raad adviseert om de toelichting in deze zin te herzien.

e. In het voorgestelde artikel 5b Wcc wordt verwezen naar artikel 20, derde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Uit het oogpunt van zelfstandige leesbaarheid zou het aanbeveling verdienen de daarin neergelegde norm over te nemen. De Raad adviseert echter te bezien of de handhaving van de bevoegdheid van een (niet erkende) buitenlandse corporatie om in rechte op te treden nodig en wenselijk is naast de mogelijkheid dat belanghebbende natuurlijke personen in rechte tegen de getroffen maatregelen opkomen. In elk geval ware te verduidelijken hoe zulk optreden in rechte zich feitelijk laat rijmen met een bevrozing van de daartoe benodigde financiële middelen. Ten aanzien van de beoordeling van de rechtmatigheid van de plaatsing op de bevrozingslijst stelt de toelichting dat dit een vraag van uitleg van het gemeenschapsrecht betreft die zal moeten worden beantwoord door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en «eventueel» het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.² De Raad adviseert te verduidelijken hoe deze (prejudiciële?) vraag van uitleg kan voorzien in rechtsbescherming ten aanzien van de onderliggende beoordeling van de betrokkenheid bij terroristische activiteiten. Verduidelijking behoeft ook de vraag hoe het Europese Hof voor de Rechten van de Mens hierin een rol kan spelen, nu – zolang geen uitvoering is gegeven aan artikel I-7 (voorlopige nummering) van de Grondwet voor Europa – dit Hof alleen beweerde verdragsschendingen door de aangesloten staten kan beoordelen, maar inzake het doen en laten van de EU-instellingen vooralsnog onbevoegd is.

2. Aanvullende civielrechtelijke voorzieningen tegen organisaties vermeld op de «bevrozingslijsten»

a. Een enkele verwijzing naar de Verordeningen 2580/2001 en 881/2002 zou niet volstaan, omdat de lijst die bij het Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931 is vastgesteld geen deel uitmaakt van een van beide verordeningen. Dit hangt samen met de omstandigheid dat het EG-verdrag geen grondslag biedt om op EU-niveau bevrozingsmaatregelen te treffen voor onderdanen en organisaties binnen de EU. De verordeningen richten zich op personen en organisaties buiten de EU en kunnen om die reden gebaseerd worden op de bevoegdheid van de Gemeenschap om sanctiemaatregelen te treffen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (artikel 301 EG). Het is de bedoeling dat de regeling in artikel 20 lid 3 BW en artikel 5b van de Wet conflictenrecht corporaties ziet op alle organisaties (van binnen en buiten de EU) die op een terrorismelijst zijn geplaatst. De verwijzing naar zowel de verordeningen als het gemeenschappelijk standpunt is daarom gehandhaafd. Overigens behoeft de opmerking van de Raad dat het Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931 geen juridisch bindende werking heeft enige nuancering. Het Gemeenschappelijk Standpunt verwijst, evenals de verordeningen, naar Resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Deze resolutie roept juridische verplichtingen voor de VN-lidstaten in het leven met betrekking tot het bestrijden van terrorisme en terroristen. Het Gemeenschappelijk Standpunt identificeert de «Europese» personen en organisaties waarop de verplichtingen uit Resolutie 1373 (2001) betrekking hebben door deze in de bijlage aan te merken met een ster. Omdat de bevrozingsverordening niet op deze personen en organisaties kan worden toegepast, zijn op grond van de Sanctiewet 1977 maatregelen getroffen die de bevrozing van het vermogen regelen (Sanctieregeling terrorisme 2002 II). De toelichting is met inacht-

¹ Aldus ook de tweede alinea van het gedeelte van de toelichting betreffende het «Verbod op organisaties die zijn vermeld in een terrorismelijst».

² Achtste alinea van het gedeelte van de toelichting betreffende het «Verbod op organisaties die zijn vermeld in een terrorismelijst».

neming van het voorgaande verduidelijkt. De verwijzing naar het Gemeenschappelijk standpunt is gepreciseerd door in artikel 2:20 lid 3 en in artikel 5b te verwijzen naar groepen en entiteiten die met een ster zijn aangemerkt in de bijlage bij het Gemeenschappelijk Standpunt. Dit is in overeenstemming met de formulering in artikel 1 lid 1 van de Sanctieregeling terrorisme 2002 II. Ten aanzien van de EU-lijsten is gekozen voor een dynamische verwijzing, opdat niet bij toekomstige aanpassing van een (bijlage bij een) verordening de wet behoeft te worden gewijzigd. De wetstekst is in overeenstemming gebracht met aanwijzing 342.

b. De doelstelling van de regeling voor organisaties op een terrorismelijst is dat hun activiteiten in Nederland worden stilgelegd. De bevroeringsverordeningen bieden hiervoor in samenhang met de Sanctiewet een aantal waarborgen. Allereerst wordt het vermogen van de organisatie bevroren. Het zal hierbij met name gaan om het bevroeren van bankrekeningen in Nederland. Daarnaast volgt uit de bevroeringsverordeningen en de Sanctiewet dat het verboden is om tegoeden, andere financiële activa en economische middelen ter beschikking te stellen aan een organisatie op een terrorismelijst.

De bevroering van het vermogen en de aanvullende sancties uit de verordeningen en de Sanctiewet garanderen echter geen volledige stillegging van de activiteiten. Denkbaar is dat de organisatie handelingen verricht waarmee een rechtsgevolg wordt beoogd, maar welke niet de bevroering van het vermogen raken. Gedacht kan worden aan rechtshandelingen van niet-vermogensrechtelijke aard, zoals die bij een rechtspersoon uit Boek 2 BW voortvloeien. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het aangaan van een lidmaatschapsovereenkomst, het benoemen van bestuurders of commissarissen of het stemmen door de rechtspersoon als aandeelhouder of lid van een andere rechtspersoon. Om de activiteiten daadwerkelijk stil te leggen, is het noodzakelijk dat dergelijke rechtshandelingen in het geheel niet kunnen worden verricht, ook wanneer ze niet onmiddellijk het vermogen van de rechtspersoon raken. Rechtshandelingen die namens de onbevoegde corporatie worden verricht, zijn nietig. Strafrechtelijk kunnen de bij de organisatie betrokken personen in deze voorbeelden worden vervolgd voor deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheden (artikel 140 lid 2 Wetboek van Strafrecht). De toelichting is op dit punt aangevuld.

c. De toelichting is overeenkomstig de opmerking van de Raad gepreciseerd.

d. Anders dan de Raad stelt, sluit de toepassing van de bijzondere regeling in artikel 2:20 lid 3 BW de toepassing van de algemene regeling in het eerste lid van dat artikel uit. Een rechtspersoon vermeld op een terrorismelijst is immers op grond van het derde lid van rechtswege verboden. Een verbodenverklaring op grond van het eerste lid is dan niet meer nodig.

In de toelichting is in het onderdeel «verbod op organisaties die zijn vermeld in een terrorismelijst» nader uiteengezet waarom niet is gekozen voor het rechtsgevolg van ontbinding.

e. Het advies om de norm van artikel 2:20 lid 3 BW over te nemen in artikel 5b van de Wet conflictenrecht corporaties is opgevolgd.

Mede gelet op de onduidelijkheid die de Raad in onderdeel 4b van het advies aan de orde stelt, is de uitzondering ten aanzien van de bevoegdheid om in rechte op te treden geschrapt. De onbevoegdheid om in rechte op te treden doet geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de organisatie om bij het Hof van Justitie in Luxemburg op te komen tegen de plaatsing op de lijst. Voor zover de bevroering van het vermogen daarbij in de weg zou staan aan de financiering van rechtsbijstand, bevat artikel 6 van de bevroeringsverordening de mogelijkheid dat de bevoegde instanties met het oog op de bescherming van de belangen van de Gemeenschap een specifieke machtiging verlenen om bevroren tegoeden vrij te geven. Ten aanzien van de lijst behorende bij het Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931 kan op grond van artikel 9 van de Sanctiewet 1977 vrijstelling of ontheffing worden verleend van de op grond van de Sanctieregeling terrorisme 2002 II getroffen sancties. De toelichting is overeenkomstig het bovenstaande aangevuld.

De rechtsbescherming tegen de plaatsing op een bevroeringslijst zal niet verlopen via een (prejudiciële) procedure bij het Hof van Justitie in Luxemburg, maar via een beroep tot nietigverklaring van een beschikking van

een EG-instelling op grond van artikel 230 EG bij het Hof van Justitie in Luxemburg. In de toelichting is deze procedure nader uiteengezet. De Raad merkt terecht op dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens thans niet bevoegd is ten aanzien van handelingen van EG-instellingen. Het is vaste rechtspraak dat het Hof van Justitie in Luxemburg algemene juridische beginselen in acht neemt, die mede worden afgeleid van internationale verdragen waarbij lidstaten partij zijn (Zie o.a. Advies 2/94 van het Hof van 28 maart 1996, overweging 33). Dit betekent dat mogelijke inbreuken op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens aan de orde kunnen komen in de procedure voor het Hof van Justitie. De toelichting is op dit punt aangepast.

3. Strafbaarstelling van deelneming aan organisaties vermeld op de «bevriezingslijsten»

Artikel IV voorziet in de strafbaarstelling – via een aanvulling van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht – van deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van buitenlandse corporaties als bedoeld in de andere nu voorgestelde bepalingen. Met dit onderdeel van de nota van wijziging komt de regering terug op het eerder hieromtrent ingenomen standpunt, zonder dat de keus voor strafbaarstelling inhoudelijk wordt gemotiveerd.

Vanuit de Tweede Kamer is twee keer voorgesteld, organisaties die staan vermeld op een EU-bevriezingslijst van rechtswege aan te merken als terroristische organisaties en de deelneming aan zo'n organisatie strafbaar te stellen.¹ De regering heeft deze voorstellen beide keren van de hand gewezen, onder meer omdat de informatie die ten grondslag ligt aan plaatsing op de EU-lijst niet noodzakelijkerwijs afkomstig hoeft te zijn van een rechterlijke instantie; ook gegevens uit de inlichtingen- of opsporings sfeer die niet in de vorm van een rechterlijk vonnis als bewijs toelaatbaar zijn verklaard, kunnen reden zijn om een organisatie op de lijst te plaatsen.² De Raad adviseert deze verandering van inzicht nader te motiveren. Ook het in onderdeel 2c van dit advies besproken punt speelde een rol; de Raad verwijst naar wat daar is opgemerkt en aanbevolen.

De strafbaarstelling vloeit ook niet uit de EU-verordeningen voort. De Raad is van oordeel dat het verbinden van verder strekkende consequenties dan de bevriezing nadere motivering behoeft. Daarbij zal in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan de deugdelijkheid en de toetsbaarheid van de besluitvorming in internationaal en Europees verband, die aldus gevolgen krijgt voor specifieke rechtspersonen en indirect voor individuele personen.

3. Strafbaarstelling van deelneming aan organisaties vermeld op de bevriezingslijsten

Over de voorgestelde aanvulling van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht merkt de Raad van State op dat daarmee wordt teruggekomen op een eerder hieromtrent ingenomen standpunt. Deze opmerking van de Raad is in zoverre juist dat de regering in haar notitie «Strafrechtelijke bestrijding van terroristische organisaties» van 5 november 2002 (Kamerstukken II 2002/2003, 28 666, nr. 1) in reactie op de motie Verhagen c.s. heeft aangegeven terughoudend te staan tegenover de invoering van een verbod op de organisaties die vermeld staan op een EU-lijst. De voorkeur bestond om zeker te stellen dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid betreffende het deelnemen aan een terroristische organisatie (artikel 140a nieuw van het Wetboek van Strafrecht) zo ruim mogelijk is. Door de regering werd voorgesteld om op wettelijk niveau te expliciteren dat onder «deelnemen» in de zin van artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht mede wordt verstaan het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun.

Uit een volgende kabinetsnotitie over de bestrijding van internationaal terrorisme, de notitie «Terrorisme en de bescherming van de samenleving» van 24 juni 2003 (Kamerstukken II 2002/2003, 27 925, nr. 94), blijkt dat de regering haar aanvankelijke terughoudendheid op het gebied van de verbodenverklaring van terroristische rechtspersonen reeds had verlaten. De in deze nota voorgestelde wetwijzigingen worden aangekondigd als een van de verbeteringen in de mogelijkheden om terroristische activiteiten te frustreren en aan te pakken (vgl. blz. 8 van de notitie). Deze beleidsbijstelling voltrok zich overigens al geruime tijd voordat de regering bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel terroristische misdrijven haar standpunt over het door de Raad aangehaalde amendement nr. 22 van 1 december 2003 kenbaar maakte. Het bezwaar tegen dat amendement betrof niet zozeer de strekking, doch

¹ Kamerstukken II 2002/2003, 28 600, nr. 15; Kamerstukken II 2003/2004, 28 463, nr. 22.

² Kamerstukken II 2002/2003, 28 666, nr. 1, blz. 4; Handelingen II 2003/2004, blz. 2344–2345 en 2361.

veeleer de technische uitwerking ervan. De regering kon zich minder vinden in dit amendement omdat het beoogde vast te leggen dat ten aanzien van organisaties, vermeld op de bevrozingslijsten, het bestanddeel «die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven» niet meer bewezen behoeft te worden.

De keuze die wel door de regering werd gepropageerd, betrof de thans voorgestelde strafbaarstelling van het deelnemen aan de voortzetting van een verboden organisatie. Daarmee wordt voorzien in strafbaarstelling van elke gedraging die kan bijdragen aan de instandhouding van de – verboden – organisaties, vermeld op de Europese bevrozingslijsten. In deze benadering geldt niet het bezwaar dat – zoals het amendement wilde – ten aanzien van personen die op enigerlei wijze betrokken zijn bij de instandhouding van een op de bevrozingslijst geplaatste organisatie, automatisch wordt aangenomen dat zij het (niet bewezen) terroristische oogmerk van de organisatie onderschrijven.

De Raad van State merkt terecht op dat de voorgestelde strafbaarstelling niet uit de EG-verordeningen voortvloeit. Dit brengt volgens de Raad mee dat het verbinden van verder strekkende consequenties dan de bevrozing nadere motivering behoeft. Daarmee gaat de Raad er evenwel aan voorbij dat Europese regelgeving, aangevuld met nationale regelgeving op grond van de Sanctiewet 1977, nu wel al verplicht tot sanctionering van elke financiële en economische ondersteuning van de organisaties, vermeld op de Europese bevrozingslijsten. Dergelijke gedragingen zijn in Nederland op dit moment strafbaar op grond van de Sanctiewet 1977 in verbinding met de Wet op de economische delicten. De voorgestelde aanvullende strafbaarstelling sluit hierop aan en beoogt de overige gedragingen die kunnen bijdragen aan de voortzetting van een verboden organisatie te voorkomen. Samen met de bepaling dat een organisatie op een EU lijst onbevoegd is tot het verrichten van rechtshandelingen vormt de regeling daarmee zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk een sluitend geheel.

Bovendien is van belang dat Resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties voor Nederland verplichtingen in het leven roept. De Europese verordeningen geven weliswaar uitvoering aan de resolutie op het punt van de bevrozing van het vermogen, maar in de resolutie wordt ook gerefereerd aan de noodzaak voor staten om internationale samenwerking aan te vullen met extra nationale maatregelen die de financiering en voorbereiding van alle vormen van terrorisme op hun grondgebied moeten voorkomen en bestrijden. De VN-resolutie laat dus expliciet ruimte voor aanvullende maatregelen op nationaal niveau, terwijl de Verordeningen daaraan niet in de weg staan.

4. Internationaal-privaatrechtelijke aspecten

De standpuntwijziging van de regering inzake een beperking van de erkenning van buitenlandse corporaties gaat terug op de bij de behandeling van het wetsvoorstel gerezen vraag of er niet behoefte is aan een procedure voor het beëindigen van de erkenning van buitenlandse NGO's die terroristische activiteiten ontplooiën.¹ De regering heeft eerst advies gevraagd aan de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht over een daartoe strekkend voorontwerp. De Staatscommissie² was verdeeld. Een deel van de Staatscommissie vond dat het internationaal privaatrecht behoudens de – ongeschreven – algemene openbare-orde-exceptie neutraal moet staan ten opzichte van de activiteiten van buitenlandse corporaties; een ander deel deed een eigen voorstel voor de regeling van het onderwerp. Op dit tegenvoorstel is de nota van wijziging gebaseerd.

a. De Raad van State stelt voorop dat hij de argumenten van de Staatscommissie³ tegen het door de minister van Justitie voorgelegde voorontwerp niet op alle punten overtuigend acht. Weliswaar kan een Nederlandse maatregel – zoals de Staatscommissie terecht opmerkt – het bestaan van de rechtspersoon naar het recht van het thuisland niet aantasten, maar dat staat er niet aan in de weg dat de mogelijkheid om als rechtspersoon binnen de Nederlandse rechtsorde te opereren aan zo'n rechtspersoon wordt ontzegd. Zo goed als de rechter dat in concrete gevallen kan doen op grond van de algemene openbare-orde-exceptie van het internationaal privaatrecht, kan ook de wetgever daartoe een regeling treffen, temeer daar het verdrag waarvan de goedkeuring wordt voorgesteld hierin uitdrukkelijk voorziet.

¹ Kamerstukken II 2002/2003, 28 764, nr. 4, blz. 3.

² Advies van 9 oktober 2003, zonder kenmerk.

³ Advies, § 6–7.

b. Aan het door de Staatscommissie voorgestelde alternatief kleven bezwaren. De corporatie mag niet aan het rechtsverkeer deelnemen, maar blijft wel voortbestaan. Daardoor ontstaat een onduidelijke situatie. Ook de twee uitzonderingen geven aanleiding tot twijfels. De organisatie kan wel in rechte optreden, maar niet buiten rechte. Dat betekent bijvoorbeeld dat, als een schuldeiser beslag legt op een goed van de organisatie, de organisatie zich daar alleen tegen kan verweren door een rechtsgeding aan te spannen. Gaat het om een organisatie die op een bevrozingslijst staat, dan kan zij niet beschikken over de middelen benodigd voor rechtsbijstand. De Raad merkt verder op dat de voorgestelde constructie neerkomt op een partieel onthouden van de bevoegdheid van een buitenlandse rechtspersoon om deel te nemen aan het Nederlandse rechtsverkeer. Het modelleren daarvan naar de ontbindingsregeling betreffende rechtspersonen, zoals in de nota voorgesteld, treft zulke buitenlandse organisaties niet in het hart en leidt tot de in het tweede lid van artikel 5a omschreven complicaties. Het in stand laten van het verhaalsrecht als voorzien in het derde lid kan bovendien in strijd komen met de bedoeling de corporaties vermogensrechtelijk te blokkeren. Daarom is de Raad van mening dat bezien moet worden of een eenvoudige maar wel doeltreffende aanpak denkbaar is en roept hij daarbij in herinnering dat het in beginsel om niet meer hoeft te gaan dan het onthouden van de erkenning aan organisaties die de in het verdrag voorziene faciliteiten niet verdienen.

c. De Raad meent dat het verstandig zou zijn, nogmaals aandacht te besteden aan de mogelijkheid – met enige verbeteringen alsmede weglating van het niet langer in de opzet van het wetsvoorstel passende vierde lid – het aan de Staatscommissie voorgelegde voorontwerp tot uitgangspunt te nemen.¹ Aldus kan in het kader van de Wcc worden bepaald dat op grond van de openbare orde aan bepaalde buitenlandse non-gouvernementele organisaties de erkenning wordt onthouden. Hierbij kan het gaan om de openbare orde in absolute zin dan wel de openbare orde in relatieve zin. Zo is er onder meer strijd met de openbare orde in absolute zin, als er in strijd met het volkenrecht wordt gehandeld. Voor strijd met de openbare orde in relatieve zin is mede de mate van verbondenheid met Nederland van belang.²

Wat betreft de in de Wcc op te nemen formuleringen zou aansluiting kunnen worden gevonden bij de eerste alinea van artikel 9 van het (niet in werking getreden) EEG-verdrag inzake de onderlinge erkenning van vennootschappen en rechtspersonen van 29 februari 1968. De staatscommissie wees hierop al in haar advies.³ De formulering van artikel 4, eerste lid, van het in 1986 te Straatsburg totstandgekomen Europees verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties lijkt in vergelijking hiermee aan de ruime kant en is in elk geval qua terminologie minder in overeenstemming met de in het internationaal privaatrecht gangbare begrippen.

De Raad acht het van belang dat, waar de huidige openbare orde-exceptie slechts effect heeft in een concrete procedure tussen bepaalde partijen, het openbaar ministerie de rechtbank om een verklaring voor recht kan verzoeken dat de erkenning van een coöperatie zoals bedoeld in artikel 1, onder a, van de Wet conflictenrecht corporaties kennelijk onverenigbaar is met de openbare orde. In verband hiermee zal in het bijzonder – maar niet uitsluitend – op het maatschappelijk doel, het werkelijk nagestreefd doel en de door de betrokken corporatie daadwerkelijk uitgeoefende activiteiten moeten worden gelet. De Raad acht het voorts juist, het woord «kennelijk» in de formulering van de bepaling op te nemen, omdat het gebruik hiervan in overeenstemming is met de gangbare mondiale en Europese praktijk, alsook met artikel 12 van het in 2002 door de Staatscommissie opgestelde voorontwerp van wet inzake de Algemene Bepalingen van conflictenrecht.

d. De Raad adviseert derhalve, voortbouwend op elementen van de aan de Staatscommissie voorgelegde tekst en op artikel 9 van het EEG-verdrag inzake de onderlinge erkenning van vennootschappen en rechtspersonen een bepaling op te stellen die – zonder af te doen aan de algemene openbare-orde-exceptie – gevallen benoemt waarin de mogelijkheid wordt geopend om een verklaring voor recht te vragen betreffende het onthouden van erkenning. Dit laat uiteraard de werking van het communautaire recht en de interpretatie daarvan door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

¹ De eerste drie leden van de aan de Staatscommissie voorgelegde bepaling luiden:

«1. Een corporatie die rechtspersoonlijkheid bezit ingevolge het recht dat op grond van deze wet op haar van toepassing is, wordt in Nederland als rechtspersoon erkend.

2. Ongeacht het bepaalde in lid 1 wordt de erkenning als rechtspersoon geweigerd, indien deze erkenning onverenigbaar is met de openbare orde.

3. Het Openbaar Ministerie kan de rechtbank verzoeken een verklaring voor recht af te geven dat een rechtspersoon op grond van het tweede lid in Nederland niet langer wordt erkend.»

² Vgl. L. Strikwerda, *Inleiding tot het Nederlandse Internationaal Privaatrecht*, 7de druk, Deventer: Kluwer 2002, p. 59.

³ Advies, § 7. Dit onderdeel van de betreffende bepaling luidt: «Een verdragsluitende Staat mag dit Verdrag alleen dan buiten toepassing laten, wanneer de vennootschap of rechtspersoon die er een beroep op doet, door haar maatschappelijk doel, door haar werkelijk nagestreefd doel of door haar daadwerkelijke uitgeoefende activiteit handelt in strijd met de beginselen of bepalingen die bedoelde Staat als van openbare orde in de zin van het internationaal privaatrecht beschouwt».

(waaronder de EEX-Verordening als het om kwesties van rechtsmacht gaat) onverlet. Omdat ook een rechtspersoon bij de vaststelling van haar burgerlijke rechten en verplichtingen toegang tot de rechter moet hebben (artikel 6, eerste lid, EVRM), dient de ontzegging van de erkenning van een corporatie te kunnen worden getoetst door de rechter. De procedure die leidt tot een verklaring voor recht voorziet hierin.

4. Internationaal-privaatrechtelijke aspecten

4a. In de nota van wijziging is niet gekozen voor een declaratoir met betrekking tot de openbare orde-exceptie in het internationaal privaatrecht, zoals de Raad voor ogen heeft, maar voor een declaratoir overeenkomstig de regeling in artikel 2:20 BW. De bestaande regeling in Boek 2 BW en de voorgestelde regeling in de Wet conflictenrecht corporaties vormen aldus zowel in formele als materiële zin een coherent stelsel. In formele zin geldt dat tegen Nederlandse rechtspersonen kan worden opgetreden op grond van artikel 2:20 BW en tegen buitenlandse corporaties op grond van artikel 5a van de Wet conflictenrecht corporaties. De materiële samenhang blijkt uit de omstandigheid dat ten aanzien van Nederlandse rechtspersonen en buitenlandse corporaties het begrip openbare orde dezelfde betekenis heeft. In beide bepalingen is het criterium dat het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde in de zin van artikel 2:20 BW. Bovendien wordt zowel in artikel 2:20 BW als in artikel 5a een verbinding gelegd met artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht, dat de deelname aan de voortzetting van de werkzaamheden strafbaar stelt.

Aansluiting bij artikel 2:20 BW past in het kader van het NGO-verdrag, omdat artikel 4 van dat verdrag evenals artikel 2:20 BW de doelstelling en de werkzaamheid van de rechtspersoon als uitgangspunt neemt. Ook om een andere reden ligt het voor de hand om in de procedure in artikel 5a uit te gaan van het openbare orde-begrip in artikel 2:20 BW. Van strijd met de openbare orde in de zin van het internationaal privaatrecht is sprake indien het buitenlandse rechtspersonenrecht naar inhoud of toepassingsresultaat in strijd komt met fundamentele beginselen van de Nederlandse rechtsorde (zie ook het nader rapport bij de oorspronkelijke goedkeuringswet, Kamerstukken II, 28 764, A, blz. 4). Bij rechtspersonen zal hiervan waarschijnlijk niet snel sprake zijn, omdat het in Nederland gehanteerde incorporatiestelsel inherent ruimhartig is bij de acceptatie van de keuze voor buitenlands rechtspersonenrecht.

De Staatscommissie IPR heeft eveneens aandacht besteed aan de mogelijkheid om aan te sluiten bij de openbare orde in de zin van artikel 2:20 BW, maar was van oordeel dat de regeling dan in Boek 2 BW moest worden opgenomen. De reden om in de nota van wijziging de bepaling op te nemen in de Wet conflictenrecht corporaties en niet in Boek 2, is gelegen in de omstandigheid dat Boek 2 BW alleen van toepassing is op Nederlandse rechtspersonen. Opname in de Wet conflictenrecht corporaties zorgt ervoor dat de regeling van toepassing is op alle corporaties die niet zijn een Nederlandse rechtspersoon. Onduidelijkheid over het begrip openbare orde wordt vermeden door in artikel 5a expliciet te bepalen dat het gaat om strijd met de openbare orde in de zin van artikel 2:20 BW.

De opmerkingen van de Raad zijn aanleiding geweest om in de toelichting nader te onderbouwen waarom in de procedure van artikel 5a is aangesloten bij het begrip «openbare orde» in de zin van artikel 2:20 BW en niet bij de openbare orde in de zin van het internationaal privaatrecht. Ook de formulering van artikel 5a en van het opschrift en de considerans is enigszins aangepast, zodat de formulering beter aansluit bij artikel 2:20 BW (doel of werkzaamheid in strijd met de openbare orde). Het onderscheid tussen het openbare orde-begrip in artikel 2:20 BW en het openbare orde-begrip in het IPR is in de toelichting nader uiteengezet.

4b. De onduidelijkheid die de Raad constateert ten aanzien van de nota van wijziging, wordt niet weggenomen door terug te keren naar het ambtelijk voorontwerp. Door de erkenning in Nederland te onthouden, houdt een corporatie, anders dan de Raad lijkt te suggereren, niet op te bestaan. De oplossing in de nota van wijziging heeft als voordeel dat de rechtsgevolgen in Nederland expliciet in de wet zijn neergelegd.

De Raad merkt in dit kader op dat er een onduidelijke situatie ontstaat ten aanzien van de verweermogelijkheden tegenover schuldeisers wanneer wordt bepaald dat de corporatie niet langer bevoegd is tot het verrichten van

rechtshandelingen. Bij de Raad zijn twijfels ontstaan over de uitzonderingen inzake de bevoegdheid om in rechte op te treden en het verhaalsrecht in artikel 5a, nu de corporatie niet bevoegd is tot het verrichten van betalingen of tot verweer buiten rechte.

Naar aanleiding van de door de Raad geconstateerde onduidelijkheid is het civielrechtelijke rechtsgevolg van het declaratoir in artikel 5a aangepast. Er is bepaald dat de rechter na de verklaring voor recht een of meer vereffenaars benoemt die de in Nederland gelegen goederen van de corporatie vereffenen. Ook de Staatscommissie heeft deze mogelijkheid geopperd (blz. 10 van het advies). Tevens kan de rechter tijdens de procedure waarin een verklaring voor recht wordt verzocht, een bewindvoerder benoemen. De in Boek 2 BW neergelegde regels inzake bewind over en vereffening van het vermogen worden van overeenkomstige toepassing verklaard. Aldus wordt via het bewind bemoeilijkt dat betrokkenen tijdens de procedure trachten hun activiteiten elders onder te brengen en wordt met de vereffening bewerkstelligd dat er civielrechtelijk een einde komt aan de activiteiten van de corporatie in Nederland. Via het bewind en de vereffening wordt een stap verder gezet in de richting van stillegging van de activiteiten dan het geval is bij onbevoegdheid tot het verrichten van rechtshandelingen. In de toelichting op artikel 5a lid 3 en lid 4 is de procedure van bewind en vereffening in grote lijnen geschetst.

Nu de onbevoegdheid tot het verrichten van rechtshandelingen wordt geschrapt, komt ook de uitzondering inzake de bevoegdheid om in rechte op te treden te vervallen. Zoals de Raad opmerkt in onderdeel 4d van het advies, is de toegang tot de rechter voor de corporatie verzekerd doordat de verklaring voor recht wordt getoetst door de rechter. Verdere procedures van schuld-eisers tegen de corporatie zijn in Nederland niet meer aan de orde, nu de in Nederland gelegen goederen worden vereffend.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in artikel 5a lid 2 te bepalen dat de griffier zorg draagt voor publicatie in de Staatscourant. Daarnaast is de redactie van artikel 5a lid 3 vereenvoudigd door «de in Nederland gelegen goederen die toebehoren aan de corporatie» te vervangen door «de in Nederland gelegen goederen van de corporatie».

4 c, d. Het onthouden van erkenning

De door de Raad aanbevolen oplossing gaat uit van het onthouden van erkenning aan organisaties die de in het verdrag voorziene faciliteiten niet verdienen. Op zich zou dit een aantrekkelijke regeling kunnen zijn: door het weigeren van de erkenning geeft Nederland het signaal af dat bepaalde organisaties hier niet worden geaccepteerd. Deze oplossing is overwogen, maar is uiteindelijk niet gekozen, omdat de Staatscommissie heeft aangegeven dat de figuur van niet-erkenning in het Nederlandse IPR reeds lang geleden is verlaten en in het huidige IPR weinig betekenis zou hebben. De Wet conflictenrecht corporaties gaat uit van het bepalen van het op de corporatie toepasselijke recht. Bij de totstandkoming van die wet is door de regering opgemerkt dat de term erkenning weliswaar nog herinnert aan de oude opvatting waarin de toekenning van rechtspersoonlijkheid werd beschouwd als een soevereine handeling van een buitenlandse Staat die hier te lande al dan niet werd erkend, maar dat het daar niet meer om gaat. De centrale vraag is thans wat de erkenning inhoudt en vooral door welk recht de corporatie wordt beheerst (Kamerstukken II, 24 141, nr. 3, blz. 3). Door terug te keren naar het reeds lang geleden verlaten uitgangspunt van het onthouden van erkenning zou Nederland zich bovendien uitzonderen van de IPR-stelsels in de meeste andere landen. Erkend moet worden dat het gebruik van de term erkenning in het NGO-verdrag in dat opzicht wat ongelukkig is.

5. Koninkrijksaspecten

De Raad vestigt er de aandacht op dat de EG-Verordening waarmee uitvoering is gegeven aan de sinds eind 2001 op basis van hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties bindend voor alle lidstaten voorgeschreven maatregelen, niet geldt voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Hij adviseert in de toelichting uiteen te zetten op welke wijze het Koninkrijk voldoet aan zijn verplichtingen met betrekking tot de Caribische delen van het Koninkrijk.

5. Koninkrijksaspecten

Ter voldoening aan Resolutie 1373 van de Veiligheidsraad zijn de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba bezig om een aantal anti-terrorisme verdragen, waaronder het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, te implementeren. De Arubaanse regering heeft enige tijd geleden een ontwerp-landsverordening tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht bij de Staten ingediend, dat uitvoering geeft aan deze verdragen. Ook de regering van de Nederlandse Antillen heeft een ontwerp-landsverordening tot nadere strafbaarstelling van terroristische activiteiten opgesteld. De Raad van Advies van de Nederlandse Antillen heeft een aantal vragen gesteld naar aanleiding van het ontwerp. De Nederlands Antilliaanse regering is thans bezig deze vragen te beantwoorden alvorens het ontwerp aan de Staten van de Nederlandse Antillen kan worden aangeboden. Gezien het kader van de onderhavige nota van wijziging wordt het niet nodig geacht de toelichting met dit punt aan te vullen.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen, met uitzondering van de eerste en de tweede kanttekening.

De formulering «rechtbank te Utrecht» is gehandhaafd. Het gebruik van het woord «te» voorafgaand aan de plaatsnaam van de rechtbank sluit aan bij andere wetsbepalingen, in het bijzonder bij de Wet op de Rechterlijke Organisatie. Ter illustratie wordt gewezen op de artikelen 54, 55, 65 en 66 van die wet.

Ten aanzien van het gebruik van de woorden «lex specialis» kan het volgende worden opgemerkt. De eerste zin van de alinea in de toelichting waarop de opmerking van de Raad betrekking heeft, ziet op rechtspersonen die zijn geplaatst op een terrorismelijst. Voor die rechtspersonen geldt dat het derde lid van artikel 2:20 BW een lex specialis vormt ten opzichte van het eerste lid van dat artikel. De formulering is daarom niet aangepast. De tweede zin van de betreffende alinea in de toelichting ziet op terroristische rechtspersonen die om welke reden dan ook niet op een terrorismelijst zijn geplaatst. Voor die rechtspersonen geldt dat het Openbaar Ministerie de rechter kan verzoeken de algemene regeling in artikel 2:20 lid 1 BW toe te passen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het eerste lid de woorden «af te geven» te schrappen en te bepalen dat de rechtbank «voor recht kan verklaren» dat het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Daarnaast is in het tweede lid van artikel 5a verduidelijkt dat de verklaring voor recht werkt met ingang van de eerste dag na de dag van de uitspraak. In de eerste zin van artikel III is «ingevoegd in» vervangen door «toegevoegd aan». Tevens is een aantal andere redactionele wijzigingen doorgevoerd.

De Raad van State geeft U in overweging niet goed te vinden dat de nota van wijziging wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no.W03.04.0191/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 5a, eerste lid, en in de laatste twee alinea's van het tweede gedeelte van de toelichting «rechtbank te Utrecht» wijzigen in «rechtbank Utrecht».
- In de tweede alinea van het derde gedeelte van de toelichting vermijden van de uitdrukking «lex specialis», nu uit de tweede zin van die alinea blijkt dat het derde lid niet afdoet aan de toepasselijkheid van het eerste en het tweede lid.
- In de derde alinea, voorlaatste zin, van het derde gedeelte van de toelichting vervangen van de woorden «ingesteld» door «bevoegd».
- In de voorlaatste alinea van het derde gedeelte van de toelichting vervangen van het woord «vervolgen» door een term die passend is in een niet-strafvorderlijke context.