

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

Nr. 6

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 21 december 2004

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift komt te luiden:

«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.»

B

De considerans wordt als volgt gewijzigd:

Na het woord «gebonden» wordt de volgende zinsnede toegevoegd:

«en dat het noodzakelijk is om maatregelen te treffen tegen op een terrorismelijst vermelde organisaties en andere organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde als bedoeld in artikel 20 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek»

C

De artikelen 1 en 2 worden vernummerd tot respectievelijk I en V.

D

Er worden drie nieuwe artikelen ingevoegd, luidende:

ARTIKEL II

In de Wet conflictenrecht corporaties worden na artikel 5 twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 5a

1. Het openbaar ministerie kan de rechtbank te Utrecht verzoeken voor recht te verklaren dat het doel of de werkzaamheid van een corporatie in strijd is met de openbare orde als bedoeld in artikel 20 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

2. De verklaring werkt voor en tegen een ieder met ingang van de eerste dag na de dag van de uitspraak. De verklaring wordt door de zorg van de griffier geplaatst in de Staatscourant. Is de corporatie in het handelsregister ingeschreven, dan wordt de verklaring aldaar eveneens ingeschreven.

3. De rechter kan de in Nederland gelegen goederen van de corporatie desverlangd onder bewind stellen. Artikel 22 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is van overeenkomstige toepassing.

4. De in Nederland gelegen goederen van een corporatie ten aanzien waarvan de rechter een verklaring voor recht als bedoeld in het eerste lid heeft gegeven, worden vereffend door een of meer door hem te benoemen vereffenaars. De artikelen 23 tot en met 24 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5b

Een corporatie die niet is een Nederlandse rechtspersoon en is vermeld in de lijst, bedoeld in artikel 2, derde lid, van Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344) of in Bijlage I van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 (PbEG L 139) of is vermeld en met een ster aangemerkt in de Bijlage bij het Gemeenschappelijk Standpunt nr. 2001/931 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344) is van rechtswege verboden en niet bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen.

ARTIKEL III

In Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek wordt aan artikel 20 een nieuw lid toegevoegd, luidende:

3. Een rechtspersoon vermeld in de lijst, bedoeld in artikel 2, derde lid, van Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344), in Bijlage I van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 (PbEG L 139) of is vermeld en met een ster aangemerkt in de Bijlage bij het Gemeenschappelijk Standpunt nr. 2001/931 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344) is van rechtswege verboden en niet bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen.

ARTIKEL IV

Artikel 140, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht komt te luiden:

2. Deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard of van rechtswege is verboden of ten aanzien waarvan een onherroepelijke verklaring als bedoeld in artikel 5a, eerste lid, van de Wet conflictenrecht corporaties is afgegeven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

Inleiding

In deze nota van wijziging worden twee regelingen voorgesteld die zijn gericht op de bestrijding van rechtspersonen en andere juridische lichamen die zich in Nederland schuldig maken aan gedragingen die een inbreuk vormen op de openbare orde.

De eerste regeling voorziet in de mogelijkheid om de rechter te verzoeken een verklaring voor recht af te geven waarin het doel of de werkzaamheid van een buitenlandse corporatie in strijd met de openbare orde wordt verklaard (artikel 5a nieuw Wet conflictenrecht corporaties). Deze regeling komt tegemoet aan de wensen die in het verslag van de Tweede Kamer zijn geuit ten aanzien van de bestrijding van de werkzaamheden van buitenlandse organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde.

De tweede regeling bepaalt dat organisaties die zijn geplaatst op een EU terrorismelijst gedurende de vermelding in de lijst van rechtswege verboden zijn en niet bevoegd om in Nederland rechtshandelingen te verrichten. Het betreft artikel 20, derde lid, van boek 2 BW voor Nederlandse organisaties die voorkomen op een lijst en artikel 5b van de Wet conflictenrecht corporaties voor buitenlandse organisaties die voorkomen op een lijst. Met deze bepalingen wordt uitvoering gegeven aan de toezeggingen die ten aanzien van het Burgerlijk Wetboek zijn gedaan in de brief aan de Tweede Kamer inzake de bestrijding van internationaal terrorisme (Brief van 24 juni 2003, Kamerstukken II 2002/2003, 27 925, nr. 94). De regeling vormt een aanvulling op het sanctiestelsel dat voortvloeit uit de Europese bevroeringsverordeningen. Die verordeningen beperken zich tot de bevroering van het vermogen. De voorgestelde regeling is noodzakelijk om ook de niet-vermogensrechtelijke activiteiten stil te leggen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het verbieden van ledenwerving, het benoemen van nieuwe bestuurders (om te kunnen stellen dat men de wapens heeft neergelegd) en het oprichten van een nieuwe organisatie (zodat het spel opnieuw kan beginnen). De ervaring leert dat het in het algemeen niet goed begrepen wordt indien een organisatie waarvan de financiële tegoeden bevroren zijn omdat zij op een terrorismelijst voorkomt, overigens wel handelend kan optreden en eventueel nog manifestaties kan organiseren.

De reikwijdte van de voorgestelde wijzigingen beperkt zich niet tot niet-gouvernementele organisaties. Als gevolg van deze nota van wijziging krijgt het wetsvoorstel derhalve een bredere strekking dan het oorspronkelijke voorstel tot goedkeuring van het Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, hierna het NGO-verdrag.

Verklaring voor recht in de Wet conflictenrecht corporaties

Nederlandse rechtspersonen waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde kunnen door de rechter worden ontbonden (artikel 2:20 BW). Ten aanzien van buitenlandse corporaties bestaat thans geen equivalent van deze procedure. Dat wordt nu geregeld door in artikel 5a van de Wet conflictenrecht corporaties te bepalen dat de rechter op verzoek van het Openbaar Ministerie een verklaring voor recht kan afgeven, inhoudende dat het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde als bedoeld in artikel 20 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheden van een corporatie ten aanzien waarvan de rechter op grond van artikel 5a strijdigheid met de openbare orde heeft vastgesteld, wordt strafbaar gesteld. Hiervoor is een aanpassing van artikel 140, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht noodzakelijk.

De voorgestelde regeling in de Wet conflictenrecht corporaties is zoveel mogelijk gemodelleerd naar de regeling voor Nederlandse rechtspersonen waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. De bestaande regeling in Boek 2 BW en de voorgestelde regeling in de Wet conflictenrecht corporaties vormen 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.

Het civielrechtelijke gevolg van de in artikel 5a opgenomen verklaring voor recht is dat de rechter een of meer vereffenaars benoemt die de in Nederland gelegen goederen van de corporatie vereffenen. Tijdens de procedure waarin de verklaring voor recht wordt verzocht, kan de rechter de goederen desverlangd onder bewind stellen. De in Boek 2 BW opgenomen bepalingen inzake bewind en vereffening zijn van overeenkomstige toepassing. Via het bewind wordt bemoeilijkt dat betrokkenen tijdens de procedure trachten hun activiteiten elders onder te brengen. Met de vereffening wordt bewerkstelligd dat er civielrechtelijk een einde komt aan de activiteiten van de corporatie in Nederland.

De Raad van State had in zijn advies bij het oorspronkelijke wetsvoorstel tot goedkeuring van het NGO-verdrag gewezen op de mogelijkheid om in het internationaal privaatrecht een wettelijke procedure in te stellen die het mogelijk maakt een halt toe te roepen aan de Nederlandse activiteiten van buitenlandse organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Artikel 4 van het NGO-verdrag staat toe dat een verdragsstaat het verdrag buiten toepassing laat als het doel of de werkzaamheid van een niet-gouvernementele organisatie (NGO) in strijd komt met de fundamentele belangen van die staat. In het nader rapport is toen van de zijde van de regering opgemerkt dat een procedure niet noodzakelijk werd geacht, omdat de oplossing bij de aanpak van dergelijke buitenlandse organisaties niet zozeer ligt in het internationaal privaatrecht, maar in strafrechtelijke vervolging van de desbetreffende organisatie of de daarbij betrokken natuurlijke personen.

Het verslag van de Tweede Kamer en de recente initiatieven in het kader van de bestrijding van terrorisme hebben ertoe geleid dat het standpunt zoals ingenomen in het nader rapport thans wordt bijgesteld. Dit houdt in dat in aanvulling op het bestaande strafrechtelijke instrumentarium een regeling in de Wet conflictenrecht corporaties wordt voorgesteld die het mogelijk maakt de activiteiten van een buitenlandse rechtspersoon of ander juridisch lichaam wegens strijd met de openbare orde in ons land stop te zetten. De Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht heeft advies uitgebracht over de vraag op welke wijze een adequate regeling kan worden getroffen waarbij enerzijds rekening wordt gehouden met de aard van het internationaal privaatrecht en anderzijds met de wens om civielrechtelijk op te treden tegen buitenlandse rechtspersonen die laakbare activiteiten in Nederland verrichten (advies van 9 oktober 2003, IPR/277.12)¹. Binnen de Staatscommissie leven uiteenlopende opvattingen over dit vraagstuk. Een deel van de leden is van oordeel dat het IPR niet verder zou moeten gaan dan de bestaande mogelijkheid voor de rechter om in concrete gevallen de openbare orde-clausule in de internationaal-privaatrechtelijke betekenis toe te passen. Deze leden onderschrijven de positie die de regering heeft ingenomen in het nader rapport. Een ander

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

deel van de leden van de Staatscommissie meent dat, los van de toepassing van de openbare orde in concrete procedures, een regeling op het gebied van het IPR wel overwogen zou kunnen worden, eventueel via een regeling in Boek 2 BW (advies Staatscommissie, blz. 4 en blz. 9). Het voorgestelde artikel 5a Wet conflictenrecht corporaties is geënt op het standpunt van dit deel van de Staatscommissie.

Met betrekking tot het civielrechtelijke gevolg van de verklaring voor recht was in het voorstel, zoals voorgelegd aan de Raad van State, bepaald dat de corporatie niet langer bevoegd is tot het verrichten van rechtshandelingen en dat schuldeisers zich kunnen verhalen op alle in Nederland gelegen goederen die toebehoren aan de corporatie. Naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State is deze regeling vervangen door de regeling inzake bewind en vereffening in artikel 5a, derde en vierde lid. Door de in Nederland aanwezige goederen van de corporatie te vereffenen, wordt een stap verder gezet in de richting van volledige stillegging van de activiteiten dan het geval zou zijn bij onbevoegdheid tot het verrichten van rechtshandelingen. Voor een uiteenzetting van de vereffeningprocedure wordt verwezen naar de toelichting op artikel 5a, derde en vierde lid.

De Raad van State heeft eveneens geadviseerd te bepalen dat de verklaring voor recht inhoudt dat de rechtspersoonlijkheid van de corporatie in Nederland niet langer wordt erkend. Het is echter niet, zoals de Staatscommissie heeft opgemerkt, de rechtspersoonlijkheid van de corporatie die in strijd komt met de openbare orde, maar het doel of de werkzaamheid van de corporatie. De Staatscommissie wijst er bovendien op dat volgens de heersende leer in het internationaal privaatrecht de erkenning van rechtspersoonlijkheid niet kan worden gescheiden van het bepalen van het op de rechtspersoon toepasselijke recht. De Wet conflictenrecht corporaties gaat uit van het bepalen van het toepasselijke recht (artikel 2). Het begrip «erkenning» wordt in deze wet niet gebruikt. Bij het bepalen van het toepasselijke recht wordt tegelijkertijd vastgesteld dat de corporatie op grond van het aangewezen recht geldig is opgericht. Het introduceren van een procedure die betrekking heeft op niet-erkenning zou volgens de Staatscommissie tot verwarring aanleiding geven en zou alleen zin hebben wanneer de Nederlandse overheid voorwaarden zou stellen aan het toelaten van buitenlandse rechtspersonen tot het Nederlandse grondgebied. Hier komt bij dat de onduidelijkheid die de Raad constateert ten aanzien van de onbevoegdheid tot het verrichten van rechtshandelingen niet wordt weggenomen door een procedure in te stellen die uitgaat van het onthouden van erkenning. Door de erkenning in Nederland te onthouden, houdt een corporatie immers 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 Staatscommissie heeft opgemerkt dat er vragen kunnen rijzen over de toepassing van artikel 22, tweede lid, van verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, PbEG L12/1 (hierna: de Brussel I-verordening). Artikel 22, tweede lid, van de Brussel I-verordening bepaalt dat de rechter van de lidstaat van de plaats van vestiging bevoegd is om te oordelen over de geldigheid, de nietigheid of de ontbinding van vennootschappen of rechtspersonen, danwel van de besluiten van hun organen, waarbij de plaats van vestiging moet worden vastgesteld op grond van het internationaal privaatrecht van de lidstaat van het gerecht. Hieruit blijkt dat artikel 22, tweede lid, slechts ziet op vraagstukken van vennootschaps- en rechtspersonenrecht en niet op de door een vennootschap of rechtspersoon uitgeoefende activiteiten. Van een conflict tussen het voorgestelde artikel 5a en artikel 22, tweede lid, is dan ook geen sprake.

Hierbij is van belang dat de Brussel I-verordening slechts van toepassing is op rechtspersonen die in de zin van artikel 60 Brussel I-verordening hun woonplaats hebben in een EU-lidstaat. Ten aanzien van de overige rechtspersonen heeft de Nederlandse rechter rechtsmacht op grond van artikel 3, aanhef en onder a, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, omdat het openbaar ministerie als verzoeker woonplaats heeft in Nederland (zie ook het advies van de Staatscommissie, blz. 7).

De Staatscommissie heeft geadviseerd om de behandeling van verzoeken tot het verkrijgen van een verklaring voor recht als bedoeld in artikel 5a, te concentreren bij een bepaalde rechtbank. Hiermee worden bevoegdheidsincidenten voorkomen en kan kennis en ervaring worden opgebouwd bij het openbaar ministerie en de bevoegde rechtbank. Op advies van de Raad voor de rechtspraak wordt hiervoor de rechtbank te Utrecht aangewezen. In het tweede lid van artikel 5a is bepaald dat de rechtbank te Utrecht in eerste aanleg bij uitsluiting bevoegd is kennis te nemen van een verzoek. Deze rechtbank kan aldus kennis en ervaring opbouwen bij de toepassing van de openbare orde-procedure op grond van artikel 5a.

De voorgestelde procedure in artikel 5a doet geen afbreuk aan de bestaande mogelijkheid voor een Nederlandse rechterlijke instantie om op in een concrete procedure strijd met de openbare orde in de zin van het internationaal privaatrecht vast te stellen. Het onderscheid tussen het begrip openbare orde in de zin van artikel 2:20 BW en het begrip openbare orde in de zin van het internationaal privaatrecht wordt nader uiteengezet in de toelichting op artikel 5a.

De rechter kan in een concrete procedure de vraag naar strijd met de openbare orde niet verwijzen naar de rechtbank te Utrecht voor een uitspraak op grond van het voorgestelde artikel 5a. De verklaring voor recht bedoeld in artikel 5a kan immers slechts worden uitgesproken op verzoek van het openbaar ministerie.

Verbod op organisaties die zijn vermeld in een terrorismelijst

Het voorgestelde artikel 2:20, derde lid, BW bepaalt dat een Nederlandse rechtspersoon die is vermeld op een van de terrorismelijsten van de Europese Unie van rechtswege verboden is en niet bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen. Het deelnemen aan de voortzetting van de werkzaamheden van de organisatie is strafbaar op grond van artikel 140, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. De plaatsing van een organisatie op een Europese terrorismelijst brengt op grond van de Europese verordeningen, danwel op grond van de Sanctieregeling terrorisme 2002 II, reeds mee dat derden gebonden zijn aan de bevrozing van de tegoeden van de organisatie en dat het voor derden verboden is om financiële of economische middelen ter beschikking te stellen aan die organisatie. De nu voorgestelde bepalingen sluiten aan bij de verplichtingen uit VN-resolutie 1373 (2001) en vormen een aanvulling op de sancties die reeds voortvloeien uit de Europese besluiten op dit terrein.

Omdat het voorgestelde artikel 2:20, derde lid, BW is toegespitst op rechtspersonen die op de EU-lijsten zijn geplaatst, vormt de bepaling een *lex specialis* ten opzichte van de algemene verbodenverklaring in artikel 2:20, eerste en tweede lid, BW. Het bijzondere karakter van het voorgestelde derde lid staat er niet aan in de weg dat de rechter op grond van artikel 2:20, eerste of tweede lid, BW de verbodenverklaring uitspreekt van een Nederlandse terroristische rechtspersoon die niet op een EU-lijst is geplaatst.

Het verbod in artikel 20, derde lid, BW ziet op drie lijsten inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen terrorisme. Aan deze lijsten is een sanctiesysteem van bevrozing van het vermogen gekoppeld. Ten eerste betreft het de bevrozingslijst, bedoeld in artikel 2, derde lid, van Veror-

dening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344, hierna: de bevroezingsverordening). Ten tweede de met een ster aangemerkte personen en entiteiten in de Bijlage van het Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344, hierna: het Gemeenschappelijk Standpunt). Deze lijsten worden door de Raad van de Europese Unie bij unanimité vastgesteld en tenminste om de zes maanden getoetst aan de actualiteit. Ten derde gaat het om de lijst in Bijlage I van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al Qa'ida-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevroezing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban en Afghanistan (PbEG L 139, hierna: Verordening 881/2002). Deze lijst is gebaseerd op resolutie 1390 (2002) en resolutie 1456 (2003) van de Veiligheidsraad en wordt vastgesteld door het Sanctiecomité van de Verenigde Naties. Dit comité is bevoegd op grond van resolutie 1267/1999 van de Veiligheidsraad. De Europese Commissie is op grond van artikel 7 van Verordening 881/2002 gemachtigd om op basis van besluiten van de Veiligheidsraad of het Sanctiecomité van de VN de bijlage bij Verordening 881/2002 aan te vullen of te wijzigen.

De lijst behorende bij het Gemeenschappelijk Standpunt bevat tevens de namen van onderdanen van de lidstaten en van in de EU gevestigde organisaties. Deze «Europese» personen en entiteiten zijn in de bijlage met een ster aangemerkt. Dat deze personen en entiteiten worden geregeld in een Gemeenschappelijk Standpunt en niet in een Verordening, hangt samen met de omstandigheid dat het EG-verdrag geen grondslag biedt om op EU-niveau bevroezingsmaatregelen te treffen voor onderdanen en organisaties binnen de EU. De twee verordeningen richten zich op personen en organisaties buiten de EU en kunnen om die reden gebaseerd worden op de bevoegdheid van de Gemeenschap om sanctie maatregelen te treffen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (artikel 301 EG). 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. Omdat de verordening met het daarin neergelegde sanctiesysteem niet kan worden toegepast op deze personen en organisaties, zijn op grond van de Sanctiewet 1977 maatregelen getroffen die de bevroezing van het vermogen regelen (Sanctieregeling terrorisme 2002 II).

Bij de formulering van artikel 2:20, derde lid, BW en artikel 5b van de Wet conflictenrecht corporaties is gekozen voor een dynamische verwijzing, opdat niet bij toekomstige aanpassing van een verordening of bijlage aanpassing van de wet noodzakelijk is.

Op de lijsten worden personen en organisaties geplaatst ten aanzien van wie een vermoeden bestaat dat zij (mogelijk) betrokken zijn bij terroristische daden. De plaatsing vindt plaats na een afweging op grond van de bij veiligheidsdiensten en andere bevoegde instanties van de lidstaten beschikbare informatie. De (mogelijke) betrokkenheid bij terroristische daden levert een zodanig ernstige bedreiging voor de samenleving op dat bevroezing van het vermogen gerechtvaardigd is teneinde de activiteiten stil te leggen. Plaatsing op de lijst en de bevroezing van het vermogen betekent dat voortzetting van de werkzaamheid van de organisatie in Nederland in strijd is met de openbare orde. Dit recht-

vaardigt het verbod van rechtswege zolang de organisatie is vermeld in een terrorismelijst.

De sancties die voortvloeien uit het bevroezingssysteem van de Europese verordeningen en de Sanctieregeling terrorisme 2002 II zien slechts op rechtshandelingen die een mutatie van het vermogen teweeg zouden brengen. Hiermee is echter nog niet verzekerd dat alle activiteiten van een organisatie op de lijst zijn stilgelegd. De bevroezingsmaatregelen verhinderen niet het verrichten van rechtshandelingen die niet raken aan de bevroezing van het vermogen. 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, om 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, tweede lid, Wetboek van Strafrecht).

Er is niet gekozen voor de civielrechtelijke sanctie van ontbinding van de rechtspersoon, een sanctie die geldt voor rechtspersonen ten aanzien waarvan de rechter het doel of de werkzaamheid op grond van artikel 2:20, eerste of tweede lid, BW in strijd acht met de openbare orde. De reden hiervoor is dat de procedure van ontbinding en vereffening niet goed past in het sanctiesysteem van bevroezing van het vermogen zoals voorgeschreven door de bevroezingsverordeningen en de Sanctieregeling terrorisme 2002 II. Omdat het vermogen moet worden bevroren, is vereffening niet toegestaan. Het is bovendien mogelijk dat een organisatie op enig moment weer van de lijst wordt geschrapt. Indien de organisatie dan zou zijn ontbonden, zou er een onduidelijke situatie ontstaan ten aanzien van de status van het vermogen.

Er is eveneens overwogen om aan de verbodenverklaring niet de ontbinding, maar de hoofdelijke aansprakelijkheid van de bestuurders als civielrechtelijke sanctie te verbinden. Hoofdelijke aansprakelijkheid past echter, evenals ontbinding, niet goed in het bevroezingssysteem van de Europese verordeningen. Op grond van de bevroezingsmaatregelen is het aan derden verboden om financiële of economische middelen ter beschikking te stellen aan een organisatie op de lijst. Bij deze sanctie past niet dat deze derden via hoofdelijke aansprakelijkheid alsnog hun vordering zouden kunnen verhalen op het privé-vermogen van de bestuurders.

De vaststelling van een terrorismelijst op grond van de bevroezingsverordening of Verordening 881/2002 is een besluit van een communautaire instelling. De vraag naar de rechtmatigheid van een dergelijk communautair besluit zal beantwoord moeten worden door het Hof van Justitie in Luxemburg. Een natuurlijke of rechtspersoon kan op grond van artikel 230 EG beroep instellen bij het Hof van Justitie tegen tot hem gerichte beschikkingen van EG-instellingen wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van het EG-verdrag of uitvoeringsregeling of wegens misbruik van bevoegdheden. Het beroep op grond van artikel 230 EG is ook van toepassing op een besluit tot plaatsing op een bevroezingslijst, omdat de bepaling ook ziet op beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, de betrokkene rechtstreeks en individueel raken. Belanghebbenden kunnen derhalve opkomen tegen de plaatsing van een organisatie op de lijst. Voor zover de bevroezing van het vermogen daarbij in de weg zou staan aan de financiering van rechtsbijstand, bevat artikel 6 van de bevroezingsverordening 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 organisaties in de lijst behorende bij 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 maatregelen.

Het beroep wordt in eerste instantie behandeld door het Gerecht van Eerste Aanleg, met de mogelijkheid van hogere voorziening bij het Hof. Een ingesteld beroep heeft, behoudens de mogelijkheid om dat te vorderen in een afzonderlijk kort geding, geen schorsende werking (artikel 242 EG-Verdrag). De effectiviteit van de bevrozing van het vermogen en van de aanvullende sancties uit de verordening behoeven derhalve tijdens de procedure niet in gevaar te komen. Het is vaste rechtspraak dat het Hof van Justitie 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 in de praktijk dat mogelijke inbreuken op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens aan de orde kunnen komen in de procedure op grond van artikel 230 EG-Verdrag.

De Raad van de Europese Unie, het sanctie-comité van de Verenigde Naties of de Europese rechter kunnen besluiten dat de plaatsing van een organisatie op een terrorismelijst niet langer gerechtvaardigd is. Omdat de organisatie in Nederland verboden is gedurende de plaatsing op de lijst, komt met de verwijdering van de lijst ook een einde aan het verboden karakter van de organisatie en aan de onbevoegdheid om rechtshandelingen te verrichten. Het is vervolgens aan het Openbaar Ministerie om te beoordelen of er alsnog noodzaak is om de organisatie te onderwerpen aan een procedure die ziet op verbodenverklaring en ontbinding (artikel 2:20, eerste en tweede lid, BW) of op een verklaring voor recht dat het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (artikel 5a van de Wet conflictenrecht corporaties).

Een publicatieprocedure op nationaal niveau ten aanzien van de verbodenverklaring is niet aan de orde. De organisaties zijn opgenomen in een EU-lijst. Deze lijsten zijn onderdeel van een verordening en worden daarom ingevolge artikel 254, tweede lid, EG-verdrag gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen en zijn daarmee voor eenieder kenbaar.

Verbod op buitenlandse organisaties op een terrorismelijst

De reikwijdte van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek beperkt zich tot rechtspersonen die zijn opgericht naar Nederlands recht. Het zou echter onwenselijk zijn als in een terrorismelijst vermelde organisaties die worden beheerst door Nederlands recht wel van rechtswege verboden zijn en organisaties die worden beheerst door buitenlands recht niet. Buitenlandse organisaties uit een terrorismelijst zouden dan in Nederland nog steeds bevoegd zijn om rechtshandelingen te verrichten. Bovendien zouden natuurlijke personen die in Nederland de werkzaamheden voortzetten van een buitenlandse organisatie uit een EU-lijst niet kunnen worden vervolgd op grond van het voorgestelde artikel 140, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Om te bewerkstelligen dat het verbod eveneens van toepassing is op in een EU-lijst vermelde organisaties die worden beheerst door het recht van een andere staat, bepaalt het voorgestelde artikel 5b van de Wet conflictenrecht corporaties dat op een EU-lijst geplaatste corporaties die niet zijn een Nederlandse rechtspersoon van rechtswege verboden zijn en niet langer bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen.

ARTIKEL II

Artikel 5a, eerste lid

De essentie van de voorgestelde procedure in de Wet conflictenrecht corporaties is dat er civielrechtelijk een halt wordt toeroepen aan buitenlandse corporaties die in Nederland ontoelaatbare activiteiten ontplooiën (artikel 5a Wet conflictenrecht corporaties) en dat deelname aan de voortzetting van de werkzaamheden strafbaar wordt gesteld (artikel 140 Wetboek van Strafrecht). Bepalend is of het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Een afzonderlijke rechtshandeling binnen de Nederlandse rechtssfeer die in strijd moet worden geacht met de goede zeden of de openbare orde is – los van het rechtspersoonlijke kader – reeds nietig op grond van artikel 40 van boek 3 BW. Gaat het om meerdere gedragingen in het kader van een rechtspersoon, dan kunnen die gedragingen ertoe leiden dat het doel of de werkzaamheid van de rechtspersoon strijd met de openbare orde oplevert. Voor rechtspersonen naar Nederlands recht geldt dan de procedure in artikel 2:20, eerste en tweede lid, BW, terwijl de voorgestelde procedure in artikel 5a hetzelfde beoogt voor corporaties naar buitenlands recht. Het declaratoir in artikel 5a is derhalve het equivalent van artikel 2:20 BW voor buitenlandse corporaties en beperkt zich ook tot de situaties die door artikel 2:20 BW worden bestreken. De verklaring voor recht heeft, evenals de verbodenverklaring en ontbinding van een Nederlandse rechtspersoon op grond van artikel 2:20 BW, tot gevolg dat er een verbinding ontstaat met artikel 140 Wetboek van Strafrecht, welke bepaling voor het OM de mogelijkheid biedt om tot vervolging van personen die deelnemen aan de voortzetting van de werkzaamheden van de corporatie over te gaan.

Ook het begrip openbare orde in het voorgestelde artikel 5a is gelijk aan de openbare orde in de zin van artikel 2:20 BW. In het nader rapport werd reeds gewezen op het onderscheid tussen het begrip openbare orde in artikel 2:20 BW en het begrip openbare orde zoals dat in het internationaal privaatrecht wordt gehanteerd. In artikel 2:20 BW ziet de openbare orde op het plegen van handelingen die inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel (Kamerstukken II, 1984–1985, 17 476, nrs. 5–7, blz. 3). De openbare orde in het internationaal privaatrecht wordt, zoals de Staatscommissie heeft opgemerkt, ingezet als ultimum remedium om de toepassing van het buitenlandse recht af te weren, wanneer dat buitenlandse recht naar inhoud of toepassingsresultaat in strijd komt met beginselen en waarden die in de Nederlandse rechtsorde als fundamenteel worden beschouwd (advies, blz. 3). De in artikel 5a voorgestelde declaratoire procedure laat onverlet de mogelijkheid voor de rechter om in concrete procedures waarbij een buitenlandse corporatie is betrokken, de openbare orde-exceptie in de zin van het internationaal privaatrecht toe te passen. Om onzekerheid over deze begrippen te vermijden, is in artikel 5a uitdrukkelijk bepaald dat het bij de verklaring voor recht gaat om de openbare orde in de zin van artikel 2:20 BW. Ook de bepaling dat het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde sluit beter aan bij artikel 2:20 BW dan de in verschillende IPR-verdragen gehanteerde formulering dat het maatschappelijk doel, het werkelijk nagestreefd doel of de daadwerkelijk uitgeoefende activiteit kennelijk onverenigbaar is met de openbare orde.

Door in artikel 5a gebruik te maken van het begrip corporaties wordt aangesloten bij de definitie in artikel 1 onder a van de Wet conflictenrecht corporaties. De Staatscommissie heeft er in dit kader op gewezen dat bepaalde organisaties zich als rechtspersoon kunnen gedragen zonder als

zodanig volgens het recht van een bepaalde staat te zijn opgericht. Omdat de definitie van corporatie ook een als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten optredend lichaam of samenwerkingsverband omvat, vallen dergelijke rechtspersonen «sans loi» ook onder het toepassingsbereik van het voorgestelde artikel 5a en het hierna te bespreken artikel 5b.

Artikel 5a, tweede lid

Het is van belang dat derden kennis kunnen nemen van het feit dat ten aanzien van een corporatie in Nederland een verklaring voor recht is afgegeven en dat de corporatie wordt onderworpen aan een procedure tot vereffening van het vermogen. Om schuldeisers in staat te stellen zich te melden bij de vereffening, wordt de declaratoire uitspraak van de rechter geplaatst in de Staatscourant. Ingeval de desbetreffende corporatie in Nederland is ingeschreven in het handelsregister, wordt de rechterlijke uitspraak tevens in het handelsregister ingeschreven.

Artikel 5a, derde en vierde lid

Het civielrechtelijke rechtsgevolg van een verklaring voor recht op grond van het eerste lid is dat de in Nederland gelegen goederen worden vereffend door een door de rechter benoemde vereffenaar (artikel 5a, vierde lid). Tijdens de procedure kan de rechter de in Nederland gelegen goederen onder bewind stellen (artikel 5a, derde lid). Voor de procedure zijn de artikelen 22 en 23 tot en met 24 van Boek 2 BW van overeenkomstige toepassing verklaard op de corporatie. Artikel 2:22a BW wordt niet van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat die bepaling is toegesneden op vennootschappen naar Nederlands recht met het oog op de bestrijding van lege vennootschappen. De formulering «in Nederland gelegen goederen» sluit aan bij het advies van de Staatscommissie. Onder het toepassingsbereik van de regeling vallen niet alleen zaken, zoals onroerende goederen die zich in Nederland bevinden, maar ook vorderingsrechten zoals tegoeden op een bankrekening.

Om te illustreren dat de Nederlandse activiteiten van de corporatie civielrechtelijk daadwerkelijk worden stilgelegd, wordt hierna de procedure in grote lijnen uiteengezet. Tijdens de procedure waarin het Openbaar Ministerie een verklaring voor recht verzoekt, kan de rechter desverlangd op grond van artikel 5a, derde lid, juncto artikel 2:22 BW de in Nederland gelegen goederen die toebehoren aan de corporatie onder bewind stellen. Uit het woord «desverlangd» blijkt dat het Openbaar Ministerie de onderbewindstelling zal moeten verzoeken om te voorkomen dat de corporatie tijdens de procedure over de goederen kan beschikken. Het ligt voor de hand dat het Openbaar Ministerie het verzoek tot bewind koppelt aan het verzoek tot afgifte van de verklaring voor recht. Indien de rechter het verzoek toewijst, kunnen, voor zover de rechter niet anders bepaalt, ten aanzien van de in Nederland gelegen goederen de organen van de corporatie zonder goedkeuring van de bewindvoerder geen besluiten nemen en zijn vertegenwoordigers van de corporatie zonder diens medewerking niet bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen (artikel 2:22 lid 3 BW). Indien een orgaan toch zonder goedkeuring een besluit neemt ten aanzien van de goederen, is dat besluit vernietigbaar op grond van artikel 2:15, eerste lid, onderdeel a, BW. Een zonder medewerking verrichte rechtshandeling van een vertegenwoordiger met betrekking tot de goederen is nietig wegens strijd met een dwingende wetsbepaling (artikel 3:40 BW).

Zodra de rechter heeft verklaard dat het doel of de werkzaamheid van de corporatie in strijd is met de openbare orde, worden de in Nederland gelegen goederen van de corporatie vereffend door een door dezelfde rechter benoemde vereffenaar (artikel 5a, vierde lid, juncto artikel 2:23 e.v. BW). Door te bepalen dat de rechter de vereffenaar benoemt, wordt

voorkomen dat de vereffening plaats zou kunnen vinden door de bestuurders of een in de statuten aangewezen vereffenaar. De benoeming van een gerechtelijke vereffenaar heeft tot gevolg dat de organen van de corporatie geen bevoegdheden meer hebben ten aanzien van de vereffening. De vereffenaar zorgt voor de voldoening van de schuldeisers van de corporatie en draagt, voor zover geen strafrechtelijk beslag is gelegd, hetgeen eventueel is overgebleven van de in Nederland gelegen goederen over aan de gerechtigden overeenkomstig artikel 2:23b BW. Geldbedragen waarover niet binnen zes maanden na de laatste betaalbaarstelling is beschikt, worden door de vereffenaar geconsigneerd (artikel 2:23b, achtste lid, BW). De vereffening eindigt op het tijdstip waarop geen aan de vereffenaar bekende baten meer in Nederland aanwezig zijn (artikel 2:23b, negende lid, BW). Indien op een later moment alsnog een schuldeiser tot het saldo opkomt of van het bestaan van een bate in Nederland blijkt, kan de rechtbank op verzoek van een belanghebbende de vereffening heropenen en zonodig een vereffenaar benoemen (artikel 2:23c BW). Dit betekent dat het Openbaar Ministerie om heropening van de vereffening kan verzoeken, indien er in Nederland opnieuw goederen opduiken die toebehoren aan de corporatie. De corporatie is op grond van artikel 2:24 BW verplicht om boeken, bescheiden en andere gegevensdragers die betrekking hebben op de goederen die waren onderworpen aan de vereffening, gedurende zeven jaren na de beëindiging van de vereffening te bewaren.

Artikel 5b

De regeling in artikel 5b bevat voor corporaties op een EU-lijst die niet zijn een Nederlandse rechtspersoon dezelfde regeling als die in artikel 2:20, derde lid, BW. Evenals bij Nederlandse rechtspersonen is de deelname aan de voortzetting van de werkzaamheden strafbaar op grond van artikel 140, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Met het gebruik van het begrip corporaties wordt in het voorgestelde artikel 5b aangesloten bij de definitie in artikel 1, onder a, van de Wet conflictenrecht corporaties. De ruime reikwijdte van het begrip corporatie bewerkstelligt dat alle groepen en entiteiten op de EU-lijsten onder het toepassingsbereik van het voorgestelde artikel 5b vallen.

Zoals is toegelicht in het algemeen deel is een publicatieplicht op nationaal niveau niet aan de orde, omdat het verboden karakter reeds blijkt uit de EU-lijsten, welke lijsten via het Publicatieblad van de EG al openbaar zijn.

ARTIKEL III

Het voorgestelde artikel 2:20, derde lid, BW heeft betrekking op Nederlandse rechtspersonen. De tekst van de terrorismelijsten spreekt van «groepen en entiteiten». Nagenoeg alle Nederlandse organisaties op de EU-lijsten zullen rechtspersoonlijkheid hebben. Onder Nederlands recht zal een duurzame organisatie al vrij snel te kwalificeren zijn als informele vereniging en daarmee als rechtspersoon (zie ook memorie van antwoord verboden rechtspersonen, kamerstukken II, 1984–1985, 17 476, nrs. 5–7, blz. 10). Organisaties waarvan het onduidelijk is door welk recht zij worden beheerst en of zij rechtspersoonlijkheid hebben (rechtspersonen sans loi, zie de toelichting op artikel 5a, eerste lid, van de Wet conflictenrecht corporaties), vallen onder de regeling in artikel 5b van de Wet conflictenrecht corporaties.

ARTIKEL IV

Deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een verboden rechtspersoon is thans reeds strafbaar op grond van artikel 140, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, voor zover het betreft rechtspersonen als bedoeld in artikel 2:20, eerste en tweede lid, BW (Nederlandse rechtspersonen in het algemeen). Voorgesteld wordt het bereik van deze strafbepaling te verruimen, opdat zij tevens ziet op organisaties die van rechtswege verboden zijn op grond van artikel 2:20, derde lid, BW (Nederlandse rechtspersonen op een EU-terrorismelijst) of op grond van artikel 5b van de Wet conflictenrecht corporaties (buitenlandse organisaties op een EU-terrorismelijst) en zich mede uitstrekt tot organisaties ten aanzien waarvan de rechter op grond van artikel 5a van de Wet conflictenrecht corporaties heeft verklaard dat het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde.

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