

Vergaderjaar 2003–2004

**29 757**

## **Voorstel van wet van de leden Wilders en Eerdmans tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met aanpassing van de uitzonderingspositie van kerkgenootschappen**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Sinds 11 september 2001 wordt de wereld geconfronteerd met een vorm van terrorisme die voorheen ongekend was. Was terrorisme tot dan toe vooral gericht op de verwezenlijking van concrete politieke veranderingen door gerichte acties tegen bepaalde personen of bepaalde vitale doelen. Nu werden we geconfronteerd met een nieuw soort terrorisme; die van het catastrofaal terrorisme. Niet langer is de drijfveer uitsluitend politiek gedreven. Religieus radicalisme vormt de drijfveer voor aanslagen die gericht zijn op het vernietigen van de (westerse) vijand. Het maken van zoveel mogelijk burgerslachtoffers wordt niet alleen op de koop toe genomen, het is zelfs één van de primaire doelen bij de op het aanjagen van angst gerichte terreur. Deze nieuwe vorm van terrorisme moet met de grootste kracht worden bestreden. Met inzet dus van zoveel mogelijk middelen: bestuurlijk, strafrechtelijk en civiel. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk civielrechtelijk op te treden tegen organisaties die misbruik maken van de rechtspersoonlijkheid van het kerkgenootschap door in dat verband werkzaamheden te verrichten die in strijd zijn met de openbare orde.

Organisaties die zich van terreur bedienen, hebben er belang bij om ook deel te nemen aan het reguliere maatschappelijk verkeer. Fondsenwerving en het aanwerven van nieuwe leden zijn twee voorbeelden van bezigheden die een verbinding leggen tussen de daadwerkelijke terreurdaad en het openbare leven. Om deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk verkeer is rechtspersoonlijkheid noodzakelijk. In Nederland kennen we een gesloten systeem van privaatrechtelijke rechtspersonen.<sup>1</sup> In artikel 3, Boek 2, BW, worden enkele voorbeelden van privaatrechtelijke rechtspersonen gegeven. Genoemd worden verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen, besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en stichtingen. Naast de privaatrechtelijke rechtspersonen kennen we krachtens artikel 2, Boek 2, BW, een bijzondere categorie rechtspersonen, de kerkgenootschappen. Één van de bijzonderheden van deze rechtsvorm is dat het niet mogelijk is daartegen een verbod te vorderen zoals mogelijk is volgens artikel 20, Boek 2, BW. Dit maakt deze rechtsvorm aantrekkelijk voor op religie gefundeerde extremistische groeperingen. Bezitten zij de rechtspersoonlijkheid van

<sup>1</sup> MvA II Par. Gesch. InvW 2, p. 1067.

kerkgenootschap, dan kunnen zij niet middels een civiele procedure worden verboden, ook niet als zij werkzaamheden begaan die in strijd zijn met de openbare orde.

Niet alleen van religieus gefundeerde extremistische organisaties is het onwenselijk dat zij zich kunnen bedienen van een onaantastbare vorm van rechtspersoonlijkheid. Hetzelfde geldt voor sekten die de ondergang van de wereld voorspellen en in afwachting daarvan massale zelfmoord voorstaan of voornemens zijn anderen te doden. Ook deze organisaties kunnen zich bedienen van de rechtspersoonlijkheid van de kerkgenootschap met als onwenselijk gevolg dat zij niet te verbieden zijn.

In Asser-Van der Grinten-Maeijer 2-II, wordt een pleidooi gehouden om kerkgenootschappen niet langer uit te sluiten van de rechtstreekse werking van artikel 20, Boek 2, BW. «Ik zou er overigens voorstander van zijn om de bepaling (art. 20) omtrent de verbodenverklaring en ontbinding van een rechtspersoon wegens strijd met de openbare orde rechtstreeks van toepassing te verklaren op kerkgenootschappen, zeker wanneer men het begrip in verruimde zin, zie hierboven nr. 205, wil opvatten. Een kerkgenootschap wier werkzaamheid is gericht op de voortdurende schending van grondrechten, zoals de vrijheid van godsdienst en de daaraan te ontleen eisen van verdraagzaamheid, en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, kortom wier doel of handelen een aantasting betekent van algemeen als wezenlijk ervaren grondslagen van onze rechtsorde, dient door het Nederlands privaatrecht niet te worden getolereerd.»<sup>1</sup> Deze aanmoediging, ingegeven door het algemene beginsel dat geen organisatie zich ongesanctioneerd mag bedienen van werkzaamheden die gericht zijn op een schending van de openbare orde, heeft aan actualiteitswaarde gewonnen. Het is deze oproep die in het voorliggende voorstel wordt uitgewerkt. Hiertoe wordt artikel 2, Boek 2 BW, zodanig gewijzigd dat rechtstreeks toepassing van artikel 20, Boek 2, BW niet langer wordt uitgesloten voor kerkgenootschappen. De belangrijkste vragen die hierbij spelen zijn de vraag wat een kerkgenootschap is, welk privilege zij bezitten, wanneer er sprake is van een openbare ordeverstoring, wanneer deze verstoring mag worden aangemerkt als een werkzaamheid van het kerkgenootschap en tenslotte de vraag hoe de voorgestelde wijziging zich verhoudt tot de grondwettelijke godsdienstvrijheid.

## 2. Kerkgenootschap

De wet bevat geen omschrijving van het begrip kerkgenootschap. In parlementaire handelingen<sup>2</sup> wordt verwezen naar een omschrijving van de Hoge Raad<sup>3</sup> (HR). Volgens de HR stelt een kerkgenootschap zich de gemeenschappelijke godsverering van de leden op de grondslag van gemeenschappelijke godsdienstige opvattingen ten doel. Is er geen sprake van een gemeenschappelijke godsverering, religieuze beleving of bezinning, dan is van een kerkgenootschap geen sprake. Niet is nodig dat de kerkgenootschap in een kerkrechtelijk verband staat tot andere kerkgenootschappen. Van een centraal kerkelijk gezag hoeft dan ook geen sprake te zijn voor de vestiging van de rechtspersoonlijkheid. Het best komt dit tot uitdrukking in de opvatting dat de organisatie van aangeslotenen de wil moet hebben als *zelfstandig* kerkgenootschap, en niet als onderdeel van een kerkgenootschap, te gelden.<sup>4</sup> Deze opvatting s daarom van belang omdat er een verschil van betekenis bestaat tussen het begrip «kerkgenootschap» uit Boek 2 BW en van het gelijkkluidende begrip uit de ingetrokken Wet op de Kerkgenootschappen van 1853. Ten aanzien van deze laatste wet kon nog worden betoogd dat het daar gehanteerde begrip «kerkgenootschap» en associatie had met het christelijke begrip «Kerk». Dit met als gevolg dat kerkgenootschappen in de regel een afsplitsing waren van de ene christelijke Kerk.<sup>5</sup> Een dergelijke associatie is bij

<sup>1</sup> Asser-Van der Grinten-Maeijer 2-II, nr. 215, p. 265.

<sup>2</sup> MvA II 17 725, nr. 7, p. 11

<sup>3</sup> HR 23 juli 1946, NJ 1947, 1; Gereformeerde Kerk Houwerzijl.

<sup>4</sup> Asser-Van der Grinten-Maeijer 2-II, nr. 205, p. 253.

<sup>5</sup> Zie hiervoor bijvoorbeeld: Scholten, G. J., Y. Scholten en M. H. Bregstein, Verzamelde geschriften van P. Scholten, I-IV, 1949-1954, 2e druk, p. 146 of: Hardenberg, WPNR 5518/5520 (1980).

het begrip «kerkgenootschap» zoals gehanteerd in Boek 2, BW, geen sprake. Een bijbelse of christelijke gebondenheid is voor de vestiging van de rechtspersoonlijkheid als kerkgenootschap niet noodzakelijk. Dit maakt het mogelijk dat ook andere religieuze belevingen of bezinningen, zoals bijvoorbeeld een joodse geloofsgemeenschap, of een islamitische geloofsgemeenschap zich in de civielrechtelijke zin kunnen vestigen als kerkgenootschap.

Kerkgenootschappen bezitten rechtspersoonlijkheid indien hun wil hierop is gericht. Dit betekent dat een godsdienstige organisatie desgewenst ook kan kiezen een andere wettelijk geregelde vorm van rechtspersoonlijkheid aan te nemen. Kiest een godsdienstige organisatie voor de stichtings- of verenigingsvorm, dan is zij niet tevens een kerkgenootschap. In dat geval gelden niet de privileges van artikel 2, Boek 2, BW. Er bestaat dan geen uitzondering omtrent de gelding van de bepalingen aangaande rechtspersonen.

### **3. Religieus privilege**

Behoudens artikel 5, Boek 2, BW, zijn de bepalingen aangaande rechtspersonen niet rechtstreeks van toepassing op kerkgenootschappen. Kerkgenootschappen bezitten een geprivilegieerde positie. Overeenkomstige toepassing van de bepalingen is wel mogelijk, mits dit valt te verenigen met het eigen statuut en met de aard der onderlinge verhoudingen. Dit alles is een uitdrukking van de scheiding tussen staat en kerk. Kerkgenootschappen worden geregeerd door hun eigen statuut, voor zover dit niet in strijd is met de wet. Daarbij past dus dat kerkgenootschappen geregeerd worden door het eigen kerkrecht en niet door de bepalingen aangaande rechtspersonen. Opmerkelijk in dit verband is het vermelden van de mogelijkheid van overeenkomstige toepassing. In de regel is overeenkomstige toepassing geboden, indien de rechtsverhouding dit redelijk doet zijn. Vermelding van de mogelijkheid daartoe lijkt daarom overbodig. Dit kan dan ook niet anders worden verstaan dan als een aanmaning tot voorzichtigheid. Een opvatting die wordt ondersteund door de vermelding dat overeenkomstige toepassing achterwege moet blijven indien het statuut of de aard der onderlinge verhoudingen zich hier tegen verzetten. Het gevolg is in ieder geval dat er een beperkte toepassingsmogelijkheid is van het commune privaatrecht.

De enige bepaling die wel rechtstreeks van toepassing is op kerkgenootschappen is de gelijkstelling wat het vermogensrecht betreft met natuurlijke personen. Belangrijk voordeel voor kerkgenootschappen is dat deze bepaling, samen met artikel 32, Boek 3, BW, het mogelijk maakt vermogensrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Zo is het dankzij deze bepaling bijvoorbeeld mogelijk goederen te bezitten en te vervreemden, giften te krijgen en te erven.

### **4. Openbare orde**

Centraal bij de beoordeling of er sprake is van een voor een verbod vatbare rechtspersoon, staat de vraag of er sprake is van werkzaamheden die in strijd zijn met de openbare orde. Het begrip openbare orde zoals bedoeld in artikel 20, Boek 2, BW, sluit aan bij de betekenis van het gelijk-luidende begrip uit artikel 8 Grondwet. Strijdig zijn in ieder geval handelingen die een inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel. Een niet als limitatief bedoelde opsomming van gedragingen die verbodenverklaring en ontbinding zouden rechtvaardigen, wordt gegeven in alinea 8 van de Memorie van Antwoord bij het wetsvoorstel Wijziging van enige bepalingen over verboden rechtspersonen:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> MvA II 17 476, nr. 5, p. 3.

8. ...Slechts handelingen die inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel, kunnen het verbod van een vereniging of andere rechtspersoon rechtvaardigen: ongerechtvaardigde aantasting van de vrijheid van anderen of van menselijke waardigheid. Gebruik van geweld of bedreiging daarmee tegen het openbare gezag of tegen degenen met wier opvattingen men het, al dan niet op goede gronden, oneens is, valt eronder, evenals rassendiscriminatie en andere verboden discriminatie. Evenzo het heulen met een mogendheid waarvan valt te verwachten dat zij een geboden kans om ons volk te onderdrukken zou grijpen, het weerstreven van onherroepelijke rechterlijke uitspraken of onrechtmatige benadeling van anderen als middel om het bestaan van de rechtspersoon te rekken. Het stelselmatig niet afdragen van premies en frauderen valt daaronder. Ten slotte behoren als strijdig met de openbare orde en de goede zeden te worden aangemerkt uitlatingen zoals het aanzetten tot haat en uitingen die verboden discriminatie inhouden of een mensonterend streven zoals het in de literatuur gegeven voorbeeld van een pleidooi om het doden van bepaalde volksgroepen straffeloos te maken. Al deze voorbeelden hebben gemeen dat zij een aantasting inhouden van de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtstelsel die, indien op grote schaal toegepast, ontwrichtend zou blijken voor de samenleving.

Niet valt in te zien dat de hiervoor genoemde gedragingen wel zouden zijn toegestaan indien dit gebeurde met een beroep op religieuze overtuiging van welke aard dan ook. Gelijk ook een dergelijk gedrag niet kan worden verontschuldigd met een beroep op politieke overwegingen. Religieuze of wereldbeschouwelijke motieven mogen nooit een vrijbrief zijn voor moord, geweld en misdaad.

## **5. Werkzaamheden/doel**

Artikel 20, Boek 2, BW, kent twee situaties waarbij een rechtspersoon kan worden ontbonden dan wel verboden en/of ontbonden. Een rechtspersoon kan ontbonden worden indien het doel in strijd is met de openbare orde. Onder doel moet worden verstaan de doelstelling van de rechtspersoon zoals deze blijkt uit de statuten. Alvorens tot ontbinding wordt overgegaan kan de rechtbank de rechtspersoon in de gelegenheid worden gesteld het doel zodanig te wijzigen dat de strijd met de openbare orde wordt opgeheven. Verboden wordt een dergelijke rechtspersoon echter niet. Dit heeft tot gevolg dat bij toepassing van deze mogelijkheid dit geen betekenis heeft voor toepassing van art. 140 Sr. De mogelijkheid is voor het tegengaan van het maken van misbruik van de rechtsvorm kerkgenootschap minder relevant. Niet snel zal een kerkgenootschap bijvoorbeeld het zaaien van haat, of het oproepen tot geweld als doel voeren.

De tweede mogelijkheid van artikel 20 is het verbieden en/of ontbinden van een rechtspersoon indien de werkzaamheden daarvan in strijd zijn met de openbare orde. Civielrechtelijke gevolgen van de verbodenverklaring zijn er niet. Dergelijke consequenties vloeien voort uit de ontbinding. Wel is de verbodenverklaring van belang voor de toepassing van artikel 140 Sr. In lid 2 van dat artikel wordt de door ontbinding gevolgde Toepassing van de verbodenverklaring vereenvoudigt de strafrechtelijke aanpak.

## **6. Grondwet/EVRM**

### *Duitsland*

Gelijkstelling met positie politieke partijen, dus nog steeds terughoudende toepassing.

## **7. Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel I*

Kerkgenootschappen bezitten rechtspersoonlijkheid. Als rechtspersoon beschikken ze over privileges die andere rechtspersonen niet bezitten. De algemene bepalingen aangaande rechtspersonen gelden niet voor hen. Artikel 2, tweede lid, Boek 2, BW bevat de bepaling die kerkgenootschappen uitzondert voor de werking van de bepalingen van Titel 1 van Boek 2 BW. In hetzelfde lid wordt daarop weer één uitzondering gemaakt. De vermogensrechtelijke gelijkstelling met een natuurlijk persoon van artikel 5, Boek 2, BW is wel van toepassing op kerkgenootschappen. Voorgesteld wordt aan deze ene uitzondering op de uitzondering toe te voegen de vordering tot verbodenverklaring uit artikel 20, Boek 2, BW.

### *Artikel II*

Bepaald wordt dat deze wet in werking zal treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip

Wilders  
Eerdmans