

EINDVERSLAG DER COMMISSIE VAN RAPPORTEURS
over het ontwerp van wet houdende nadere voorschriften
ter wegneming van beletselen voor de viering van en ter
verzekering van de openbare rust op de Zondag en enige
Christelijke feestdagen (Zondagswet).

Nadat het Voorlopig Verslag der Commissie aan de Re-
gering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

MEMORIE VAN ANTWOORD

Voor de woorden van waardering, met betrekking tot dit
wetsontwerp door verscheidene leden geuit, is de ondergeteken-
de zeer erkentelijk. Het stemde hem tot verheugenis te vernemen,
dat deze leden eveneens van oordeel zijn, dat een
nieuwe wettelijke regeling met betrekking tot de Zondag nood-
zakelijk is en dat deze regeling uitsluitend negatieve maatregelen
dient te bevatten. De inhoud van het wetsontwerp moet uiteraard
mede worden gezien in het licht van de omstandigheid,
dat op het stuk van de Zondagsviering en Zondagsrust bij de
verschillende bevolkingsgroepen een grote verscheidenheid van
opvattingen bestaat. Dat de bedoelde leden hun eigen inzicht
ten deze niet volledig in het wetsontwerp zagen verwezenlijkt,
behoeft dan ook geen verwondering te wekken.

Wat de Nieuwjaarsdag betreft, is bij de mondelinge behan-
deling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal gebleken, dat
een grote meerderheid deze dag slechts in beperkte mate met
de Zondag wil zien gelijkgesteld. Hoewel de ondergetekende,
voor wat de toepassing der Zondagswet betreft, aan een vol-
ledige gelijkstelling met de Zondag de voorkeur zou hebben
gegeven, acht hij, gezien de te dezer zake bestaande overtuig-
ingen, de in het geamendeerde artikel 1 neergelegde regeling
aanvaardbaar.

Tegen een bevoegdheid van de gemeenteraden om de arti-
kelen 2, 3, 4 en 5 van het ontwerp ook te doen gelden voor
andere feestdagen bestaat in bepaalde kringen van de bevolking
ernstig bezwaar, omdat men hiervan een verscherping van de
tegenstellingen in ons volk vreest. Op grond hiervan en mede
in het licht van het met de kerkgenootschappen gevoerde over-
leg is de ondergetekende van oordeel, dat ten deze niet verder
kan worden gegaan dan de toevoeging van lid 2 aan artikel 7,
waardoor de bescherming van de godsdienstoefeningen door de
gemeenteraden tot andere rust- of feestdagen kan worden uit-
gestrekt.

De toepassing van artikel 5, tweede lid, is aldus gedacht, dat
in de algemene maatregel van bestuur bepaalde *categorieën*
van optochten en bijeenkomsten in de open lucht zullen worden
vermeld, waarvoor het verbod van het eerste lid niet zal gelden.
De vraag, welke categorieën zullen worden opgesomd, is in
studie. De wensen, welke op dit punt in de praktijk bestaan,
zullen uiteraard zorgvuldig moeten worden getoetst aan het in
het tweede lid van artikel 5 gestelde criterium.

Het verheugt de ondergetekende, dat ook de op blz. 2 van
het Voorlopig Verslag aan het woord zijnde andere leden het
ontwerp in grote lijnen zeer wel kunnen aanvaarden en dat zij

bij wege van compromis ook accoord kunnen gaan met het bepaalde in artikel 7, tweede lid.

Artikel 2, tweede lid, beoogt met zoveel woorden vast te leggen, dat de burgemeester verplicht is ter bescherming van de godsdienstoefeningen de nodige maatregelen te nemen. Het tweede gedeelte der bepaling kan beschouwd worden als een precisering en ten dele ook als uitbreiding, in het bijzonder met het oog op de onderhavige materie, van de algemene bevoegdheid van de burgemeester ter bescherming van de openbare orde en rust.

De bevoegdheid van de burgemeester om volgens regels door de gemeenteraad te stellen bepaalde maatregelen te nemen is vergelijkbaar met de bevoegdheid, in artikel 221 der Gemeentewet aan de burgemeester toegekend ten aanzien van de schouwburgen, herbergen, tapperijen, voor het publiek openstaande gebouwen en samenkomsten en openbare gemakkelijkheden, in zover ook bij de uitoefening van laatstbedoelde bevoegdheid de burgemeester gebonden is aan de terzake door de gemeenteraad vastgestelde verordeningen. Dat de burgemeester bij de uitoefening van zijn bevoegdheid ten deze is gebonden aan door de gemeenteraad vastgestelde regels is dus niet als een staatsrechtelijk novum te beschouwen.

Tussen de in artikel 3, lid 2, en artikel 4, lid 3, bedoelde „regels” en de in artikel 4, lid 2, bedoelde verordening bestaat in zoverre verschil, dat de genoemde verordening zich rechtstreeks tot de burgers zal richten, terwijl de genoemde „regels” primair het raam zullen aangeven, waarbinnen de burgemeester zich bij het verlenen van ontheffingen zal hebben te bewegen.

Met de hier aan het woord zijnde leden acht de ondergetekende het in beginsel wenselijk strafbepalingen niet aldus te redigeren, dat ter zake van feiten, welke niet strafbaar behoren te zijn, op grond van de letter van de strafbepaling een vervolging zou kunnen worden ingesteld. Zonder in een ongewenste casuïstiek, met alle daaraan verbonden bezwaren, te vervallen is het niet mogelijk tot een scherpere redactie te komen. De huidige redactie van artikel 3 levert naar het oordeel van de ondergetekende voor de praktijk geen bezwaar op. De vergelijking met de artikelen 4 en 5 gaat zijns inziens niet op, omdat het criterium „waarvan redelijkerwijze geen beletselen voor de viering van de Zondag en geen verstoring van de openbare rust op de Zondag zijn te duchten”, niet een strafuitsluitend element vormt, maar richtsnoer is voor de inhoud van de uit te vaardigen algemene maatregel van bestuur.

Wat het tijdstip van totstandkoming van de in artikel 4, lid 4, bedoelde algemene maatregel van bestuur betreft kan de ondergetekende mededelen, dat hij de voorbereiding van deze algemene maatregel van bestuur inmiddels heeft ter hand genomen.

De waarderende woorden, door de in de tweede kolom van blz. 2 van het Voorlopig Verslag aan het woord zijnde leden geuit ten aanzien van het streven der Regering op het stuk van de Zondagsrust, stemmen de ondergetekende tot voldoening. Terecht wijzen deze leden er op, dat met de geestelijke verscheidenheid in het volk moet worden gerekend en dat niet aan de verlangens van elke richting volledig kan worden voldaan.

De mening van deze leden, dat in het ontwerp met name zou zijn gelet op de verzekering van de openbare rust en dat daarbij de wegneming van beletselen voor de Zondagsviering zou zijn verwaarloosd, berust wellicht op de indruk, dat een strenge scheiding zou zijn te maken tussen bepalingen, waaraan het ene motief en bepalingen, waaraan het andere motief ten grondslag ligt. Aan het merendeel der artikelen liggen echter beide motieven ten grondslag. Dat het eerste gedeelte van de considerans zou zijn verwaarloosd kan de ondergetekende dan ook niet onderschrijven.

De plaatsing van het eerste lid van artikel 2 in het onderhavige ontwerp ligt naar het oordeel van de ondergetekende voor de hand, al ware het reeds met het oog op het belang een zoveel mogelijk afgerond geheel te verkrijgen. Voor de onevenredigheid met artikel 146 van het Wetboek van Strafrecht heeft de ondergetekende inmiddels de aandacht gevraagd van zijn ambtgenoot van Justitie.

Naar het oordeel van de ondergetekende is het minder juist te stellen, dat bij artikel 4 de Zondag „in tweeën is geknipt”. Er is slechts verschil in régime voor wat de Zondag vóór 13 uur en het overige deel van deze dag betreft. Dit verschil sluit aan bij de bestaande practijk en vindt geenszins zijn oorzaak in gronden van wetstechniek. Een figuur, als door de hier aan het woord zijnde leden voorgesteld, waarbij het houden van openbare gemakkelijkheden afhankelijk zou worden gesteld van een ontheffing, te verlenen door de gemeenteraad, zou de mogelijkheid inhouden enerzijds de vrijheid der burgers te veel aan banden te leggen, anderzijds de Zondagsrust in gevaar te brengen. De in het vierde lid van artikel 4 geëiste algemene maatregel van bestuur beoogt tegemoet te komen aan het bezwaar, dat het begrip openbare gemakkelijkheden een te ruime strekking heeft. Bij de mondelinge behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer heeft de ondergetekende reeds betoogd, dat het enumereren van bepaalde „openbare gemakkelijkheden” op onoverkomelijke bezwaren zou stuiten. De gekozen constructie verdient de voorkeur boven opnemng van een beperkende omschrijving als door deze leden aangegeven in de strafbepaling zelf, omdat anders allerlei dubia omtrent de draagwijdte van de onderhavige bepaling zouden ontstaan.

Aan artikel 4, lid 3, ligt stellig de bedoeling ten grondslag, dat de gemeenteraad regelen met betrekking tot de ontheffing vaststelt. Zou de gemeenteraad zulks nalaten, dan moet niettemin de burgemeester bevoegd worden geacht ontheffing te verlenen, omdat anders de mogelijkheid van ontheffing illusoir zou worden gemaakt. Op grond van dezelfde overweging kan de gemeenteraad de ontheffingsmogelijkheid niet geheel uitsluiten; uiteraard kan hij deze mogelijkheid wel aanzienlijk beperken.

Het ontwerp laat onverlet de bevoegdheid van de burgemeester om voor openbare gemakkelijkheden, genoemd in de krachtens artikel 4, lid 4, vastgestelde algemene maatregel van bestuur, op grond van een plaatselijke verordening vergunning te weigeren. De aan het onderhavige wetsontwerp ten grondslag liggende motieven zullen daarbij echter niet van invloed mogen zijn.

Met betrekking tot artikel 5 moge de ondergetekende in herinnering brengen, dat het oorspronkelijke ontwerp betrekking had op alle politieke optochten of politieke bijeenkomsten in de open lucht. Bij amendement is het woord „politieke” geschrapt. Door de voorstellers van dit amendement werd er op gewezen, dat de vraag gesteld kan worden, waarom juist van de „politieke” optochten en bijeenkomsten verstoring van de Zondagsrust was te vrezen. Een bepaling in de geest van het tweede lid werd na aanneming van het amendement noodzakelijk om te voorkomen, dat b.v. optochten van een wandelvereniging, waarvan geen verstoring van de Zondagsrust is te vrezen, onder het verbod zouden vallen.

Het komt de ondergetekende voor, dat het niet noodzakelijk is een zo strikte interpretatie aan artikel 7, tweede lid, te geven, dat de protestantse boete- en biddagen daarbuiten zouden vallen.

Het stelt de ondergetekende teleur, dat de hier aan het woord zijnde leden, na de opmerkingen, welke getuigen van waardering voor het streven naar bevordering van de Zondagsrust en van begrip voor de noodzakelijkheid bij een materie als de onderhavige met uiteenlopende overtuigingen rekening te houden, met zeer veel terughouding tegenover het wetsontwerp stonden. Hij zou het ten zeerste op prijs stellen, indien deze leden bereid zouden zijn hun standpunt nader te overwegen, mede in het licht van de omstandigheid, dat niet-aanvaarding van het voorliggende ontwerp zou leiden tot handhaving van de bestaande, ook door deze leden zeer onbevredigend geachte toestand.

Van de opmerkingen van enige leden, die zich aansloten bij de door de heer Tilanus in de Tweede Kamer afgelegde korte verklaring, heeft de ondergetekende met belangstelling kennisgenomen. Zij zullen, naar hij vertrouwt, willen aanvaarden, dat ook de ondergetekende zowel aan de opportuniteit als aan de vrijheid grenzen ziet gesteld.

Op de beschouwingen van enige andere leden, op blz. 4 van het Voorlopig Verslag aan het woord, en op de reactie daarop van sommige leden, kan de ondergetekende uiteraard te dezer plaatse niet ingaan. Dat het gemis aan een behoorlijke regeling te dezer zake slechts door weinigen zou worden gevoeld, kan de ondergetekende niet onderschrijven. De noodzakelijkheid van een nieuwe wettelijke regeling is, ook naar aanleiding van het onderhavige ontwerp, van verschillende zijden erkend.

Dat artikel 3 geen verband houdt met enige kerkdienst, wordt door de hier aan het woord zijnde leden terecht opgemerkt. Het artikel beoogt de rust op Zondag in het openbare leven te beschermen. Daarbij is naar het oordeel van de ondergetekende met de eisen van de praktijk zoveel als mogelijk en verantwoord was rekening gehouden.

Artikel 6 kan in het kader van het onderhavige ontwerp bezwaarlijk worden gemist. Anderzijds laat deze bepaling voldoende ruimte voor de eisen van de praktijk. Zo zal de arbeid in vervoerbedrijven, restaurants e.d. daardoor niet a priori worden belet.

De met betrekking tot artikel 3, tweede lid, door de hier aan het woord zijnde leden uitgesproken wens, dat de wet een verstandige toepassing zal vinden, kan de ondergetekende zonder voorbehoud tot de zijne maken.

Van het standpunt van een der leden, die van mening was, dat de Regering en de Tweede Kamer er op loffelijke wijze naar hadden gestreefd een redelijk compromis te bereiken, nam de ondergetekende gaarne nota.

De ondergetekende moet constateren, dat enkele leden van de achtergrond van het ontwerp, ook na hetgeen dienaangaande uit de schriftelijke en mondelinge behandeling in de Tweede Kamer reeds is gebleken, zich nog geen juiste voorstelling hebben gevormd. Gaarne had hij bij deze leden meer begrip aangetroffen voor een der grondregels van de samenleving, dat de vrijheid van de een moet worden beperkt terwille van de ander. Hij meent, dat in het ontwerp zowel de belangen der

„niet-kerkelijken” als die der „kerkelijken” in het oog zijn gehouden en zorgvuldig tegen elkaar zijn afgewogen.

Een Waarheidzomerfeest zal, evenals een V.A.R.A.-Zomerfeest, het karakter van openbare vermakelijkheid kunnen hebben en dan in beginsel vallen onder het verbod van artikel 4. Worden dergelijke bijeenkomsten in de open lucht gehouden, dan zullen zij in beginsel vallen onder het verbod van artikel 5. De vraag, of een bijeenkomst, welke door de betrokkenen als besloten wordt aangemerkt, toch het karakter van openbare vermakelijkheid zal hebben, moet van geval tot geval worden beantwoord.

Wanneer de eerste Mei, de herdenking van de Februaristaking 1941, of de bevrijdingsdag op Zondag vallen moeten de daaraan verbonden manifestaties de toetsing aan de Zondagswet uiteraard evenzeer kunnen doorstaan als aan andere c.q. terzake toepasselijke wettelijke voorschriften.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

BEEL.

De Commissie van Rapporteurs heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar Eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld de 9de September 1953.

ALGRA

DIEPENHORST

CAMMELBEECK

HELLEMA.