

Vergaderjaar 1985–1986

19427

Bepalingen betreffende de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en van het recht tot vergadering en betoging (Wet openbare manifestaties)

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 21 oktober 1985

Bij Kabinetsmissive van 4 juli 1985, no. 103, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting houdende bepalingen betreffende de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en van het recht tot vergadering en betoging (Wet openbare manifestaties).

1. In het onderhavige wetsvoorstel worden regels gesteld met betrekking tot de uitoefening van twee grondrechten, te weten zowel het recht tot vrije belijdenis van godsdienst en levensovertuiging als het recht van vergadering en betoging, welke zijn vastgelegd in respectievelijk de artikelen 6 en 9 van de Grondwet. De in deze artikelen opgenomen uitzonderingen op deze grondrechten zijn weliswaar bijna identiek geformuleerd, maar dit betekent naar het oordeel van de Raad van State niet dat geen relevant verschil tussen beide bestaat. Anders dan artikel 9, tweede lid, van de Grondwet beperkt de uitzondering in het tweede lid van artikel 6 van de Grondwet de nadere regeling namelijk tot «buiten gebouwen en besloten plaatsen». Met de in het onderhavige voorstel van wet opgenomen formulering wordt

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, februari 1986

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 4 juli 1985, no. 103, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 oktober 1985, no. W04.85.0356/05.5.43, moge ik U hierbij aanbieden.

1. De keuze om in het wetsvoorstel naast de omschrijving van de begrippen «openbare plaats», respectievelijk «niet-openbare plaats», niet ook nog een afzonderlijke omschrijving op te nemen van de in artikel 6, tweede lid, Grondwet gehanteerde begrippen «buiten gebouwen en besloten plaatsen» is in hoofdzaak ingegeven door praktische overwegingen.

Ten eerste zijn de begrippen «openbare» versus «niet-openbare plaats», die een aantal malen in het voorstel voorkomen, eenvoudiger te hanteren. Ten tweede maken deze begrippen op meer directe wijze duidelijk, welke typen van plaatsen eronder zijn begrepen. Met name het gebruik van de term «binnen gebouwen» zou het misverstand kunnen wekken dat hieronder ook zijn begrepen de overdekte plaatsen die

volgens punt 2.3 van de memorie van toelichting zeker gesteld dat aan godsdienstige en levensbeschouwelijke manifestaties binnen gebouwen en besloten plaatsen de vrijheid wordt gelaten die de grondwetgever blijkens artikel 6 heeft gewild en dat zulks wordt bereikt door bij de definitie van het begrip «openbare plaatsen» in artikel 1, aanhef en onder b, en – als afgeleide daarvan – van het begrip «niet-openbare plaatsen» aansluiting te zoeken bij het begrip «buiten gebouwen en besloten plaatsen» in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet. Het begrip «openbare plaats» wordt omschreven als «plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek». In de toelichting op artikel 1 worden vervolgens enige criteria geformuleerd, waaraan voldaan moet zijn, wil sprake zijn van een openbare plaats.

Op deze wijze wordt naar de mening van de Raad de grondwettelijk geformuleerde beperking «buiten gebouwen en openbare plaatsen» slechts zeer indirect in de formele wet verwerkt, te weten door middel van vermelding in de memorie van toelichting van nadere criteria op een aansluitend begrip.

Een dergelijke uitwerking van de toepassings sfeer van een grondrecht acht de Raad onvoldoende en onduidelijk. De in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet bedoelde nadere regeling ware met omschrijving van de grondwettelijke begrippen «buiten gebouwen en besloten plaatsen» vast te leggen in de wet in formele zin zelf.

In de memorie van toelichting bij artikel 1 wordt voorts opgemerkt dat het vereiste «openstaan voor het publiek» wil zeggen dat in beginsel een ieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan zonder dat het verblijf aan een bepaald doel gebonden is.

De Raad betwijfelt of naast de bestemming, die aan een plaats is gegeven of daarop berust, ook nog nodig is het nadere criterium te gebruiken dat het verblijf aan een bepaald doel is gebonden. Dit vereist op zijn minst een nadere motivering.

openstaan voor het publiek. Zoals aan het slot van de toelichting op artikel 1 is aangegeven is dit nooit de bedoeling van de grondwetgever geweest. Ten derde is door de wijze waarop het begrip «openbare plaats» is gedefinieerd zeker gesteld dat onder «niet-openbare plaatsen» zijn begrepen de gebouwen en besloten plaatsen bedoeld in artikel 6, tweede lid, Grondwet. Het is derhalve uit het oogpunt van bescherming van het grondrecht van artikel 6 niet nodig daarnaast nog een afzonderlijke definitie van de begrippen «buiten gebouwen en besloten plaatsen» op te nemen.

Versta ik de Raad goed, dan betoogt hij niet dat door de gegeven afbakening van het begrip «openbare plaats» een te ruime inhoud wordt gegeven aan de door de Grondwet gebruikte begrippen «buiten gebouwen en besloten plaatsen». Veeleer is de gekozen vorm waarin inhoud wordt gegeven aan deze begrippen volgens de Raad van State onvoldoende en onduidelijk.

Bij nadere overweging ben ik met de Raad van mening dat het wenselijk is de toepassings sfeer van artikel 9 Grondwet in het wetsvoorstel zelve te verduidelijken. Daartoe heb ik aan artikel 1 een tweede lid toegevoegd, waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat onder «niet-openbare plaatsen» zijn begrepen gebouwen en besloten plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet. Hierdoor wordt formeel-wettelijk buiten twijfel gesteld dat aan godsdienstige en levensbeschouwelijke manifestaties op zulke plaatsen de vrijheid wordt gelaten die de grondwetgever blijkens artikel 6 heeft gewild.

De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

De Raad van State gaat vervolgens nog in op de opmerking in de memorie van toelichting bij artikel 1, dat het vereiste «openstaan voor het publiek» wil zeggen dat in beginsel een ieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan, zonder dat het verblijf aan een bepaald doel gebonden is. De Raad betwijfelt of naast de bestemming, die aan een plaats is gegeven of daarop berust, ook nog nodig is het nadere criterium te gebruiken dat het verblijf aan een bepaald doel is gebonden. Dit vereist op zijn minst een nadere motivering.

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat met de zinsnede «zonder dat het verblijf aan een bepaald doel

gebonden is» niet werd beoogd een afzonderlijk, nader, criterium te geven met betrekking tot de vraag wanneer een plaats openstaat voor het publiek. De zinsnede was slechts bedoeld ter verduidelijking van de direkt voorafgaande zinsnede, namelijk «dat in beginsel een ieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan». Met andere woorden: wil van een plaats gezegd kunnen worden dat in beginsel een ieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan, dan houdt dit in dat het verblijf op die plaats niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden mag zijn.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is de desbetreffende zin in de memorie van toelichting aangepast.

2. Blijkens het advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van 24 januari 1985 bevat een groot aantal plaatselijke verordeningen algemene beperkingen van grondrechten. Als voorbeelden worden genoemd bepalingen over samenshooling en dergelijke in Algemene Politie Verordeningen (APV) en kampeerverordeningen. Dit soort bepalingen hebben, aldus het advies, het neveneffect dat ook grondrechten beperkt kunnen worden. Deze algemene beperkingen op grondrechten zijn niet meer mogelijk, wanneer daarvoor geen basis is te vinden in de grondwettelijke beperkingsclausules. In punt 2.2 van de memorie van toelichting wordt naar de mening van het college op goede gronden aangegeven waarom de door de VNG bepleite keuze ten behoeve van de algemene beperkingen van grondrechten niet wordt gevolgd.

Voor de oplossing van dit probleem wordt in de memorie van toelichting verwezen naar een redelijke grondwetsinterpretatie, op grond waarvan gemeentelijke bepalingen inzake gedragingen, zoals samenscholen en kamperen, die soms het karakter van een demonstratie zouden hebben, in beginsel geen wijziging behoeven te ondergaan.

Blijkens de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 13 872 (Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten) dient een grondrechtartikel niet alleen op redelijke wijze te worden uitgelegd, maar kunnen aan de redelijkheid ook grenzen worden ontleend, waarbuiten

2. De Raad van State heeft blijkbaar de desbetreffende passage in punt 2.2 van de memorie van toelichting zo opgevat, als zou het de bedoeling zijn geweest het gehele vraagstuk van de geldigheid van dergelijke bepalingen in plaatselijke verordeningen te herleiden tot een kwestie van «redelijke grondwetsinterpretatie». Dit is met bedoelde passage geenszins beoogd. Daarmee zou, zoals de Raad terecht betoogt, aan «redelijke grondwetsinterpretatie», bedoeld als uitweg uit onaanvaardbaar geachte situaties, een te ruime betekenis worden toegekend.

In de betreffende passage is echter slechts gesteld dat een redelijke grondwetsinterpretatie meebrengt dat het eisen van een bouwvergunning en het stellen van brandveiligheidsvoorschriften voor een kerkgebouw niet als beperking van de vrijheid van godsdienstuitoefening wordt uitgelegd. Dit ligt naar mijn mening geheel in de lijn van de door de Raad in zijn advies aangehaalde voorbeelden uit de grondwetsgeschiedenis, te weten de Hinderwet en de Woningwet, welke ook de bouw en de instandhouding van drukkerijen aan een vergunning – dus aan een voorafgaand verlot – binden, maar die desalniettemin niet om die reden ongrondwettig mogen worden geacht.

Het in de memorie van toelichting gestelde met betrekking tot een redelijke grondwetsinterpretatie had geen betrekking op bepalingen inzake gedragingen, zoals samenscholen en kamperen, die soms het karakter van een demonstratie hebben. De reden waarom dergelijke bepalingen volgens de toelichting in

een grondrecht geen toepassing meer behoort te vinden. In verband met het belang van deze passage citeert de Raad het volgende:

«Wanneer een overheidsmaatregel een grondrecht naar de letter genomen beperkt doch de intrekking of vernietiging van die maatregel in flagrante strijd zou zijn met wat algemeen als redelijk wordt aangemerkt, dan zal zo'n maatregel niet licht ongrondwettig mogen worden geacht. Daarbij kan de eis van proportionaliteit en van het rekening houden met maatschappelijke en persoonlijke belangen een rol spelen. Zo kan onder omstandigheden het belang van een bepaalde grondrechtbeperkende maatregel zo zwaar wegen en de inbreuk op het grondrecht zo gering zijn, dat een ongrondwettigverklaring buiten de grenzen der redelijkheid zou liggen. Men zal er bij deze methode evenwel voor moeten waken niet in een sfeer van freies Ermessen te belanden waarin de eerbiediging van een grondwettelijk grondrecht op voet van gelijkwaardigheid tegenover andere belangen wordt afgewogen: het gaat hier om het vinden van uiterste grenzen. Het behoeft geen betoog dat de hiergenoemde uitwegen uit onaanvaardbaar geachte situaties ..., slechts met grote terughoudendheid mogen worden gevolgd en het karakter van uitzondering en uiterste oplossing niet mogen verliezen. Het hanteren van deze oplossingen gaat anders licht met ongehoorzaamheid aan de Grondwet gepaard. Dit laatste kan nimmer de bedoeling van de Grondwet zijn» (Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr.3, bladzijden 21 en 22). Gezien de zeer beperkte betekenis, die blijkens het vorenstaande citaat aan een redelijke grondwetsinterpretatie mag worden gehecht, is deze volgens de Raad van minder belang dan de leer van de algemene beperkingen.

De Raad acht het niet zeker dat een redelijke grondwetsinterpretatie met zich brengt dat in een APV voorkomende bepalingen die gedragingen, die soms het karakter van een demonstratie zouden hebben, verbieden niet ongrondwettig zijn. Blijkens de grondwetsgeschiedenis werd hier gedacht aan bij voorbeeld de Hinderwet en de Woningwet, welke ook de bouw en de instandhouding van drukkerijen aan een vergunning – dus aan een voorafgaand verlot – binden. Het zou

beginsel geen wijziging behoeven te ondergaan is een andere. In gevallen waarin een «samensholling», dan wel «kamperen» in wezen is te kwalificeren als een manifestatie (bij voorbeeld een betoging) in de zin van het onderhavige wetsvoorstel zullen op dergelijke verschijnselen niet de algemene bepalingen met betrekking tot samenshollingen, respectievelijk kamperen, maar de bijzondere, krachtens de Wet openbare manifestaties vastgestelde regels met betrekking tot manifestaties van toepassing zijn; aldus – enigszins geparafraseerd – de toelichting. Het komt mij voor dat in dergelijke gevallen, waarin de gemeentelijke verordening zelf voorziet in bijzondere regels met betrekking tot manifestaties, niet gevreesd behoeft te worden voor onverbindendverklaring van de algemene regels met betrekking tot samenshollingen, kamperen en dergelijk op de enkele grond dat ook samenshollingen, kamperen en dergelijke wel eens het karakter van een manifestatie hebben. Ten einde alle misverstand over de onderlinge verhouding van de desbetreffende regels uit te sluiten verdient het aanbeveling dat de gemeentelijke wetgever uitdrukkelijk bepaalt dat de regels met betrekking tot samenshollen, resp. kamperen niet van toepassing zijn indien het hierbij om manifestaties gaat. Ook zouden gemeenten – indien daaraan behoefte zou bestaan – in het kader van de Wet openbare manifestaties afzonderlijke regels kunnen stellen met betrekking tot bij voorbeeld «demonstratief kamperen».

Naar aanleiding van de hierboven besproken opmerkingen van de Raad van State is de memorie van toelichting verduidelijkt. Mede in het licht van mijn reactie op deze opmerkingen komt het mij minder zinvol voor – zoals de Raad suggereert – in de memorie van toelichting aan de hand van voorbeelden van plaatselijke verordeningen aan te geven wat mijns inziens wel en wat niet verbindend is. Ik ben echter gaarne bereid, indien daar van die zijde behoefte aan zou bestaan, met de VNG in overleg te treden over de wijze waarop de desbetreffende bepalingen zouden kunnen worden geredigeerd.

niet aangaan, aldus de memorie van toelichting bij wetsontwerp 13 872, deze gevestigde en algemeen aanvaarde regelingen ten aanzien van drukkerijen ongrondwettig te achten (Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr.3, bladzijde 22, noot 6). Deze voorbeelden betreffen evenwel een overheidsmaatregel c.q. vergunningseis die slechts indirect, te weten met betrekking tot het gebouw waar een activiteit kan plaatsvinden, van belang is voor het verbod van voorafgaand verlof om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren (artikel 7 Grondwet), terwijl de hierbedoelde bepalingen mede een demonstratie rechtstreeks verbieden.

Derhalve is naar 's Raads oordeel het vraagstuk met betrekking tot de geldigheid van eerderbedoelde bepalingen niet voldoende behandeld. De (mede)wetgever zou derhalve aan de hand van enige voorbeelden van plaatselijke verordeningen duidelijk dienen aan te geven hetgeen wel en hetgeen zijns inziens niet verbindend is.

3. In artikel 1, aanhef, en onder a, wordt een aantal typen van manifestaties opgesomd, waarvan het gemeenschappelijk kenmerk is dat deze strekken tot uiting van gedachten, gevoelens of overtuiging in min of meer collectief verband (punt 3, memorie van toelichting). Met betrekking tot betogingen wordt op bladzijde 11 van de memorie van toelichting in navolging van de memorie van antwoord bij wetsontwerp 13 872 (Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr.7, bladzijde 33) nog opgemerkt dat acties waarbij de hoedanigheid van gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt en die het karakter hebben van dwangmaatregelen jegens de overheid of jegens derden, zoals dat bij blokkades van wegen en waterwegen het geval kan zijn, geen betogingen in de hierbedoelde zin zijn. Een dergelijke interpretatie van het begrip «betoging», waardoor de Wet openbare manifestaties niet van toepassing wordt geacht, kan evenwel naar het gevoelen van de Raad aanleiding tot verwarring geven.

Betogingen hebben in de regel tot doel de belangstelling van de overheid voor een bepaald probleem te trekken. Deze belangstelling wordt niet op een vrijblijvende manier afgedwongen; door middel van het in de openbaarheid brengen van de

3. Naar aanleiding van het gestelde onder punt 3 van het advies van de Raad merk ik op dat de bedoelde passage in de memorie van toelichting minder categorisch was bedoeld dan de Raad haar kennelijk heeft opgevat. Bedoeld werd niet te zeggen dat elke blokkade, of iedere actie die een element van uitoefening van dwang heeft, buiten het betogingsbegrip valt. De strekking van de passage was veeleer, ook blijkens het gebruik van de woorden «zoals ... het geval kan zijn», dat er acties denkbaar zijn die zo weinig het karakter hebben van een gemeenschappelijke meningsuiting – een essentieel kenmerk van de betoging dat deze niet tot de betogingen gerekend kunnen worden. Het al dan niet aanwezig zijn van dwangmaatregelen van de zijde van de actievoerders is hierbij niet van doorslaggevend gewicht; immers ook acties die niet, of in veel mindere mate dan blokkades, een dwangkarakter hebben kunnen buiten het betogingsbegrip vallen. Te denken valt aan de eveneens onder punt 3 van de memorie van toelichting genoemde samenscholingen en volksoplopen.

Met de Raad van State ben ik bij nader inzien van mening dat de desbetreffende passage in de toelichting aanleiding tot verwarring kan geven. De passage is aldus aangepast, dat duidelijker wordt

problematiek wordt de aandacht van de publieke opinie en de overheid getrokken. Niet zelden bevat een betoging een element van uitoefening van dwang op de overheid, al was het maar om zich uit te spreken over de juistheid van de tot uiting gebrachte klachten.

Indien de dwang, die door middel van de betoging wordt uitgeoefend, de vorm heeft of krijgt van blokkades van wegen en waterwegen, valt dit onder de uitzonderingsgronden van artikel 2, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Om die reden ware het uitzonderen van bepaalde «betogingen» van de toepassing van het onderhavige wetsvoorstel door middel van de interpretatie van het begrip «betoging» en het criterium van de aanwezigheid van dwangmaatregelen achterwege te laten.

Voorts merkt de Raad op dat bij handhaving van deze interpretatiemethode het verbod van artikel 9, eerste lid, overbodig zou zijn. Wanneer het functioneren van de in dat artikel bedoelde instellingen wordt aangetast door een manifestatie, verkrijgt deze het karakter van een dwangmaatregel jegens derden. Een dergelijke manifestatie valt volgens het eerder aangehaalde voorbeeld uit de memorie van toelichting niet onder het onderhavige wetsvoorstel. Derhalve zou het maken van een uitzonderingsbepaling, zoals hier bedoeld, overbodig zijn.

4. Blijkens het tweede lid van artikel 4 kan, indien aan de gestelde aanmeldingsvereisten is voldaan, een manifestatie slechts in dwingende situaties preventief worden verboden wanneer één of meer van de in artikel 2 genoemde belangen dat vorderen. In verband met het ingrijpende karakter van een dergelijk preventief verbod ware de memorie van toelichting te verduidelijken met enige voorbeelden.

5. Blijkens de toelichting op artikel 5 kan de bevoegdheid van de burgemeester tot het geven van aanwijzingen aan deelnemers of organisatoren van een manifestatie gemandateerd worden aan andere functionarissen. Aangezien het niet denkbeeldig is dat in voorkomend geval de wenselijkheid bestaat het mandaat te geven aan anderen dan ondergeschikten, bij voorbeeld aan leden van het korps rijkspolitie, ware een grondslag hiervoor in de wettelijke

gemaakt dat het onderscheidend criterium met name ligt in het element gemeenschappelijke meningsuiting.

Overigens geldt hier evenzeer als met betrekking tot andere onderscheidingen van typen manifestaties en acties dat zich grensgevallen kunnen voordoen die moeilijk eenduidig te typeren zijn. De kwalificatie van dergelijke gevallen zal aan de bestuurspraktijk en in laatste instantie aan de rechter moeten worden overgelaten. De Raad van State merkt overigens terecht op dat het wetsvoorstel mogelijkheden biedt op te treden tegen door middel van betogingen uitgeoefende dwang in de vorm van blokkades van wegen en waterwegen.

Ten slotte merk ik, naar aanleiding van een desbetreffende opmerking van de Raad, nog op dat waar ook in mijn visie betogingen en het uitoefenen van dwang elkaar begripsmatig niet uit behoeven te sluiten, wel degelijk behoefte bestaat aan het verbod van artikel 9, eerste lid, van het wetsvoorstel.

4. Naar aanleiding van het advies van de Raad zijn in de memorie van toelichting enige voorbeelden opgenomen van situaties waarin ingevolge artikel 4, tweede lid, een manifestatie waarbij aan de gestelde aanmeldingseisen is voldaan preventief kan worden verboden.

5. Anders dan de Raad ben ik van mening dat het mogelijk maken van mandaat aan niet-ondergeschikten in casu onnodig is. Blijkens artikel 35 van de Politiewet is de in de gemeente dienstdoende politie voor de handhaving van de openbare orde (waartoe het uitoefenen van de onderhavige bevoegdheid behoort) ondergeschikt aan de burgemeester. Voor deze bevelsverhouding maakt het geen verschil of het gemeentepolitie dan wel rijkspolitie betreft. Ook personeel

regeling zelf op te nemen (vergelijk het Rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht 1984, bladzijde 47).

6. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President
van de Raad van State,
W. Scholten

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W04.85.0356/05.5.43 van de Raad van State van 21 oktober 1985.

– In artikel 9, vierde en vijfde lid, ware in plaats van te verwijzen naar «de voorgaande leden» respectievelijk «het voorgaande lid» de nummers van de daar bedoelde artikelliden te vermelden (punt 7 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

– De citeertitel in artikel 12 ware overeenkomstig punt 78 van de Aanwijzingen voor de wetgevings-techniek na de inwerkingtredingsbepaling te plaatsen.

dat in het kader van bijstandsverlening voor de handhaving van de openbare orde ter beschikking is gesteld staat onder de bevelen van de burgemeester.

Het mogelijk maken van mandaat aan andere, niet ondergeschikte, functionarissen acht ik onnodig en ongewenst.

6. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven. Voorts is de memorie van toelichting op een enkel punt geactualiseerd.

Ik veroorloof mij U, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie, in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
J. G. Rietkerk