

Vergaderjaar 1986–1987

19427

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

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 6 februari 1987

De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft de eer van haar voorlopige bevindingen omtrent dit voorstel van wet als volgt verslag uit te brengen.

1. Algemeen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met belangstelling kennis genomen van de verzamelde bepalingen betreffende de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en van het recht tot vergadering en betoging. Zij konden globaal instemmen met de wijze waarop deze in het voorliggende voorstel van wet zijn vorm gegeven.

De voorstellen gaven wel aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen. Deze leden konden ermee instemmen dat wordt vastgehouden aan het stelsel van bijzondere beperkingen van grondrechten en dat daarmee niet aan gemeentebesturen de ruimte is gelaten over te gaan tot algemene beperkingen. De vrijheid van betoging e.d. is een groot goed, passend binnen de vrijheid van meningsuiting.

De formuleringen met betrekking tot openbare plaats en niet-openbare plaats gaven nog teveel ruimte tot interpretatieverschillen. Zij dachten dat het hanteren van op elkaar aansluitende definities in artikel 1 lid 1b en lid 2 in ieder geval meer duidelijkheid zou verschaffen.

De leden van de fractie van D66 hadden zich afgevraagd in hoeverre het wenselijke is om zulke ongelijksoortige gebeurtenissen als godsdienstige uitingen en politieke demonstraties onder één wettelijke noemer te brengen.

Deze leden vroegen zich af op welke punten het wetsvoorstel de bestaande praktijk op het gebied van openbare manifestaties slechts vastlegt en in welke gevallen het voorstel beoogt deze te veranderen. Daarbij hadden deze leden vooral gekeken naar de effecten van het wetsvoorstel voor met name het lokale bestuur.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden met bijzondere belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij onderkenden het feit, dat tengevolge van de in de Grondwet van 1983 opgenomen bepalingen op het gebied van de godsdienstige en niet-godsdienstige uitingsvrijheid de

¹ Samenstelling:

leden: Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Rienks (PvdA), Hermans (VVD), Hennekam (CDA), voorzitter, Mateman (CDA), Niessen (PvdA), Van der Burg (CDA), Krajenbrink (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Korthals (VVD), Hummel (PvdA), Wiebenga (VVD), ondervoorzitter, Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), Alders (PvdA), Schaefer (PvdA), Kohnstamm (D66), De Cloe (PvdA), Van den Berg (SGP), Wolffensperger (D66), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Koetje (CDA).
Plv. leden: Van Es (PSP), Frissen (CDA), K. G. de Vries (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Hermes (CDA), Van Amelsvoort (CDA), Lilipaly (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Borgman (CDA), De Visser (PvdA), Dijkstal (VVD), Dales (PvdA), Nijhuis (VVD), Tegelaar-Boonacker (CDA), Lankhorst (PPR), Buurmeijer (PvdA), Van Otterloo (PvdA), Nypels (D66), Castricum (PvdA), Leerling (RPF), Engwirda (D66), De Hoop Scheffer (CDA), Schutte (GPV).

formele wetgever inhoud aan die bepalingen zal dienen te geven en een basis zal moeten scheppen voor lagere regelingen dienaangaande, zoals deze voor een deel thans reeds vigeren, gegeven het standpunt van de regering – overigens niet in de Grondwet zelf vastgelegd – dat de leer van de algemene beperkingen van grondrechten ontoereikend is om beperkingen van grondrechten te rechtvaardigen.

Bij deze gelegenheid wilden deze leden de kwestie van de algemene en specifieke beperking van grondrechten niet opnieuw uitvoerig aan de orde stellen. Ten aanzien het vraagstuk van de positie van de gemeente in deze verwezen zij naar hun onder 4 gemaakte opmerkingen.

Met betrekking tot de aan het voorstel ten grondslag liggende grondwetsartikelen vroegen deze leden of de regering het standpunt van de heer R. E. de Winter, neergelegd in een artikel in het Nederlands Juristenblad van 4 oktober 1986, deelt, dat erop neerkomt dat de artikelen 6 en 9 Grondwet materieel gesproken geen enkele inhoud hebben en slechts procedurevoorschriften bevatten, waarin niet is aangegeven welke beperkingen kunnen worden opgelegd doch slechts wie beperkingen kan opleggen. Zou, indien aangenomen moet worden dat de vrijheid van godsdienst en van vergadering materieel niet in de Grondwet zijn verankerd, de rechter terug moeten vallen op het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten?

Het lid van de G.P.V.-fractie had met belangstelling kennis genomen van de inhoud van het wetsvoorstel. Hij was het met de regering eens dat de nieuwe bepalingen ex artikel 6 en 9 van de herziene Grondwet in een aantal opzichten een tamelijk ingrijpende wijziging inhouden ten opzichte van hetgeen de Grondwet voorheen terzake bepaalde. Hij erkende dat het dan ook geen eenvoudige zaak is om uitvoering te geven aan de opdracht tot wetgeving vervat in het tweede lid van beide artikelen op een zodanige wijze dat recht wordt gedaan aan het eigen karakter van de in het geding zijnde grondrechten.

Naar het oordeel van dit lid was het niet eenvoudig om de reikwijdte en concrete betekenis van de onderscheiden bepalingen van het wetsvoorstel goed voor ogen te krijgen. Zo kan het veelvuldig gebruik van het begrip «openbaar» verwarring wekken. De citeertitel van de Wet spreekt van «openbare manifestaties», terwijl in de wetstekst zelf uitsluitend over «manifestaties» wordt gesproken, waarbij onderscheiden regels worden voorgesteld voor manifestaties op respectievelijk openbare plaatsen en op niet-openbare plaatsen. De vraag of een manifestatie al dan niet openbaar is moet blijkens het voorstel worden beantwoord door te letten op de aard van de plaats van de manifestatie en niet op het karakter van de manifestatie zelf. Ook wees dit lid er op, dat in artikel 184 oud Grondwet werd gesproken over «openbare godsdienstoefening», waar de term «openbare» weer een geheel andere betekenis heeft, die nog altijd tot het gangbare spraakgebruik behoort bijvoorbeeld in de uitdrukking «openbare eredienst». Hij meende dan ook dat de gekozen terminologie verwarring kan wekken en dat op dit punt het wetsvoorstel niet uitmunt in helderheid.

Het lid van de R.P.F.-fractie had met buitengewone belangstelling kennisgenomen van het onderhavige voorstel van organieke wet ter nadere uitwerking van de artikelen 6 en 9 van de herziene Grondwet 1983. De memorie van toelichting kwalificeert de wijzigingen die terzake in de Grondwet zijn aangebracht als tamelijk ingrijpend. Het hier aan het woord zijnde lid onderschreef deze kwalificatie. Zijns inziens vloeit hieruit voort, dat de organieke wet zeer zorgvuldig getoetst dient te worden aan de herziene grondwettelijke bepalingen, met name omdat het gaat om de uitwerking van enkele klassieke grondrechten.

2. Uitgangspunten van de voorgestelde regeling

2.1. *Eén wettelijke regeling voor openbare manifestaties*

Bij lezing van het voorstel van wet was bij de leden van de C.D.A.-fractie de vraag gerezen of niet besloten had dienen te worden, ter uitvoering van de artikelen 6 en 9 van de Grondwet van 1983, alsmede de additionele artikelen III en V, tot indiening van twee voorstellen van wet: één betreffende de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 6) en één betreffende het recht van vergadering en betoging (artikel 9). Een samenvoeging van beide soorten wettelijke regels ter beperking van de uitoefening van twee zeer onderscheiden grondrechten lag naar de mening van deze leden niet voor de hand. Zij konden dan ook de motivering van de memorie van toelichting, blz. 3 en 4, niet volgen. Met het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO) (brief van 20 juni 1986 aan de vaste Commissie van Binnenlandse Zaken) achtten de leden van de C.D.A.-fractie het voorliggende voorstel van wet onvoldoende recht doen aan «de traditie en de eigensoortige betekenis van de kerkgenootschappen, die zich – ook in velerlei wetgeving – immers duidelijk onderscheiden van het veelkleurig palet van manifestaties van burgerlijke verenigingen en stichtingen» en groepen van personen alsmede individuele personen. Reeds eerder in een brief van 5 maart 1985 aan de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Rietkerk, had het CIO een dergelijk standpunt naar voren gebracht onder verwijzing naar het feit dat ook in de internationale verdragen inzake de mensenrechten een onderscheid wordt gemaakt tussen kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag enerzijds, en vereniging en stichting anderzijds.

De leden van de C.D.A.-fractie wezen in dit verband op de onlangs ingestelde commissie-Hirsch Ballin en vroegen de minister dit voorstel van wet te plaatsen in het bredere kader van een herbezinning op de verhouding van de Staat der Nederlanden enerzijds, en de kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag anderzijds.

Aangezien de leden van de C.D.A.-fractie een fundamenteel onderscheid zagen tussen de manifestatie op grond van kerkelijke overtuiging of levensovertuiging en andersoortige manifestaties, ook wel in het spraakgebruik betogingen of demonstraties genoemd, vroegen zij de minister het voorstel van wet te heroverwegen en met twee nieuwe voorstellen van wet te komen, gegrond op artikel 6, respectievelijk 9 van de Grondwet van 1983.

Op grond van het voorgaande zagen de leden van de C.D.A.-fractie af van een kritische bespreking van de artikelen van het voorliggende voorstel van wet.

Het lid van de G.P.V.-fractie had er de voorkeur aan gegeven als in het wetsvoorstel een duidelijker onderscheid was gemaakt tussen de regeling ter uitvoering van de grondwettelijke opdracht ex artikel 6, tweede lid en die ex artikel 9, tweede lid Grondwet. Zo is delegatie van regelgeving op grond van de beide grondwetsartikelen niet op gelijke wijze mogelijk. Zo dient delegatie ex artikel 6, tweede lid halt te houden voor «gebouwen en besloten plaatsen». Lezing van de tekst van het onderhavige wetsvoorstel kan op dit punt dan ook verwarring wekken. Immers, ingevolge artikel 1, tweede lid van het wetsvoorstel wordt bijvoorbeeld een kerkgebouw beschouwd als niet-openbare plaats. Vervolgens wordt in artikel 8 aan de burgemeester een aantal vergaande bevoegdheden gegeven om te kunnen ingrijpen bij bijvoorbeeld een voor publiek toegankelijke vergadering op een niet-openbare plaats. Hoewel oppervlakkige lezing dit zou kunnen doen vermoeden geldt deze bevoegdheid natuurlijk niet bij manifestaties ter belijdenis van godsdienst of levensovertuiging. In de toelichting bij artikel 8 wordt er terecht op gewezen dat een en ander niet mogelijk is op grond van artikel 6, tweede lid van de Grondwet. Zou het

echter de leesbaarheid van de Wet niet ten goede komen als dit expliciet in de wetstekst wordt opgenomen?

Een ander problematisch aspect van het wetsvoorstel is het algemeen gebruik van de term «openbare plaats». Het lid van de G.P.V.-fractie wees er op dat het niet zonder betekenis is dat deze term in de Grondwet niet voorkomt, maar dat in artikel 6, tweede lid wordt gesproken over «buiten gebouwen en besloten plaatsen». Op grond van uitspraken van de Hoge Raad wordt aan dit laatste begrip een betekenis gehecht, die niet geheel samenvalt met de in het wetsvoorstel gebezigde term «openbare plaatsen». Strikt genomen is op dit punt het wetsvoorstel derhalve in strijd met de terzake relevante grondwettelijke bepaling. Het lid van de G.P.V.-fractie zou op dit punt graag een reactie ontvangen.

Het stelde het lid van de fractie van de R.P.F. teleur, dat de regering het pleidooi van het CIO niet heeft gehonoreerd om de materie van artikel 6 Grondwet in een afzonderlijke wettelijke regeling vast te leggen. Thans bestaat immers ook een afzonderlijke wettelijke regeling in de vorm van de Wet op de kerkgenootschappen van 1853. Dat de inhoud daarvan goeddeels zijn betekenis heeft verloren door de recente grondwetsherziening doet zijns inziens niet af aan de grote maatschappelijke betekenis van de kerken in het algemeen en godsdienst in het bijzonder voor onze samenleving. Het is teleurstellend om te merken, dat ook in dit wetsvoorstel het gelijkheidsbeginsel om zich heen heeft gegrepen. Thans worden kerkdiensten en andere godsdienstige bijeenkomsten gekwalificeerd als manifestaties en onder gelijke noemer gebracht met andere al dan niet op grond van levensbeschouwing georganiseerde bijeenkomsten en vergaderingen. Het hier aan het woord zijnde lid achtte dit op zijn minst een verschraling van het begrip «godsdienstig belijden». Dit lid pleitte er derhalve voor, dat de overheid als dienaar van God zich alsnog op het standpunt zou stellen, dat zij de vrijheid van godsdienst van zodanig groot belang acht, dat beperkingen ten aanzien van dit recht een plaats verdienen in een aparte wet. Om welke reden is overigens gekozen voor de manifestatie als verzamelbegrip? Heeft dit in de ogen van de regering de betekenis van «betoging» overstegen?

Dat de voorgestelde wet in hoofdzaak betrekking heeft op collectieve uitingen, die onder de bescherming van de artikelen 6 en 9 van de Grondwet vallen, kon het hier aan het woord zijnde lid billijken. Hij vroeg zich evenwel af of het onderscheid tussen individuele vormen en collectieve uitingen voornamelijk door een getalscriterium wordt bepaald. Zo ja, gaat het bij collectieve uitingen om een manifestatie waarbij twee of meer personen zijn betrokken of moet gedacht worden aan een hoger getal? Het wetsvoorstel bestrijkt niet de uitingen van gedachten en gevoelens, welke vallen onder de bescherming van artikel 7, derde lid van de Grondwet. Daarbij wordt het voorbeeld genoemd van vertoningen. Hier rijzen enkele vragen. Vallen godsdienstige uitingen niet onder de vrijheid van meningsuiting? Wanneer dit wel het geval is, heeft de vrijheid van godsdienst dan een minderwaarde ten opzichte van de vrijheid van meningsuiting, dat het eerste grondrecht wel aan beperkingen krachtens een organieke wet onderhevig dient te zijn en de vrijheid van meningsuiting in veel mindere mate? Ten aanzien van vertoningen merkte het hier aan het woord zijnde lid op, dat deze wel degelijk het karakter van een manifestatie kunnen hebben, bijvoorbeeld waar het gaat om politiek toneel. Hij vroeg zich verder af of een vertoning (zoals een mime-voorstelling, toneelspel) op een openbare plaats met een godsdienstige boodschap evenmin valt onder de onderhavige wet.

2.2. *Regulering waar mogelijk opdragen aan gemeentebestuur*

De leden, behorende tot de fractie van D66 merkten op dat het wetsvoorstel twee mogelijke raakpunten geeft tussen hen die voornemens

zijn een openbare manifestatie te doen plaatsvinden en het gemeentebestuur: hetzij een plicht tot het aanvragen van een vergunning, hetzij een meldingsplicht.

Om twee redenen twijfelden deze leden aan de wenselijkheid van het vergunningstelsel. In de eerste plaats staat dit op gespannen voet met diverse grondrechten, aangezien er hoe dan ook sprake zal zijn van een zekere mate van overheidscontrole vooraf. De opmerkingen hierover in de memorie van toelichting doen aan dit gevoel niet af.

In de tweede plaats bemoeilijkt een dergelijke regeling de positie van het gemeentebestuur, inzonderheid die van de burgemeester (artikel 4). Waar immers een vergunning wordt verleend, kan de burgemeester in meer of mindere mate (mede) verantwoordelijk worden gehouden voor eventuele – lang niet altijd te voorspellen – negatieve gevolgen van de betrokken manifestatie. Naar oordeel van deze leden kan van de burgemeester niet gevergd worden dat hij deze – zoals gezegd in zich reeds onwenselijke – controle vooraf uitoefent.

Met betrekking tot de mogelijkheid van een verbod respectievelijk niet-verlening van een vergunning wanneer een manifestatie niet tijdig is aangemeld, plaatsten de leden van de fractie van D66 vraagtekens bij de realiteitszin van deze bepaling waar het gaat om vergunningen. De praktijk wijst immers uit dat van een dergelijke tijdigheid bij sommige, (problematische) manifestaties meestal geen sprake is. Deze leden zouden er dan ook eerder voorstander van zijn, om te bepalen dat niet tijdige aanmelding leidt tot een verbod op de manifestatie.

Het lid van de G.P.V.-fractie meende dat de vraag gewettigd is of het wetsvoorstel aan de burgemeester wel voldoende mogelijkheden biedt om zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde na te komen. Hij wees er op dat de taak van de burgemeester terzake op grond van artikel 35 van de Politiewet verder gaat dan zijn bevoegdheid op grond van het onderhavige wetsvoorstel op het punt van de «voorkoming van wanordelijkheden». Voor een ingrijpen ter handhaving van de openbare orde is het niet nodig dat daarbij sprake is van wanordelijkheden. Hij meende dat derhalve gesproken kan worden van een tamelijk vergaande beperking van de thans bestaande bevoegdheden van de burgemeester om de openbare orde te handhaven. Deelt de regering deze conclusie en zo ja, is zulks ook beoogd?

Het lid van de G.P.V.-fractie betwijfelde of het verstandig is de burgemeester de bevoegdheid te onthouden een kennisgeving te vorderen of vergunningaanvraag te eisen voor manifestaties op niet-openbare plaatsen. In een aantal gevallen zal een kennisgeving of vergunning inderdaad niet noodzakelijk zijn, maar anderzijds is er toch veel voor te zeggen om de burgemeester op zijn minst op de hoogte te laten zijn van massale vergaderingen of betogingen in stadions, die problemen met zich mee kunnen brengen ten aanzien van bijvoorbeeld de afwikkeling van het verkeer. Het is toch alleszins redelijk als de burgemeester op zijn minst op de hoogte is van dergelijke massale manifestaties. Wat is hierop de reactie van de regering?

Het decentralisatie-beginsel dient, zo merkte het lid van de R.P.F.-fractie op, op het terrein van beperkingen, die lagere overheden zouden kunnen stellen terzake van grondrechten voorzichtig te worden gehanteerd. De memorie van toelichting stelt, dat van het beginsel van decentralisatie een tamelijk ruim gebruik is gemaakt. Op welke gronden is gekozen voor de kwalificatie «tamelijk ruim»? De gemeenteraad zal een manifestatieverordening behoren op te stellen. In dit verband informeerde het hier aan het woord zijnde lid of de criteria op grond waarvan een gemeenteraad kan bepalen voor welke manifestaties een stelsel van voorafgaand toezicht zal gelden duidelijk zijn danwel dat de gemeenteraad hier naar eigen bevinden mag handelen. Er geldt een verbod van voorafgaand

toezicht op de inhoud van uitingen, die tijdens manifestaties zullen worden gedaan. Kan dit op enigerlei wijze geen belemmering vormen voor de burgemeester om te beoordelen of er eventueel wanordelijkheden zullen gaan optreden?

2.3. *Verschillende regimes voor openbare en niet-openbare plaatsen*

De leden van de S.G.P.-fractie hadden begrepen dat de manifestaties, waarop het voorstel van Wet openbare manifestaties betrekking heeft zowel kunnen plaatsvinden op openbare als niet-openbare plaatsen. Daardoor was naar hun gevoelen de betekenis van het woord «openbaar» enigszins ondoorzichtig en complex geworden, ook al was deze leden de achtergrond van het onderscheid tussen openbare en niet-openbare plaatsen wel duidelijk en al zouden zij het onderscheid als zodanig ook niet willen uitwissen.

Het op advies van de Raad van State toegevoegde tweede lid van artikel 1, hoezeer inhoudelijk terecht, was volgens deze leden niet te beschouwen als een fraai specimen van wetgeving. Zij vroegen of er geen discrepantie bestaat tussen het begrip «openbare plaatsen» uit het wetsvoorstel en de interpretatie die de Hoge Raad (HR 25 april 1856, W 1744) aan het begrip «buiten gebouwen en besloten plaatsen» heeft gegeven.

Als voorbeelden van het verschil noemden deze leden: een gewoonlijk niet voor iedereen toegankelijk grasveld van en gelegen voor een particuliere instelling, dat grenst aan de openbare weg en dat niet door een omheining is omgeven (volgens artikel 1, eerste lid onder b, niet aan te merken als een openbare plaats; volgens de HR wel vallend onder het begrip «buiten gebouwen en besloten plaatsen»); plaatsen als stationshallen, overdekte winkelpassages en omheinde openbare parken (volgens artikel 1, eerste lid onder b, wel aan te merken als een openbare plaats; volgens de Hoge Raad niet vallend onder het begrip «buiten gebouwen en besloten plaatsen»). Hoe staan de bewindslieden tegenover de suggestie van mevrouw S. C. den Dekker-van Bijsterveld, gedaan in het Tijdschrift voor Openbaar Bestuur van 5 juni jl., om het tweede lid van artikel 1 te schrappen en in een nieuw tweede lid te bepalen: «Voor zover het een manifestatie ter belijdenis van godsdienst of levensovertuiging betreft dient gelezen te worden in plaats van «op openbare plaatsen»: «buitengebouwen en besloten plaatsen» en in plaats van «op niet-openbare plaatsen»: «binnen gebouwen en besloten plaatsen.»

Dat het wetsvoorstel onderscheid maakt tussen openbare en niet-openbare plaatsen kwam het lid van de R.P.F.-fractie gewenst voor mede gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Vele manifestaties in de zin der wet kunnen immers evengoed in een huiskamersfeer als in een vergaderzaal plaatsvinden. Het achterwege laten van een dergelijk onderscheid zou naar de mening van dit lid leiden tot het hanteren van een te stringent stelsel, dat overmatig inbreuk zou maken op de hier aan de orde zijnde vrijheidsrechten. Kan nader uiteen worden gezet om welke reden(en) «uiteraard» optochten, die niet primair het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting hebben buiten de werkingssfeer van het wetsvoorstel vallen?

3. Typen van manifestaties

Naar het oordeel van de leden van de P.v.d.A.-fractie roept het voorstel onnodige kwalificatieproblemen in het leven door de voordrachten en toespraken alleen te betrekken op godsdienstige en levensbeschouwelijke uitingen. De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen zich in dit verband af of daarmee de individuele uitingen niet ten onrechte uitgesloten worden van bescherming door artikel 9 van de Grondwet.

Mede in dit verband werd de vraag gesteld of er wel voldoende ruimte zal bestaan voor spontane of semi-spontane activiteiten. Een stelsel van vergunningen zou dan een onbedoeld(?) neveneffect met zich meebrengen, nl. dat alleen enige tijd van te voren aangekondigde toespraken, voordrachten etc. bescherming zouden genieten.

De leden, behorende tot de fractie van de S.G.P. wezen op het feit dat de memorie van toelichting zegt kwalificatieproblemen in het voorstel zoveel mogelijk te willen voorkomen maar anderzijds ook uitdrukkelijk erkent dat zij kunnen voorkomen. Met name vroegen deze leden hoe het enerzijds toegelaten kan zijn om naar aard, onderwerp en doel van de manifestatie te vragen, waarbij o.a. gevraagd zou kunnen worden of de manifestatie een godsdienstig (of levensbeschouwelijk) karakter zal hebben, terwijl doel en inhoud niet rechtstreeks een rol mogen spelen bij de beoordeling van een manifestatie. Is het niet zó dat doel en inhoud rechtstreeks verband kunnen houden met bijvoorbeeld te verwachten wanordelijkheden? Is het ook wel juist om toespraken en voordrachten uitsluitend binnen het kader van godsdienstige (en levensbeschouwelijke) manifestaties te plaatsen? Volgens de memorie van toelichting is het denkbaar dat een gemeente voor bepaalde jaarlijks terugkerende kerkelijke (of levensbeschouwelijke) manifestaties een afzonderlijke regeling treft. Deze opmerking gaf deze leden de vraag in aan welke regelingen en bevoegdheden een jaarlijkse, kerkelijke zendingsbijeenkomst in de open lucht op particulier terrein onderworpen kan worden.

4. Het stelsel van gemeentelijke bevoegdheden

Met betrekking tot de termijn voor het nemen van een beslissing merkten de leden van de P.v.d.A.-fractie op dat in de memorie van toelichting ervan uit wordt gegaan dat «de termijnen tussen aanmelding en voorgenomen tijdstip van de manifestatie zo kort mogelijk zullen worden gehouden». Bij de toelichting op artikel 3 wordt vervolgens gesteld: «Bij overschrijding van de ingevolge artikel 3, tweede lid, onder d, gestelde termijn voor het nemen van de beslissing is sprake van een fictieve weigering in de zin van artikel 3 Wet Arob waartegen eveneens een voorziening kan worden aangevraagd». Teneinde oneigenlijk gebruik van deze beslistermijnen te voorkomen, met name in die situaties waarin de aanvraag op een zo laat mogelijk tijdstip is gedaan waren de leden van de fractie van de P.v.d.A. van opvatting, dat bij overschrijding van de termijn de vergunning geacht wordt te zijn afgegeven. Publicatie van de beslissing kan dan plaatsvinden op de officiële publicatieborden aan de secretarie der gemeente.

De leden van de fractie van de S.G.P. achtten het een bezwaar dat tengevolge van het feit dat het niet doenlijk zal zijn om in iedere formele wet, die thans een algemene beperking inhoudt, expliciet een beperkingsmogelijkheid van het betreffende grondrecht te formuleren, gemeenten ten aanzien van haar verordeningen, die mede een algemene beperking inhouden, omtrent de verbindendheid van deze verordeningen in het duister tasten. Zouden de bewindslieden nog eens aandacht aan dit onderdeel van het algemene vraagstuk willen besteden, mede omdat het toch goed denkbaar is dat juist op het terrein van de beide in dit wetsvoorstel geregelde grondrechten dergelijke gemeentelijke verordeningen voorkomen, bijvoorbeeld artikel 14 van de meeste gemeentelijke geluidhinderverordeningen, speciaal wat betreft hun toepasselijkheid voor andere dagen dan de zondag.

Tevens vroegen deze leden naar aanleiding van de memorie van toelichting blz. 10 de bewindslieden zo mogelijk nader in te gaan op de vraag waar zij toepassing van de artikelen 219 en 220 van de gemeentewet bij manifestaties als bedoeld in de wet openbare manifestaties nog mogelijk acht.

5. Artikelen

Artikel 1. Wet openbare manifestaties

Artikel 1

Ten aanzien van de in artikel 1 genoemde begripsbepalingen, zagen de leden van de fractie van D66 graag toevoeging van het begrip «demonstratie» en «demonstratieve bijeenkomst», waaronder zij iets anders verstaan dan een «betoging». De laatste pleegt zich in het algemeen uitdrukkelijk voor of tegen iets te richten, terwijl een demonstratie ook tot doel kan hebben voor een zekere kwestie aandacht te vragen.

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg of onder «manifestatie» ook kan worden verstaan de oproep tot gebed vanaf een moskee.

Artikel 4

Het lid van de G.P.V.-fractie merkte op dat ingevolge het onderhavige artikel een manifestatie kan worden verboden of een vergunning kan worden geweigerd onder meer als zulks wenselijk wordt geacht in verband met «de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden». Hij wees er op dat de meeste gemeentelijke geluidhinderverordeningen het mogelijk maken om voorschriften te geven voor het gebruik van geluidsapparatuur in de openlucht. Als echter de grondrechtbepalingen en de Wet openbare manifestaties in werking zijn getreden zullen deze voorschriften ongrondwettig zijn. Immers, de Wet geluidhinder bevat geen bepaling waarin rekening wordt gehouden met de geluidhinder die het gevolg is van apparaten die gebruikt worden tijdens manifestaties als bedoeld in het onderhavige voorstel. Dit lid vroeg derhalve of aanvullende bepalingen niet gewenst zijn.

Is het wel wenselijk, zo vroeg het R.P.F.-fractielid, om spontane manifestaties, waarvoor geen of geen tijdige kennisgeving of vergunning aanvraag is gedaan toch te legaliseren? Is dit niet in strijd met artikel 11 onder 1a? Wanneer bestaat een «redelijke verwachting», dat een manifestatie gepaard zal gaan met wanordelijkheden? Is er geen gevaar voor mogelijk «selectieve verwachting», zodat bijvoorbeeld christelijke manifestaties gemakkelijker als riskant zouden worden bestempeld dan manifestaties met een niet-christelijk karakter?

Artikel 6

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg of het geen aanbeveling verdient expliciet in de wet op te nemen dat de organisatoren van een manifestatie verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de beëindiging van de manifestatie en het uiteengaan.

Artikel 9

De leden van de fractie van P.v.d.A. waren van opvatting dat het vaststellen van een lijst als bedoeld in artikel 9 lid 4 een zaak van de wetgever in formele zin zou moeten zijn. In hun ogen bestaat het gevaar dat niet bij hoge uitzondering een dergelijke uitzonderingssituatie zou worden gecreëerd, doch dat deze lijst mogelijk oneigenlijk lang zal worden. Daarbij leveren deze bijzondere bepalingen reeds genoeg interpretatie-problemen op. Het zou goed zijn indien meer duidelijkheid zou worden verschaft ten aanzien van (niet-)acceptabele gedragingen.

Het moge duidelijk zijn dat bijvoorbeeld louter de aanwezigheid van postende betogers niet als aantasting van het functioneren van de desbetreffende instelling kan worden gezien. Het soms geringe psychische weerstandsvermogen bij sommige buitenlandse vertegenwoordigers mag niet leiden tot beperkingen van grondrechten. In dat licht is het ook de vraag of er wel noodzaak bestaat om in dit soort gevallen de burgemeester verdergaande aanwijzingen te laten geven dan bij andere situaties het geval is.

Ten aanzien van het eerste lid van dit artikel inzake o.a. het aantasten van het functioneren van diplomatieke vertegenwoordigers e.d., vroegen de leden van de fractie van D66 hoe deze bepaling zich verhoudt tot de huidige praktijk rond zgn. blokkades van ambassades e.d. Voorts vroegen zij welke gevolgen het wetsontwerp heeft voor andere soorten blokkades, bijvoorbeeld die van bedrijfsgebouwen.

Met betrekking tot de delegatie-ruimte stelden de leden van de S.G.P.-fractie ook enige vragen over artikel 9. Dit artikel is volgens de memorie van toelichting gebaseerd op de beperkingsclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet». Dat wil zeggen dat er geen bevoegdheden gedelegeerd mogen worden?! En is de voorgestelde bevoegdheid van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Buitenlandse Zaken tot de aanwijzing van gebouwen in het vierde lid, en de bevoegdheid van de burgemeester om tijdens een manifestatie aanwijzingen te geven in het tweede en derde lid wel voldoende geconcretiseerd om buiten het algemene delegatiebegrip te vallen als het om grondrechten gaat?

Zou het besluit, bedoeld in het vierde lid van artikel 9 niet door de wetgever in formele zin genomen dienen te worden? Zien de bewindslieden iets in het voorstel van mevrouw Den Dekker-van Bijsterveld in eerder genoemd tijdschriftartikel om de leden 2 en 3 van artikel 9 te vervangen door een bepaling van de volgende strekking: «Indien in strijd wordt gehandeld met het gebod in het vorige lid en de omstandigheden dat vorderen, geeft de burgemeester aan degenen die de manifestatie houden of daaraan deelnemen de opdracht de manifestatie terstond te beëindigen en uiteen te gaan»? (Alsdan zou het vijfde lid kunnen vervallen.) Zouden, zo vroegen deze leden, ook de gerechtsgebouwen niet onder de bescherming van artikel 9 dienen te worden gebracht?

Het lid van de G.P.V.-fractie merkte op begrip te hebben voor de bijzondere regeling ten aanzien van instellingen die op grond van volkenrechtelijke regels een bijzondere bescherming genieten. In de toelichting wordt opgemerkt dat artikel 9 is gebaseerd op de beperkingsclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet». Hij betwijfelde dan ook of het wel mogelijk is, zoals gebeurt in het vierde lid, om aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Buitenlandse Zaken over te laten «bij besluit» gebouwen van instellingen aan te wijzen die naast de in het eerste lid genoemde gebouwen een bijzondere volkenrechtelijke bescherming genieten. Behoort zulks niet in de wet zelf te gebeuren?

Het lid van deze fractie wees er vervolgens op dat het trekken van een kring van onder de regeling vallende gebouwen niet altijd zonder problemen zal gaan. Hij wees in dit verband op het PLO-kantoor in Den Haag. Zal het gebouw van dit kantoor ook worden aangewezen en zo ja, zal de PLO daaraan geen diplomatieke betekenis kunnen hechten, die in het geheel niet bedoeld is?

Het lid van de fractie van de R.P.F. vroeg om welke reden overtreding van de gedragsnorm in het eerste lid van artikel 9 niet rechtstreeks strafbaar is gesteld? Het zal toch kunnen voorkomen, dat (hoofd-)daders wel gemakkelijk aan te wijzen zijn?

Artikel 10

Met betrekking tot dit artikel merkten de leden van de P.v.d.A.-fractie op dat het klokgelui een zeer bepalende uiting verbonden met een soort geloofsovertuiging is, de onderhavige regels betreffen in meer dan één opzicht een uitzonderingspositie. Zij vroegen zich dan ook af of deze in de huidige samenleving, waarin zowel de ontkerkelijking is toegenomen als ook andere geloofsovertuigingen groeiende aantallen volgelingen te zien geven, deze uitzonderingspositie nog wel terecht is.

Gaarne vernamen de leden van de fractie van D66 of met het begrip «klokgelui» in artikel 10 gelijkgesteld worden bijvoorbeeld oproepen voor komst naar de moskee en andere voor het gehoor bestemde uitingen. Deze leden vrezden overigens dat het expressis verbis in handen van de gemeenteraad stellen van de bevoegdheid tot regelgeving op dit punt, aanleiding zal zijn tot aanscherping van tegenstellingen binnen de bevolking, moeizame beraadslagingen, en nodeloos gedetailleerde regelgeving. Waar immers een dergelijke bevoegdheid wordt verleend, kan een besluit daarvan geen gebruik te maken soms al aanleiding tot tegenstellingen zijn. Naar oordeel van de aan het woord zijnde leden betreft het hier een zaak van onderlinge tolerantie en wederzijds begrip tussen verschillende groepen burgers, welke niet op voorhand gediend is met regelgeving.

Artikel 11

Wat betreft de strafrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel legden de leden van de S.G.P.-fractie een aantal vragen voor, ontleend aan een artikel van Th. W. van Veen in *Delikt en delinkwent* van 1986 (blzz. 648 e.v.).

De bepalingen in plaatselijke strafverordeningen zullen moeten wijken voor artikel 11 van het wetsvoorstel. Geldt zulks ook voor die bepalingen dergelijke verordeningen, die straffen stellen op uitingen van enkelingen, als die acties als een toespraak of voordracht in de zin van de Wet openbare manifestaties kunnen worden beschouwd?

Artikel 11 maakt geen onderscheid tussen hen die een manifestatie houden en hen die eraan deelnemen. Is dit wel reëel en daarom wel vol te houden? Is het voorts wel reëel om het opzettelijk negeren van een verbod of een weigering met een maximum straf van 2 maanden hechtenis te bedreigen, waar de in artikel 2 genoemde belangen zo'n verbod of weigering blijkbaar vorderen?

Artikel II. Wetboek van Strafrecht

Wat betreft de wijzigingen in de artikelen 143–146 van het Wetboek van Strafrecht had het de tot de S.G.P.-fractie behorende leden enigszins verwonderd dat niet een herordening van deze bepalingen is voorgesteld en dat blijkbaar o.a. niets is overwogen om het bestanddeel «geoorloofd» in de delictomschrijvingen onder de loupe te nemen. Is het geen handicap dat, zoals de bepalingen thans luiden, moet worden bewezen dat de opzet mede is gericht geweest op de geoorloofdheid van de verstoorde bijeenkomst? Is dit element wel zo relevant? Is het voorts niet merkwaardig dat het organiseren van een manifestatie tegen het verbod van de burgemeester in als een overtreding wordt strafbaar gesteld, terwijl het verstoren van een manifestatie waarvoor toestemming is gegeven als een misdrijf strafbaar is, temeer waar het trotseren van een verbod bijna steeds opzettelijk zal worden gepleegd en in dat opzicht niet van het opzettelijk verstoren verschilt?

In artikel 143 Sr. wordt naast het woord vergadering het woord betoging opgenomen. Vinden de bewindslieden het verstoren van een betoging even ernstig als het verstoren van een vergadering? Bij artikel

145 Sr. doet zich dezelfde vraag voor. Met betrekking tot laatstgenoemd artikel stelden deze leden de vraag of er redenen zijn om onderscheid te maken tussen voordrachten en toespraken van godsdienstige (of levensbeschouwelijke) aard en voordrachten en toespraken van politieke of wetenschappelijke aard. Of zou de bescherming van laatstbedoelde uitingen een plaats dienen te krijgen in de voorafgaande artikelen?

Wat de strafvorderlijke kant betreft wordt door de memorie van toelichting opgemerkt dat opsporingsambtenaren krachtens het Wetboek van Strafvordering kunnen optreden bij manifestaties op niet-openbare plaatsen. Een vraag die daarbij rijst, is of ambtenaren van politie ook kunnen optreden ter voorkoming van strafbare feiten, iets waar het ingrijpen van de politie met het oog op te vrezen wanordelijkheden op gericht zal zijn.

Artikel IV. Zondagswet

De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten op dat binnen de gekozen opstelling met betrekking tot openbare manifestaties en de Zondagswet de merkwaardige situatie blijft bestaan dat de merendeels door het christelijk geloof verlangde zondagsrust juist door deze zelfde levensbeschouwing geweld wordt aangedaan. Waarom zouden ook niet andere levens- en geloofsovertuigingen op zondag daarvan in het openbaar kennis mogen geven voor 13.00 uur. Zo wordt het bij voorbeeld aan het socialisme onmogelijk gemaakt om op zondag een 1 mei viering op de openbare weg voor 13.00 uur te houden. Bescherming van minderheden is in de ogen van deze leden een groot goed, dat er echter niet toe mag leiden dat een minderheid van belijdende christenen haar eisen ten aanzien van zondagsrust dwingend oplegt aan een andersdenkende meerderheid. In dat kader konden deze leden zich voorstellen dat ten deze de gemeentebesturen de mogelijkheid zouden krijgen om het in de Zondagswet gevoerde tijdstip van 13.00 uur te vervroegen tot uiterlijk 10.00 uur. In het licht van de toename van de vrije tijd, de flexibilisering van de arbeid, en het groeiend aantal mensen dat niet (meer) in het arbeidsproces is opgenomen is er overigens in hun ogen sprake van een afnemende betekenis van de zondag als rustdag en een toenemende kunstmatigheid van een algemene rustdag.

Het lid van de R.P.F.-fractie vroeg of de regering bereid is zoveel mogelijk te bevorderen, dat nationale evenementen, militaire oefeningen en andere direct door de overheid te verrichten taken zoveel mogelijk op andere dagen dan de zondag plaatsvinden.

Artikel IX. Slotbepaling

Het lid van de fractie van de R.P.F. vroeg om welke reden in de citeertitel deze wet wordt aangeduid als «Wet openbare manifestaties» terwijl zij tevens betrekking heeft op niet-openbare manifestaties.

De voorzitter van de commissie,
Hennekam

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen