

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. 5

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 15 april

#### **1. Algemeen**

De leden van de fracties van het C.D.A., de R.P.F. en D66 plaatsten kanttekeningen bij het samenbrengen in één wetsvoorstel van bepalingen betreffende twee onderscheiden grondwetsartikelen, namelijk artikel 6 en artikel 9. Op deze kanttekeningen gaan wij in paragraaf 2.1 van deze memorie nader in.

Uit de reacties van de leden van de fracties van de P.v.d.A., de S.G.P. en het G.P.V. leiden wij af dat deze leden zich globaal kunnen verenigen met de opzet van het wetsvoorstel. Wel hebben in het bijzonder de leden van beide laatstgenoemde fracties vragen inzake de regeling ten aanzien van godsdienstige en levensbeschouwelijke manifestaties. Deze vragen zullen wij verderop in deze memorie beantwoorden.

Op de opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie over de begrippen «openbare plaats» en «niet-openbare plaats» gaan wij in paragraaf 2.3 van deze memorie in.

De leden van de fractie van D66 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. Hierbij waren deze leden vooral geïnteresseerd in de effecten van het wetsvoorstel voor het lokale bestuur.

Naar aanleiding hiervan merken wij op, dat globaal gesproken het wetsvoorstel aansluit bij de bestaande praktijk. De veranderingen die het wetsvoorstel teweeg zal brengen zijn in hoofdzaak tweërlei. Allereerst zullen ten aanzien van de verschillende typen van manifestaties, voor zover deze op openbare plaatsen worden gehouden, gelijke mogelijkheden tot regulering gaan gelden voor de gemeentebesturen. Daarbij wordt het – binnen zekere grenzen – aan deze besturen overgelaten of en zo ja in hoeverre zij tussen deze verschillende typen willen differentiëren. Deze uniformering van het formeel-wettelijk kader, met de mogelijkheid tot plaatselijke differentiatie, achten wij een belangrijke stap vooruit ten opzichte van de huidige situatie, waarin een wirwar van regelingen van kracht is. Ten aanzien van kerkelijke plechtigheden, zoals processies, kan worden gewezen op de artikelen 9 e.v. van de Wet op de kerkgenootschappen gebaseerd op het oude artikel 184, tweede lid, Grondwet. Op andere

godsdienstige en levensbeschouwelijke manifestaties, alsmede op vergaderingen, zijn deels de wet vereniging en vergadering, deels autonome plaatselijke verordeningen van toepassing. Betogingen ten slotte worden thans uitsluitend door plaatselijke verordeningen gereguleerd.

Een tweede type van verandering dat de Wet openbare manifestaties teweeg zal brengen hangt samen met de begrenzingen die door deze wet worden gesteld aan de mogelijkheden tot regulering door de gemeentebesturen. In hoeverre gemeenten hierdoor tot aanpassing van hun verordeningen en uitvoeringspraktijk zullen moeten overgaan is niet in zijn algemeenheid te zeggen, omdat de lokale praktijk nogal wat variatie vertoont. Bij wijze van illustratie wijzen wij op de volgende punten:

- Het begrip «openbare plaats» wordt wettelijk gedefinieerd (artikel 1, eerste lid, onder b). De plaatselijke verordeningen kennen thans uiteenlopende begripsomschrijvingen.
- De doelstellingen met het oog waarop beperking van de desbetreffende grondrechten mag plaatsvinden worden wettelijk omschreven (met name de artikelen 2 en 8, eerste lid).
- Er worden enkele onderwerpen genoemd, waarin bij verordening van de gemeenteraad moet worden voorzien (artikel 3, tweede lid). In sommige gemeenten is de regeling ten aanzien van deze onderwerpen door de raad geheel of ten dele overgelaten aan de burgemeester.
- In sommige gemeenten geldt nog een stelsel van een verbod behoudens ontheffing terzake van betogingen. Zulke stelsels zullen dienen te worden gewijzigd in een kennisgevings- of vergunningsstelsel (artikelen 3 en 4).
- De gronden voor een verbod, voor een weigering van vergunning en voor ontbinding zijn wettelijk omschreven (artikel 4, tweede en derde lid, 6, 8, eerste lid, en 9, derde lid). Thans bestaat op dit punt nog variatie in de desbetreffende regelingen.
- Sommige gemeenten kennen nog een kennisgevings- of vergunningsstelsel ten aanzien van bepaalde manifestaties op niet-openbare plaatsen. Zo'n stelsel is onder de Wet openbare manifestaties niet meer toegestaan (artikel 7).

Samenvattend kan worden gesteld dat, ook al wordt beoogd met het voorstel in grote lijnen aan te sluiten bij de gemeentelijke praktijk, op een aantal punten door gemeenten wijziging in hun verordeningen zal moeten worden aangebracht. Dit is overigens – hierop wezen de leden van de S.G.P.-fractie terecht – mede een beoogd gevolg van de grondwetsherziening van 1983, waarbij immers voor beperking van deze grondrechten door lagere regelingen een formeel-wettelijke basis is voorgeschreven.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen of de regering het standpunt deelt van mr. R. E. de Winter, dat er op neerkomt dat de artikelen 6 en 9 van de 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.

Naar ons oordeel wordt met deze typering aan de betekenis van deze grondrechten geen recht gedaan. Wij willen ons thans niet begeven in uitvoerige beschouwingen over de wijze waarop de grondwetgever de bescherming van de onderhavige vrijheden heeft willen waarborgen. Daarvoor verwijzen wij naar de beschouwingen dienaangaande bij de algehele grondrechtsherziening, alsmede naar blz. 1 en 2 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel, waar ook de desbetreffende vindplaatsen zijn vermeld. Dat de artikelen 6 en 9 van de Grondwet materieel wel degelijk betekenis hebben moge onder meer uit het volgende blijken.

Reeds uit het enkele feit dat de bedoelde rechten en vrijheden in algemene bewoordingen in onze hoogste staatsregeling zijn opgenomen, blijkt dat het hier om rechtsgoederen van bijzondere waarde gaat. De

formele wetgever zal, wanneer hij beperkingen aan deze grondrechten stelt, dan wel – op basis van het tweede lid van de artikelen 6 en 9 – beperkingsbevoegdheden delegeert, deze bijzondere waarde in acht hebben te nemen bij de mate waarin en de wijze waarop beperkingen worden gesteld, c.q. mogelijk worden gemaakt. Hetzelfde geldt voor de lagere regelgevers waaraan bevoegdheden zijn gedelegeerd. Uit het onderhavige wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting blijkt op tal van plaatsen dat de regering zich terdege bewust is van de bijzondere rechtswaarden die hier in het geding zijn. Wij volstaan hier met erop te wijzen dat in het wetsvoorstel geen enkele inhoudelijke beperking is gesteld aan de uitingen die deze grondrechten beogen te waarborgen. De gestelde beperkingen beogen slechts regulering van de uiterlijke vorm waarin deze uitingen plaatsvinden mogelijk te maken, voor zover dit in concrete gevallen noodzakelijk is met het oog op andere rechtsbelangen. Wij zijn – samenvattend – van oordeel dat de bedoelde vrijheden en rechten wel degelijk materieel in de Grondwet zijn verankerd en, zo voegen wij daar aan toe, in het onderhavige wetsvoorstel naar vermogen zijn verzekerd.

Op de opmerkingen van het lid van de G.P.V.-fractie over het veelvuldig gebruik van de term «openbaar» en de mogelijke verwarring die daaruit kan ontstaan gaan wij in paragraaf 2.3 van deze memorie in.

## **2. Uitgangspunten van de voorgestelde regeling**

### *2.1. Eén wettelijke regeling voor openbare manifestaties*

Bij de leden van de C.D.A.-fractie was de vraag gerezen of niet besloten had dienen te worden tot indiening van twee voorstellen van wet: één betreffende de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 6 Grondwet) en één betreffende het recht van vergadering en betoging (artikel 9 Grondwet).

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 verwezen hierbij naar het standpunt van het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO), dat het voorliggende voorstel onvoldoende recht doet 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. Ook in internationale verdragen inzake de mensenrechten wordt, aldus het CIO, onderscheid gemaakt tussen kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag enerzijds, en verenigingen en stichtingen anderzijds.

De leden van de C.D.A.-fractie wezen in dit verband op de onlangs ingestelde Commissie van advies inzake de criteria voor steunverlening aan kerkgenootschappen en andere genootschappen op geestelijke grondslag (de «commissie Hirsch Ballin») en vroegen ons dit voorstel van wet te plaatsen in het bredere kader van een herbezinning op de verhouding tussen de Staat en deze genootschappen. 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, vroegen zij ons het voorstel van wet te heroverwegen en met twee nieuwe voorstellen van wet te komen.

Ook het lid van de R.P.F.-fractie meende dat het pleidooi van het CIO voor een afzonderlijke wettelijke regeling van de materie van artikel 6 Grondwet had moeten worden gehonoreerd. Thans bestaat, aldus dit lid, immers ook een afzonderlijke regeling in de vorm van de Wet op de kerkgenootschappen van 1853. Dit lid wees op de grote maatschappelijke

betekenis van de kerken in het algemeen en godsdienst in het bijzonder voor onze samenleving. Hij achtte het een verschraving van het begrip «godsdienstig belijden» dat kerkdiensten en andere godsdienstige bijeenkomsten worden gekwalificeerd als manifestaties en onder gelijke noemer gebracht met andere al dan niet op grond van levensbeschouwing georganiseerde bijeenkomsten en vergaderingen. Dit lid was van mening dat vanwege het grote belang van de vrijheid van godsdienst beperkingen ten aanzien van dit recht een plaats verdienen in een aparte wet.

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

Deze vragen geven ons aanleiding tot de volgende uiteenzetting.

Wij willen er geen enkele twijfel over laten bestaan dat de regering oog heeft voor de bijzondere positie die kerkgenootschappen en andere genootschappen op geestelijke grondslag in de samenleving innemen. Mede om die reden is door het vorige kabinet algemeen overleg gevoerd met delegaties van de onderscheiden genootschappen. Een verslag van dit overleg is aan de Tweede Kamer toegezonden als bijlage bij de brief van 25 september 1986, waarin de beweegredenen worden weergegeven die hebben geleid tot de instelling van de commissie Hirsch Ballin (kamerstuk 16 635, nr. 10). Het CIO heeft in bedoeld overleg de wens uitgesproken van een algemene wettelijke grondslag om de algemene uitgangspunten en criteria voor het overheidsbeleid inzake godsdienst en levensovertuiging vast te leggen en te waarborgen. Zoals ook blijkt uit de brief van het CIO d.d. 20 juni 1986 aan de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken denkt het CIO bij zo'n algemene wettelijke regeling aan de volgende punten:

- de overlegstructuur tussen overheid en genootschappen terzake van overleg en advies over alle aangelegenheden die godsdienst en levens-overtuiging raken;
- algemene regels omtrent het verlenen van steun aan genootschappen, waarbij met name gedacht wordt aan algemene criteria van kwantitatieve aard voor de verdeling van formatieplaatsen en/of financiële middelen bij het categoriaal pastoraat;
- algemene regels als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet.

Omdat het CIO een afzonderlijke wettelijke regeling van godsdienstige en levensbeschouwelijke manifestaties mede bepleit vanwege de plaats die dit onderwerp in een algemene wettelijke regeling zou kunnen innemen, gaan wij thans eerst in op het perspectief van een algemene regeling als door het CIO voorgestaan.

De regering oordeelt over de wenselijkheid van zo'n algemene wettelijke regeling anders dan het CIO. Met betrekking tot het eerste onderwerp, de overlegstructuur, is in het eerste algemeen overleg door de regering gesteld dat instelling van een Raad voor de levensbeschouwing, zoals door het CIO voorgestaan, om verschillende redenen bezwaar ontmoet. Geconcludeerd werd dat volstaan kan worden met een algemeen overleg in informele zin. Over afzonderlijke onderwerpen op de verschillende beleidsterreinen waar zich vragen van godsdienst en levensbeschouwing kunnen voordoen kan met informeel bilateraal overleg op ad hoc-basis worden volstaan.

Over het tweede onderwerp, algemene regels omtrent het verlenen van steun aan de genootschappen, merken wij het volgende op. Wij achten het onwaarschijnlijk dat de regering in de nabije of verdere toekomst met een voorstel voor een dergelijke algemene regeling zou komen. De adviesaanvraag aan de commissie Hirsch Ballin was ook niet gericht op algemene criteria voor steunverlening, maar op criteria voor steunverlening

op enkele gebieden, te weten het onderhoud van gebouwen die de genootschappen ten dienste staan en de categoriale geestelijke verzorging. Ook met betrekking tot deze afzonderlijke onderwerpen is het nog onzeker of de commissie Hirsch Ballin criteria zal aandragen die zich lenen voor wettelijke vastlegging. Zo stelt de commissie in haar interim-rapport over de verdeling van de geestelijke verzorgers in de krijgsmacht nadrukkelijk, dat aan de door haar voorgestelde verdeelmethode geen consequenties mogen worden verbonden voor andere terreinen van categoriale geestelijke verzorging.

Het ligt derhalve voor de hand te veronderstellen dat, voorzover het advies van de commissie Hirsch Ballin aanleiding zou geven tot wijziging van de wetgeving, dit wetgeving op deelterreinen zou betreffen, en geen algemene wettelijke regeling als door het CIO voorgestaan. Dit ligt ook in de lijn van de praktische, probleemgerichte aanpak, die de regering ook bij wetgeving op dit terrein voorstaat.

Een argument voor een afzonderlijke wettelijke regeling kan dus naar het oordeel van de regering in ieder geval thans niet worden gevonden in de mogelijkheid, dat het desbetreffende onderwerp nu of in de nabije toekomst een plaats zou kunnen krijgen in een algemene wettelijke regeling. Wij wijzen er bovendien op, dat de wetgeving inzake het onderhavige onderwerp uiterlijk 17 februari 1988 dient te zijn voltooid.

Dan resteert de vraag, of er voldoende grond is om tot een afzonderlijk wetsvoorstel te komen dat uitsluitend betrekking heeft op manifestaties ter uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.

Naar aanleiding van de in het voorlopig verslag gestelde vragen hebben wij nogmaals de argumenten voor en tegen een afzonderlijke wettelijke regeling tegen elkaar afgewogen. Wij zijn tot de conclusie gekomen dat aan de oorspronkelijke opzet dient te worden vastgehouden. Onze overwegingen hierbij zijn de volgende.

Wij onderschrijven met de leden van de fracties van C.D.A., D66 en R.P.F., dat er wezenlijke verschillen bestaan tussen de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging enerzijds, en het recht tot vergadering en betoging anderzijds. Deze verschillen betreffen niet alleen de historische achtergrond, maar ook de zin en het doel van deze grondrechten, alsmede de uitingen die door deze grondrechten worden beschermd.

Dit brengt echter nog niet mee, dat bepalingen inzake de uitoefening van de desbetreffende grondrechten ook in afzonderlijke wettelijke regelingen zouden moeten worden ondergebracht. Ook de bepalingen in internationale verdragen inzake de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging verplichten hiertoe niet. Het gaat er veeleer om dat in de desbetreffende wettelijke bepalingen op adequate wijze recht wordt gedaan aan relevante verschillen tussen de desbetreffende grondrechten.

Wij wijzen erop dat in de huidige wetgeving op tal van plaatsen aspecten van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging geregeld worden binnen een algemeen kader, zonder dat daarbij een afzonderlijke wettelijke regeling is getroffen. Als voorbeelden noemen wij: de regeling van de rechtspersoonlijkheid van kerkgenootschappen en andere genootschappen op geestelijke grondslag in het kader van de algemene regeling inzake rechtspersonen in Boek 2 BW; de bescherming en subsidiëring van monumentale kerkgebouwen naast andere monumenten in het kader van de Monumentenwet en de rijkssubsidiëregelingen met betrekking tot restauratie en onderhoud; de regeling ten aanzien van godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs in het kader van de onderwijswetgeving. Ook in de Zondagswet wordt, naast een regeling voor godsdienstige bijeenkomsten, een regeling gegeven voor andere typen van manifestaties.

Aan de enige afzonderlijke wet op dit terrein, de Wet op de kerkgenootschappen, kan naar onze mening bezwaarlijk een argument worden ontleend ten gunste van een afzonderlijke wettelijke regeling. Algemeen

– ook door het CIO – is immers erkend, dat de bepalingen van die wet, waarin afzonderlijk regels met betrekking tot kerkgenootschappen worden gegeven, zichzelf hebben overleefd. In het bijzonder met betrekking tot «openbare manifestaties» wijzen wij erop dat de bepalingen van die wet slechts betrekking hebben op godsdienstige plechtigheden, met name Rooms-katholieke processies, en bovendien niet meer behelzen dan een uitwerking van het voormalige grondwettelijke «processieverbod». Straatpredikaties, zendingsbijeenkomsten en dergelijke worden immers niet gerekend tot de «openbare godsdienstoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen» bedoeld in artikel 184 (oud) van de Grondwet jo. artikel 9 e.v. van de Wet op de kerkgenootschappen. Op zulke godsdienstige manifestaties, die niet het karakter van «godsdienstoefening» hebben, zijn thans nog van toepassing de Wet vereniging en vergadering, dan wel bepalingen van plaatselijke verordeningen. Met andere woorden: voor godsdienstige manifestaties als zodanig heeft tot dusver geen afzonderlijke wettelijke regeling gegolden.

Voor een afzonderlijke wettelijke regeling zou mogelijk reden zijn, wanneer het om een inhoudelijke regeling ten aanzien van deze grondrechten ging. Zo'n regeling is hier echter niet in het geding; het voorstel heeft een veel beperkter strekking. Het beoogt slechts uitwendige beperkingsmogelijkheden te scheppen ten aanzien van manifestaties die – hoezeer ook verschillend naar doel en inhoud – een aantal gemeenschappelijke kenmerken hebben: hun collectief en openbaar karakter, en in verband daarmee gelijke grondwettelijke beperkingsmogelijkheden, althans voor zover het manifestaties buiten gebouwen en besloten plaatsen betreft.

Alleen al vanwege de genoemde redenen van wetsystematiek geven wij de voorkeur aan de oorspronkelijke opzet, waarin binnen één wettelijk kader waar nodig tussen de verschillende typen van manifestaties wordt gedifferentieerd, maar overigens eenzelfde wettelijk regime geldt. Voor deze opzet pleiten bovendien belangrijke overwegingen van praktische aard. In de memorie van toelichting is hierop tamelijk summier ingegaan. Wij staan daar thans langer bij stil.

Het zou naar onze mening buitengewoon lastig, zo niet onmogelijk zijn, een afzonderlijke regeling te treffen die een tegelijkertijd principieel verantwoorde en praktisch hanteerbare afbakening geeft van godsdienstige en levensbeschouwelijke manifestaties. Het CIO bepleit een afzonderlijke regeling voor manifestaties, die worden georganiseerd door een kerkgenootschap of genootschap op geestelijke grondslag als zodanig binnen het kader van zijn doelstelling. Zo'n systeem zou bij de uitvoering de burgemeester voor nagenoeg onoplosbare toepassingsvragen stellen. Zowel «kerkgenootschap» als «genootschap op geestelijke grondslag» zijn immers betrekkelijk open begrippen, waartoe een grote hoeveelheid en verscheidenheid van organisaties kunnen worden gerekend.

In het burgerlijk recht zal in twijfelgevallen – en zulke gevallen zullen zich bij herhaling voordoen – de burgerlijke rechter dergelijke rechtsvragen kunnen beantwoorden. Hier zou die taak bij het bestuur worden gelegd, dat bovendien op zeer korte termijn zou moeten beslissen. Voorts kan onduidelijk zijn, in hoeverre een manifestatie door zo'n genootschap is georganiseerd. Hiertoe is inzicht nodig in de interne regeling van bestuursvorm, vertegenwoordigingsbevoegdheid, en dergelijke bij het desbetreffende genootschap. Ten slotte zou nog getoetst moeten worden of een voorgenomen manifestatie binnen het kader van de doelstelling van het genootschap in kwestie ligt.

Het komt ons voor dat een dergelijke toetsing door het bestuur niet alleen praktisch hoogst bezwaarlijk, maar ook principieel ongewenst zou zijn, omdat het bestuur daartoe welhaast onvermijdelijk zou moeten treden in een beoordeling van het geestesgoed van het genootschap.

Zou men als criterium voor een afzonderlijke regeling niet nemen de aard van het organiserend genootschap, maar de aard van de manifestatie,

dan zullen zich in de praktijk eveneens aanzienlijke afbakeningsproblemen voordoen. Het is immers lang niet altijd mogelijk, een manifestatie eenduidig te typeren als «bijeenkomst of optocht ter belijdenis van godsdienst of levensovertuiging», dan wel als vergadering of betoging. Veelvuldig komen immers mengvormen voor, waarin een belijdeniselement gecombineerd wordt met een betogings- of vergaderelement.

Als voorbeelden noemen wij: demonstratieve wakes of optochten, gepaard gaande met gebed of religieuze zang; vergaderingen, land- en toogdagen die mede de gemeenschappelijke belijdenis ten doel hebben. Bij niet-godsdienstige levensbeschouwelijke richtingen zullen zulke afbakeningsvragen zich nog meer doen gevoelen.

In de memorie van toelichting is overigens erkend dat afbakeningsproblemen als deze ook in de door ons voorgestelde systematiek van één wettelijke regeling een zekere rol kunnen spelen, met name bij manifestaties op niet-openbare plaatsen. Deze problemen zullen echter praktisch veel beperkter zijn dan indien ook voor manifestaties op openbare plaatsen twee afzonderlijke wettelijke regelingen zouden gelden.

Wij merken voorts nog op, dat in bepaalde gemeenten dergelijke problemen zich nauwelijks zullen voordoen, terwijl andere gemeenten veelvuldig voor zulke problemen zullen komen te staan. Met het oog daarop is het in het voorstel aan de gemeenten overgelaten of, en zo ja, langs welke lijnen, zij bij verordening differentiëren tussen verschillende uitingsvormen.

Aldus is – zo vertrouwen wij – gewaarborgd dat eventuele verschillen van regime zijn toegesneden op de praktische toepassingsmogelijkheden.

Ten slotte merken wij nog op dat de vele reacties – ondermeer van gemeenten, provincies, politie en openbaar ministerie – die zijn binnengekomen op een voorontwerp van het onderhavige wetsvoorstel vrijwel zonder uitzondering instemmend waren ten aanzien van de systematiek. Dit sterkt ons in de overtuiging dat het voorstel zowel een praktisch bruikbare als principieel verantwoorde uitwerking geeft aan de grondwettelijke beperkingsmogelijkheden van de onderhavige grondrechten.

Het lid van de G.P.V.-fractie had er de voorkeur aan gegeven als in het wetsvoorstel een duidelijk onderscheid was gemaakt tussen de regeling ter uitvoering van artikel 6 en die ter uitvoering van artikel 9 Grondwet. Hij wees erop dat oppervlakkige lezing van artikel 8 zou kunnen doen vermoeden dat de daar aan de burgemeester gegeven bevoegdheden tot ingrijpen ook zouden gelden bij manifestaties ter belijdenis van godsdienst of levensovertuiging. Het zou, aldus dit lid, de leesbaarheid van de wet ten goede komen als expliciet in de wetstekst wordt opgenomen dat dit niet het geval is. Naar onze mening zou zo'n explicitering, indien deze in artikel 8 zou worden opgenomen, de duidelijkheid niet ten goede komen. De huidige redactie van artikel 8, waarin de bevoegdheden expliciet worden gerelateerd aan vergaderingen en betogingen, brengt naar ons oordeel op de meest duidelijke wijze tot uitdrukking dat deze bevoegdheden niet gelden ten aanzien van godsdienstige en levensbeschouwelijke manifestaties. Indien men dit laatste als afzonderlijke bepaling aan artikel 8 zou toevoegen, kleeft daaraan niet alleen het bezwaar van overbodigheid. Ook zou ten onrechte de indruk kunnen worden gewekt dat onder vergaderingen en betogingen in andere gevallen ook manifestaties ter belijdenis van godsdienst of levensovertuiging begrepen kunnen zijn.

Wel zien wij, mede in deze opmerking van het lid van de G.P.V.-fractie, aanleiding een verduidelijking van artikel 1, tweede lid, en van de artikelen 7 en 8 voor te stellen. Wij komen hierop in paragraaf 2.3 van deze memorie terug.

Anders dan het lid van de R.P.F.-fractie zien wij in de kwalificatie van kerkdiensten en andere godsdienstige bijeenkomsten als «manifestaties»

geen verschraling van het begrip «godsdienstig belijden». Wij wijzen erop dat het begrip manifestatie, zoals dat in dit wetsvoorstel wordt gebruikt, slechts betrekking heeft op één van de vormen waarin het godsdienstig belijden gestalte kan krijgen. Het begrip manifestatie en het wetsvoorstel hebben geen betrekking op de vele andere vormen van belijden die door artikel 6 van de Grondwet worden beschermd. Evenmin ziet het begrip op het geloofsgoed als zodanig, waaraan door de belijdenis gestalte wordt gegeven. Waar deze andere aspecten van godsdienstig belijden geheel onverlet worden gelaten, kan naar onze mening bezwaarlijk van een «verschraling» worden gesproken.

Het begrip manifestatie heeft inderdaad een ruimere betekenis dan «betoging». De grondbetekenis, afgeleid van het latijnse «manifestare», is bekendmaking; doorgaans in relatie tot een bepaalde opvatting of overtuiging.

Het lid van de R.P.F.-fractie stelde te kunnen billijken dat het wetsvoorstel in hoofdzaak betrekking heeft op collectieve uitingen die onder de bescherming van de artikelen 6 en 9 van de Grondwet vallen. Hij vroeg zich af of het onderscheid tussen individuele vormen en collectieve uitingen voornamelijk door een getalscriterium wordt bepaald. Zo ja, gaat het bij collectieve uitingen om manifestaties waarbij twee of meer personen zijn betrokken of moet gedacht worden aan een hoger getal?

Van een collectieve uiting kan naar onze mening reeds sprake zijn, wanneer daaraan twee personen deelnemen. Wij wijzen er overigens – wellicht ten overvloede – op dat onder het begrip «manifestatie» tevens enige door artikel 6 van de Grondwet beschermde niet-collectieve uitingen zijn begrepen; met name toespraken en voordrachten ter belijdenis van godsdienst of levensovertuiging. De ratio hiervan – namelijk het publieksgerichte karakter van deze uitingen, waardoor ze nauw verwant zijn met collectieve uitingen – is uiteengezet op blz. 4 en 15 van de memorie van toelichting.

Het lid van de R.P.F.-fractie stelde voorts enige vragen over de relatie tussen de bescherming van artikel 7, derde lid, en de bescherming van artikel 6 van de Grondwet. Naar aanleiding daarvan merken wij het volgende op.

De verhouding tussen artikel 7, inzake de uiting van gedachten en gevoelens in het algemeen, en artikel 6, inzake de vrijheid van belijdenis van godsdienstige uitingen niet (mede) onder de vrijheid van meningsuiting zouden vallen. Er is hier veeleer sprake van samenloop van grondrechten, waarbij de grondwettelijke waarborgen van de artikelen 6 en 7 te zamen in acht moeten worden genomen. Zo is voor schriftelijke uitingen – ook indien deze godsdienstig of levensbeschouwelijk geïnspireerd zijn – mede van belang artikel 7, eerste lid, vanwege het expliciet verbod van voorafgaand verlot dat in dat lid is opgenomen.

Met betrekking tot andere uitingen kent artikel 7, derde lid, eveneens een verbod van voorafgaand verlot, zij het beperkt tot de inhoud. Beperkingen naar de vorm van de uiting, ook in de vorm van voorafgaand verlot, zijn wel toegestaan. Blijkens de formulering van artikel 7, derde lid, zijn ook lagere wetgevers hiertoe bevoegd en is voor zulke regelingen geen specifieke formeel-wettelijke basis vereist. In vergelijking met dit laatste geeft artikel 6, tweede lid, Grondwet een verdergaande bescherming aan godsdienstige uitingen. Beperkingen krachtens dat lid behoeven een specifieke basis in de formele wet, kunnen slechts betrekking hebben op uitingen «buiten gebouwen en besloten plaatsen», en mogen slechts gesteld worden met het oog op bepaalde doelstellingen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van dit lid over «vertoningen» merken wij het volgende op. In het algemeen zullen vertoningen onder de bescherming van artikel 7, derde lid, van de Grondwet vallen, en niet vallen onder de Wet openbare manifestaties. Er zijn echter inderdaad gevallen denkbaar waar dat anders is. Zo kan een vertoning onder omstandigheden worden aangemerkt als bijeenkomst ter belijdenis van godsdienst



of levensovertuiging, dan wel als betoging. In zulke gevallen zullen de bepalingen van de onderhavige wet van toepassing zijn. Een voorbeeld uit de jurisprudentie waarin straattheater als onderdeel van een begroting wordt aangemerkt biedt de uitspraak van de Voorzitter van Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 30 mei 1983, AB 1984, 85.

## 2.2. *Regulering waar mogelijk opgedragen aan gemeentebestuur*

Naar aanleiding van de keuze die in het wetsvoorstel aan de gemeentebesturen wordt gelaten tussen een vergunningen- en kennisgevingsstelsel, stelden de leden van de D66-fractie om twee redenen te twijfelen aan de wenselijkheid van een vergunningenstelsel. In de eerste plaats staat zo'n stelsel 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 gevoelen niet af, aldus deze leden.

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. Inderdaad zal bij de toepassing van artikel 4 een zekere controle vooraf moeten geschieden. Dit geldt echter zowel bij een vergunnings- als bij kennisgevingsstelsel. Ook bij een kennisgevingsstelsel zal de burgemeester ingevolge artikel 4 moeten bezien of er reden is voor het stellen van voorschriften en beperkingen of zelfs voor een verbod. Deze voorafgaande controle staat naar ons oordeel niet op gespannen voet met de desbetreffende grondrechten. De artikelen 6, tweede lid, en 9, tweede lid, van de Grondwet verzetten zich nog naar de bewoordingen nog naar de strekking tegen een stelsel van voorafgaand verlof of voorafgaande kennisgeving, mits de beslissing niet (mede) wordt bepaald door een oordeel over de (on)gewenstheid van inhoud of doelstelling van de manifestatie. Wij verwijzen naar het terzake verhandelde bij de grondwetsherziening (vgl. kamerstukken 13 872, nr. 3, blz. 30 en 39, en nr. 5, blz. 33). De voorgestelde artikelen 2, 3, derde lid en 4, derde lid, beogen zeker te stellen dat geen inhoudelijke beoordeling van de desbetreffende uitingen zal plaatsvinden.

Ook de tweede reden tot twijfel bij de leden van de D66-fractie onderschrijven wij niet. Zo het gemeentebestuur – meer in het bijzonder de burgemeester – al verantwoordelijk zou kunnen worden gehouden voor eventuele negatieve gevolgen van de betrokken manifestatie, dan zou daarop niet van invloed zijn of voor de desbetreffende manifestatie een vergunnings- dan wel een kennisgevingsstelsel geldt. In beide gevallen zal immers de burgemeester zich vooraf de vraag moeten stellen, of met het oog op de manifestatie maatregelen moeten worden getroffen (bijvoorbeeld politie-inzet), voorschriften en beperkingen moeten worden gesteld, dan wel een verbod moeten worden gegeven. De mogelijke negatieve gevolgen van de manifestatie – bijvoorbeeld wanordelijkheden – zullen in beide gevallen op gelijke wijze dienen te worden afgewogen.

De leden van de D66-fractie plaatsten vraagtekens bij de bepaling (artikel 4, eerste lid, j<sup>o</sup>. tweede lid), dat een vergunning kan worden geweigerd indien de vergunningsaanvraag niet tijdig is gedaan. Omdat in de praktijk van een dergelijke tijdigheid bij sommige (problematische) manifestaties meestal geen sprake is, zouden deze leden er de voorkeur aan geven te bepalen dat niet tijdige aanmelding leidt tot een verbod op de manifestatie.

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet is de regering geen voorstander van een stelsel, waarbij niet-tijdige aanmelding zonder meer leidt tot een verbod. Wel is in zo'n geval aan de burgemeester een ruimere beoordelingsmarge gelaten, of de manifestatie doorgang kan vinden, gelet op de in artikel 2 genoemde belangen en gelet op de voor een goede gang van zaken vereiste maatregelen (vgl. blz. 20 van de memorie van toelichting). Overigens wijzen wij erop, dat in gevallen van niet-tijdige aanmelding een weigering de vergunning te verlenen precies

dezelfde rechtsgevolgen heeft als een verbod bij te late kennisgeving. In beide gevallen kan de manifestatie worden ontbonden (artikel 6) en is het houden van en deelnemen aan de manifestatie strafbaar (artikel 11). Hetzelfde geldt, indien de vereiste kennisgeving of vergunningaanvraag geheel achterwege is gebleven. Samenvattend zijn wij van mening dat aan een bepaling als door deze leden voorgestaan geen behoefte bestaat.

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg 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 erop dat de openbare orde-taak van de burgemeester 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.

Inderdaad bestaat een zekere discrepantie tussen het openbare orde-begrip zoals dat onder meer voorkomt in de Politiewet en de term «bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden», die wordt gebezigd in de artikelen 6 en 9 van de Grondwet en in de artikelen 2 en 8 van het onderhavige wetsvoorstel. Deze discrepantie is ook beoogd. De grondwetgever heeft aan bedoelde term uitdrukkelijk de voorkeur gegeven boven het begrip «handhaving van de openbare orde.»

In het nader rapport met betrekking tot wetsvoorstel 13 872 werd betoogd dat vervanging van de voorgestelde beperkingsgronden door de grond «ter handhaving van de openbare orde» – wij citeren – «een aanmerkelijke uitbreiding van de beperkingsbevoegdheid en derhalve een verzwakking van het grondrecht zou inhouden. Het begrip «openbare orde» is er een, dat zich bijzonder ruim laat uitleggen. Nagenoeg alle beleidsdoeleinden laten zich eronder brengen. Weliswaar kan men, zoals de staatscommissie heeft gepoogd, een onderscheid maken tussen «in het belang van de openbare orde» en «ter handhaving van de openbare orde», maar het is onzeker of, wanneer het tot concrete toepassing zou komen, de laatstgenoemde uitdrukking zoveel beperkter zou worden uitgelegd dan de eerstgenoemde. Hantering van een begrip als wanordelijkheden is veel duidelijker en verdient, waar nodig aangevuld met andere beperkingsgronden, naar onze mening de voorkeur.» (Bijlage II bij de memorie van toelichting, blz. 90.)

Overigens zijn wij van oordeel dat het onderhavige wetsvoorstel een adequaat en duidelijk stelsel van bevoegdheden creëert voor de regulering van manifestaties in normale omstandigheden. Met betrekking tot de mogelijke toepassing van de noodbevoegdheden ex artikel 219 en 220 van de Gemeentewet verwijzen wij naar het gestelde in de memorie van toelichting bij dit wetsontwerp (blz. 10) en naar ons antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de S.G.P.-fractie in paragraaf 4 van deze memorie van antwoord.

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 (artikel 7 van het wetsvoorstel). Hij wees daarbij op massale vergaderingen of betogingen in stadions, die problemen met zich mee kunnen brengen ten aanzien van bijvoorbeeld de afwikkeling van het verkeer.

Naar onze mening zijn op dit punt geen moeilijkheden te verwachten als gevolg van het ontbreken van een verplichte aanmelding. Juist in gevallen als hier bedoeld is de politie in de praktijk op de hoogte van de desbetreffende manifestaties; hetzij via informatie van de zijde van de organisatoren of de beheerder van de ruimte, hetzij via andere wegen. Een verplichte aanmelding zou naar ons oordeel haar doel voorbijschieten en mogelijk beperkend werken ten aanzien van manifestaties waar voorafgaande informatie geheel onnodig is.

In antwoord op de vragen van het lid van de R.P.F.-fractie merken wij allereerst op dat het wetsvoorstel het – binnen de door artikel 2 getrokken grenzen – aan de gemeenteraad zelf overlaat te bepalen voor welke typen van manifestaties een stelsel van voorafgaand toezicht zal gelden. De redenen hiervoor, die overigens ten dele reeds bij de grondwetsherziening naar voren zijn gebracht, zijn uiteengezet op blz. 5 en 9 van de memorie van toelichting. Voorts merken wij op dat het inderdaad denkbaar is dat de mogelijkheden van de burgemeester om te beoordelen of er eventueel wanordelijkheden zullen optreden enigszins worden beperkt door het verbod van voorafgaand toezicht op de inhoud van uitingen. Voorzover dit effect zich al voordoet, is dit echter inhaerent aan de waarborgen waarmee de grondwetgever de onderhavige grondrechten heeft willen omgeven. Overigens wijzen wij erop dat de burgemeester aan de hand van andere gegevens, zoals doelstelling en verwachte omvang van de manifestatie, alsmede identiteit van de organisatoren, wel tot een taxatie van mogelijke effecten van de manifestatie in staat zal zijn.

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

Van de zijde van verschillende fracties werden, ook op andere plaatsen in het voorlopig verslag, kanttekeningen geplaatst bij de begrippen openbare en niet-openbare plaats. Wij behandelen deze kanttekeningen hier bijeen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten in paragraaf 1 op dat de formuleringen met betrekking tot openbare plaats en niet-openbare plaats nog te veel ruimte geven tot interpretatieverschillen. Op elkaar aansluitende definities in artikel 1, lid 1b en lid 2, zouden meer duidelijkheid verschaffen, aldus deze leden.

De leden van de S.G.P.-fractie maakten eveneens een opmerking over artikel 1, tweede lid; zij achtten dit geen fraai specimen van wetgeving. Deze leden merkten voorts op dat de betekenis van het woord «openbaar» enigszins ondoorzichtig en complex was.

Ook het lid van de G.P.V.-fractie stelde dat het veelvuldig gebruik van het begrip «openbaar» verwarring kan wekken. Hij wees op de samenstellingen «openbare manifestaties», «openbare plaatsen» en «niet-openbare plaatsen», alsmede op de term «openbare godsdienstoefening» in artikel 184 (oud) van de Grondwet, waar het begrip weer een andere betekenis had. Dit lid merkte voorts in paragraaf 2.1 op dat de Hoge Raad in enige uitspraken aan het begrip «buiten gebouwen en besloten plaatsen» een betekenis heeft gehecht die niet geheel samenvalt met de in het wetsvoorstel gebezigde term «openbare plaatsen». De leden van de S.G.P.-fractie wezen eveneens op deze discrepantie en noemden enige voorbeelden ter illustratie. Zij vroegen onze reactie op een suggestie van mevrouw S. C. den Dekker-van Bijsterveld om het tweede lid van artikel 1 door een andere bepaling te vervangen. Het lid van de R.P.F.-fractie achtte het terecht dat het wetsvoorstel onderscheid maakt tussen openbare en niet-openbare plaatsen, mede gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Naar aanleiding van deze kanttekeningen en vragen merken wij het volgende op. Wij erkennen dat de betekenis van de term «openbaar» enigszins complex is. Dit is echter een onvermijdelijk gevolg van de noodzaak in tweërlei opzicht te onderscheiden: enerzijds tussen openbare en andere plaatsen; anderzijds – voor wat betreft vergaderingen en betogingen op zullen andere plaatsen – tussen voor publiek toegankelijke en besloten manifestaties. Naar wij uit de reacties begrijpen wordt de noodzaak van deze dubbele onderscheiding op zich zelf algemeen onderschreven. Bij de keuze van termen is op verschillende wijzen getracht mogelijke verwarring te voorkomen. Allereerst wordt in de tekst van de Wet openbare manifestaties de term «openbaar» slechts gebruikt

ter aanduiding van de plaats waar een manifestatie wordt gehouden; het openbaar (in de zin van niet-besloten) karakter van een manifestatie wordt uitgedrukt met de term «voor publiek toegankelijk». Voorts is getracht mogelijke verdere complicaties te vermijden door de term «openbare plaatsen» zo te definiëren, dat niet nog eens een afwijkende regeling voor «gebouwen en besloten plaatsen» in de zin van artikel 6, tweede lid, behoefde te worden getroffen. Wij gaan thans in op de opmerkingen van verschillende fracties over de betekenis van laatstgenoemde term.

In de memorie van toelichting is niet verheeld, dat er een lichte discrepantie bestaat met de betekenis die de Hoge Raad in een tweetal arresten uit 1856 en 1857 aan het begrip «besloten plaatsen» heeft gehecht. Op blz. 16 en 17 van de memorie is uitvoerig toegelicht waarom de regering aan de voorgestelde functionele afbakening van «niet-openbare plaatsen» de voorkeur geeft. Uit de reacties menen wij te mogen afleiden dat deze voorkeur op zich zelf niet inhoudelijk wordt bestreden.

Naar ons oordeel staat het de wetgever vrij op de door ons voorgestelde wijze tot een enigszins van genoemde jurisprudentie afwijkende afbakening van de onderhavige begrippen te besluiten, nu daarbij alleszins recht wordt gedaan aan zin en strekking van de desbetreffende grondwetsbepaling. Binnen ons staatsbestel is immers de formele wetgever als hoogste orgaan geroepen aan grondwettelijke begrippen zo nodig een passende uitwerking te geven. Hij is daarbij – zolang hij blijft binnen de grenzen van een redelijke grondwetsinterpretatie – niet gebonden aan eventuele eerdere uitspraken van de Hoge Raad; evenmin als dit college zelf aan zijn eerdere uitspraken in vergelijkbare zaken is gebonden. Voor een actuele uitwerking als door de regering voorgesteld pleit ook het feit, dat het huidige artikel 6, tweede lid, een geheel andere functie heeft dan het oude artikel 184, tweede lid. Laatstgenoemde bepaling beoogde immers in hoofdzaak processies te weren, terwijl artikel 6, tweede lid, juist beoogt deze en dergelijke manifestaties – zij het onder zekere beperkingen – mogelijk te maken. Gaat men bovendien na, welke praktische gevolgen de voorgestelde definitie heeft voor het karakter van de desbetreffende plaatsen, dan resulteert per saldo wellicht zelfs een zekere uitbreiding van de niet-openbare plaatsen, doordat voor het besloten karakter niet langer uitsluitend bepalend is of een plaats in enige vorm fysiek is afgesneden. Wij merken hierbij nog op, mede naar aanleiding van de door de leden van de S.G.P.-fractie genoemde voorbeelden, dat de door de Hoge Raad gegeven omschrijving geen betrekking heeft op het begrip gebouwen. Wat de betekenis van dit begrip betreft verwijzen wij naar het op blz. 17 van de memorie van toelichting ingenomen standpunt, dat daaronder nooit zijn begrepen openbare overdekte plaatsen, zoals winkelgalerijen en passages. In dit opzicht brengt het wetsvoorstel derhalve in het geheel geen wijziging teweeg in de rechtssituatie.

Samenvattend zijn wij van oordeel dat de door ons voorgestelde afbakening op geen enkele wijze afbreuk doet aan zin en strekking van artikel 6 van de Grondwet. Wel zijn wij, mede naar aanleiding van de opmerkingen van verschillende fracties, tot de conclusie gekomen dat de redactie van artikel 1, tweede lid, met name door het gebruik van de term «niet-openbare» plaats, enige onduidelijkheid kan scheppen over de beoogde betekenis van «besloten plaatsen» als bedoeld in artikel 6 Grondwet. Volgens de huidige redactie zou immers – althans bij een bepaalde interpretatie van het begrip «besloten plaats» – een plaats ingevolge artikel 1, eerste lid, onder b, als openbare plaats kunnen worden aangemerkt, en tegelijkertijd ingevolge artikel 1, tweede lid, als niet-openbare plaats.

In bijgaande nota van wijziging wordt daarom voorgesteld de redactie van artikel 1, tweede lid, als volgt te doen luiden:

«2. Onder openbare plaats wordt niet begrepen een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet.»  
Tevens wordt voorgesteld de term «niet-openbare plaatsen», die enige malen in paragraaf III van het wetsvoorstel voorkomt, te doen vervallen, en in plaats daarvan te spreken van «andere dan openbare plaatsen».

Het lid van de R.P.F.-fractie vroeg om een nadere uiteenzetting om welke reden(en) «uiteraard» optochten die niet primair het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting hebben, buiten de werkingssfeer van het wetsvoorstel vallen.

In de bedoelde passage op blz. 8 van de memorie werd verwezen naar Sinterklaas- en carnavalsoptochten, bloemencorso's en dergelijke. Met het woord «uiteraard» werd beoogd tot uitdrukking te brengen dat dergelijke optochten naar hun aard verschillen van de optochten die vallen onder de begripsomschrijving van manifestatie in artikel 1, eerste lid, onder a, namelijk optochten ter belijdenis van godsdienst of levensovertuiging, alsmede betogingen die in de vorm van een optocht plaatsvinden.

### **3. Typen van manifestaties**

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren van oordeel dat het voorstel onnodige kwalificatieproblemen in het leven roept, doordat het alleen toespraken en voordrachten ter belijdenis van godsdienst en levensovertuiging bestrijkt. Worden daarmee andere individuele uitingen niet ten onrechte uitgesloten van bescherming door artikel 9 van de Grondwet, zo vroegen deze leden. De leden van de S.G.P.-fractie stelden een zelfde vraag.

Het door de leden van deze fracties gesignaleerde verschil is een consequentie van de door de grondwetgever gekozen systematiek van bescherming van de desbetreffende uitingen. In artikel 6 worden de individuele en de gemeenschappelijke belijdenis te zamen geregeld. Door deze regeling heeft de grondwetgever mede zeker willen stellen dat ook beperkingen van individuele uitingen van godsdienstige en levensbeschouwelijke aard hun basis vinden in een specifieke formeel-wettelijke regeling. Dit verklaart waarom bedoelde toespraken en voordrachten zijn opgenomen onder de manifestaties die door het wetsvoorstel worden bestreken.

Met betrekking tot niet-godsdienstige of -levensbeschouwelijke uitingen volgt de Grondwet een andere systematiek. In artikel 9 is een afzonderlijke regeling getroffen voor twee typen van collectieve uitingen, vergaderingen en betogingen, terwijl andere collectieve uitingen, zoals vertoningen, alsmede individuele mondelinge uitingen worden beschermd door artikel 7, derde lid. Op de relatie tussen artikel 7, derde lid, en artikel 6 van de Grondwet zijn wij in paragraaf 2.1 van deze memorie reeds ingegaan naar aanleiding van enkele vragen van het lid van de R.P.F.-fractie.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich mede in verband met het voorafgaande af of er wel voldoende ruimte zal bestaan voor spontane en semi-spontane activiteiten. Een stelsel van vergunningen zou een (onbedoeld?) neveneffect met zich meebrengen, namelijk dat alleen enige tijd van te voren aangekondigde toespraken, voordrachten etc. bescherming zouden genieten.

In de memorie van toelichting, blz. 5 en 9, is uiteengezet, dat aan de gemeenteraad de keuze is gelaten, voor welke manifestaties een stelsel van voorafgaand toezicht zal gelden, en of dit een stelsel van kennisgeving of vergunningverlening, dan wel een combinatie van beide zal zijn. Wij wijzen erop dat de gemeenteraad ingevolge artikel 2 de aan manifestaties te stellen beperkingen zal dienen te relateren aan de daar genoemde belangen. Op blz. 20 van de memorie van toelichting is voorts uiteengezet, dat het wetsvoorstel de nodige ruimte laat voor het «legaliseren» van

spontane manifestaties in gevallen waarin geen tijdige aanmelding heeft plaatsgevonden. Samenvattend zijn wij van oordeel dat het systeem van de wet voldoende ruimte laat voor spontane en semi-spontane activiteiten. Met betrekking tot verwante uitingen, zoals toespraken en voordrachten, die niet onder deze wet vallen, gaan wij ervan uit dat gemeenten daarvoor in het algemeen om praktische redenen een soortgelijke regeling zullen treffen; verwezen zij naar het terzake gestelde op blz. 9 en 14 van de memorie van toelichting.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen hoe het enerzijds toegelaten kan zijn om naar aard, onderwerp en doel van de manifestatie te vragen, terwijl doel en inhoud niet rechtstreeks een rol mogen spelen bij de beoordeling van een manifestatie. Is het niet zo, aldus deze leden, dat doel en inhoud rechtstreeks verband kunnen houden met bijvoorbeeld te verwachten wanordelijkheden?

Zoals op blz. 19 van de memorie van toelichting is gesteld, verzet artikel 3, derde lid, waarin wordt bepaald dat geen gegevens mogen worden verlangd met betrekking tot de inhoud van te openbaren gedachten of gevoelens, zich niet tegen het vragen van gegevens over doel of onderwerp van de manifestatie. Met de artikelen 3, derde lid, en 4, derde lid, in samenhang met artikel 2, wordt tot uitdrukking gebracht dat het bestuur op generlei wijze zijn oordeel over de inhoudelijke wenselijkheid of onwenselijkheid van uitingen bij zijn beslissingen mag betrekken. Iedere vorm van preventieve censuur ten aanzien van concrete uitingen is immers ingevolge de desbetreffende grondwetsartikelen verboden. Ook de te verstrekken algemene gegevens over doel of onderwerp van de manifestatie zullen niet mogen worden gebruikt voor een inhoudelijke beoordeling. Wel kunnen zulke gegevens van belang zijn voor de kwalificatie van een manifestatie en in verband daarmee voor de toepasselijke rechtsregels, alsmede – de leden van de S.G.P.-fractie wezen hier terecht op – voor een beoordeling van eventueel te verwachten wanordelijkheden. Dit laatste is evenwel wezenlijk verschillend van een oordeel over de inhoudelijke wenselijkheid van de uitingen in kwestie.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen voorts, aan welke regelingen en bevoegdheden een jaarlijkse, kerkelijke zendingsbijeenkomst in de open lucht op particulier terrein onderworpen kan worden. Het antwoord hangt af van het karakter van de plaats waar de bijeenkomst plaatsvindt. Indien het terrein krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek, en derhalve een openbare plaats is, is paragraaf II van het wetsvoorstel van toepassing. Dit brengt onder meer mee dat zo'n bijeenkomst – al naar gelang de terzake geldende gemeentelijke voorschriften – kan vallen onder een kennisgevings- of vergunningsstelsel, dan wel van zo'n stelsel kan zijn uitgezonderd. Indien het particuliere terrein een niet-openbare plaats is, kan ingevolge artikel 7 geen voorafgaande melding worden verlangd. Ook de bevoegdheid tot ontbinding is dan niet van toepassing omdat het hier een bijeenkomst ter belijdenis van godsdienst betreft; artikel 8 heeft slechts betrekking op voor publiek toegankelijke vergaderingen en betogingen.

#### **4. Het stelsel van gemeentelijke bevoegdheden**

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren van opvatting dat bij overschrijding van de ingevolge artikel 3, tweede lid, onder d, gestelde termijn voor het nemen van de beslissing een stelsel van fictieve verlening van de vergunning de voorkeur zou verdienen boven het stelsel van fictieve weigering, dat ingevolge artikel 3 van de Wet Arob geldt.

Een stelsel als door deze leden bedoeld was opgenomen in een concept-wetsvoorstel waarover op ruime schaal advies is ingewonnen. Naar aanleiding van de kritische reacties, juist op dit punt, is echter besloten het stelsel van de Wet Arob integraal van toepassing te doen

zijn, inclusief de fictieve weigering. Onder meer werd erop gewezen dat het Arob-stelsel ook in situaties als de onderhavige afdoende rechtsbescherming biedt. In voorkomende gevallen kan desnoods op zeer korte termijn een schorsing of voorlopige voorziening van de voorzitter van de Afdeling rechtspraak worden verkregen. Voorts kan bij een stelsel van fictieve vergunningverlening onzekerheid bestaan over de mogelijkheid, alsnog voorschriften en beperkingen te stellen. Ook wordt de positie van derden-belanghebbenden die een (fictieve) vergunningverlening zouden willen aanvechten, verzwakt door het ontbreken van maatstaven waaraan de (fictieve) beslissing kan worden getoetst.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen nog eens aandacht te besteden aan het probleem van gemeentelijke verordeningen, die mede een algemene beperking van de onderhavige grondrechten inhouden. Zij noemden als voorbeeld artikel 14 van de meeste gemeentelijke geluidhinderverordeningen, speciaal wat betreft hun toepasselijkheid voor andere dagen dan de zondag. Ook het lid van de G.P.V.-fractie vroeg, in paragraaf 5, onder artikel 4, of aanvullende wettelijke bepalingen inzake het gebruik van geluidsapparatuur in de open lucht niet gewenst zijn, om te voorkomen dat de desbetreffende bepalingen in gemeentelijke geluidshinderverordeningen na inwerkingtreding van de onderhavige grondrechtbepalingen ongrondwettig zouden zijn.

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. Zoals in de toelichting bij het grondwetsherzieningsvoorstel inzake klassieke grondrechten al is opgemerkt, verschaft artikel 7, derde lid, van de Grondwet geen vrijbrief voor elke gewenste geluidssterkte. In het algemeen maakt de geluidssterkte ten gevolge van het gebruik van geluidswagens, megafoons, en dergelijke geen essentieel onderdeel uit van de inhoud van gedachten of gevoelens, die langs die weg tot uiting worden gebracht (kamerstukken 13 872, nr. 4, bijlage II, blz. 91 en 92). Redelijke beperkingen van geluidsoverlast, voorzien in gemeentelijke geluidhinderverordeningen, behoeven derhalve op zichzelf niet als beperking van de uitingsvrijheid te worden gezien, waarvoor een specifieke formeel-wettelijke basis vereist zou zijn. Bij het stellen van beperkingen aan geluidsoverlast zal de gemeente wel in aanmerking hebben te nemen, dat geluidsproductie op een zeker niveau, bijvoorbeeld door gebruik van geluidsapparaten, onder omstandigheden een belangrijk hulpmiddel kan zijn om de uitingen doeltreffend te doen zijn. Dit brengt mee dat de desbetreffende bepalingen van gemeenteverordeningen voldoende ruimte zullen moeten laten voor dergelijke geluidsproductie. Wij wijzen in dit verband op een uitspraak van de voorzitter van de Afdeling rechtspraak, waarin met betrekking tot het niet verlenen van ontheffing van artikel 14, eerste lid, van een gemeentelijke geluidhinderverordening ten behoeve van het gebruik van geluidswagens voor verkiezingsdoeleinden het volgende werd overwogen:

«Voorts is het doel waartoe geluidswagens worden ingezet niet zonder belang te achten. Naar het ons voorkomt, staat het reeds bij voorbaat uitsluiten van zodanig gebruik, dat in dit geval ten nauwste samenhangt met het uiten van gedachten en gevoelens over een aangelegenheid van politieke aard, op gespannen voet met artikel 7 Grondwet. In een geval als het onderhavige, is het voorts van belang of aan de gevreesde overlast redelijkerwijs tegemoet kan worden gekomen door het stellen van voorschriften en beperkingen.» (Uitspraak van 6 september 1985, AB 1986, 422).

Op grond van het vorenstaande achten wij het niet nodig in de Wet openbare manifestaties (artikel I) algemene aanvullende bepalingen op te nemen om gemeentelijke beperkingen van geluidshinder bij manifestaties van een specifieke basis te voorzien. Een bijzondere bepaling ter bescherming van de zondagsrust is wel opgenomen in artikel IV, onderdeel A, van het wetsvoorstel, strekkend tot wijziging van artikel 3 van de Zondagswet.

De ratio hiervan is dat de zondagsrust kan nopen tot zodanige beperkingen van de geluidsproductie dat sprake kan zijn van beperking van de desbetreffende grondrechten als zodanig. Voor een algemene beschouwing over de verhouding tussen dit wetsvoorstel en bestaande gemeentelijke bepalingen verwijzen wij naar blz. 6 en 7 van de memorie van toelichting.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de S.G.P.-fractie over de mogelijke toepassing van de artikelen 219 en 220 van de gemeentewet merken wij op dat het stelsel van bevoegdheden dat deze wet geeft in het algemeen afdoende moet worden geacht om aan problemen bij manifestaties het hoofd te bieden. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, laat deze wet echter onverlet de mogelijkheid tot toepassing van de noodbevoegdheden van artikel 219 en 220 van de gemeentewet. Of toepassing van deze bevoegdheden gerechtvaardigd is, hangt ten nauwste samen met alle bijzondere aspecten van een concrete situatie. Daarom is het niet goed mogelijk – en ook weinig zinvol – te trachten in algemene zin de toepassingsmogelijkheden aan te geven, zoals deze leden vroegen. Volledigheidshalve verwijzen wij nog naar hetgeen in de memorie van toelichting bij het voorstel voor een nieuwe Gemeentewet over de noodbevoegdheden van de burgemeester wordt opgemerkt (kamerstuk 19 403, nr. 3, vooral blz. 150 en 151).

## **5. Artikelen**

### *Artikel 1. Wet openbare manifestaties*

#### Artikel 1

De leden van de D66-fractie zagen aan de begripsbepaling van manifestatie graag toegevoegd het begrip «demonstratie» en «demonstratieve bijeenkomst». Een betoging, aldus deze leden, 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.

Wij geven er de voorkeur aan bij deze begripsbepaling de grondwettelijke terminologie te volgen. Indien de suggestie van deze leden zou worden gevolgd, zou de indruk kunnen ontstaan dat aan het begrip betoging in artikel 9 van de Grondwet slechts een beperkte betekenis toekomt, en dat demonstraties als door deze leden bedoeld niet onder de bescherming van dat artikel vallen. Wij achten dit ongewenst en ook niet in overeenstemming met de bedoeling van de grondwetgever. Zoals op blz. 8 en 15 van de memorie van toelichting is gesteld, is voor een betoging kenmerkend het uitdragen van een gemeenschappelijke mening; doorgaans betreft die uiting gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied. Hierbij is niet beslissend of men zich uitdrukkelijk voor of tegen iets richt, dan wel slechts aandacht vraagt voor een zekere kwestie.

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

Wij beantwoorden deze vraag ontkennend. In de in artikel 1 gebruikte termen «toespraak» en «voordracht» is geïmpliceerd, dat deze uitingen zich rechtstreeks tot een publiek richten, dat op een bepaalde plaats is verzameld (vgl. blz. 15 van de memorie van toelichting). Dit element ontbreekt bij de oproep tot gebed. Hetzelfde geldt – om een ander voorbeeld te noemen – bij uitingen door middel van een rijdende geluidswagen. Overigens merken wij op, dat zulke uitingen wel een zekere bescherming ontleenen aan artikel 7, derde lid, van de Grondwet. Wij verwijzen naar onze uiteenzetting in paragraaf 4 van deze memorie over beperking van geluidsoverlast.

#### Artikel 4

Op de vraag van het lid van de G.P.V.-fractie gingen wij reeds eerder, in paragraaf 4, in.



Het lid van de R.P.F.-fractie vroeg of het niet in strijd zou zijn met artikel 11, eerste lid, onder a, om spontane manifestaties waarvoor geen of geen tijdige kennisgeving of vergunningaanvraag is gedaan, toch te legaliseren.

Wij menen dat dit niet in strijd is met bedoelde bepaling. Het legaliseren van een manifestatie, door alsnog ter plaatse de vereiste formaliteiten te verrichten, doet immers niet af aan de strafbaarheid van de gedragingen die tot dat moment hebben plaatsgevonden, in casu het houden van of deelnemen aan de manifestatie. Wel kan – evenals bij andere strafbare feiten – op grond van het opportuniteitsbeginsel van vervolging worden afgezien. Situaties als deze doen zich overigens in het bestuursrecht veelvuldig voor, bij allerlei typen van kennisgevings- en vergunningsstelsels.

Dit lid vroeg voorts, wanneer «een redelijke verwachting» bestaat, dat een manifestatie gepaard zal gaan met wanordelijkheden. Met «redelijk» wordt bedoeld op een objectieve, op ervaringsregels berustende, verwachting. Wij zien geen reden tot vrees voor een mogelijke «selectieve verwachting», waarop dit lid doelt, waardoor bijvoorbeeld christelijke manifestaties gemakkelijker als riskant zouden worden bestempeld dan manifestaties met een niet-christelijk karakter.

#### Artikel 6

Wij achten het – dit in antwoord op een vraag van het lid van de G.P.V.-fractie – niet nodig 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. In artikel 6, in samenhang met artikel 11, eerste lid, onder b, ligt reeds besloten dat de organisatoren gehouden zijn naar vermogen mee te werken aan beëindiging en uiteengaan van de manifestatie, indien daartoe door de burgemeester opdracht wordt gegeven. Voor een verdergaande strafrechtelijke verantwoordelijkheid, bij voorbeeld in die zin dat de organisatoren ook bij loyale medewerking strafbaar zouden zijn indien die medewerking niet tot resultaat leidt, zien wij geen plaats.

#### Artikel 9

Met betrekking tot het eerste lid stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie dat het goed zou zijn indien meer duidelijkheid zou worden verschaft ten aanzien van (niet-)acceptabele gedragingen. Louter de aanwezigheid van postende betogers, bijvoorbeeld, kan niet als aantasting van het functioneren van de desbetreffende instelling worden gezien. Het soms geringe psychische weerstandsvermogen bij sommige buitenlandse vertegenwoordigers mag, aldus deze leden, niet leiden tot beperkingen van grondrechten. In dat licht is het ook de vraag of er wel noodzaak bestaat tot verdergaande aanwijzingen dan bij andere situaties het geval is.

De leden van de fractie van D66 vroegen hoe het bepaalde in het eerste lid zich verhoudt tot de huidige praktijk rond zogenaamde blokkades van ambassades en dergelijke.

In antwoord op deze vragen merken wij het volgende op. De voorgestelde gedragsnorm in het eerste lid en de daarmee samenhangende aanwijzingsbevoegdheid van het tweede lid beogen geen wijziging te brengen in de thans in het algemeen geldende bestuurspraktijk ten aanzien van de bescherming van de desbetreffende instellingen. Deze praktijk houdt onder meer in dat de toegang tot gebouwen wordt gewaarborgd en dat andere vormen van hinder die het functioneren aantasten worden tegengegaan. Of «het functioneren van de desbetreffende instelling» wordt aangetast dient in objectieve zin te worden beantwoord door het bestuur en in voorkomende gevallen door de rechter. Het louter posten voor een gebouw kan bijvoorbeeld niet als aantasting van het functioneren worden aangemerkt, zolang althans de toegankelijkheid van het gebouw gewaarborgd blijft. Wij zouden ons overigens niet te zeer in casuïstiek willen begeven over de vraag, welke gedragingen nog toelaatbaar zijn en

wanneer aanwijzingen geboden zijn. Dit hangt immers af van de concrete situatie, waarbij factoren als omvang van de manifestatie, aard en duur van de hinder een rol spelen. Meer in het algemeen merken wij op, dat het door artikel 9 beschermde rechtsbelang niet los is te zien van de in artikel 2 genoemde belangen van het verkeer (met name het element van de vrije toegankelijkheid van gebouwen en terreinen) en van de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. In vele opzichten zal met de algemene bevoegdheden van paragraaf II van de wet dan ook een afdoende bescherming kunnen worden geboden. Artikel 9 heeft echter een zekere meerwaarde, doordat in overeenstemming met internationale verplichtingen buiten twijfel wordt gesteld dat het belang van het continu functioneren van de instellingen in kwestie een zelfstandig rechtsbelang is. Dit belang kan er onder omstandigheden toe nopen dat reeds aanwijzingen worden gegeven in een situatie waarin, indien uitsluitend de artikelen 6 jo. 2 toepasselijk zouden zijn, twijfel zou kunnen bestaan over de noodzaak van zulke aanwijzingen.

De leden van de D66-fractie vroegen voorts welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor andere soorten blokkades, bijvoorbeeld die van bedrijfsgebouwen.

Voor zover dergelijke blokkades onderdeel uitmaken van manifestaties op openbare plaatsen, zijn hierop de bepalingen van paragraaf II van het wetsvoorstel van toepassing. Op andere dan openbare plaatsen kan onder omstandigheden aanleiding zijn voor toepassing van artikel 8. Overigens laat het wetsvoorstel geheel onverlet de mogelijkheid van benadeelden om door middel van een privaatrechtelijke actie, gebaseerd op artikel 1401 BW, op te treden tegen blokkades (zie bijvoorbeeld Gerechtshof 's-Gravenhage 14 november 1980, NJ 1982, 72 en President Rechtbank Amsterdam 26 maart 1982, NJ 214). Daarnaast blijft uiteraard de mogelijkheid van strafvorderlijk optreden bestaan, voorzover deelnemers aan de blokkade strafbare feiten plegen.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen of de bevoegdheid van de burgemeester om tijdens een manifestatie aanwijzingen te geven in het tweede en derde lid wel voldoende geconcretiseerd is, gelet op het delegatieverbod dat vervat is in de beperkingsclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet». Zij vroegen onze reactie op een voorstel van mevrouw Den Dekker-Van Bijsterveld om de aanwijzingsbevoegdheid te doen vervallen en te volstaan met een imperatief geredigeerde bevoegdheid tot ontbinding van de manifestatie.

Wij zijn van oordeel dat de onderhavige bepalingen voldoende geconcretiseerd zijn. Ter toelichting wijzen wij op het volgende. Het eerste lid van artikel 9 bevat de gedragsnorm, dat men zich heeft te onthouden van gedragingen die het functioneren van de desbetreffende instelling aantasten. Hierdoor wordt voor iedere organisator en deelnemer aan de manifestatie een verantwoordelijkheid volgens de wet in het leven geroepen. Het collectief karakter van de manifestaties waar het hier om gaat brengt mee, dat gedragingen van individuen mede moeten worden beoordeeld op het effect dat deze te zamen met die van anderen hebben op het functioneren van de instelling. In zoverre heeft de gedragsnorm van het eerste lid onvermijdelijk een collectief aspect, dat nadere individualisering behoeft. De aanwijzingsbevoegdheid van het tweede lid vervult hierbij een belangrijke functie. Ten eerste wordt door de aanwijzingen door het bevoegd gezag duidelijk gemaakt dat er sprake is van aantasting van het functioneren van de instelling. Wij wijzen erop dat uit de gebruikte term «ter bestrijding» – en niet «voorkoming» – blijkt dat er van daadwerkelijke aantasting sprake moet zijn. Ten tweede maken de aanwijzingen duidelijk, welk gedrag van de individuele deelnemers wordt verwacht teneinde de normoverschrijding te beëindigen. Op die wijze wordt tevens de vereiste rechtsgrond gecreëerd om bij voortgezette

normoverschrijding individueel strafrechtelijk op te treden (artikel 11, eerste lid, onder b) en zo nodig de manifestatie te ontbinden (artikel 9, derde lid). Met andere woorden: de aanwijzingen beogen niet meer dan een concretisering en individualisering van de verantwoordelijkheid volgens de wet. Zij hebben tot doel de rechtszekerheid van betrokkenen te vergroten, en dienen daarmee hetzelfde rechtsbelang als wordt beschermd door de beperkingsclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet». Het doen vervallen van de aanwijzingsbevoegdheid, zoals voorgesteld door mevrouw Den Dekker-Van Bijsterveld, is naar ons oordeel uit grondwettelijk oogpunt niet alleen onnodig maar ook ongewenst. De betogingsvrijheid zou dan immers meer kunnen worden beperkt dan strikt nodig is, doordat bij overtreding van de gedragsnorm van het eerste lid geen andere mogelijkheid tot bestuurlijk optreden opstaat dan ontbinding van de manifestatie.

Met het vorenstaande is tevens ten dele de vraag beantwoord van het lid van R.P.F.-fractie, waarom overtreding van de gedragsnorm in het eerste lid niet rechtstreeks strafbaar is gesteld. Het zal inderdaad kunnen voorkomen, dat ook zonder hantering van de aanwijzingsbevoegdheid hoofddaders of daders zijn aan te wijzen. Wij wijzen er overigens op dat in zulke situaties veelal reeds de delictsinhoud van andere strafbare feiten vervuld zal zijn; dan zal ook zonder voorafgaande aanwijzingen kunnen worden opgetreden tegen de daders. In andere gevallen verdient uit het oogpunt van duidelijkheid en rechtszekerheid voorafgaande hantering van de aanwijzingsbevoegdheid de voorkeur.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen voorts, of ook de gerechtsgebouwen niet onder de bescherming van artikel 9 dienen te worden gebracht. Naar ons oordeel is het niet nodig voor gerechtsgebouwen een bijzondere regeling te treffen. Zo'n regeling zou ook niet stroken met het karakter van artikel 9. Dit artikel beoogt immers uitwerking te geven aan de bijzondere volkenrechtelijke verplichting die Nederland op zich heeft genomen ter bescherming van het functioneren van bepaalde instellingen, die als vertegenwoordiger van een vreemde overheid, dan wel als (onderdeel van een) intergouvernementele organisatie in Nederland gevestigd zijn. Met betrekking tot allerlei andere gebouwen en plaatsen, ten aanzien waarvan eveneens onder omstandigheden een zekere extra bescherming gepast kan zijn, ontbreekt evenwel deze bijzondere grondslag.

In de memorie van toelichting, blz. 17, is er overigens op gewezen dat de mate van orde en rust welke naar algemeen inzicht op een bepaalde plaats behoort te heersen mede bepaalt wanneer de grens van «wanordelijkheden» wordt overschreden. Daarbij is een aantal voorbeelden genoemd van plaatsen (zoals parlamentsgebouwen) waar de voorkoming en bestrijding van wanordelijkheden zwaardere eisen kunnen stellen dan op andere plaatsen het geval is. Ook gerechtsgebouwen kunnen tot deze categorie worden gerekend.

Door de leden van verschillende fracties werden vraagtekens geplaatst bij het vierde lid, betreffende de ministeriële aanwijzing van andere gebouwen waarop het bepaalde in de voorgaande leden van overeenkomstige toepassing is.

Zo meenden de leden van de fractie van de P.v.d.A. dat het vaststellen van een lijst als daar bedoeld een zaak van de wetgever in formele zin zou moeten zijn. Ook de leden van de S.G.P.-fractie en het lid van de G.P.V.-fractie gaven blijk van twijfel of deze bevoegdheid wel bij besluit van de betrokken ministers zou kunnen worden uitgeoefend.

In antwoord hierop merken wij het volgende op. Wanneer Nederland gastvrijheid verleent aan een (onderdeel van een) volkenrechtelijke organisatie, zal het aan die organisatie ook de bescherming moeten verlenen die nodig is om haar in staat te stellen ongestoord te functioneren.

Het één is onlosmakelijk met het ander verbonden en geldt ook zonder een uitdrukkelijke regeling in de desbetreffende zetelovereenkomsten. In het algemeen zal aan deze plicht uitvoering kunnen worden gegeven door het hanteren van de algemene bevoegdheden van paragraaf II van de wet. Ook in dit verband geldt het gestelde in de memorie van toelichting, blz. 17, dat de inhoud van het begrip «wanordelijkheden» mede wordt bepaald door de plaats waar deze zich voordoen. De grens van wat in dit opzicht aanvaardbaar moet worden geacht kan bij manifestaties rond gebouwen van volkenrechtelijke organisaties eerder zijn bereikt dan elders. Er kunnen zich echter ook ten aanzien van deze categorie gebouwen gevallen voordoen waarbij het gastheerland, i.c. Nederland, zich ten opzichte van de betrokken organisatie uitdrukkelijk heeft verbonden tot een bijzonder regime, corresponderend met het begrip «rust en waardigheid» dat is neergelegd in het verdrag inzake diplomatiek verkeer (vgl. kamerstuk 16 644 (R 1158), nr. 7, blz. 22). In deze door het vierde lid bestreken gevallen is derhalve steeds sprake van een volkenrechtelijke verplichting om aan de betrokken gebouwen een bijzondere bescherming te verlenen. De aanspraken op deze bescherming worden dus niet door de aanwijzing in het leven geroepen; deze bestaan reeds. In dit opzicht heeft de aanwijzing geen constitutief, doch slechts een declaratoir karakter. Van een door de leden van de P.v.d.A.-fractie gevreesde oneigenlijk lange lijst zal geen sprake zijn. Gevallen als hier bedoeld zullen in de praktijk slechts zelden voorkomen.

In het licht van bovenstaande uiteenzetting achten wij het niet nodig om de concrete aanwijzing van de desbetreffende gebouwen voor te behouden aan de formele wetgever. Wel verdient het de voorkeur om door een andere opzet en formulering van het vierde en vijfde lid duidelijk te maken dat de door de betrokken ministers te verrichten publikatie in feite geen zelfstandige betekenis heeft en dat het vierde lid dus geen mogelijk niet toelaatbare delegatie inhoudt. Bijgaande nota van wijziging voorziet hierin, alsmede in een redactionele verbetering van het derde lid.

Het lid van de G.P.V.-fractie illustreerde het probleem van het vaststellen welke gebouwen tot deze categorie moeten worden gerekend met een verwijzing naar het P.L.O.-kantoor in Den Haag. Wij achten het aangehaalde voorbeeld in dit verband minder relevant. Er bestaat ten aanzien van bedoeld kantoor geen enkele verplichting op grond waarvan het gerekend zou kunnen worden tot de categorie gebouwen waaraan de bijzondere bescherming van artikel 9 toekomt.

#### Artikel 10

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

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. Traditioneel is het klockgelui inderdaad verbonden met de christelijke geloofsovertuiging. Daarbij verdient echter opmerking dat het luiden van klokken ook meer algemene doeleinden dient; te denken valt aan brandalarm, de begeleiding – ongeacht godsdienstige of levensbeschouwelijke richting – van huwelijks- en begrafenisplechtigheden, nationale herdenkingen, het inluiden van het nieuwe jaar, carillonspel op vaste tijdstippen van de dag. Aan enkele van deze functies herinnert het opschrift «Vivos voco, mortuos plango, fulgura frango».

Klockgelui is derhalve meer dan alleen een uiting verbonden aan een bepaalde geloofsovertuiging; het vormt een onderdeel van een meer algemeen cultuurpatroon. In het voorgestelde artikel 10 vindt dit laatste uitdrukkelijk erkenning. Waar in de Wet op de kerkgenootschappen de

bepaling over het kloggelui was toegespitst op gebruik voor kerkelijke doeleinden, is in artikel 10 een ruimere redactie gekozen. Zoals op blz. 25 van de memorie van toelichting is opgemerkt acht de regering het juist, de traditionele bevoegdheid tot klokkenluiden – zij het in een ruimere redactie – in de wet te blijven verankeren, met name om te voorkomen dat deze bevoegdheid als zodanig voorwerp van plaatselijke politieke strijd zou worden. De uitoefening van deze bevoegdheid kan wel aan lokale regulering worden onderworpen.

In antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie merken wij op dat andere voor het gehoor bestemde uitingen, zoals de oproep voor de komst naar de moskee, in de traditie en het algemeen cultuurpatroon (nog) geen vergelijkbare plaats innemen. Daarom zijn ze niet onder artikel 10 begrepen.

De vraag of en zo ja, op welke wijze regulering van zulke uitingen dient plaats te vinden, kan het best op plaatselijk niveau worden beantwoord, na overleg met de desbetreffende belanghebbenden. In verschillende gemeenten zijn reeds regelingen getroffen, c.q. in voorbereiding. Wij delen de opvatting van deze leden dat het niet nodig is de bevoegdheid daartoe expressis verbis in deze wet op te nemen. Overigens wijzen wij er nog op dat de tweede volzin van de artikel 10 de gemeenteraad niet verplicht zich over het stellen van de daar bedoelde regels uit te spreken. Het gaat slechts om de vermelding van een bevoegdheid.

#### Artikel 11

De leden van de S.G.P.-fractie stelden enige vragen over de strafrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel, ontleend aan een artikel van Th. W. van Veen. In antwoord merken wij het volgende op. Ook bepalingen in plaatselijke verordeningen die straffen stellen op de overtreding van bepalingen inzake het houden van toespraken of voordrachten ter belijdenis van godsdienst of levensovertuiging zullen moeten wijken voor artikel 11. Bedoelde uitingen zijn immers manifestaties in de zin van deze wet, die onder de verordeningsbevoegdheid van artikel 4 vallen. De in artikel 11 bedreigde strafmaxima, namelijk twee maanden hechtenis of geldboete van de tweede categorie (f 5 000,-) zijn gelijk aan de hoogste straf, die ingevolge artikel 195 gemeentewet door gemeenten kan worden gesteld op overtreding van hun verordeningen. Hierdoor zullen gemeenten in staat zijn bij het stellen van autonome bepalingen ten aanzien van verwante uitingen, zoals vertoningen, aan te sluiten bij deze wet. Wij achten het terecht, dat naar strafmaximum geen nader onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende typen van mogelijke overtredingen die in artikel 11 worden aangeduid. Wellicht zou het in abstracto wel mogelijk zijn zekere gradaties aan te brengen naar de «gemiddelde» ernst van de verschillende typen. In concreto echter kunnen bij ieder afzonderlijk type de omstandigheden waaronder het delict wordt gepleegd van dien aard zijn, dat de voorgestelde maximumstraf op haar plaats is.

#### *Artikel II. Wetboek van Strafrecht*

De leden van de S.G.P.-fractie stelden eveneens enige vragen over de voorgestelde wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht. Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op.

Voor een herordening van de artikelen 143–146, bijvoorbeeld in die zin dat de artikelen 144 en 146 als overtredingen worden gekwalificeerd, zien wij, gelet op de aard van deze delicten, geen reden. Wel zijn wij met deze leden van oordeel, dat het minder wenselijk is dat bewezen zou moeten worden dat de opzet mede gericht is geweest op de geoorloofdheid van de manifestatie. In verband hiermee stellen wij bij nota van wijziging een aangepaste redactie voor van de artikelen 144 en 146, waarbij het

bestanddeel «opzettelijk» in de delictomschrijving wordt geplaatst direct voorafgaand aan het bestanddeel «storen». Overigens achten wij het wel gewenst de door de artikelen 143–146 geboden bescherming van manifestaties beperkt te houden tot de geoorloofde manifestaties.

De redenen waarom het trotseren van een verbod krachtens de Wet openbare manifestaties als overtreding is aangemerkt zijn reeds vermeld in het antwoord op de vragen over artikel 11 van die wet. De kwalificatie als misdrijf van het opzettelijk verstoren van geoorloofde manifestaties achten wij gerechtvaardigd, mede gelet op de bijzondere waarborgen waarmee de grondwetgever deze manifestaties heeft omringd.

Naar ons oordeel is er in abstracto geen reden om het verstoren van een betoging minder ernstig te achten dan het verstoren van een vergadering; ook de Grondwet maakt in artikel 9 geen onderscheid. Wel kan worden opgemerkt dat een betoging naar haar aard meer appelleert aan reacties van omstanders. Daarmee is bij de redactie van artikel 144 ook rekening gehouden, door het storen van een betoging door het maken van gedruis niet strafbaar te stellen; dit in tegenstelling tot vergaderingen. Voorzover er overigens reden is, te differentiëren al naar gelang de ernst van een concrete verstoring, kan de rechter dit in zijn straftoemeting tot uitdrukking brengen. Het vorenstaande geldt mutatis mutandis evenzeer voor een mogelijk onderscheid tussen de door artikel 145 beschermde uitingen van godsdienstig en levensbeschouwelijk karakter.

Inzake de mogelijkheden tot optreden van politie-ambtenaren ter voorkoming van strafbare feiten bij manifestaties op niet-openbare plaatsen merken wij het volgende op. De in artikel 8 gegeven bevoegdheden tot betreding van niet-openbare plaatsen waar voor publiek toegankelijke manifestaties worden gehouden, alsmede tot ontbinding van zulke manifestaties, zijn niet specifiek verleend met het oog op de voorkoming van strafbare feiten. Praktisch gesproken zullen de in artikel 8 genoemde belangen, namelijk bescherming van de gezondheid en vooral bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden, veelal wel corresponderen met door strafbaarstelling beschermde rechtsbelangen. In zoverre kan worden gesteld dat het optreden mede de voorkoming van strafbare feiten dient.

### *Artikel III Wapenwet*

De komst van de nieuwe Wet wapens en munitie (Wet van 5 februari 1986, Stb. 41), die begin 1988 in werking zal treden, maakt dat er aan de wijziging in de wapenwetgeving, die het wetsvoorstel nodig maakte, binnenkort geen behoefte meer zal bestaan. Wij verwijzen voor een nadere redengeving naar het slot van de memorie van toelichting. In verband hiermee voorziet bijgaande nota van wijziging in schrapping van artikel III.

### *Artikel IV. Zondagswet*

De opmerkingen van de leden van de P.v.d.A.-fractie over de betekenis van de Zondagswet voor het openbare leven op zondag geven ons aanleiding tot de navolgende uiteenzetting.

In de considerans van de Zondagswet van 1815 werd nog overwogen dat deze wet de verzekering beoogde van de plichtmatige viering van de dag des Heren en andere dagen, de openbare Christelijke godsdienst toegewijd. Bij de herziening van de Zondagswet in het begin van de jaren 50 is al door de regering gesteld dat, indien een dergelijke verzekering al tot de taak van de overheid heeft behoord, thans daarvan in geen geval sprake kan zijn. De Zondagswet beoogt blijkens haar tekst en totstandkomingsgeschiedenis de openbare godsdienstoefening en de openbare rust op zondag te beschermen. Daarbij is evenwel onderkend dat deze bescherming niet kan leiden tot het geheel doen stilstaan van het openbare leven, terwijl in aanmerking moet worden genomen dat over de

bestemming van de zondag verschillend wordt gedacht. De opmerking van deze leden dat de zondagsrust juist door het christelijk geloof geweld wordt aangedaan kunnen wij dan ook niet plaatsen. Het houden van godsdienstoefeningen op zondag hangt in het christelijk geloof nauw samen met de zondagsheiliging.

In antwoord op de vraag van dezelfde leden over het verbod om op zondag voor 13 uur op openbare plaatsen politieke manifestaties te houden – in het bijzonder is gewezen op een 1 mei-viering –, merken wij op, onder verwijzing naar hetgeen hierboven gesteld is omtrent het doel van de Zondagswet, dat in deze wet voorzien is in een stelsel dat bijdraagt tot het bevorderen van de openbare rust op zondag, meer in het bijzonder gedurende de morgen. Dit motief achten wij nog steeds geldig. Uiteraard kunnen dergelijke manifestaties – binnen de grenzen van de wet – wel zondags na 13 uur worden gehouden. Wij menen dat hierdoor voldoende ruimte wordt gelaten. De door deze leden geopperde mogelijkheid om aan gemeentebesturen over te laten het tijdstip van 13 uur tot 10 uur te vervroegen sluit niet aan bij de strekking van deze wet. Tot slot zien wij ook in de toeneming van de vrije tijd en in de opvattingen die in de samenleving voorkomen over de zondag als (algemene) rustdag, geen reden om het bovengenoemde stelsel in de Zondagswet in heroverweging te nemen.

Aan het lid van de R.P.F.-fractie zeggen wij – evenals bij eerdere gelegenheden (vgl. bijv. Aangangsel Handelingen II 1985-86, nr. 12) – toe te blijven bevorderen dat nationale evenementen, militaire oefeningen en andere direct door de overheid te verrichten taken zoveel mogelijk op andere dagen dan de zondag zullen plaatsvinden.

#### *Artikel IX. Slotbepaling*

Naar aanleiding van de vraag van het lid van de R.P.F.-fractie over de gekozen citeertitel merken wij op dat deze titel een korte, voor het publiek duidelijke aanduiding beoogt te geven van de globale inhoud van de wet. Wij zijn ons er van bewust dat het woord «openbaar» in de wet zelf niet wordt gebruikt in samenhang met «manifestaties», maar slechts met «plaatsen». Het wetsvoorstel bestrijkt – in de terminologie van de wet –: manifestaties op openbare plaatsen en voor publiek toegankelijke manifestaties op andere dan openbare plaatsen. Dit wordt naar onze mening verantwoord samengevat in de citeertitel.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
J. de Koning

De Minister van Justitie,  
F. Korthals Altes