

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. 7

EINDVERSLAG

Vastgesteld 30 juni 1987

Na kennisneming van de memorie van antwoord zijn in de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken¹ nog de onderstaande opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. Vertrouwend dat de regering tijdig voor de openbare behandeling deze opmerkingen en vragen van haar reactie zal hebben voorzien acht de commissie deze voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie waren teleurgesteld over het feit dat de regering in de memorie van antwoord vastgehouden heeft aan de opzet van het wetsvoorstel: het samenbrengen van bepalingen betreffende twee onderscheiden grondwetsartikelen, namelijk artikel 6 en artikel 9 in één wetsvoorstel. Zij hadden immers met andere fracties verzocht het voorliggende voorstel van wet uiteen te rafelen in twee voorstellen van wet: één betreffende de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en één betreffende het recht tot vergadering en betoging.

Alle internationale verdragen kennen deze twee grondrechten, zij het met een andere formulering dan in de Nederlandse Grondwet van 1983. De jurisprudentie van de internationale rechter heeft dan ook steeds betrekking op één enkel grondrecht, zoals geformuleerd in de internationale verdragen. De leden van de C.D.A.-fractie stelden met nadruk dat deze jurisprudentie van grote invloed is, ook op de Nederlandse rechtspraktijk. Het voorliggende voorstel van wet is «neutraal» en spreekt van «openbare manifestaties». Het zal daarom tot discussie aanleiding kunnen geven wat de internationale jurisprudentie op basis van het Europees- en V.N.-verdrag betekent voor de Nederlandse rechtspraktijk ten aanzien van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging enerzijds en het recht tot vergadering en betoging anderzijds. De C.D.A.-fractie achtte zulk een mogelijke discussie onwenselijk, ook uit het oogpunt van rechtszekerheid van de burgers. De gemeentebesturen zullen bij een beroep op de internationale rechter, die een verdragtekst uitlegt, dan toch weer een onderscheid moeten maken tussen de regulering op basis van de artikelen 6 en 9 van de Grondwet van 1983.

De leden van de C.D.A.-fractie wezen er voorts op dat het voor de gemeentebesturen des te moeilijker is, naarmate door eenzelfde groep van burgers dan weer een beroep gedaan wordt op artikel 6 en dan weer

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Rienks (PvdA), Hermans (VVD), Hennekam (CDA), voorzitter, Lauxtermann (VVD), Mateman (CDA), Niessen (PvdA), Van der Burg (CDA), Krajenbrink (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), 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), Dijkstal (VVD), Van Amelsvoort (CDA), Lilipaly (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Borgman (CDA), De Visser (PvdA), Dales (PvdA), Korhals (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).

op artikel 9 van de Grondwet, ook al omdat de grens tussen levensbeschouwelijke manifestaties en manifestaties van politieke aard (recht tot vergadering en betoging) – deze kunnen soms samenvallen – moeilijk te trekken valt en het voorstelbaar is dat de internationale rechter in het ene geval meer beperkingen toestaat dan in het andere. In ieder geval ware met een dergelijke rechtsontwikkeling rekening te houden.

De leden van de C.D.A.-fractie waren tenslotte bevreesd voor het feit dat door één regeling ter beperking van twee uiteenlopende grondrechten één van beide grondrechten op onrechtmatige wijze zou worden uitgehold en verschaald: met name het recht betreffende de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging dat sedert de komst van allerlei minderheden naar Nederland en de toevoeging van levensovertuiging in de Grondwet van 1983 een veel ruimere en verdergaande strekking had gekregen dan daarvoor, toen het bijna uitsluitend de joodse en christelijke godsdienstvrijheid hier te lande betrof.

Op grond van het voorgaande drong de C.D.A.-fractie nogmaals aan op heroverweging van het voorliggende voorstel van wet en uiteenrafeling in twee voorstellen van wet tot beperking van de artikelen 6 en 9 van de Grondwet van 1983.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Helaas moesten zij constateren dat slechts zeer gedeeltelijk op de door deze fractie gedane suggesties was ingegaan. Wel achtten zij de in de nota van wijziging voorgestelde redactie van artikel 1, tweede lid, een verbetering ten opzichte van de oorspronkelijke tekst.

Zij waren er echter niet van overtuigd dat het wetsvoorstel geen kwalificatieproblemen zou oproepen ten aanzien van individuele uitingen. Het gestelde met betrekking tot de relatie met artikel 7 van de grondwet, mede in relatie tot het begrip «vertoning», laat zien dat in de praktijk de bescherming van de individuele uitingen minder zal kunnen zijn dan die van uitingen ter belijdenis van godsdienst en levensovertuiging. Zij spraken hier toch enige bezorgdheid over uit. Deze bezorgdheid werd nog gevoed door het gestelde op pag. 14, eerste alinea, met betrekking tot verwante uitingen die niet onder deze wet vallen, waarbij verondersteld wordt dat gemeenten daar soortgelijke regelingen voor zouden treffen.

Het betoog met betrekking tot de rechtsbescherming via de Arob-procedure nam niet alle bedenkingen bij de leden van deze fractie weg. Onduidelijk was hen nog waarom de positie van de derden-belanghebbers meer bescherming verdient dan die van de aanvrager. Immers ook de aanvrager heeft te maken met een verzwakte positie indien hij geen maatstaven krijgt aangereikt voor het toetsen van de (fictieve) beslissing, welke voor de aanvrager negatief is.

De leden van de fractie van D66 dankten de regering voor haar reactie op hun opmerkingen in het voorlopig verslag. Op een tweetal punten hadden deze leden er in dit stadium behoefte aan nog een enkele opmerking te maken.

Ten aanzien van de bepaling in artikel 4, eerste lid, jo. tweede lid, waar het gaat om de keuze voor een vergunningstelsel dan wel een meldingsplicht, brachten deze leden nog het volgende naar voren. Een vergunning wordt naar het oordeel van deze leden geveerd voor iets dat moet worden toegestaan, terwijl een meldingsplicht betrekking heeft op iets dat in beginsel is toegestaan, maar waaraan wellicht bepaalde voorwaarden zullen zijn verbonden, of wat bij hoge uitzondering verboden zou kunnen zijn. De leden van de D66-fractie meenden dat laatstgenoemd systeem in verband met het karakter der in het geding zijnde grondrechten het meest voor de hand lag.

Intussen betreuden deze leden het dat de regering niet was ingegaan op hun opmerking in dit verband betreffende de positie van het gemeentebestuur, in het bijzonder die van de burgemeester (TK 19427 nr. 4, pag. 5, tweede volledige alinea). Zij vroegen de regering dan ook dit alsnog te doen.

Nadere toelichting ontvingen de leden van de fractie van D66 graag op de passage in de memorie van antwoord over de «vertoningen» (TK 19427 nr. 5, pag. 8, laatste alinea en vervolg op pag. 9). Hadden deze leden terecht uit deze woorden afgeleid dat een kerkelijke bijeenkomst niet valt onder de werking van artikel 8 van het ontwerp, zo vroegen zij de regering. Met name vroegen deze leden aandacht voor dit punt tegen de achtergrond van de passage over de moeilijkheid van de afbakeningsproblemen waar het gaat om godsdienstige gebeurtenissen (TK 19427 nr. 5, pag. 7), in relatie tot de taak van het gemeentebestuur, in het bijzonder die van de burgemeester.

Voor het overige behielden de leden van de D66-fractie zich het recht voor om tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel nadere opmerkingen te maken.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden belangstelling en grotendeels met instemming van de memorie van antwoord en de nota van wijziging kennis genomen. Zij hadden er behoefte aan om op een enkel punt nog een nadere vraag te stellen en een opmerking te maken.

Onder verwijzing naar een artikel van de heer H. Ph. J. A. M. Hennekens in Bestuurswetenschappen 1986, nr. 7 (blz. 459-464) vroegen deze leden of de regering een nader inzicht zou kunnen verschaffen omtrent de ruimte waarover de gemeenteraad beschikt om op grond van artikel 3 van het voorstel bij verordening regels vast te stellen met betrekking tot manifestaties op openbare plaatsen, gelet op de reeds bestaande regelingen welke in het belang van het verkeer en ter bescherming van de gezondheid zijn getroffen.

Het lid van de G.P.V.-fractie had met belangstelling kennis genomen van de inhoud van de memorie van antwoord en van de verbeteringen in de wetstekst, die middels de nota van wijziging waren aangebracht. Over een enkel onderdeel van het wetsvoorstel wilde hij aanvullende vragen stellen.

Evenals de leden van de S.G.P.-fractie vroeg hij aandacht voor de beschouwingen van prof. mr. H. Ph. J. A. M. Hennekens in het tijdschrift «Bestuurswetenschappen» 1986, nr. 7. De auteur beschrijft welke problemen kunnen rijzen bij de vaststelling van een manifestatieverordening, gelet op de beperkingsgronden vermeld in artikel 2 van het wetsvoorstel. De stelling wordt geponeerd dat de gemeenteraad bij zijn verordenende bevoegdheid de bepalingen van de Wegenverkeerswet, het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens en het Wegenverkeersreglement dient te ontzien en derhalve geen verkeersregels per verordening kan geven die daarmee overeenkomen of daarvan afwijken. Wat is de reactie van de regering op deze conclusie? Een volgende vraag in dit verband is welke materiële vrijheid een gemeenteraad heeft om in een verordening regels vast te stellen ter bescherming van de gezondheid? Wat kan naar het oordeel van de regering de gemeenteraad op dit gebied nog regelen naast hetgeen reeds in wettelijke regelingen op het terrein van de gezondheidsbescherming bestaat?

Artikelen

Artikel I. Wet openbare manifestatie

Artikel 9

Met betrekking tot de problematiek van artikel 9 hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie kennisgenomen van de verwachting dat er geen beleidswijziging in de thans geldende bestuurspraktijk wordt beoogd. Desondanks waren zij bezorgd over de expliciete uitzonderingspositie van de gebouwen genoemd in artikel 9. Deze bezorgdheid gold in versterkte mate de in artikel 9 lid 4 genoemde gebouwen. Gaarne vernamen zij van de regering welke gebouwen op een uitputtende lijst zouden voorkomen. Zij verzochten de regering een uitputtende opsomming te verschaffen van die gebouwen die volgens haar opvattingen thans onder artikel 9 lid 4 zouden vallen.

Artikel 10

In de ogen van de fractie van de P.v.d.A. ging de regering in haar reactie op het door deze fractie gestelde ten aanzien van het in artikel 10 vermelde klokgelui voorbij aan de juist in dit artikel gestelde verbinding met de godsdienstige en levensbeschouwelijke aspecten. De vermelde voorbeelden vermochten hen dan ook niet te overtuigen. Mede in dat licht vonden zij afwijzing van andere uitingen niet voldoende gefundeerd.

Betreffende artikel 10 van het ontwerp was de leden van de S.G.P.-fractie opgevallen dat dit artikel klokgelui ter gelegenheid van godsdienstige en levensbeschouwelijke plechtigheden en lijkplechtigheden toestaat, doch dat er in de memorie van antwoord (blz. 20) – terecht – op gewezen wordt dat het luiden van klokken ook meer algemene doelden dient. Naar aanleiding hiervan stelden deze leden de vraag of het luiden van klokken voor andere doeleinden dan in artikel 10 genoemd door de gemeenteraad geheel verbonden kan worden. Voorts vroegen zij of er vanuit gegaan mag worden dat aan de kerken, die immers over het algemeen de beheerders zullen zijn van de gebouwen waarin zich luidklokken bevinden, kan worden overgelaten wanneer (bij welke gelegenheden) en op welke momenten de klokken zullen worden geluid en dat slechts de duur en het geluidsniveau bij gemeentelijke verordening geregeld kunnen worden.

Artikel IV. Zondagswet

Ten aanzien van de reactie op de door de leden van de P.v.d.A.-fractie gemaakte opmerkingen inzake de Zondagswet spraken deze leden hun teleurstelling uit over het onverdraagzame karakter van de beantwoording. In hun ogen maakte de regering het geenszins aannemelijk dat wel klokgelui de zondagsrust voor 13.00 uur zou mogen onderbreken, doch bijvoorbeeld het houden van een 1 mei herdenking met gezang, declamatie en toespraak de door de regering voorgestane zondagsrust op een zodanig onaanvaardbare wijze zou verstoren, dat onmogelijk de beoordeling daarvan aan de individuele gemeentebesturen overgelaten kan worden.

Artikel V. Wet op de kerkgenootschappen

In de memorie van toelichting wordt uitvoerig uiteengezet waarom, onder overheveling van artikel 8 naar artikel 10 van de Wet openbare manifestaties, geen behoefte meer bestaat aan de Wet tot regeling van het toezicht op de onderscheidene kerkgenootschappen van 10 september 1853 (Stb. 102).

Bij nader inzien konden de leden van de S.G.P.-fractie zich toch niet verenigen met het zonder meer vervallen van de gehele wet. In het bijzonder zouden zij het op prijs stellen dat artikel 1 van deze wet, dat de vrijheid van regeling en organisatie betreft, behouden blijft. Naar hun wijze van zien omvat de materie, die het ontwerp van wet ingevolge de additionele artikelen III en V van de Grondwet moet behandelen, niet de in artikel 1 van de Wet op de kerkgenootschappen verankerde positie van de kerkgenootschappen in het Nederlands privaatarecht. Op grond van deze overweging vroegen deze leden of het op bezwaren zou stuiten om in elk geval voor zolang geen ander, vervangend «onderdak» voor artikel 1 is gevonden, de Wet op de kerkgenootschappen in stand te laten.

Ook het lid van G.P.V.-fractie vroeg in dit stadium van de schriftelijke voorbereiding alsnog aandacht voor artikel V van het wetsvoorstel, waarin is bepaald dat de Wet van 10 september 1853, de Wet op de kerkgenootschappen, wordt ingetrokken. Hij erkende dat de meeste bepalingen van deze wet verouderd zijn en derhalve voor intrekking in aanmerking komen. Hij stelde evenwel de vraag of dit ook gezegd kan worden van de belangrijke bepaling in artikel 1, eerste lid, van de wet. Deze bepaling verzekert de kerkgenootschappen «de volkomen vrijheid alles wat hunne godsdienst en de uitoefening daarvan in hunnen eigen boezem betreft, te regelen». In deze bepaling wordt erkend dat de kerken de vrijheid hebben zich te organiseren, zoals zij dat wensen. Dit vrijheidsbeginsel is door de wetgever nooit aangetast, noch in 1855 in de Wet vereniging en vergadering, noch in 1976 bij de herziening van Boek 2 BW. Dit lid veronderstelde dat de bewindslieden er mee konden instemmen dat het hier gaat om een belangrijke positief-rechtelijke bepaling. De vraag kan gesteld worden of het passend en gewenst is om in het onderhavige voorstel van Wet openbare manifestaties de Wet op de kerkgenootschappen van 1853 zonder meer in te trekken. Hij verwees in dit verband naar de uitspraak van prof. mr. J. M. N. Maeijer, neergelegd in de publikatie «Rechtspersonen, godsdienst en levensovertuiging», dat de materie die het onderhavige wetsvoorstel ingevolge de additionele artikelen III en V van de nieuwe Grondwet moet behandelen niet de in artikel 1 van de Wet op de kerkgenootschappen verankerde eigen positie van de kerkgenootschappen in het Nederlands privaatarecht omvat. Onderschrijft de regering dit standpunt? Had het niet veel meer voor de hand gelegen om, zo men dit nodig achtte, de Wet op de kerkgenootschappen in 1976 in te trekken? Dit lid meende met prof. Maeijer dat het begrijpelijk is dat zulks toen niet is gedaan. Gelet op de weliswaar schaarse maar principiële gewichtige, jurisprudentie op het eerste artikel van de Wet op de kerkgenootschappen verdient handhaving van deze bepaling, naar het oordeel van dit lid, de voorkeur. Ook verwees hij terzake naar het rapport «Overheid en nieuwe religieuze bewegingen», waarin dr. T.A.M. Witteveen uitvoerig ingaat op de vraag of een wettelijke omschrijving van het begrip kerkgenootschap noodzakelijk is. Daarbij wordt ook de Wet op de kerkgenootschappen besproken. Eindconclusie van de auteur (blz. 49) is dat het de voorkeur verdient de bestaande regeling te continueren. Het lid van de G.P.V.-fractie wees er tenslotte op dat, zelfs als men van mening is dat de Wet op de kerkgenootschappen dient te verdwijnen, dit niet dient te gebeuren in het kader van het onderhavige wetsvoorstel, maar eerder en beter bij de behandeling van wetsvoorstel 17 725 (aanpassing boeken 1 en 2 BW), waarvan de schriftelijke voorbereiding thans in een minder vergevorderd stadium is dan het onderhavige wetsvoorstel.

De voorzitter van de commissie,
Hennekam

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen