

19427

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT EN VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 8 maart 1988

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de **C.D.A.**-fractie wezen op enige onzorgvuldigheden die in de voorgestelde tekst voorkwamen. In de considerans was sprake van godsdienst *en* levensovertuiging.

In Artikel 10 komt de uitdrukking voor godsdienstige *en* levensbeschouwelijke plechtigheden. In artikel 1, 1^o en artikel 6 daarentegen was sprake van de formulering godsdienst *of* levensovertuiging.

Gaarne zouden de aan het woord zijnde leden vernemen waarom gebruik gemaakt is van verschillende formuleringen, en voorts waarom niet in alle gevallen de formulering uit artikel 6, 1^o Gw gevolgd is waar slechts gesproken wordt van godsdienst *of* levensovertuiging.

Gaarne zouden dezelfde leden vernemen van welke datum het nader rapport dateert.

Moet, zo vroegen de aan het woord zijnde leden, uit de formulering van artikel 10 geconcludeerd worden dat klokgelui verboden is voor andere doeleinden dan in artikel 10 genoemd worden.

De leden van de **P.v.d.A.**-fractie hadden er op dit moment geen behoefte aan om aandacht te besteden aan de mogelijke datum van inwerkingtreding van de onderhavige wet. Bij de openbare behandeling van dit wetsvoorstel zullen zij aan de procedure van de implementatie van grondrechten in de wetgeving alsook aan de gevolgen van overschrijding van de fatale termijn van 17 februari 1988 aandacht besteden.

Met betrekking tot de schriftelijke behandeling van het onderhavige wetsvoorstel wilden zij zich beperken tot het stellen van vragen en het maken van opmerkingen.

In paragraaf I Begripsbepaling, wordt in artikel 1 aangegeven wat onder openbare plaats wordt verstaan alsook wat daar niet onder wordt begrepen.

Deze leden vroegen waarom niet is aangesloten bij de terminologie zoals deze is gebruikt in artikel 6, tweede lid van de Grondwet. Daar staat

¹ Samenstelling: *Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat*: Postma (CDA), Buijsert (CDA), Mw. Houben-Sipman (CDA), Mw. Mastik-Sonneveldt (PvdA), Mw. J. H. B. van der Meer (PvdA), voorzitter, Tjeenk Willink (PvdA), Van Boven (VVD), Talsma (VVD), Vis (D66), Barendregt (SGP), De Gaay Fortman (PPR), Mw. Van Leeuwen (PSP), Schuurman (RPF), Mw. Bolding (CPN), Van der Jagt (GPV).
Justitie: Wagemakers (CDA) voorzitter, Glasz (CDA), Fleers (CDA), Mw. Mastik-Sonneveldt (PvdA), Mw. J. H. B. van der Meer (PvdA), Van Veldhuizen (PvdA), Heijne Makkreel (VVD), Talsma (VVD), Glastra van Loon (D66), Barendregt (SGP), De Gaay Fortman (PPR), Mw. Van Leeuwen (PSP), Schuurman (RPF), Mw. Bolding (CPN), Van der Jagt (GPV).

«De wet kan ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen».

Wat, zo vroegen zij, rechtvaardigt deze afwijking in terminologie?

Zal dat in de toekomst geen aanleiding geven tot verwarringen of verschil in interpretatie? Is een plein voor een kerkgebouw, waarop bij «bijzondere» gelegenheden onderdelen van de liturgie worden gehouden of gevierd, een openbare danwel een besloten plaats? Hierbij wordt opgemerkt dat het kerkplein niet aan het gezicht onttrokken is en openstaat voor het publiek.

Gezien het identieke karakter van de clausuleringen van de artikelen 6 en 9 van de Grondwet is de uitvoering van beide artikelen in een wetsvoorstel ondergebracht. De uitvoering van de clausulering is opgedragen aan de gemeenten. De aan het woord zijnde leden vroegen zich af of de gemeenten in de toekomst niet de nodige problemen zullen gaan ondervinden bij de afbakening tussen samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging enerzijds en vergaderingen en betogingen anderzijds. «De vrijheid tot vergadering en betoging beschermt concrete gedragingen van (als regel) collectiviteiten, heeft dus een beperkte strekking en is duidelijk afgebakend. Geheel anders ligt het bij de belijdenisvrijheid. Deze beschermt nadrukkelijk zowel het individu als de collectiviteit bij de belijdenis van een godsdienstige of anderszins geestelijke overtuiging. Daarbij kan het begrip belijdenis alles omvatten: van het huldigen van een overtuiging tot op die overtuiging gebaseerd gedrag.» Aldus J. Bokma en H. P. Vonhögen in hun bijdrage aan de staatsrechtconferentie 1987, met als titel «Artikel 6 en artikel 9 Grondwet: Zwakke waarborgen gebrekkige uitwerking.»

Bij de grondwetsherziening van 1983 heeft de Grondwetgever duidelijk gesteld dat de volgorde van de grondwetsbepalingen een kwestie is van vormgeving en niet van rangorde. Artikel 3 en artikel 4 van het onderhavige wetsvoorstel lijken wel een bepaalde rangorde te doen veronderstellen. De clausulering van beide grondwetsartikelen – het is hiervoor al gememoreerd – is nagenoeg identiek. Ingevolge het tweede lid van artikel 3 is slechts eenmalige kennisgeving voldoende, terwijl c.p. voor een vergadering of een betoging iedere keer een voorafgaande kennisgeving vereist is. De leden van de fractie van de P.v.d.A. zouden graag een duidelijke motivering willen vernemen waarom dat onderscheid is gemaakt. Het is immers net zo min duidelijk wat onder een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging moet worden verstaan (zie het hiervoor gegeven citaat m.b.t. het vervagen van grenzen) als onder een vergadering of betoging. Het onderscheid kan toch niet worden verklaard uit het feit dat de bijeenkomsten ingevolge artikel 3 altijd op dezelfde dag en nagenoeg hetzelfde uur plaatsvinden en het tijdstip danwel frequentie bij die van artikel 4 minder vaststaat?

In artikel 3 lid 4 staat dat over de inhoud van hetgeen wordt beleden geen gegevens worden verlangd. In artikel 4 lid 3 dat over de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens geen gegevens waren verlangd. De aan het woord zijnde leden vroegen in hoeverre dit onderscheid waar te maken.

Weliswaar mogen ingevolge artikel 4 lid 3 geen gegevens worden verlangd over de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens, maar moet het doel van de vergadering of de betoging ingevolge artikel 4, tweede lid sub b wel worden medegedeeld? Kan de burgemeester op grond van het doel ingevolge artikel 5 naar aanleiding van de kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of zelfs een verbod instellen, nu het doel ingevolge het derde lid van dat artikel niet als zodanig is uitgesloten?

Kan dat niet tot gevolg hebben dat allerlei al dan niet suspecte groeperingen, als het vergaderen of betogen door de burgemeester onmogelijk wordt gemaakt, kunnen gaan schuilen onder de paraplu van levensbeschouwelijk belijden?

Deze leden wezen op de laatste zin omdat die door de Minister van Justitie is gebruikt – zij het in enigszins andere context – bij het wetsvoorstel over de verboden rechtspersonen met betrekking tot politieke partijen.

Ingevolge artikel 6 kan de burgemeester tijdens een samenkomst aanwijzingen geven die in acht moeten worden genomen. De aan het woord zijnde leden vroegen of het hierbij uitsluitend om uitvoering gaat van de bevoegdheid tot beperking van het recht ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden danwel of de burgemeester een autonome bevoegdheid heeft.

Ingevolge artikel 8, eerste lid kan de burgemeester opdracht geven een vergadering of betoging terstond te doen eindigen en uiteen te gaan, indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding van wanordelijkheden dat vordert. Het valt op dat in dit artikel niet gesproken wordt over «in het belang van het verkeer». Deze leden waren er zich van bewust dat het laatstgenoemde belang geen rol kan en zal spelen tijdens de vergadering of de betoging op een andere dan openbare plaats, maar zij konden zich wel voorstellen dat het criterium een rol zou kunnen spelen bij afloop van de consequenties van de vergadering of de betoging, namelijk de aan- en afvoer van het verkeer.

Bedenkingen hadden de leden van de fractie van de P.v.d.A. bij de formulering van artikel 9. Deze leden constateerden dat de formulering «onthouden zich van gedragingen die het functioneren van de desbetreffende instelling aantasten» veel ruimer is dan «ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden». Zij merkten daarbij op dat de term voorkoming van wanordelijkheden minder ruim mag lijken dan het begrip openbare orde, maar dat dit weinig meer dan optisch is als zij de motivering op bladzijde 10 van de memorie van antwoord goed hebben begrepen. Zij hadden niet de indruk gekregen dat de beleidsruimte voor de burgemeester in de toekomst wat dat betreft zal wijzigen.

Deze leden zouden graag vernemen wie of welke instantie bepaalt dat bepaalde gedragingen het functioneren van de desbetreffende instelling aantasten. Wordt dat door het Internationale Gerechtshof, een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging zelf uitgemaakt en bij de burgemeester kenbaar gemaakt? Op grond van welke bepaling heeft de burgemeester de bevoegdheid als bedoeld in artikel 9 lid 3 om in dergelijke gevallen aanwijzingen te geven?

Gaat het daarbij uitsluitend om uitvoering van de clauseringsmogelijkheid in artikel 9, tweede lid van de Grondwet? Of gaat het hierbij om een andere vorm van «delegatie»?

In artikel III van het onderhavige wetsvoorstel worden enige wijzigingen in de Zondagswet aangebracht. In artikel 3, eerste lid wordt bepaald dat het verboden is om op zondag zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken, dat op een afstand van meer dan 200 meter van het punt van verwekking hoorbaar is. In het tweede lid wordt bepaald wanneer het eerste lid niet van toepassing is. Volgens het derde lid mag de burgemeester ontheffing verlenen voor de tijd na 13.00 uur.

De aan het woord zijnde leden vroegen of voor het houden van sportevenementen waarbij zonder strikte noodzaak maar wel of juist spontaan gerucht wordt verwekt dat op een afstand van meer dan 200 meter van het punt van verwekking hoorbaar is, voor zowel amateuristische als professionele evenementen als voetbal of hockey, op zondag ontheffing nodig is van de burgemeester en of die evenementen nu deze niet onder de bepaling van het tweede lid vallen, eerst na 13.00 uur mogen aanvangen? Moet een dergelijke ontheffing per evenement worden aangevraagd? Hoe is dit geregeld met betrekking tot b.v. attractieparken? Gelden voor de boulevard van Scheveningen (o.a. muzieklawaai) andere normen dan voor Madurodam?

Met betrekking tot het tweede lid van artikel 3 vroegen dezelfde leden of dit van toepassing is op uitingen tijdens geoorloofde samenkomsten

tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergaderingen of betogingen in de Wet openbare manifestaties op zowel openbare als niet-openbare plaatsen?

Moet uit artikel 5 a contrario worden afgeleid dat artikel 3, lid 2 alleen op samenkomsten op niet-openbare plaatsen van toepassing is?

Het was deze leden niet duidelijk waarom in artikel 5 wordt gesproken over optochten of bijeenkomsten. Zou het teneinde verwarring te voorkomen, niet juist geweest zijn bij de terminologie van de Grondwet aan te sluiten en te spreken over betogingen of vergaderingen?

Ingevolge artikel IV van het onderhavige wetsvoorstel wordt de Wet op de kerkgenootschappen ingetrokken.

In hun eerder genoemde bijdrage komen J. Bokma en H. P. Vonhögen tot de conclusie dat aangezien artikel 1 Wet op de kerkgenootschappen de organisatievrijheid als zodanig expliciteert, het raadzaam lijkt, deze bepaling, anders dan voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel niet te laten vervallen (bladzijden 93 en 94). Daarnaast constateerden zij dat godsdienstige en andere levensbeschouwelijke organisaties voor wat betreft hun civielrechtelijke positie niet geheel zijn gelijkgesteld en dat het voornemen bestaat om deze ongelijkheid nog te vergroten. Zij wezen op het wetsvoorstel 17 725, Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6, zesde gedeelte bevattende de aanpassing van de boeken 1 en 2 van het Burgerlijk Wetboek.

H. Ph. J. A. M. Hennekens stemt met de preadviseurs in dat het raadzaam is om artikel 1 niet te laten vervallen (bladzijde 110). De leden van de fractie van de P.v.d.A. zouden van de bewindslieden graag op het bovenstaande een reactie vernemen.

De leden van de fractie van **D66** vroegen wat het resultaat is van het intensief overleg tussen het ministerie en de VNG over de rechtssituatie die voorafgaat aan inwerkingtreding van de wet (Handelingen Tweede Kamer pagina 2235).

De minister heeft er in de plenaire behandeling in de Tweede Kamer op gewezen dat geen zekerheid valt te geven over het oordeel van de rechter voor het geval deze zich zou moeten uitspreken over de eventuele strijdigheid van «autonome» gemeentelijke verordeningen met de rechtstreeks werkende grondrechten in artikelen 6 en 9 van de Grondwet (Handelingen Tweede Kamer, pagina 2235).

Waarom heeft de minister zelf geen oordeel?

Is hij van mening dat artikel 140 Gw deze gemeentelijke verordeningen in stand houdt of meent hij dat de grondrechten voor deze verordeningen afschaffende werking hebben?

Kan de minister ter wille van de duidelijkheid uiteenzetten hoe de verhouding is tussen artikel 10 en de wijziging van artikel 3, lid 2 Zondagswet?

Hebben de in deze laatste bepaling bedoelde beperkingen ook betrekking op godsdienstige samenkomsten en zo ja, hoe verhoudt de bevoegdheid van de burgemeester met betrekking tot de voorschriften inzake het geluidsniveau zich tot de bevoegdheid van de raad in artikel 10?

Het lid van de fractie van de **S.G.P.** merkte op dat blijkens de toelichting op artikel 5 de bevoegdheid van de burgemeester ook door andere functionarissen kan worden uitgeoefend. Wordt hier bedoeld op de functionarissen die de burgemeester «normaal» vervangen bij afwezigheid of moet in dit geval ook nog aan andere functionarissen worden gedacht?

In de memorie van toelichting wordt bij de oorspronkelijke artikelen 7 en 11 gesteld dat manifestaties die het aanzetten tot c.q. het propageren van rassenhaat beogen niet onder de werking van het onderhavige wetsvoorstel zijn gebracht omdat het Wetboek van Strafrecht hierin voorziet. Ware het vanwege optredende grensgevallen tussen Wetboek van Strafrecht en het onderhavige wetsvoorstel niet meer rechtszeker geweest om dergelijke manifestaties ook in deze Wet op te nemen?

Hebben de bedoelde uitingen van rassenhaat alleen betrekking op de situatie binnen de Nederlandse samenleving of ook op dergelijke situaties buiten onze landsgrenzen?

Welk wettelijk regime zal van toepassing zijn op een niet op vooraf bepaalde tijdstippen regelmatig terugkerende openbare (dus voor publiek toegankelijke) samenkomst ter belijden van godsdienst (men denke, ter bepaling van de gedachten, aan het oudtijds verschijnsel van de zogenaamde hagepreken) op een niet-openbare plaats. Verzocht wordt om het antwoord op deze vraag te confronteren met het antwoord op een gelijksoortige vraag van de S.G.P.-fractie in de Tweede Kamer naar aanleiding van het oorspronkelijk wetsvoorstel betreffende zendingsbijeenkomsten in de open lucht (zie stuk nr. 4).

Wil de regering ingaan op de vraag hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het eveneens bij deze Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel betreffende de verboden rechtspersonen in het algemeen en meer in het bijzonder op de vraag welke mogelijkheden tot besloten samenkomsten er bestaan voor verboden verklaarde rechtspersonen op niet-openbare plaatsen? In het verlengde hiervan wordt geïnformeerd naar de bevoegdheden van de burgemeester ten aanzien van bijeenkomsten op openbare plaatsen, waarvan conform de gemeentelijke verordening kennis is gegeven, door organisaties waartegen (slechts) een verordening tot verbodenverklaring is ingesteld, respectievelijk door organisaties waartegen zulk een verordening (nog) niet is ingesteld. Mutatis mutandis wordt dezelfde vraag gesteld indien de bijeenkomst op een andere dan een openbare plaats plaatsvindt en dus geen kennisgeving gevorderd kan worden.

De voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat,
Mevrouw J. H. B. van der Meer

De voorzitter van de commissie voor Justitie,
Wagemakers

De griffier van de commissies,
Mevrouw Dijkstra-Liesveld