

Vergaderjaar 1987–1988

19427

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

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 24 november 1987

Algemeen

1. Naar aanleiding van de kritische opmerkingen die door verschillende fracties zijn gemaakt over een aantal belangrijke aspecten van het wetsvoorstel hebben wij ons grondig beraden op een aantal aanpassingen van het voorstel, waarmee aan de belangrijkste bezwaren tegemoet kan worden gekomen. Aan een drietal externe deskundigen, prof. mr. W. F. de Gaay Fortman, prof. mr. E. M. H. Hirsch Ballin, en prof. mr. C. A. J. M. Kortmann, is door de eerste ondergetekende verzocht advies uit te brengen over de vraag of het aanbeveling zou verdienen het wetsvoorstel te splitsen in twee afzonderlijke wetsvoorstellen. Dit advies wordt u hierbij in afschrift toegezonden. Het advies en het daarop volgende beraad hebben geresulteerd in een tweede nota van wijziging en een gewijzigd voorstel van wet, die u hierbij wordt aangeboden.

2. De belangrijkste wijzigingen betreffen:

- het in de wetstekst doen vervallen van de overkoepelende term «manifestaties»;
- de splitsing van artikel 3 in een tweetal afzonderlijke artikelen, inzake de belijdenis van godsdienst en levensovertuiging enerzijds, vergaderingen en betogingen anderzijds;
- het doen vervallen van de mogelijkheid van een vergunningstelsel; volstaan wordt met de mogelijkheid van een kennisgevingstelsel;
- het doen vervallen van het stelsel van fictieve weigering bij uitblijven van een beslissing naar aanleiding van de kennisgeving;
- opneming van een bepaling dat volstaan kan worden met een eenmalige kennisgeving voor op vooraf bepaalde tijdstippen regelmatig terugkerende samenkomsten uitgaande van kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag.

3. De wijzigingen zullen in het vervolg van deze nota en in de toelichting bij de tweede nota van wijziging afzonderlijk worden toegelicht.

4. De advisering en het beraad over de thans voorgestelde wijzigingen hebben de nodige tijd in beslag genomen. Wij zijn thans dicht genaderd tot de datum van 17 februari 1988, het beoogde tijdstip van inwerking-treding van deze wet. Het bestuursakkoord dat met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is gesloten, brengt mee dat aan de gemeenten enige tijd wordt gegend om in te spelen op de nieuwe situatie. De eerste

ondergetekende is reeds in overleg getreden met de VNG over een model-manifestatieverordening die de gemeenten zullen kunnen gebruiken bij de voorbereiding van de plaatselijke regelgeving. Mede met het oog op een tijdige voorlichting en advisering van gemeenten is het van groot belang dat de behandeling van het wetsvoorstel in beide kamers zo spoedig mogelijk wordt voltooid. Dezerzijds zal alles in het werk worden gesteld om behandeling in het parlement op de kortst mogelijke termijn mogelijk te maken. Wij verzoeken de Kamer daaraan eveneens het hare bij te dragen.

5. De vragen en opmerkingen in het eindverslag beantwoorden wij als volgt.

6. De leden van de C.D.A.-fractie drongen in het eindverslag nogmaals aan op heroverweging van het voorliggende voorstel om uiteenrafeling in twee voorstellen van wet met betrekking tot de artikelen 6 en 9 van de Grondwet. Zij wezen erop dat ook in internationale verdragen deze grondrechten zijn vervat in verschillende bepalingen, die aanleiding geven tot verschillende jurisprudentie van de internationale rechter. Bij hantering van het «neutrale» begrip «openbare manifestaties» zullen gemeentebesturen derhalve niettemin voor de vraag komen te staan of internationale verdragen nopen tot onderscheid tussen de regulering op basis van de artikelen 6 en 9 van de Grondwet. Voorts zou rekening moeten worden gehouden met een rechtsontwikkeling, waarbij de internationale rechter bij voorbeeld bij manifestaties van politieke aard, vallend onder het recht tot vergadering en betoging, meer beperkingen zou toestaan dan bij levensbeschouwelijke manifestaties. Ten slotte spraken deze leden de vrees uit dat door één regeling een onrechtmatige uitholling en verschraling zou plaatsvinden van het recht betreffende de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.

7. Mede indachtig soortgelijke opmerkingen van de zijde van enkele andere fracties in het voorlopig verslag heeft de eerste ondergetekende, zoals vermeld, advies ingewonnen over de wenselijkheid van splitsing. Mede op grond van het uitgebrachte advies zijn wij tot de conclusie gekomen dat splitsing in twee afzonderlijke wetsvoorstellen niet wenselijk en niet nodig is, maar dat wel op enkele plaatsen in het wetsvoorstel meer differentiatie dient te worden aangebracht tussen verschillende typen van manifestaties, en dat in verband hiermee de overkoepelende term «manifestaties» in het wetsvoorstel dient te worden geschrapt. (In de citeertitel kan het woord «manifestaties» als handzame aanduiding van de materie zonder bezwaar gehandhaafd blijven).

8. Voor wat betreft de redenen waarom wij niet tot splitsing overgaan brengen wij in het bijzonder nogmaals onder de aandacht dat de bepalingen in internationale verdragen inzake de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging niet dwingen tot regeling in afzonderlijke wetten. Het gaat er veeleer om dat in de desbetreffende wettelijke bepalingen op adequate wijze recht wordt gedaan aan relevante verschillen tussen de desbetreffende grondrechten.

9. Wel onderschrijven wij de opvatting van de leden van de C.D.A.-fractie, die ook in genoemd advies wordt bevestigd, dat de desbetreffende bepalingen in internationale verdragen onderling verschillen vertonen, die mede relevant zijn voor de mate waarin en de wijze waarop bij of krachtens deze wet beperkingen kunnen worden gesteld aan de uitoefening van de onderscheiden grondrechten. Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten laten ten aanzien van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (art. 9 respectievelijk art. 18) minder beperkingen toe dan ten aanzien van de vrijheid van vergadering en de vrijheid van meningsuiting, waaronder het betogingsrecht is begrepen. De verdragsbepalingen zijn in deze onder meer van belang wegens het daarin gestelde vereiste dat beperkingen «in een democratische samenleving nodig» (Europees Verdrag), respectievelijk

«noodzakelijk» (Internationaal Verdrag) zijn. Dit biedt een extra waarborg naast de doelcriteria van onze Grondwet.

10. In de oorspronkelijke opzet van het voorstel was het geheel aan gemeenten overgelaten of en in hoeverre zij in hun verordeningen zouden differentiëren tussen typen van manifestaties. Volstaan werd met in de memorie van toelichting enkele voorbeelden van differentiatiemogelijkheden te noemen (blz. 5, 9 en 10). Zo werd bij voorbeeld gesteld (blz. 5) dat het denkbaar is dat een gemeente voor bepaalde jaarlijks terugkerende kerkelijke of levensbeschouwelijke manifestaties een afzonderlijke regeling treft.

11. Mede op grond van het ingewonnen advies zijn wij bij nadere overwegingen van oordeel dat het aanbeveling verdient in de wet zelf meer differentiatie aan te brengen tussen typen van manifestaties. Met het oog daarop is het verzamelbegrip «manifestatie» geschrapt en wordt artikel 3 gesplitst in een tweetal afzonderlijke artikelen inzake samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging enerzijds, en vergaderingen en betogingen anderzijds. Aldus wordt in de bepalingen over de verordeningsbevoegdheid van de gemeenteraad duidelijker tot uitdrukking gebracht dat een weging dient plaats te vinden of de aard van een manifestatie een voorafgaande kennisgeving vereist. Verder is uitdrukkelijk bepaald dat voor zover godsdienstige of levensbeschouwelijke samenkomsten, uitgaande van een kerkgenootschap of een zelfstandig onderdeel daarvan dan wel van een genootschap of geestelijke grondslag, op vooraf bepaalbare tijdstippen regelmatig terugkeren (bij voorbeeld jaarlijkse processies), een eenmalige kennisgeving voldoende is. Ter toelichting merken wij op dat naar de grondwettelijke bepaling (artikel 184, tweede lid) die tot 1983 heeft gegolden, voor de vanouds gebruikelijke processies generlei vergunning of kennisgeving vereist was. Door het vervallen van bedoelde bepaling in 1983 is deze «processievrijheid» verruimd. Weliswaar zullen bij de volledige inwerkingtreding van artikel 6 (ingevolge additioneel artikel III uiterlijk 17 februari 1988), bij of krachtens de wet beperkingen aan deze vrijheid gesteld kunnen worden, maar daarbij dient naar onze mening volstaan te worden met het vereiste van eenmalige kennisgeving. Overigens blijft, evenals voor andere typen van manifestaties, de mogelijkheid bestaan van voorschriften en beperkingen, aanwijzingen of een verbod in concrete gevallen.

12. Wij menen dat op deze wijze adequaat wordt tegemoet gekomen aan het bezwaar dat het wetsvoorstel onvoldoende recht zou doen aan relevante verschillen tussen de onderscheiden grondrechten.

13. De leden van de P.v.d.A.-fractie waren er niet van overtuigd dat het wetsvoorstel geen kwalificatieproblemen zou oproepen ten aanzien van individuele uitingen. Zij spraken enige bezorgdheid uit, dat in de praktijk de bescherming van individuele uitingen minder zou kunnen zijn dan die van uitingen ter belijdenis van godsdienst en levensovertuiging. Hierbij verwezen zij naar enige passages uit de memorie van antwoord.

14. Bij nadere overweging zijn wij, mede op grond van het ingewonnen advies, van oordeel dat er geen reden is louter individuele toespraken en voordrachten ter belijdenis van godsdienst of levensovertuiging onder de werking van dit wetsvoorstel te brengen. In bijgaande tweede nota van wijziging wordt de opsomming «toespraak, voordracht, bijeenkomst of optocht» vervangen door «samenkomsten». Onder samenkomsten zijn zowel optochten als bijeenkomsten als toespraken en voordrachten die leiden tot het samenkomen van gelijkgezinden begrepen. Daarnaast bestaat geen behoefte aan regulering van louter individuele vormen van «free speech», zeker indien men bedenkt dat los van de voorgestelde regeling optreden mogelijk blijft tegen uitwassen, zoals oplopen en samenscholingen. Deze wijziging in het wetsvoorstel brengt mee dat kwalificatieproblemen ten aanzien van individuele uitingen, waarop de leden van de P.v.d.A.-fractie attendeerden, zich in mindere mate zullen voordoen.

15. De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden nog enige bedenkingen bij ons betoog inzake de rechtsbescherming. Naar aanleiding van onze afwijzing van een stelsel van fictieve vergunningverlening stelden deze leden dat hen onduidelijk was waarom de positie van de derden-belanghebbenden meer bescherming verdient dan die van de aanvrager. Immers ook de aanvrager heeft te maken met een verzwaakte positie indien hij geen maatstaven krijgt aangereikt voor het toetsen van de (fictieve) beslissing, welke voor de aanvrager negatief is.

16. Aan de bezwaren van deze leden zijn wij in bijgaande tweede nota van wijziging tegemoet gekomen door – mede naar aanleiding van opmerkingen van de D66-fractie – de mogelijkheid van een vergunningstelsel te laten vervallen en door bij het kennisgevingstelsel af te stappen van het systeem van fictieve weigering.

17. Omdat de opmerkingen van deze leden een ruimere strekking hebben achten wij het van belang in het kort onze opvatting uiteen te zetten over de voor- en nadelen van fictieve verlening versus fictieve weigering van vergunningen in verschillende situaties. (Een beschouwing over deze voor- en nadelen geeft mr. J. A. M. van Angeren in een opstel in de bundel «Recht op scherp. Beschouwingen over handhaving van publiekrecht» Zwolle, 1984, blz. 399 en volgende.)

18. Met betrekking tot gevallen waarin het zwijgen van de overheid voor de aanvrager positieve gevolgen heeft kan worden onderscheiden tussen enerzijds gevallen waarin een goedkeuringsfiguur in het geding is (de overheid heeft een keuze tussen ja of nee, zonder verder de inhoud van de rechtspositie te bepalen), anderzijds gevallen waarin de beslissende overheid wel zelf de inhoud van de rechtsfiguur tegenover de belanghebbende bepaalt.

19. In eerstgenoemde gevallen (goedkeuring) kan een fictieve positieve beslissing alleszins aanvaardbaar zijn, omdat de rechtspositie van betrokkenen na de fictieve beslissing ondubbelzinnig vaststaat. Zulke gevallen komen dan ook in de wetgeving herhaaldelijk voor (bij voorbeeld artikel 231 gemeentewet, artikel 28, derde lid, Wet op de Ruimtelijke Ordening, en diverse bepalingen in de onderwijswetgeving).

20. Anders ligt dit met gevallen waarin de inhoud van de rechtsfiguur nog nader bepaald moet worden door de beslissende overheid. In zulke gevallen kan een fictieve positieve beslissing al snel in strijd komen met de eisen van rechtszekerheid. Niet alleen ontbreekt een motivering voor de positieve beslissing, ook kan rechtsonzekerheid ontstaan omtrent inhoud, reikwijdte, beperkingen en tijdstip van inwerkingtreding van de beschikking, en kan het ontbreken van voorschriften nadeel opleveren voor derden.

21. Ten slotte wijzen wij er nog op, dat derden-belanghebbenden in processueel opzicht zwakker staan tegenover een voor hen ongunstige fictieve vergunningverlening dan de aanvrager tegenover een fictieve weigering. Na een fictieve weigering kan het met de beslissing belast orgaan immers alsnog een positief besluit nemen. Herroeping van een fictieve positieve beslissing is echter minder wel denkbaar. Ook in beroep zal een fictieve weigering gemakkelijker aantastbaar zijn dan een fictieve positieve beslissing.

22. Bij het kennisgevingstelsel waarin dit wetsvoorstel voorziet is het bij nadere overweging mogelijk de figuren van fictieve weigering en van fictieve toestemming te vermijden door het verstrekken van een bewijs van ontvangst tot een louter administratieve handeling te maken, die los staat van de eventueel daarop volgende beschikking inzake voorschriften en beperkingen of een verbod. Verwezen zij naar de bij tweede nota van wijziging voorgestelde artikelen 3, derde lid, onder b, 4, tweede lid, onder b, en 5, eerste lid.

23. De leden van de fractie van D66 brachten voor wat betreft de keuze die het wetsvoorstel laat tussen een vergunningstelsel dan wel een meldingsplicht naar voren dat huns inziens laatstgenoemd systeem in

verband met het karakter der in het geding zijnde grondrechten het meest voor de hand lag. Een vergunning wordt naar het oordeel van deze leden geleverd voor iets dat moet worden toegestaan, terwijl een meldingsplicht betrekking heeft op iets dat is toegestaan, maar waaraan wellicht bepaalde voorwaarden zullen zijn verbonden, of wat bij hoge uitzondering verboden zou kunnen zijn.

24. Wij zijn aan de bezwaren van de leden van de D66-fractie tegemoet gekomen door bij tweede nota van wijziging de mogelijkheid van een vergunningstelsel te laten vervallen, en te volstaan met de mogelijkheid van een kennisgevingstelsel. Een belangrijke overweging hierbij is geweest dat een kennisgevingstelsel als voorzien in deze wet, tezamen met de overige bevoegdheden van de raad en de burgemeester, aan gemeenten dezelfde mogelijkheden tot regulering biedt als een vergunningstelsel. Bovendien gaan steeds meer gemeenten over op een kennisgevingstelsel, en zou naar verwachting ook de model-«manifestatieverordening» van de VNG uitgaan van zo'n stelsel.

25. Overigens blijven wij van oordeel dat een vergunningstelsel niet per se strijdig behoeft te zijn met de grondwettelijke en verdragsrechtelijke beperkingsclausules ten aanzien van grondrechten. Ook vergunningen hebben immers – in tegenstelling tot ontheffingen – betrekking op gedragingen die in beginsel zijn toegestaan. Dit komt tot uitdrukking in de volgende, in de juridische literatuur algemeen aanvaarde, typering: «Vergunningen (...) zijn van de aanvang bedoeld gegeven te worden; zij vormen het complement van de regel die eigenlijk strekt om te bepalen: U moogt wel, maar met een vergunning (...). Het gaat om toezicht en ordening om het publiek te beschermen en een free-for-all te voorkomen.» (Prof. mr. A. M. Donner, Nederlands bestuursrecht, Algemeen deel, Alphen aan den Rijn, 1987, blz. 224). Indien echter – zoals in het onderhavige geval – met een lichter regime van kennisgeving kan worden volstaan verdient dat uit het oogpunt van grondrechtenbescherming de voorkeur.

26. Wij zijn – anders dan de leden van de D66-fractie stellen – in de memorie van antwoord wel ingegaan op de positie van het gemeentebestuur, in het bijzonder die van de burgemeester, in dit verband. Wij verwijzen naar de alinea vanaf het midden van blz. 9 van die memorie, beginnend met de woorden: «Ook de tweede reden tot twijfel ...»

27. Deze leden constateerden terecht dat kerkelijke bijeenkomsten niet vallen onder de werking van artikel 8 van het wetsvoorstel. Hetzelfde geldt overigens voor niet-kerkelijke bijeenkomsten ter belijden van godsdienst en levensovertuiging. Dit ligt geheel in de lijn van artikel 6, tweede lid, van de Grondwet, dat geen mogelijkheden schept tot delegatie van beperkingsbevoegdheden ten aanzien van het belijden van godsdienst of levensovertuiging binnen gebouwen en besloten plaatsen. Zulke beperkingen staat artikel 9, tweede lid, wel toe ten aanzien van vergaderingen en betogingen. Artikel 8 van het wetsvoorstel heeft dan ook alleen op vergaderingen en betogingen betrekking. De huidige Wet vereniging en vergadering kent voor vergaderingen vergelijkbare bepalingen (artikelen 19 en 22).

28. Bij de toepassing van artikel 8 kunnen zich inderdaad afbakeningsvragen voordoen, verband houdend met de aard van de manifestatie. Wij menen echter, zoals in de memorie van antwoord (blz. 7) is gesteld, dat deze praktisch beperkt zullen blijven; ook de ervaringen met de toepassing van de Wet vereniging en vergadering wijzen zulks uit. Wij wijzen erop dat artikel 8 slechts in uitzonderlijke situaties toepassing zal vinden, en dat die toepassing geschiedt op het moment dat een manifestatie plaatsvindt, hetgeen de beoordeling van de aard van een manifestatie vergemakkelijkt.

29. Overigens zullen zich ook bij de toepassing van paragraaf II, inzake openbare plaatsen, bepaalde afbakeningsvragen kunnen voordoen; met

name of voor een bepaald type manifestatie al dan niet een kennisgeving vereist is, en of bij periodiek terugkerende manifestaties volstaan kan worden met een eenmalige kennisgeving. Wij menen dat de praktijk zulke vragen wel tot een oplossing zal kunnen brengen.

30. De leden van de S.G.P.-fractie en het lid van de G.P.V.-fractie vroegen, onder verwijzing naar een artikel van prof. mr. H. Ph. J. A. M. Hennekens, over welke ruimte de gemeenteraad beschikt om op grond van artikel 3 van het wetsvoorstel regels vast te stellen met betrekking tot manifestaties op openbare plaatsen, gelet op de reeds bestaande centrale regelingen welke in het belang van het verkeer en ter bescherming van de gezondheid zijn getroffen.

31. Naar aanleiding van de beschouwingen van genoemde auteur merken wij het volgende op. In het artikel wordt een uitvoerige opsomming gegeven van bestaande bepalingen in formele wetten en algemene maatregelen van bestuur op het gebied van verkeer, gezondheid en voorkoming en bestrijding van wanordelijkheden. Geconcludeerd wordt dat deze bepalingen evenzovele begrenzingen vormen voor de bevoegdheid van gemeenteraden om op grond van het onderhavige voorstel regels te stellen met betrekking tot manifestaties op openbare plaatsen.

32. In onze opvatting is er, gelet op de bestaande regelgeving op de genoemde terreinen, voor gemeenten weinig reden om bij verordening gedragsnormen te stellen voor de bescherming van genoemde belangen tijdens manifestaties. Om dezelfde reden bevatten overigens het wetsvoorstel openbare manifestaties, alsmede bestaande gemeentelijke verordeningen, nauwelijks dergelijke gedragsnormen. Doorgaans volstaan gemeenten met het opnemen in hun Algemene politieverordeningen van een aantal bepalingen die zien op een vergunningsplicht, c.q. een kennisgevingsplicht voor manifestaties, en op de strafbaarstelling van handelen in strijd met deze bepalingen. Voorzover de aard van de manifestatie tot speciale gedragsvoorschriften noopt, plegen deze niet bij verordening te worden vastgesteld, maar door de burgemeester als voorschriften aan de vergunning, c.q. de reactie op de kennisgeving te worden verbonden. Bij de regels die de gemeenteraad op grond van artikel 3 zal stellen is, ook blijkens de tekst van die artikelen, dan ook primair gedacht aan regels die betrekking op de kennisgeving en op de beslissing naar aanleiding daarvan.

33. Hennekens besluit zijn opiniërende beschouwing met de verzuchting dat aan de gemeenteraad in dit wetsvoorstel een dode mus is gezonden. Wij onderschrijven deze diagnose niet. Aan de gemeenteraad wordt in artikel 3 (en 4) een bevoegdheid van vitale betekenis toegekend. Dat deze bevoegdheid beperkt is tot de grondwettelijke beperkingsdoelstellingen (artikel 2) en dat zij begrensd wordt door hogere regelingen is vanzelfsprekend. Ons is echter uit de ontvangen adviezen en reacties niet gebleken dat de gemeenteraad – of de burgemeester bij de uitvoering – in het onderhavige voorstel over te weinig mogelijkheden zouden beschikken.

34. Naar aanleiding van enkele specifieke stellingen van prof. Hennekens merken wij nog het volgende op. De gemeenteraad zal op grond van artikel 3 (en 4) wel degelijk bevoegd zijn tot het stellen van regels die verkeersaspecten van manifestaties op openbare plaatsen regelen. De jurisprudentie waarnaar op blz. 461 van het artikel wordt verwezen heeft betrekking op de autonome verordnungsbevoegdheid van gemeenten ex artikel 168 gemeentewet. Die bevoegdheid is niet aan de orde; het gaat hier om een specifieke, aan de Wet openbare manifestaties ontleende, bevoegdheid tot het stellen van regels met het oog op onder meer het verkeersbelang. Niets verzet er zich tegen dat gemeenten, in aanvulling op de algemene bepalingen van Wegenverkeerswet en Reglement verkeersregels en verkeerstekens, bijzondere regels stellen inzake manifestaties. Te denken valt aan regels inzake het deelnemen van voertuigen, zoals geluidswagens, aan betogingen. Zulke regels vormen geen inbreuk op de algemene bepalingen van WVV en RVV.

35. Wel dient te worden bedacht dat de interpretatie van deze algemene bepalingen invloed kan ondergaan van het bijzondere karakter van manifestaties. Zo geldt artikel 25 WVV voor alle verkeersdeelnemers, ook voor deelnemers aan manifestaties op openbare plaatsen. Het verbod om de vrijheid van het verkeer zonder noodzaak te belemmeren moet echter worden beschouwd in het licht van het beslag dat manifestaties naar hun aard leggen op de weg in ruime zin. Voor wat betreft de bevoegdheid tot het tegengaan van geluidsoverlast verwijzen wij naar onze uitvoerige beschouwing in de memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel (blz. 15).

36. Voor het overige delen wij de conclusie van Hennekens dat de belangen van bescherming van de gezondheid en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden in verschillende formele wetten reeds in grote lijnen regeling hebben gevonden. Aan het stellen van algemene aanvullende regels inzake manifestaties zullen gemeenteraden daarom nauwelijks behoefte hebben.

ARTIKELEN

Artikel I. Wet openbare manifestaties

Artikel 9

37. De leden van de P.v.d.A.-fractie verzochten om een uitputtende opsomming van de gebouwen die naar de opvatting van de regering thans onder artikel 9, vierde lid, zouden vallen. In antwoord merken wij het volgende op. Naar de situatie van dit moment zijn er geen gevallen waarin Nederland een overeenkomstige verplichting tot bescherming op zich heeft genomen als ten opzichte van de gebouwen in gebruik bij het Internationaal Gerechtshof en bij diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen. De bepalingen van het vierde en vijfde lid zijn evenwel van belang voor mogelijke toekomstige gevallen waar een dergelijke verplichting wordt overeengekomen. Zo is in de ontwerp-zetelovereenkomst voor het Iran-United States Claims Tribunal een verplichting tot bescherming van de «peace and dignity» opgenomen. Zulke gevallen zullen zich in de praktijk echter slechts zelden voordoen. Wij vertrouwen dat wij hiermee de bezorgdheid hebben weggenomen van de leden van de P.v.d.A.-fractie over een mogelijk lange lijst van gebouwen waarvoor de uitzonderingspositie van artikel 9, vierde lid, zou gaan gelden.

Artikel 10

38. De leden van de P.v.d.A.-fractie waren niet overtuigd door ons betoog in de memorie van antwoord inzake de bijzondere regeling die in artikel 10 wordt getroffen voor het klokgelui. Ter verduidelijking van dit betoog merken wij nog het volgende op. De door ons genoemde voorbeelden van meer algemene doelen die met het luiden van klokken worden gediend vallen inderdaad in hoofdzaak buiten de reikwijdte van artikel 10. Deze voorbeelden beoogden slechts te illustreren hoezeer klokgelui onderdeel vormt van een meer algemeen cultuurpatroon. Dit geldt ook voorzover het klokgelui godsdienstige of levensbeschouwelijke doeleinden dient. Afwijzing van andere uitingen, zoals de oproep voor de komst naar de moskee, is daarmee geenszins beoogd. Wij hebben slechts willen betogen dat regulering van zulke uitingen voor wat betreft duur, gebruik van geluidsapparaten en geluidsniveau op plaatselijk niveau kan geschieden, ook zonder uitdrukkelijke wetsbepaling. Daarbij gaan wij er vanuit dat de gemeentebesturen oog zullen hebben voor het belang van zulke uitingen voor de desbetreffende religieuze, c.q. levensbeschouwelijke groeperingen.

39. In antwoord op de vragen van de leden van de S.G.P.-fractie merken wij op dat het aan gemeenten wordt overgelaten, eventueel regels te stellen omtrent het luiden van klokken voor andere doeleinden, voor zover daarin althans niet door een hogere regeling is voorzien (vgl. de memorie van toelichting, blz. 25). De voorgestelde regeling houdt een versoepeling in ten opzichte van de huidige regeling, vervat in artikel 8, tweede lid, van de Wet op de kerkgenootschappen: «Klokkengelui tot andere einden heeft geene plaats dan met vergunning der plaatselijke politie». Het is, gelet op de algemene belangen die met het luiden van zulke andere doeleinden gediend zijn, wel hoogst onwaarschijnlijk dat een gemeenteraad tot een algeheel verbod zou besluiten; in voorkomend geval zou overigens vernietiging door de Kroon overwogen kunnen worden. Met betrekking tot klokkengelui voor de doeleinden omschreven in artikel 10 zal de gemeenteraad inderdaad slechts regels met betrekking tot duur en geluidsniveau kunnen stellen; deze kunnen wel zijn afgestemd op de gelegenheden en tijdstippen waarop het klokkengelui zal plaatsvinden. Klokkengelui voor andere doeleinden zal – naar gelang de plaatselijke behoefte – aan verdergaande lokale regulering kunnen worden onderworpen.

Artikel III. Zondagswet

40. Het spijt ons dat de leden van de P.v.d.A-fractie onze reactie op hun opmerkingen inzake de Zondagswet als onverdraagzaam hadden ervaren. Naar onze mening ten onrechte. Onze reactie strekte er slechts toe, uiteen te zetten dat aanpassing van het stelsel van de Zondagswet, zoals voorgestaan door deze leden, geen aanbeveling verdient. Ter verduidelijking van dit standpunt merken wij nog het volgende op.

41. In de Zondagswet is een evenwicht gevonden tussen enerzijds de belangen van bescherming van de openbare rust en de openbare godsdienstoefening op zondag, anderzijds de belangen van voortgang van het openbare leven en bescherming van de uitingsmogelijkheden van degenen die anders denken over de bestemming van de zondag. Dit evenwicht wordt mede bepaald door het verschil in regime voor manifestaties die vòòr en die na 13.00 uur worden gehouden. Voorts is een belangrijk element, dat het aan gemeenten slechts in beperkte mate mogelijk is, af te wijken van het algemene stelsel van de Zondagswet. Hierdoor wordt zoveel mogelijk voorkomen dat over een bij uitstek gevoelig onderwerp als de zondagsrust keer op keer plaatselijke politieke discussies oplaaien. Wij vrezen dat het voorstel van deze leden, om aan de beoordeling van gemeentebesturen over te laten of vòòr 13.00 uur politieke manifestaties, zoals 1-mei vieringen, doorgang kunnen vinden, in vele gemeenten aanleiding zou geven tot zulke discussies. Mede gelet op de ruime mogelijkheden om op andere tijdstippen zulke manifestaties te houden menen wij dat handhaving van het huidige stelsel de voorkeur verdient.

Artikel IV. Wet op de kerkgenootschappen

42. De leden van de S.G.P.-fractie en het lid van de G.P.V.-fractie konden zich niet verenigen met het zonder meer laten vervallen van de gehele Wet op de kerkgenootschappen. In het bijzonder plaatsten zij kanttekeningen bij het doen vervallen van artikel 1, eerste lid, luidende: «Aan alle kerkgenootschappen is en blijft de volkomen vrijheid verzekerd alles wat hunne godsdienst en de uitoefening daarvan in hunnen eigen boezem betreft, te regelen». Genoemde leden vroegen voorts onze zienswijze op de stelling, dat de materie die het onderhavige wetsvoorstel ingevolge de additionele artikelen III en V van de Grondwet moet behandelen niet de in artikel van de Wet op de kerkgenootschappen verankerde eigen positie van de kerkgenootschappen in het Nederlands privaatrecht

omvat. Zou het niet de voorkeur verdienen, de Wet op de kerkgenootschappen voortsnog in stand te laten, totdat een vervangend «onderdak» voor artikel 1 is gevonden? Zou de intrekking van die wet niet beter aan de orde kunnen komen bij de behandeling van wetsvoorstel 17 725 (aanpassing boeken 1 en 2 BW)? Aldus vatten wij de vragen van genoemde leden in het kort samen.

43. In antwoord merken wij het volgende op. In de opvatting van de regering heeft artikel 1, eerste lid, van de Wet op de kerkgenootschappen, naast het bepaalde in artikel 6, juncto 1, van de herziene Grondwet en in artikel 2, juncto 18, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, geen zelfstandige betekenis meer. Haar betekenis ontleende deze bepaling vooral aan het systematisch verband met de overige bepalingen van de Wet op de kerkgenootschappen, alsmede met het hoofdstuk «Van den godsdienst» uit de Grondwet van 1848. De bepaling bedoelde, zo blijkt uit de geschiedenis van haar totstandkoming, slechts een recht te bevestigen dat de Grondwet zelf reeds verleende (dan wel, volgens sommige afgevaardigden bij de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening 1848, een recht dat door de Grondwet enkel werd bevestigd). Daarom werd de redactie «is en blijft de volkomen vrijheid verzekerd» verkozen boven aanvankelijk voorgestelde formuleringen, waarin werd gesproken van die vrijheid «laten» of «hebben». De totstandkoming is onder meer beschreven in Dr. J.Th. de Visser, *Kerk en staat*, derde deel, Leiden 1927, blz. 402 en volgende. Expliciete bevestiging van bedoelde vrijheid was vooral nodig in het licht van de bepalingen die de Wet op de kerkgenootschappen deed volgen; deze bepalingen behelsden immers evenzovele beperkingen van die vrijheid. Waar deze overige bepalingen van de Wet op de kerkgenootschappen (met uitzondering van de bepaling inzake het klokkenluiden, die mutatis mutandis in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen) naar algemeen inzicht kunnen vervallen, is aan handhaving van artikel 1, eerste lid, wetsystematisch geen behoefte meer.

44. Ook inhoudelijk voegt deze bepaling niets toe aan hetgeen thans elders is bepaald. Uit de tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 6, alsmede van artikel 1, van de herziene Grondwet blijkt dat de grondwettelijk gegarandeerde belijdenisvrijheid mede de vrijheid van interne organisatie waarborgt; dat wil zeggen de vrijheid om kerken, godsdienstige genootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag te stichten, in stand te houden en in te richten. Hiermee is nauw verbonden het beginsel van gelijke behandeling van de onderscheiden genootschappen (vgl. Hand. II, 1976–1977, blz. 2118). Zijn privaatrechtelijke verwoording vindt het beginsel van vrijheid van interne organisatie van kerkgenootschappen thans in Boek 2 BW, in het bijzonder in de artikelen 2 en 18. De positie van kerkgenootschappen en hun zelfstandige onderdelen zal in dit opzicht ook geen wijziging ondergaan als gevolg van wetsvoorstel 17 725 (aanpassing boek 1 en 2 BW).

45. De schaarse, maar principieel gewichtige, jurisprudentie op artikel 1 Wet op de kerkgenootschappen, waarnaar het lid van de G.P.V.-fractie verwijst, zal naar inhoud volledig gehandhaafd kunnen blijven. Ook wanneer bedoeld artikel zal zijn vervallen. Zo werd in het arrest van de Hoge Raad van 29 december 1911, W. 9272, over de gevolgen van de inlijving door de doop, overwogen, dat kerkgenootschappen de rechten en verplichtingen van hun leden slechts kunnen regelen onder de opperheerschappij der algemene wet, voor welke hun bijzondere rechtsregeling heeft te wijken tenzij die algemene wet zelve vrijheid tot afwijking verleent. Dit beginsel vindt thans ondubbelzinnig uitdrukking in Boek 2 BW. De regel, onder meer verwoord in HR 15 februari 1957, NJ 201, dat de burgerlijke rechter geen partij mag kiezen in geschillen omtrent geloof en belijdenis, is – naar de Hoge Raad overwoog – een uitvloeisel van de vrijheid van belijdenis en de gelijkheid voor de Staat van alle gezindten. Deze regel kan, zoals gezegd, evenzeer worden afgeleid uit de artikelen 6 en 1 van de herziene Grondwet. Samengevat zijn wij van oordeel dat er geen inhoudelijke redenen zijn tot handhaving van artikel 1.

46. Evenmin kan naar onze mening worden volgehouden dat dit niet de juiste gelegenheid is de Wet op de kerkgenootschappen, althans artikel 1 van die wet, te doen vervallen. Bij de totstandkoming van de herziene Grondwet is nadrukkelijk overwogen dat – ook al is de Wet op de kerkgenootschappen in strikte zin geen organieke wet – aanneming van het voorstel tot grondwetswijziging noodzakelijk zou maken dat wordt nagegaan of de Wet op de kerkgenootschappen geheel of gedeeltelijk gehandhaafd moet worden (Hand. II, 1976–1977, blz. 2189–2190). Gelet op de samenhang van de onderscheiden bepalingen geldt dit evenzeer voor artikel 1 van die wet. Hieraan doet niet af dat additioneel artikel III van de Grondwet niet dwingt tot het doen vervallen van dat artikel. Concluderend zijn wij van oordeel dat artikel IV van het onderhavige wetsvoorstel, inzake de intrekking van de Wet op de kerkgenootschappen, noch inhoudelijk noch procedureel op bezwaren hoeft te stuiten.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C.P. van Dijk

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken,
 's-Gravenhage
 Tilburg, oktober 1987
 Nijmegen

U vroeg ons oordeel inzake een verschil van inzicht over de opzet van de op de artikelen 6 en 9 van de Grondwet te baseren wetgeving. Aanhangig is een voorstel van Wet openbare manifestaties (kamerstukken II 1985-1986, 19427, nrs. 1-3, met nota van wijziging II 1986-1987, 19427 nr. 6) dat in hoofdzaak ertoe strekt, een wettelijke grondslag te geven aan beperkingen van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging voor zover betreffende het belijden buiten gebouwen en besloten plaatsen, en van het grondrecht tot vergadering en betoging. Het wetsvoordeel brengt de uitoefening van deze grondrechten, te zamen met het houden van toespraken en voordrachten, onder één overkoepelend begrip, namelijk het houden van «manifestaties». Het voorstel voorziet in een verplichting voor de gemeenten, om een regeling voor deze «manifestaties» te treffen die een meldingsplicht en/of een vergunningstelsel kan omvatten en op grond waarvan de burgemeester ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden de uitoefening van dit recht kan inperken. Tegen de wettelijke gelijkstelling van de in de artikelen 6 respectievelijk 9 omschreven grondrechten zijn vanuit de Tweede Kamer ernstige bedenkingen aangevoerd. Daaraan voorafgaand had reeds de Raad van State opgemerkt dat – al kennen de artikelen 6 en 9 bijna identiek geformuleerde uitzonderingen – «dit naar het oordeel van de Raad van State niet (betekent) dat geen relevant verschil tussen beide bestaat» (19427 B, blz. 1). In de memorie van antwoord werd van regeringszijde het standpunt onderschreven dat er – integendeel – «wezenlijke verschillen» tussen beide grondrechten bestaan, zonder dat daaraan de conclusie werd verbonden dat afzonderlijke wettelijke regelingen nodig zijn (II 1986-1987, 19427, nr. 5, blz. 5).

Uw vraag aan ons luidde: «Verdient het naar uw mening aanbeveling het wetsvoorstel openbare manifestaties te splitsen in twee afzonderlijke wetsvoorstellen: één betreffende manifestaties ter belijdenis van godsdienst en levensovertuiging, en één betreffende vergaderingen en betogingen?»

Overwegingen

Wij onderkennen dat er problemen kunnen rijzen bij de afbakening tussen bijeenkomsten en optochten waarmede gemeenschappelijk een godsdienst en levensovertuiging wordt beleden enerzijds, en vergaderingen en betogingen anderzijds.

Toch wordt naar ons oordeel terecht bezwaar gemaakt tegen het wettelijk over één kan scheren van beiderlei «manifestaties». Allereerst, valt erop te wijzen dat die opzet van de regeling afwijkt van de Grondwet, die afzonderlijke artikelen bevat. Zou de Grondwetgever geen juridisch relevant verschil hebben gezien, dan had volstaan kunnen worden met één bepaling. Verder wijzen wij erop, dat volgens de verdragen betreffende de rechten van de mens een verschillend juridisch regime geldt. In het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het Internationale Verdrag inzake de bescherming van burgerrechten en politieke rechten laten ten aanzien van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (art. 9 resp. art. 18) minder beperkingen toe dan ten aanzien van de vrijheid van vergadering en de vrijheid van meningsuiting. De verdragsbepalingen zijn in dezen onder meer van belang wegens het daarin voor beperkingen gestelde «noodzakelijkheidsvereiste», hetwelk een extra waarborg biedt naast de doelcriteria van onze Grondwet.

Dat de gelijkstelling niet goed aansluit op de Grondwet blijkt bovendien uit art. 7 van het wetsvoorstel. Voor zover dit artikel betrekking heeft op het belijden op andere dan openbare plaatsen, herhaalt het wat reeds uit art. 6 van de Grondwet voortvloeit. Het is echter nodig omdat anders het gebruik van de combinerende term «manifestaties» een ongrondwettige implicatie zou krijgen. Maar nog afgezien van dit alles weegt voor ons het volgende zwaar. Het wetsvoorstel heeft de juridische gelijkstelling van de onder art. 6 Gw. vallende belijdenis en de onder art. 9 vallende vergadering en betoging zelf niet kunnen volhouden in art. 8, begin van het eerste lid, waar het overkoepelende begrip «manifestatie» wordt vermeden en alleen voor vergaderingen en betogingen aan de Burgemeester een bevoegdheid tot inzicht, binnentreden en ingrijpen is toegekend. Dat betekent dat de afbakeningsproblematiek die de aanleiding vormde voor de combinatie van belijden op openbare plaatsen met betogen onder het overkoepelende «manifestatie», bij samenkomsten buiten openbare plaatsen (waaronder kerkgebouwen) toch niet te vermijden valt. Bovendien zal een gemeenteraad die de door het wetsvoorstel beoogde verordening vaststelt, zich – gezien het verschil in karakter en het verschil in regeling in de verdragen – weer de vraag moeten stellen in hoeverre de beide soorten «manifestaties» een verschillende regeling behoeven. De relevante verschillen kunnen door het gebruik van één term wel aan het oog worden onttrokken, maar niet worden weggenomen.

Standpunt

Nu Grondwet, internationale verdragen en ook – waar het gaat om manifestaties op andere dan openbare plaatsen – het voorliggende wetsvoorstel zelf onderscheid maken tussen in gemeenschap met anderen belijden van godsdienst of levensovertuiging enerzijds, en vergaderen en betogen anderzijds, verdient het naar ons oordeel geen aanbeveling, geforceerd een overkoepelende terminologie toe te passen. Dit betekent niet dat wij geen oog hebben voor aan de samenhang en de enigszins vloeiende grens tussen het belijden en het vergaderen of betogen waarmee men in de praktijk kan worden geconfronteerd. Mede daarom ontraden wij – zeker in dit stadium van het wetgevingsproces – de materie over twee afzonderlijke wetsvoorstellen te verdelen. Wel zal men zich de vraag moeten stellen of voor alle door paragraaf II het wetsvoorstel bestreken «manifestaties» dezelfde regels moeten gelden. Daarbij wijzen wij op het volgende.

1. Naar de grondwettelijke bepaling die tot 1983 heeft gegolden, was voor de van oudsher gebruikelijke processies generlei vergunning vereist. Na de inwerkingtreding van de Grondwet naar de tekst van 1983 is daarin geen verandering gekomen, al bevat de Grondwet daaromtrent geen bepaling meer. Het wetsvoorstel zoals het thans luidt voorziet echter voor processies en voor alle andere vormen van belijden van godsdienst en levensovertuiging buiten gebouwen en besloten plaatsen in de mogelijkheid om van gemeentewege een vergunning te eisen. Weliswaar staat artikel 6, tweede lid, GW. daaraan niet in de weg, maar van een maatschappelijke behoefte aan een in dit opzicht aangescherpte regeling is ons niets gebleken.

2. Het wetsvoorstel begrijpt ingevolge art. 1, eerste lid onder a, onder «manifestaties» naast bijeenkomsten en optochten ter belijdenis (waarop art. 6 Gw. ziet), alsmede vergaderingen en betogingen (art. 9 Gw.) ook toespraken en voordrachten. Alhoewel de redactie van art. 1, eerste lid onder a, niet eenduidig is, blijkt uit de memorie van toelichting (II 1985–1986, 19 427, nr. 3 blz. 2) dat hiermee wordt bedoeld op godsdienst of levensovertuiging belijdende toespraken en voordrachten bedoeld zijn. Nu blijkens de toelichtende stukken los van de voorgestelde regeling samscholingsverboden mogelijk blijven, ontgaat ons de zin en noodzaak om voor toespraken en voordrachten die niet het karakter dragen van een

bijeenkomst, optocht, vergadering of betoging – derhalve individuele vormen van «free speech» – een regeling te treffen die – ondanks de goede bedoelingen van art. 3, derde lid, en art. 4, derde lid, van het wetsvoorstel – ongewenste beperkte effecten kan hebben.

Vereenvoudiging van het wetsvoorstel

Het vorenstaande brengt ons tot de conclusie dat het wetsvoorstel zonder bezwaar kan worden vereenvoudigd en daardoor beter kan bijdragen aan een adequate bescherming van de hier in het geding zijnde grondrechten, met behoud van hun eigen karakter. Die vereenvoudiging omvat de volgende elementen:

a. De definitie van «manifestatie» wordt geschrapt. Over toespraken en voordrachten worden geen regels gesteld.

Onderscheid wordt gemaakt tussen samenkomsten ter belijden van godsdienst of levensovertuiging enerzijds, en vergaderingen en betoging anderzijds. Het gebruik van de term «samenkomsten» maakt het overbodig naast «stationaire» (II 1985–1986, 19 427, nr. 3 blz. 15) bijeenkomsten apart «optochten» te vermelden. Voor zover toespraken en voordrachten leiden tot het samenstromen van gelijkgezinden kunnen zij ook onder «samenkomsten» worden begrepen.

b. Voor zover godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten, uitgaande van een kerkgenootschap of zelfstandig onderdeel daarvan dan wel een genootschap op geestelijke grondslag, op vooraf bepaalde tijdstippen regelmatig terugkeren (bij voorbeeld jaarlijkse processies), is eenmalige melding voldoende en bestaat slechts een mogelijkheid van voorschriften, beperkingen of verbod in concrete gevallen op de in art. 2 omschreven gronden. Voor andere godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten geldt slechts een meldingsplicht.

c. Art. 7 kan vervallen.

d. Aangezien het uiterst onwaarschijnlijk is geworden dat de voorgestelde wet eerder dan 17 februari 1988 in werking kan treden, verdient het aanbeveling om de artikelen VI en VII (oorspronkelijk VII en VIII) te vervangen door een bepaling conform aanwijzing 90 sub B voor de wetgevingstechniek: het ene artikel zou kunnen leiden tot strijd met het verbod van terugwerkende kracht van strafbepalingen, het andere is overbodig naast de additionele artikelen III en V Gw.

Wijzigingen van het wetsvoorstel

Een en ander leidt – behoudens aanpassing van de artikelen 9 en 11 en de onder d bedoelde wijziging – tot de volgende aanpassingen van het wetsvoorstel, waarbij wij – omwille van de overzichtelijkheid – tevens de redactie van het huidige artikel 3, tweede en derde lid, hebben verkort:

A. Artikel 1 komt te luiden als volgt:

In deze wet wordt verstaan onder openbare plaats: plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek, niet zijnde een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet.

B. Het opschrift van paragraaf II komt te luiden als volgt:
Paragraaf II. Regels voor openbare plaatsen

C. In artikel 2 wordt «om manifestaties te houden of daaraan deel te nemen» vervangen door:

het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging.

2. Artikel 7 vervalt.

E. De artikelen 3 tot en met 6 worden vernummerd tot 4 tot en met 7.

F. Ingevoegd wordt een nieuw artikel 3, luidende als volgt:

1. De gemeenteraad stelt bij verordening regels vast met betrekking tot de gevallen waarin voor samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is.

2. Voor op vooraf bepaalde tijdstippen regelmatig terugkerende samenkomsten als bedoeld in het eerste lid, uitgaande van een kerkgenootschap, een zelfstandig onderdeel daarvan of een genootschap op geestelijke grondslag, is een eenmalige kennisgeving voldoende.

3. De verordening voorziet ten minste in:

a. regels betreffende de gevallen waarin een schriftelijke kennisgeving wordt vereist van degene die voornemens is een samenkomst te houden;

b. regels betreffende de bij de kennisgeving te verstrekken gegevens, het tijdstip waarop de kennisgeving moet zijn gedaan, en het tijdstip waarop naar aanleiding daarvan moet zijn beslist.

4. Over de inhoud van hetgeen wordt beleden, worden geen gegevens verlangd.

G. In artikel 4, eerste lid, wordt «manifestaties» vervangen door: vergaderingen en betogingen.

H. Artikel 4, tweede en derde lid, wordt gelezen als volgt:

2. De verordening voorziet ten minste in:

a. regels betreffende de gevallen waarin een schriftelijke kennisgeving of vergunningaanvraag wordt vereist van degene die voornemens is een vergadering of betoging te houden;

b. regels betreffende de bij de kennisgeving of vergunningaanvraag te verstrekken gegevens, het tijdstip waarop deze moet zijn gedaan, en het tijdstip waarop naar aanleiding daarvan moet zijn beslist.

3. Over de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens worden geen gegevens verlangd.

1. In artikel 5, derde lid, wordt na «de inhoud van» ingevoegd: de te belijden godsdienst of levensovertuiging onderscheidenlijk.

J. In de artikelen 5 en 6 wordt «een manifestatie» vervangen door: een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging.

K. In de artikelen 5 en 6 wordt «de manifestatie» vervangen door: deze.

L. Het opschrift van paragraaf III komt te luiden als volgt:
Paragraaf II. Regels voor andere dan openbare plaatsen

M. In artikel 8, eerste lid, wordt «de manifestatie» vervangen door: deze.

N. In artikel 8, tweede lid, wordt «manifestaties» vervangen door: vergaderingen en betogingen.

Slot

Ten slotte merken wij nog het volgende op.

a. De citeertitel behoeft naar ons oordeel niet noodzakelijkerwijs te worden vervangen. Het is immers geenszins uitgesloten dat in een

citeertitel de inhoud van een wet wordt gekarakteriseerd met gebruikmaking van een term, die in de wettekst zelf geen rol speelt. Voorbeelden bieden de voorgestelde Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen en de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (in welke wet niet wordt gesproken van «overheidsbeschikking», maar van beschikking van een administratief orgaan).

b. Wij onderschrijven het oordeel van mr. H. G. Bost-habets (NJB 1987, pp. 969–971) dat de «fictieve weigering» niet past in het kennisgevingsstelsel van het wetsvoorstel, dat naar ons oordeel in elk geval voor samenkomsten op openbare plaatsen ter belijden van godsdienst en levensovertuiging zou moeten gelden, voor zover althans aan regulering behoefte bestaat. Wij tekenen bij de beschouwingen van mevrouw Bost wel aan dat naar ons oordeel de burgemeester ook indien hij niet tijdig gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid een verbod uit te vaardigen, de mogelijkheid dient te behouden voorschriften en beperkingen vast te stellen.

Wij hopen met het vorenstaande de ons voorgelegde vraag voldoende te hebben beantwoord. Voor zover nodig zijn wij gaarne bereid tot het geven van een nadere toelichting.

Met de meeste hoogachting,
W. F. de Gaay Fortman

E. M. H. Hirsch Ballin

C. A. J. M. Kortmann