

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen deel

Dit ontwerp van landsverordening bevat bepalingen over de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing en van het recht tot vergadering en betoging als bedoeld in de artikelen 9 en 13 van de ontwerp-Staatsregeling van Sint Maarten. Volgens artikel 9, eerste lid, van de ontwerp-Staatsregeling heeft ieder het recht zijn godsdienst of levensovertuiging individueel of in gemeenschap met anderen vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens landsverordening. Het tweede lid bepaalt: Bij landsverordening kan de uitoefening van dit recht buiten gebouwen of besloten plaatsen worden beperkt ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Artikel 13, eerste lid, van de ontwerp-Staatsregeling erkent het recht tot vergadering en betoging, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens landsverordening. Volgens het tweede lid kan bij landsverordening het recht worden beperkt ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Artikel 31, eerste lid, van de ontwerp-Staatsregeling bepaalt dat de regelingen ter beperking van de klassieke grondrechten noodzakelijk en proportioneel zijn en dat een zodanige landsverordening bovendien voldoende specifiek is omschreven. De noodzaak houdt in dat er een gerechtvaardigd doel is voor een beperking. De doelen staan omschreven in artikel 2 en zijn ontleend aan de beperkingsgronden uit de artikelen 9 en 13 van de ontwerp-Staatsregeling. Deze zijn ook internationaal algemeen aanvaard (zie het EVRM). De eis van proportionaliteit van de beperking houdt in dat de beperking in redelijke verhouding staat tot het doel en impliceert bovendien dat er geen minder vergaand alternatief voorhanden is (subsidiariteit). Zo zal een algeheel verbod van een demonstratie waarbij ongeregelde heden zijn te verwachten slechts gerechtvaardigd zijn als minder vergaande middelen, zoals politiebegeleiding, of het verbieden van de demonstratie in een bepaalde straat of het beperken tot een bepaald terrein, niet zal volstaan. Dit komt onder meer tot

eerste lid, van de ontwerp-Staatsregeling mee dat dient de beperking zo specifiek mogelijk is omschreven opdat de burger kan weten onder welke omstandigheden een beperking van zijn grondrechten is toegelaten. De onderhavige regeling voldoet aan deze criteria. In het bijzonder deel wordt daar nog aandacht aan besteed.

Het ontwerp is een geheel nieuwe regeling die aansluit op de Staatsregeling voor Sint Maarten. Overname van de Nederlands-Antilliaanse verordening houdende bepalingen omtrent de uitoefening van het recht van vergadering¹ was niet mogelijk, omdat die regeling geen betrekking heeft op betogingen of godsdienstige bijeenkomsten. Bovendien gaat de Nederlands-Antilliaanse verordening niet uit van dezelfde beperkingsclausules als die van de ontwerp-Staatsregeling. Deze verordening is van ouder datum dan de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en de internationale verdragen ter bescherming van de mensenrechten. De instrumenten daarin opgenomen dienen dan ook te worden geplaatst in de context van de totstandkoming van die regeling in 1933. De totstandkoming van Land Sint Maarten vereist aansluiting bij de nu geldende inzichten ten aanzien van de verhouding tussen de overheid en de burger, zoals neergelegd in de internationale verdragen.

Het recht van vergadering is neergelegd in artikel 11 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 21 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Alhoewel beide bepalingen niet met zoveel woorden het recht van betoging vastleggen, wordt ingevolge vaste jurisprudentie erkend dat deze bepalingen tevens het recht van betoging omvatten. Dit uitgangspunt is uitdrukkelijk vastgelegd in artikel 13 van de Staatsregeling. Hierbij wordt tevens aangesloten bij de Staatsregeling van Aruba en de Nederlandse Grondwet.

Bij het opstellen van onderhavig ontwerp is geput uit de Nederlandse regelgeving omtrent openbare manifestaties. In het bijzonder de beperkingen omtrent de uitoefening van deze grondrechten zoals neergelegd in de Wet openbare manifestaties (hierna: WOM)². Tevens is geput uit de Modelverordening voor een Algemene Plaatselijke Verordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Een belangrijk kenmerk van het ontwerp is het verschil tussen manifestaties op openbare plaatsen en niet-openbare plaatsen. Voor manifestaties op niet-openbare plaatsen kan alleen in zeer specifieke omstandigheden een opdracht tot beëindiging worden gegeven. Ratio van het gemaakte onderscheid in regime is, dat bij manifestaties op openbare plaatsen de belangen van de bescherming van de gezondheid, van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden doorgaans aanzienlijk meer gewicht in de schaal leggen dan bij manifestaties op andere plaatsen.

De verordening gaat ervan uit dat het uitoefenen van het grondrecht tot vergadering en betoging enkel onder bepaalde omstandigheden kan worden beperkt. Hierbij staat centraal dat deze grondrechten instrumentaal zijn voor de uitoefening van een ander grondrecht, namelijk het recht op de meningsuiting. Het is niet aan de overheid om beperkingen aan haar burgers op te leggen ten aanzien van de meningen die worden geuit. In de internationale verdragen die ten grondslag liggen aan deze rechten, wordt wel erkend dat er momenten zijn waarbij de overheid in het algemeen belang moet kunnen optreden tegen de uiting van meningen (inhoud) of de wijze waarop deze meningen worden geuit (demonstratie). Daarbij dient niet uit het oog te worden verloren dat in het Wetboek van Strafrecht gedragingen strafbaar zijn gesteld die de uiting van discriminerende en opruiende meningen moeten voorkomen.

Uitgaande van de vrijheid om te kunnen betogen is het passend om de betrokkenheid van de overheid te beperken tot een toetsing vooraf op basis van een melding van het voornemen om een betoging, vergadering of samenkomst te organiseren. De overheid, in de gedaante van de minister van Justitie, zal de melding beoordelen aan de hand van de belangen die beperking van de uitoefening van de betrokken grondrechten rechtvaardigen.

Op basis van de informatie die de minister ontvangt in de melding kunnen de geëigende maatregelen worden getroffen om wanordelijkheden en dergelijke te voorkomen. Gedacht kan worden aan het organiseren van de benodigde

Aan de uitoefening van openbare manifestaties kunnen kosten verbonden zijn in de vorm van politiebegeleiding. Op basis van de nieuwe regeling valt echter geen stijging van het aantal of de omvang van openbare manifestaties te verwachten. De kosten worden opgevangen binnen de justitiebegroting.

2. Bijzonder deel

Het ontwerp is verdeeld in vier paragrafen. In de eerste paragraaf zijn algemene bepalingen opgenomen. In de tweede paragraaf bepalingen omtrent openbare plaatsen en in de derde paragraaf bepalingen omtrent andere dan openbare plaatsen. De laatste paragraaf bevat de strafbepaling.

In artikel 1 worden definities gegeven. De aanduiding van de minister van Justitie als verantwoordelijke minister is in onderdeel a opgenomen. Het leggen van de verantwoordelijkheid bij de minister van Justitie spreekt voor zich aangezien het bewaken van de openbare orde en rust deel uitmaakt van de portefeuille van deze minister.

In onderdeel b is een definitie gegeven van openbare plaats. Dit is een van de kernbepalingen van de regeling. Zonder een omschrijving van wat een openbare plaats is, bestaat er noch bij de overheid noch bij de burger duidelijkheid over waar de in de regeling gegeven bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Artikel 31, eerste lid, van de ontwerp-Staatsregeling bepaalt bovendien dat een regeling ter beperking van een klassiek grondrecht noodzakelijk en proportioneel dient te zijn en de landsverordening bovendien voldoende specifiek. De definitie van de openbare plaats is voldoende specifiek om als grondslag te kunnen worden gebruikt voor de beperking van het recht van samenkomst, vergadering of betoging. De definitie bevat ook een nadere uitwerking. Plaatsen als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de ontwerp-Staatsregeling, worden niet begrepen onder het begrip openbare plaats, alhoewel ze voor het publiek toegankelijk zijn. Voor deze gebouwen en plaatsen geldt gelijk overige niet-openbare plaatsen, een eigen regeling opgenomen in paragraaf 3. Er kunnen zich immers situaties voordoen, waarbij een inbreuk noodzakelijk is op de uitoefening van deze rechten op andere dan openbare plaatsen. De gronden voor een inbreuk zijn opgenomen in artikel 9, eerste lid, en

In artikel 2 wordt duidelijk omschreven voor welke belangen een beperking van de grondrechten is toegestaan. De belangen voor een beperking van deze klassieke grondrechten zijn ontleend aan artikel 9 als in artikel 13 van de ontwerp-Staatsregeling. De omschrijving van de belangen is wederom in overeenstemming met de in artikel 31, eerste lid, van de ontwerp-Staatsregeling neergelegde eis dat een beperking van een klassiek grondrecht zo specifiek mogelijk is omschreven.

Artikel 3 in samenhang gelezen met artikel 8, onderdeel a en artikel 12, eerste lid, onderdeel a, van het ontwerp, bevat de systematiek van de inbreuk op de grondrechten. Er wordt immers een strafbedreiging gesteld voor het houden of deelnemen aan een samenkomst of betoging, waarvoor geen kennisgeving is ingediend. De inbreuk is echter zo minimaal mogelijk gehouden. In tegenstelling tot de regeling die gold voor de Nederlandse Antillen is er geen sprake van een vergunningsvereiste voor het houden van een samenkomst of betoging. Om de beperkingen opgenomen in de Staatsregeling vorm te kunnen geven is het wel noodzakelijk dat aan de overheid een instrument wordt gegeven om maatregelen te nemen ter bescherming van de openbare orde. Dit instrument is de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid. In het derde lid is de mogelijkheid opgenomen dat een kennisgeving ook mondeling kan worden gegeven. Alsdan wordt een overtreding van de landsverordening geheeld.

Artikel 4 bevat bepalingen omtrent de kennisgeving die de begeleiding van de samenkomst, bijeenkomst of vergadering bezien vanuit de minister vergemakkelijken. In het tweede lid wordt nogmaals onderstreept dat de inhoud van de meningen die worden geuit niet vooraf mogen worden getoetst. Indien tijdens de samenkomst, bijeenkomst of vergadering uitingen worden gedaan die strafrechtelijk handhaafbaar kunnen zijn, dan zal een separaat traject kunnen worden doorlopen op basis van het strafrecht.

Artikel 5 bepaalt dat de minister een kennisgeving beoordeelt of maatregelen genomen dienen te worden omtrent de voorgenomen samenkomst, bijeenkomst of vergadering. Bij deze beoordeling zal de minister uitgaan van de kaders gegeven in artikel 3. Het tweede lid geeft de grondslag voor een eventueel verbod. Ook hier is

proportionaliteit van een beperking van klassieke grondrechten, als bedoeld in artikel 31, eerste lid, van de ontwerp-Staatsregeling. Het is gerechtvaardigd een demonstratie te beperken of te verbieden indien daardoor een verstoring van de openbare orde kan worden voorkomen en ter voorkoming waarvan geen daarvoor geen minder ingrijpende oplossing voorhanden is.

In artikel 6, eerste lid, wordt wederom onderstreept dat een verbod, beperking of voorschrift geen betrekking heeft op de inhoud van de meningen die worden geuit. Een dergelijke toetsing komt in strijd met de Staatsregeling.

Artikel 7 bevat een bevoegdheid voor de minister om tijdens de samenkomst, bijeenkomst of vergadering aanwijzingen te geven aan de deelnemers. Hierbij kan worden gedacht aan verlegging van de route uit overwegingen van openbare orde of verkeer.

Artikel 8 geeft verdergaande bevoegdheden aan de minister. Op basis van dit artikel is de minister bevoegd opdracht geven om de samenkomst, bijeenkomst of vergadering te beëindigen. Van deze bevoegdheid zal over het algemeen in uitzonderlijke gevallen gebruik worden gemaakt. De verwijzing naar de belangen, genoemd in het tweede lid, benadrukt deze terughoudendheid.

Een vergelijkbare bevoegdheid wordt in paragraaf 3, artikel 9, aan de minister toegekend ten aanzien van een voor het publiek toegankelijke vergadering of betoging op andere dan openbare plaatsen. Welke plaatsen kunnen worden aangemerkt als andere dan openbare plaatsen zal per casus worden beoordeeld. Indien de verantwoordelijkheid van de burgers zelf niet wordt nageleefd en op andere dan openbare plaatsen een gevaar ontstaat of dreigt te ontstaan voor de gezondheid of voor het voorkomen of de bestrijding van wanordelijkheden, dan is de minister bevoegd op te treden en de vergadering of betoging te doen beëindigen. Een samenkomst op andere dan openbare plaatsen kan op deze gronden niet worden beperkt (artikel 9, tweede lid), van de ontwerp-Staatsregeling.

Artikel 10 is ontleend aan artikel van de WOM en bevat een bijzondere bepaling met

Artikel 11 is ontleend aan artikel 10 WOM. Het eerste zinsdeel behoeft geen nadere toelichting dan dat hierbij wordt vastgesteld dat deze activiteiten *geen* inbreuk zijn op de openbare orde en rust en dus niet zijn onderworpen aan de bevoegdheden gegeven in paragraaf 2. Het tweede zinsdeel geeft wel een beperking aan de uitoefening van dit grondrecht door het uitoefenen daarvan te begrenzen tot daar waar het woongenot van omwonenden onaanvaardbaar wordt beperkt. Deze beperking is in overeenstemming met artikel 18, derde lid, van het IVBPR en ook artikel 8 EVRM aangezien de beperking bij formele wet is vastgelegd en dient ter bescherming van de grondrechten van anderen.

De laatste paragraaf bevat enkel één artikel. De strafbepaling is noodgedwongen summier. Het is het minimale wat nodig is om de instrumenten die ten dienste van de minister staan, te kunnen handhaven. De feiten zijn overtredingen, waardoor geen voorlopige hechtenis kan worden bevolen. Wel kunnen deelnemers die door hun gedrag daarvoor in aanmerking op heterdaad worden aangehouden en meegenomen voor verhoor. Op basis van artikel 80 van het Wetboek van Strafvordering kan het ophouden voor verhoor zes uren duren.

* * *