

Vergaderjaar 1995–1996

**24 431**

## **Voorstel van wet van de leden Koekkoek en Van Middelkoop houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van een bepaling over de Nederlandse taal**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 november 1995 en de reactie van de indieners d.d. 20 maart 1996, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 11 oktober 1995, no. TK95000138, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting van de leden Koekkoek en Van Middelkoop houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van een bepaling over de Nederlandse taal.*

*Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.*

Bij brief van 28 november 1995 heeft de Raad van State u zijn advies inzake het bovengenoemde voorstel van wet doen toekomen.

De ondergetekenden zijn de Raad van State erkentelijk voor zijn advies. De Raad maakt naar aanleiding van het voorstel een aantal opmerkingen, waarop hierna wordt ingegaan.

*1. Tot het wijzigen van de Grondwet dient naar het oordeel van de Raad slechts te worden overgegaan, indien objectieve factoren daartoe aanleiding geven en ook de noodzaak daartoe in brede kring wordt erkend. Een grondwettelijk vastleggen van de positie van de Nederlandse taal lijkt om de volgende redenen echter weinig toe te voegen aan de ten aanzien van de te gebruiken taal thans reeds bestaande wettelijke plichten voor overheid en burgers:*

*a. Allereerst bepaalt, zoals ook in de toelichting op het wetsvoorstel wordt gesteld, artikel 2:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht sinds 1 juli 1995 dat bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkende personen de Nederlandse taal moeten gebruiken. Voorts wordt ook in diverse andere wettelijke bepalingen en gerechtelijke uitspraken de positie van het Nederlands in het rechtsverkeer impliciet dan wel expliciet gegarandeerd, bijvoorbeeld in artikel 191 van het Wetboek van Strafvordering. Deze sectorale bepalingen kunnen mede worden opgevat als codificatie van een algemeen beginsel van ongeschreven recht, inhoudende dat het Nederlands de taal van het bestuur en het rechtsverkeer is (brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1991/92, 21 427, nr. 20, paragraaf 2.1)). Ook voor het onderwijs is het Nederlands als voertaal verankerd; verwezen zij naar bijvoorbeeld artikel 7.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.*

*Daarnaast zijn in het op 9 september 1980 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België inzake de Nederlandse Taalunie (Trb.1980, 147) diverse verplichtingen opgenomen ten aanzien van het onderhouden, het bevorderen en het aanmoedigen van het gebruik van de Nederlandse taal in de lage landen en daarbuiten. Zo zullen de verdragsluitende partijen onder meer, waar zij dat nodig achten, krachtens artikel 5, onder c, streven naar een verantwoord gebruik van de Nederlandse taal, in het bijzonder in het onderwijs en in het ambtelijk verkeer en zullen ze een gemeenschappelijk beleid voeren met betrekking tot de Nederlandse taal en letteren in internationaal verband, in het bijzonder in de Europese Gemeenschappen. Deze verdragsbepalingen zijn weliswaar niet te kwalificeren als waarborgen tegen het gebruik van andere talen dan het Nederlands, zoals tevens wordt geconstateerd in de hiervoor genoemde brief, maar ze zijn naar het oordeel van de Raad toch zeker van grote waarde voor de instandhouding en ontwikkeling van de landstaal.*

*De Nederlandse taal geniet, gelet op het vorenstaande, thans reeds aanzienlijke aandacht in het Nederlandse rechtsstelsel, evenals in het onderwijs.*

*b. Blijkens de toelichting is het wetsvoorstel voornamelijk ingegeven door de, door de indieners gesignaleerde, internationale druk op het gebruik van het Nederlands als officiële taal, vooral in het kader van de Europese Unie (EU). Erkend moet worden, zoals ook uit de toelichting blijkt, dat in Europees verband het gebruik van de Nederlandse taal onder druk staat. Wat daarvan zij, een bepaling in de Grondwet als voorgesteld, kan weliswaar de Nederlandse overheid stimuleren zich tegen de afbraak van de positie van de Nederlandse taal als officiële taal binnen de EU te verzetten, maar zij kan daartegen onvoldoende bescherming bieden. De Raad van Ministers van de EU is immers op basis van artikel 217 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bevoegd met eenparigheid het taalgebruik door de instellingen van de EU vast te stellen en is daarbij niet gebonden aan de Nederlandse Grondwet. Vanuit dit oogpunt bezien, heeft het wetsvoorstel derhalve eveneens weinig meerwaarde ter bescherming van de positie van het Nederlands.*

*c. Vanuit een rechtsvergelijkend perspectief wordt vaak gewezen op het feit dat in veel andere Europese landen een bepaling betreffende de taal is opgenomen in de Grondwet. Daarbij kan echter, zo blijkt uit de brief van 5 oktober 1992 van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken (Kamerstukken II 1991/92, 21 427, nr. 24), een duidelijk onderscheid gemaakt worden waar het gaat om de wijze waarop de taal is geïncorporeerd in de Grondwet. In sommige landen is de taal opgenomen in een non-discriminatiebepaling als grond waarop geen onderscheid mag worden gemaakt (bijvoorbeeld in Duitsland, Zweden en Italië). In andere landen vormt de taal een zelfstandig onderwerp in de Grondwet, zoals een grondrecht (België en Finland), een instructienorm aan de overheid (Portugal, Luxemburg en Ierland) of een symboolbepaling (Frankrijk). Opvallend aan de hiervoor genoemde voorbeelden is dat de taal als zelfstandig onderwerp van een grondwetsbepaling slechts voorkomt in landen waar van oudsher verscheidene talen worden gesproken en waaromtrent in het verleden problemen zijn gerezen of nog rijzen. Nu staat de dominante positie van de Nederlandse taal in het verkeer tussen burgers onderling en tussen overheden en burgers in Nederland, afgezien van de provincie Friesland, in het geheel niet ter discussie. Een interne noodzaak tot verankering van de officiële taal in de Grondwet, zoals in genoemde voorbeelden vaak het geval, ontbreekt dan ook in Nederland.*

*Op grond van het vorenstaande komt de Raad tot de conclusie dat dit initiatiefvoorstel een nadere en sterkere motivering behoeft.*

1. Tot het wijzigen van de Grondwet dient naar het oordeel van de Raad slechts te worden overgegaan, indien objectieve factoren daartoe aanleiding geven en ook de noodzaak daartoe in brede kring wordt erkend. De ondergetekenden stemmen hiermee in. Zij verstaan de objectieve factoren die aanleiding geven tot grondwetswijziging als de gronden om tot wijziging over te gaan, die niet slechts uitdrukking zijn van de mening van een enkeling, maar van een meer algemeen gevoelde behoefte.

De memorie van toelichting noemt de volgende redenen om in de Grondwet een bepaling over de Nederlandse taal op te nemen:

- De Nederlandse taal staat door de toenemende internationalisering onder druk.
- De positie van het Nederlands in de Europese Unie.
- Het gebruik van het Nederlands door de overheid is thans onvoldoende geregeld.
- Dat het Nederlands de officiële voertaal van het Koninkrijk is, is niet uitdrukkelijk in enige wet vastgelegd.

De ondergetekenden menen dat hiermee de noodzaak van een grondwettelijke bepaling over de Nederlandse taal voldoende is aangegeven. De door ons gegeven redenen zijn in vergelijking met de motivering voor het opnemen van bepalingen bij de grondwetsherziening van 1983 niet minder zwaarwegend. De regering deed toen voor het opnemen van bepalingen over sociale grondrechten een beroep op «... hetgeen hier te lande algemeen als maatschappelijke verworvenheid en als plicht van de overheid ten aanzien van de ontplooiing van de mens wordt ervaren...» (Kamerstukken II 1975/76, 13 873, nr. 3, blz. 3). Bij afzonderlijke sociale grondrechten werden als redenen voor opnemings in de Grondwet genoemd:

- aansluiting bij verdragsbepalingen (recht op rechtsbijstand);
- benadrukking van een bepaald belang (milieu) (Idem, blz. 8);
- het betreft een belangrijk onderdeel van het overheidsbeleid (volksgezondheid en volkshuisvesting);
- het betreft (fundamentele) overheidstaken (het scheppen van voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing) (Idem, blz. 13-15).

Of de noodzaak tot het opnemen van een bepaling over de Nederlandse taal in de Grondwet in voldoende brede kring wordt erkend, wordt uiteindelijk bepaald door de grondwetgever die beslist of de opnemings van een bepaling in de Grondwet noodzakelijk is.

De Raad voert een aantal redenen aan waarom een grondwettelijke bepaling over het gebruik van de Nederlandse taal weinig lijkt toe te voegen aan de reeds thans bestaande wettelijke plichten voor overheid en burgers. De ondergetekenden gaan op de aangevoerde redenen hierna in. In algemene zin wijzen zij erop dat het opnemen van een bepaling in de Grondwet een meerwaarde heeft ten opzichte van reeds bestaande wettelijke voorschriften. Zij noemen als voorbeeld artikel 20, derde lid, van de Grondwet («Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.»), dat sterke gelijkenis vertoont met artikel 1, eerste lid, van de toenmalige Algemene Bijstandswet. Een grondwettelijke plicht geeft in vergelijking met een wettelijke plicht een bijzondere waarborg.

a. De Raad noemt een aantal reeds bestaande bepalingen betreffende het gebruik van het Nederlands. Tezamen bieden deze evenwel slechts een partiële regeling van het gebruik van het Nederlands. Artikel 2:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht verplicht bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen de Nederlandse taal te gebruiken. Ingevolge artikel 1:1, tweede lid, van deze wet worden niet als bestuursorgaan aangemerkt de onder de letters a t/m g vermelde organen, personen en colleges, waaronder de wetgevende macht, de kamers der Staten-Generaal, onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast en de Raad van State.

Artikel 191 Wetboek van Strafvordering, dat de rechter-commissaris de bevoegdheid geeft een tolk te benoemen, veronderstelt wel het gebruik van de Nederlandse taal tijdens een verhoor in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek, maar bevat geen uitdrukkelijke verplichting om het Nederlands als rechtstaal te bezigen.

Het gaat te ver laatstgenoemde en andere bepalingen te beschouwen als een codificatie – dat wil zeggen een uitdrukkelijke wettelijke regeling – van een algemeen beginsel van ongeschreven recht dat het Nederlands de taal van het rechtsverkeer is. Wel gaan de wettelijke bepalingen die meer in het bijzonder het rechtsverkeer betreffen uit van het Nederlands als taal van het rechtsgebeding, zoals de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken schreef in haar door de Raad van State aangehaalde brief. Afgezien van artikel 2:6, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht is van codificatie van genoemd ongeschreven rechtsbeginsel evenwel geen sprake.

Dat voor het onderwijs het Nederlands als voertaal verankerd is, is in zijn algemeenheid niet juist. Artikel 9, achtste lid, van de Wet op het basisonderwijs gaat ervan uit dat de Nederlandse taal de voertaal is, maar bepaalt dit

niet met zoveel woorden. De Wet op het voortgezet onderwijs bevat geen bepaling terzake.

De ondergetekenden onderkennen met de Raad van State de betekenis van het Verdrag inzake de Nederlandse Taalunie voor de Nederlandse taal. Zoals reeds in de notitie over «de grondwettelijke positie van de Nederlandse taal als taal van bestuur en rechtspraak» is vermeld, strekt dit Verdrag niet tot een verplichte hantering van de Nederlandse taal in het onderwijs en het ambtelijk verkeer, maar tot een, indien men de Nederlandse taal hanteert, verantwoord gebruik daarvan (Kamerstukken II 1991/92, 21 427, nr. 20, blz. 6).

De ondergetekenden concluderen dat de geldende waarborgen in de wetgeving en in het Taalunie-verdrag voor het gebruik van het Nederlands onvolledig zijn. Wel kan, indien de Grondwet een zorgplicht van de overheid voor het gebruik van het Nederlands bevat, een bepaling als artikel 2:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht worden gezien als een uitwerking van deze zorgplicht.

b. Het is juist dat de internationale positie van het Nederlands, met name binnen de Europese Unie, een belangrijke reden vormt voor de indiening van het onderhavige wetsvoorstel. Het ontbreken van iedere verwijzing naar de Nederlandse taal in de Grondwet en de lacuneuze regeling van het gebruik van het Nederlands op dit ogenblik zijn evenzeer belangrijke redenen.

Wat de positie van het Nederlands als officiële taal binnen de Europese Unie betreft, verplicht de voorgestelde grondwettelijke bepaling de regering ertoe met alle haar ten dienste staande middelen het gebruik van het Nederlands te bevorderen. Zij dient zich dus te verzetten tegen bijvoorbeeld de afschaffing van het Nederlands als officiële taal van de Instellingen van de Europese Gemeenschap. Weliswaar is de EG-Raad niet gebonden aan de Nederlandse Grondwet, de Nederlandse regering is dat wel.

c. De Raad van State wijst terecht op de betekenis van rechtsvergelijking voor het al dan niet opnemen van een bepaling in de Grondwet. Het is opmerkelijk dat Nederland en Denemarken de enige lidstaten van de Europese Unie zijn die geen bepaling inzake de taal in hun grondwetten kennen. De wijze waarop een bepaling over de taal is geformuleerd, loopt uiteen. Dit hangt samen met de doelstelling van een taalbepaling. Omdat artikel 1 van de Grondwet discriminatie op grond van taal ('... op welke grond dan ook...') al verbiedt, is een bepaling die ongerechtvaardigd onderscheid wegens taal verbiedt niet nodig.

Een bepaling inzake de Nederlandse taal kan geformuleerd worden als de vrijheid van een ieder de Nederlandse taal te gebruiken. Dat zou niet overbodig zijn, maar het is naar het oordeel van de ondergetekenden niet voldoende. Zij stellen voor de zorgplicht van de overheid met betrekking tot het gebruik van het Nederlands in de Grondwet op te nemen. Een dergelijke zorgplicht veronderstelt de vrijheid zich van het Nederlands te bedienen. Daar waar belemmeringen voor het gebruik van het Nederlands bestaan, roept een zorgplicht de overheid op deze belemmeringen zo mogelijk weg te nemen.

De voorgestelde bepaling bevat een instructienorm aan de overheid, maar gaat niet zover dat zij een uitdrukkelijke opdracht aan de wetgever geeft zoals de Belgische en Luxemburgse grondwet doen. Een opdracht aan de wetgever kan in de Nederlandse situatie leiden tot overbodige regelgeving. Een meer algemeen geformuleerde zorgplicht nodigt de wetgever uit regels te stellen indien dat nodig is voor de vervulling van zijn plicht.

Versillende grondwetten (van Frankrijk, Ierland, Oostenrijk, Spanje) kennen bepalingen over de officiële taal van het land. De ondergetekenden beschouwen noch de Franse, noch de overige bepalingen als symboolbepalingen. Het voorgestelde artikel 22a houdt tevens de erkenning in van het Nederlands als officiële taal van het Koninkrijk, onverminderd de erkenning van het Fries en van andere streektaalen en talen van minderheden.

In zijn algemeenheid is het niet juist, zoals de Raad van State opmerkt, dat in de door hem genoemde voorbeelden een grondwetsbepaling slechts voorkomt in landen die taalproblemen hebben gekend of nog kennen. In bijvoorbeeld Duitsland, Frankrijk en Portugal is niet of nauwelijks sprake van een 'taalkwestie'.

Weliswaar staat de dominante positie van de Nederlandse taal binnen Nederland, afgezien van de provincie Friesland, thans niet ter discussie, maar zo'n discussie kan wel worden geopend. Een voorbeeld is de uitspraak die minister Ritzen indertijd deed over het Engels als voertaal in het hoger onderwijs.

Zonder grondwettelijke bepaling over de Nederlandse taal loopt Nederland uit de pas in vergelijking met andere landen. Het belang van de overheidstaak met betrekking tot de Nederlandse taal, de externe druk ten nadele van het Nederlands en de onvolledige wettelijke regeling van de positie van het Nederlands rechtvaardigen naar het oordeel van de ondergetekenden genoegzaam het opnemen van de voorgestelde bepaling in de Grondwet.

*2. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

2. Op de redactionele kanttekening is acht geslagen.

Koekkoek  
Van Middelkoop

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 28 november 1995, no. W01.95.0548, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.**

- In de toelichting aanwijzing 86 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.