

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Koningin

**Constitutionele Zaken en
Wetgeving**
Wetgeving Staatsinrichting en
grondrechten

Herengracht 17
2511 EG Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
mr. P.M. van den Eijnden
T 070 426 7169
Pien.eijnden@minbzk.nl

Kenmerk
2010-0000589367

Datum 9 september 2010

Betreft Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een bepaling over de Nederlandse taal en het doen vervallen van additionele artikelen die zijn uitgewerkt

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 maart 2010, no.10.000544, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 augustus 2010, nr. W01.10.0071/I, bied ik U hierbij aan.

I. Inleiding

Na enkele beschouwingen over de aard van de Grondwet schetst de Raad in dit onderdeel van zijn advies de voorgeschiedenis van het onderwerp taal in de Grondwet. De Raad gaat met name in op enkele ontwikkelingen sinds 1995, toen de Raad adviseerde over het initiatiefvoorstel Koekoek/Van Middelkoop (Kamerstukken II 1995/96, 24 431, A). Ik ben van mening dat de door de Raad geschetste ontwikkelingen in Nederland en Europa in belangrijke mate bijdragen aan de rechtvaardiging van grondwettelijke verankering van de Nederlandse taal. De Raad wijst onder meer op het breed gevoerde debat en overheidsbeleid gericht op integratie. Dat de Nederlandse taal daarin een grote rol speelt, blijkt uit het bestaan van wettelijke eisen, die de afgelopen jaren zijn ingevoerd, met betrekking tot de kennis van de Nederlandse taal. Op grond van artikel 8 van de Rijkswet op het Nederlandschap is kennis van de Nederlandse taal sinds 2003 een vereiste voor het verkrijgen van het Nederlandschap.¹ Een recente wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap vereist in aanvulling daarop ook bij naturalisatie op de Nederlandse Antillen of Aruba kennis van de Nederlandse taal, naast de taal die in het desbetreffende landsdeel gangbaar is.² Kennis van de Nederlandse taal is tevens een inburgeringseis.³ De memorie van toelichting (paragraaf 1 en 2) is op dit punt aangevuld.

¹ Die eis van een bij algemene maatregel van rijksbestuur te bepalen mate van kennis van de Nederlandse taal is ingevoerd bij Rijkswet van 21 december 2000, Stb. 618 (in werking getreden op 1 april 2003).

² Rijkswet van 17 juni 2010, Stb. 242. Deze wet treedt in werking op 1 oktober 2010.

³ Artikel 7 Wet inburgering, Wet van 30 november 2006, Stb. 625 (in werking getreden op 1 januari 2007).

Het door de Raad uitgevoerde rechtsvergelijkende onderzoek naar opneming van taalbepalingen in nationale grondwetten van de zeventien lidstaten van de Raad van Europa is buitengewoon nuttig. Daaruit blijkt in de eerste plaats dat het allerm minst uitzonderlijk is om een bepaling over de taal of talen van een land in de grondwet op te nemen. Zoals de Raad opmerkt verschilt de wijze waarop landen taal een plaats in hun grondwet geven, mede gelet op de verschillende redenen voor de grondwettelijke verankering daarvan. In de memorie van toelichting (paragraaf 1) is uiteengezet dat de regering de Nederlandse taal beschouwt als een belangrijk onderdeel van de Nederlandse cultuur en identiteit, alsmede dat onze taal zorgvuldig dient te worden onderhouden en beschermd. In aanvulling daarop heb ik naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad in de memorie van toelichting geëxpliciteerd dat cultuurbehoud één van de doelstellingen van dit wetsvoorstel is.

Datum
9 september 2010
Kenmerk
2010-0000589367

In het rechtsvergelijkende onderzoek zie ik aanleiding om in het eerste lid van artikel 23a te verduidelijken dat het Nederlands de "officiële" taal van Nederland is. In de meerderheid van de landen met een taalbepaling wordt in de grondwet gesproken van een "officiële" taal of talen, dan wel van "state language" of "national language". Ik kies ervoor om in het eerste lid te spreken van de "officiële taal" van Nederland. Die keuze sluit aan bij nadere regeling van het gebruik van de officiële taal in het verkeer met de overheid in het derde lid van artikel 23a.

II. Beoordeling voorstel

1. Taalbepaling als zodanig

De Raad adviseert om in de toelichting nader en overtuigend te rechtvaardigen waarom de regering voorstelt de Nederlandse taal grondwettelijk te verankeren. Anders dan de Raad lijkt te veronderstellen, is bescherming van het Nederlands in de wereld waarin het Engels steeds dominanter wordt, niet het enige motief voor grondwettelijke verankering van de taal. In de paragraaf 1 van de memorie van toelichting is eveneens uiteengezet dat verankering van het Nederlands in de Grondwet zal moeten bijdragen aan het zorgvuldig onderhouden en beschermen van de taal, vanuit een oogpunt van behoud van de Nederlandse cultuur. Welk belang daaraan door een brede kring uit de Nederlandse bevolking wordt gehecht, blijkt onder meer uit de door de Raad geschetste ontwikkelingen van de laatste jaren, zoals het debat over de Nederlandse identiteit en de beweegredenen van Nederlandse burgers voor het uitbrengen van hun stem bij het referendum met betrekking tot het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa. De duur van de discussie over de plaats van het Nederlands in de samenleving en in de Grondwet wijst volgens mij niet op een gebrek aan noodzaak van grondwettelijke verankering, zoals de Raad in zijn advies bij het initiatiefwetsvoorstel Koekkoek/Van Middelkoop uit 1995 nog betoogde, maar juist op een onverminderde wens om dit te realiseren, een wens die ook naar het oordeel van de Raad in brede kring wordt gedragen. Ik heb de memorie van toelichting in deze zin aangevuld.

2. Officiële taal

a. Klassiek grondrecht?

De Raad meent dat het gebruik van de term klassiek grondrecht voor het derde lid van artikel 23a niet past in de historische karakteristiek van klassieke grondrechten. Ik heb in de toelichting de term "klassiek" laten vervallen: het ging erom dat het hier een grondrecht betreft dat een "subjectief recht" inhoudt. Dat wil zeggen dat het derde lid een juridische aanspraak jegens de overheid geeft en daarmee rechtstreeks normatieve betekenis heeft.

De Raad suggereert dat de compositie van het voorgestelde artikel 23a afwijkt van de opbouw van hoofdstuk 1 van de Grondwet. Dat is naar mijn oordeel niet het geval. Meer bepalingen in hoofdstuk 1 van de Grondwet, zoals de artikelen 19 en 23, bevatten zowel een subjectief recht als een zorgplicht (en niet in alle gevallen in die volgorde).⁴ Bovendien volgen die bepalingen op andere sociale grondrechten in dat hoofdstuk.

Datum
9 september 2010
Kenmerk
2010-0000589367

b. Wettelijke verankering

In reactie op de kanttekeningen van de Raad bij het voorgestelde derde lid, merk ik op dat ik hecht aan handhaving van die bepaling. Zoals in de memorie van toelichting (onderdeel 3) bij het voorstel uiteengezet is, vormt de verankering van het Nederlands in deze vorm de belangrijkste waarborg van dit wetsvoorstel en leent dit punt zich heel goed voor constitutionele verankering en verruiming in de vorm van een subjectief recht, naast de bestaande wettelijke regeling. Hiermee krijgt de onderhavige bepaling over de taal een juridisch-normatieve betekenis.

Voorts merkt de Raad terecht op dat de regelingsopdracht, zoals neergelegd in het vierde lid, ook (voor Bonaire) het Papiaments en (voor Saba en Sint Eustatius) het Engels dient te bevatten. Ik neem de suggestie van de Raad over om deze toevoeging mee te nemen in een voorstel tot wijziging van de Grondwet waarbij de positie van de BES-eilanden in de Grondwet wordt geregeld.

3. Sociaal grondrecht

Dat de overheid de kennis en het gebruik van het Nederlands naar vermogen bevordert, is naar het oordeel van de Raad zodanig evident dat die opdracht geen positivering behoeft in de Grondwet. Ik ben van mening dat opname van die zorgplicht – die de Raad op zichzelf onderschrijft – in de Grondwet wel degelijk past binnen het karakter van de Grondwet. De formulering van het voorgestelde sociale grondrecht lijkt sterk op andere reeds in de Grondwet opgenomen sociale grondrechten. Net zoals er een zorgplicht bestaat voor de natuurlijke leefomgeving, geldt er een zorgplicht voor de culturele 'omgeving', waarvan de Nederlandse taal deel uitmaakt.

III. Overige opmerkingen

1. Relatie tot voorstel-Halsema

De Raad vraagt aandacht voor de relatie tussen het voorgestelde derde lid en het initiatiefvoorstel van het lid Halsema tot verandering in de Grondwet (voorstel-Halsema), welk voorstel in eerste lezing is aangenomen en in tweede lezing aanhangig is gemaakt (Stb. 2009, 120 en Kamerstukken 32 334). Ik wil op dit moment echter niet vooruitlopen op de uitkomst van de behandeling van de tweede lezing van het voorstel-Halsema. Indien het voorstel-Halsema ook in de tweede lezing wordt aangenomen en tot wet wordt verheven, kan worden bezien of en zo ja welke gevolgen de daarin voorziene wijziging van artikel 120 van de Grondwet heeft voor het onderhavige voorstel.

2. Beantwoording voorgelegde vragen

a. Plaats in de Grondwet

De Raad maakt een aantal opmerkingen over de plaats van het voorgestelde artikel in de Grondwet. Zoals de Raad terecht signaleert bevat het voorgestelde artikel meerdere elementen die verschillend kunnen worden gekarakteriseerd. Daarnaast bevat hoofdstuk 1 van de Grondwet, anders dan de Raad lijkt te veronderstellen,

⁴ Zie ook Kamerstukken II 1975/76, 13 873, nr. 3, p. 4-6 (paragraaf 2).

geen strikte onderverdeling tussen klassieke en sociale grondrechten. Daaraan kan dus geen doorslaggevend argument worden ontleend om het voorgestelde artikel elders in hoofdstuk 1 van de Grondwet op te nemen.

Nu ik er niet voor heb gekozen het voorgestelde artikel te beperken tot een grondwettelijke bepaling als zodanig vergezeld van een regelingsopdracht, zie ik geen aanleiding de suggestie van de Raad tot opneming in hoofdstuk 5 van de Grondwet te volgen.

Ik zie dan ook geen aanleiding de plaats van het voorgestelde artikel 23a te heroverwegen.

Datum

9 september 2010

Kenmerk

2010-0000589367

b. Noodzaak nieuwe/gewijzigde wetgeving in verband met het derde lid van artikel 23a

In reactie op de aan de Raad voorgelegde vraag of het voorgestelde artikel 23a, derde lid, noopt tot nieuwe wetgeving of tot wijziging van bestaande wetgeving wijst de Raad op artikel 2:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Raad gaat ervan uit dat het voorgestelde derde lid een striktere beperkingsmogelijkheid kent dan het thans bestaande artikel 2:6, eerste lid, Awb. Naar ik aanneem doet de Raad erop dat de formulering van artikel 2:6, eerste lid, Awb ("bij wettelijk voorschrift") ook ruimte biedt aan het maken van uitzonderingen via een autonome gemeentelijke of provinciale verordening, terwijl de voorgestelde bepaling in de Grondwet daarvoor een formeel-wettelijke basis vereist.

Voorts is de werkingssfeer van artikel 2:6 Awb beperkt tot "bestuursorganen", zoals de Raad ook aangeeft, terwijl het voorgestelde derde lid spreekt over "de overheid". De organen, personen en colleges genoemd in artikel 1:1, tweede lid, Awb zijn wel als overheid aan te merken, maar vallen buiten het bestuursorgaanbegrip.

Naar mijn oordeel bestaat er dan ook aanleiding te bezien of artikel 2:6 Awb aanpassing behoeft. Het voorgestelde artikel III, dat de inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 23a, derde lid, regelt, biedt daarvoor ook de gelegenheid.

3. De redactionele kanttekening van de Raad van State is niet overgenomen. Uit de formulering van het voorgestelde artikel 23a, derde lid, blijkt reeds voldoende duidelijk dat de clause "behoudens in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald" betrekking heeft op beide onderdelen van dit lid.

Ik moge U, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en mijn ambtgenoot van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Minister van Justitie,