



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Onrechtmatige overheidsdaad. Recht op onderwijs. Geen schending art. 2 Protocol 1 EVRM door beëindiging mogelijkheid overheidsbekostiging onderwijs van Turkse taal

Barkhuysen, T.; Emmerik, M.L. van

Citation

Barkhuysen, T., & Emmerik, M. L. van. (2017). Onrechtmatige overheidsdaad. Recht op onderwijs. Geen schending art. 2 Protocol 1 EVRM door beëindiging mogelijkheid overheidsbekostiging onderwijs van Turkse taal. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2017(6), 335-336. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/62257>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/62257>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

der moeten risico's van technische mankementen aan de zijde van de ontvangende instantie niet op de verzender worden afgewenteld. In ieder geval zal er een waterdicht systeem moeten bestaan voor de registratie van de ontvangst van stukken en het berichten van de verzender of stukken wel of niet goed zijn ontvangen. Dit berichtenverkeer zal nadien ook beschikbaar moeten zijn indien er discussie ontstaat over termijnen.

5. Slagen we er niet tijdig in om het voorgaande te garanderen en blijven er te veel glibberige keien in de digitale procedure bestaan, dan is het beter de verplichtstelling daarvan nog even uit te stellen. Dat zou overigens ook goed nieuws zijn voor de meer nostalgische liefhebber van faxen en aangetekende poststukken. Hopelijk komt het echter niet zover en kunnen we binnen de voorziene termijnen ook in het bestuursprocesrecht gebruik gaan maken van de zegeningen van het digitale tijdperk.

T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

AB 2017/46

HOGE RAAD (CIVIELE KAMER)

14 oktober 2016, nr. 15/02413

(Mrs. F.B. Bakels, C.A. Streefkerk, G. de Groot, M.V. Polak, T.H. Tanja-van den Broek; A-G mr. R.H. de Bock)

m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

Art. 2 Protocol 1 EVRM

RvdW 2016/1055

JWB 2016/376

NJB 2016/1949

O&A 2016/86

ECLI:NL:HR:2016:2341

ECLI:NL:PHR:2016:992

Onrechtmatige overheidsdaad. Recht op onderwijs. Geen schending art. 2 Protocol 1 EVRM door beëindiging mogelijkheid overheidsbekostiging onderwijs van Turkse taal.

In dit geding hebben Hollanda c.s. gevorderd, voor zover in cassatie van belang, voor recht te verklaren dat de Staat door het niet langer faciliteren van het onderwijs van de moedertaal aan kinderen in het basisonderwijs, in strijd handelt met diverse door Hollanda c.s. specifiek aangeduide internationale verdragsbepalingen, dan wel met een andere regel van geschreven of ongeschreven internationaal recht, en daarmee onrechtmatig jegens Hollanda c.s. en/of de personen voor wier belangen zij in rechte opkomen.

Het onderdeel klaagt onder A en B dat het hof ten onrechte heeft nagelaten de rechtsgronden ambtshalve aan te vullen. Het hof had acht moeten slaan op de internationale consensus over de inspanningsplicht die staten op grond van verschillende internationaalrechtelijke regelingen hebben om “de ontplooiing van allochtone jongeren in de samenleving te bevorderen en hun persoonlijke ontwikkeling (identiteit) te waarborgen door stimulering van de eigen culturele achtergrond, leidend tot versterking van het contact met hun ouders, overige familieleden en het moederland”.

Uit de rechtspraak van het EHRM met betrekking tot het in art. 2 EP gewaarborgde recht op onderwijs volgt dat aan deze bepaling niet een aanspraak kan worden ontleend op het kunnen volgen van onderwijs in een bepaalde taal en dat daaruit evenmin de verplichting voor staten volgt om een bepaald soort onderwijs aan te bieden of te subsidiëren. Daarom is er geen aanleiding om aan te nemen dat art. 2 EP aanspraak geeft op het kunnen volgen van onderwijs van een bepaalde taal. [...] Dat ten aanzien van het kunnen volgen van onderwijs van de moedertaal sprake is van dergelijke consensus valt uit de stellingen van Hollanda c.s. niet af te leiden en volgt evenmin uit de verdragsbepalingen waarop zij zich beroepen.

Arrest in de zaak van:

1. Hollanda Türkiyeli Isçiler Birliği, te Amsterdam,
2. Euro-Mediterraan Centrum Migratie & Ontwikkeling, te Amsterdam,
3. Informatie En Onderwijs Voor Turken, te Rotterdam, eiseressen tot cassatie, adv: mr. K. Aantjes, tegen de Staat Der Nederlanden (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), te Den Haag, verweerder in cassatie, advocaten: mr. J.W.H. van Wijk en mr. G.C. Nieuwland.

Conclusie A-G mr. R.H. de Bock:

1 Feiten

1.1 In cassatie kan van de volgende feiten worden uitgegaan (rov. 3 onder a tot en met f van 's hofs arrest van 24 februari 2015).

1.2 HTIB stelt zich statutair ten doel de rechten van arbeiders te waarborgen, waarbij zij zich specifiek richt op de integratie en participatie van de Turkse arbeiders in de Nederlandse samenleving door het uitvoeren van verschillende activiteiten op het gebied van arbeid en participatie, politiek, educatie en cultuur. De belangenbehartiging en positieverbetering van Turkse migranten staat voorop, waarbij specifieke problemen

van de tweede generatie en jongeren aandacht krijgen.

1.3 Emcemo heeft als statutair doel de bevordering van het harmonieus samenleven van verschillende bevolkingsgroepen in Nederland. Daarbij richt zij zich op de relatie tussen Euro-mediterrane migratie en de ontwikkeling van de herkomstgebieden van migranten van Noord-Afrikaanse mediterrane landen, waarbij de focus ligt op het bereiken en interesseren van de bevolking in de landen van herkomst, de migranten in Europa en het bevorderen van de samenwerking tussen die twee groepen.

1.4 SIOT heeft als statutair doel het bevorderen van de integratie, emancipatie, participatie, zelfredzaamheid en bewustwording van de Turkse bevolking binnen de Nederlandse maatschappij.

1.5 Op 24 mei 2004 is de Wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs, onder meer in verband met de beëindiging van de bekostiging van het onderwijs in allochtone levende talen (*Stb.* 2004, 253) in werking getreden. Tot het inwerkingtreden van die wet bestond voor de overheid de mogelijkheid onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC) aan te bieden, hetgeen aanvankelijk door het Rijk en later door gemeenten werd gefaciliteerd. De wettelijke basis daarvoor werd ook wel geduid met de OALT-wet (Onderwijs in Allochtone Levende Talen). Sinds de inwerkingtreding van de wet van 24 mei 2004 wordt het onderwijs in allochtone levende talen niet langer van overheidswege gefaciliteerd.

1.6 In een brief van 23 oktober 2012 heeft HTIB aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het volgende bericht:

“(…) Wij stellen ons als HTIB op het standpunt dat het recht van onderwijs van de moedertaal niet alleen een recht is dat gefundeerd is in het belang van het kind maar in het bijzonder in bescherming dient te worden genomen door de Nederlandse overheid. (…) Dit recht, dat de Nederlandse staat in 2004 niet langer tot haar verantwoordelijkheid heeft willen nemen, is een ernstige tekortkoming en een inbreuk op de plicht van de overheid om het belang van het kind voorop te stellen in haar overheidsdaden. Wij beschouwen de opstelling van de Nederlandse overheid als een inbreuk op dit fundamenteel recht van het kind op onderwijs van de moedertaal en stellen u hierbij in de gelegenheid om uw verantwoordelijkheid hierin weer te nemen. (…)”

1.7 Bij brief van 26 november 2012 heeft de minister aan HTIB het volgende geantwoord:

“(…) Het recht op onderwijs is in vele internationale verdragen (...) verankerd en moet worden gerespecteerd. Deze verankering geldt echter niet voor het onderwijs in de eigen taal en cultuur. (…)”

2 Procesverloop

2.1 Bij dagvaarding van 5 maart 2013, hersteld bij exploit van 25 maart 2013, hebben Hollanda c.s. primair gevorderd dat de rechtbank voor recht zou verklaren dat de Staat door het niet langer faciliteren van het onderwijs van de moedertaal aan kinderen in het basisonderwijs, in strijd handelt met:

- de artikelen 3 en/of 28 en/of 29 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind, en/of,
- de artikelen 14 en/of 24 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, en/of,
- de artikelen 13 en/of 14 en/of 15 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, en/of,
- artikel 26 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, en/of,
- artikel 2 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en/of,
- artikel 3 van de Richtlijn 77/486 over het onderwijs aan de kinderen van migrerende werknemers, en/of,
- artikel 15 van het Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers, en/of,
- artikel 9 van het Associatiebesluit EEG/Turkije nr. 1/80, en/of,
- een andere regel van geschreven en/of ongeschreven recht,

en daarmee onrechtmatig handelt jegens Hollanda c.s. en/of de personen voor wier belangen zij in rechte opkomen. Subsidiair hebben Hollanda c.s. gevorderd dat de rechtbank in goede justitie een zodanig vonnis wijst als zij meent behoren te wijzen. Zowel primair als subsidiair hebben Hollanda c.s. gevorderd de Staat te veroordelen in de proceskosten.

2.2 De Staat heeft bij conclusie van antwoord verweer gevoerd. Op 30 september 2013 heeft een comparitie van partijen plaatsgevonden.

2.3 Op 13 november 2013 heeft de rechtbank Den Haag eindvonnis gewezen en de vorderingen van Hollanda c.s. afgewezen. Daartoe heeft de rechtbank — voor zover in cassatie van belang — als volgt overwogen. Het geschil tussen partijen gaat om de vraag of er internationaalrechtelijke verplichtingen rusten op de Staat tot het faciliteren van onderwijs van de allochtone moedertaal en, zo ja, of het schenden van die verplichtingen een onrechtmatige daad oplevert jegens de personen wiens belangen door Hollanda c.s. worden

behartigd (rov. 4.1). Op grond van art. 93 Grondwet hebben alleen bepalingen van verdragen en van besluiten van internationale organisaties die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, verbindende kracht nadat zij zijn bekend gemaakt (rov. 4.2). De rechtbank zal daarom beoordelen of de in het petitum genoemde verdragsbepalingen een ieder verbindende bepalingen zijn die rechtstreekse werking hebben en, zo ja, of de Staat in strijd heeft gehandeld met (één van) deze bepalingen (rov. 4.3).

Ten aanzien van het beroep van Hollanda c.s. op art. 2 Eerste Protocol bij het EVRM heeft de rechtbank overwogen dat uit het hierin gewaarborgde recht op onderwijs niet een verplichting van de Staat kan worden gedestilleerd om onderwijs van de allochtone moedertaal te faciliteren. Het EHRM heeft immers reeds in zijn arrest van 23 juli 1968 (*appl. no. 1474/62*) juist geoordeeld: *“the first sentence of Article 2 contains in itself no linguistics requirements”*. Meer recentelijk heeft het EHRM in een arrest van 22 november 2001 (*appl. no. 62069/00*)¹ verwezen naar het arrest van 23 juli 1968 en overwogen: *“Moreover, the Court recalls that the ‘drafting history of that Article’ confirms that the object of the second sentence of Article 2 was in no way to secure respect by the State of a right for parents to have education conducted in a language other than that of the country in question”*. Deze arresten hebben weliswaar betrekking op de vraag of recht bestond op onderwijs in een bepaalde taal, maar zijn – mede gelet op de algemene bewoordingen ervan – naar het oordeel van de rechtbank ook van toepassing op de onderhavige vraag of het artikel recht geeft op onderwijs van een bepaalde taal. Hollanda c.s. worden dan ook niet gevolgd in hun andersluidende standpunt. De rechtbank heeft in de jurisprudentie van het EHRM geen aanwijzingen gevonden die wijzen in de richting van de door Hollanda c.s. bepleite uitleg van art. 2 Eerste Protocol. De door Hollanda c.s. voorgestane verplichting van de Staat kan ook niet worden afgeleid uit de aanbeveling van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (steeds rov. 4.17).

Ten aanzien van alle andere (verdrags)bepalingen waarop Hollanda c.s. zich hebben beroepen (zie onder punt 2.1 van deze conclusie) heeft de rechtbank overwogen – kort samengevat – dat, voor zover al sprake is van een ieder bindende bepalingen, daaruit geen verplichting voor de Staat kan worden afgeleid om onderwijs van de allochtone moedertaal te faciliteren (rov. 4.4-4.14 en rov. 4.18-4.25).

2.4 Hollanda c.s. hebben hoger beroep ingesteld tegen het vonnis van de rechtbank. Bij memorie van grieven hebben zij 11 grieven aangevoerd en geconcludeerd tot vernietiging van het vonnis. De Staat heeft de grieven bij memorie van antwoord bestreden.

2.5 Het hof Den Haag heeft op 24 februari 2015 arrest gewezen en daarbij het vonnis van de rechtbank van 13 november 2013 bekrachtigd.

2.6 Het hof heeft daarbij ten aanzien van grief 1 als volgt overwogen. De grief richt zich tegen rov. 4.1 van het bestreden vonnis (rov. 7). Hollanda c.s. stellen daartoe dat de OALT-wet en de daaraan voorafgaande regeling juist wel ten doel hebben gehad om internationaal recht te eerbiedigen. De bepalingen die zij in dat verband aanhalen zullen bij de bespreking van de op die bepalingen afzonderlijk gerichte grieven aan de orde komen en kunnen hier verder onbesproken blijven (rov. 8). In de toelichting op grief 1 stellen Hollanda c.s. de deugdelijkheid aan de orde van de redenen die de wetgever ten grondslag heeft gelegd aan de afschaffing van de OALT-wetgeving. Zij miskennen daarmee dat het niet de rol van de civiele rechter is om die deugdelijkheid te toetsen, tenzij de betrokken wetgeving leidt tot strijdigheid met een ieder verbindende verdragsbepaling. Die vraag zal thans bij bespreking van de overige grieven aan de orde komen. De grief faalt (rov. 9).

2.7 In rov. 24 heeft het hof voorts overwogen:

“Grief 6 richt zich tegen de overwegingen van de rechtbank met betrekking tot artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM. In hun toelichting op deze grief geven Hollanda c.s. niet aan waarom het oordeel van de rechtbank, dat uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat artikel 2 van het Eerste Protocol geen recht op onderwijs van de moedertaal inhoudt, niet juist is. De enkele verwijzing naar artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM (...) volstaat niet. Datzelfde geldt voor de stelling van Hollanda c.s. dat het ‘onverantwoord’ is van de Staat om geen gehoor te geven aan aanbevelingen die zijn gedaan door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa. Waar het om gaat is of een verplichting om onderwijs van de moedertaal aan te bieden volgt uit de door Hollanda c.s. aangehaalde verdragsbepalingen. Nu Hollanda c.s. niet onderbouwen waarom dat het geval is, en die verplichting ook overigens niet uit de genoemde bepalingen is af te leiden, faalt ook grief 6.”

2.8 Hollanda c.s. hebben tijdig cassatie ingesteld tegen het arrest van 24 februari 2015. De Staat heeft bij antwoord geconcludeerd tot ver-

¹ Dit is een kennelijke verschrijving, bedoeld is *appl. no. 62059/00*.

werping van het cassatieberoep. Dit standpunt heeft de Staat schriftelijk toegelicht. Hollanda c.s. hebben afgezien van het indienen van een schriftelijke toelichting.

3 Inleiding

3.1 Deze zaak draait om de vraag of er voor de Staat een verplichting bestaat om voor allochtone leerlingen in het basisonderwijs het onderwijs van de moedertaal (dus niet: onderwijs in de moedertaal) te faciliteren. Hollanda c.s. hebben zich in de procedure bij rechtbank en hof op een groot aantal internationaalrechtelijke regelingen beroepen ter onderbouwing van hun betoog dat een dergelijke verplichting inderdaad bestaat (zie onder punt 2.1 van deze conclusie). In cassatie is alleen de vordering voor zover deze is gebaseerd op art. 2 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (hierna: art. 2 EP) nog van belang. De cassatiedagvaarding richt zich met drie onderdelen (met name) tegen het door het hof met betrekking tot dat artikel gegeven oordeel.

3.2 Voordat aan een bespreking van de klachten wordt toegekommen, zal eerst kort de inhoud en reikwijdte van art. 2 EP – met name voor wat betreft taal(vereisten) – worden besproken (§ 1). Vervolgens zal worden ingegaan op het verschil tussen onderwijs *in* en onderwijs *van* een bepaalde taal (§ 2). Hierna zal het door Hollanda c.s. herhaaldelijk aangehaalde arrest van het EHRM van 12 november 2008 (*Demir and Baykara v. Turkey*) worden besproken (§ 3). Ten slotte zal nog kort worden ingegaan op de regeling van de OALT-wet (§ 4).

§ 1 Artikel 2 Eerste Protocol

3.3 In art. 2 EP is opgenomen:

“No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.”²

3.4 Het in art. 2 EP verankerde recht op onderwijs is het enige recht uit het Verdrag en zijn Protocolen dat niet een klassiek grondrecht is, maar behoort tot de categorie sociale grondrech-

ten (economische, sociale en culturele rechten).³ Het is echter wel geformuleerd als een klassiek grondrecht, doordat lidstaten wordt opgedragen niet te verhinderen dat mensen onderwijs volgen en niet te beletten de vrijheid van ouders om hun voorkeur uit te spreken voor bepaald religieus en filosofisch onderwijs. Het lijkt echter geen twijfel dat art. 2 EP ook positieve verplichtingen voor de lidstaten in het leven roept. Onder meer daardoor is het recht op onderwijs een complex recht; het recht op onderwijs vergt dat de overheid iets *doet*, maar tegelijkertijd wordt overheids*onthouding* opgedragen.⁴

Over het recht op onderwijs is bij het opstellen van het Verdrag zeer uitvoerig gesproken, uitvoeriger dan over welk recht dan ook.⁵

3.5 De term 'onderwijs' in art. 2 EP moet ruim begrepen worden; het omvat zowel het kleuter-, basis-, voortgezet- als hoger onderwijs.⁶ Het in de eerste volzin van art. 2 EP gewaarborgde recht op onderwijs bestaat zowel voor minderjarigen als voor meerderjarigen.⁷ Voor zover het gaat om minderjarigen kan het recht door de ouders (namens hun kinderen), maar ook door kinderen zelf worden ingeroepen. Ook vreemdelingen (asielzoekers) en apatriden kunnen het recht op onderwijs inroepen.⁸ Het recht in de tweede volzin van art. 2 EP kan alleen door de ouders en niet door de kinderen worden ingeroepen.⁹ Overigens

3 Schabas, a.w., p. 987. Zie verder de volgende literatuur over art. 2 EP: Bernadette Rainey, Elizabeth Wicks and Clare Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2014 (Sixth Edition), p. 520-536; M. Paz, *The Failed Promise of Language Rights*, Harvard International Law Journal, vol 54 (2013), p. 157-218; P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn en L. Zwaak (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen: Intersentia 2006; K.D. Beiter, *The Protection of the Right to Education by International Law*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2006, p. 157-172 en p. 420-427; J.H. Gerards, Commentaar op Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (2004), art. 2 EP, onder A (Inleiding) (Sdu losbladig); J. Vande Lanotte en Y. Haeck, *Handboek EVRM: deel 2, Artikelsgewijze Commentaar, Volume II*, bij art. 2 EP, Antwerpen: Intersentia 2004; J. de Groof en G. Lauwers (eds.), *No Person Shall Be Denied The Right To Education*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004, p. 17-36 en p. 369-385; L. Wildhaber, *Right to Education and Parental Rights*, In: R.St.J. Macdonald e.a., *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1993, p. 531-551.

4 Gerards, a.w., aant. A (Inleiding) bij art. 2 EP.

5 Schabas, a.w., p. 987.

6 Vande Lanotte en Haeck, a.w., nr. 8; Schabas, a.w., p. 997.

7 Door de Commissie is het standpunt ingenomen dat het recht op onderwijs van art. 2 EP primair ziet op 'elementary education', zie bijv. Commission, Application No. 5962/72, *X v. United Kingdom*. Dit standpunt is in de literatuur echter alom bekritiseerd omdat het geen steun vindt in de tekst van het recht en evenmin in de rechtspraak van het EHRM. Zie bijv. Rainey, Wicks and Ovey, a.w., p. 520; Beiter, a.w., p. 161; Van Dijk e.a., a.w. p. 897; Wildhaber a.w., p. 531.

8 Vande Lanotte en Haeck, a.w., par. 2B, nr. 10 en 12.

9 Dit recht kan niet door het kind zelf worden ingeroepen, zie EHRM 22 juni 1989 (*Eriksson v. Sweden*), appl. nr. 11373/85, § 93.

2 Nederland heeft bij het artikel de volgende verklaring afgelegd: "In the opinion of the Netherlands Government, the State should not only respect the rights of parents in the matter of education, but, if need be, ensure the possibility of exercising those rights by appropriate financial measures." Zie William A. Schabas, *The European Convention on Human Rights*, A Commentary, Oxford: Oxford University Press 2015, p. 1006.

staat het niet vast dat de in art. 2 EP gewaarborgde rechten door rechtspersonen kunnen worden ingeroepen, zoals in de onderhavige zaak is gebeurd.¹⁰ Nu dit aspect in cassatie geen rol speelt, zal daarop verder niet worden ingegaan.

3.6 Art. 2 EP formuleert twee afzonderlijke, maar nauw samenhangende, grondrechten.¹¹ Dit is enerzijds dat niemand het recht op onderwijs zal worden ontzegd (eerste volzin) en anderzijds dat de staten het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dát onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen, dienen te respecteren (tweede volzin).

3.7 Over de wijze waarop de twee in het artikel gewaarborgde rechten zich tot elkaar verhouden, heeft het EHRM in een arrest van 7 december 1976 (*Kjeldsen, Busk Madsen and Petersen v. Denmark*) overwogen:

“50. Furthermore, the second sentence of Article 2 (P1-2) must be read together with the first which enshrines the right of everyone to education. It is on to this fundamental right that is grafted the right of parents to respect for their religious and philosophical convictions (...).

(...)

The second sentence of Article 2 (P1-2) aims in short at safeguarding the possibility of pluralism in education which possibility is essential for the preservation of the ‘democratic society’ as conceived by the Convention. In view of the power of the modern State, it is above all through State teaching that this aim must be realised.

(...)

52. As is shown by its very structure, Article 2 constitutes a whole that is dominated by its first sentence. By binding themselves not to ‘deny the right to education’ the Contracting States guarantee to anyone within their jurisdiction ‘a right of access to educational institutions existing at a given time’ and ‘the possibility of drawing’ by ‘official recognition of the studies which he has completed’, ‘profit from the education received’ (...).

The right set out in the second sentence of Article 2 is an adjunct of this fundamental right to education (...). It is in the discharge of a natural duty towards their children – parents being primarily responsible for the ‘education

and teaching’ of their children – that parents may require the State to respect their religious and philosophical convictions. Their right thus corresponds to a responsibility closely linked to the enjoyment and exercise of the right to education. (...)”¹²

Uit deze overwegingen is af te leiden dat de rechten uit de eerste en tweede volzin los van elkaar zijn in te roepen.¹³ Het in de tweede volzin van geformuleerde recht van de ouders is echter nauw verbonden met het in de eerste volzin neergelegde recht op onderwijs, dat het fundament vormt van het recht van de ouders.

3.8 Het in de eerste volzin van art. 2 EP verankerde recht op onderwijs heeft drie aspecten:

(1) het (gelijke) recht op toegang tot bestaande onderwijsinstellingen,

(2) het recht op onderwijs in een bepaalde (lands)taal en

(3) het recht op officiële erkenning van bepaalde studies.¹⁴

Voor de onderhavige zaak is uitsluitend van belang het recht op onderwijs in een bepaalde (lands)taal, waarop dan ook nader zal worden ingegaan. Het (gelijke) recht op toegang tot bestaande onderwijsinstellingen en het recht op officiële erkenning van bepaalde studies, zullen onbesproken blijven.

3.9 Het nog steeds richtinggevende arrest over het recht op onderwijs in een bepaalde (lands)taal – overigens ook het eerste arrest dat gewezen is over art. 2 EP –, is het arrest van het EHRM van 23 juli 1968 (*Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*), dat ook bekend staat als ‘de Belgische taalzaak’. Het EHRM overwoog daarin het volgende:

“(“...)

3. By the terms of the first sentence of this Article (P1-2), ‘no person shall be denied the right to education’. In spite of its negative formulation, this provision uses the term ‘right’ and speaks of a ‘right to education’. Likewise the preamble to the Protocol specifies that the object of the Protocol lies in the collective enforcement of ‘rights and freedoms’. There is therefore no doubt that Article 2 (P1-2) does enshrine a right. It remains however to determine the content of this right and the scope of the obligation which is thereby

10 In meerdere uitspraken van de Commissie is het standpunt ingenomen dat dit niet mogelijk is. Zie daarover Van de Lanotte en Haeck, a.w., par. 28, nr. 13; Wildhaber, a.w., p. 549 meent dat het in de tweede volzin verankerde recht wel inroepbaar zou moeten zijn door een vereniging van ouders.

11 Gerards, a.w., art. 2, aant. C.1 en Vande Lanotte en Haeck, a.w., par. 2, nr. 6; J. de Groof en G. Lauwers, a.w., p. 18.

12 EHRM 7 december 1976 (*Kjeldsen, Busk Madsen and Petersen v. Denmark*), appl. no 5095/71, 5920/72, 5926/72.

13 Zie ook Gerards, a.w., art. 2, aant. C.1; Schabas, a.w., p. 1000.

14 Vande Lanotte en Haeck, a.w., par. 2, nr. 6. Deze drie aspecten zijn omschreven in de hierna nog uitvoerig te bespreken zaak EHRM 23 juli 1968 (*case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*), § 4. Zie ook Van Dijk e.a., a.w., p. 896-897; Beiter, a.w., p. 163; Wildhaber, a.w., p. 532.

placed upon States. The negative formulation indicates, as is confirmed by the 'preparatory work' (especially Docs. CM/WP VI (51) 7, page 4, and AS/JA (3) 13, page 4), that the Contracting Parties do not recognise such a right to education as would require them to establish at their own expense, or to subsidise, education of any particular type or at any particular level. However, it cannot be concluded from this that the State has no positive obligation to ensure respect for such a right as is protected by Article 2 of the Protocol (P1-2). As a 'right' does exist, it is secured, by virtue of Article 1 (art. 1) of the Convention, to everyone within the jurisdiction of a Contracting State. To determine the scope of the 'right to education', within the meaning of the first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2), the Court must bear in mind the aim of this provision. It notes in this context that all member States of the Council of Europe possessed, at the time of the opening of the Protocol to their signature, and still do possess, a general and official educational system. There neither was, nor is now, therefore, any question of requiring each State to establish such a system, but merely of guaranteeing to persons subject to the jurisdiction of the Contracting Parties the right, in principle, to avail themselves of the means of instruction existing at a given time. The Convention lays down no specific obligations concerning the extent of these means and the manner of their organisation or subsidisation. In particular the first sentence of Article 2 (P1-2) does not specify the language in which education must be conducted in order that the right to education should be respected. (...) However the right to education would be meaningless if it did not imply in favour of its beneficiaries, the right to be educated in the national language or in one of the national languages, as the case may be.

4. The first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2) consequently guarantees, in the first place, a right of access to educational institutions existing at a given time, but such access constitutes only a part of the right to education. For the 'right to education' to be effective, it is further necessary that, *inter alia*, the individual who is the beneficiary should have the possibility of drawing profit from the education received, that is to say, the right to obtain, in conformity with the rules in force in each State, and in one form or another, official recognition of the studies which he has completed. (...)

5. The right to education guaranteed by the first sentence of Article 2 of the Protocol

(P1-2) by its very nature calls for regulation by the State, regulation which may vary in time and place according to the needs and resources of the community and of individuals. It goes without saying that such regulation must never injure the substance of the right to education nor conflict with other rights enshrined in the Convention. (...)

6. The second sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2) does not guarantee a right to education; this is clearly shown by its wording (...). This provision does not require of States that they should, in the sphere of education or teaching, respect parents' linguistic preferences, but only their religious and philosophical convictions. To interpret the terms 'religious' and 'philosophical' as covering linguistic preferences would amount to a distortion of their ordinary and usual meaning and to read into the Convention something which is not there. Moreover the 'preparatory work' confirms that the object of the second sentence of Article 2 (P1-2) was in no way to secure respect by the State of a right for parents to have education conducted in a language other than that of the country in question; indeed in June 1951 the Committee of Experts which had the task of drafting the Protocol set aside a proposal put forward in this sense. Several members of the Committee believed that it concerned an aspect of the problem of ethnic minorities and that it consequently fell outside the scope of the Convention (see Doc. CM (51) 33 final, page 3). The second sentence of Article 2 (P1-2) is therefore irrelevant to the problems raised in the present case. (...)

7. (...) In the present case, this question principally concerns the State's refusal to establish or subsidise, in the Dutch unilingual region, primary school education (which is compulsory in Belgium) in which French is employed as the language of instruction. Such a refusal is not incompatible with the requirements of the first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2). In interpreting this provision, the Court has already held that it does not enshrine the right to the establishment or subsidising of schools in which education is provided in a given language. The first sentence of Article 2 (P1-2) contains in itself no linguistic requirement. It guarantees the right of access to educational establishments existing at a given time and the right to obtain, in conformity with the rules in force in each State and in one form or another, the official recognition of studies which have been completed, this last right not being relevant to the point which is being dealt with here. In

the unilingual regions, both French-speaking and Dutch-speaking children have access to public or subsidised education, that is to say to education conducted in the language of the region. (...)

11. In the present case the Court notes that Article 14, even when read in conjunction with Article 2 of the Protocol (art. 14+P1-2), does not have the effect of guaranteeing to a child or to his parent the right to obtain instruction in a language of his choice. The object of these two Articles (art. 14+P1-2), read in conjunction, is more limited: it is to ensure that the right to education shall be secured by each Contracting Party to everyone within its jurisdiction without discrimination on the ground, for instance, of language. This is the natural and ordinary meaning of Article 14 read in conjunction with Article 2 (art. 14+P1-2). Furthermore, to interpret the two provisions as conferring on everyone within the jurisdiction of a State a right to obtain education in the language of his own choice would lead to absurd results, for it would be open to anyone to claim any language of instruction in any of the territories of the Contracting Parties.”¹⁵

3.10 In het arrest wordt vooropgesteld dat art. 2, eerste volzin, EP geen aanspraak geeft op een bepaald soort onderwijs of de lidstaten verplicht tot het aanbieden of subsidiëren van enige specifieke vorm van onderwijs. Dit brengt mee, zo wordt overwogen, dat art. 2, eerste volzin, EP géén aanspraak geeft op onderwijs in een bepaalde taal (§ 3 en 7). Ook verplicht het de lidstaten niet tot een bepaalde organisatie van het onderwijs (§ 3). Het recht op onderwijs zou echter betekenisloos zijn als het geen aanspraak zou inhouden op het recht om in de landstaal of in een van de landstalen te worden onderwezen (§ 3). Art. 2, eerste volzin, EP garandeert derhalve wel, in de eerste plaats, het recht op toegang tot bestaande onderwijssystemen (§ 4). Het recht op onderwijs vereist een nadere regeling door de lidstaten, waarvan de inhoud afhankelijk is van tijd en plaats en de behoeftes en financiële mogelijkheden van de samenleving en individuen. Deze regeling mag niet de kern van het recht op onderwijs aantasten (§ 5). De tweede volzin van art. 2 EP geeft geen recht op (bepaald) onderwijs en vereist niet dat de Staat de linguïstische voorkeuren van ouders respecteert (§ 6). Dat er geen aanspraak bestaat op onderwijs in een bepaalde taal, volgt ook wanneer het in art. 2 EP verankerde recht wordt gelezen in samenhang

met art. 14 EVRM (§ 11). Het honoreren van zo'n aanspraak zou tot absurde resultaten leiden, omdat een staat gedwongen zou zijn in een onbeperkt aantal talen onderwijs aan te bieden (§ 11). Deze overwegingen mondden uit in het oordeel dat Franstalige ouders in een Vlaamstalige regio van België aan art. 2 EP geen aanspraak konden ontlenen op Franstalig onderwijs voor hun kinderen.¹⁶ Kort gezegd houdt het arrest dus in dat art. 2, eerste volzin, EP geen aanspraak geeft op onderwijs in een bepaalde taal. Bovendien volgt uit het arrest dat niet via art. 2, tweede volzin, EP een recht op onderwijs in een taal naar voorkeur van de ouders kan worden afgeleid.¹⁷

3.11 De hiervoor geciteerde overwegingen uit § 3 en § 6 van het arrest van 23 juli 1968 heeft het EHRM herhaald in een arrest van 22 november 2001 (*Skender/Macedonia*), zij het sterk samengevat. Daarmee kan er van worden uitgegaan dat dit bestendige jurisprudentie is. Het Hof overwoog als volgt:

“1. *Complaint under Article 14 of the Convention in conjunction with Article 2 of Protocol No. 1 that the applicant's older daughter was refused access to a Turkish-speaking school on the basis of her father's residence*

The Court recalls that Article 2 of Protocol No. 1 does not guarantee education in a particular language in accordance with the parents' preferences (see the judgment in the 'Belgian Linguistic Case' of 23 July 1968, Series A No. 6, p. 32, § 3). (...)

¹⁶ Hierbij was van belang dat de ouders de mogelijkheid hadden om hetzij een eigen particuliere school op te richten waar de kinderen in het Frans zouden worden onderricht, hetzij de kinderen in een Franstalige regio naar school te laten gaan. Overigens behaalden de Franstalige ouders toch nog een beperkte overwinning, omdat de wettelijke mogelijkheid om Frans onderwijs te volgen op een Vlaamstalige school (mits tenminste 16 personen daarom vroegen), slechts beschikbaar was voor kinderen uit Franstalige gemeentes en niet voor Franstalige kinderen uit Vlaamse gemeentes, terwijl de Vlaamstalige scholen wel beschikbaar waren voor alle kinderen. Het hof achtte dit verschil in behandeling tussen Franstalige kinderen, afhankelijk van hun woonplaats, in strijd in art. 2 EP in combinatie met art. 14 EVRM (antwoord op de vijfde vraag, § 32).

¹⁷ Zie over het arrest van 23 juli 1968: Gerards, a.w., aant. C.2.1 en C.2.4; Vande Lanotte en Haeck, a.w., par. 2, nr. 14-16; Schabas, a.w., p. 999; Rainey, Wicks and Ovey, a.w. p. 521-523; Beiter, a.w., p. 165 en p. 421-425; Wildhaber, a.w., p. 537-541. Laatstgenoemde merkt over het arrest op (in 1993): “More than twenty years after the judgment (...), it appears somewhat too harsh to claim that the right to education ‘contains in itself no linguistic requirement’. In my opinion, it remains open whether a denial of a right to be educated in a language which is spoken in a State but not defined as a national language should not be considered as a violation of Article 2. (...) Language is so intimately connected with education that it must remain conceivable that school regulations could ‘injure the substance of the right to education.’” (p. 541). Vgl. de hierna onder 3.15 te bespreken uitspraak in de zaak *Cyprus v. Turkey*.

¹⁵ EHRM 23 juli 1968 (*case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*), appl. no(s). 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64.

3. *Complaint under Article 2 of Protocol No. 1 that the authorities refused to provide education in Turkish in the applicant's district*

The Court points out that a right to education in a particular language or a right to obtain from the State the creation of a particular kind of educational establishment cannot be derived from Article 2 of Protocol No. 1. This provision does not require of States that they should, in the sphere of education or teaching, respect parents' linguistic preferences, but only their religious and philosophical convictions. To interpret the terms 'religious' and 'philosophical' as covering linguistic preferences would amount to a distortion of their ordinary and usual meaning and to read into the Convention something which is not there. Moreover, the Court recalls that the 'drafting history of that Article' confirms that the object of the second sentence of Article 2 was in no way to secure respect by the State of a right for parents to have education conducted in a language other than that of the country in question; indeed in 1951 the Committee which drafted Protocol No. 1 to the Convention set aside a proposal put forward in this sense, several of its members having believed that it concerned an aspect of the problem of ethnic minorities and that it thus fell outside the scope of the Convention (see the above-cited judgment in the 'Belgian Linguistic Case', p. 32, § 6). (...)”¹⁸

3.12 Het algemene uitgangspunt van de Belgische taalzaak, dat er geen verplichting rust op de lidstaten om een bepaald soort onderwijs aan te bieden of te subsidiëren, is in het hiervoor al genoemde arrest van het EHRM van 7 december 1976 (*Kjeldsen, Busk Madsen and Petersen v. Denmark*) nader toegespitst op de vrijheid van de lidstaten om te bepalen welke vakken op school worden onderwezen. In het arrest werd overwogen — in het kader van art. 2, tweede volzin, EP — dat het aan de lidstaten is om het onderwijs-curriculum vast te stellen:

“53. It follows in the first place from the preceding paragraph that the setting and planning of the curriculum fall in principle within the competence of the Contracting States. This mainly involves questions of expediency on which it is not for the Court to rule and whose solution may legitimately vary according to the country and the era. (...)”¹⁹

3.13 Voorts is in een arrest van het EHRM van 21 juni 2011 (*Ponomaryov v. Bulgaria*) door het EHRM herhaald dat er geen verplichting is om bepaalde onderwijsvoorzieningen in te stellen of te subsidiëren. Ook hier geldt als uitgangspunt de vrijheid van de lidstaten om te bepalen welke onderwijsvoorzieningen worden geboden. Wel moet er een effectief recht op toegang tot die bestaande onderwijsvoorzieningen bestaan:

“49. (...) although [art. 2 EP] cannot be interpreted as imposing a duty on the Contracting States to set up or subsidise particular educational establishments, any State doing so will be under an obligation to afford effective access to them. (...) Put differently, access to educational institutions existing at a given time is an inherent part of the right set out in the first sentence of Article 2 of Protocol No. 1.”²⁰

3.14 Ondanks dit uitgangspunt van discretionaire bevoegdheid van de lidstaten om te bepalen in welke (lands)taal wordt onderwezen en welke vakken worden aangeboden, zijn er toch enkele zaken waarin het EHRM heeft geoordeeld dat bepaalde onderwijsarrangementen strijd opleverden met art. 2 EP, vanwege de afwezigheid van onderwijs in een bepaalde taal.

3.15 Bij arrest van 10 mei 2001 (*Cyprus v. Turkey*) heeft het EHRM een schending van art. 2, eerste volzin, EP aangenomen vanwege het niet beschikbaar zijn van onderwijs in de Griekse taal voor Griekstalige kinderen. Het ging in deze zaak om Grieks-Cypriotische kinderen die in het door Turkije bestuurde noordelijke deel van Cyprus woonden. Deze kinderen konden daar wel basis-onderwijs in het Grieks volgen, maar voortgezet onderwijs in het Grieks was in het noordelijke deel van Cyprus door de autoriteiten afgeschaft. De kinderen stonden daarmee voor de keuze om ofwel in het noordelijke deel van Cyprus voortgezet onderwijs in het Turks of Engels te volgen, ofwel hun opleiding in het zuidelijke (Griekse) deel van Cyprus voort te zetten. Het EHRM overwoog:

“277. The Court notes that children of Greek-Cypriot parents in northern Cyprus wishing to pursue a secondary education through the medium of the Greek language are obliged to transfer to schools in the south, this facility being unavailable in the 'TRNC' ever since the decision of the Turkish-Cypriot authorities to abolish it. Admittedly, it is open to children, on reaching the age of 12, to continue their education at a Turkish or English-language school in the north. In the strict

¹⁸ EHRM 22 november 2001 (*Skender/Macedonia*), partial decision appl. no. 62059/00.

¹⁹ EHRM 7 december 1976 (*Kjeldsen, Busk Madsen and Petersen v. Denmark*), appl. no 5095/71, 5920/72, 5926/72.

²⁰ EHRM 21 juni 2011 (*Ponomaryov v. Bulgaria*), appl. no. 5335/05, ECLI:NL:XX:2011:BU3952, EHRC 2011/44 m.nt. Zoonjtes.

sense, accordingly, there is no denial of the right to education, which is the primary obligation devolving on a Contracting Party under the first sentence of Article 2 of Protocol No. 1 (see the Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark judgment of 7 December 1976 (...). Moreover, this provision does not specify the language in which education must be conducted in order that the right to education be respected (see the above-mentioned Belgian linguistic judgment (...)).

278. However, in the Court's opinion the option available to Greek-Cypriot parents to continue their children's education in the north is unrealistic in view of the fact that the children in question have already received their primary education in a Greek-Cypriot school there. (...) Having assumed responsibility for the provision of Greek-language primary schooling, the failure of the 'TRNC' authorities to make continuing provision for it at the secondary-school level must be considered in effect to be a denial of the substance of the right at issue. It cannot be maintained that the provision of secondary education in the south in keeping with linguistic tradition of the enclaved Greek Cypriots suffices to fulfil the obligation laid down in Article 2 of Protocol No. 1, having regard to the impact of that option on family life (see paragraph 277 above and paragraph 292 below).

(...)

292. The Court observes in the first place that the facts as found by the Commission confirm that, during the period under consideration, the right of the enclaved Greek Cypriots to family life was seriously impeded on account of the measures imposed by the 'TRNC' authorities to limit family reunification. Thus, it was not disputed by the respondent Government in the proceedings before the Commission that Greek Cypriots who permanently left the northern part of Cyprus were not allowed to return even if they left a family behind (see paragraph 29 above). Although arrangements were introduced by the 'TRNC' authorities to facilitate to a limited extent family visits in 1998, the period under consideration for the purposes of the instant application was characterised by severe limitations on the number and duration of such visits. Furthermore, during the reference period schoolchildren from northern Cyprus attending schools in the south were not allowed to return permanently to the north after having attained the age of 16 in the case of males and 18 in the case of females. It is also to be observed that certain restrictions applied to

the visits of those students to their parents in the north (see paragraph 43 above).

(...)²¹

3.16 In het arrest wordt vooropgesteld het oordeel in de Belgische taalzaak, namelijk dat art. 2 EP geen aanspraak biedt op onderwijs in een bepaalde taal. Vervolgens wordt toch schending van art. 2 EP aangenomen, omdat in het noordelijk deel van Cyprus geen middelbaar onderwijs in het Grieks beschikbaar is voor kinderen van Griekse-Cypriotische komaf. Daarmee geeft het arrest een uitbreiding ten opzichte van de Belgische taalzaak.²² Deze uitbreiding moet worden gezien in de zeer specifieke omstandigheden van het geval. De leerlingen die Grieks basisonderwijs hadden gevolgd, zouden worden gedwongen het middelbare onderwijs te volgen in een andere taal dan waarin zij het basisonderwijs hadden genoten. Het EHRM kwalificeert deze mogelijkheid als 'unrealistic'. De andere mogelijkheid, om in het zuidelijk deel van Cyprus voortgezet onderwijs in het Grieks te volgen, achtte het EHRM eveneens geen reële optie. Niet alleen zou dit leiden tot een inbreuk op het *family life* van ouders en kinderen. Bovendien werd het door de autoriteiten niet zonder meer toegestaan dat scholieren die naar het zuidelijke (Griekse) deel zouden verhuizen om daar onderwijs te volgen, na het bereiken van een bepaalde leeftijd terugkeerden naar het noordelijke deel. Zo werd het de kinderen wel erg moeilijk gemaakt om middelbaar onderwijs (in het Grieks) te volgen. De nadruk ligt in deze zaak dus op het niet *effectief* kunnen uitoefenen van het recht op onderwijs, doordat het onderwijs niet in een bepaalde taal wordt aangeboden.

Ten slotte is bij de uitspraak nog van belang dat middelbaar onderwijs in het Grieks eerst wel beschikbaar was, maar op zeker moment door de Turks-Cypriotische autoriteiten werd afgeschaft. Al deze factoren hebben gewicht in de schaal gelegd bij het oordeel van het Hof dat het niet aanbieden van onderwijs in de Griekse taal een inbreuk vormde op het recht op onderwijs.

3.17 Verder is te noemen het arrest van het EHRM van 16 maart 2010 (*Oršuš and Others v. Croatia*).²³ In deze zaak ging het om Roma-kinderen die de toegang tot het reguliere onderwijs in de Kroatische taal werd ontzegd, omdat zij wegens het onvoldoende beheersen van die taal niet voldeden aan de toegangseisen voor dat onderwijs. Zij werden in speciale klassen geplaatst. Het EHRM stelde in deze zaak voorop:

²¹ EHRM 10 mei 2001 (*Cyprus v. Turkey*), appl. no. 25781/94.

²² Gerards, a.w., aant. C.2.4 en Beiter, a.w., p. 427. Zie over het arrest ook uitvoerig Paz, a.w., p. 184-185; Beiter, a.w., p. 425-427.

²³ EHRM 16 maart 2010 (*Oršuš and Others v. Croatia*), appl. no. 15766/03, ECLI:NL:XX:2010:BM6392, NJB 2010, 1019.

"145 (...) It follows that the central question to be addressed in the present case is whether adequate steps were taken by the school authorities to ensure the applicants' speedy progress in acquiring an adequate command of Croatian and, once this was achieved, their immediate integration into mixed classes. (...) Thus, the alleged inequality of treatment in the enjoyment of the right to education is a fundamental aspect of the present case and the issues pertinent to this case are to be analysed from the standpoint of Article 14 of the Convention read in conjunction with Article 2 of Protocol No. 1."

Met betrekking tot de maatregel om Roma-kindern in afzonderlijke klassen te plaatsen overweegt het EHRM vervolgens:

"1. *Whether there was a difference in treatment (...)*

155. In the circumstances of the present case, and even without any discriminatory intent on the part of the relevant State authorities, the fact that the measure in question was applied exclusively to the members of a singular ethnic group, coupled with the alleged opposition of other children's parents to the assignment of Roma children to mixed classes, calls for an answer from the State to show that the practice in question was objectively justified by a legitimate aim and that the means of achieving that aim were appropriate, necessary and proportionate.

2. *Whether the difference in treatment had an objective and reasonable justification*

(...)

157. The Court considers that temporary placement of children in a separate class on the grounds that they lack an adequate command of the language is not, as such, automatically contrary to Article 14 of the Convention. (...) However, when such a measure disproportionately or even, as in the present case, exclusively, affects members of a specific ethnic group, then appropriate safeguards have to be put in place (...). Thus, the Court must now examine whether there existed such safeguards at each stage of the implementation of the measures complained of and whether they were effective.

(a) *Initial placement of the applicants in separate classes*

158. The Court first notes that there existed no clear and specific legal basis for placing children lacking an adequate command of the Croatian language in separate classes. (...) The

Government have not shown that this practice has been applied in respect of any other pupils lacking an adequate command of the Croatian language in any other part of Croatia, and not only in respect of Roma children in several schools in Međimurje County, including the two schools in question. Consequently, the impugned measures can hardly be seen as part of a common and general practice designed to address the problems of children who lack an adequate command of the Croatian language.

159. Moreover, the tests applied for deciding whether to assign pupils to Roma-only classes are not specifically designed to test the children's command of the Croatian language. Where the State authorities opt to place children in a separate class on the ground that the children lack an adequate command of the Croatian language, the testing of such children should be specifically designed to assess their knowledge of the language. (...)

160. In the present case no specific testing of the applicants' command of the Croatian language took place. The testing of the applicants who attended Macinec Primary School (the eleventh to fifteenth applicants) was designed to test the children's general psychophysical condition, not their knowledge of the Croatian language in particular. (...)

(...)

(b) *Curriculum*

163. As regards the curriculum provided in Roma-only classes, the Government first argued that it was the same as in any other classes of the same grade and that all subjects were taught in Croatian. Yet, at the same time they contended that the applicants' command of the Croatian language had been insufficient to follow the regular school curriculum with the other pupils. The Government also admitted that the curriculum in Roma-only classes might have been reduced by up to 30% compared with the full standard curriculum, such a reduction being permissible under national laws and not reserved for Roma-only classes but accepted and allowed in respect of any primary school class in Croatia, depending on the abilities of the pupils in a given class.

164. The Court notes that if the applicants were taught the same curriculum as all other pupils, there appears to be no reason to have placed them in separate classes. However, if they were placed in separate classes because they lacked an adequate command of the Croatian language, the regular curriculum, taught in Croatian, could not possibly address their needs. (...)

165. As regards the fact that the curriculum taught in Roma-only classes might have been reduced by 30%, the Court first notes that the Government have not indicated the exact legal basis for such a reduction. Secondly, and more importantly, they have not shown how the mere fact of a possible reduction of the curriculum could be considered an appropriate way to address the applicants' alleged lack of proficiency in Croatian. Since, as indicated by the Government, teaching in the schools in question was in Croatian only, the State in addition had the obligation to take appropriate positive measures to assist the applicants in acquiring the necessary language skills in the shortest time possible, notably by means of special language lessons, so that they could be quickly integrated into mixed classes.

(...)

184. In sum, in the circumstances of the present case and while recognising the efforts made by the Croatia authorities to ensure that Roma children receive schooling, the Court considers that there were at the relevant time no adequate safeguards in place capable of ensuring that a reasonable relationship of proportionality between the means used and the legitimate aim said to be pursued was achieved and maintained. It follows that the placement of the applicants in Roma-only classes at times during their primary education had no objective and reasonable justification.

185. The Court therefore finds that in the present case there has been a violation of Article 14 of the Convention taken together with Article 2 of Protocol No. 1.

(...)"

Ook deze zaak heeft een zeer specifieke achtergrond, namelijk de veel voorkomende discriminatie van Roma-kinderen in het onderwijs in Oost-Europese landen.²⁴ De focus in de zaak ligt dan ook op art. 14 EVRM, weliswaar in samenhang gelezen met art. 2 EP. In verband met art. 2 EP en taalvereisten is nog van belang dat het EHRM uitdrukkelijk benoemt dat in het voorliggende geval van de Kroatische staat verwacht mocht worden dat zij de Roma-kinderen faciliteerde bij het zo snel mogelijk leren van het Kroatisch, bijvoorbeeld door het aanbieden van taallessen.²⁵

24 Schabas, a.w., p. 1004-1005. Volgens Paz, a.w., p. 187, had het EHRM veel verder moeten gaan, door te eisen dat Roma-kinderen tweetalig onderwijs wordt aangeboden (Kroatisch en hun eigen taal, Romani) in plaats van alleen de taal van de meerderheid te beschermen (Kroatisch).

25 Zie hierover ook Van Dijk e.a., a.w., p. 909 (op te merken is dat dit boek dateert van vóór voornoemd arrest).

3.18 Ten slotte heeft het EHRM strijd met art. 2 EP aangenomen in de Transnistrische taalzaak van 19 oktober 2012 (*Catan e.a. vs. Moldavië en Rusland*).²⁶ Transnistrië is een niet-erkende 'entiteit', die zich van Moldavië heeft afgescheiden en thans in de Russische invloedssfeer ligt. De Transnistrische autoriteiten voerden een wet in waarin was bepaald dat de Moldavische taal — het Moldavisch/Roemeens — voortaan diende te worden geschreven met het Cyrillische in plaats van het Latijnse alfabet. In deze kunstmatige combinatie, die nergens ter wereld wordt gebruikt, diende les te worden gegeven. Een vervolgstudie werd daardoor bemoeilijkt. Scholen waar toch werd onderwezen in het Latijnse alfabet, werden gesloten. Ook in andere opzichten werden die scholen dwars gezeten. Het Hof oordeelt dat de gedwongen sluiting van de scholen en de daarop volgende intimidatie een inbreuk vormt op zowel het recht op toegang tot vroeger bestaande onderwijsinstaties als op het recht om onderwezen te worden in de nationale taal. Rusland wordt veroordeeld voor deze schending.

3.19 Uit de besproken uitspraken kan worden afgeleid dat het primair aan de lidstaten is te bepalen in welke taal het onderwijs wordt gegeven en welke vakken worden aangeboden; uitgangspunt is dat de lidstaten de vrijheid hebben om zelf vorm te geven aan de onderwijsvoorzieningen in hun land.²⁷ Dit brengt mee dat er geen recht op onderwijs in een bepaalde taal bestaat.²⁸ Wel moet er sprake zijn van een reële mogelijkheid om toegang te hebben tot de in het betreffende land bestaande onderwijssystemen. Wanneer het stellen van taaleisen aan de toegang tot het bestaande onderwijs dan wel het niet beschikbaar zijn van onderwijs in een bepaalde (lands)taal, op zo'n manier uitwerkt dat feitelijk geen effectieve toegang bestaat tot het volgen van onderwijs, dan kan dit ertoe leiden dat strijd met art. 2 EP ontstaat.

3.20 De rechtspraak van het EHRM is niet zonder kritiek gebleven.²⁹ Bekritiseerd is vooral de afwezigheid van bescherming van minderheidstalen. Minderheidstalen lijken door het Hof

26 EHRM 19 oktober 2012 (*Catan e.a. v. Moldavië en Rusland*), appl. no. 43370/04, 8252/05 en 18454/06, ECLI:NL:XX:2012:BY8788, NJB 2013/141.

27 Deze voorzieningen kunnen tussen de verschillende lidstaten verschillen en zijn onder meer afhankelijk van de tijdsgesest en de beschikbare middelen (Belgische taalzaak onder § 5). De reikwijdte van art. 2 EP is dus ook van deze omstandigheden afhankelijk, zie Van Dijk e.a., a.w., p. 897.

28 In lijn hiermee is een vonnis van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba uit 1997, waarin is geoordeeld dat art. 2 EP geen recht geeft op tweetalig onderwijs, met als voertaal zowel Papiamentu als Nederlands. Deze uitspraak is kenbaar uit HR 9 juli 1999, ECLI:NL:HR:1999, AB 2000/12 m.nt. Drupsteen.

29 Zie met name Paz, a.w.

te worden beschouwd als een 'obstakel' dat moet worden overwonnen om maatschappelijk te participeren, in plaats van als een intrinsiek waardevolle cultuuruiting. Gegeven het nauwe verband tussen taal en cultuur, wordt daarmee het belang van culturele diversiteit veronachtzaamd. Bovendien wordt *de facto* voordeel gegeven aan de dominante landstaal en daarmee aan het deel van de bevolking dat die dominante taal spreekt.³⁰

§ 2 Onderwijs in een bepaalde taal versus onderwijs van een bepaalde taal

3.21 De uitspraken van het EHRM die hiervoor zijn besproken, hadden alle betrekking op het recht op onderwijs in een bepaalde taal, dat wil zeggen dat de betreffende taal de instructietaal in het onderwijs was. In de onderhavige zaak gaat het echter om onderwijs *van* de betreffende taal (Turks of Berbers). Hollanda c.s. willen immers bereiken dat aanspraak bestaat op (door of vanwege de Staat bekostigd) een of meerdere uren onderwijs in die talen, naast het onderwijs in de reguliere vakken.

3.22 De besproken uitspraken zijn echter ook van belang voor de onderhavige vraag, een mogelijk recht op onderwijs *van* de betreffende taal. Het is aannemelijk dat als er geen aanspraak bestaat op onderwijs *in* een bepaalde (lands)taal, er ook geen recht bestaat op onderwijs *van* die taal. Dat laatste is ten opzichte van het recht op onderwijs in een bepaalde instructietaal (voor kinderen die een andere moedertaal hebben), van veel minder gewicht voor een effectieve uitoefening van het recht op onderwijs. Met andere woorden, wanneer er al geen recht bestaat op onderwijs *in* een bepaalde taal voor kinderen met een andere moedertaal, is moeilijk in te zien dat er wel een recht zou bestaan op onderwijs *van* een bepaalde taal. Bovendien is in de Belgische taalzaak in algemene zin overwogen dat art. 2, eerste volzin, EP, geen 'linguistic requirement' bevat. Dit raakt ook het onderwijs *van* een bepaalde taal.

3.23 Ten slotte is nog te wijzen op de algemene uitgangspunten die het EHRM bij de uitleg van art. 2 EP hanteert, namelijk dat het aan de lidstaten is om te bepalen welke vakken worden aangeboden (en in welke taal het onderwijs wordt gegeven) en welke onderwijsvoorzieningen er zijn. Deze vrijheid wordt (slechts) begrensd wanneer er feitelijk voor bepaalde individuen of groepen geen effectieve toegang tot de bestaande onderwijsvoorzieningen is. Ook ongelijke toegang tot de bestaande onderwijsvoorzieningen kan strijd opleveren met art. 2 EP in samenhang met art. 14 EVRM. Dit laatste aspect, geen effectieve toegang

of ongelijke toegang, is in de onderhavige zaak echter niet aan de orde.

§ 3 EHRM 12 november 2008

3.24 In cassatie en in de feitelijke instanties is door Hollanda c.s. een beroep gedaan op EHRM 12 november 2008 (*Demir and Baykara v. Turkey*).³¹ In deze zaak ging het om de vrijheid van vakvereniging en het recht op collectieve onderhandelingen. Deze rechten liggen niet besloten in het EVRM, maar Demir en Baykara konden zich toch op die rechten beroepen. Dit omdat volgens het Hof moet worden aangenomen dat over het bestaan van deze rechten, die zijn neergelegd in het (op deze punten niet door Turkije geratificeerde) Europees Sociaal Handvest, internationale consensus bestaat. Het EHRM overwoog als volgt:

"The practice of interpreting Convention provisions in the light of other international texts and instruments.

(a) Basis

65. In order to determine the meaning of the terms and phrases used in the Convention, the Court is guided mainly by the rules of interpretation provided for in Article 31 to 33 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (...). In accordance with the Vienna Convention the Court is required to ascertain the ordinary meaning to be given to the words in their context and in the light of the object and purpose of the provision from which they are drawn. (...) Recourse may also be had to supplementary means of interpretation, either to confirm a meaning determined in accordance with the above steps, or to establish the meaning where it would otherwise be ambiguous, obscure, or manifestly absurd or unreasonable (...).

(...)

67. In addition, the Court has never considered the provisions of the Convention as the sole framework of reference for the interpretation of the rights and freedoms enshrined therein. On the contrary, it must also take into account any relevant rules and principles of international law applicable in relations between the Contracting Parties (...).

68. The Court further observes that it has always referred to the 'living' nature of the Convention, which must be interpreted in the light of present-day conditions, and that it has taken account of evolving norms of national and international law in its interpretation of Convention provisions (...).

30 Aldus steeds Paz, a.w.

31 EHRM 12 november 2008 (*Demir and Baykara v. Turkey*), appl. no. 34503/97, RvdW 2009/662.

(b) *Diversity of international texts and instruments used for the interpretation of the Convention*

(...)

76. The Court recently confirmed (...) that when it considers the object and purpose of the Convention provisions, it also takes into account the international law background to the legal question before it. Being made up of a set of rules and principles that are accepted by the vast majority of States, the common international or domestic law standards of European States reflect a reality that the Court cannot disregard when it is called upon to clarify the scope of a Convention provision that more conventional means of interpretation have not enabled it to establish with a sufficient degree of certainty.

77. By way of example, in finding that the right to organise had a negative aspect which excluded closed-shop agreements, the Court considered, largely on the basis of the European Social Charter and the case-law of its supervisory organs, together with other European or universal instruments, that there was a growing measure of agreement on the subject at international level (...).

(...)

85. The Court, in defining the meaning of terms and notions in the text of the Convention, can and must take into account elements of international law other than the Convention, the interpretation of such elements by competent organs, and the practice of European States reflecting their common values. The consensus emerging from specialised international instruments and from the practice of Contracting States may constitute a relevant consideration for the Court when it interprets the provisions of the Convention in specific cases."

3.25 In dit arrest geeft het EHRM een overzicht van de bij de uitleg van het EVRM te hanteren interpretatiemethoden. Naast de 'gewone' interpretatiemethoden is daarbij, zo blijkt uit het arrest, ook van belang de consensus die te vinden is in andere internationale instrumenten of in de praktijk van de staten. Hierbij maakt het niet uit of de betreffende staat die instrumenten heeft geratificeerd of niet. Interessant is bovendien dat uit het arrest een bepaalde hiërarchie tussen de verschillende interpretatiemethoden kan worden afgeleid. Uit § 65 en § 76 is immers af te leiden dat de internationale consensus een 'supplementary' interpretatiemethode is, die gebruikt kan worden om ofwel een op basis van de reguliere interpretatiemethoden vastgestelde interpretatie te bevestigen ofwel de betekenis van het verdrag vast

te stellen, als de reguliere interpretatiemethoden tot — kort gezegd — een onredelijke of absurde uitkomst leiden.³²

3.26 Zowel Senden als Gerards hebben in hun noot bij dit arrest een kritische kanttekening geplaatst bij de door het EHRM gehanteerde methode van 'consensusinterpretatie', vanwege het risico op arbitraire toepassing dat deze methode met zich brengt. Volgens Gerards kan de methode een eigen leven gaan leiden en kunnen internationale instrumenten, ongeacht hun inhoud en draagvlak, automatisch als bewijs van convergentie worden beschouwd. Daarnaast signaleert hij het risico dat het EHRM selectief op zoek gaat naar internationaal recht dat de gewenste uitkomst ondersteunt.³³ Senden constateert dat het zonder duidelijke uitleg van het EHRM moeilijk is om te begrijpen waarom het Hof juist in deze zaak de internationale trend belangrijk vindt en hoe het tot zijn oordeel is gekomen dat van zo'n trend sprake is. Een betere uitleg zou ook duidelijker maken waarom de keuze wordt gemaakt om te verwijzen naar bepaalde internationale instrumenten.³⁴

3.27 Het EHRM kan onder omstandigheden bij de interpretatie van bepalingen uit het EVRM dus acht slaan op de bestaande internationale consensus of een zich ontwikkelende internationale trend. Voor de *nationale rechter* geldt in het algemeen de verplichting om de volledige werking van het EVRM te waarborgen.³⁵ Daartoe dient de nationale rechter bijvoorbeeld nationale wetgeving waar mogelijk EVRM-conform uit te leggen. Het ligt dan ook voor de hand dat op het moment dat de nationale rechter geconfronteerd wordt met een vraag naar de uitleg van een bepaling van het EVRM — die door het EHRM nog niet beantwoord is — de nationale rechter bij de te geven uitleg zoveel mogelijk gebruik maakt van de interpretatiemethoden die ook het EHRM hanteert. Daarmee wordt immers de volledige werking van het EVRM gewaarborgd.³⁶ Dit brengt mee dat het mogelijk is dat ook de nationale rechter in voorkomende gevallen bij de uitleg van het EHRM acht slaat op een bestaande internationale consensus of een zich ontwikkelende internationale trend.

§ 4 OALT-wet

3.28 Voor een goed begrip van de onderhavige zaak is het van belang kort in te gaan op de

32 Zie de noot van H. Senden bij het arrest in NJCM-Bulletin, Jrg. 34 (2009), nr. 4, p. 421-427 en de noot van J.H. Gerards bij het arrest in EHRC 2009/4, afl. 1.

33 Zie de noot van Gerards onder 11.

34 Zie de noot van Senden onder 9 en 10.

35 EHRM 7 februari 2013 (*Fabris v. France*), appl. no. 16574/08.

36 Vande Lanotte en Haecq, a.w., p. 179.

afschaffing van de OALT-wet, die de inzet, of in ieder geval de aanzet, van de onderhavige procedure vormt. Ik ontleen dit grotendeels aan de processtukken van de Staat, voor zover deze niet inhoudelijk zijn weersproken door Hollanda c.s.

3.29 Zoals bij de weergave van de vaststaande feiten is vermeld, is de OALT-wet de opvolger van een wet uit 1974, die de basis vormde voor de financiering van het binnenschools onderwijs van de eigen taal en cultuur (OETC) door het Rijk. Dit vond plaats vanuit de gedachte dat veel allochtonen na een verblijf in Nederland zouden terugkeren naar het land van herkomst en onderwijs van de moedertaal in dat kader wenselijk werd geacht. Toen bleek dat in veel gevallen terugkeer niet aan de orde was, is in 1998 is een nieuwe wet tot stand gekomen, de OALT-wet.³⁷ In het kader van deze wet stelde het Rijk aan gemeenten geld beschikbaar, waarmee zij desgewenst onderwijs in allochtone levende talen konden aanbieden. Het doel hiervan was door een goede kennis van de eigen taal en cultuur, de eigen culturele achtergrond te versterken. Dit zou kunnen bijdragen aan de emancipatie en participatie van allochtonen in de Nederlandse samenleving en aan het meer intercultureel worden van de samenleving als geheel.³⁸ De OALT-wet voorzag dus niet in een algemene aanspraak van allochtonen op onderwijs in de eigen taal en cultuur.³⁹ Het hing van de betreffende gemeente af of dit onderwijs werd aangeboden. Gemeenten konden er ook voor kiezen om het geld bestemd voor onderwijs in allochtone levende talen geheel of gedeeltelijk voor andere doelen in te zetten, bijvoorbeeld ten behoeve van taalactiviteiten in het kader van bestrijding van onderwijsachterstanden.⁴⁰

3.30 In de parlementaire geschiedenis bij de totstandkoming van de OALT-wet is ook aandacht besteed aan art. 2 EP. Vanuit de Tweede Kamer kwamen vragen over de, hiervoor aangehaalde, opmerking in de memorie van toelichting dat de OALT-wet niet voorzag in een *recht* op dergelijk onderwijs voor individuele burgers en hoe deze opmerking zich verhiel tot internationale verdragen. In reactie hierop gaf de Staatssecretaris van OC&W aan, onder verwijzing naar de Belgische taalzaak, dat uit art. 2 EP kan worden afgeleid dat een staat niet kan worden gedwongen om een bepaald soort onderwijs te verzorgen en dat er evenmin een positieve verplichting voor

de Staat bestaat om tegemoet te komen aan linguïstische voorkeuren van ouders. De Staat heeft hierin een eigen verantwoordelijkheid en vult die zelf in.⁴¹

3.31 Zowel het Sociaal Cultureel Planbureau, de Algemene Rekenkamer als de Onderwijsraad hebben kritische rapportages uitgebracht over het functioneren van het OALT-onderwijs.⁴² Zo bleken er praktische problemen te zijn met de uitvoering van de OALT-wet, zoals onvoldoende capabele docenten. Bovendien was sprake van een gewijzigde visie over onderwijs in de moedertaal voor allochtone kinderen; de nadruk kwam juist te liggen op onderwijs in de Nederlandse taal. Daarbij speelde mee dat er, zo is te lezen in de kamerstukken, geen hard empirisch bewijs was dat het onderwijs in de moedertaal een positief effect heeft op beheersing van de Nederlandse taal.⁴³ Deze argumenten hebben ertoe geleid dat het aanbieden van gemeenten van het onderwijs in allochtone levende talen niet langer werd bekostigd door het Rijk.⁴⁴

4 Bespreking van de klachten

4.1 Het eerste onderdeel richt zich tegen rov. 9 van het hof en betoogt dat 's hofs overweging blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting dan wel gebrekkig is gemotiveerd. Het hof heeft namelijk miskend dat de vraag of het handelen van de Staat de toets van het EVRM kan doorstaan, wel degelijk door de civiele rechter mag – en zelfs moet – worden getoetst. In ieder geval heeft het hof de stellingen van Hollanda c.s. verkeerd gelezen, nu door Hollanda c.s. gemotiveerd is aangevoerd dat de afschaffing van de OALT-wetgeving strijdig is met art. 2 EP.

4.2 De in het onderdeel opgenomen rechtsklacht berust op een onjuiste lezing van het arrest. Het hof heeft in rov. 9 immers uitdrukkelijk overwogen dat de vraag of (afschaffing van) “de betrokken wetgeving leidt tot strijdigheid met een ieder verbindende verdragsbepalingen” wel degelijk ter beoordeling aan de civiele rechter voorligt en dat die vraag bij de bespreking van de overige grieven aan de orde komt. Het hof heeft vervolgens bij de bespreking van grief 6 de stellingen van Hollanda c.s. inzake strijdigheid met

37 Wet van 5 maart 1998, houdende wijziging van enkele onderwijswetten in verband met het onderwijs in allochtone levende talen en enkele technische aanpassingen (Stb. 1998, 148).

38 TK 1996-1997, 25 176, nr. 3 (MvT), p. 2.

39 TK 1996-1997, 25 176, nr. 3 (MvT), p. 3.

40 TK 1996-1997, 25 176, nr. 3 (MvT), p. 2 en TK 1996-1997, 25 176, nr. 5 (Nota n.a.v. het Verslag), p. 3.

41 TK 1996-1997, 25 176, nr. 5 (Nota n.a.v. het Verslag), p. 11-12. Zie hierover ook De Groof en Lauwers, a.w., p. 381-382.

42 Achtereenvolgens het rapport “Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten” van het SCP (februari 2001); “Onderwijs in Allochtone Levende talen (Oalt)” van de Rekenkamer (april 2001) en “Samen naar de Taalschool: Nieuwe moderne vreemde talen in perspectief” van de Onderwijsraad (december 2001).

43 TK 2002-2003, 29 019, nr. 3 (MvT), p. 1-2 en TK 2002-2003, 29 019, nr. 5 (Nota n.a.v. het Verslag), p. 1-3.

44 Het OALT-onderwijs is afgeschaft bij wet van 24 mei 2004 (Stb. 2004, 253).

art. 2 EP ook daadwerkelijk behandeld. Dit betekent dat ook de motiveringsklacht — in ieder geval in dit verband — niet kan slagen. Het hof behandelt de in het onderdeel aangehaalde stelling immers niet in rov. 9, maar overweegt daar juist dat dit punt bij de bespreking van de overige grieven aan de orde zal komen.

4.3 In de toelichting op het onderdeel wordt verwezen naar de — volgens Hollanda c.s. oneigenlijke — motieven die de wetgever hebben geleid tot afschaffing van de OALT-wetgeving. Ook bij het hof was Hollanda c.s. daarop uitvoerig ingegaan. Kennelijk zit Hollanda c.s. vooral dwars, zo is uit de stukken af te leiden, dat bij de *afschaffing* van het OALT-onderwijs doorslaggevend is geweest dat niet bewezen is dat OALT-onderwijs bijdraagt aan een betere beheersing van de Nederlandse taal, terwijl het bij de *invoering* ging om het belang van het leren van de moedertaal en het daardoor contact houden met eigen cultuur ('taalbeleid is cultuurbeleid'). Het hof merkt in rov. 9 echter terecht op dat het niet de rol is van de civiele rechter om de deugdelijkheid te toetsen van de redenen die de wetgever ten grondslag heeft gelegd aan de afschaffing van de OALT-wetgeving.⁴⁵

4.4 Het slot van het onderdeel lijkt nog een klacht te formuleren tegen rov. 24 van het hof. Voor zover dit inderdaad het geval is, voldoet de klacht niet aan de daaraan op grond van art. 407 Rv te stellen eisen. In het onderdeel wordt immers niet kenbaar gemaakt waarom het oordeel van het hof van een onjuiste rechtsopvatting blijkt geeft dan wel gebrekkig is gemotiveerd.

4.5 Het *tweede onderdeel* richt zich tegen rov. 24 van het hof en valt uiteen in drie subonderdelen.

4.6 *Subonderdeel A* voert aan dat het hof ten onrechte heeft nagelaten om op grond van art. 25 Rv de rechtsgronden ambtshalve aan te vullen. Het hof had acht moeten slaan op de internationale consensus die er bestaat over de inspanningsplicht die staten op grond van verschillende internationaalrechtelijke regelingen hebben om "de ontplooiing van allochtone jongeren in de samenleving te bevorderen en hun persoonlijke ontwikkeling (identiteit) te waarborgen door stimulering van de eigen culturele achtergrond, leidend tot versterking van het contact met hun ouders, overige familieleden en het moederland". Op grond van de uitspraak van het EHRM van 12 november 2008 in de zaak Demir en Baykara v.

Turkije had het hof deze internationale consensus bij de uitleg van art. 2 EP moeten betrekken.

4.7 Het subonderdeel leent zich voor een gezamenlijke behandeling met *subonderdeel C*.⁴⁶ In dit subonderdeel wordt aangevoerd dat het hof ten onrechte voorbij is gegaan aan de essentiële stelling van Hollanda c.s., dat er internationale consensus bestond op de in subonderdeel A genoemde wijze en dat die consensus tot 2004 in Nederland met de OALT-wetgeving ook realiteit is geweest.⁴⁷ Het hof had in ieder geval moeten begrijpen dat Hollanda c.s. met grief 6 hebben bedoeld te betogen dat deze essentiële stellingen van belang zijn voor de uitleg van art. 2 EP.

4.8 Bij de bespreking van de beide subonderdelen is het zinvol om eerst na te gaan wat door Hollanda c.s. ten overstaan van de feitenrechter over (de uitleg van) art. 2 EP is aangevoerd. Hierbij is op te merken dat Hollanda c.s. geen onderscheid hebben gemaakt tussen de eerste volzin en de tweede volzin van art. 2 EP (zie voor dit onderscheid onder de punten 3.6 en 3.7 van deze conclusie), waaruit al blijkt dat hun stellingen op dit punt weinig specifiek waren.

4.9.1 In de inleidende dagvaarding hebben Hollanda c.s. de stelling ingenomen dat art. 2 EP aldus moet worden uitgelegd dat het recht op onderwijs ook omvat het recht op onderwijs van de moedertaal.⁴⁸ Waarom een dergelijke uitleg aangewezen is, hebben Hollanda c.s. echter niet toegelicht. In de inleidende dagvaarding wordt verwezen naar een aanbeveling van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, waarin — samengevat — wordt gewezen op het belang van onderwijs van de moedertaal en wordt opgemerkt dat de Staat rekening dient te houden met de culturele achtergrond van kinderen.⁴⁹ De rechtbank heeft dit betoog van Hollanda c.s. met een uitgebreide motivering verworpen (zie de rov. 4.16 en 4.17, in deze conclusie geparafraseerd weergegeven onder punt 2.3). Met grief 6 zijn Hollanda c.s. tegen dit oordeel opgekomen. In de memorie van grieven hebben zij evenwel volstaan met een letterlijke herhaling van hetgeen in de inleidende dagvaarding over art. 2 EP was opgenomen. Daarmee ontbrak dus ook in appel elke

⁴⁵ In het kader van een toetsing aan art. 2 EP kunnen de motieven van de wetgever overigens wel degelijk van belang zijn, zie bijvoorbeeld de Transnistrische taalzaak (punt 3.18 van deze conclusie).

⁴⁶ Hoe de beide subonderdelen zich tot elkaar verhouden is overigens niet direct in te zien. Als de in subonderdeel C genoemde stellingen door Hollanda c.s. inderdaad zijn ingenomen, dan was er reeds om die reden geen aanleiding voor het hof om de rechtsgronden in de door subonderdeel A bepleite zin aan te vullen. Wellicht is een primair/subsidiar constructie beoogd.

⁴⁷ De cassatiedagvaarding noemt als vindplaats voor deze stellingen punt 16 van de inleidende dagvaarding en de bladzijden 14-25 van de MvG.

⁴⁸ Zie punt 38 van de inleidende dagvaarding.

⁴⁹ Zie punt 42 van de inleidende dagvaarding.

vorm van toelichting op de stelling dat art. 2 EP ook recht op onderwijs van de moedertaal omvat. 4.9.2 In het bijzonder is ten overstaan van de feitenrechtters niet aangevoerd dat a) bij de uitleg van art. 2 EP de internationale consensus van belang is, en b) dat die internationale consensus noopt tot de door Hollanda c.s. voorgestane uitleg van art. 2 EP.

4.9.3 Daarbij geldt dat in de cassatiedagvaarding ten onrechte wordt aangevoerd dat deze stellingen zijn ingenomen in punt 16 van de inleidende dagvaarding en op de bladzijdes 14 tot en met 25 van de MvG. In punt 16 van de inleidende dagvaarding wordt weliswaar gesproken over het arrest van het EHRM van 12 november 2008, maar dat arrest wordt daar aangehaald in het kader van de uitleg van het IVRK. Bij de bespreking van art. 2 EP in de inleidende dagvaarding komt dit arrest niet meer terug. De verwijzing naar de memorie van grieven voldoet niet alleen niet aan de vereisten van art. 407 Rv (er kan niet worden volstaan met een verwijzing naar negen bladzijdes uit de memorie van grieven), maar ook zijn de hiervoor onder 4.9.2 bedoelde stellingen op die bladzijdes niet terug te vinden.

4.9.4 De klachten uit subonderdeel C stuiten hierop af. Voor zover echter geoordeeld zou worden dat het hof uit dit samenstel van stellingen toch een door het subonderdeel C bedoelde stelling had moeten ontwaren, geldt dat de klachten afstuiten op hetgeen hierna wordt opgemerkt in de punten 4.12 e.v.

4.10 Uit het voorgaande blijkt dat Hollanda c.s. aan hun vordering gegrond op art. 2 EP in de procedure bij het hof de (blote) stelling ten grondslag hebben gelegd dat dit artikel aldus moet worden uitgelegd, dat het recht op onderwijs mede omvat het recht op onderwijs van de moedertaal.⁵⁰ Het oordeel van het hof in rov. 24 komt erop neer dat Hollanda c.s. deze stelling – in het licht van de overwegingen van de rechtbank – onvoldoende hebben onderbouwd en dat de stelling om die reden wordt verworpen.

4.11 Subonderdeel A strekt ertoe te betogen dat het hof met dit oordeel heeft miskend dat het gehouden was om op grond van art. 25 Rv ambtshalve de rechtsgronden aan te vullen, kennelijk in die zin dat aan de op art. 2 EP gegronde vordering eveneens ten grondslag werd gelegd dat de bestaande internationale consensus tot de door Hollanda c.s. voorgestane uitleg noopte. Het subonderdeel gaat er echter aan voorbij dat het aan Hollanda c.s. is om feiten en omstandigheden te stellen waaruit volgt dat sprake is van strijd met art. 2 EP (en: of strijd bestaat met de eerste volzin dan wel met de tweede volzin), meer in

het bijzonder dat sprake is van een internationale consensus in de door Hollanda c.s. gestelde zin. Zoals in het voorgaande is gebleken, zijn dergelijke feiten en omstandigheden door Hollanda c.s. niet gesteld. Op de laatstgenoemde grond heeft het hof de vordering van Hollanda c.s. voor zover geënt op art. 2 EP afgewezen. De klachten stuiten hierop af.

4.12 Overigens zijn er ook geen aanwijzingen dat sprake is van de door Hollanda c.s. in cassatie aangevoerde internationale consensus. Het hof heeft met betrekking tot alle overige door Hollanda c.s. in deze procedure aangehaalde internationaalrechtelijke regelingen overwogen dat uit die regelingen géén verplichting van de Staat voortvloeit om onderwijs van de moedertaal aan leerlingen in het basisonderwijs te faciliteren (afgezien van de omstandigheid dat voor enkele van die regelingen geldt dat daaraan geen rechtstreekse werking toekomt). Uit die overwegingen, die in cassatie niet zijn bestreden en hier dus tot uitgangspunt moeten worden genomen, volgt dat er geen internationale consensus bestaat die inhoudt dat een dergelijke verplichting op de Staat rust. Eerder blijkt juist van internationale consensus over het tegendeel.

4.13 Daarbij komt nog dat het eigenlijk niet voorstelbaar is dat art. 2 EP wegens het bestaan van een internationale consensus zou worden uitgelegd op een wijze die lijnrecht ingaat tegen hetgeen het EHRM in vaste rechtspraak heeft geoordeeld, namelijk dat het recht op onderwijs geen aanspraak geeft op onderwijs in een bepaalde taal (zie onder punt 3.1 tot en met 3.20 van deze conclusie) en ook niet op onderwijs van een bepaalde taal (zie onder punt 3.21 tot en met 3.23), nu art. 2 EP geen 'linguistic requirement' bevat.

Het bestaan van internationale consensus kan, in specifieke gevallen, een relevante omstandigheid zijn bij de uitleg van bepalingen van het EVRM en biedt zich dan aan als interpretatiemethode (zie hiervoor onder punt 3.24 tot en met 3.27). Waar de rechtspraak van het EHRM zo duidelijk richting geeft, is er geen aanleiding voor het gebruiken van deze interpretatiemethode.

Het subonderdeel A kan derhalve evenmin tot cassatie leiden.

4.15 In subonderdeel B wordt nog betoogd dat als het hof ambtshalve had onderzocht wat de internationale consensus was, het tot een andere uitleg van art. 2 EP had moeten komen. Het hof had dan in ieder geval niet kunnen oordelen dat de verplichting om onderwijs van de moedertaal aan te bieden niet is af te leiden uit de genoemde bepalingen, aldus het subonderdeel. Deze klachten stuiten af op hetgeen hiervoor bij de bespre-

50 Zie de laatste alinea van p. 23 van de MvG.

king van de subonderdelen A en C is opgemerkt en behoeven daarmee geen nadere behandeling.

4.16 Het *derde onderdeel* bouwt voort op de voorgaande onderdelen. Het deelt dan ook het lot van die onderdelen.

Conclusie

Deze conclusie strekt tot verwerping van het cassatieberoep.

1 Het geding in feitelijke instanties

Voor het verloop van het geding in feitelijke instanties verwijst de Hoge Raad naar de navolgende stukken:

- a. de vonnissen in de zaak *C/09/440207 HA ZA 13-362* van de rechtbank Den Haag van 5 juni 2013 en 13 november 2013;
- b. het arrest in de zaak *200.142.308/01* van het gerechtshof Den Haag van 24 februari 2015.

Het arrest van het hof is aan dit arrest gehecht (niet opgenomen; *red.*).

2 Het geding in cassatie

Tegen het arrest van het hof hebben Hollanda c.s. beroep in cassatie ingesteld. De cassatiedagvaarding is aan dit arrest gehecht en maakt daarvan deel uit.

De Staat heeft geconcludeerd tot verwerping van het beroep.

De zaak is voor de Staat toegelicht door zijn advocaten.

De conclusie van de Advocaat-Generaal R.H. de Bock strekt tot verwerping van het cassatieberoep.

3. Beoordeling van het middel

3.1 In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

- (i) HTIB stelt zich statutair ten doel de rechten van arbeiders te waarborgen, waarbij zij zich specifiek richt op de integratie en participatie van de Turkse arbeiders in de Nederlandse samenleving door het uitvoeren van verschillende activiteiten op het gebied van arbeid en participatie, politiek, educatie en cultuur. De belangenbehartiging en positieverbetering van Turkse migranten staat voorop, waarbij specifieke problemen van de tweede generatie en jongeren aandacht krijgen.

- (ii) Emcemo heeft als statutair doel de bevordering van het harmonieus samenleven van verschillende bevolkingsgroepen in Nederland. Daarbij richt zij zich op de relatie tussen Euro-mediterrane migratie en de ontwikkeling van de herkomstgebieden van migranten van Noord-

Afrikaanse mediterrane landen, waarbij het zwaartepunt ligt bij het bereiken en interesseren van de bevolking in de landen van herkomst, de migranten in Europa en het bevorderen van de samenwerking tussen die twee groepen.

- (iii) SIOT heeft als statutair doel het bevorderen van de integratie, emancipatie, participatie, zelfredzaamheid en bewustwording van de Turkse bevolking binnen de Nederlandse maatschappij.

- (iv) Op 1 augustus 2004 is de Wet van 24 mei 2004 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs, onder meer in verband met de beëindiging van de bekostiging van het onderwijs in allochtone levende talen (*Stb.* 2004, 253) in werking getreden. Tot het in werking treden van die wet bood de zogenoemde OALT-wet (Onderwijs in Allochtone Levende Talen; Wet van 5 maart 1998, houdende wijziging van enkele onderwijswetten in verband met het onderwijs in allochtone levende talen en enkele technische aanpassingen, *Stb.* 1998, 148) een wettelijke grondslag voor de bekostiging van overheidswege van onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC). Sinds de inwerkingtreding van de wet van 24 mei 2004 wordt het onderwijs in allochtone levende talen niet langer van overheidswege gefaciliteerd.

- (v) In een brief van 23 oktober 2012 heeft HTIB aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het volgende bericht:

“(…) Wij stellen ons als HTIB op het standpunt dat het recht van onderwijs van de moedertaal niet alleen een recht is dat gefundeerd is in het belang van het kind maar in het bijzonder in bescherming dient te worden genomen door de Nederlandse overheid. (...) Dit recht, dat de Nederlandse staat in 2004 niet langer tot haar verantwoordelijkheid heeft willen nemen, is een ernstige tekortkoming en een inbreuk op de plicht van de overheid om het belang van het kind voorop te stellen in haar overheidsdaden. Wij beschouwen de opstelling van de Nederlandse overheid als een inbreuk op dit fundamenteel recht van het kind op onderwijs van de moedertaal en stellen u hierbij in de gelegenheid om uw verantwoordelijkheid hierin weer te nemen. (...)”

- (vi) Bij brief van 26 november 2012 heeft de minister aan HTIB het volgende geantwoord:

“(…) Het recht op onderwijs is in vele internationale verdragen (...) verankerd en moet worden gerespecteerd. Deze verankering geldt echter niet voor het onderwijs in de eigen taal en cultuur. (...)”

- 3.2.1 In dit geding hebben Hollanda c.s. gevorderd, voor zover in cassatie van belang, voor

recht te verklaren dat de Staat door het niet langer faciliteren van het onderwijs van de moedertaal aan kinderen in het basisonderwijs, in strijd handelt met diverse door Hollanda c.s. specifiek aangeduide internationale verdragsbepalingen, dan wel met een andere regel van geschreven of ongeschreven internationaal recht, en daarmee onrechtmatig jegens Hollanda c.s. en/of de personen voor wier belangen zij in rechte opkomen. De rechtbank heeft de vordering afgewezen.

3.2.2 Het hof heeft het vonnis van de rechtbank bekrachtigd. Ten aanzien van het beroep op art. 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM (hierna: art. 2 EP) heeft het overwogen (rov. 24):

“Grief 6 richt zich tegen de overwegingen van de rechtbank met betrekking tot artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM. In hun toelichting op deze grief geven Hollanda c.s. niet aan waarom het oordeel van de rechtbank, dat uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat artikel 2 van het Eerste Protocol geen recht op onderwijs van de moedertaal inhoudt, niet juist is. De enkele verwijzing naar artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM (...) volstaat niet.

Datzelfde geldt voor de stelling van Hollanda c.s. dat het ‘onverantwoord’ is van de Staat om geen gehoor te geven aan aanbevelingen die zijn gedaan door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa. Waar het om gaat is of een verplichting om onderwijs van de moedertaal aan te bieden volgt uit de door Hollanda c.s. aangehaalde verdragsbepalingen. Nu Hollanda c.s. niet onderbouwen waarom dat het geval is, en die verplichting ook overigens niet uit de genoemde bepalingen is af te leiden, faalt ook grief 6.”

3.3.1 Onderdeel 2 is gericht tegen de hiervoor in 3.2.2 geciteerde rov. 24. Het onderdeel klaagt onder A en B dat het hof ten onrechte heeft nagelaten de rechtsgronden ambtshalve aan te vullen. Het hof had acht moeten slaan op de internationale consensus over de inspanningsplicht die staten op grond van verschillende internationaalrechtelijke regelingen hebben om “de ontplooiing van allochtone jongeren in de samenleving te bevorderen en hun persoonlijke ontwikkeling (identiteit) te waarborgen door stimulering van de eigen culturele achtergrond, leidend tot versterking van het contact met hun ouders, overige familieleden en het moederland”. Het onderdeel doet daarbij een beroep op het arrest EHRM 12 november 2008, nr. 34503/97, ECLI:NL:XX:2008:BH0824, *EHRC* 2009/4 (*Demir and Baykara v. Turkey*). Onder C klaagt het onderdeel dat het hof in dit verband is voorbijgegaan aan de essentiële stelling van Hollanda c.s. dat

belangrijke mensenrechtenverdragen de gestelde internationale consensus laten zien.

3.3.2 Uit de rechtspraak van het EHRM met betrekking tot het in art. 2 EP gewaarborgde recht op onderwijs volgt dat aan deze bepaling niet een aanspraak kan worden ontleend op het kunnen volgen van onderwijs in een bepaalde taal en dat daaruit evenmin de verplichting voor staten volgt om een bepaald soort onderwijs aan te bieden of te subsidiëren (zie de rechtspraak genoemd in de conclusie van de Advocaat-Generaal onder 3.9-3.18). Daarom is er geen aanleiding om aan te nemen dat art. 2 EP aanspraak geeft op het kunnen volgen van onderwijs van een bepaalde taal. Het voorgaande wordt niet anders doordat het EHRM in het genoemde arrest *Demir and Baykara v. Turkey* (betreffende de vrijheid van vakvereniging en het recht op collectieve onderhandelingen) heeft geoordeeld dat een uit internationale instrumenten en statenpraktijk blijkende consensus kan worden betrokken bij de uitleg van EVRM-bepalingen in concrete gevallen. Dat ten aanzien van het kunnen volgen van onderwijs van de moedertaal sprake is van dergelijke consensus valt uit de stellingen van Hollanda c.s. niet af te leiden en volgt evenmin uit de verdragsbepalingen waarop zij zich beroepen. Bovendien wijst de rechtspraak van het EHRM met betrekking tot art. 2 EP juist niet op het bestaan van dergelijke consensus.

Hierop stuit het onderdeel in zijn geheel af.

3.4 De overige klachten van het middel kunnen evenmin tot cassatie leiden. Dit behoeft, gezien art. 81 lid 1 RO, geen nadere motivering nu die klachten niet nopen tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling.

4 Beslissing

De Hoge Raad:

verwerpt het beroep;

veroordeelt Hollanda c.s. in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van de Staat begroot op € 848,34 aan verschotten en € 2.200 voor salaris.

Noot

1. Onderwijs van de taal van het land van herkomst van de ouders van leerlingen — in casu het Turks — was lange tijd in veel gemeenten gemeengoed en werd gezien als een bijdrage aan de emancipatie van betrokkenen. Om die reden voorzag de wetgeving destijds ook in de mogelijkheid dit onderwijs van gemeentewege te financieren. Aan deze mogelijkheid maakte de formele wetgever een einde mede in het licht van een veranderde visie op integratievraagstukken.

Volgens de in deze procedure betrokken belangenorganisaties zou de staat daarmee in strijd met in het bijzonder het recht op en de vrijheid van onderwijs als bedoeld in art. 2 EP EVRM handelen. De Hoge Raad verwierpt deze stelling in navolging van rechtbank en gerechtshof alsmede de rijke conclusie van A-G De Bock. Dit onderwijs *van* een taal is overigens te onderscheiden van onderwijs *in* een bepaalde taal dat ziet op de taal waarin het onderwijs in algemene zin plaatsvindt.

2. Behalve dat het niet vaak voorkomt dat de Hoge Raad zich uitlaat over de verenigbaarheid van formele wetgeving met art. 2 EP EVRM en de conclusie van de A-G een mooi overzicht bevat van de relevante jurisprudentie, is een belangrijke reden om deze uitspraak op te nemen en van een korte annotatie te voorzien de wijze van verdragsinterpretatie die wordt toegepast. De eerste stap die wordt gezet is dat wordt bezien hoe de jurisprudentie van het EHRM luidt over art. 2 EP EVRM. Daaruit volgt kort en goed dat daaruit geen recht volgt op het volgen van onderwijs *in* een bepaalde taal (bijzondere omstandigheden daargelaten die maken dat er als gevolg van een taalkeuze feitelijk geen effectieve toegang bestaat tot het volgen van onderwijs). Hoewel expliciete richtinggevende jurisprudentie hier ontbreekt, kan daaruit volgens de Hoge Raad a fortiori worden afgeleid dat er dus ook geen aanspraak bestaat op het kunnen volgen van onderwijs *van* een bepaalde taal en evenmin de verplichting dit onderwijs van overheidswege te financieren. Dat is een juiste conclusie. Vervolgens volgt op aangeven van de belangenorganisaties een tweede stap in de interpretatie van art. 2 EP EVRM. Deze is gebaseerd op de uitspraak EHRM 12 november 2008, *EHRC* 2009/4, m.nt. Gerards (*Demir en Baykara t. Turkije*). Daarin gebruikt het EHRM ter interpretatie van een EVRM-bepaling een ESH-artikel waaraan Turkije niet gebonden was, omdat daaruit desalniettemin een consensus in de statenpraktijk zou blijken. Deze methode is niet onomstreden omdat er een risico bestaat van arbitraire toepassing. In ieder geval zou het EHRM ter zake uitvoeriger moeten motiveren. Vgl. de noot van Senden in *NJCM-Bulletin* 2009, p. 421 e.v. en de noot van Gerards in *EHRC* 2009/4. Zie nader daarover T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *Ongebonden binding: verwijzing naar soft law standaarden in uitspraken van het EHRM*, *NJCM-Bulletin* 2010, p. 827-835. Desalniettemin sluit de Hoge Raad in navolging van de A-G, die er op wijst dat daarmee de 'volle werking' van het EVRM wordt gediend, het gebruik van deze consensusmethode niet uit. Dit leidt echter niet tot het door de belangenorganisaties gewenste resultaat, omdat de Hoge Raad vaststelt dat een

dergelijke consensus niet uit hun stellingen volgt en evenmin uit de ingeroepen andere verdragsbepalingen. Daarbij wijst hij er flijntjes op dat de rechtspraak van het EHRM eerder op het tegendeel wijst.

3. Uit deze uitspraak volgt dus in algemene zin dat het de moeite waard kan zijn een beroep te doen op de consensusinterpretatiemethode ter uitlegging van een EVRM-bepaling. Een duidelijke grens daarbij lijkt wel te zijn dat er dan geen EHRM-rechtspraak moet bestaan die duidelijk een andere richting op wijst. Daarmee is een beroep op deze methode a priori vooral zinvol indien een bepaling vaag is en richtinggevend. EHRM-rechtspraak ontbreekt. Het gebruik van deze methode dient echter met de nodige prudentie plaats te vinden en vergt een goede motivering.

T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

AB 2017/47

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

13 september 2016, nr. 15-2294 WWB

(Mrs. G.M.G. Hink, F. Hoogendijk, C.W.J. Schoor)
m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

Art. 8 EVRM; art. 53a WWB

RSV 2016/175

Module Privacy en persoonsgegevens 2017/1147

NJB 2016/1849

ECLI:NL:CRVB:2016:3479

Intrekking bijstand. Stelselmatige observatie. Inbreuk recht op privacy. Ontbreken specifieke wettelijke grondslag. Schending art. 8 EVRM. Uitsluiting camerabeelden als onrechtmatig verkregen bewijs.

Volgens vaste rechtspraak van het (EHRM) [...] dient in het kader van het heimelijk inzetten van opsporingsmethodes in de wettelijke regeling te worden opgenomen onder welke omstandigheden de autoriteiten bevoegd zijn om een dergelijk opsporingsmiddel in te zetten. Het risico van misbruik van bevoegdheden brengt met zich mee dat de wettelijke regeling voldoende adequate en effectieve waarborgen dient te bevatten ter bescherming tegen willekeurige inmenging in het privéleven.

Zoals de Raad in zijn [...] uitspraak ten aanzien van de inzet van een peilbaken heeft overwogen kan, anders dan het college meent, ook het heimelijk gebruik van een camera op de wijze als hier aan de orde als opsporingsmiddel niet worden gebaseerd op art. 53a, negende lid, van de WWB. Deze algemeen geformuleerde bepaling vormt geen nauw-