

Vergaderjaar 2010–2011

32 522

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een bepaling over de Nederlandse taal en het doen vervallen van additionele artikelen die zijn uitgewerkt

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 augustus 2010 en het nader rapport d.d. 9 september 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, minister van Justitie, mede namens de minister president, minister van Algemene Zaken en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 maart 2010, no. 10.000544, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister-President, minister van Algemene Zaken, de minister van Justitie en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een bepaling over de Nederlandse taal en het doen vervallen van additionele artikelen die zijn uitgewerkt, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe een nieuwe bepaling toe te voegen aan de Grondwet met betrekking tot de Nederlandse en de Friese taal. In het voorgestelde artikel 23a van de Grondwet wordt allereerst bepaald dat het Nederlands de taal van Nederland is. Daarnaast worden twee grondrechten geïntroduceerd: een sociaal grondrecht in de vorm van een zorgplicht voor bevordering van het gebruik van het Nederlands voor de overheid en een klassiek grondrecht inhoudende het recht om in het verkeer met de overheid het Nederlands te gebruiken en door de overheid in het Nederlands te worden benaderd. Ten aanzien van het Fries in het verkeer met de overheid moeten regels worden gesteld in de wet. In de adviesaanvraag is bijzondere aandacht van de Raad gevraagd voor de vraag of artikel 23a blijvend aan het slot van hoofdstuk 1 van de Grondwet zou moeten worden opgenomen of dat het beter past in het hoofdstuk Algemene bepalingen, indien dit hoofdstuk tot stand zou komen. Daarnaast is bijzondere aandacht gevraagd voor de vraag in hoeverre het derde lid van artikel 23a tot nieuwe of gewijzigde wetgeving noopt.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Raad van State maakt, als inleiding van dit advies, eerst een aantal opmerkingen over het karakter van onze Grondwet en over de voorgeschiedenis van het voorstel; hij besteedt voorts enige aandacht aan rechtsvergelijking. Tegen de achtergrond van deze opmerkingen komt de Raad vervolgens tot de beoordeling van het wetsvoorstel. In dat kader gaat hij in op nut en noodzaak van een taalbepaling als zodanig, op regeling van het onderwerp de officiële taal en op het voorgestelde sociale grondrecht. Ter afsluiting gaat hij in op de verhouding van het wetsvoorstel tot het voorstel van wet van het lid Halsema houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter (hierna voorstel-Halsema)¹ en beantwoordt hij de beide aan hem voorgelegde specifieke vragen. Hij is van oordeel dat in verband met zijn opmerkingen het voorstel nader dient te worden overwogen.

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

I. Inleiding

1. Aard van de Grondwet

Zoals de Raad al heeft opgemerkt in zijn advies over de opdrachtverlening aan de Staatscommissie Grondwet uit 2008, is de Nederlandse Grondwet allereerst een staatkundig document, waarin de fundamentele rechten van burgers en de positie van de belangrijkste staatsinstellingen in de vorm van regels omtrent hun samenstelling, onderlinge verhoudingen en bevoegdheden staan beschreven. De Grondwet bevat aldus belangrijke waarden, zoals de waarborging van fundamentele rechten, democratische besluitvorming en elementen van het legaliteitsbeginsel.² Deze zijn vastgelegd in een overwegend sober document, een karakter dat ook blijkt uit de grondwetsherziening van 1983.³ De Nederlandse Grondwet kent geen gloedvolle preambule, bevat weinig materiële rechtsbeginselen, proclameert wel grondrechten maar vertrouwt de uitwerking én de beperking in hoge mate toe aan de wetgever, en stelt overigens ook groot vertrouwen in die wetgever.⁴ Uit recent onderzoek blijkt dat de Grondwet ook thans veelal wordt gezien als een sober en stabiel staatkundig basisdocument.⁵ Zoals de Raad in het eerder genoemde advies uit 2008 concludeerde, heeft dit karakter van onze Grondwet te maken met de Nederlandse traditie van pragmatisch pluralisme: door onderhandelingen wordt consensus bereikt. Explicitering van de achterliggende waarden en beginselen wordt vermeden, omdat deze in de weg staan aan de te bereiken consensus.⁴

2. Voorgeschiedenis

a. Initiatiefvoorstel Koekkoek/Van Middelkoop (1995)

Slechts één keer is de Nederlandse taal in de Grondwet opgenomen geweest, namelijk tijdens het koningschap van Lodewijk Napoleon. Grondwettelijke verankering van de Nederlandse taal diende als garantie tegen overheersing door de Franse taal. Hoewel de Nederlandse taal in de daaropvolgende grondwetten niet werd opgenomen, is er in het parlement regelmatig discussie over gevoerd.⁶ In 1995 dienden de leden Koekkoek en Van Middelkoop een initiatiefvoorstel in strekkende tot verankering van de Nederlandse taal in de Grondwet.⁷ Het voorstel introduceerde een nieuw sociaal grondrecht in de vorm van een zorgplicht voor de overheid ten aanzien van de bevordering van het gebruik van de

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 331, nr. 2 (eerste lezing) en Kamerstukken II 2009/10, 32 334, nr. 2 (tweede lezing).

² Advies van 14 april 2008, nr. W04.08 0031/l (opdrachtverlening aan de Staatscommissie Grondwet), punt 2.1.

³ Kamerstukken II 1973/74, 12 944, nr. 2, blz. 2.

⁴ Advies van 14 april 2008, nr. W04.08 0031/l, punt 2.2.

⁵ T. Barkhuysen, M.L. Van Emmerik & W.J.M. Voermans, *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd: anker of verdwijnpunt*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.

⁶ Advies van 14 april 2008, nr. W04.08 0031/l, punt 4.1.3. onder b.

⁷ Kamerstukken II 1995/96, 24 431, nrs. 1–3.

Nederlandse taal.¹ Hun voorstel was in die zin beperkter dan het thans voorliggende voorstel.

In zijn advies met betrekking tot het initiatiefwetsvoorstel Koekoek/Van Middelkoop stelde de Raad voorop dat slechts dan tot wijziging van de Grondwet dient te worden overgegaan wanneer objectieve factoren daartoe aanleiding geven en de noodzaak daartoe in brede kring wordt erkend.² De Raad was niet overtuigd van de noodzaak tot wijziging van de Grondwet door opneming van een bepaling over de Nederlandse taal zoals voorgesteld door de initiatiefnemers en adviseerde het voorstel dragend te motiveren. Het voorstel is door de Tweede Kamer der Staten-Generaal verworpen.³

b. Ontwikkelingen sinds 1995

Nederland

Het voorliggende voorstel verschilt op een aantal punten ten opzichte van het initiatiefwetsvoorstel Koekoek/Van Middelkoop. Ook de huidige situatie is in een aantal opzichten een andere dan die in 1995. Gewezen kan worden op het inmiddels breed gevoerde debat en het overheidsbeleid gericht op integratie van vreemdelingen op diverse gebieden, zoals sociaal-cultureel gebied, de arbeidsmarkt, huisvesting en welzijn.⁴ Het concept van burgerschap, dat een actieve deelname en bijdrage aan de samenleving vereist, kreeg daarbij in de laatste jaren de overhand. Dit uitte zich in strengere eisen die voor toelating, verblijf en naturalisatie aan vreemdelingen worden gesteld, waaronder ook de eis met betrekking tot de kennis van de Nederlandse taal. Ook wordt steeds vaker een discussie gevoerd over de Nederlandse identiteit naar aanleiding van ontwikkelingen zoals europeanisering, globalisering, individualisering en multiculturalisering, concludeert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.⁵ In het debat over een landelijk referendum in 2005 met betrekking tot de Europese Grondwet is naar voren gebracht dat voor Nederlandse burgers de Nederlandse identiteit bij het uitbrengen van de stem een rol heeft gespeeld.⁶ Door zich tegen de Europese Grondwet uit te spreken, zouden zij te kennen geven bijzonder te hechten aan de eigen traditie en cultuur die de Nederlandse identiteit mede bepalen.

Europa

Ook ontwikkelingen van de laatste jaren ten aanzien van de Europese Unie vragen hier aandacht. Het referendum met betrekking tot het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa heeft, zoals de Raad in zijn advies bij het Verdrag van Lissabon heeft opgemerkt, er toe geleid dat in dit verdrag terdege rekening is gehouden met de noodzaak de burger te betrekken bij de vormgeving van Europa.⁷ Het Verdrag betreffende de Europese Unie en het EU-Handvest van de Grondrechten bevatten bepalingen die een expliciet verband leggen tussen de bevoegdheden en de taak van de Unie enerzijds en de verscheidenheid van cultuur en taal van haar volkeren anderzijds. Zo bepaalt artikel 3, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie dat de Unie als doel heeft de vrede, haar waarde en het welzijn van haar volkeren te bevorderen. Artikel 3, derde lid, laatste alinea van dit verdrag voegt daar aan toe dat de Unie haar rijke verscheidenheid van taal en cultuur bevordert en toeziet op de instandhouding en de ontwikkeling van het Europese culturele erfgoed.⁸ Daarnaast zijn artikel 55 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 165 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie evenzeer van belang. Daaruit volgt dat lidstaten vrij zijn om te bepalen welke talen als officieel gelden in hun constitutionele bestelen dat zij zelf de verantwoordelijkheid dragen voor taalkundige verscheidenheid in het onderwijs.

¹ Artikel 22a (nieuw) Gw.

² Kamerstukken II 1995/96, 24 431, A, blz. 1.

³ Handelingen II 1996/97, blz. 5124.

⁴ Voor het integratiedebat zijn vele documenten van belang. De Raad noemt slechts een paar Kamerstuknummers: Kamerstukken 19 637 (Vreemdelingenbeleid), 24 401 (Minderhedenbeleid 1996), 25 001 (Minderhedenbeleid 1997), 25 919 (Integratiebeleid betreffende etnische minderheden in relatie tot hun geestelijke bedienaren), 26 426 (Integratiebeleid etnische minderheden), 27 083 (Inburgering), 31 143 (Deltaplan inburgering) en 31 268 (Integratienota). Zie ook Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, Rapport *Bruggen bouwen*, Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nrs. 8–9.

⁵ Het WRR-rapport *Identificatie met Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2007, paragraaf 4.2.

⁶ Flash Eurobarometer, *The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands*, juni 2005, blz. 15.

⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 4, punt 4 onder c.

⁸ In dezelfde zin artikel 22 van het EU-Handvest van de Grondrechten.

c. Advies over opdracht Staatscommissie ten aanzien van taalbepaling
In zijn advies over de opdrachtverlening aan de Staatscommissie Grondwet heeft de Raad onder meer ook aandacht besteed aan de grondwettelijke verankering van de Nederlandse taal; een onderwerp waarover de Staatscommissie Grondwet zich zou gaan buigen.¹ De Raad volgde daarbij de lijn zoals uitgezet in het advies over het initiatiefvoorstel Koekkoek/Van Middelkoop en legde de nadruk op de vraag naar de noodzaak van de voorgestelde grondwettelijke bepaling. Hij relativeerde de noodzaak van de grondwettelijke verankering van het Nederlands door te wijzen op de duur van de discussie over de plaats van het Nederlands in de samenleving. Naar de mening van de Raad waren alle argumenten voor en tegen een taalbepaling in de Grondwet reeds gewisseld, wat het onnodig maakte dat de Staatscommissie daar nogmaals op in zou gaan. De Raad stelde daarom dat het kabinet zelf een standpunt over dit onderwerp kon innemen. Hij wees er daarbij op dat het kabinet ook op een andere manier dan via wetgeving het zorgvuldig gebruik van de Nederlandse taal kan bevorderen, zoals door het nemen van concrete en praktische maatregelen. Naar aanleiding van het advies van de Raad over de taakomschrijving van de Staatscommissie werd dit onderwerp uit de voorgenomen opdracht geschrapt en is het thans voorliggend wetsvoorstel ingediend.²

3. Rechtsvergelijking

In de toelichting wordt slechts zeer summier ingegaan op de verankering van de taal in grondwetten van andere landen.³ België, Duitsland, Luxemburg, Frankrijk en Spanje worden genoemd als voorbeelden. De toelichting besteedt bovendien geen enkele aandacht aan de motieven die ertoe hebben geleid dat taalbepalingen in nationale grondwetten een plaats hebben gekregen.

Uit een door de Raad zelf ingesteld onderzoek naar opnemings van taalbepalingen in nationale grondwetten van zevenenveertig lidstaten van de Raad van Europa blijkt dat in een aantal landen het verkrijgen van meer autonomie (al dan niet later uitmondend in onafhankelijkheid), het uitroepen van onafhankelijkheid en onderstreping van de soevereiniteit en nationaliteit redengevend zijn geweest voor opname van een taalbepaling als zodanig in de grondwet. Ook overwegingen van cultuurbehoud, meertaligheid en bescherming van minderheidstalen hebben soms aanleiding gegeven tot het opnemen van taalbepalingen in de grondwet.⁴ Bescherming van de nationale taal in de wereld waarin het Engels steeds dominanter wordt, zoals gesteld in de toelichting, is in dit onderzoek niet expliciet naar voren gekomen als een motief voor grondwettelijke verankering van de taal. Het ligt niettemin dicht bij de wel gesignaleerde doelstelling van cultuurbehoud.

Aandacht verdient Duitsland, waar grondwettelijke verankering van de Duitse taal ontbreekt, maar waar in de achterliggende jaren wel is gedebatteerd over invoering van een taalbepaling. Nog recentelijk werd een CDU-motie aangenomen strekkende tot opnemings van de Duitse taal in de Grondwet. De tegenstanders gaven echter de voorkeur aan een sobere grondwet en wezen onder andere op de beperkte toegevoegde waarde van een dergelijke staatstaalbepaling, gezien de wettelijke bescherming die het Duits als ambtelijke taal en procestaal reeds geniet en de consequenties voor degenen die dialect spreken. In het algemeen werd Duits als de officiële taal in Duitsland als zo vanzelfsprekend ervaren dat grondwettelijke verankering overbodig werd geacht.

¹ Advies van 14 april 2008, nr. W04.08 0031/I, punt 4.1.3.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 570, nr. 3, blz. 32.

³ Toelichting, paragraaf 1.

⁴ De bijlage nr. 2 bij dit advies bevat een meer uitgebreide weergave van het rechtsvergelijkende onderzoek door de Raad.

I. Inleiding

Na enkele beschouwingen over de aard van de Grondwet schetst de Raad in dit onderdeel van zijn advies de voorgeschiedenis van het onderwerp taal in de Grondwet. De Raad gaat met name in op enkele ontwikkelingen

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

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

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

II. Beoordeling voorstel

1. Taalbepaling als zodanig

De Raad stelt vast dat niet ter discussie staat dat de taal van Nederland het Nederlands is. De memorie van toelichting spreekt in dit verband van een ongeschreven constitutioneel uitgangspunt.⁴ Voorgesteld wordt nu om dit uitgangspunt tot uitdrukking te brengen in het eerste lid van het voorgestelde nieuwe artikel 23a van de Grondwet.

Naar het oordeel van de Raad leidt de evidentie van deze bepaling, gezien in samenhang met het hierboven genoemde sobere karakter van de Grondwet, ertoe dat hetgeen op dit punt wordt voorgesteld strikt genomen niet nodig is. Daartegenover staat echter dat er evenmin klemmende redenen, ontleend aan de systematiek of de aard van de Grondwet, zijn aan te voeren die zich verzetten tegen het opnemen van een taalbepaling als zodanig in de Grondwet. De Raad wijst in dit verband ook op de ontwikkelingen in Nederland en Europa, zoals hiervoor geschetst in punt I.2.b. Hoewel deze ontwikkelingen niet dwingen tot

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

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

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

⁴ Toelichting, paragraaf 1.

opneming van de Nederlandse taal in de Grondwet, zouden ze kunnen worden aangevoerd als redenen waarom moet worden aangenomen dat de wenselijkheid van opname van een taalbepaling als zodanig thans in brede kring wordt gedragen.

De Raad adviseert in de toelichting de noodzaak tot grondwettelijke verankering van de Nederlandse taal in het licht van het voorgaande en mede tegen de achtergrond van hetgeen is opgemerkt in de verschillende onderdelen van punt I nader en overtuigend te rechtvaardigen.

2. Officiële taal

Volgens het derde lid van het voorgestelde nieuwe artikel 23a van de Grondwet heeft ieder het recht om in het verkeer met de overheid het Nederlands te gebruiken en door de overheid in het Nederlands benaderd te worden. Uitzonderingen hierop zijn toegestaan bij of krachtens de wet. Het derde lid heeft aldus betrekking op het gebruik van de officiële taal: de taal die is aangewezen voor het verkeer tussen de burger en de overheid en omgekeerd. Het voorgestelde vierde lid bevat een regelingsopdracht ten aanzien van het Fries als officiële taal. De Raad merkt hierover het volgende op.

a. Klassiek grondrecht?

Indien een taalbepaling als die in het eerste lid van het voorgestelde artikel 23a in de Grondwet wordt opgenomen, is regeling van de officiële taal een stap die het meest direct in het verlengde daarvan ligt. De toelichting spreekt in deze van een klassiek grondrecht. Naar het oordeel van de Raad is deze terminologie verwarrend en inadequaat. De onderscheiden klassieke grondrechten kennen elk een lange wordingsgeschiedenis, en hebben voor alles gemeen dat zij de uitdrukking zijn van fundamentele vrijheden van burgers tegenover de overheid, die de desbetreffende rechten heeft te eerbiedigen. Aanmerken van het voorgestelde derde lid als een klassiek grondrecht past niet in deze karakteristiek. Dit nog daargelaten de compositie van het voorgestelde artikel 23a, waarin, anders dan in de opbouw van hoofdstuk I van de Grondwet, dit zogenoemde klassieke grondrecht volgt op een sociaal grondrecht.

b. Wettelijke verankering

Zoals hierboven gesteld, regelt het voorgestelde derde lid het gebruik van het Nederlands als officiële taal. De vraag verdient beantwoording of, in aansluiting op een taalbepaling als zodanig, ook dit onderwerp in de Grondwet moet worden vastgelegd, en zo ja in welke vorm, en hoe dit zich verhoudt tot de regelingsopdracht in het vierde lid ten aanzien van het Fries als officiële taal, naast het Nederlands, in de provincie Fryslân. De Raad merkt hierover het volgende op.

De positie van het Nederlands als de officiële taal in het bestuurlijk verkeer is al wettelijk geregeld, in artikel 2:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb). Ook de positie van het Fries als een officiële taal in de provincie Fryslân is wettelijk geregeld, in de artikelen 2:7 tot en met 2:12 van de Awb en in de Wet gebruik Friese taal in het rechtsverkeer. Verder is, zoals de toelichting aangeeft, een wettelijke regeling in voorbereiding voor het gebruik als officiële taal, naast het Nederlands, van het Papiaments op Bonaire en het Engels op Sint Eustatius en Saba, die als openbare lichamen binnenkort zullen gaan behoren tot het land Nederland.¹ In al deze gevallen gaat het om regeling in een formele wet.

Op zichzelf zou kunnen worden volstaan met de hierboven genoemde wijze van regelen op het niveau van de formele wet. In zoverre zou een regeling van het onderwerp officiële taal in de Grondwet niets toevoegen.

¹ Toelichting, paragraaf 5. Zie de Tweede Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba – A, Kamerstukken II 2009/10, 32 368, nr. 2.

Het onderwerp officiële taal sluit echter, zoals al opgemerkt, zeer direct aan bij een eventuele taalbepaling als zodanig in de Grondwet. Zo bezien, verdient een eventuele regeling van dat onderwerp in de Grondwet nadere aandacht.

Indien ervoor zou worden gekozen een taalbepaling in de Grondwet vergezeld te doen gaan van een daarop aansluitende regeling inzake de officiële taal, zou naar het oordeel van de Raad, gelet op het eerder genoemde sobere karakter van de Grondwet, op zichzelf kunnen worden volstaan met een regelingsopdracht aan de formele wetgever. Deze opdracht zou zowel het Nederlands, als de officiële taal voor het gehele grondgebied van Nederland, kunnen omvatten als de hiervoor genoemde talen die zijn erkend als officiële talen, naast het Nederlands, voor specifiek aangewezen delen van het grondgebied van Nederland.

Zou de regering echter kiezen voor handhaving van het voorgestelde derde lid en van een regelingsopdracht ten aanzien van de officiële taal zoals neergelegd in het vierde lid, dan is de Raad van oordeel dat die regelingsopdracht dan niet alleen het Fries dient te bevatten, maar ook het Papiaments en het Engels (dit echter uitsluitend voor Saba en Sint Eustatius). Denkbaar is dat zo'n regelingsopdracht in die zin wordt gefaseerd, dat het Papiaments en het Engels in een volgend stadium worden toegevoegd aan het Fries, namelijk door een voorstel tot wijziging van de Grondwet waarbij de positie van de BES-eilanden in de Grondwet wordt geregeld.

De Raad adviseert het voorstel in verband met het voorgaande te heroverwegen.

3. Sociaal grondrecht

Ingevolge het tweede lid van artikel 23a draagt de overheid zorg voor bevordering van het gebruik van het Nederlands. Daarnaast treft de overheid maatregelen ter bevordering van de kennis van het Nederlands. Zoals de toelichting stelt, gaat het hier om een sociaal grondrecht, in de vorm van een zorgplicht voor de overheid.¹ Blijkens de artikelsgewijze toelichting leidt de bepaling niet tot directe aanspraken ten aanzien van de overheid.

De Raad onderkent het grote belang van een actief en effectief overheidsbeleid ten aanzien van de Nederlandse taal. Dat de overheid, vanuit overwegingen van cultuurbehoud en integratiebeleid, naar vermogen de kennis en het gebruik van het Nederlands bevordert, heeft naar het oordeel van de Raad echter zodanige evidentie dat dergelijke inspanningen niet, als opdracht, positivering behoeven in de Grondwet. Zeker ook in deze opvatting laat de Raad zich leiden door het eerder genoemde sobere karakter van de Grondwet. Daar komt bij dat geenszins duidelijk is tot welke inspanningen de zorgplichtbepaling zal verplichten, en jegens wie in het bijzonder.

De Raad adviseert af te zien van de voorgestelde zorgplichtbepaling.

II. Beoordeling voorstel

1. Taalbepaling als zodanig

De Raad adviseert om in de toelichting nader en overtuigend te rechtvaardigen waarom de regering voorstelt de Nederlandse taal grondwettelijk te verankeren. Anders dan de Raad lijkt te veronderstellen, is bescherming van het Nederlands in de wereld waarin het Engels steeds dominant wordt, niet het enige motief voor grondwettelijke verankering van de taal. In de paragraaf 1 van de memorie van toelichting is eveneens uiteengezet dat verankering van het Nederlands in de Grondwet zal moeten bijdragen

¹ Toelichting, paragraaf 2.

aan het zorgvuldig onderhouden en beschermen van de taal, vanuit een oogpunt van behoud van de Nederlandse cultuur. Welk belang daaraan door een brede kring uit de Nederlandse bevolking wordt gehecht, blijkt onder meer uit de door de Raad geschetste ontwikkelingen van de laatste jaren, zoals het debat over de Nederlandse identiteit en de beweegreden van Nederlandse burgers voor het uitbrengen van hun stem bij het referendum met betrekking tot het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa. De duur van de discussie over de plaats van het Nederlands in de samenleving en in de Grondwet wijst volgens mij niet op een gebrek aan noodzaak van grondwettelijke verankering, zoals de Raad in zijn advies bij het initiatiefwetsvoorstel Koekkoek/Van Middelkoop uit 1995 nog betoogde, maar juist op een onverminderde wens om dit te realiseren, een wens die ook naar het oordeel van de Raad in brede kring wordt gedragen. Ik heb de memorie van toelichting in deze zin aangevuld.

2. Officiële taal

a. Klassiek grondrecht?

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

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

b. Wettelijke verankering

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

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

3. Sociaal grondrecht

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

¹ Zie ook Kamerstukken II 1975/76, 13 873, nr. 3, p. 4–6 (paragraaf 2).

III. Overige opmerkingen

1. Relatie tot voorstel-Halsema

Het voorstel-Halsema tot wijziging van de Grondwet is in eerste lezing aangenomen¹ en in tweede lezing aanhangig gemaakt.² Het voorstel heeft tot doel toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter. In het wetsvoorstel is limitatief een aantal grondrechten opgesomd waaraan de rechter in de toekomst zal kunnen toetsen. Bij de keuze om de toetsing juist voor deze bepalingen mogelijk te maken, speelde steeds één onderscheidend criterium een rol: de juridische werking van aanspraken jegens de overheid. Deze aanspraken zijn subjectieve rechten en houden in dat de overheid gehouden is zich van bepaalde ingrepen in de vrijheid van burgers te onthouden of om juist een bepaalde activiteit te verrichten.³

Zoals de Raad in punt II.2. opmerkte, heeft het voorgestelde derde lid van artikel 23a betrekking op het gebruik van de officiële taal. Indien de regering zou kiezen voor het handhaven van deze bepaling, dient de vraag zich aan naar de verhouding tussen het in dat derde lid voorgestelde recht, dat volgens de toelichting rechtens afdwingbaar is⁴, en de rechten die zijn genoemd in het voorstel-Halsema.

De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

2. Beantwoording voorgelegde vragen

a. Plaats in de Grondwet

Voorgesteld wordt artikel 23a op te nemen aan het slot van het eerste hoofdstuk van de Grondwet. De Raad signaleert dat voor een dergelijke plaatsing aanknoping is gezocht bij het voorgestelde tweede lid. Het eerste en het derde lid indiceren daarentegen niet direct tot plaatsing aansluitend op de sociale grondrechten.

Bij de beantwoording van de vraag of artikel 23a wellicht beter in een hoofdstuk Algemene bepalingen past, wijst de Raad in de eerste plaats op het rapport van de Nationale Conventie, waarin aandacht is besteed aan de vormgeving van zo'n hoofdstuk.⁵ Hoewel de Nationale Conventie een aantal onderwerpen heeft genoemd die zich lenen voor opnemings in dat hoofdstuk, waaronder de taal, zal de grondwetgever daarover nog moeten beslissen.

De Raad concludeert dat op dit moment het karakter en de inhoud van een hoofdstuk Algemene bepalingen nog niet duidelijk zijn. In zoverre kan over de precieze plaats van de voorgestelde bepaling, die zal moeten worden gezien in relatie tot de uiteindelijke inhoud daarvan, in een eventueel hoofdstuk Algemene bepalingen thans niet een zinvolle uitspraak worden gedaan.

Indien een grondwettelijke taalbepaling als zodanig vergezeld zou gaan van een regelingsopdracht, zou voor een artikel met die inhoud naar het oordeel van de Raad opnemings in hoofdstuk 5 van de Grondwet voor de hand liggen. Dit hoofdstuk bevat regels over wetgeving en bestuur, inclusief overige bepalingen. Een regelingsopdracht ten aanzien van de officiële taal vertoont een zekere analogie met artikel 110 van de Grondwet (openbaarheid van bestuur).

¹ Stb. 2009, 120.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 334, nr. 2.

³ Zoals benadrukt door de Raad in zijn advies met betrekking tot het voorstel-Halsema, Kamerstukken II 2002/03, 28 331, A, punt 4.

⁴ Toelichting, paragraaf 3.

⁵ Het rapport *Hart voor de publieke zaak*, september 2006, blz. 44 e.v.

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

Volgens de toelichting is het belang van het voorgestelde derde lid van artikel 23a gelegen in het feit dat dit betrekking heeft op organen, personen en colleges die niet vallen onder het begrip «bestuursorgaan» uit artikel 1:1, eerste lid van de Awb. Dit zijn, bijvoorbeeld, de Raad van State, beide kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal, rechterlijke organen en de Nationale ombudsman. Met het voorgestelde klassieke grondrecht wordt, onder andere, gegarandeerd dat adviezen van de Raad van State en wet- en regelgeving in beginsel in het Nederlands worden opgesteld. In beginsel, want het voorgestelde derde lid maakt uitzonderingen bij of krachtens de wet mogelijk.

Hier rijst de vraag of op dit moment sprake is van wetgeving die een ruimere beperkingsmogelijkheid creëert dan die welke het voorgestelde derde lid van artikel 23a zou toestaan. De toelichting gaat er van uit dat dit derde lid een striktere beperkingsmogelijkheid kent dan het thans bestaande artikel 2:6, eerste lid, van de Awb.¹ Naar het oordeel van de Raad zou handhaving van het voorgenomen derde lid, bij opname in de Grondwet, dan ook moeten leiden tot aanpassing van artikel 2:6 Awb. Indien zou worden gekozen voor een algehele regelingsopdracht voor het onderwerp officiële taal, zoals hiervoor bedoeld, zou in die opdracht duidelijk moeten worden gemaakt dat zij het verkeer betreft met de overheid in haar geheel, derhalve zonder de beperking zoals opgenomen in artikel 2:6 Awb. Ook in dat geval zal die laatste beperking aanpassing behoeven, door wijziging op dit punt van de Awb dan wel via een wettelijke voorziening anderszins.

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage nr. 1.

III. Overige opmerkingen

1. Relatie tot voorstel-Halsema

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

2. Beantwoording voorgelegde vragen

a. Plaats in de Grondwet

De Raad maakt een aantal opmerkingen over de plaats van het voorgestelde artikel in de Grondwet. Zoals de Raad terecht signaleert bevat het voorgestelde artikel meerdere elementen die verschillend kunnen worden gekarakteriseerd. Daarnaast bevat hoofdstuk 1 van de Grondwet, anders dan de Raad lijkt te veronderstellen, geen strikte onderverdeling tussen klassieke en sociale grondrechten. Daaraan kan dus geen doorslaggevend argument worden ontleend om het voorgestelde artikel elders in hoofdstuk 1 van de Grondwet op te nemen.

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

¹ Volgens artikel 2:6, eerste lid, van de Awb gebruiken bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen de Nederlandse taal, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

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

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

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

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

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

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage nr. 1.

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

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

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

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Bijlage nr. 1 bij het advies van de Raad van State betreffende no.W01.10 0071/I met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

Artikel 23a, derde lid, van de Grondwet zodanig aanpassen dat buiten twijfel is dat de clausule «behoudens in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald» betrekking heeft op beide onderdelen van dit lid.

I. VERKENNING VAN RECHTSVERGELIJKENDE AARD

De Nederlandse taal heeft al een plaats gekregen in een van de grondwetten van de lidstaten van de Europese Unie: de grondwet van België. Het heeft tot 1967 geduurd voordat de meerderheid van de Belgen (met Nederlands als moedertaal) over een grondwet beschikte in de moedertaal. Voor die tijd was de bescherming van het Nederlands op het hoogste wettelijk niveau niet geregeld. De invoering van taalbepalingen in de Belgische grondwet heeft veel te maken met de inspanningen die het Vlaamse (Nederlandstalig) volk in België voor het Nederlands heeft geleverd.

Van de zevenenveertig lidstaten van de Raad van Europa (zie punt II) hebben zesendertig landen taal een plaats in de Grondwet gegeven.¹ In vele gevallen gaat het (al dan niet uitsluitend) om het aanwijzen van een of meer nationale talen. In sommige gevallen noemt de grondwet uitsluitend minderheidstalen, al dan niet specifiek.² In enkele gevallen laat de grondwet de regeling van taal over aan de wetgever.³

Tien landen hebben geen taalbepaling opgenomen: Bosnië-Herzegovina, Denemarken, Duitsland, Griekenland, IJsland, Italië, Monaco, Nederland, San Marino en Zweden. Het Verenigd Koninkrijk heeft geen geschreven grondwet.

I.1 Landen die een taalbepaling in de grondwet hebben opgenomen

a) Redenen voor de grondwettelijke verankering van een taal

Het verkrijgen van (meer) autonomie⁴ (al dan niet later uitmondend in onafhankelijkheid⁵) of het uitroepen van onafhankelijkheid⁶ vormt aanleiding om een taalbepaling in de grondwet op te nemen. Daarnaast biedt een taalbepaling in de grondwet een waarborg voor «*nationality and identity*». De nationale taal is een constitutionele waarde.⁷

Het gaat in deze groep om één «nationale taal» – de taal van de natie die de eigenheid, de eenheid en de soevereiniteit van het land benadrukt. In een land als Georgië bijvoorbeeld, geldt de eigen taal, gelet op de (constitutionele) dominantie van het Russisch in het Sovjetijdperk, als een belangrijke pilaar van de onafhankelijkheid. Een bekend voorbeeld van een grondwet waarin de nationale taal in een de nationaliteit onderstrepende bepaling is opgenomen, is de Franse grondwet.

Ook op later tijdstip – na aanneming van de onafhankelijkheidsgrondwet – wordt nog wel een (extra) nationaal accent aangebracht, bijvoorbeeld door taal (al dan niet expliciet) op te nemen in de preambule.⁸ Dit laatste gebeurde in Estland. Al sinds de onafhankelijkheid bepaalt de grondwet (uit 1992) dat het Ests de officiële taal van Estland is. Niettemin besloot het parlement in het (uiterst roerige) voorjaar van 2007 de Estse taal ook in de preambule op te nemen, om te benadrukken dat de Estse taal drager is van de Estse cultuur en nationale identiteit: de betekenis van de taal is meeromvattend dan louter een middel van communicatie van en met de overheid en behoeft een sterkere symbolische en juridische bescherming.

Een volgende reden om taal grondwettelijk te beschermen vormt meertaligheid. Zo hebben de Cyprioten de officiële talen Grieks en Turks na de onafhankelijkheid in 1960 in de grondwet opgenomen.⁹ De grondwet van de Zwitserse confederatie noemt vier officiële talen en laat

¹ Landen die taal slechts als non-discriminatiegrond noemen zijn bij deze telling buiten beschouwing gebleven, mede gelet op artikel 14 van het EVRM en artikel 1, Prot. No. 12, bij het EVRM.

² Hongarije, Noorwegen (specifiek), Slovenië (specifiek) en Tsjechië, zie hierna.

³ Zie de grondwet van Luxemburg; volgens de wet van 24 februari 1984 is het Luxemburgs de nationale taal.

Zie ook België; hierna in punt I.2.

⁴ Bulgarije (1879).

⁵ Kroatië (1990).

⁶ Estland (1992), Ierland (1922) en Moldavië (1994).

⁷ Vgl. de uitspraak van het Constitutionele Hof van Litouwen, 21 oktober 1999, zie www.lrkt.lt/dokumentai/1999/n9a1021a.htm.

⁸ Ook de preambule bij de Spaanse grondwet heeft de taal een plaats gegeven.

⁹ Zie ook Finland.

de mogelijkheid open voor de cantons andere officiële talen te erkennen. De grondwet van de federatie België duidt drie taalgemeenschappen aan, maar laat het regelen van taalkwesties over aan de betreffende gemeenschappen zelf. Vermeldenswaard zijn voorts de grondwetten van Macedonië en Malta; daarin zijn criteria opgenomen ter bepaling van het begrip «nationale taal»: een taal moet door tenminste 20% van de bevolking worden gesproken (Macedonië) of door de wetgever als zodanig worden aangemerkt, in een procedure waarin tweederde van de parlementariërs zich achter het voorstel schaart (Malta).

Een tussenpositie – tussen de eerste twee groepen – neemt Ierland in. De Ieren hebben te maken met meertaligheid; zij hebben in hun grondwet een rangorde aangebracht: Iers is de eerste taal, Engels de tweede. Het opnemen van de talen in de grondwet, de Ierse voorop, is ingegeven door het feit dat de Ierse taal een van de sterkste tekenen van de Ierse nationale identiteit is. Engels was dan wel de taal voor het dagelijks gebruik, maar het Iers werd in verband gebracht met de strijd voor onafhankelijkheid. Een impuls voor deze taal werd daarom wenselijk gevonden. Interessant is ook de Maltezer grondwet, die een voorrangregeling geeft voor conflicten ontstaan door meertaligheid.

Een laatste reden om taal grondwettelijk te verankeren is de bescherming van een taal gesproken door een minderheidsgroep. Dit is het geval in Noorwegen. De Noorse taal zelf is niet vastgelegd in de grondwet. In 1988 is echter artikel 110a in de grondwet opgenomen ter bescherming van de taal van de Samen (Lappen). Hongarije lijkt in dezelfde categorie te vallen, al laat de grondwet de minderheidstalen ongespecificeerd.

b) Minderheden

Voor minderheden worden in sommige grondwetten die een nationale taal aanwijzen geen¹ (gedetailleerde) grondwettelijke bepalingen opgenomen² ten aanzien van minderheidstalen. Soms worden slechts één minderheidstaal³ of meerdere minderheidstalen⁴ expliciet genoemd. Ook wordt de regeling van het gebruik van andere talen aan de wetgever overgelaten zonder grondwettelijke waarborg.⁵ Zoals aangegeven, neemt de Noorse grondwet een bijzondere positie in, omdat deze alleen een minderheidstaal expliciet beschermt (en niet het Noors).⁶ De Spaanse grondwet noemt de variëteit aan talen in Spanje een culturele erfenis die koestering verdient en bepaalt de Franse grondwet dat regionale talen tot het erfgoed van Frankrijk behoren.

1.2 Verschijningsvormen van grondwettelijke taalbepalingen

In de zesendertig landen die een grondwettelijke taalbepaling kennen, hebben deze bepalingen verschillende verschijningsvormen:

1) een «staats»-taalbepaling (declaratoir)

Achtentwintig landen hebben in hun grondwet een «staats»-taalbepaling opgenomen.⁷ Deze grondwetten geven één of meer talen het predicaat «officiële taal» of «nationale taal». Van de achtentwintig landen wijzen eenentwintig landen één taal aan als officiële taal, erkennen vier landen twee talen en verleent één land dit predicaat aan vier talen. De grondwetten van twee landen wijzen weliswaar één taal aan, maar laten de mogelijkheid open om meer talen als officiële talen uit te roepen (Malta en Macedonië).

¹ Bulgarije en Ierland. Zie ook Turkije (exclusiviteit).

² Kroatië. Zie ook Azerbeidjan, Frankrijk, Macedonië en Servië. De Russische federatie kent de republieken het recht toe zelf staatstalen te erkennen.

³ Moldavië. Zie ook Oekraïne.

⁴ Zie Finland.

⁵ Vgl. Slowakije.

⁶ Vgl. ook Hongarije en Slovenië.

⁷ Albanië, Andorra, Armenië, Azerbeidjan, Bulgarije, Cyprus, Estland, Finland, Frankrijk, Georgië, Kroatië, Ierland, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Macedonië, Malta, Moldavië, Montenegro, Oekraïne, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Rusland, Servië, Slowakije, Spanje en Zwitserland.

2) een subjectief recht (van burgers)

Dertien landen hebben een grondwettelijke taalbepaling in de vorm van een subjectief recht.¹ In acht van de twaalf landen heeft het subjectief recht betrekking op minderheidstalen.

3) een inspanningsverplichting (voor de overheid; sociaal grondrecht)

Twaalf landen hebben een grondwettelijke taalbepaling opgenomen in de vorm van een sociaal grondrecht.² In vijf van de twaalf landen heeft het sociale grondrecht betrekking op minderheidstalen.

4) een regelingsopdracht of -mogelijkheid

Vijftien landen hebben in de grondwet een taalbepaling in de vorm van een regelingsopdracht of -mogelijkheid.³ In tien van de vijftien landen geldt dit voor minderheidstalen.

5) een plicht (voor burgers)

In één land is een taalbepaling opgenomen die (deels) de vorm heeft van een plicht voor burgers.⁴

6) institutionele taalbepalingen

Verschillende landen hebben institutionele taalbepalingen opgenomen; die schrijven bijvoorbeeld voor welke taal/talen in het parlement wordt/ worden gesproken.⁵

Het voorliggende wetsvoorstel omvat de eerste vier van de gesignaleerde verschijningsvormen. Een dergelijk samengesteld model komt slechts in drie landen voor.⁶

1.3 Landen die geen taalbepaling in de Grondwet hebben opgenomen: Duitsland

De Duitse Grondwet kent geen taalbepaling.⁷ Wel is in de laatste jaren discussie gevoerd over opneming van de Duitse taal in de Grondwet. Leden van de CDU hadden tijdens een partijcongres in december 2008 met grote meerderheid een motie aangenomen, waarin stond dat de CDU zich sterk zou moeten maken voor het verankeren in de grondwet van het Duits als officiële taal. Aan artikel 22 zou de volgende zin moeten worden toegevoegd:

«Die Sprache in der Bundesrepublik ist Deutsch».⁸

Artikel 22 is opgenomen in hoofdstuk 2 van de grondwet, waarin de relatie is geregeld tussen de Bondsstaat en de deelstaten. Artikel 22 bepaalt reeds dat Berlijn de hoofdstad is en dat zwart, rood en goud de kleuren van de vlag zijn. De indiener van het voorstel, premier Müller van de deelstaat Saarland, vond dat de Duitse taal een staatsaangelegenheid is. Voorts achtte hij taal een belangrijke voorwaarde voor integratie. Verankering van het Duits als officiële taal in de grondwet zou een appèl zijn aan hen die het Duits nog niet beheersen.⁹

De motie werd aangenomen tegen de zin van (CDU-)Kanselier Merkel. Zij gaf de voorkeur aan een sobere grondwet en waarschuwde voor een inflatoire werking van de opname van een dergelijke bepaling in de grondwet. Ook de SPD, FDP en de Grünen waren tegen de motie. Volgens de SPD wordt de Duitse taal voldoende beschermd in Duitse wetgeving, waarin onder meer is bepaald dat het Duits de ambtelijke taal en de procestaal is. Volgens de Grünen zou de CDU zich – in deze tijd van economische en financiële crisis – met belangrijker zaken bezig moeten houden. Bovendien vroegen zij zich af wat deze bepaling betekent voor

¹ Armenië (minderheidstalen), Azerbeidzjan (minderheidstalen), Cyprus (Grieks en Turks), Estland (Ests), Kroatië (minderheidstalen), Litouwen (minderheidstalen), Oekraïne (minderheidstalen), Rusland (minderheidstalen), Servië (minderheidstalen), Slovenië (Sloveens), Spanje (Castiliaans) en Tsjechië (minderheidstalen). Artikel 30 van de grondwet van België wordt eerst en vooral bedoeld als een vrijheidsrecht.

² Albanië, Azerbeidzjan, Estland (preambule), Finland, Hongarije (minderheidstalen), Noorwegen (Samen), Oekraïne (Oekraïens), Polen (minderheidstalen), Portugal (Portugees en gebarentaal), Rusland (minderheidstalen), Spanje (minderheidstalen) en Zwitserland.

³ Estland (minderheidstalen), Finland (officiële minderheidstalen), Ierland, Luxemburg, Macedonië (minderheidstalen), Moldavië (minderheidstalen en Russisch), Oekraïne, Oostenrijk (minderheidstalen), Servië, Slowakije, Spanje, Tsjechië (minderheidstalen), Turkije (onderwijs in buitenlandse talen) en Zwitserland. In België is gesproken taal vrij; taal kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken. Artikel 4 van de Belgische grondwet behelst tevens een beperking van de bevoegdheid van de wetgevers inzake taalgebruik en vormt aldus de grondwettelijke waarborg van de voorrang van de taal van het eentalige gebied of van het tweetalige karakter van het gebied.

⁴ Artikel 3.1 van de Spaanse grondwet bepaalt (in vertaling): «Castilian is the official Spanish language of the State. All Spaniards have the duty to know it and the right to use it.»

⁵ Zie bijvoorbeeld België.

⁶ Estland, Oekraïne en Spanje.

⁷ Overigens hebben Liechtenstein, Oostenrijk en Zwitserland het Duits als officiële taal aangewezen.

⁸ Motie C 16 van deelstaat Saarland op het tweeëntwintigste Partijcongres van de CDU, zie www.CDU.de.

⁹ CDU-Beschluss «Deutsche Sprache im Grundgesetz verankern».

Duitse burgers die een dialect spreken.¹ Volgens de FDP is het belangrijker om zich druk te maken over het Duits op scholen.²

Ook de commentaren in de kranten waren overwegend tegen het voorstel: «Taal is geen voorwerp dat een absolute waarde heeft. Taal is onderhevig aan verandering en ontleent zijn kracht aan de hoeveelheid mensen die de taal spreekt.»³ Volgens een Duitse rechter zou een dergelijk artikel alleen declaratoire betekenis hebben.⁴ Anderen waren hiervan minder zeker en wierpen de vraag op of teksten van de overheid voortaan getoetst zouden moeten worden op het gebruik van vreemde woorden.⁵

Tot op heden is in Duitsland geen voorstel tot wijziging van de grondwet ingediend. Naar het zich laat aanzien, is de heersende mening dat de grondwet niet belast dient te worden met hetgeen evident is.⁶

Conclusie

De Raad is zich bewust van de beperkingen die kleven aan een betrekkelijk «kaal» rechtsvergelijkend onderzoek als het onderhavige, dat wil zeggen onderzoek van verkennende aard dat voorbij moet gaan aan de structuur van, theorievorming rondom en politieke en maatschappelijke betekenis van de betreffende grondwet. De conclusie op dit punt deelt in deze beperkingen.

De landen van de Raad van Europa die een taalbepaling in hun grondwet hebben opgenomen, hebben dit om uiteenlopende redenen gedaan, waaronder 1) eenwording, dat wil zeggen onderstreping van (nieuw verkregen) autonomie of onafhankelijkheid (veelal «staats»-taalbepalingen of klassieke grondrechten) en in het verlengde daarvan versterking van de nationale identiteit (idem) en cultuurbehoud (veelal sociale grondrechten), 2) meertaligheid («staats»-taalbepalingen of regelingsopdrachten- of mogelijkheden) en 3) bescherming van (al dan niet uitsluitend) minderheidstaal (veelal regelingsopdrachten).

Het argument dat de regering aandraagt ter ondersteuning van haar voorstel – bescherming in een almaar globaliserende wereld waarin in bijzonder het Engels terrein wint komt niet expliciet naar voren. Het ligt niettemin dicht aan tegen de wel gesignaleerde doelstelling van cultuurbehoud.

Taalbepalingen in de grondwetten van landen binnen de Raad van Europa kennen uiteenlopende verschijningsvormen, waaronder de vier vormen die het wetsvoorstel behelst: een «staats»-taalbepaling, een sociaal grondrecht, een subjectief recht en een regelingsopdracht. Slechts drie Europese landen hebben taalbepalingen met elk van de vier onderdelen die het wetsvoorstel bestrijkt, waarbij één land zelfs nog verder gaat en een verplichting oplegt. Voorts leert de rechtsvergelijkende exercitie dat minderheidstalen soms wel, soms niet en soms deels expliciet in de betreffende grondwettekst worden genoemd.

De Raad wijst er voorts op dat «staats»-taalbepalingen zowel «officiële talen» als «nationale talen» omvatten. De toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel duidt Nederlands en Fries als nationale talen aan, terwijl blijkens dezelfde toelichting alleen het Nederlands als officiële taal heeft te gelden. De Raad wijst er op dat de thans voorgestelde formulering, gelet op de redactie van grondwettelijke taalbepalingen in andere lidstaten van de Raad van Europa, wijst op een nationale taal, waar kennelijk een officiële taal wordt bedoeld. Daarnaast gebruikt de toelichting de term officiële voertaal. Ten aanzien van de BES-eilanden gelden het Nederlands, het Papiaments en het Engels blijkens de toelichting als officiële voertalen.

¹ «Merkel bedauert CDU-Beschluss zu deutscher Sprache», *SpiegelOnline* 2 december 2008.

² «Deutsch ins Grundgesetz», *Sueddeutsche* 3 december 2008, www.sueddeutsche.de.

³ «Man spricht Deutsch!», *Die Zeit* 2 december 2008.

⁴ «Deutsch im Grundgesetz», *WeltOnline* 2 december 2008.

⁵ A. Verbij, «De Grondwet is geen verlanglijst», *Trouw* 6 december 2010.

⁶ «Say it künftig auf Deutsch, please», *ZeitOnline* 14 oktober 2009, www.zeit.de.

Tot de landen die geen taalbepaling in hun grondwet hebben opgenomen, behoren Duitsland, waar recente debatten niet tot het indienen van een voorstel hebben geleid, Denemarken en Zweden. Noorwegen beschermt slechts de minderheidstaal, terwijl de grondwetten van België en Luxemburg slechts taalbepalingen in de vorm van regelingsopdrachten kennen. De omringende landen hebben aldus uiteenlopende keuzes gemaakt.

II. TAAL IN DE GRONDWETTEN VAN DE LIDSTATEN VAN DE RAAD VAN EUROPA

1. Albanië

Article 14.1

The official language in the Republic of Albania is Albanian.

Article 59

1. The state, within its constitutional powers and the means at its disposal, and to supplement private initiative and responsibility, aims at: ...
 - g. the protection of national cultural heritage and particular care for the Albanian language... .

2. Andorra

Article 2

1. Catalan is the official language of the State.

3. Armenië

Article 12

The state language of the Republic of Armenia is the Armenian.

Article 41

Everyone shall have the right to preserve his or her national and ethnic identity.
Persons belonging to national minorities shall have the right to preservation and development of their traditions, religion, language and culture.

4. Azerbeidjaan

Article 21

- I. I. Azerbaijani language is official language of the Azerbaijan Republic. Azerbaijan Republic provides development of the Azerbaijani language.
- II. Azerbaijan Republic ensures free use and development of other languages spoken by the people.

5. België

Artikel 4

België omvat vier taalgebieden : het Nederlandse taalgebied, het Franse taalgebied, het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en het Duitse taalgebied.

Elke gemeente van het Rijk maakt deel uit van een van deze taalgebieden. De grenzen van de vier taalgebieden kunnen niet worden gewijzigd of gecorrigeerd dan bij een wet, aangenomen met de meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke Kamer, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen in beide taalgroepen twee derden van de uitgebrachte stemmen bereikt.

Artikel 30

Het gebruik van de in België gesproken talen is vrij; het kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken.

Artikel 43

- §1. Voor de bij de Grondwet bepaalde gevallen worden de gekozen leden van elke Kamer in een Nederlandse en een Franse taalgroep ingedeeld op de bij de wet vastgestelde wijze.
- §2. De senatoren bedoeld in artikel 67, §1, 1°, 3° en 6°, vormen de Nederlandse taalgroep van de Senaat. De senatoren bedoeld in artikel 67, §1, 2°, 4° en 7°, vormen de Franse taalgroep van de Senaat.

Artikel 99

De Ministerraad telt ten hoogste vijftien leden.

De Eerste Minister eventueel uitgezonderd, telt de Ministerraad evenveel Nederlandstalige als Franstalige ministers.

Article 129

- §1. De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, bij uitsluiting van de federale wetgever, elk voor zich, bij decreet, het gebruik van de talen voor:
 - 1° de bestuurszaken;
 - 2° het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen;
 - 3° de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel, alsmede de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen.
- §2. Deze decreten hebben kracht van wet, respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, uitgezonderd wat betreft:
 - de gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat. Voor deze gemeenten kan in de bepalingen betreffende het gebruik van de talen voor de aangelegenheden bedoeld in §1

- geen verandering worden aangebracht dan bij een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid;
- de diensten waarvan de werkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn;
 - de door de wet aangewezen federale en internationale instellingen waarvan de werking gemeen is aan meer dan één gemeenschap.

Artikel 130

§1. Het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap regelt bij decreet :

- 1° de culturele aangelegenheden;
- 2° de persoonsgebonden aangelegenheden;
- 3° het onderwijs, binnen de grenzen bepaald in artikel 127, §1, eerste lid, 2°;
- 4° de samenwerking tussen de gemeenschappen, alsmede de internationale samenwerking, daarin begrepen het sluiten van verdragen, voor de in 1°, 2° en 3° bedoelde aangelegenheden.
- 5° het gebruik van de talen voor het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen.

De wet stelt de in 1° en 2° vermelde culturele en persoonsgebonden aangelegenheden vast, alsook de in 4° vermelde vormen van samenwerking en de wijze waarop de verdragen worden gesloten.

§2. Deze decreten hebben kracht van wet in het Duitse taalgebied.

6. Bulgarije

Article 3

Bulgarian shall be the official language of the Republic.

7. Cyprus

Article 3

1. The official languages of the Republic are Greek and Turkish.
2. Legislative, executive and administrative acts and documents shall be drawn up in both official languages and shall, where under the express provisions of this Constitution promulgation is required, be promulgated by publication in the official Gazette of the Republic in both official languages.
3. Administrative or other official documents addressed to a Greek or a Turk shall be drawn up in the Greek or the Turkish language respectively.
4. Judicial proceedings shall be conducted or made and judgments shall be drawn up in the Greek language if the parties are Greek, in the Turkish language if the parties are Turkish, and in both the Greek and the Turkish languages if the parties are Greek and Turkish. The official language or languages to be used for such purposes in all

other cases shall be specified by the Rules of Court made by the High Court under Article 163.

5. Any text in the official Gazette of the Republic shall be published in both official languages in the same issue.
6.
 - (1) Any difference between the Greek and the Turkish texts of any legislative, executive or administrative act or document published in the official Gazette of the Republic, shall be resolved by a competent court.
 - (2) The prevailing text of any law or decision of a Communal Chamber published in the official Gazette of the Republic shall be that of the language of the Communal Chamber concerned.
 - (3) Where any difference arises between the Greek and the Turkish texts of an executive or administrative act or document which, though not published in the official Gazette of the Republic, has otherwise been published, a statement by the Minister or any other authority concerned as to which text should prevail or which should be the correct text shall be final and conclusive.
 - (4) A competent court may grant such remedies as it may deem just in any case of a difference in the texts as aforesaid.
7. The two official languages shall be used on coins, currency notes and stamps.
8. Every person shall have the right to address himself to the authorities of the Republic in either of the official languages.

8. Estland

Article 6

The official language of Estonia is Estonian.

Article 37

Everyone has the right to receive instruction in Estonian. The language of instruction in national minority educational institutions shall be chosen by the educational institution.

Article 51

Everyone has the right to address state agencies, local governments, and their officials in Estonian and to receive responses in Estonian.

In localities where at least one-half of the permanent residents belong to a national minority, everyone has the right to also receive responses from state agencies, local governments, and their officials in the language of the national minority.

Article 52

The official language of state and local government authorities shall be Estonian.

In localities where the language of the majority of the population is other than Estonian, local government authorities may use the language of the majority of the permanent residents of that locality for internal communication to the extent and in accordance with procedures determined by law.

The use of foreign languages, including the languages of ethnic minorities, by state authorities and in court and pre-trial proceedings shall be determined by law.

Preamble

With unwavering faith and a steadfast will to strengthen and develop the state, which is established on the inextinguishable right of the people of Estonia to national self-determination and which was proclaimed on 24 February 1918, which is founded on liberty, justice and law, which shall protect internal and external peace, and is a pledge to present and future generations for their social progress and welfare, which shall guarantee the preservation of the Estonian nation, language and culture through the ages, the people of Estonia, on the basis of § 1 of the Constitution which entered into force in 1938, and by a referendum held on 28 June 1992, adopted the following Constitution.»

9. Finland

Section 17

The national languages of Finland are Finnish and Swedish.

The right of everyone to use his or her own language, either Finnish or Swedish, before courts of law and other authorities, and to receive official documents in that language, shall be guaranteed by an Act. The public authorities shall provide for the cultural and societal needs of the Finnish-speaking and Swedish-speaking populations of the country on an equal basis.

The Sami, as an indigenous people, as well as the Roma and other groups, have the right to maintain and develop their own language and culture. Provisions on the right of the Sami to use the Sami language before the authorities are laid down by an Act. The rights of persons using sign language and of persons in need of interpretation or translation aid owing to disability shall be guaranteed by an Act.

Section 51

The Finnish or Swedish languages are used in parliamentary work.

The Government and the other authorities shall submit the documents necessary for a matter to be taken up for consideration in the Parliament both in Finnish and Swedish. Likewise, the parliamentary replies and communications, the reports and statements of the Committees, as well as the written proposals of the Speaker's Council, shall be written in Finnish and Swedish.

10. Frankrijk

Article 2

The language of the Republic shall be French.

The national emblem shall be the blue, white and red tricolour flag.

The national anthem shall be La Marseillaise.

The maxim of the Republic shall be «Liberty, Equality, Fraternity».

The principle of the Republic shall be: government of the people, by the people and for the people.

Article 75-1

Regional languages are part of France's heritage.

11. Georgië

Article 8

The state language of Georgia shall be Georgian, and in Abkhazia also Abkhazian.

12. Hongarije

Article 68

- (1) The national and ethnic minorities living in the Republic of Hungary participate in the sovereign power of the people: they represent a constituent factor of the State.
- (2) The Republic of Hungary shall provide for the protection of national and ethnic minorities. It shall ensure their collective participation in public affairs, the fostering of their cultures, the use of their own languages, education in their own languages and the use of names in their own languages.
- (3) The laws of the Republic of Hungary shall ensure representation of the national and ethnic minorities living within the country.
- (4) National and ethnic minorities shall have the right to form local and national self-governments.
- (5) A majority of two-thirds of the votes of the Members of Parliament present is required to pass the statute on the rights of national and ethnic minorities.

13. Kroatië

Article 12

The Croatian language and the Latin script shall be in official use in the Republic of Croatia.

Article 15.4

Members of all national minorities shall be guaranteed freedom to express their nationality, freedom to use their language and script, and cultural autonomy.

14. Ierland

Article 8

1. The Irish language as the national language is the first official language.
2. The English language is recognised as a second official language.

3. Provision may, however, be made by law for the exclusive use of either of the said languages for any one or more official purposes, either throughout the State or in any part thereof.

Article 25

1. As soon as any Bill, other than a Bill expressed to be a Bill containing a proposal for the amendment of this Constitution, shall have been passed or deemed to have been passed by both Houses of the Oireachtas, the Taoiseach shall present it to the President for his signature and for promulgation by him as a law in accordance with the provisions of this Article.
2.
 - 1° Save as otherwise provided by this Constitution, every Bill so presented to the President for his signature and for promulgation by him as a law shall be signed by the President not earlier than the fifth and not later than the seventh day after the date on which the Bill shall have been presented to him.
 - 2° At the request of the Government, with the prior concurrence of Seanad Éireann, the President may sign any Bill the subject of such request on a date which is earlier than the fifth day after such date as aforesaid.
3. Every Bill the time for the consideration of which by Seanad Éireann shall have been abridged under Article 24 of this Constitution shall be signed by the President on the day on which such Bill is presented to him for signature and promulgation as a law.
4.
 - 1° Every Bill shall become and be law as on and from the day on which it is signed by the President under this Constitution, and shall, unless the contrary intention appears, come into operation on that day.
 - 2° Every Bill signed by the President under this Constitution shall be promulgated by him as a law by the publication by his direction of a notice in the Iris Oifigiúil stating that the Bill has become law.
 - 3° Every Bill shall be signed by the President in the text in which it was passed or deemed to have been passed by both Houses of the Oireachtas, and if a Bill is so passed or deemed to have been passed in both the official languages, the President shall sign the text of the Bill in each of those languages.
 - 4° Where the President signs the text of a Bill in one only of the official languages, an official translation shall be issued in the other official language.
 - 5° As soon as may be after the signature and promulgation of a Bill as a law, the text of such law which was signed by the President or, where the President has signed the text of such law in each of the official languages, both the signed texts shall be enrolled for record in the office of the Registrar of the Supreme Court, and the text, or both the texts, so enrolled shall be conclusive evidence of the provisions of such law.
 - 6° In case of conflict between the texts of a law enrolled under this section in both the official languages, the text in the national language shall prevail.
5.
 - 1° It shall be lawful for the Taoiseach, from time to time as occasion appears to him to require, to cause to be prepared under his supervision a text (in both the official languages) of this Constitution as then in force embodying all amendments theretofore made therein.

- 2° A copy of every text so prepared, when authenticated by the signatures of the Taoiseach and the Chief Justice, shall be signed by the President and shall be enrolled for record in the office of the Registrar of the Supreme Court.
- 3° The copy so signed and enrolled which is for the time being the latest text so prepared shall, upon such enrolment, be conclusive evidence of this Constitution as at the date of such enrolment and shall for that purpose supersede all texts of this Constitution of which copies were previously so enrolled.
- 4° In case of conflict between the texts of any copy of this Constitution enrolled under this section, the text in the national language shall prevail.

15. Letland

Article 4

The Latvian language is the official language in the Republic of Latvia. The national flag of Latvia shall be red with a band of white.

16. Liechtenstein

Article 6

The German language is the national and official language.

17. Litouwen

Article 14

Lithuanian shall be the State language.

Article 37

Citizens who belong to ethnic communities shall have the right to foster their language, culture, and customs.

Article 117.2

In the Republic of Lithuania, court proceedings shall be conducted in the State language.

18. Luxemburg

Article 29

La loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire.

19. Macedonië

- (1) The Macedonian language, written using its Cyrillic alphabet, is the official language throughout the Republic of Macedonia and in the international relations of the Republic of Macedonia.
- (2) Any other language spoken by at least 20 percent of the population is also an official language, written using its alphabet, as specified below.
- (3) Any official personal documents of citizens speaking an official language other than Macedonian shall also be issued in that

language, in addition to the Macedonian language, in accordance with the law.

- (4) Any person living in a unit of local self-government in which at least 20 percent of the population speaks an official language other than Macedonian may use any official language to communicate with the regional office of the central government with responsibility for that municipality; such an office shall reply in that language in addition to Macedonian. Any person may use any official language to communicate with a main office of the central government, which shall reply in that language in addition to Macedonian.
- (5) In the organs of the Republic of Macedonia, any official language other than Macedonian may be used in accordance with the law.
- (6) In the units of local self-government where at least 20 percent of the population speaks a particular language, that language and its alphabet shall be used as an official language in addition to the Macedonian language and the Cyrillic alphabet. With respect to languages spoken by less than 20 percent of the population of a unit of local self-government, the local authorities shall decide on their use in public bodies.

20. Malta

Article 5

- (1) The National language of Malta is the Maltese language.
- (2) The Maltese and the English languages and such other language as may be prescribed by Parliament (by a law passed by not less than two-thirds of all the members of the House of Representatives) shall be the official languages of Malta and the Administration may for all official purposes use any of such languages: Provided that any person may address the Administration in any of the official languages and the reply of the Administration thereto shall be in such language.
- (3) The language of the courts shall be the Maltese language: Provided that Parliament may make such provision for the use of the English language in such cases and under such conditions as it may prescribe.
- (4) The House of Representatives may, in regulating its own procedure, determine the language or languages that shall be used in Parliamentary proceedings and records.

Article 74

Save as otherwise provided by Parliament, every law shall be enacted in both the Maltese and English languages and, if there is any conflict between the Maltese and the English texts of any law, the Maltese text shall prevail.

21. Moldovië

Article 13

The National Language, Use of Other Languages

- (1) The national language of the Republic of Moldova is Moldovan, and its writing is based on the Latin alphabet.
- (2) The Moldovan State acknowledges and protects the right to preserve, develop and use the Russian language and other languages spoken within the national territory of the country.
- (3) The State will encourage and promote studies of foreign languages enjoying widespread international usage.
- (4) The use of languages in the territory of the Republic of Moldova will be established by organic law.

Article VII

- (1) The law of 1st September 1989 regarding the use of languages spoken throughout the territory of the Republic of Moldova stays in force to the extent that it does not trespass on this Constitution.
- (2) The above-named law may be amended over the 7 years ensuing from the date when this Constitution has come into force, if it has been passed by a two-thirds majority.

22. Montenegro

Article 13

The official language in Montenegro shall be Montenegrin.

Cyrillic and Latin alphabet shall be equal.

Serbian, Bosniac, Albanian and Croatian shall also be in the official use.

Article 79 – Protection of identity

Persons belonging to minority nations and other minority national communities shall be guaranteed the rights and liberties, which they can exercise individually or collectively with others, as follows:

- 3) the right to use their own language and alphabet in private, public and official use;
- 4) the right to education in their own language and alphabet in public institutions and the right to have included in the curricula the history and culture of the persons belonging to minority nations and other minority national communities;
- 5) the right, in the areas with significant share in the total population, to have the local self-government authorities, state and court authorities carry out the proceedings in the language of minority nations and other minority national communities;
- 7) the right to write and use their own name and surname also in their own language and alphabet in the official documents;
- 8) the right, in the areas with significant share in total population, to have traditional local terms, names of streets and settlements, as well as topographic signs written in the language of minority nations and other minority national communities;

11) the right to information in their own language;

23. Noorwegen

Article 110 a

It is the responsibility of the authorities of the State to create conditions enabling the Sami people to preserve and develop its language, culture and way of life.

24. Oekraïne

Article 10

The state language of Ukraine is the Ukrainian language.

The State ensures the comprehensive development and functioning of the Ukrainian language in all spheres of social life throughout the entire territory of Ukraine.

In Ukraine, the free development, use and protection of Russian, and other languages of national minorities of Ukraine, is guaranteed.

The State promotes the learning of languages of international communication.

The use of languages in Ukraine is guaranteed by the Constitution of Ukraine and is determined by law.

Article 92

4) the procedure for the use of languages;

Article 138

8) ensuring the operation and development of the state language and national languages and cultures in the Autonomous Republic of Crimea; protection and use of historical monuments;

25. Oostenrijk

Article 8

German is the official language of the Republic without prejudice to the rights provided by Federal law for linguistic minorities.

26. Polen

Article 27

Polish shall be the official language in the Republic of Poland. This provision shall not infringe upon national minority rights resulting from ratified international agreements.

Article 35

1. The Republic of Poland shall ensure Polish citizens belonging to national or ethnic minorities the freedom to maintain and develop

their own language, to maintain customs and traditions, and to develop their own culture.

2. National and ethnic minorities shall have the right to establish educational and cultural institutions, institutions designed to protect religious identity, as well as to participate in the resolution of matters connected with their cultural identity.

27. Portugal

Article 9

The basic responsibilities of the State are: (...)

- f. To safeguard instruction in, and a constant increase in respect for, the Portuguese language, to defend its use and to promote its international currency.(...)

Article 74

1. Everyone has the right to education with the guarantee of the right to equal opportunities for access and success in schooling.
2. In the implementation of its policy for education, it is the duty of the State: (...)
 - h. To protect and develop Portuguese sign language, as a cultural expression and instrument of access to education and equality of opportunity;
 - i. To ensure instruction in the Portuguese language and access to Portuguese culture the children of emigrants. (...)

28. Roemenië

Article 13

In Romania, the official language is Romanian.

29. Rusland

Article 68

1. The state language of the Russian Federation throughout its territory shall be the Russian language.
2. Republics shall have the right to introduce their own state languages. In state bodies, bodies of self-government and institutions of Republics they shall be used equally with the state language of the Russian Federation.
3. The Russian Federation shall guarantee to all its peoples the right to preserve a native language, create conditions for its learning and development.

30. Servië

Article 10

Serbian language and Cyrillic script shall be in official use in the Republic of Serbia.

Official use of other languages and scripts shall be regulated by the law based on the Constitution.

Article 75

Persons belonging to national minorities shall be guaranteed special individual or collective rights in addition to the rights guaranteed to all citizens by the Constitution. Individual rights shall be exercised individually and collective rights in community with others, in accordance with the Constitution, law and international treaties.

Persons belonging to national minorities shall take part in decision-making or decide independently on certain issues related to their culture, education, information and official use of languages and script through their collective rights in accordance with the law.

Persons belonging to national minorities may elect their national councils in order to exercise the right to self-governance in the field of culture, education, information and official use of their language and script, in accordance with the law.

Article 79

Members of national minorities shall have a right to: expression, preservation, fostering, developing and public expression of national, ethnic, cultural, religious specificity; use of their symbols in public places; use of their language and script; have proceedings also conducted in their languages before state bodies, organisations with delegated public powers, bodies of autonomous provinces and local self-government units, in areas where they make a significant majority of population; education in their languages in public institutions and institutions of autonomous provinces; founding private educational institutions; use of their name and family name in their language; traditional local names, names of streets, settlements and topographic names also written in their languages, in areas where they make a significant majority of population; complete, timely and objective information in their language, including the right to expression, receiving, sending and exchange of information and ideas; establishing their own mass media, in accordance with the Law.

31. Slowakije

Article 6

- (1) The Slovak language is the official language of the Slovak Republic.
- (2) The use of languages other than the official language in official communications shall be determined by law.

32. Slovenië

Article 64

The autochthonous Italian and Hungarian ethnic communities and their members shall be guaranteed the right to freely use their national symbols and, in order to preserve their national identity, the right to establish organizations, to foster economic, cultural, scientific and research activities, as well as activities associated with the mass media and publishing. Those two ethnic communities and their members shall have, consistent with statute, the right to education and schooling in their

own languages, as well as the right to plan and develop their own curricular. The State shall determine by statute those geographical areas in which bilingual education shall be compulsory. The Italian and Hungarian ethnic communities and their members shall enjoy the right to foster contacts with the wider Italian and Hungarian communities living outside Slovenia, and with Italy and Hungary respectively. Slovenia shall give financial support and encouragement to the implementation of these rights.

In those areas where the Italian and Hungarian ethnic communities live, their members shall be entitled to establish autonomous organizations in order to give effect to their rights. At the request of the Italian and Hungarian ethnic communities, the State may authorize their respective autonomous organizations to carry out specific functions which are presently within the jurisdiction of the State, and the State shall ensure the provision of the Means for those functions to be effected.

The Italian and Hungarian ethnic communities shall be directly represented at the local level and shall also be represented in the National Assembly.

The status of the Italian and the Hungarian ethnic communities and the manner in which their rights may be exercised in those areas where the two ethnic communities live, shall be determined by statute. In addition, the obligations of the local self-governing communities which represent the two ethnic communities to promote the exercise of their rights, together with the rights of the members of the two ethnic communities living outside their autochthonous areas, shall be determined by statute. The rights of both ethnic communities and of their members shall be guaranteed without regard for the numerical strength of either community.

Statutes, regulations and other legislative enactments which exclusively affect the exercise of specific rights enjoyed by the Italian or Hungarian ethnic communities under this Constitution, or affecting the status of these communities, may not be enacted without the consent of the representatives of the ethnic community or communities affected.

33. Spanje

Preamble

The Spanish Nation, desiring to establish justice, liberty and security and to promote the good of its members, in the exercise of its sovereignty, proclaims its will to:

- guarantee democratic co-existence under the Constitution and the law, consistent with a just social and economic order;
- consolidate a State of Law which assures the rule of law as an expression of the popular will;
- protect all Spaniards and peoples of Spain in the exercise of human rights, of their cultures and traditions, and of their languages and institutions
- promote the progress of culture and of the economy in order to ensure a worthy quality of life for all;
- establish a democratic and advanced society, and
- collaborate in the strengthening of peaceful relations and effective co-operation amongst all the peoples of the World.

Wherefore, the Cortes pass and the Spanish people ratify the following

Article 3

1. Castilian is the official Spanish language of the State. All Spaniards have the duty to know it and the right to use it.
2. The other Spanish languages shall also be official in the respective Autonomous Communities in accordance with their Statutes.
3. The wealth of the different language variations of Spain is a cultural heritage which shall be the object of special respect and protection.

Article 20

3. The law shall regulate the organization and Parliamentary control of the social communications media under the control of the State or any public agency and shall guarantee access to such media to the main social and political groups, respecting the pluralism of society and of the various languages of Spain.

Final provision

This Constitution shall become effective on the day of the publication of the official text in the «Official State Gazette» (Boletín Oficial del Estado). It shall also be published in the other languages of Spain.

34. Tsjechië

Article 25

- (1) Citizens who constitute national or ethnic minorities are guaranteed all-round development, in particular the right to develop with other members of the minority their own culture, the right to disseminate and receive information in their language, and the right to associate in ethnic associations. Detailed provisions in this respect shall be set by law.
- (2) Citizens constituting national and ethnic minorities are also guaranteed under conditions set by law
 - (a) the right to education in their language,
 - (b) the right to use their language in official contact,
 - (c) the right to participate in the settlement of matters concerning the national and ethnic minorities.

35. Turkije

Article 42

No one shall be deprived of the right of learning and education.

The scope of the right to education shall be defined and regulated by law.

Training and education shall be conducted along the lines of the principles and reforms of Atatürk, on the basis of contemporary science and educational methods, under the supervision and control of the state. Institutions of training and education contravening these provisions shall not be established.

The freedom of training and education does not relieve the individual from loyalty to the Constitution.

(...)

No language other than Turkish shall be taught as a mother tongue to Turkish citizens at any institutions of training or education. Foreign languages to be taught in institutions of training and education and the rules to be followed by schools conducting training and education in a foreign language shall be determined by law. The provisions of international treaties are reserved.

36. Zwitserland

Article 3

The Cantons are sovereign insofar as their sovereignty is not limited by the Federal Constitution; they shall exercise all rights which are not transferred to the Confederation.

Article 4

The national languages are German, French, Italian, and Romansh.

Article 70

1. The official languages of the Confederation are German, French, and Italian. Romansh shall be an official language for communicating with persons of Romansh language.
2. The Cantons shall designate their official languages. In order to preserve harmony between linguistic communities, they shall respect the traditional territorial distribution of languages, and take into account the indigenous linguistic minorities.
3. The Confederation and the Cantons shall encourage understanding and exchange between the linguistic communities.
4. The Confederation shall support the plurilingual Cantons in the fulfillment of their particular tasks.
5. The Confederation shall support the measures taken by the Cantons of Grisons and Ticino to maintain and to promote Romansh and Italian.

Article 188

4. When judges of the Federal Supreme Court are elected, the Federal Parliament shall ensure that the official languages will be represented.