

Selfbestuur in diep verdeelde samelewings – die kaleidoskoop van Afrikaanse pogings tot ’n model vir selfbestuur

Self-government in deeply divided societies – the kaleidoscope of efforts by the Afrikaans community to develop a comprehensive model for self-management

BERTUS DE VILLIERS

Besoekende Professor:

Regsfakulteit,

Universiteit van Johannesburg

E-pos: bertusdev@gmail.com



Bertus de Villiers

BERTUS DE VILLIERS (BA Regte; LL.B; LL.D) is ’n Besoekende Professor aan die Regsfakulteit van die Universiteit van Johannesburg en ’n Lid van die Staat Administratiewe Tribunaal van Wes-Australië. Hy is ’n Genoot van die Alexander von Humboldt Stigting (Duitsland). Hy spesialiseer in die areas van minderheidsregte, desentralisasie, individuele regte en grondhervorming. Dr De Villiers is wyd berese en het in verskeie lande navorsing onderneem en lesings oor grondwetlike en politieke ontwikkelinge gegee. Hy is in die afgelope tyd uitgenooi na Soedan, Suid-Soedan, Ethiopië, Indonesië en die Filippyne om lesings oor grondwetlike temas aan te bied. In 2016 het hy die Alexander von Humboldt Stigting-toekenning ontvang vir *Innovative Research Networking*. Dr De Villiers het tot die Suid-Afrikaanse grondwetlike proses bygedra by wyse van navorsing en advies. Hy was ook ’n lid van die Komitee vir die Afbakening van die Provinsies.

BERTUS DE VILLIERS (BA Law, LL.B, LL.D) is a Visiting Professor at the Law School of the University of Johannesburg and a Member of the State Administrative Tribunal of Western Australia. He is a Fellow of the Alexander von Humboldt Stiftung (Germany). He specialises in the areas of minority rights, decentralisation, human rights and land reform. Dr De Villiers has travelled widely and has undertaken research and lectured on constitutional and political developments in various countries. In recent years he has been invited to Ethiopia, Sudan, South Sudan, Indonesia and the Philippines to give lectures on constitutional topics. He received the Alexander von Humboldt Stiftung award for *Innovative Research Networking* in 2016. Dr De Villiers contributed to the South African constitution drafting process by way of advice and research. He also served on the Commission for the Demarcation of the Provinces.

ABSTRACT***Self-government in deeply divided societies – the kaleidoscope of efforts by the Afrikaans community to develop a comprehensive model for self-management***

The Afrikaans speaking community has particularly since 1994 been engaged in various activities to protect and promote the Afrikaans language. These activities remain to a large extent mainly uncoordinated and spontaneous. A central theme that runs through many of the initiatives is the desire of a substantial portion of the Afrikaans speaking community to be able to self-govern and self-manage aspects of relevance to their language and culture. Although many private initiatives have been undertaken by clubs and associations of different sorts, this article considers the constitutional mechanisms for the protection of minority and community rights under the Constitution and discusses what progress, if any, is being made by the Afrikaans community to maximise constitutional provisions and to develop a framework for self-government. The article firstly considers whether the Afrikaans community is a “minority” for purposes of international law. The conclusion is that the community does meet the international criteria for being a “minority”. The article secondly investigates whether there is in international law a “right” to self-government or autonomy for minority groups. The conclusion is that there is no such a justiciable “right”, but that governments are encouraged by international law to create an environment and circumstances in which minority communities can protect and promote their unique identity. Thirdly, the article reflects on the most important mechanisms in the South African Constitution that are directed to or can be used for the protection of minority communities. The mechanisms referred to are decentralisation to provincial governments; advisory bodies to protect and promote diversity; recognition of traditional authorities; recognition of individual rights and freedoms; and the possibility to create community councils for language communities. It is concluded that these techniques are consistent with minimum international constitutional law standards. The next question is whether and to what extent the Afrikaans community has utilised the constitutional mechanisms at its disposal to protect and promote the Afrikaans language and culture. Consideration is given to the following mechanisms: (a) the autonomy of the provinces of the Western Cape and the Northern Cape where a substantial concentration of Afrikaans speakers reside; (b) the functions and responsibilities of the Pan South African Language Board and the Commission on the Promotion and Protection of Cultural, Religious and Linguistic Communities; (c) the possible establishment of an Afrikaans community council pursuant to the Constitution of the Western Cape or alternatively pursuant to the national Constitution; (d) the protection of the individual right to language choice in public education and particularly to the autonomy of school management boards; and (e) the right to free association and the plethora of Afrikaans non-governmental organisations with specific reference to Helpmekaar private college; Akademia private university; and AfriForum as a major Afrikaans community initiative. The article draws several conclusions namely: (a) there remains a general absence of agreement within the Afrikaans community in regard to a “plan” or “vision” for the future protection and promotion of the Afrikaans language; (b) the Afrikaans community meets the criteria to be regarded as a “minority group” in international law; (c) there is no justiciable “right” in international law to self-government or autonomy; (d) at a technical level the Constitution of South Africa meets minimum international criteria for the protection of individual and minority rights; (e) the autonomy of the province of the Western Cape is typical of what can be expected of indirect protection of a language group by way of territorial decentralisation. It is, however, noted that the possibility to establish a community council for the Afrikaans community pursuant to the Constitution of the Western Cape has not been activated or pursued; (f) the two

constitutional commissions that are tasked to protect and promote the rights of language, cultural and religious communities have been less successful than could be expected in light of their constitutional mandate; (g) the possible establishment of a community council for the Afrikaans community remains dormant and has not attracted substantial public debate. This is a mechanism that in future may become relevant to the Afrikaans (and other) communities for purposes of their self-government; (h) the autonomy of public school management boards has attracted substantial litigation and it is likely that government regulation will further erode and limit the autonomy of public school management boards. There are two competing interests that impact on the discretion of these boards: on the one hand the accommodation of diversity and on the other hand the provision of basic educational services to the population. The current trend is that any dispute between these two constitutional objectives are settled in favour of providing education to the widest possible group of persons; and (i) Afrikaans non-governmental organisations have been very proactive particularly since 1994. Finally, the examples of Helpmekeer and Akademia show how privatised services can be made available to the Afrikaans community, albeit at a high cost. It is likely that due to public resource constraints, a much greater contribution would have to be made in future by Afrikaans speaking families who prefer that their children be educated in Afrikaans.

KEY WORDS: Afrikaans; minority; diversity; self-government; autonomy; decentralisation; community council

TREFWOORDE: Afrikaans; minderheid; diversiteit; self-regering; outonomie; desentralisasie; gemeenskapsraad

OPSOMMING

Die Afrikaanse gemeenskap het veral sedert 1994 'n magdom nieregeringsinisiatiewe begin ten einde die voortbestaan van die Afrikaanse taal te bevorder. Die vraag wat telkens gevra word is tot watter mate die Grondwet van Suid-Afrika daarin slaag om die nodige beskerming te bied aan taalgemeenskappe soos die Afrikaanssprekendes en tot watter mate die Afrikaanse gemeenskap die moontlikhede van die Grondwet ten volle benut. Hierdie artikel stel ondersoek in na die volgende vrae: (a) is Afrikaanssprekendes 'n "minderheidsgroep" vir doeleindes van die internasionale reg; (b) is daar in die internasionale reg 'n "reg tot outonomie" vir minderheidsgroepe; (c) voldoen die Grondwet van Suid-Afrika aan internasionale norme insake minderheidsregte; en (d) tot watter mate word spesifieke bepalinge van die Grondwet geoperasionaliseer deur die Afrikaanse gemeenskap. Die gevolgtrekking is dat die Afrikaanse gemeenskap 'n minderheidsgroep is; dat daar geen internasionale reg is tot outonomie nie; dat die indirekte outonomie van die provinsies van die Wes-Kaap en Noord-Kaap tiperend is van internasionale praktyke; dat meer gedoen kan word vir die daarstel van 'n Afrikaanse gemeenskapsraad in die Wes-Kaap en in ander provinsies; dat die outonomie van beheerliggame van openbare skole in die toekoms waarskynlik verder ingeperk sal word; dat 'n groter gedeelte van Afrikaanse huishoudings se besteebare inkomste aangewend sal moet word vir onder meer Afrikaanse onderrig.

INLEIDING

Die Afrikaanssprekende gemeenskap¹ in Suid-Afrika is 'n kleinerwordende minderheid waarvan 'n substantiewe persentasie gretig is om op die een of ander wyse self-bestuur uit te oefen oor aangeleenthede wat vir die Afrikaanse taal en kultuur van belang is.² Die Suid-Afrikaanse Grondwet bied ruimte vir die beginsels van taal- en kultuurvryheid; vrye assosiasie; moedertaalonderrig; bevordering van taal en kultuur; en selfs vir die moontlikheid van self-determinasie en die daarstel van gemeenskapsrade.³ Die Grondwet is in een opsig 'n internasionale model vir akkommodering van minderheidsregte, alhoewel in 'n ander opsig die potensiaal van die Grondwet in die praktyk om verskeie redes nie noodwendig realiseer nie – veral nie indien 'n gemeenskap ver wag dat die staat praktiese of finansiële hulp moet verleen vir die bevordering van 'n spesifieke gemeenskap se taal- en kultuurregte nie.⁴

Die Afrikaanse gemeenskap het sedert 1994 'n magdom inisiatiewe begin om die Afrikaanse taal en kultuur onder die Grondwet te bevorder.⁵ Hierdie inisiatiewe is in baie gevalle spontaan en sonder 'n gedetailleerde oorhoofse “plan”.⁶ Daar is nie binne die breë Afrikaanse gemeenskap 'n geïntegreerde oorhoofse visie, strategie of plan van aksie vir die behoud en bevordering van Afrikaans nie.

Hierdie artikel is daarop gemik om 'n oorsig te gee van die mees prominente tegnieke wat in die internasionale reg erken word vir die selfbestuur van taal- en kultuurgroepe, en om dan enkele ontwikkelinge in die Afrikaanse gemeenskap se strewes na 'n vorm van taal- en kulturele selfbestuur binne die internasionale konteks te vergelyk. “Selfbestuur” vir doeleindes

¹ Met “Afrikaanssprekende” gemeenskap word bedoel alle persone wat verkies om Afrikaans as taal van keuse te praat.

² Huidige bevolkingstendense dui daarop dat teen 2030 die Afrikaanssprekende blankes ongeveer 1.8% van die totale bevolking sal uitmaak. Afriforum se skatting is dat daar teen 2030 ongeveer 3.2 miljoen “Afrikaners” sal wees. F Buys “Afrikaners se toekoms lê in groter konsentrasie” *Forum* (September 2017) 16. Volgens die 2011 sensus is Afrikaans die derde grootste huistaal naas Zoeloe en Xhosa, met Afrikaans se 6.8 miljoen sprekers of te wel 15.5% van die totale bevolking. Volgens skatting is die persentasie huistaal Afrikaanssprekendes van die onderskeie rasgroepe soos volg: Kleurling (75%); Blank (61%); Asiërs (4.6%) en Swart (1.5%). Die grootte van die Afrikaanssprekende gemeenskap is ietwat van 'n glas half-vol of half-leeg benadering. Indien slegs na die blanke komponent gekyk word, is die getal Afrikaanssprekendes snel kleinerwordend en ouerwordend, maar as daar na die totale Afrikaanssprekende gemeenskap gekyk word, is die getal persone wat Afrikaans praat, substantief. Smit “Die groot verlies: Afrikaans as onderrigtaal aan universiteite” (2017) by <https://www.afriforum.co.za/die-groot-verlies-afrikaans-onderrigtaal-aan-universiteite/>.

³ Sien byvoorbeeld aa 9, 15, 16, 17, 18, 29, 30, 31 en 235 Grondwet van Suid-Afrika.

⁴ Geldenhuys *Die status van minderheidsgemeenskappe in die Suid-Afrikaanse samelewing* (2011) <http://www.afrikanerbond.co.za/images/Besprekings/Status%20van%20minderheidsgemeenskappe%20in%20SA%20-%20AB%20Besprekingsdokument%20-%20Feb%202011.pdf>.

⁵ Fredericks merk op: “There can be no doubt that the battle by Afrikaans speakers for the recognition of the status of ‘their’ language is fully in line with international developments as well as with the provisions of the South African Constitution.” Frederiks *The protection of language and of language rights in the South African Constitution* (2011): 208.

⁶ Die taal-gebaseerde inisiatiewe van Afrikaanse organisasies word dikwels vermeng met politieke-ideologiese inisiatiewe – die meriete waarvan tot meningsverskil in die breë Afrikaanssprekende gemeenskap lei. Daar is binne die geleedere van die Afrikaanssprekende gemeenskap voortgesette debat oor die presiese definisie van “Afrikaner” en wat die rol van ras; Christenskap; en kulturele gebruike is om die gemeenskap te definieer.

van hierdie artikel verwys na die vermoë van lede van die Afrikaanse gemeenskap om kollektief by wyse van formele en informele meganismes en inisiatiewe binne die privaatreg en publiekreg beleid te inisieer, besluite te neem, inisiatiewe te loods, programme aan te bied, en maatreëls te administreer wat van belang is vir die beskerming en bevordering van die Afrikaanse taal en kultuur.⁷

Hierdie artikel is spesifiek gefokus op formele grondwetlike meganismes in die publiekreg wat gebruik word om aan minderheidsgroepe 'n vorm van self-bestuur te gee en die mate waarin Afrikaanssprekendes daarvan gebruik maak.

Die meganismes wat bespreek word is:

- Territoriale outonomie op provinsiale vlak
- Adviesliggaam oor taal- en kulturele aangeleenthede
- Selfbestuur by wyse van 'n gemeenskapsraad
- Outonomie van skoolbeheerliggame
- Vrye assosiasie en Afrikaanse burgerlike organisasies

Alvorens daar ondersoek ingestel word na die onderskeie grondwetlike tegnieke, sal daar eers by wyse van agtergrond 'n oorsig gegee word van: (a) is die Afrikaanse gemeenskap 'n "minderheid" vir doeleindes van die internasionale reg; (b) erken die internasionale reg 'n "reg" tot self-bestuur van minderhede; en (c) is daar spesifieke grondwetlike tegnieke vir self-bestuur wat volgens die internasionale reg legitiem is en wat neerslag vind in die Grondwet van Suid-Afrika?

WAT IS 'N "MINDERHEID"?

Die term "minderheid" word gereeld in grondwetlike en internasionale reg gebruik om te verwys na 'n gedeelte van 'n land se bevolking wat vanweë hul unieke taal, kultuur of godsdiens op 'n sekere standaard van beskerming aanspraak maak of geregtig is. Alhoewel die beskerming van minderhede vanaf 'n politieke verhoog na 'n eenvoudige en billike vereiste klink, is die praktyk veel anders en is die teoretiese grondslag van "minderheidsregte" ingewikkelder as wat dikwels toegegee word.⁸

Die kernvrae wat beantwoord moet word, is "wat is 'n minderheid"; wat is die "regte", indien enige, van 'n minderheid in kollektiewe verband; en hoe kan 'n minderheid gedefinieer en georganiseer word op 'n wyse wat nediskriminerend is?⁹

⁷ Fredericks merk op dat: "By granting internal self-determination, the threat of external self-determination or secession can thus be averted."(n4), 259. Sien ook Weller (ed.) *Universal minority rights: a commentary on the jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies* (2007); Ghai (ed.) *Autonomy and ethnicity: Negotiating competing claims* (2000); Gal (ed.) *Minority governance in Europe* (2002); Roach *Cultural autonomy, minority rights and globalization* (2005) en Craig "The Framework Convention for the Protection of National Minorities and the development of a 'generic' approach to the protection of minority rights in Europe?"(2010) *International Journal on Minority and Group Rights* 311.

⁸ Tomuschat "Protection of minorities under article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights" in Bernhardt (ed.) *Volkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtbarkeit, Menschenrechte: Festschrift Fur Hermann Mosler* (1983); Lerner "The evolution of minority rights in international law" in Brodmann, Lefeber and Zieck (eds) *Peoples and minorities in international law* (1993) 77 en Musgrave *Self-determination and national minorities* (1997).

⁹ Kymlicka *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights* (1989).

Die kompleksiteit van die antwoord op die vraag wat die definisie van 'n minderheid is het Max van der Stoel, die Europese Hoë Kommissaris vir Nasionale Minderhede, ietwat radeloos en on-wetenskaplik laat opmerk: “Ek ken 'n minderheid as ek een sien.”¹⁰

Dit is nie net Van der Stoel wat sukkel om “minderheid” te definieer nie. Daar is verskeie grondwette wat die term “minderheid” of “gemeenskap” bevat sonder om dit te definieer.¹¹

Selfs in die internasionale reg, waar die term “minderheid” gereeld gebruik word, is daar geen bindende definisie van die begrip nie.¹² Die gesaghebbende internasionale verdrag wat fokus op die regte van minderhede, die *Internasionale Verdrag op Burgerlike en Politieke Regte*, poog eerstens nie om die terme “ethnic, religious or linguistic minorities” te definieer nie of tweedens om voor te skryf welke steun, indien enige, die staat aan lede van die minderheidsgroepe moet verleen ten einde hul in staat te stel om hul unieke identiteit kollektief te bevorder nie.¹³

Die apartheidsgeskiedenis van Suid-Afrika het die internasionale minderheidsdebat verder gekompliseer.¹⁴ In die normale spreektaal sou mens verwag dat 'n basiese element van 'n “minderheidsgroep” is dat die gemeenskap in 'n numeriese minderheid is. Dit is egter nie noodwendig die geval nie. Daar bestaan 'n sterk internasionale opinie dat “minderheid” eerder verwys na die *nie-dominasie* van 'n gemeenskap as na die numeriese grootte daarvan. Dit verklaar hoekom Capotorti in sy wyd-gebruikte definisie na 'n “minderheid” verwys as 'n gemeenskap wat in 'n “nie-dominante” posisie is.¹⁵

Hierdie outeur het na aanleiding van resente ontwikkelinge in die internasionale reg en in die publiekreg die volgende werksdefinisie van “minderheidsgroep” voorgestel:

'n Minderheidsgroep kan beskou word as 'n groep individue wat etniese, godsdienstige, taal- en/of kulturele kenmerke met mekaar deel; wat in die algemeen in 'n numeriese minderheid is in die staat as geheel of in 'n spesifieke streek in die staat; wat in 'n nedodominante posisie is teenoor die res van die bevolking; wat objektief erken word as 'n minderheid; en waarvan die lede subjektief aandrang om beskou te word as 'n minderheid.¹⁶

Vir doeleindes van hierdie artikel is dit die proposisie dat die Afrikaanse gemeenskap wel 'n minderheidsgroep is vir doeleindes van die internasionale reg en dat dit ook 'n “gemeenskap” is vir doeleindes van die Grondwet van Suid-Afrika.

¹⁰ Van der Stoel “Case studies on national minority issues: positive results” Toespraak gelewer by die CSE Human Dimension Seminar on Case Studies on National Minority Issues. Warsaw, 24/05/1993.

¹¹ Sien byvoorbeeld a30 Grondwet van Indië; a8 Grondwet van Ethiopië; en a53 Grondwet van Suid-Afrika.

¹² Jones *Education rights and minorities* (1995) 8.

¹³ Sien <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>. En Roach “Minority rights and an emergent international right to autonomy: a historical and normative assessment” (2004) *International Journal on Minority and Group Rights* 411.

¹⁴ Alen and Henrard “The relevance of South African protection of minorities in Belgium” in De Villiers, Alen & Delmartino (eds) *Institutional development in divided societies* (1998), 108.

¹⁵ “A group which is numerically inferior to the rest of the population of a State and in a non-dominant position, whose members possess ethnic, religious or linguistic characteristics which differ from the rest of the population who, if only implicitly, maintain a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion and language.” Capotorti *Study of the rights of persons belonging to ethnic, racial and linguistic minorities* UNO 1977, UN-Doc E/CN.4Sub.2/384, Rev 1, par 568.

¹⁶ De Villiers “Language, Cultural and Religious Minorities: What and Who are they?” (2012) *University of Western Australia Law Review* 67, 89.

Die kernelemente van ’n minderheidsgroep waaraan die Afrikaanse gemeenskap voldoen, is die volgende: Die gemeenskap beskik oor ’n eie en unieke taal; die gemeenskap word nie op grond van ras gedefinieer nie; die gemeenskap is in ’n numeriese minderheid; die gemeenskap is in ’n nederrigante (politieke) posisie; die gemeenskap word objektief gesien as uniek vanweë hul taal; ’n substansiële gedeelte van die gemeenskap is ten gunste van die behoud en bevordering van Afrikaans (alhoewel daar nie noodwendig eenstemmigheid is oor hoe dit gedoen moet word nie); en die gemeenskap word gevorm as ’n uitvloeisel van vrye assosiasie van individue wat Afrikaans as taal van keuse praat.

BETEKENIS VAN “SELF-REGERING” IN DIE INTERNASIONALE REG

Daar is ’n wye spektrum tegnieke wat deur die internasionale reg en die publiekreg erken word om na die aspirasies van taal- en kultuurgroepe om te sien, byvoorbeeld beskerming van individuele regte; spesiale kiesstelsels; federalisme en desentralisasie na streek en plaaslike vlak; kwotas in wetgewers; koalisieregering; adviesliggame; tradisionele owerhede; en kultuurrade.¹⁷ In by verre die meeste gevalle word taal- en kultuurminderhede se regte by wyse van informele eerder as formele inisiatiewe bevorder en moet lede van minderhede oor die algemeen op hul eie middele en befondsing staatmaak om hul aktiwiteite te befonds.¹⁸

Die verlening van ’n vorm van self-besluitneming aan taal- en kultuurgroepe is waarskynlik een van die mees komplekse en kontroversiële vraagstukke in die moderne publiekreg en internasionale reg.¹⁹ Die kompleksiteit is weens verskeie redes, waarvan die volgende die mees merkbare is: (a) ’n taal- of kultuurgemeenskap het nie in sigself regs persoonlikheid nie – slegs die individuele lede van ’n gemeenskap het regs persoonlikheid; (b) daar is geen vaste definisie van “outonomie” of “self-bestuur” nie;²⁰ (c) daar is geen “reg” tot outonomie of self-regering van ’n gemeenskap in die internasionale reg nie; (d) daar is geen duidelikheid wat die entiteit is wat geregtig sou wees op “outonomie” nie; (e) daar is geen eenstemmigheid oor die grondwetlike tegnieke vir die bevordering van outonomie of self-regering nie; (f) daar is geen maatstaf om te bepaal welke gemeenskappe geregtig is op outonomie nie; en (g) daar is kommer dat enige vorm van formele groepsoutonomie aanleiding kan gee tot diskriminasie en ’n ondermyning van individuele regte.

Alhoewel daar geen “reg” tot outonomie is in die internasionale reg nie,²¹ het die Verenigde Nasies nogtans pogings aangewend om die beginsels wat onderliggend is aan die beskerming van taal- en kultuurminderhede beter te identifiseer.²² In 1992 het die Verenigde Nasies se Algemene Vergadering die volgende Deklarasie aanvaar: *Deklarasie oor die Regte van Persone*

¹⁷ Sien UN *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation* (2010) en Frowein & Bank “The Participation of Minorities in Decision-Making Processes” (2001) *Heidelberg Journal of International Law* 1.

¹⁸ Sien veral Lijphart *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (1999) en Horowitz *Ethnic groups in conflict* (2000).

¹⁹ Vir ’n oorsig sien De Villiers *Die staatsregtelike beskerming van outonome besluitneming minderheidsgroepe* (1989) LL.D en De Villiers *Groepe: Meulsteen of Bousteen? – ’n regsvergelijkende oorsig van state se pogings om groepe te beskerm* (1990).

²⁰ Hannum & Lillich “The Concept of Autonomy in International Law” (1980) *The American Journal of International Law* 858.

²¹ Sien Gilbert “Autonomy and minority groups: a right in international law?” (2002) *Cornell International Law Journal* 307, 308.

²² Bartsch “Minorities: The Struggle for a Universal Approach” in G Alfredsson & P Macalister-Smith *The Living Law of Nations* (1996), 143.

wat behoort aan Nasionale of Etniese, Godsdiensige of Linguistiese Groepe. Die Deklarasie is daarop gemik om die beginsels wat vervat is in artikel 27 van die Internasionale Verdrag insake Burgerlike en Politieke Regte verder uit te brei.²³

Die Deklarasie ontwikkel nie spesifieke grondwetlike voorstelle vir toepassing in state nie en dit erken nie ’n “reg” tot outonomie nie, maar die beginsel van “beskerming” wat geïdentifiseer word is ’n belangrike stap op weg na meer gedetailleerde grondwetlike instellings en strukture wat deur state ontwikkel kan word.²⁴

Die internasionale reg het die volgende riglyne ontwikkel rakende die moontlike erkenning van die regte van taal- en kultuurgemeenskappe:

- Daar is geen internasionale “reg” op self-regering of outonomie nie, maar state word aangemoedig om interne grondwetlike stelsels te ontwikkel wat ruimte bied; verdraagsaam is; en erkenning gee aan diversiteit;²⁵
- gemeenskappe kan hul taal- en kultuurregte binne die raamwerk van privaatreg kollektief uitleef, bevorder en beskerm by wyse van die stig van verenigings, klubs, assosiasies, en verskaffing van onderwys;
- die staat het ’n plig om ruimte te skep vir die uitlewing van taal- en kultuurregte, maar die staat is nie onder ’n regsplig om taal- en kultuurgemeenskappe se aktiwiteite te befonds of andersins te help verwesenlik nie;
- individuele regte van vrye assosiasie, vrye spraak, aanbidding, bevordering van kultuur en tradisies, moedertaalonderrig, en vrye media is essensieel vir taal- en kultuurgemeenskappe;
- daar is geen vaste grondwetlike model waarvolgens die regte van taal- en kultuurgemeenskappe erken word nie; en
- “self-bestuur” kan op direkte of indirekte wyses aan taal- en kultuurgroepe verleen word.²⁶

PUBLIEKREGTELIKE TEGNIEKE WAT SELFBESTUUR KAN BEVORDER

Die internasionale reg is nie voorskriftelik ten opsigte van die grondwetlike tegnieke wat state intern aanwend om minderheidsgroepe te erken en te beskerm nie. Die volgende is enkele van die mees algemene meganismes wat wel in die internasionale staatsreg erken word om die outonomie en selfbestuur van taal- en kultuurgemeenskappe te erken:

Strekk- en plaaslike regeringoutonomie waarvolgens gebiede waar lede van ’n minderheids-gemeenskap gekonsentreerd woon, by wyse van ’n federale of desentralisasie van magte indirekte self-regering verkry.²⁷

²³ GA resolution 47/135 of 18 December 1992.

²⁴ Strydom *International Standards for the Protection of Minorities and the South African Constitution* (2002), 17.

²⁵ Dinstein sê dat “international law does not impose an obligation on any State to create an autonomy regime anywhere within its territory”. Dinstein “Autonomy regimes and International Law” (2011) *Villanova Law Review* 437 438.

²⁶ De Villiers (n 19) 88.

²⁷ Sien De Villiers “Creating federal regions – minority protection versus sustainability” (2012) *Heidelberg Journal of International Law* 310.

Tradisionele owerhede waarvolgens tradisionele stamstelsels as 'n kollektiewe entiteit erken word met bepaalde magte en funksies oor die lede van die gemeenskap.

Adviesliggaam wat aanbevelings maak oor die taal- en kultuurbelange van minderheidsgroepe. Sien byvoorbeeld die adviesliggame in Duitsland;²⁸ Singapoer;²⁹ Australië³⁰ en Georgië.³¹

Kultuurraad wat besluite kan neem; beleid administreer en dienste aanbied oor taal- en kultuuraangeleenthede namens 'n gemeenskap waarvan die lede verspreid woon.³² Sien byvoorbeeld België; Suid-Tirol; Hongarye; Serbië en Estland.³³

Individuele regte waarvolgens die lede van 'n gemeenskap die reg van vrye assosiasie uitoefen om klubs, verenigings en nieregeringsorganisasies te vorm.

Indien die Grondwet van Suid-Afrika getoets word aan die hand van die bogaande internasionaal erkende tegnieke, kan die gevolgtrekking gemaak word dat die Grondwet ten minste op teoretiese vlak, in pas is met internasionale norme en standaarde.³⁴

In die volgende gedeelte sal gekyk word na voorbeelde van die praktiese vordering van die Afrikaanse gemeenskap in Suid-Afrika in hul strewe na 'n vorm van selfbestuur aan die hand van die bogaande grondwetlike tegnieke.

Provinsiale outonomie: Die Wes-Kaapprovinsie

Een van die mees algemene tegnieke om aan minderheidsgroepe geleentheid te gee vir indirekte selfbestuur is by wyse van outonome streek- en plaaslike regerings in gebiede waar die gemeenskappe gekonsentreerd woon.³⁵ Sulke streek- en plaaslike regerings kan wette maak en beleid administreer in die taal en volgens die tradisies van die plaaslike gemeenskap en besluite neem oor aangeleenthede wat vir hul van belang is.

²⁸ In Duitsland is daar sedert 2005 'n adviesliggaam vir minderheidsgroepe wat 'n lang assosiasie met Duitsland het. Sien <http://www.minderheitensekretariat.de/>.

²⁹ Die Raad vir Minderhede in Singapoer gee sedert 1970 advies oor enige wetgewing wat 'n negatiewe impak op minderheidsgroepe mag uitoefen. Sien *Constitution (Amendment) (Presidential Council for Minority Rights) Bill*, Bill 42 of 1972.

³⁰ Oorweging word tans geskenk aan die daarstel van 'n adviesliggaam vir die Aborigine-groepe. Sien *Final Report of the Referendum Council* (Commonwealth of Australia, 30 June 2017) by <https://www.referendumcouncil.org.au/final-report>. Vir 'n bespreking sien De Villiers "An Advisory Body for Aboriginal People in Australia – one step forward and two back?" (2017) *Retch Ubersee* (50) 259-280.

³¹ Die adviesliggaam in Georgië is soortgelyk aan dié van Duitsland. Sien <http://www.coe.int/en/web/tbilisi/civic-integration-of-national-minorities-in-georgia>.

³² Sien De Villiers "Protecting minorities on a non-territorial basis – recent international developments" (2012) *Beijing Law Review* 170 en De Villiers "Community Government for Minority Groups: Revisiting the ideas Renner and Bauer towards developing a model for self-government by minority groups under public law" (2016) *Heidelberg Journal of International Law* 1.

³³ Sien De Villiers "Power-sharing options in complex societies – possible lessons from South Tyrol for young democracies on ways to protect ethnic minorities at a regional level" (2017) *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 1.

³⁴ Strydom (n 24) 28.

³⁵ "Unity in diversity" in Council of Europe *The constitutional status of the regions in the Russian Federation and on other European countries* (2003), 20.

In Suid-Afrika het die Kommissie vir die Afbakening van Provinsies wat in 1992/3 verantwoordelik was vir die afbakening van die provinsies onder meer taalverspreiding in ag geneem om die huidige provinsiale grense te bepaal.³⁶ Die Kommissie het ook aandag geskenk aan die verspreiding van Afrikaans op plaaslike vlak omrede Afrikaans se voorkoms op “woonbuurtvlak” meer algemeen is as enige van die ander amptelike tale.³⁷

Daar is Afrikaanse teenwoordigheid in al die provinsies, maar dit is veral twee provinsies wat ’n beduidende persentasie Afrikaanse gemeenskapteenwoordigheid het, naamlik Wes-Kaap (bykans 50%); en Noord-Kaap (bykans 54%).

Die Wes-Kaap het ’n eie Grondwet, terwyl die Noord-Kaap funksioneer onder die provinsiale grondwet wat in die nasionale Grondwet vervat is. Die Grondwet van die Wes-Kaap erken drie amptelike tale vir die provinsie (a5); magtig die ontwikkeling van simbole wat uniek is aan die Wes-Kaap (a6); die skep van plaaslike regerings (a53); die stigting van gemeenskap- of kultuurrade (a70);³⁸ en die bevordering van taal- en kultuurregte (a81). Die Wes-Kaap het verskeie stappe geneem, onder meer die promulgasie van die Talewet, om voorsiening te maak vir die bevordering van die amptelike tale van die provinsie (Afrikaans, Xhosa en Engels).³⁹ Voorsiening word onder meer gemaak dat debatte in die wetgewer in enige van die drie tale mag wees; dat amptelike kennisgewings van die regering en parlement in al drie die tale moet wees; dat openbare kantore aangedui word in die taal wat vir die plaaslike gemeenskap die mees toepaslike is; en dat die veeltaligheid in die algemeen in die Provinsie bevorder word.

Die Wes-Kaapse Taalbeleid (2017) poog om verdere beslag te gee aan die provinsiale grondwet deur onder meer voorsiening daarvoor te maak dat departemente en plaaslike regerings kan besluit oor die mees gepaste taalreëlings vir interne kommunikasie; dat plaaslike regerings kommunikeer in die taal/e wat die mees relevante is vir hul plaaslike gemeenskap; en dat taaleenhede saamgestel word om die multi-taalbeleid te fasiliteer.⁴⁰ Meer as 75% van die openbare skole in die Wes-Kaap is in Afrikaansmedium.⁴¹ Daar is tans 13 provinsiale staatsdepartemente waarvan die meerderheid se taal van interne kommunikasie primêr in Afrikaans is.

In terme van ’n grondwetlike raamwerk en die hoë konsentrasie van Afrikaanssprekendes, is die outonomie van die Wes- en Noord-Kaap van kernbelang vir die behoud en bevordering van die Afrikaanse taal in terme van territoriale aangeleenthede. Dit beteken uiteraard nie dat ’n Afrikaanse taalbeleid nie van belang is in ander provinsies nie, maar die Wes- en Noord-Kaap is tipiese voorbeelde binne die internasionale konteks waar ’n minderheidsgroep op

³⁶ Die Kommissie moes verskeie kriteria in ag neem, waarvan taal- en woonpatrone een oorweging was. De Villiers “Principles underlying demarcation: implication for provincial boundaries” in De Villiers (ed.) *Review of provinces and local governments in South Africa: constitutional foundations and practice* (2008), 2. Sien ook De Villiers “Creating federal regions – minority protection versus sustainability” (2012) *Heidelberg Journal of International Law* 310.

³⁷ Alberts “National Language and Terminology Policies – A South African perspective” (2010) *Lexikos* 605. Alberts merk op dat daar geen “algemene taal” is in Suid-Afrika nie, maar dat Zoeloe en Afrikaans die naaste is aan algemene tale aangesien dit substantief gepraat word in 7 van die 9 provinsies.

³⁸ Daar is nog nie stappe gedoen om ’n kultuurraad/e vir die Wes-Kaap te aktiveer nie.

³⁹ *Wes-Kaapse Provinsiale Talewet 1998*.

⁴⁰ Vir die volledige Taalbeleid sien https://www.westerncape.gov.za/assets/departments/cultural-affairs-sport/wes-kaapse_taalbeleid.pdf.

⁴¹ Smit (n2).

streekvlak in staat gestel kan word om by wyse van desentralisasie van magte na hul taal- en kultuurbelange om te sien. Die grondwetlike reëlins in die Wes- en Noord-Kaap is ook op tegniese vlak in pas met internasionale standaard en praktyk waarvolgens 'n provinsiale regering beleid kan ontwikkel vir die taal van administrasie; onderwys; historiese gedenkdae; museums en gedenkwaardighede; plaaslike regering; simbole en ander beleidsareas wat van belang is vir die Afrikaanse gemeenskap se taal- en kultuurbehoefes. Die moontlikheid bestaan selfs dat 'n Afrikaanse gemeenskapsraad ingevolge die Wes-Kaapse Grondwet by wyse van ooreenkoms en kontrak met ander provinsies dienste kan lewer in ander provinsies aan die Afrikaanse gemeenskap op terreine soos onderwys.

Die vraag kan wel gevra word waarom 'n Afrikaanse kultuurraad soos wat in die Grondwet van die Wes-Kaap voorsien is, nog nie deeglik ondersoek of ingestel is vir die provinsie nie. Soos hieronder bespreek word, kan 'n provinsiale kultuurraad nie net met meer fokus na die belange van spesifieke taalgroepe omsien nie, maar dit kan ook as inspirasie dien vir ander provinsies en selfs op die nasionale vlak om 'n soortgelyke inisiatief te oorweeg. Die afwesigheid van sterk druk vir 'n Afrikaanse gemeenskapsraad in die Wes-Kaap kan moontlik toegeskryf word aan die feit dat Afrikaans so algemeen gepraat en onderrig word dat daar nie meriete gesien word in 'n spesifieke gemeenskapsraad nie.

Adviesliggame: Onderbenutte potensiaal

Verskeie lande het adviesliggame wat van tyd tot tyd ondersoek doen en aanbevelings maak oor maatreëls wat geneem kan word vir die beskerming en bevordering van taal- en kultuurgroepe se belange. In hierdie verband kan gelet word op die adviesliggame in Duitsland, Georgië en Singapoer.⁴² In al drie hierdie gevalle is die adviesraad verantwoordelik om aanbevelings te maak vir die behoud en bevordering van taaldiversiteit; om advies te gee om diskriminasie teen lede van taalgroepe te voorkom; en om algemene verdraagsaamheid jeens taal- en kultuurverskeidenheid te bevorder.

Daar is in Suid-Afrika twee belangrike grondwetlike liggame wat spesifiek getaak is om na die multikulturele aard van die bevolking om te sien en dit te bevorder, naamlik Pan Suid-Afrika Taalraad (a6)(5)) en die Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kulturele, Godsdienstige en Taalgemeenskappe (a185). Nie een van die twee kommissies het sover beïndruk met hul nakoming van grondwetlike take nie.

Die Pan Suid-Afrika Taalraad is verantwoordelik om op alle vlakke van regering die veeltaligheid van Suid-Afrika te bevorder. Die Raad het die plig om al die amptelike tale te bevorder; gelykheid van tale na te streef; te verseker dat daar nie teen tale gediskrimineer word nie; en respek vir veeltaligheid te bevorder.⁴³ Die Raad is veronderstel om onafhanklik te wees en te funksioneer sonder politieke inmenging.⁴⁴ Die Raad het, in teorie, wye magte, waaronder om aanbevelings aan enige van die drie regeringsvlakke te maak; om enige regeringsinstansie te ondersoek insake die taalbeleid van die instansie; en om aanbevelings te maak oor enige aspek wat die bevordering van veeltaligheid kan help.⁴⁵ Die funksionering van die Pan Suid-Afrika Taalraad was egter van meet af ongelukkig en die Raad is in 2016

⁴² nn28; 29 en 30.

⁴³ a3 Wet 59 van 1995.

⁴⁴ a4 (n43).

⁴⁵ a8 (n43).

afgedank in 'n poging om 'n “nuwe begin” te maak.⁴⁶ Die onderprestasie van die Raad is 'n voorbeeld van hoe 'n statutêre instelling, ongeag die gunstige en belofteryke terme daarvan, kan onderpresteer of selfs misluk sonder die nodige leierskap, visie, befondsing en bestuur.

Die Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kulturele, Godsdienstige en Taalgemeenskappe is getaak om taal- en kultuurdiversiteit te bevorder; respek van diversiteit aan te moedig; om die reg van gemeenskappe om na hul regte om te sien, te bevorder; aanbevelings te maak insake die stigting van gemeenskapsrade; en om ondersoek in te stel na klagtes oor die behandeling van taal-, kultuur- en geloofsgemeenskappe.⁴⁷ Die spesifieke magte en bevoegdhede van die Kommissie word in wetgewing uiteengesit.⁴⁸ Die Kommissie is uiteraard nie spesifiek daarop gerig om na die belange van die Afrikaanse gemeenskap om te sien nie, alhoewel dit die potensiaal het om baie invloedryk te wees.⁴⁹ Die Kommissie het potensieel verreikende magte om ondersoek in te stel en aanbevelings te doen oor sake wat binne sy mandaat val en om kommentaar te lewer op beleid en wetgewing.⁵⁰

Die mees vanselfsprekende aspek van die Kommissie se magte wat nog nie ontgin is nie, is die daarstel van gemeenskapsrade vir 'n taalgemeenskap/pe.⁵¹ Hierdie bevoegdheid is 'n voortsetting van die moontlikheid wat in a235 van die Grondwet bestaan vir self-besikking van taalgemeenskappe. Soos hierbo vermeld, is daar ook 'n soortgelyke bevoegdheid in die Wes-Kaapse Grondwet. Indien gelet word op ervaring van lande wat verskillende vorme van gemeenskap- of kultuurrade het soos Italië, België, Serbië en Hongarye, is daar heelwat potensiaal vanuit die oogpunt van die Afrikaanse gemeenskap in a185 van die Kommissie wat onbenut is. Die moontlikheid vir stigting van gemeenskapsrade bied die potensiaal aan taalgroepe, veral aan die Afrikaanssprekendes, om op nasionale, provinsiale en/of plaaslike vlak 'n statutêre regs persoon te stig wat kan omsien na die taal- en kulturbelange van die bepaalde gemeenskap.⁵² Sodanige gemeenskapsrade kan aansoek doen by die Kommissie vir erkenning; om aangehoor te word; en vir finansiële ondersteuning deur die Kommissie of deur enige ander staatsorgaan.⁵³

Die Kommissie het aan die een kant algemene funksies soortgelyk aan die kommissies waarna hierbo verwys is in Duitsland en Singapoer, naamlik bevordering van verdraagsaamheid;

⁴⁶ Enkele van die redes wat tot die stap gelei het was beweringe van finansiële wanbestuur; onvermoë om grondwetlike pligte na te kom; en algemene rigtingloosheid. Raborife “Mthethwa dissolves Pan South African Language Board” *News24* (13 January 2016) by <http://www.news24.com/SouthAfrica/News/mthethwa-dissolves-pan-south-african-language-board-20160113> en M Thamm “Multilingualism: Pan South African Language Board going nowhere slowly haemorrhaging millions” *Daily Maverick* (25 February 2016) by <https://www.dailymaverick.co.za/article/2016-02-25-multilingualism-pan-south-african-language-board-going-nowhere-slowly-haemorrhaging-millions/#.WaOxIK0UIIA>.

⁴⁷ Die Kommissie is 'n onafhanklike liggaam ingevolge a181(1)(c) Grondwet en die oogmerke is uiteengesit in a185 Grondwet. Sien webblad by <http://www.crlcommission.org.za/papers.html> en <https://nationalgovernment.co.za/units/view/51/Commission-for-the-Promotion-and-Protection-of-the-Rights-of-Cultural-Religious-and-Linguistic-Communities>.

⁴⁸ aa 4 en 5 *Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities Act 19 of 2002*.

⁴⁹ Morrow “A South African Commission’s Mandate to Protect Cultural Rights” (2005) *Carnegie Council for Ethics in International Affairs* 22 April.

⁵⁰ In die jaar 2015/16 het die Kommissie 235 klagtes ondersoek.

⁵¹ a4(e) (n48).

⁵² a36 (n48).

⁵³ a37(3) (n48).

kommentaar op wetgewing; en ondersoek na klagtes. Die Kommissie het egter ook uitgebreide magte wat nie in Duitsland of Singapoer gevind word nie, soos om getuienis in te win; persone te verplig om in ondersoekte te verskyn; vervolgings te fasiliteer; en om gemeenskappe te help om rade te stig wat na hul belange kan omsien. Hierdie magte is op sigwaarde omvangryk en indrukwekkend, alhoewel in die praktyk dit nog nie volle wasdom bereik het nie. Gegewe die taal- en kultuurverskeidenheid in Suid-Afrika en die beperkte hulpmiddele waaronder gemeenskappe gebuk gaan, sou verwag kon word dat die Kommissie meer pro-aktief sou wees met die ondersoek na of stigting van gemeenskapsrade of ten minste die bevordering van 'n gesprek oor gemeenskapsrade ten einde taal-, kultuur- en geloofsgroepe te help met organisering; daarstel van 'n regs persoon om na hul belange om te sien; en bystand om owerheidsorgane om finansiële bystand te versoek.

Dit is veral vir die Afrikaanse gemeenskap dat die konsep van gemeenskapsrade groot potensiaal inhou, in besonder in provinsies waar die Afrikaanse gemeenskap 'n relatiewe klein persentasie van die totale bevolking is, maar waar Afrikaanssprekendes wel gekonsentreerd in plaaslike areas woon.⁵⁴ Die moontlikheid kan selfs ondersoek word dat 'n Afrikaanse gemeenskapsraad interprovinsiaal funksioneer by wyse van interowerheidssooreenkomste met die ondersteuning van die regerings- of gemeenskapsrade in die Wes-Kaap of die Noord-Kaap.

Gemeenskapsraad: Onontgin, maar belofteryk

Die konsep van gemeenskapsrade of kultuurrade vir taal- en kultuurgroepe is nie nuut nie, alhoewel dit redelik skaars in die internasionale publiekregtelike praktyk is.⁵⁵ Die idee se oorsprong is daarin gesetel dat minderheidsgemeenskappe wat nie oor 'n eie grondgebied beskik waar hulle hulself kan regeer nie, 'n regs persoon soos 'n gemeenskapsraad kan stig wat namens hul lede besluite neem en dienste aanbied wat vir die taal- en kultuuridentiteit van die gemeenskap van belang is.⁵⁶ Die lede van die gemeenskap kan dus verspreid oor 'n gebied woon of vermengd met die res van die bevolking, en steeds 'n mate van selfbestuur uitoefen oor die kultuur- en taalaangeleenthede van die gemeenskap.⁵⁷

Die mees bekende praktiese voorbeelde van selfbestuur by wyse van 'n kultuurraad kan gevind word in Estland; België, Suid-Tirol, Serbië en Hongarye. In elkeen van die state word daar aan taalgroepe die geleentheid gegee om 'n publiekregtelike regs persoon te stig (nie net 'n privaat klub of vereniging nie) wat namens die gemeenskap kan optree in taal-, onderwys- en kultuurverwante aangeleenthede.

⁵⁴ Sien byvoorbeeld die klein persentasie Afrikaanssprekendes in die volgende provinsies alhoewel daar op woonbuurtvlak substantiewe konsentrasies Afrikaanssprekendes in plattelandse dorpe en stede woon: Limpopo (2.6%); Mpumalanga (7.2%); en KwaZulu/Natal (1.6%). *Census in brief: 2011* 25 by http://www.statssa.gov.za/census/census_2011/census_products/Census_2011_Census_in_brief.pdf.

⁵⁵ De Villiers "Otonomie vir verspreide kultuurgroepe – is die kultuurraad-breinkind van Bauer en Renner relevant in die moderne era?" in Mathee (red.) *Kultuurvryheid en selfbestuur: Keuses van klein groepe wêreldwyd* (2017), 25-51.

⁵⁶ De Villiers "Community Government for Minority Groups: Revisiting the ideas Renner and Bauer towards developing a model for self-government by minority groups under public law" (2016) *Heidelberg Journal of International Law* 1.

⁵⁷ Vir voorbeelde van gevallestudies sien De Villiers "Section 235 of the Constitution: Too early or too late for cultural self-determination in South Africa?" (2014) *South African Journal on Human Rights* 458.

Die konsep van 'n Afrikaanse kultuurraad is tydens die grondwetlike onderhandelinge in 1990–1995 op die agenda geplaas deur verskeie organisasies.⁵⁸ Die beginsel van kultuurrade het gevolglik neerslag gevind in die 1993 Grondwetlike Beginsels,⁵⁹ die 1996 Grondwet,⁶⁰ die Grondwet van die Wes-Kaap Provinsie,⁶¹ en in die oogmerke van die Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kulturele, Godsdiensige en Taalgemeenskappe.⁶²

Internasionale ervaring wys daarop dat 'n kultuurraad die volgende potensiele voordele kan inhou vir die Afrikaanse gemeenskap:

Eerstens kan die Afrikaanse gemeenskap 'n statutêre, publiekregtelike regs persoon stig wat as *regering* kollektief namens die gemeenskap beleid inisieer; besluite neem; met ander staatsorgane saamwerk; en dienste aanbied;

Tweedens gee 'n kultuurraad aan die Afrikaanse gemeenskap 'n demokratiese basis wat soortgelyk is aan dié van ander verkose owerheidsorgane om sodoende te verseker dat die raad se beraadslagings inklusief, deursigtig en aanspreeklik is;

Derdens kan 'n kultuurraad die Afrikaanse gemeenskap in staat stel om openbare dienste te verskaf op terreine wat vir die taal en kultuur van die individue belangrik is, byvoorbeeld skole, bejaardeversorging, ontspanning, media, historiese dae, simbole, monumente, opleiding, en plekname;

Vierdens kan 'n kultuurraad aan die breedste moontlike groep Afrikaanssprekendes dienste verleen sonder om te diskrimineer op grond van ras of geloof; en

Vyfdens kan 'n Afrikaanse kultuurraad met ander owerheidsorgane, insluitend provinsiale en plaaslike regerings, kontrakteer om dienste namens daardie organe te verrig aan lede van die breë bevolking of aan lede van die Afrikaanse gemeenskap.⁶³

Individuele regte – die rol van skoolbestuursliggame in outonome onderrig

Die handves van individuele regte wat in die Grondwet vervat is, erken verskeie regte wat as grondslag dien vir die beskerming en ontwikkeling van taal- en kultuuridentiteit.⁶⁴ Inherent aan die beskerming van individuele regte is drie vrae wat van kernbelang is vir die Afrikaanse

⁵⁸ Die outeur het in sy LL.D (n21) spesifieke voorstelle in dié verband gemaak en na provinsies en kultuurrade verwys as “deeleenhede” wat die tweede huis van die parlement kon vorm. Aspekte van die voorstelle is deur die Nasionale Party en Afrikaner Broederbond ondersteun en die ANC het selfs die moontlikheid van 'n Afrikaanse kultuurraad oorweeg. Die idee het egter gesneuwel nadat dit, ironies genoeg, van twee kante aangeval is deur die Afrikaanse politieke groeperinge wat veronderstel was om dit te steun: die sogenaamde Volkstaters het die konsep verwerp omrede dit nie 'n voldoende territoriale element bevat nie; die NP was daarteen omdat die party se fokus slegs op magsdeling was en daar 'n kommer was dat die party steun kon verloor deur klem te plaas op Afrikaanse regte.

⁵⁹ Sien De Villiers “The content and significance of the Constitutional Principles” in De Villiers (ed.) *Birth of a constitution* (1994), 37.

⁶⁰ aa185 en 235 Grondwet.

⁶¹ a70 Grondwet.

⁶² a4(e) Grondwet.

⁶³ Sien De Villiers “Community Government for cultural minorities – thinking beyond ‘territory’ as a prerequisite for self-government” (2018) *International Journal on Minority and Group Rights*.

⁶⁴ Byvoorbeeld regte van vryheid van geloof (a15); Vryheid van spraak (a16); Vryheid van byeenkoms (a17); Vryheid van assosiasie (a18); reg tot onderrig, insluitend in amptelike taal (a29); reg tot privaat onderriginstansies (a29(3)); reg tot taal en kultuur (a30); en regte van taal- en kulturgemeenskappe (a31).

gemeenskap: (a) tot watter mate is die staat verplig om hulpbronne beskikbaar te stel om taal- en kultuurregte van die Afrikaanse gemeenskap te verwesenlik, onder meer by wyse van moedertaalonderrig in openbare skole; (b) tot watter mate word die omvang van taal- en kultuurregte in openbare skole beperk deur die “gelykheidsbeginsel” vervat in a9 en a36 van die Grondwet wat die staat magtig om stappe te doen ten einde gelykheid tussen individue te bevorder; en (c) wat is die perke aan outonomie van bestuursliggame van openbare skole om onder meer die onderrigtaal by skole te bepaal.

Verskeie hofbeslissings is sedert 1993 gelewer ten einde hierdie drie vrae te beantwoord:⁶⁵

In die *Gauteng Education Bill*-beslissing is beklemtoon dat daar twee grondliggende beginsels in die Grondwet is, naamlik die bevordering van gelykheid asook die erkenning van diversiteit.⁶⁶ Volgens Sachs J is die “dominante” tema van die Grondwet die strewe na gelykheid, alhoewel “considerable importance” ook gegee word aan kultuur- en taalverskeidenheid. Hy het beklemtoon dat gelykheid en diversiteit sover moontlik geharmoniseer moet word, maar oorkoepelend moet, volgens sy mening, voorkeur gegee word aan die bevordering van gelykheid. Hierdie is ’n rigtinggewende uitspraak aangesien dit twee potensieel botsende grondwetlike oogmerke (gelykheid en verskeidenheid) besleg ten gunste van die beginsel van “gelykheid”. Die basiese vertrekpunt van hierdie uitspraak is steeds bepalend in die ontwikkeling van regeringsbeleid. Kortom, indien daar ’n botsing is tussen beskikbaarheidstelling van staatsfondse vir handhawing van taal-diversiteit in openbare skole en die aanwend van staatshulpbronne vir doeleindes van bevordering van gelykheid en uitwissing van historiese agterstande in openbare skole, sal die laasgenoemde die eersgenoemde “troef”.

Op die gebied van moedertaalonderrig en die magte van skoolbeheerrade van openbare skole om die taalbeleid van ’n skool te bepaal, was daar verskeie rigtinggewende uitsprake. In *Seodin Primary School v MEC Education, Northern Cape*⁶⁷ en *The Western Cape Minister of Education and Others v The Governing Body of Mikro Primary School* is die beginsel bevestig dat ’n beheerraad van ’n openbare skool ’n “orgaan” van die staat is, dat dit grondwetlike waardes moet nakom, en dat dit onderrig kan beperk tot enige van die amptelike tale.⁶⁸ In *Departement van Onderwys en Andere v Hoërskool Ermelo en ’n Ander*⁶⁹ is die beginsel egter beklemtoon dat indien ’n openbare skool die kapasiteit het om ander-talige leerlinge te akkommodeer, mag dit nie op grond van taaloorwegings sulke leerlinge uitsluit nie. Die beheerliggaam moet volgens die hof nie net die taalbelange van die gemeenskap wat dit in die posisie verkies het bedien nie, maar moet ook as orgaan van die staat die breë gemeenskap se belange in ag neem.⁷⁰ Die hof was, in effek, krities oor die konsep dat ’n beheerliggaam

⁶⁵ Sien Fredericks (n5) 210.

⁶⁶ *Ex parte Gauteng Legislature: In re Gauteng School Education Bill* 1996 (3) SA 165 (CC) at 189 190. Sachs J het sover gegaan om te sê daar is geen waarborg in die Grondwet vir die eksklusiwiteit van Afrikaanse onderrig nie.

⁶⁷ *Seodin Primary School and Others v MEC of Education Northern Cape and Others* (2) (77/04/01) [2005] ZANHC 6; 2006 (4) BCLR 542 (NC); [2006] 1 All SA 154 (NC) (24 October 2005).

⁶⁸ [2005] a SA 436 (SCA). Sien Joubert “Education, law and leadership that promotes the best interests of students in South Africa” (2009) *International Journal of Law and Education* 7.

⁶⁹ 2010 (2) SA 415 (CC) par 50. Die Grondwetlike Hof het ook aanvaar dat moedertaalonderrig bepaalde voordele vir die lewering van onderwys inhou. Sien ook Snayers en Du Plessis “Moedertaalonderrig en tweetalige onderwys – perspektiewe op die voertaalvraagstuk in Suid-Afrikaanse skole” (2006) *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 5.

⁷⁰ Sien die kritiek deur Malherbe “Taal in skole veroorsaak nog ’n slag hoofbrekens *Head of Department, Mpumalanga Department of Education v Hoërskool Ermelo* 2010 3 BCLR (KH)” (2010) *TSAR/ Journal of South African Law* 614. Fredericks verdedig egter die benadering van

van 'n openbare skool se hoofoerweging die voortsetting van enkelmediumonderrig mag wees.

Dit wil voorkom asof die howe se benadering in reaksie tot die drie vrae wat hierbo gestel is, soos volg saamgevat kan word: (a) die staat kan nie regtens verplig word om onderwys-hulpmiddele beskikbaar te stel uitsluitlik vir die bevordering van 'n bepaalde taal- of kultuur-groep se identiteit nie⁷¹ aangesien die staat na die breë belange van alle individue moet omsien binne die konteks van gelykheid en regstellende stappe vir voorheen benadeelde individue;⁷² (b) enige erkenning van taalverskeidenheid binne openbare skole is onderworpe aan die oorkoepelende “gelykheidsbeginsel”, die verskaffing van “basiese onderrig”,⁷³ die uitwissing van diskriminasie en historiese agterstande; en die beklemtoning van die multikulturele aard van die bevolking;⁷⁴ en (c) bestuursliggame van openbare skole het statutêre outonomie om die taal van onderrig by openbare skole te bepaal,⁷⁵ maar die outonomie moet uitgeoefen word as orgaan van die staat met inagneming van alle ander relevante oorwegings, waaronder die gelykheidsbeginsel; die multikulturele aard van die bevolking; en die uitwissing van ongelykhede.⁷⁶

die Grondwetlike Hof (n5) 253. Sien Serfontein en De Wall “The effectiveness of legal remedies in education: a school governing body perspective” 2013 *De Jure* 45.

⁷¹ Alhoewel die behoeftes van kinders om in hul moedertaalonderrig te ontvang in openbare skole in die Grondwet erkenning vind, word die reg beperk op grond van wat redelik, prakties haalbaar en finansiële bekostigbaar is. Sien die bespreking van Woolman “Between norms and facts: The Constitutional Court’s commitment to pluralism in South Africa’s radically heterogeneous public schools” 2015(18) *PER* 2080.

⁷² “The future for South African education in the wake of these cases [*Gauteng School Education Bill, Laerskool Middelburg, Ermelo*] is difficult to assess because any language or cultural policy is certain to involve the constitutional core values of “freedom”, “equality”, and “human dignity”. . . . What one could argue is tragic about the impending end of single-medium Afrikaans schools is that the loss of language may be viewed as the last remaining distinctive of the Afrikaans culture that, at one time, may have concluded gatherings, activities, religious services and special events. . .” Mawdsley & Beckmann “Language and culture restrictions in K-12 non-public schools in the United States: Exploring the reach of federal non-discrimination law and implications for South Africa” 2013 *De Jure* 342.

⁷³ Sien Simbo “The right to basic education, the South African Constitution and the *Juma Masjid* case: an unqualified human right and a minimum core standard” 2013 *Law, Democracy and Development* 477.

⁷⁴ Alhoewel opvoedkundig 'n sterk saak uitgemaak kan word vir die belang van moedertaalonderrig, is dit opmerklik dat weinig ouers van nie-Afrikaanssprekende kinders aandring op moedertaal-onderrig. Stoop “Children’s right to mother-tongue education in a multilingual world: a comparative analysis between South Africa and Germany” 2017 *PERJ* 2 12.

⁷⁵ Sien *Federation of Governing Bodies for South African Schools v MEC for Education, Gauteng* 2016(4) SA 546 (CC) waarin die versigtige balans tussen die outonomie van beheerrade en die regulerende bevoegdheid van die staat bespreek word. Sien Venter en Kgori “School admission policy versus equal access to education: the end of the road for school governing bodies?” 2017 *TSAR* 662.

⁷⁶ Ten tye van skrywe in Januari 2018 is daar aanduidings dat wetswysigings oorweeg word wat die outonomie van bestuursliggame aansienlik sal inkort. In *MEC for Education v Governing Body of the Rivonia Primary School* 2013 (12) BCLR 1365 (CC) het die Grondwetlike Hof die beginsel erken dat alhoewel die outonomie van beheerliggame belangrik is, die staat in die finale instansie beheer uitoefen oor die toelatingsbeleid van openbare skole. Sien Devenish “Proactive jurisprudence – a triumph for cooperative government and an exercise in partnership between educational roleplayers” 2015 *Obiter* 499.

Vrye assosiasie en Afrikaanse burgerlike inisiatiewe

Die Afrikaanse gemeenskap het sedert 1994 'n spreekwoordelike “ontploffing” beleef van taal- en kultuurorganisasies wat na verskillende belange van die gemeenskap omsien. Dit is inderdaad 'n potpourri van organisasies; visies; oogmerke; idees; politieke oortuigings; en projekte.

Die volgende is nuttige voorbeelde van Afrikaanse nieregigeringsorganisasies (NRO's) wat daarop gemik is om die Afrikaanse taal en kultuur te beskerm en te bevorder.

Helpmekaar Kollege MSV (RF) in Johannesburg is 'n privaat skool waarvan die oogmerk die lewering van onderrig in Afrikaans is.⁷⁷ Helpmekaar is gestig ingevolge die Maatskappye Wet⁷⁸ en is 'n nie-vir-wins-maatskappy.⁷⁹ Die bestuur en beheer van die maatskappy berus by die lede en direkteure.⁸⁰ Die maatskappy mag addisioneel tot lewering van onderwys, enige kommersiële of ander inisiatief neem op voorwaarde dat dit die lewering van onderwys in Afrikaans bevorder.⁸¹ Die maatskappy verrig dag tot dag take in konsultasie met die ouerkomitee.⁸² Eksaminering van die studente vind in Afrikaans plaas ooreenkomstig die Onafhanklike Eksamineringsraad.⁸³ Helpmekaar is totaal self-voorsienend en ontvang geen bydraes vanaf die provinsiale of nasionale regerings nie. In 2017 het ongeveer 1 000 studente die kollege bygewoon met ongeveer 125 personeellede. Helpmekaar is een van die weinige ten volle geprivatiseerde skole. Die model is waarskynlik buite die bereik van die breë Afrikaanse gemeenskap, maar dit toon aan hoe daar binne die raamwerk van die Grondwet, taalgebaseerde onderrig kan plaasvind met plaaslike en internasionale erkenning van die standaard van onderrig.⁸⁴

Akademia is 'n Afrikaanse tersiêre instelling wat in 2012 geregistreer is en waarvan die hoofkantoor in Pretoria gesetel is. Die basis vir onderrig is afstandonderrig wat aangebied word by ongeveer 11 studiesentra in Suid-Afrika. Akademia streef daarna om in 'n volwaardige universiteit te ontwikkel, maar wat bekostigbaar sal wees en uitsluitlik in Afrikaans sal doseer. Akademia ontvang geen subsidiëring van die staat nie. Dit het reeds akkreditering van die Hoëronderwyskwaliteitskomitee van die Raad op Hoër Onderwys, die statutêre liggaam wat alle hoër onderwysprogramme en -inrigtings in Suid-Afrika akkrediteer.⁸⁵ Die spektrum kursusse wat aangebied word, is redelik beperk, met graadrigtings in B.Comm; 'n Gevorderde Diploma in Projekbestuur; en Hoërsertifikate in Kantooradministrasie en Rekeningkunde. Dit word voorsien dat addisionele grade, waaronder regte, finansiële beplanning en onderwys, mettertyd toegevoeg sal word en selfs dat 'n permanente kampus opgerig mag word. Akademia het in Desember 2017 ongeveer 750 studente gehad.⁸⁶ Akademia is 'n unieke poging om 'n private universiteit te stig wat uitsluitlik in Afrikaans onderrig sonder enige befondsing van die staat.

⁷⁷ kl 3.1 Grondwet van Helpmekaar Kollege. www.helpmekaar.co.za.

⁷⁸ a8(1) Maatskappyyewet, Wet 71 van 2008.

⁷⁹ Registrasie 1993/002120/08.

⁸⁰ kl 24 (n77).

⁸¹ kl 5 (n77).

⁸² kl 9.2 (n77).

⁸³ <http://www.ieb.co.za/>. Eksaminering van die Raad word onder meer in Afrikaans afgeleë.

⁸⁴ Sien Chetty and Govindjee 'Freedom of religion of children in private schools' 2014(39) *Journal for Juridical Science* 31.

⁸⁵ Sien <http://akademia.ac.za/meer-oor-akademia/>.

⁸⁶ Inligting bekom met dank aan Mnr Marthinus Visser tydens onderhoud op 9 November 2017.

AfriForum is 'n Afrikaanse burgerlike organisasie met ongeveer 200 000 ingeskrewe lede.⁸⁷ Lidmaatskap van AfriForum is oop vir enige persoon en aansluiting is elektrones en by wyse van betaling van lidmaatskap. Die organisasie het ongeveer 170 personeel met 120 takke wat deur die land versprei is.⁸⁸ Daar is ten minste 100 persone per tak om sodoende te verseker dat daar plaaslike steun vir self-geïnisieerde projekte is. AfriForum organiseer rondom twee strategieë naamlik reaksie op bestaande omstandighede en ontwikkeling van selfregering van Afrikaners op die langtermyn.⁸⁹ 'n Sterk ondertoon van aktiwiteite is egter ook dat die kwaliteit van algemene regeringsdienste tot so 'n mate verswak het dat burgerlike organisasies die leiding moet neem om dienste aan die publiek in die algemeen, en die Afrikaanse gemeenskap in besonder te verskaf. AfriForum voorsien dat dit in die toekoms betrokke sal moet wees by verskeie dienste wat normaalweg deur die regering verskaf moet word, byvoorbeeld buurtveiligheid; instandhouding van infrastruktuur; watersuiwering; en algemene regeringsdienste. AfriForum is uniek in vele opsigte, maar veral omrede dit betrokke is by soveel funksies wat in die normale gang as “regeringsverpligtinge” beskou sal word. AfriForum is, in sekere opsigte, 'n parallelle informele “regering” wat op grondvlak praktiese dienste verskaf waar regeringsdienste ontoereikend is.

Die verskeie organisasies wat hulle vir die behoud en bevordering van Afrikaans beywer, is tiperend van 'n samelewing met 'n baie aktiewe burgerlike bevolking; 'n sterk regsraamwerk van vrye assosiasie; en 'n begrip dat die hulpbronne van die regering om Afrikaans te bevorder uiters beperk is. In hierdie opsig is die Afrikaanse gemeenskap nie in 'n unieke posisie nie. Die norm internasionaal is dat taalgroepe na hul eie belange en finansies moet omsien, met slegs uitsonderings waar regeringsteun en befondsing beskikbaar is. Wat egter wel die Afrikaanse organisasies uniek maak, soos gesien kan word in veral die aktiwiteite van AfriForum, is dat dit poog om ook basiese dienste soos veiligheid en die herstel van openbare infrastruktuur wat normaalweg die funksie van die regering is, te verskaf.

GEVOLGTREKKING

Die volgende gevolgtrekkings kan gemaak word aan die hand van die voorgaande bespreking ten einde te evalueer tot welke mate die operasionalisering van die Grondwet se bepalinge vir die behoud en ontwikkeling van Afrikaans benut word:

Die Grondwet van Suid-Afrika voldoen op tegniese vlak aan die minimum internasionale standaarde met betrekking tot die erkenning en beskerming van individuele en minderheids-groepregte.⁹⁰ Die operasionalisering van die grondwetlike potensiaal is egter wisselvallig. Daar is veral drie breë terreine waar die potensiaal van die Grondwet nie tot reg kom nie, naamlik: (a) die aktivering van gemeenskapsrade vir gemeenskappe wat dit verkies, (b) die onderbenutting van die artikel 185-Kommissies om die taal- en kulturele diversiteit van Suid-Afrika te beskerm en te bevorder; en (c) die inkorting van outonomie van skoolbeheerrade om vir moedertaalonderrig in openbare skole en aangeleenthede wat daarmee verband hou, voorsiening te maak.

⁸⁷ Kriel “Wees 200 000 sterk!” *Forum* (September 2017), 8.

⁸⁸ “Takke AfriForum” *Forum* (September 2017), 54.

⁸⁹ Inligting bekom in persoonlike onderhoud met Mnr Kallie Kriel op 3 November 2017.

⁹⁰ Strydom bevind dat: “If the South African constitution is analysed against international standards for the protection of community interests and aspirations, it is fair to conclude that some minimum standards have found their way into the text of the constitution.” 28 (n24).

Die outonomie van die provinsiale regerings van die Wes-Kaap en Noord-Kaap is in pas met internasionale gevallestudies, alhoewel die Wes-Kaap meer aktief is as die Noord-Kaap om taaldiversiteit te erken en aan te moedig. 'n Merkbare leemte in die Wes-Kaap is egter die afwesigheid om effek te gee aan die moontlike daarstelling van gemeenskapsrade vir gemeenskappe wat sulke rade versoek. 'n Afrikaanse Gemeenskapsraad in die Wes-Kaap sou nie net dienste aan die Afrikaanse gemeenskap in die provinsie kan lewer nie, dit sou selfs as 'n orgaan van die staat met ander provinsies en plaaslike regerings in ander gedeeltes van die land kon kontrakteer om dienste aan Afrikaanssprekendes te lewer in areas buite die grense van die Wes-Kaap.

Die ruimte wat die Grondwet bied vir die uitoefening van individuele regte van taal, kultuur en geloof is in pas met die internasionale presedent, alhoewel die interpretasie van die reg teen die afwesigheid van politieke wil om daaraan gevolg te gee, telkens tot groot ontevredenheid binne die geledere van die Afrikaanse gemeenskap lei. Die benadering van die regering is in die algemeen dat die koste vir die realisering van sulke regte deur die betrokke taal- en kultuurgemeenskap gedra moet word. 'n Botsing in benadering is merkbaar: die Afrikaanse gemeenskap is telkens van mening dat die staat meer finansiële hulpbronne beskikbaar moet stel vir die operasionalisering van Afrikaanse taal- en kultuurregte, terwyl die regering beklemtoon dat openbare hulpbronne beperk is en dat slegs basiese dienste aan die grootste moontlike gedeelte van die bevolking verskaf kan word. Daar is geen regsplig volgens die internasionale reg op die staat om finansiële hulp aan gemeenskappe beskikbaar te stel vir die bevordering van hul identiteit nie. Die verskaffing van dienste deur totale privatisering van 'n bepaalde funksie soos in die geval van Helpmekaar en Akademia is egter 'n luukse. Afrikaanssprekendes sal waarskynlik toenemende druk ervaar om 'n groter deel van hul besteebare inkomste aan te wend om te betaal vir toegang tot basiese opleiding en onderrig in Afrikaans aangesien die staat se hulpbronne te beperk is om die taal-spesifieke openbare onderwys te finansier.

Die burgerlike samelewing waarin die Afrikaanse gemeenskap funksioneer, is besonder aktief. Die veelvoudaksies is tipies van gemeenskapsaktiwiteite in navolging van die reg tot vrye assosiasie. Die vermoë van die Afrikaanse gemeenskap om taalaktiwiteite self te befonds sal egter toenemend onder druk kom vanweë die verwagte afname van subsidies en bydraes vanaf staatsweë asook die aandrag dat openbare dienste wat regeringsfondse ontvang, primêr dienste moet verskaf op grond van die gelykheidsbeginsel, eerder as op taal- of kultuuroorwegings.

Ten slotte: die Afrikaanse gemeenskap het nog nie 'n samehangende model ontwikkel vir taal- en kulturele selfbestuur nie, alhoewel die Grondwet oor onbenutte potensiaal beskik. Die Grondwet bevat verskeie elemente wat vir selfbestuur nodig is, maar drie prominente struikelblokke moet deur die Afrikaanse gemeenskap oorkom word, naamlik: (a) die ontwikkeling van 'n gesamentlike en legitieme visie vir selfbestuur van die Afrikaanse gemeenskap; (b) die operasionalisering van 'n gemeenskapsraad vir die Afrikaanse gemeenskap; en (c) befonsing van taal- en kultuuraktiwiteite sal stremming op Afrikaanse huishoudings plaas, veral in die lig van die druk op die staatskas om basiese dienste aan die breë bevolking op grond van die gelykheidsbeginsel te verskaf.

Die Afrikaanse gemeenskap se strewende na 'n vorm van taal- en kulturele selfbesluitneming sal ongetwyfeld nadelig beïnvloed word deur die ekonomiese druk waaronder die staat verkeer; die verwagte verswakking en agteruitgang van openbare dienste; en die beperkte openbare fondse wat beskikbaar is vir taal-gebaseerde openbare onderrig.