

## DIE BEGRIP “AMPTELIKHEID” VAN ’N TAAL IN DIE LIG VAN ONLANGSE BUITELANDSE REGSPRAAK

### 1 INLEIDING

Daar bestaan geen regsvoorskrif dat ’n staat oor ’n amptelike taal of tale moet beskik nie. Alle jurisdiksies beskik inderdaad ook nie oor grondwetlike of wetgewende maatreëls wat vir amptelike taalstatus voorsiening maak nie. Die verlening van amptelike status aan ’n taal is ook nie ’n voorwaarde vir kommunikasie tussen die publiek en staatsorgane in ’n bepaalde taal nie. So geniet Engels nie amptelike status in Engeland nie maar geskied alle amptelike kommunikasie in dié taal en kan alle inwoners hulle regte in Engels uitoefen. Tog is daar ’n toenemende aantal jurisdiksies wat hetsy in grondwetlike of wetgewende bepalings amptelike status aan (’n) bepaalde taal/tale toeken.

Hierdie kort aantekening oorweeg die betekenis van die begrip amptelike taal soos wat dit in talle grondwetlike en wetgewende bepalings, onder andere in artikel 6(1) van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 voorkom. Die vraag na wat die paslike vertolking van die begrip amptelike taal behoort te wees, is veral vanweë die volgende drie oorwegings van belang:

Eerstens, ofskoon ’n mens sou dink dat die amptelikheid van ’n taal noodwendig impliseer dat die betrokke taal vir wetgewende, uitvoerende en regsprekende funksies gebruik behoort te word (Currie “Official languages and linguistic rights” in Woolman *et al Constitutional law of South Africa* (2005) 65-6), is dit tradisioneel nie noodwendig die geval nie.

Tweedens is daar egter betekenisvolle nuwe ontwikkeling in internasionale en buitelandse regspraak, wat in deel 3 hier onder behandel word. In daardie regspraak word ’n substantiewe betekenis aan amptelike taalstatus verleen. Hierdie ontwikkeling is ook vir Suid-Afrika belangrik aangesien ons howe ingeolge artikel 39(1)(b) internasionale reg (volkerereg) in ag moet neem en ingeolge artikel 39(1)(c) van die Grondwet buitelandse reg in ag kan neem, en ter wille van die navolging van die beste internasionale praktyk, myns insiens in ag behoort te neem.

Derdens, behoort die pas gepromulgeerde Wet op die Gebruik van Amptelike Tale 12 van 2012, wat volgens oortuigende kommentaar nie daarin slaag om die grondslag vir verbeterde veeltaligheid in Suid-Afrika te lê nie (Pretorius “The use of the Official Languages Act: Diversity affirmed?” 2013 *PER* 281 305–310), in die lig van hierdie nuwe ontwikkelinge in buitelandse regspraak oorweeg te word.

### 2 BESKOUINGS VAN DIE BEGRIP “AMPTELIKE TAAL”

Daar kan wesenlik drie vertolkings van die begrip amptelike taal onderskei word. Die eerste is op die keper beskou eintlik ’n regsosiologiese sienswyse van amptelikheid van tale terwyl die tweede en derde meer bepaald juridiese sienswyses is aangesien albei positiesfregtelik gefundeer is en op judisiële vertolkings van taal-amptelikheid steun.

Volgens die regsosiologiese benadering tot die grondwetlike of wetgewende verklaring van 'n taal tot 'n amptelike taal, is amptelike taalstatus nie noodwendig beslissend vir die vraag of sodanige taal daadwerklik amptelik is en of dit werklik vir amptelike doeleindes aangewend sal word nie. Daar word daarenteen aangevoer dat 'n taal slegs amptelik sal wees indien dit op 'n reëlmatige grondslag vir amptelike regeringsdoeleindes gebruik word. Amptelike verklaring dui derhalwe nie noodwendig op daadwerklike amptelike gebruik nie. Fasold meld dat 'n taal nie noodwendig as amptelik beskou sal word bloot op grond van die feit dat daar nasionale wetgewing of 'n grondwetlike bepaling bestaan, wat so bepaal nie en hy verklaar: "Rather, a language will be judged as official only if it actually operates as an official language in a country" (*The sociolinguistics of society* (1984) 101).

Die eerste meer spesifiek juridiese sienswyse van amptelike taalstatus is op die tradisionele positiefregtelike standpunt oor amptelikheid gebaseer. Die tweede volg op onlangse regspraak wat moontlik daarop dui dat 'n nuwe rigting betreffende die betekenis van taal-amptelikheid ingeslaan word.

Volgens die tradisionele sienswyse bring die status van amptelikheid van 'n taal nie noodwendig verpligtinge vir die regering mee om die betrokke taal te gebruik nie. Dit laat aan die regering 'n keuse. Amptelikheid impliseer egter nie dat die regering tot daadwerklike gebruik van 'n taal gedwing kan word nie. Dienooreenkomstig verklaar Arzos "The nature of language rights" 2007 *J for Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE)* 18–19 dat amptelike taalstatus nie werklik enige regsgevolge meebring nie en kan dit hoogstens as die grondslag dien dat 'n sodanig verklaarde taal as die basis vir die wetgewende toekenning van taalverwante regte kan dien. Turi verwoord 'n soortgelyke siening wanneer hy redeneer dat die verklaring van een of verskeie tale as amptelik nie beduidende regsimplikasies inhou nie. Wat werklik met amptelikheid bedoel word, sal bepaal word deur die wyse waarop die owerheid sodanige taal behandel. In sekere gevalle sal amptelike status eintlik niks meer nie as van sielkundige betekenis wees (Turi "The importance of the conference theme: Language and equality" in Prinsloo *et al* (eds) *Language, law and equality: Proceedings of the Third International Conference of the International Academy of Language and Law (IALL)* (April 1992) 8). De Varennes verduidelik met verwysing na die uitspraak van die Kanadese Hooggeregshof in *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick v Association of Parents for Fairness in Education* (1986) ISCR 549 (Canada) dat ofskoon amptelike verklaring sein dat die reg toelaat dat sodanige taal gebruik mag word, die mate van amptelike gebruik of die omvang van die reg van lede van die publiek om die betrokke taal teenoor die owerheid te gebruik altyd aan ander grondwetlike en wetgewende bepalings onderworpe kan wees (*Language, minorities and human rights* (1996) 174; sien ook *idem* 2012 *International and comparative perspectives on the use of official languages: Models and approaches for South Africa* Assessment prepared for the Afrikaanse Taalraad on the use of the official languages and the proposed South African language Act, 2011 9, 31–34). So meld hy (1996 174) dat amptelike taalstatus in die Kanadese grondwet eintlik 'n politieke verklaring is, waaraan verder deur wetgewing inhoud gegee moet word. Hy redeneer daarenteen egter heel tereg ook (177–178) dat amptelike taalstatus nooit so vertolk mag word dat dit staatsorgane mag toelaat om basiese regte te skend nie. Volgens hierdie sienswyse is dit duidelik dat amptelikheid dikwels nouliks meer as 'n simboliese betekenis het.

### 3 'N MOONTLIKE NUWE VERTOLKING VAN AMPTELIKE TAALSTATUS

Die tweede regsbenadering oor amptelikheid is die gevolg van onlangse regspraak. Daarvolgens word veel meer beduidende inhoud aan die begrip amptelikheid verleen. Terselfdertyd word ook pligte op die regering geplaas om 'n amptelike taal vir die uitvoering van regeringsfunksies te gebruik.

Die eerste uitspraak is van die Europese Hof vir Menseregte in *Mentzen alias Mencena v Latvia* (application no 71074/01, admissibility decision van 7 Desember 2004 beskikbaar by <http://bit.ly/1pxGhTR> op 13 Maart 2014 geraadpleeg). Die saak het gegaan oor die aanpassing van die spelling van die applikant se getroude van, soos vervat in haar paspoort wat deur die tersaaklike staatsorgaan in Letland uitgereik is. Die aanpassing is kragtens tersaaklike wetgewing gedoen om te voldoen aan die grammatikale vereistes van die Letlandse taal, wat die amptelike taal van Letland is. (Soos in die uitspraak uitgewys, is dit oordrewe om die aanpassing as die verletlandings van die applikant se van te beskryf.)

Die applikant het aangevoer dat die owerheid se optrede op haar reg op haar private gesinslewe soos vervat in artikel 8 van die Europese Konvensie van Menseregte en Fundamentele Vryhede inbreuk maak. Die beslissing van die saak het onder andere vereis dat die Hof standpunt moes inneem oor die betekenis van die begrip amptelikheid van 'n taal, in die onderhawige geval van Letlands soos bedoel in artikel 4 van die grondwet van Letland en artikel 19 van die Letlandse Amptelike Taalwet. Die hof het betekenisvol soos volg oor die implikasies van die amptelikheid van 'n taal beslis:

“Consequently, by making a language its official language, the State undertakes in principle to guarantee its citizens the right to use that language both to impart and to receive information, without hindrance not only in their private lives, but also in their dealings with the public authorities. In the Court’s view, it is first and foremost from this perspective that measures intended to protect a given language must be considered. In other words, implicit in the notion of an official language is the existence of certain subjective rights for the speakers of that language” (*Mentzen alias Mencina v Latvia* 2004 27).

Die tweede uitspraak is die van die Afrikakommissie vir Mense- en Volksregte in 2009 in die saak van *Kevin Mgwanga Gumme et al v Cameroon* African Commission on Human and Peoples’ Rights, Communication 266/2003, 27 Mei 2009 (beskikbaar by <http://bit.ly/1otpofD> op 13 Maart 2014 geraadpleeg). Die saak het sy oorsprong in die Kameroen. Kameroen het twee amptelike tale naamlik Frans en Engels. Eersgenoemde word deur die meerderheid in die noorde, wat eertyds onder Franse beheer was verkies en laasgenoemde deur die minderheid in die suide van die land wat voor onafhanklikheid onder Britse beheer was. Onder die talle klagtes van suiderlinge teen die regering van Kameroen waaroor die Kommissie in hierdie saak beslis het, was daar 'n bewering dat die regering geweier het om Engels vir amptelike doeleindes te gebruik, in die onderhawige geval vir die registrasie van maatskappye deur die medium van Engels.

Om die saak te beslis, moes die hof bepaal watter betekenis aan die begrip amptelike taal (in dié geval Engels) geheg word, meer bepaald of die feit dat Engels 'n amptelike taal is, meebring dat die regering van Kameroen die registrasie van maatskappye in Engels moes toelaat. Die Kommissie het beslis dat diegene (die suidelike Kameroeniane) 'n regmatige verwagting het dat die

Engelse taal vir die uitvoering van regeringsfunksies, met inbegrip van die registrasie van maatskappye, gebruik moes word. Die Kommissie het gevolglik beslis dat die weiering van die regering om maatskappye wat deur suidelike Kamerioeniane opgerig is in Engels te registreer 'n inbreuk op die reg kragtens artikel 2 van die Afrika Handves vir Mense- en Volksregte uitgemaak het, wat bepaal dat elkeen 'n reg op gelyke genieting van alle regte en vryhede het, wat in die Handves erken word, sonder onderskeid, met inbegrip van 'n onderskeid op grond van taal (*Kevin Mgwanga Gumme et al v Cameroon*) para 102).

#### 4 KOMMENTAAR

Die blote feit dat amptelike taalstatus kragtens die tradisionele vertolking van amptelikheid geen verpligting op die owerheid plaas om 'n amptelik verklaarde taal daadwerklik te gebruik nie en dat dit geen regte impliseer nie, is inherent vir kritiek vatbaar juis omdat dit hierdie tekortkoming het. Hierdie vertolking is bowendien misleidend. Die blote status van amptelikheid skep na alle waarskynlikheid die redelike indruk by die deursnee intelligente persoon dat die amptelike status van taal noodwendig impliseer dat die owerheid die taal reëlmstig sal gebruik en dat hy/sy met die staat in sodanig amptelik verklaarde taal kan kommunikeer. Die feit dat amptelikheid kragtens sy tradisionele interpretasie nie hierdie gevolge meebring nie, wek 'n wanindruk by deursnee lede van die publiek. Dit is onregverdigbaar aangesien die reg juis so geformuleer en uitgelê behoort te word dat diegene wat daardeur geraak word begryp wat die regsposisie behels en hoe hulle moet optree.

Teen hierdie agtergrond verteenwoordig die interpretasie van die begrip amptelike taal in die twee behandelde uitsprake 'n welkome ontwikkeling, juis omdat dit hierdie wanindruk oor wat die amptelike status van 'n taal behels, uit die weg ruim. Van besondere belang is dat amptelike taalstatus volgens hierdie uitleg nie in isolasie vertolk word nie, maar in samehang met bepalings oor individuele regte en die gepaardgaande verpligtinge wat sodanige regte op die owerheid plaas om voldoening aan die regte moontlik te maak. Hierdie benadering verhoed dat amptelike status tot blote simboliek ingekrimp word sonder inagneming van die nadelige implikasies wat so 'n minimalistiese vertolking vir individuele regte mag hê. Boonop verhoed dit die misleidende indruk wat amptelike status kragtens die tradisionele vertolking wek, waarna pas hierbo verwys is. Hierdie regspraak het natuurlik ook belangrike implikasies vir die Suid-Afrikaanse reg met betrekking tot die amptelike tale.

Eerstens beperk dit die diskresie van staatsorgane wat met die amptelike tale gemoeid is en plaas druk op hulle om in navolging van artikel 39(1)(b) en (c) van die Grondwet die amptelike taalbepaling in plaas van op 'n minimalistiese wyse, eerder op so 'n wyse te vertolk en toe te pas dat daar 'n meer beduidende inhoud daaraan gegee word, in ooreenstemming met die vertolking in die twee gemelde uitsprake. (Oor die diskresionêre aard van Suid-Afrika se amptelike taalbepaling, sien Malan "The discretionary nature of the official language clause of the Constitution" 2011 *SA Publiekreg/Public Law* 381–407.)

Trouens daar kan oortuigend geredeneer word dat beide die uitsprake as internasionale reg eerder as bloot buitelandse reg behandel moet word. Dit beteken dat die uitsprake nie bloot kragtens artikel 39(1)(c) van die Grondwet deur die tersaaklike Suid-Afrikaanse instellings in ag geneem *kan* word nie, maar inderdaad ooreenkomstig artikel 39(1)(b) in ag geneem *moet* word. Die rede hiervoor is dat die betrokke tribunale nie huishoudelike howe van 'n bepaalde

individuele staat is met die verantwoordelikheid om munisipale reg van so 'n staat uit te lê nie. Inteendeel, hulle is regionale tribunale wat regsinstrumente vertolk waartoe 'n verskeidenheid van state partye is. As sodanig, val sowel die instrumente wat hulle uitlê (die Europese Konvensie van Menseregte en Fundamentele Vryhede en die Afrika Handves vir Mense- en Volksregte in die twee onderhawige gevalle) as die uitleg self wat die tribunale in hulle uitsprake aan daardie instrumente verleen, veel eerder binne die omskrywing van internasionale reg as dat dit bloot buitelandse reg is. Dit beteken dat Suid-Afrikaanse instellings geen ander keuse het as om die uitsprake wat hier behandel is, in ag te neem nie.

Wat betref die uitspraak in *Kevin Mgwanga Gumme et al v Cameroon* is die plaaslike implikasies vir die wyse waarop daar in Suid-Afrika met betrekking tot die amptelike tale opgetree behoort te word, egter nog meer verreikend. Die uitspraak is gebaseer op die Afrika Handves vir Mense- en Volksregte. Die Suid-Afrikaanse nasionale wetgewer het hierdie verdrag bekragtig met die gevolg dat die land kragtens artikel 231(1)(b) van die Grondwet gebonde is en gevolglik verplig is om daaraan uitvoering te gee of andersins verdragsbreuk te pleeg. Daar kan gevolglik oortuigend aangevoer word dat hierdie uitspraak wat die begrip amptelikheid van tale vertolk het, 'n verdragsregtelike plig op Suid-Afrikaanse staatsorgane plaas om reëlmatig amptelike handeling in (al) die amptelike tale te verrig.

Tweedens open dit die moontlikheid vir individue wat aanvoer dat hulle regte vanweë taalverwante praktyke van staatsorgane geskend word, om hulle op die status van amptelikheid te beroep ten einde inbreuk op taalverwante regte te bewys. Daar sal byvoorbeeld aan die hand van hierdie uitsprake aangevoer kan word dat staatsorgane fasiliteite beskikbaar moet stel wat dit vir individue moontlik maak om in die amptelike taal van hulle voorkeur met sodanige organe te kan kommunikeer, en van nog groter belang, dat staatsorgane dit moontlik moet maak dat lede van die publiek in die amptelike taal van hulle keuse aan statutêre voorskrifte kan voldoen.

Derdens kan hierdie ontwikkeling dien as 'n maatstaf aan die hand waarvan beleid met betrekking tot die amptelike tale beoordeel kan word. Die Wet op die Gebruik van die Amptelike Tale waarna hierbo verwys is, sowel as die regulasies wat daarna kragtens die wet uitgevaardig is (reg 10140 SK 37398 gedateer 28 Februarie 2014) is voorbeelde van amptelik beliggaamde beleid wat in die lig van hierdie verbrede beskouing van amptelikheid beoordeel behoort te word.

KOOS MALAN

*Universiteit van Pretoria*