

Taalwetgewing in Suid-Afrika

Theodorus du Plessis
Universiteit van die Vrystaat

Abstract

Language legislation is increasingly seen as an important mechanism in establishing an official dispensation in multilingual countries. As a unique form of intervention in the use of a language, legal intervention usually features in the form of constitutional language provisions (in either an extensive or a less extensive format) and in the form of a central language act, such as the Quebec Official Language Act (Q.O.L.A. 1974), in other words, legislation which is solely aimed at regulating the use of an area's official languages. Legal intervention can also occur in more general legislation which includes language provisions, as is the case in broadcasting legislation, legislation in education, etc. Legal intervention could, furthermore, also feature as regulations with regard to language drawn up by state departments or even as case law on language. Legal intervention in the use of language thus presupposes, to a greater or lesser degree, a form of language prescriptivism, an essential characteristic of South Africa's pre-1994 language dispensation. The relative success of the RSA's previous official languages dispensation can be related to the principle of "statutory bilingualism", a constitutionally entrenched form of official bilingualism. With the institution of the post-1994 dispensation attempts have been made to avoid an extreme form of language prescriptivism despite the fact that a form of official bilingualism is still required. This article investigates the legal mechanisms that have been put in place since 1994 in order to regulate the RSA's "new" form of official bilingualism. This is done by analysing three sets of language legislation which are considered to play a cardinal role in the establishment of an official language dispensation in other countries, i.e. directives on the use of official languages in legislation, citizenship and the courts. One of the central findings is the lack of alignment between the 1996 constitutional provisions regarding official bilingualism and the language provisions of the three sets of language legislation investigated. This dissynchrony leads to the establishment of legal grounds for English to be elevated as a supra-official language and to a new form of language hierarchy. As these developments are contrary to the constitutional language provisions, it is concluded that a return to a more pertinent form of language prescriptivism has probably become unavoidable.

Opsomming

Taalwetgewing word toenemend beskou as 'n belangrike meganisme by die inrig van 'n ampstaalbestel in meertalige lande. As besonderse vorm van intervensie rondom die gebruik van 'n taal kom wetlike intervensie meestal in die vorm van grondwetlike taalbepalings voor (hetsy in uitgebreide of in minder uitgebreide vorm) en in die vorm van 'n sentrale taalwet, soos byvoorbeeld die Quebec Official Language Act (Q.O.L.A. 1974). Laasgenoemde is 'n voorbeeld van

wetgewing wat uitsluitlik daarop gerig word om die gebruik van 'n gebied se ampstale te reguleer. Wetlike intervensie kom ook voor waar algemene taalwetgewing taalbepalings insluit, soos byvoorbeeld rondom uitsaai- en onderwyswetgewing. Voorts kan wetlike intervensie ook die vorm van regulasies met betrekking tot taal wat deur staatsdepartemente uitgevaardig word of selfs as hofuitsprake rondom taal aanneem. Wetlike intervensie by taal veronderstel dus in 'n mindere of meerdere mate 'n vorm van taalvoorskryftekheid, 'n wesenlike kenmerk van die pre-1994-taalbestel in Suid-Afrika. Die relatiewe sukses van die RSA se vorige ampstaalbestel kan teruggevoer word na die beginsel van "statutêre tweetaligheid", 'n grondwetlik verskanste vorm van amptelike tweetaligheid. Met die inwerkingtreding van die post-1994 bestel word opvallend weggeskram van oormatige taalvoorskryftekheid, hoewel 'n vorm van amptelike tweetaligheid nogtans vereis word. Hierdie artikel stel ondersoek in na die wetlike meganismes wat na 1994 ingestel is om die RSA se "nuwe" vorm van amptelike tweetaligheid te reguleer. Dit word gedoen aan die hand van 'n analise van drie stalle taalwetgewing wat in ander lande 'n kardinale rol rondom die inrig van 'n ampstaalbestel speel, te wete voorskrifte rondom die amptelike tale van wetgewing, burgerskapverwerwing en die howe. Een van die sentrale bevindinge is die gebrek aan belyning tussen die 1996 grondwetlike bepalinge rondom amptelike tweetaligheid en taalbepalinge in die drie stalle taalwetgewing wat ondersoek is. Hierdie dissinchronie lei daartoe dat regsgronde geskep word vir die vestiging van Engels as supra-ampstaal en van 'n nuwe vorm van taalhiërargie. Aangesien hierdie verwickelinge strydig is met die grondwetlike taalbepalinge, word besluit dat 'n terugkeer na 'n meer pertinente vorm van taalvoorskryftekheid waarskynlik onvermydelik geword het.

Inleiding

Taalwetgewing word toenemend as 'n belangrike meganisme beskou om die oogmerke van 'n land of gebied se taalbeleid te behaal (Shohamy 2006:59 e.v.). Williams (2008:172) stel hierdie verband baie sterk wanneer hy byvoorbeeld skryf dat "language-related legislation is *sine qua non* for the establishment of a binding commitment by the state to honour the putative rights of speakers of officially recognised languages". Van die voorbeelde van relatief suksesvolle taalwetgewing wat hy ter illustrasie behandel, word aangetref in gebiede soos Quebec, Katalonië en Wallis, en lande soos Ierland, taalgebiede wat grootliks gekenmerk word deur 'n redelike mate van taalkonflik, maar ook areas waar agtergestelde spraakgemeenskappe daadwerklik in hulle strewe na taalgelykberegting, naas 'n verskeidenheid middele, ook wetlike instrumente inspan. Wetsgebaseerde taalvoorskryftekheid rondom die status, funksie en gebruik van ampstale is kenmerkend van die taalbestel van hierdie lande. Taalvoorskryftekheid is ook 'n unieke aspek van taalbestuur in die postkoloniale state wat ná die val van die Sowjetunie tot stand gekom het (vgl. Hogan-Brun et al. 2008; Hogan-Brun 2008; Pavlenko 2008). Trouens, in sommige gevalle word só 'n ekstreme vorm van taalvoorskryftekheid aangetref dat dit beskou word as 'n skending van basiese menseregte (vgl. Buajeva en Hogan-Brun 2008; Ozolins 2003). Die onlangse passering van die Slowaakse taalwet is die jongste voorbeeld van oordrewe wetsgebaseerde taalvoorskryftekheid – die wet stel vanaf September 2009 taalboetes van tot €5 000 in vir die gebruik van "inkorrekte" Slowaaks en dwing dus strengere regulasies rondom "korrekte" taalgebruik af (Hult 2009).

Die pre-1994-taalbestel in Suid-Afrika was in 'n groot mate gerig deur voorskriftelike taalbepalings wat in opeenvolgende grondwette sedert 1910 vervat word. So bevat die 1983-Grondwet, die laaste van hierdie tekste, etlike voorskriftelike taalbepalings, onder meer: artikel 89, die gelyke hantering van die amptelike tale op nasionale vlak; artikel 90, hul hantering op provinsiale en plaaslike regeringsvlak; artikel 91, die staat se verpligting met betrekking tot amptelike publikasies; en artikel 35, die taal van wetgewing en die parlement se mandaat hieromtrent. Al hierdie bepalinge onderlê die sentrale beginsel van "statutêre tweetaligheid". Devenish (1990:441) omskryf statutêre tweetaligheid as "(t)he legislative mechanism designed to guarantee entrenched bilingualism in South Africa", 'n logiese uitvloeisel van Suid-Afrika se taalwetgewing in daardie stadium. Cowling (2003:87) praat van "strict bilingualism in regard to the promotion and use of English and Afrikaans", en gee enkele voorbeelde van die konsekwente deurvoer van statutêre tweetaligheid, onder meer die alternering van Engels en Afrikaans by die aanvaarding van wetgewing, die keuse van onderrigtaal (in wit en bruin skole) en selfs die taalblokke wat betref televisieuitsendings, waar 'n streng 50/50-bedeling grootliks gevolg is.

Statutêre tweetaligheid is nie uniek aan Suid-Afrika nie en word meestal beskryf as "official bilingualism" (vgl. Esmann 1982; Williams 2008:162 e.v.), 'n ekwivalente term wat die verskanste gelykheid van twee ampstale beskryf. Aangesien die beginsel van verskanste gelykheid in Suid-Afrikaanse terme 'n ander betekenis het (soos hier onder toegelig word), kan amptelike tweetaligheid hier te lande breedweg ook verwys na die "minimum grondwetlike vereiste" (vgl. Cowling 2003:109), waarmee 'n kwantitatiewe eerder as 'n kwalitatiewe inhoud aan die begrip gegee word.

'n Vergelyking tussen die taalbepalings van die 1983-Grondwet en dié van die (finale) 1996-Grondwet lig twee belangrike verwickelinge uit, bo en behalwe die feit dat daar nou 11 in plaas van twee amptelike tale op nasionale vlak is: ná 1996 word wegbeweeg van streng voorskriftelike taalbepalings, en die beginsel van statutêre tweetaligheid asook dié van taalgelykberegting word laat vaar. In die plek hiervan word in artikel 6(3) die minimum vereiste gestel dat die regering sake in "ten minste twee" amptelike tale sal voer, hoewel nie voorgeskryf word watter twee tale gebruik moet word nie; trouens, die keuse word aan die regeerder (amptenaar?) oorgelaat na gelang van 'n stel redelik komplekse en subjektiewe faktore: demografies (taalverspreiding), ekonomies (koste en praktiese haalbaarheid) en taalhoudings sensitief (voorkeure van burgers). Die implikasie is dat 'n hof uiteindelik uitsluitel sal moet gee oor die toepasbaarheid van hierdie faktore (vgl. Deutch 2005:264). Terselfdertyd vereis artikel 6(4) hoogstens dat die amptelike tale gelykheid van aansien ("parity of esteem") en billike hantering ("equitable treatment") moet geniet, twee redelik meerduidige norme waarvoor 'n hof ook uiteindelik uitsluitel sal moet gee. In hulle sistematiese analise van die konsep "amptelikheid" en die "normatiewe riglyne" van die 1996-taalartikel kom Strydom en Pretorius (1999: 28-31) tot die besluit dat die gebrek aan pertinente voorskriftelikheid nogtans nie 'n vergunning is om die grondwetlike taalbepalings te omseil nie. Hulle gevolgtrekking is:

(N)o organ of state may approach section 6 with the sole motive of finding loopholes in it only to justify its lack of commitment to overcoming the practical problems encountered while striving for the realisation of the constitutional directives of parity of esteem and equitable treatment of all official languages, as well as the development of the neglected indigenous languages. (Strydom en Pretorius 1999:31)

Die streng omlynde vorm van statutêre tweetaligheid van voor 1994 word dus nou vervang met wat lyk na 'n vaag omlynde vorm van "amptelike tweetaligheid". Volgens Cowling (2003:84) beteken dit "that bilingualism is the bottom line in any language dispensation in South Africa as a whole or any part of it", maar dat 'n ander vorm van amptelike tweetaligheid nogtans vereis word, een wat wegbeweeg "from colonial bilingualism to representative multilingualism" (Cowling 2003:88). Deumert (2006:78) vermy egter die tipering van die nuwe grondwetlike tweetaal-vereiste as 'n vorm van amptelike tweetaligheid en meen eerder dat die ideaal van "toevoegende tweetaligheid" ("additive bilingualism") veronderstel word, 'n konsep wat sy koppel aan 'n oogmerk van die Taal-in-die-onderwys-beleid (DoE 1997). Sy verwys met ander woorde na 'n vorm van individuele tweetaligheid onder burgers, 'n vorm van opgelegde tweetaligheid wat ons as "burgerlike tweetaligheid" kan tipeer.

Die oorsig wat volg, bied 'n beskrywing en beoordeling van taalwetgewing as 'n vorm van wetlike intervensie by die regulering van die postapartheid-taalbestel van Suid-Afrika.

Van voorskriftelike tot ongedefinieerde tweetaligheid?

Nie alle Suid-Afrikaanse regslui lê 'n verband tussen die minimum vereiste in artikel 6(3) en amptelike tweetaligheid nie, waarskynlik as gevolg van vrae rondom die afdwingbaarheid daarvan enersyds en die onbepaaldheid daarvan andersyds. Rautenbach en Malherbe (2009:110) wys egter daarop dat die betrokke bepaling wel die regering verbied om slegs in een taal te funksioneer (die sogenaamde "ankertaal-praktyk"). Currie (2006:65-6) beklemtoon dat die Grondwet nie langer op "substantiewe gelykheid" aandring nie ('n vereiste vir amptelike tweetaligheid). Anders as die vorige twee outeurs vertolk hy artikel 6(3) eerder as 'n vergunning dat die regering nie in meer as twee amptelike tale hoef te funksioneer nie. Malan (2009a) kom in sy ontleding van die taal van wetgewing sedert 1996 juis tot die gevolgtrekking dat die "ten minste twee"-voorwaarde inderdaad vertolk word as "slegs twee" amptelike tale. Hy bevind verder dat wetgewing in die meeste gevalle nog in Engels en Afrikaans gepubliseer word, 'n praktyk wat dus op amptelike tweetaligheid neerkom. Verskeie regsgeleerdes is dit nietemin eens dat artikel 6(3) die een of ander vorm van amptelike tweetaligheid vereis sonder om te voorskriftelik daaromtrent te wees. Dit is allermens 'n vereiste wat 'n pro forma amptelike tweetaligheid aan Suid-Afrikaanse burgers opdwing soos voor 1994. Regsgeleerdes soos Strydom en Pretorius (1999) voel juis dat artikel 6(3) ons eerder in die rigting van amptelike meertaligheid wil stuur.

Nietemin, ter ondersteuning van die liberale soort benadering tot "amptelike tweetaligheid" streef die Taal-in-die-onderwys-beleid (DoE 1997) na die ewe vaag omlynde ideaal van "toevoegende tweetaligheid". Die feit dat hierdie begrip nie direk verbind word met die minimum vereiste van artikel 6(3) nie, suggereer verder Suid-Afrika se wegbeweeg van die beginsel van voorskriftelike amptelike tweetaligheid. Anders as by statutêre of amptelike tweetaligheid is dit opvallend dat die Suid-Afrikaanse onderwysbeleid tot onlangs toe selfs nie eens tweetaligheid in twee amptelike tale vereis het nie. Artikel 7(3) van die 1997-beleid bepaal: "From Grade 10 to Grade 12 two languages must be passed, one on first language level, and the other on at least second language level. At least one of these languages must be an official language" (DoE 1997).

Die *Revised National Curriculum Statement Grades R-9 (Schools)* (DoE 2002) stel hierdie oorsig egter reg en maak voorsiening daarvoor dat die twee gekose tale *amptelike* tale sal wees, in ieder geval sover dit openbare skole betref. Aangesien

die keuse van die twee tale binne die onderwyskonteks aan die leerder oorgelaat word, impliseer die vereiste dat individuele tweetaligheid (burgerlike tweetaligheid) eerder as amptelike tweetaligheid nagestreef word, sover dit die onderwys betref.

Suid-Afrikaanse onderwysbeleid oor taal ondersteun enersyds die onbepaalde tweetaal-vereiste van artikel 6(3). Andersyds kompliseer die vermyding van voorskriftelikheid die belyning daarvan met die daaglikse praktyk binne regeringsverband. Sonder 'n gespesifiseerde tweetaligheidsvereiste lyk dit byna onmoontlik om die toepassing van artikel 6(3) te realiseer, tensy die sogenaamde "Engels plus"-model (Malan 2009a) as oplossing gesien word. So word Engels as sogenaamde gemene deler dan implisiet die "ankertaal", wat beteken dat Engels inderwaarheid 'n hoër status geniet as die ander amptelike tale, wat op taalhiërgisering neerkom.

Die gesketste dilemma illustreer die belang van (ten minste 'n mate van) voorskriftelikheid by die implementering van amptelike tweetaligheid, selfs in die geval van Suid-Afrika se onbepaalde weergawe daarvan. Ook lê die probleem die noodsaak bloot aan bykomende taalwetgewing wat gestalte kan verleen aan Suid-Afrika se beleid van "amptelike (toevoegende) tweetaligheid".

Taalwetgewing as wetlike intervensie by taal

'n Verskeidenheid akademiese aktiwiteite beklemtoon die aktualiteit van taalwetgewing as studietema. Heel prominent hierin is die multidissiplinêre Académie Internationale de Droit Linguistique (International Academy of Linguistic Law – IALL) wat in 1984 gestig is met die doel om 'n forum te skep vir diskussie rondom "issues pertaining to linguistic diversity as well as to law and language, especially to comparative linguistic law" (IALL 2009). Die IALL het reeds 11 internasionale kongresse aangebied waaruit heelwat belangwekkende publikasies voortgevloei het.

Ook ander instansies is aktief wat betref die reël van gespreksgeleenthede. Mercator-Legislation (Barcelona, Katalonië, Spanje), 'n sentrum wat studies onderneem na taalregte en taalwetgewing asook die gebruik van gemarginaliseerde tale in die publieke administrasie van lande in die Europese Unie, is hier belangrik. Hierdie sentrum vorm deel van Mercator, 'n internasionale netwerk van drie navorsings- en dokumentasieinstellings wat hulle aktiwiteite op hierdie tale rig (vgl. Mercator 2009).

Die Language, Policy and Planning Research Unit van Cardiff University (School of Welsh 2009) is nog 'n belangrike instelling. Die eenheid se Europese Unie-gefinansierde projek *From Act to Action* is een van die belanghebbende internasionale projekte rondom taalwetgewing. Dié projek analiseer die wyse waarop taalwetgewing binne die openbare administrasies van Finland, Ierland en Wallis geïmplementeer word (Williams 2008:389 e.v.).

Laastens beklemtoon die verskeidenheid publikasies wat in hierdie studie benut word, die belang van die studietema. Mercator Legislation stel byvoorbeeld 'n omvattende bibliografie rondom taalwetgewing ter beskikking.

Opmerklik omtrent die navorsing wat tans onderneem word, is die klem wat begin val op die rol van taalwetgewing by wat breedweg "sosiopolitieke transformasie" genoem kan word. Nêrens word hierdie verband binne ons eietydse konteks beter geïllustreer as in die geval van die voormalige Sowjet-state nie. Pavlenko (2008:300-301) se oorsig oor taalpolitieke verwickelinge in 14 post-

Sowjet-state wys byvoorbeeld op die kardinale rol van taalwetgewing by die "transformasie" van die taalbestel binne hierdie state. Taalwetgewing het hier saam met verskeie ander faktore betekenisvol bygedra tot die redusering van die rol van Russies as voormalige koloniale taal en tot die verhoogde rol van die nasionale tale van die onderskeie gebiede. Hogan-Brun (2008:151) beklemtoon op dieselfde trant die interafhanklikheid van amptelike taalgebruik, taalideologie en taalwetgewing.

Wetlike intervensie by taal word meestal geassosieer met taalwetgewing, 'n konsep wat Turi (1993:6) omskryf as "legal language obligations and language rights" wat daargestel word met die doel om aangewese tale te beskerm, verdedig of bevorder. Hy onderskei tussen wetgewing wat betrekking het op amptelike tale teenoor wetgewing met betrekking tot nie-amptelike tale. In die oorsig wat volg, word hoofsaaklik op eersgenoemde kategorie gekonsentreer.

Op basis van die funksie van taalwetgewing onderskei Turi (1993:7) verder ook vier tipes: veramptelikende, normaliserende, standaardiserende en liberaliserende taalwetgewing.

Veramptelikende taalwetgewing is daarop gerig om een of meer aangewese tale amptelik te maak in die domeine van wetgewing, die regsowerheid, publieke administrasie en onderwys, wat Williams (2003:45) as "sleuteldomeine" beskryf en Williams (2008:162) "sleutel strategiese areas" noem. Veramptelikende taalwetgewing word meestal vanuit twee beginsels georganiseer: linguistiese territorialiteit (wetlike reëlings rondom die gebruik van een of meer aangewese tale binne 'n gegewe gebied) en linguistiese personaliteit (wetlike reëlings rondom die gebruik van 'n persoon se eie taal).

Normaliserende taalwetgewing is daarop gemik om een of meer aangewese tale as "normal, usual or common languages" binne die nie-amptelike domeine van arbeid, kommunikasie, kultuur, die handel en die sakewêreld te vestig (Turi 1993:8).

Standaardiserende taalwetgewing is daarop gemik om die taalstandaarde van een of meer aangewese tale binne spesifieke domeine te laat respekteer, meestal amptelike en hoogs tegniese domeine van taalgebruik.

Liberaliserende taalwetgewing is daarop gemik om wetlike erkenning van taalregte implisiet of eksplisiet, "in one way or another", te verseker (Turi 1993:8).

Williams (2008:162) onderskei op soortgelyke wyse tussen institusionaliserende taalwetgewing (om die verteenwoordiging van aangewese tale in die sleuteldomeine of strategiese areas te verseker) en normaliserende taalwetgewing (die uitbreiding van die gebruik van aangewese tale "into the optimum range of social situations", insluitende die gemelde domeine hier bo).

Veramptelikende of institusionaliserende taalwetgewing kan ook verwys na wat Saban en Amara (2004:17) onder *officiality of languages* verstaan, met ander woorde wetlike reëlings rondom die amptelike status van een of meer tale.

Shohamy (2006:61-3) behandel "amptelikheid" binne 'n wyer benadering as 'n taalbeleidsmeganisme wat gebruik word om voorkeur te verleen aan die gebruik van sekere tale binne gegewe gebiede en om ander tale as't ware te ontmagtig. Volgens haar kan amptelikheid deur taalwetgewing bepaal word, maar dit kan ook materialiseer as gevolg van die sanksionering van 'n spesifieke taal binne die

openbare domein deur 'n verskeidenheid agente, en is beslis nie tot regeringsowerhede beperk nie.

Ofskoon hy nie die term as sodanig hanteer nie, behandel Turi (1993:7 e.v.) drie maniere om "amptelikheid" te bereik, wat weerklank by Shohamy se benadering vind. Volgens hom word amptelikheid bereik deur:

- die formele toewysing van aangewese tale as amptelike tale (of "nasionale" tale) – die formele verklaring van 'n amptelike taal in 'n land se grondwet, of in enige ander regsteks of teks van nasionale belang
- die toewysing van spesifieke tale as "die tale" in bepaalde amptelike domeine, byvoorbeeld. die voorsiening om nie-amptelike tale in die onderwys te gebruik, soos in die geval van die beperkte gebruik van Spaans in die VSA en van Suid-Afrikaanse Gebaretaal in Suid-Afrika
- die toekenning van verhewe status aan bepaalde tale in vergelyking met ander, byvoorbeeld die konvensionele reëling in baie meertalige lande om die weergawe van 'n regsteks in 'n spesifieke taal as outentiek te erken, asook die beperkte taalvereistes by die verkryging van burgerskap (waar byvoorbeeld bevoegdheid in slegs een van die amptelike tale van 'n land vereis word).

Tot dusver is dit behandel waarna Du Plessis (2003:6) verwys as "primêre taalwetgewing", meestal gesien as taalwetgewing wat deur die wetgewende been van 'n regering (die wetgewer) gemaak word. Soos wat Deutch (2005:264) opmerk, verwys sodanige intervensie hoofsaaklik na wette, waarvan sommige hoofsaaklik handel met die gebruik van aangewese tale *per se* (soos Quebec se Quebec Official Language Act (Q.O.L.A. 1974)) en ander weer met taal in die verbygaan (soos in Suid-Afrika se Broadcasting Act (RSA 1999)). Die eerste kategorie kan as basiese primêre taalwetgewing beskou word, aangesien alle verdere wetgewing daaruit sal volg. Addisionele primêre taalwetgewing sal wetsbepalings behels wat op eersgenoemde taalwetgewing uitbrei. Dit sal grondwetlike bepalinge oor taal insluit. Sekondêre taalwetgewing verwys na taalwetgewing wat deur die uitvoerende been van die regering gemaak word. Meestal verwys hierdie kategorie na reëls, regulasies en ordinansies met betrekking tot die gebruik van aangewese tale, wat in amptelike kennisgewings en ander regsdocumente gepubliseer word (vgl. Deutch 2005:264).

Turi (1993:7-8) beklemtoon dat die aanwysing van amptelike tale "does not necessarily or automatically entail major legal consequences". Amptelikheid sal grootliks van die "effective legal treatment" van aangewese amptelike tale afhang. Shohamy (2006:61-63) deel hierdie siening. Die amptelikhedsverklaring van tale waarborg nie outomaties amptelikheid in die praktyk nie; dikwels reflekteer so 'n verklaring hoogstens intensies. Desnieteenstaande, as regsreëling of "taalbeleidsmeganisme" bied amptelikheid wel 'n regsopsie binne 'n hof en kan dit daartoe dien dat die regte rondom "swakker" tale versterk kan word. Die regstelsel bly met ander woorde die "bulwark for the defence of justice", soos Williams (2008:172) skryf: 'n primêre "instrument for the articulation of language rights and services". Kanada bewys dat die howe "a major bastion" word vir die beskerming en bevordering van taalregte, 'n posisie wat deur die versigtige analise van Dor en Hofnung (2006) ondersteun word. Nietemin, nie alle lande het 'n ontwikkelde regstelsel soos dié van Kanada nie. Williams (2008:172) redeneer nogtans dat "language-related legislation is a *sine qua non* for the establishment of a binding commitment by the state to honour the putative rights of speakers of officially recognised languages". Hy gaan selfs verder deur dit te stel dat taalwetgewing uiteindelik die basis word "by which the growth of deliberative democracy is enabled".

Regsintervensie in taalbeleid behoort daarom nie by taalwetgewing alleen op te hou nie. Na aanleiding van Deutch (2005:264) kan ons opvatting oor taalwetgewing uitgebrei word om ook regspraak in howe in te sluit. Regspraak weerspieël die vertolking van wette deur die howe van 'n land, maar dit hanteer ook huidige vraagstukke wat nie noodwendig deur wetgewing gedek word nie (vgl. Walker 1980:190). Deutch demonstreer hoe regspraak in Israel bydra tot taalbewusmaking en hoe die konsep amptelikheid in die proses geartikuleer word.

Dor en Hofnung (2006) bespreek litigasie as nog 'n vorm van "taalbeleidmaking" of regsintervensie soos wat die begrip hier gehanteer word, en illustreer dit spesifiek aan die hand van Israel en Kanada. Desondanks behoort ander benaderings tot taallitigasie as die suksesvolste instrument van taalaktiwisme oorweeg word (vgl. Du Plessis 2006; Lubbe 2004; Martel 1999). Volgens ons benadering hier onder word litigasie nie gesien as 'n wetgewende proses nie, eerder as 'n proses wat een stap verwyderd daarvan staan en wat, indien suksesvol, uiteindelik kan uitloop op taalwetgewing, hetsy as geamendeerde of as nuwe taalwetgewing.

Die wyse waarop die status van 'n taal kan verander, verwys deels na wat Shohamy (2006:54) "meganismes van taalbeleid" noem. Dit is "overt and covert devices that are used as the means for affecting, creating and perpetuating de facto language policies". Reëls en regulasies word as die mees algemene taalbeleidsmeganismes beskou en sluit beleidsinstrumente soos taalwette en amptelikheid in. Ons kan nou ook regspraak as so 'n meganisme insluit, 'n modifikasie wat in haar oorsig geïmpliseer word, maar nie as sodanig geartikuleer word nie. Deutch (2005:283-4) redeneer inderdaad dat die kombinasie van taalwetgewing en regspraak ons begrip van taalbeleid kan verdiep en so ook hoe die wetgewer en die regsowerheid met die taalregte van individue en minderheidsgroepe omgaan.

Gegewe die toenemende belangstelling in die regstelsel as instrument van taalregte het dit belangrik geword om die effektiwiteit van taalwetgewing te beoordeel (vgl. Grin 2001). Dunbar (in Williams 2008:173) gee spesifiek heelwat aandag aan hierdie aspek en het 'n raamwerk vir sodanige beoordeling ontwikkel. Die breë fokus van hierdie soort beoordeling is die oorweging van die vlak van implementering. Williams (2008:389) noem byvoorbeeld die EBLUL-moniteringsprojek *From Act to Action* as 'n voorbeeld van sodanige evaluering waar die manier waarop die instrumente van taalwetgewing binne die openbare sektor geïmplementeer word, onder die loep geneem word. Sy studie ondersoek die vlak van koherensie tussen die wetgewende en administratiewe stelsels in drie lande: Finland, Ierland en Wallis. Al drie lande het 'n sentrale taalwet wat taalgebruik in die amptelike taaldomeine reguleer. Die projek analiseer spesifiek die verhouding tussen toegekende regte (deur wetgewing), gelewerde openbare dienste en die monitering van regulatoriese meganismes in elke land. Een van die sentrale bevindinge van hierdie projek is dat elke land unieke meganismes inspan wat van die ander s'n verskil. Die oorhoofse uitdagings bly egter dieselfde, te wete die vraagstuk rondom taalgelykheid.

Een van die interessanthede omtrent die soort taalwetgewing wat in heelwat lande ingespan word, is die belang van 'n sentrale taalwet soos onder meer die reeds genoemde Québec Official Language Act (Q.O.L.A. 1974), die Québec Charter of the French Language (Q.C.L.F. 1978), die Welsh Language Act (Welsh Language Act 1993) en Ierland se Official Languages Act (Official Languages Act 2003). Kenmerkend van hierdie soort taalwette is die graad van voorskriftelikheid met betrekking tot die status en gebruik van die nasionale tale. Trouens, sommige van hierdie taalwette kan selfs as van drakoniese aard beskou word (soos in die inleiding reeds aangeroen) en het aanvanklik intense reaksie ontlok

onder die geaffekteerde gemeenskappe en ook vanuit die Europese Unie (Ozolins 1999:19 e.v.; Ozolins 2003:219 e.v.). Nietemin toon Pavlenko (2008:300-301) se oorsig oor taalpolitieke verwickelinge in 14 post-Sowjet-state dat taalwetgewing, en meer bepaald sentrale taalwette, 'n belangrike rol speel by die "transformasie" van die taalbestel van hierdie state. Dieselfde geld vir Hogan-Brun et al. (2008) se uitvoerige oorsig oor taalbeplanning en taalpraktyk in die Baltiese state. Trouens, hulle bevind die Baltiese state staan uit "as a significant exemplar in language planning of previously marginalised languages regaining their national status" (Hogan-Brun et al. 2008:617).

Taalwetgewing word meermale verbind met suksesvolle taalbestuur. So beskou Larrivé (2003:188) drie gebiede waar taalwetgewing 'n sentrale rol speel as "success stories of language planning", te wete Katalonië, Quebec en Israel. By nadere ondersoek val die grondige verskille rondom die soort taalwetgewing wat in dié gebiede geld, op, meer bepaald in die geval van Israel. Waar taal by die ander twee gevalle deur middel van omvattende taalwetgewing gereguleer word, is dit nie die geval in Israel nie. In die eerste plek bestaan daar geen Israeliese grondwet nie en derhalwe ook geen grondwetlike deklarasie rondom die amptelike tale van die land nie. Tweedens beskik Israel ook nie oor 'n sentrale taalwet nie. Bykomende taalwetgewing speel in Israel se geval 'n deurslaggewende rol by die hantering van die land se twee amptelike tale, Hebreeus en Arabies.

Dit is juis dié soort addisionele taalwetgewing in die geval van Israel wat 'n interessante alternatief vir 'n sentrale taalwet bied. In haar grondige studie van taalwetgewing in Israel bevind Deutch (2005) dat die volgende voorskrifte rondom die hantering van die land se ampstale van kardinale belang is by die nastreef van taalgelykheid: taalvereistes vir (a) wetgewing, (b) burgerskap en (c) hofverrigtinge. In die Israeliese geval dra die betrokke bepalinge grootliks by tot die vestiging van 'n taalhiërargie waarvolgens Hebreeus die nasionale amptelike taal is en Arabies effektief die amptelike minderheidstaal.

Die kwessie van taalvereistes vir wetgewing word ook deur Shohamy (2006:59 e.v.) uitgesonder, en so ook die kwessie van taalvereistes vir burgerskap (Shohamy 2006:66 e.v.). Taalvereistes vir burgerskap staan ook sentraal in die studies rondom taalwetgewing in die voormalige Sowjet-state waarna meermale in hierdie artikel verwys word. Taalvereistes vir burgerskap is egter 'n kontroversiële aangeleentheid. Shohamy (2009) behandel vraagstukke hieromtrent. Die interessante omtrent Deutch (2005) se studie is dat taalwetgewing vir die onderwys nie ook ingesluit word nie. Taalwetgewing vir die onderwys word meestal beskou as een van die primêre wetlike intervensies wat 'n bydrae lewer tot die sukses al dan nie van 'n land se taalbeleid, soos weer eens in die geval van die Baltiese state duidelik na vore kom (vgl. Hogan-Brun 2007). Die rede waarom Deutch nalaat om onderwyswetgewing te betrek, is dat Israel nie oor primêre taalwetgewing vir die onderwys beskik nie (vgl. Yitzhaki 2008).

Taalbepalings rondom die taal van wetgewing, burgerskap, hofverrigtinge en onderwys kan dus enersyds 'n betekenisvolle aanduiding gee van die wyse waarop 'n ampstaalsituasie gereguleer word en andersyds enige vorm van taalhiërargisering blootlê. Omdat die gebied van taalwetgewing in die onderwys so 'n omvattende onderwerp is, sal die oorsig hier onder hoofsaaklik op die eerste drie aspekte konsentreer.

Ten slotte, die groeiende belangstelling in die rol van wetlike intervensie by die beskerming en bevordering van tale hou grootliks verband met die breër diskoers oor taalregte en taaloorlewing. Een van die fokuspunte hierbinne het betrekking

op die strewe na wat Freeland en Patrick (2004a:3) uitlig as "die institutionalisering van taalregte".

Taalwetgewing en ander vorme van wetlike intervensie speel 'n sentrale rol in die institutionalisering van taalregte. Ter wille van 'n breër perspektief is dit wel belangrik om kennis te neem van die kritiese standpunte rondom sodanige en verbandhoudende intervensies met betrekking tot taalregte en taaloorlewing. Blommaert (2004:61–2) wys byvoorbeeld op die "web of conflicting factors" wat kenmerkend raak van die gemelde diskoers: meer en suksesvolle wetlike (en ander) intervensie kan dalk lei tot die inperking van taaldiversiteit en selfs tot beperkinge wat betref "spontane" ekolinguistiese ontwikkelinge. In dieselfde trant verwys Freeland en Patrick (2004a:13–4) na verskillende outeurs se beskrywing van die "kontradiksies van die institutionalisering" van taalregte. Die Suid-Afrikaanse taalsituasie word by name vermeld as een waar hierdie kontradiksies prominent voorkom. Hulle doen dit na aanleiding van die probleme wat Stroud en Heugh (2004) uitwys rondom "ineffective or inappropriate institutionalization", waar nuwe vorme van taaldominansie as gevolg van wetlike en politieke intervensies tot stand kom en die verdere marginalisering van minderhede teweeggebring word. Dit gebeur as gevolg van die feit dat wetgewing voorkeure aan bepaalde tale verleen (vgl. Freeland en Patrick 2004a:25–6).

Taalwetgewing en 'n nuwe taalbestel vir Suid-Afrika

Taalwetgewing geniet die aandag van Suid-Afrikaanse outeurs, veral sedert 1994 met die totstandkoming van 'n totaal nuwe ampteliketaal-bestel. Dis egter 'n ondersoekterrein waaraan hoofsaaklik regspraak aandag gee. Verskillende aspekte van die Suid-Afrikaanse taalwetgewing en -regspraak word behandel. Dis wel jammer dat daar tot nou toe nog nie 'n geheeloorsig gepubliseer is nie, in ieder geval nie van taalwetgewing oor die algemeen nie.

Oorsigte oor taalwetgewing vir spesifieke taalgebruiksdomeine bestaan wel. Hier moet veral kennis geneem word van Woolman en Fleisch (2009) se onlangse omvattende oorsig oor taalwetgewing en -regspraak in die onderwys. Verskeie belangrike en insiggewende perspektiewe rondom linguistiese menseregte met betrekking tot die onderwys kom hierin ter sprake. Dit is 'n studie wat volg op Malherbe (1997) se vroeëre, minder omvattende opgaaf. Cowling (2003) bied 'n soortgelyke oorsig oor taalwetgewing rondom taalregte in die howe. Malan (2009b) se meer onlangse oorsig sluit hierby aan, maar gaan verder deur ondersoek in te stel na die taal van wetgewing, nog 'n belangrike taalgebruiksdomein. Dan is daar 'n hele aantal studies wat handel met taalregspraak, waar op twee spesifieke domeine gekonsentreer word: die onderwys en die regspraak. Outeurs soos Kriel (1997), Lubbe (2004) en Visser (1997) behandel regspraak oor taal in die onderwys, terwyl onder meer Hlophe (2000) en Matela (1999) regspraak in die howe hanteer.

Binne 'n Suid-Afrikaanse konteks beskou, lyk dit asof die verband tussen taalwetgewing en transformasie soos by die voormalige Sowjet-state grootliks ooreenkom met die oorhoofse strewe na 'n nuwe taalbestel hier te lande. (Weliswaar lê die verskil daarby dat dit in Suid-Afrika nie gaan oor die herverwerwing van amptelike status vir gemarginaliseerde tale nie, maar eerder oor die uitbreiding van hulle amptelike status.) So byvoorbeeld beklemtoon die *National Language Policy Framework* (NPLF), in hierdie stadium 'n sentrale taalbeleidsdokument in Suid-Afrika, in par. 1.3.3 (DAC 2002) die noodsaak aan 'n veranderde taalbestel:

The Constitution mandates *change to the language situation* throughout the country, giving social and political recognition to hitherto disadvantaged language groups on the basis of the expressed needs of communities and interest groups. (DAC 2002, eie beklemtoning)

In par. 1.1.7 van die NLPF word 'n mate van inhoud gegee aan wat met sodanige verandering in die vooruitsig gestel word:

The Policy Framework not only initiates *a fresh approach to multilingualism* in South Africa, but strongly encourages the *utilisation of the indigenous languages as official languages* in order to *foster and promote national unity*. It takes into account the broad acceptance of linguistic diversity, social justice, the principle of equal access to public services and programmes, and respect for language rights. (DAC 2002, eie beklemtoning)

Belangrik is die beklemtoning in par. 1.3 van die regering se wetlike mandaat rondom hierdie veranderinge of transformasie. Hierdie paragraaf verwys interessant genoeg pertinent na die rol van taalwetgewing by sodanige transformasie. Die kern grondwetlike taalbepalings uit artikel 6 word ter staving behandel, asook die kern-taalbepalings uit die Handves vir Menseregte. Verder word twee stukke taalwetgewing pertinent betrek, te wete wetgewing rondom die Pan-Suid-Afrikaanse Taalraad (Pansat) en wetgewing rondom taal in die onderwys. Sekerlik die belangrikste omtrent al hierdie wetgewing is die grondwetlike mandaat rondom taalwetgewing self soos verwoord in artikel 6(4): "The national government and provincial governments, by legislative and other measures, must regulate and monitor their use of official languages" (DAC 2002).

Die norme waarteen sodanige aksies onderneem moet word, is dié van gelykheid van aansien ("parity of esteem") en billike behandeling ("equitable treatment").

Net soos by ander meertalige lande in oorgang is taalwetgewing veronderstel om ook in Suid-Afrika 'n sentrale rol te speel by die transformasie van die land se taalbestel. So word dit in ieder geval in die Grondwet en die NLPF voorsien.

Faingold (2004:19-21) klassifiseer Suid-Afrika gevolglik as 'n land waar die Grondwet 'n sogenaamde "hands on"-benadering tot taalwetgewing veronderstel. Hierdie benadering word spesifiek vereis in "verdeelde" lande (onder meer Kanada, Kroasië en Indië). Volgens hom kan 'n "hands on"-benadering bydrae tot die assimilering of integrering van taalgroepe of taalstreke. Taalwetgewing behoort dus, soos by ander lande, in die Suid-Afrikaanse geval 'n deurslaggewende rol te speel by die totstandbrenging van 'n nuwe taalbestel, maar ook by transformasie in die breë.

In die bespreking wat volg, word saaklik stilgestaan by Suid-Afrikaanse wetsbepalings rondom die taal van wetgewing, burgerskap en die howe, drie kerningrepe rondom die verampteliking van tale binne 'n meertalige bestel.

Die taal van wetgewing

In die 1983-Grondwet (RSA 1983) word die taal van wetgewing deur meer as een grondwetlike bepaling bereël. Artikel 89 het bepaal dat alle wetgewing in beide die ampstale gepubliseer sal word:

(1) English and Afrikaans shall be the official languages of the Republic, and shall be treated on a footing of equality, and possess and enjoy equal freedom, rights and privileges.

(2) All records, journals and proceedings of Parliament shall be kept in both the official languages and all bills, laws and notices of general public importance or interest issued by the Government of the Republic shall be in both the official languages. (RSA 1983)

Artikel 90 bevat dieselfde bepalings met betrekking tot provinsiale en plaaslike regering.

Dié Grondwet het verder gegaan en selfs prosedures rondom die sertifisering van wetgewing uitgespel. Artikel 35 het bepaal:

As soon as may be after any law has been assented to by the State President, the Secretary to Parliament shall cause two fair copies of such law, one being in the English and the other in the Afrikaans language (one of which copies shall have been signed by the State President), to be enrolled or recorded in the office of the Registrar of the Appellate Division of the Supreme Court of South Africa, and such copies shall be conclusive evidence as to the provisions of every such law, and in case of conflict between the two copies so enrolled that signed by the State President shall prevail. (RSA 1983)

So het die tradisie in Suid-Afrika ontwikkel dat die president wetgewing om die beurt ook in Afrikaans onderteken het. Die betrokke bepalings bevestig dat die beleid rondom die taal van wetgewing grootliks belyn was met die bepalings rondom die gelyke hantering van die ampstale.

Suid-Afrika se 1996-Grondwet (RSA 1996) bevat ook 'n bepaling rondom die sertifisering van wetgewing. Geen reëlings word rondom die hantering van die ampstale gemaak nie. Artikel 81 bereël die publikasie van wetgewing en bepaal soos volg:

A Bill assented to and signed by the President becomes an Act of Parliament, must be published promptly, and takes effect when published or on a date determined in terms of the Act. (RSA 1996)

Reëlings rondom die amptelike tale word nou gedoen ingevolge die Gesamentlike Reëls van die Parlement (Parliament of South Africa 1998), met ander woorde in aanvullende wetgewing. Reël 220 gee die volgende voorskrifte oor die taalvereiste van wetsontwerpe:

(1) A Bill introduced in either the Assembly or the Council must be in one of the official languages. The Bill in the language in which it is introduced will be the official text for purposes of parliamentary proceedings.

(2) The official text of the Bill must be translated into at least one of the other official languages before the official text is sent to the President for assent. (Parliament of South Africa 1998)

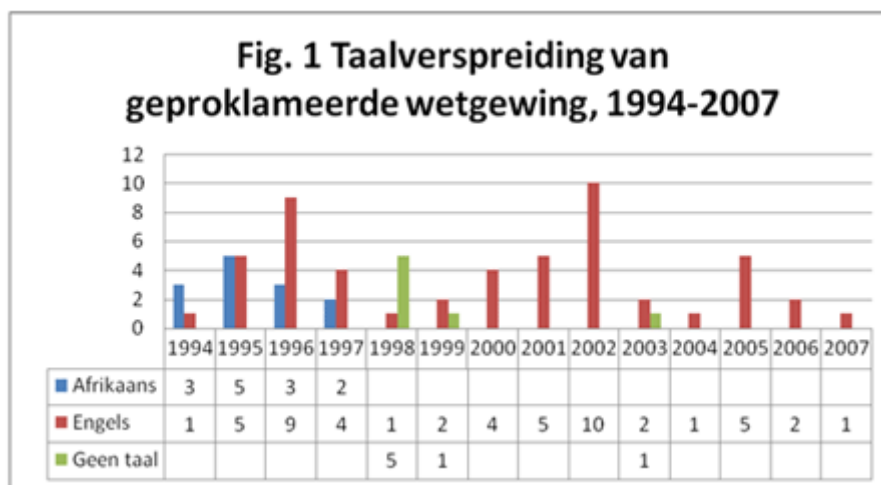
Die reël tref 'n onderskeid tussen taalgebruik by wetgewing onder bespreking en taalgebruik by gefinaliseerde wetgewing. Die minimum vereiste van artikel 6(3) word slegs van toepassing gemaak op gefinaliseerde wetgewing, terwyl by wetgewing onder bespreking slegs een amptelike taal vereis word.¹ Net soos by artikel 6(3) word die twee amptelike tale nie gespesifiseer nie.

Reël 221 handel met wette wat vir die president se goedkeuring gestuur word en maak voorsiening vir vertalings van die "amptelike teks".

When the official text of the Bill is sent to the President for assent it must be accompanied by the official translation or translations. (Parliament of South Africa 1998)

Die amptelike teks is die werkteks waarna Reël 220(1) verwys. Reël 221 impliseer dat die instansie wat die wet indien, in werklikheid die taal van die wetgewing bepaal, in die meeste gevalle 'n staatsdepartement.² Dit beteken ook dat die president nie langer 'n keuse uitoefen oor die taal van die teks wat onderteken moet word nie.

Fig. 1 weerspieël die resultate van 'n onlangse opname oor die taalverspreiding by gepasseerde taalwetgewing sedert 1994. ("Geen taal" verwys na wetgewing waar taalsertifisering nie voorkom nie.)



Hierdie opname bevestig onteenseglik dat Engels nou die voorkeurtaal van wetgewing onder bespreking is en ook van gefinaliseerde wetgewing, sover dit wetgewing wat taalbepalings bevat, aangaan.³ Sedert 1997 vind geen alternering met ander tale plaas nie en geen teks is nog in een van die addisionele nege ampstale onderteken nie.

Reël 222 bevat verdere bepalinge rondom die konsep van amptelike teks by opvolgende wysiginge aan 'n wet:

(1) If an Act passed after the adoption of joint rule 220 is amended, the official text of the amendment Bill amending that Act may be in any of the official languages.

(2) If the official text of the Bill is not in the same language as the signed text of the Act that is amended, then one of the official translations of the Bill must be in the language of the signed text. (Parliament of South Africa 1998)

Hier word nie vereis dat die wysigingswet in die taal van die amptelike teks hoef te wees nie, maar wel dat daar uiteindelik 'n vertaling in die taal van die oorspronklike amptelike teks moet wees. Dit is bykans voor die hand liggend dat die gebrek aan groter en direkter voorskriftelikheid rondom taalkeuses noodwendig tot gevolg kan hê dat Engels in die meeste gevalle die taal van die amptelike teks sal wees. Ofskoon die tweede teks in enige van die ander

amptelike tale vertaal kan word, kan die parlementêre tradisie vir geruime tyd seker nog bepaal dat Afrikaans die taal van daardie teks sal wees. Trouens, die ondersoek na die taal van wetgewing deur Malan (2009a) bevestig dat dit inderdaad tot onlangs toe nog die praktyk was. Dit is sekerlik nie 'n uitgemaakte saak dat die tradisie voortgesit sal word nie.

Die huidige reëlins oor die taal van wetgewing bevestig die oorhoofse neiging sedert 1994 om streng voorskriftelikheid rondom die gebruik van die amptelike tale te vermy. Een van die (onbeplande) gevolge van hierdie permissiewe benadering is dat Engels die dominante taal van Suid-Afrikaanse wetgewing geword het. Die uiteinde is dat die praktyk by taalvereistes vir wetgewing 'n belangrike bydrae tot taalhiërargisering lewer.

Die taal van burgerskap

Voor 1994 is reëlins rondom Suid-Afrikaanse burgerskap deur 'n verskeidenheid wette gereguleer, waarby inbegrepe afsonderlike wetgewing vir die sogenaamde "onafhanklike" TBVC-state (Transkei, Bophuthatswana, Venda en Ciskei). Laasgenoemde groep wette was kontensieus gegewe hul rol in die verskansing van die etnies- en rasgedrewe begroning van apartheid. Die sogenaamde Bantu Homelands Citizen Act (RSA 1970) het swart Suid-Afrikaanse burgers effektief gedenaturaliseer. In ooreenstemming met die fokus van die ander twee stelle wetgewing sal in hierdie afdeling gekonsentreer word op die taalvereistes vir burgerskap binne die voormalige "wit" Suid-Afrika sedert 1948.

Die eerste wet rondom burgerskap is nog binne die Unie-bestel uitgevaardig (Union of South Africa 1949). Heelwat van die bepalings van hierdie wet het tot die herroeping van alle pre-1994-wetgewing behoue gebly, onder meer die taalvereiste rondom burgerskap. Artikel 9(1)(g) van die 1949-burgerskapwet bepaal dat 'n naturalisasiesertifikaat uitgereik kan word indien die betrokke minister oortuig is die aansoeker "... is able to speak either of the official languages of the Union to the satisfaction of the Minister ..." (Union of South Africa 1949)

Hierdie bepaling verskil nie van ander amptelik meertalige lande binne die Britse Gemenebes se taalvereistes rondom burgerskapverworwing nie. Artikel 3 van die Kanadese burgerskapwet vereis byvoorbeeld insgelyks "... adequate knowledge of one of Canada's two official languages" (Parliament of Canada 1946).

Na 1994 word burgerskap in Suid-Afrika bereël deur die South African Citizenship Act (RSA 1995).⁴ Bylae 2 van hierdie wet herroep alle vorige burgerskapwette wat binne die grondgebied van die huidige Republiek van Suid-Afrika uitgevaardig is. Artikel 5(f) van die wet bevat die vereistes vir burgerskap, waaronder 'n taalvereiste. 'n Naturalisasiesertifikaat wat enige vreemdeling sertifiseer as Suid-Afrikaanse burger kan uitgereik word mits "... he or she is able to communicate in any one of the official languages of the Republic to the satisfaction of the Minister" (RSA 1995).

Opmerklik omtrent hierdie bepaling is die kontras met die naturalisasievereistes van sommige ander Afrika-state. Harrington (2008:9) wys byvoorbeeld daarop dat Afrika-state tipieserwys kennis van 'n inheemse taal (meestal die nasionale taal, soos Sesotho in Lesotho, Setswana in Botswana, ens.) vir naturalisasie vereis. Afgesien van 'n verskeidenheid ander redes vergemaklik so 'n vereiste uiteraard die integrasieproses van die nuwe burger. Suid-Afrika se 1995-bepaling kontinueer egter beleid wat uit die Unie-periode dateer en volg daarmee die voorbeeld van soortgelyke beleid in Westerse lande.

Alhoewel Suid-Afrika se naturalisasievereiste hier bo nie noodwendig kennis van 'n inheemse amptelike taal uitsluit nie, waarborg dit ook nie by voorbaat die verwerwing van 'n inheemse taal nie. Ons moet dus aanvaar dat die huidige bepaling vreemdelinge se taalkeuse grootliks oorlaat aan markkragte, gegewe die sterk verband tussen "destination (dominant) language proficiency, employment status and earnings" (Deumert 2006:78–9). Uiteraard hou die resulterende taalkeuse verskeie implikasies in vir vreemdelinge se integrering binne die Suid-Afrikaanse samelewing; des te meer as in gedagte gehou word dat Suid-Afrikaanse burgers tipies twee of meer amptelike tale beheers.

Verder is die huidige taalvereiste rondom Suid-Afrikaanse burgerskap grootliks in stryd met die grondwetlike tweetaligheidsvereistes wat eerder behandel is; trouens dit lyk of tweetaligheid eerder effektief ondermyn word. Van Suid-Afrikaanse burgers word tweetaligheid in twee amptelike tale vereis, maar van nuwe burgers amptelike eentaligheid. Die betrokke bepaling kan dus toegeskryf word aan die verskil tussen "taalreg" en "taalstatus". Volgens Davis et al. (1997:280) het eersgenoemde betrekking op die regsposisie van die individu, terwyl laasgenoemde verwys na die regsposisie van 'n amptelike taal. In hierdie geval kry die regsposisie van die individu voorrang. Taalkeuse by naturalisasie word aan die individu oorgelaat. Uiteindelik bepaal markkragte egter dat dit grootliks 'n keuse vir die dominante taal word – volgens Deumert (2006:79) waarskynlik Engels.

Reëlins rondom die taal van burgerskap in Suid-Afrika is ook permissief van aard en vermy dus voorskryftelike. Die betrokke reëlins dra egter nog meer by tot die bevordering van 'n dominante taal en ondermyn die ideaal van burgerlike tweetaligheid asook die oorhoofse strewe na meertaligheid. Só dra hierdie taalreëlins verder by tot taalhiërgisering in Suid-Afrika.

Die taal van die howe

Voor 1994 is die gebruik van die taal van die laer howe gereguleer deur die Wet op Landdroshowe (RSA 1944). Artikel 6 van die wet bevat bepalings oor die taalmedium wat in hofverrigtinge aangewend moet word:

(1) Either of the official languages may be used at any stage of the proceedings in any court and the evidence shall be recorded in the language so used.

(2) If, in a criminal case, evidence is given in a language with which the accused is not in the opinion of the court sufficiently conversant, a competent interpreter shall be called by the court in order to translate [*sic*] such evidence into a language with which the accused professes or appears to the court to be sufficiently conversant, irrespective of whether the language in which the evidence is given, is one of the official languages or of whether the representative of the accused is conversant with the language used in the evidence or not. (RSA 1944)

Cowling (2003:91) argumenteer dat "official languages" uiteraard hier na Engels en Afrikaans, die ampstale van die vorige bedeling, verwys. Indien hierdie bepaling egter in terme van die post-1994-opvatting oor amptelike tweetaligheid ingevolge artikel 6(3) geïnterpreteer word, hoef "either of the official languages" nie noodwendig na die voormalige twee ampstale te verwys nie; die Wet op Landdroshowe (RSA 1944) sou sekerlik ook in terme van die gevarieerde toepassing van laasgenoemde bepaling vertolk kon word.

Opmerklik omtrent bogemelde taalbepaling is die onderskeid wat getref word tussen die taal van die hofverrigtinge en die taal van rekord. Enigeen van die twee voormalige tale kon vir hierdie doeleindes aangewend word. Malan (2009b:144–5) behandel die faktore wat medebepalend was by die keuse van taal van die hofverrigtinge en taal van rekord. Onder meer het die taal van die aangeklaagde, die taal van die voorsittende beampte en die taal van die hofbeamptes meestal 'n deurslaggewende rol gespeel. Ook het dit dikwels gebeur dat die taal van die hofverrigtinge nie noodwendig dieselfde was as die taal van rekord nie.

Volgens Malan (2009b:144) het daar nie soortgelyke wetgewing vir die hoër howe bestaan nie, maar wel 'n "long standing practice substantively to the same effect". Alle regsopleiding was gevolglik ook slegs in Engels en Afrikaans.

Omdat die betrokke taalbepaling van die Wet op Landdroshowe (RSA 1944) nog nie ooreenkomstig die nuwe grondwetlike bepalings rondom Suid-Afrika se amptelike tale gewysig is nie – ofskoon ander bepalings in die wet ondertussen wel al gewysig is (vgl. RSA 1997) – bestaan daar tans onduidelikheid oor taalreëlins in Suid-Afrikaanse howe. Trouens, dit is juis die onderwerp van 'n hewige debat wat reeds sedert 1994 gevoer word (vgl. Du Plessis 2001) en waarvoor steeds geen oplossing gevind is nie. Selfs 'n verslag oor die aangeleentheid deur Regters President van die Hoërhof (The Committee of Heads of Superior Courts on the Usage of Official Languages in Courts 2005) het nog nie die kwessie tot 'n besluit gebring nie.⁵ Die betrokke vraagstuk het reeds in verskeie hofuitsprake ter sprake gekom (Mthethwa v De Bruyn NO and another (1998 (3) BCLR 336 (N))) (S v Matomela (1998 (3) BCLR 339 (Ck))), (S v Pienaar (2000 (7) BCLR 800 (NC))) en (S v Damoyi (2004 (2) SA 564 (C))) en is ook die onderwerp van etlike publikasies wat sedert die inwerkingtreding van die nuwe taalbedeling verskyn het (vgl. Cowling 2003; Hlophe 2000; Lubbe 2008; Malan 1998, 2009a, 2009b; Matela 1999; Mawasha 1997; Strydom 2000; en Van der Merwe 2000).

Drie sentrale vraagstukke is ter sprake. Die eerste vraag wat aan die orde kom, handel oor die taal van hofverrigtinge, of 'n ander taal as Engels of Afrikaans gebruik mag word (gegeve die ongewysigde pre-1994-reëlins). Die tweede vraag handel oor die taal van rekord, of hiervoor ook 'n ander taal as die twee voormalige hof tale gebruik mag word. Hierdie vrae het ontstaan na aanleiding van twee hofsake waarin isiXhosa as die taal van hofverrigtinge gebruik is, die een in die Oos-Kaap en die ander in die Wes-Kaap (spesifiek S v Matomela en S v Damoyi). Van die sentrale aanbevelings wat gemaak word, is dat wegbeweeg moet word van die vorige stelsel en dat die regsowerhede 'n indringende ondersoek na die aangeleentheid onderneem, hoewel die instel van Engels as taal van rekord na die aangewese oplossing lyk. Die derde vraag wat aan die orde kom, het betrekking op die omvang van die regte van 'n aangeklaagde tot 'n verhoor in 'n taal wat hy/sy verstaan en of dit die reg op 'n verhoor in 'n amptelike taal wat die moedertaal van die aangeklaagde is, insluit. Dit is 'n vraag wat spesifiek in die twee ander hofsake ter sprake gekom het, naamlik Mthethwa v De Bruyn NO and another, en S v Pienaar. Van die aanbevelings wat hieruit voortspruit, sluit in dat die reg op verhoor nie die reg op taal van keuse insluit nie, maar wel die reg op 'n verhoor in 'n taal wat verstaan word. Waar die aangeklaagde geeneen van die ander amptelike tale verstaan nie, kom die reg op moedertaal wel ter sprake, met dien verstande dat die reg deur middel van 'n tolkdiens gerealiseer kan word. Die betrokke aanbevelings bevestig en versterk dus die bestaande bepalings van artikel 35(3)(k) (RSA 1996) en beklemtoon die belang van die reg op 'n regverdige verhoor.

Oor laasgenoemde is daar dus grootliks eenstemmigheid. Dit is die eerste twee vraagstukke hier bo waaroor onduidelikheid en verskillende menings bestaan. Dit blyk dat die ongedefinieerde tweetaligheidsbepaling van artikel 6 nie by al die regters ewe swaar weeg nie. Die geleerde hersieningsregter in *S v Damoyi* (2004 (2) SA 564 (C)) kies byvoorbeeld om glad nie hierdie vereiste op te haal nie, 'n vereiste wat teoreties regsgronde voorsien vir die voortsetting van 'n bedeling soortgelyk aan die pre-1994-era (vgl. Davis et al. 1997:280). Malan (2009b:155) konkludeer dat dit egter nodig is om verder te gaan en dat dit nie onmoontlik is om die implikasies van die grondwetlike taalklousule te implementeer nie.

Die gesloer rondom die daarstel van 'n gepaste taalbestel vir post-1994-howe laat die indruk van 'n onwilligheid by die betrokke staatsdepartement om die grondwetlike taalbepalings te belyn met taalreëlins vir Suid-Afrikaanse howe.

Omdat Suid-Afrika nie voor 1994 'n Grondwethof gehad het nie, kan die taalreëlins van hierdie hof nie noodwendig as voorbeeld gebruik word van hoe die taalbestel aangepas is by die nuwe grondwetlike taalvereistes nie. Nogtans kan hierdie nuwe hof se taalreëlins 'n aanduiding gee van hoe daar in die toekoms binne bepaalde kringe rondom taalreëlins vir die howe gedink mag word. Die reëls van die Grondwethof (Constitutional Court of South Africa 2003) is doelbewus vaag. Artikel 13(4) bevat die volgende taalbepalings:

(1) Argument may be addressed to the Court in any official language and the party concerned shall not be responsible for the provision of an interpreter.

(2) Should a person wish to address the Court in an official language other than the language in which such person's written argument is couched, such person shall, at least seven days prior to the hearing of the matter in question, give written notice to the Registrar of his or her intention to use another official language and shall indicate what that language is. (Constitutional Court of South Africa 2003)

Die grondwetlike tweetaligheidsvereiste word kennelik vermy. Die tweede bepaling sou vertolk kon word as 'n aanduiding dat Engels die (eintlike) taal van die betrokke hof is.

Reëlins rondom die taal van howe in Suid-Afrika volg die weg van die ander wetgewing wat tot hiertoe behandel is, en vermy taalvoorskrytelikheid. Die huidige twispunte lei tot 'n opvatting onder sommige regslui dat na 'n eentalige bestel beweeg moet word wat betref taal van rekord en dat Engels die aangewese taal hiervoor is. Aangesien andere so 'n stap sal wil betwis, kan 'n kompromiebenadering wees om nuwe taalbepalings so vaag as moontlik te formuleer, soos wat die Grondwethof inderdaad gedoen het. Daarmee word taalreëlins vir die howe dan belyn met die ander wetgewing wat hier bo behandel is, maar nie noodwendig met die grondwetlike tweetaligheidsbepaling nie. Sulke nuwe reëlins kan dan verdere stukrag verleen aan die bevordering van Engels as dominante taal en taalhiërgisering in Suid-Afrika effektief verskans.

Bespreking

Naas taalwetgewing vir die onderwys, wat hier net terloops behandel is, kan minstens twee van die drie stukke kerntaalwetgewing wat uitvoeriger behandel is, uitgesonder word as van die belangrike spilpunte waarom die sukses van statutêre tweetaligheid in Suid-Afrika gedraai het. Die taalvereistes vir wetgewing

en vir die howe was volkome belyn met die bepalings van die grondwetlike taalklousule rondom die hantering van die twee ampstale.

Sodoende is die verskansing van die pre-1994 amptelike tale versterk. 'n Streng vorm van taalvoorskriftelikheid was die sleutel hiertoe. Die uitsondering wat behandel is, het betrekking op die taalvereistes vir burgerskap; 'n opvallend meer liberale benadering word hier gevolg. Hierdie benadering is gevestig tydens die tydperk van die Unie-regering in Suid-Afrika en strook met dié van ander meertalige lande in die Britse Gemenebes waarvan Suid-Afrika toe nog deel was.

Dieselfde mate van belyning en korrelasie met die taalklousule van die post-1994-tydperk kom nie voor by die taalvereistes vir soortgelyke tipes wetgewing as destyds nie. Geeneen van die betrokke reëlings wat behandel is, onderskryf konsekwent die nuwe ongedefinieerde tweetaligheidsvereiste nie. Die enigste uitsondering kom voor by die taalvereistes vir die howe. Dit is te wyte aan 'n nalatenskap van die Unie-tydperk. Indien die gang van die huidige diskoers rondom taalgebruik in die howe as uitgangspunt geneem moet word, sal die betrokke reëling mettertyd waarskynlik geamendeer word om te korreleer met die grootliks liberale benadering wat by die ander stukke wetgewing aangetref word. Die nuwe vereiste vir kennis van twee ampstale binne die onderwys is die eerste teken van 'n meer voorskriftelike benadering in die post-1994-tydperk.

Die huiwerigheid rondom taalvoorskriftelikheid in wetgewing ondermyn effektief die regering se grondwetlike mandaat om 'n nuwe taalbestel daar te stel en juis wetgewing as een van die sentrale instrumente vir daardie doel aan te wend. Een van die konsekwensies hiervan is reeds uitgewys, naamlik die kultivering van taalhiërargisering waardeur Engels die dominante ampstaal kan word. Nog 'n konsekwensie is dat taalontwikkeling ('n verdere grondwetlike opdrag) waarskynlik gekortwiek sal word, aangesien daar nie wetlike insentiewe vir die gebruik in hoë funksies van die nege agtergestelde ampstale bestaan nie. 'n Verdere konsekwensie is die rimpeluitwerking op ander taalgebruiksdomeine, onder meer die media en die arbeidsmark. Waar 'n konsekwente tweetaligheidsvereiste hier stukrag sou kon verleen aan die beleid van regstellende aksie, kan 'n meer liberale benadering 'n situasie skep waar mag toenemend in die dominante taal opgesluit word. Die uiteindelige gevolge van so 'n tendens kan op lang termyn 'n negatiewe uitwerking op produktiwiteit hê. Waarskynlik een van die ernstiger konsekwensies is die uitwerking op integrasie. Die relatiewe sukses wat met die pre-1994 voorskriftelike tweetaligheidsprogram onder die wit bevolking behaal is (vgl. Hauptfleisch 1977), wys hierdie tekortkoming duidelik uit.

Slotsom

Suid-Afrika het na 1994 wegbeweeg van 'n taalbestel wat op 'n streng voorskriftelike basis gereguleer is. Hierdie verwickeling kan waarskynlik deels verklaar word as 'n reaksie op die oormaat van regulering wat met die instandhouding van die apartheidsbestel gepaardgegaan het. Dit kan ook ideologies verklaar word as 'n kernelement van die oorhoofse strewe na die transformasie van die Suid-Afrikaanse samelewing op alle fronte. Wat ook al die verklaring, die een opsig waarin die post-1994-taalbestel duidelik van die vorige verskil, is die afwesigheid van statutêre tweetaligheid. Dit is vervang met 'n ongedefinieerde vorm van amptelike tweetaligheid. Twyfel bestaan egter oor die afdwingbaarheid daarvan en dit kan wat die burger betref hoogstens verstaan word as 'n vorm van "toevoegende tweetaligheid". 'n Aspek van die pre-1994-tydperk wat egter behoue gebly het, is die opdrag aan die staat om deur middel van wetlike ingryping die ampstaalbestel te bestuur. Die daarstel van 'n sentrale

taalwet kan een van die kernstappe in so 'n proses word. Tot dusver kon egter nie geslaag word met die deurvoer van so 'n konsepwet (DAC 2000) wat reeds in 2000 aan die Kabinet voorgelê is nie. Die grondwetlike taalmandaat aan die regering kan in die afwesigheid van so 'n taalwet nagekom word deur ondertussen te konsentreer op die regulering van taalvereistes binne verskillende taalgebruiksdomeine wat belynd word met die grondwetlike tweetaligheidsvereiste. Die proefondersoek hier bo aan die hand van drie stelde taalvereistes – vir wetgewing, burgerskap en die howe – het aan die lig gebring dat sodanige belyning nie plaasvind nie. Van die konsekwensies hiervan is uitgespel.

Dat Suid-Afrika uiteindelik ook die wetgewende roete rondom taalbestuur sal moet loop, is onvermydelik gegewe die duidelike grondwetlike mandaat hieromtrent aan die staat. Die deurvoer van Suid-Afrika se konsep Talewet (vgl. DAC 2000) kan in hierdie opsig 'n deurslaggewende rol speel.

Dat die konsekwente deurvoer van die wetgewende roete ons gaan terugbring na 'n vorm van groter taalvoorskriftelikheid, lyk dus onvermydelik. Die kontroversiële roteringstelsel wat in die South African Languages Bill (DAC 2000) voorgestaan word (ingevolge waarvan tale uit die Nguni- en Sotho-taalgroepe afwisselend in amptelike dokumentasie gebruik sal word, maar die ander amptelike tale nie) is beslis 'n stap in hierdie rigting. Daar is egter heelwat wat uit die ondervinding van ander lande geleer kan word wanneer dit gaan oor die regulering van 'n nuwe taalbestel deur middel van wetgewing. Hierdie lande en gebiede se suksesse en mislukkings rondom wetgewende ingryping by taal kan met vrug hier te lande aangewend word. Waagmoed word in die proses vereis en 'n bereidheid om Suid-Afrika se taalsituasie deel te begin maak van die breër internasionale diskoers oor taalgeregtigheid.

Bibliografie

Blommaert, J. 2004. Rights in places. Comments on linguistic rights and wrongs. In Freeland en Patrick 2004b.

Buajeva, T. en G. Hogan-Brun. 2008. Language and education orientations in Lithuania: A cross-Baltic perspective post-EU accession. *The International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 11(3 & 4):396–422.

Constitutional Court of South Africa. 2003. Rules of the court. Promulgated under Government Notice R1675 in *Government Gazette 25726* of 31 October 2003. Pretoria: Staatsdrukkers.

Cowling, M. 2003. The tower of Babel - language usage and the courts. *EHRR*, 36(2):84–111.

Currie, I. 2006. Official languages and language rights. In Woolman 2006.

DAC (Department of Arts and Culture). 2000. *South African Languages Bill*. Hersiene finale weergawe, 23 November 2000. Pretoria: Departement van Kuns en Kultuur.

—. 2002. *National Language Policy Framework*. Finale konsep. 13 November 2002. Pretoria: Departement van Kuns en Kultuur.

Davis, D., H. Cheadle en N. Haysom. 1997. *Fundamental rights in the Constitution. Commentary and cases. A commentary on Chapter 3 on*

Fundamental Rights of the 1993 Constitution and Chapter 2 of the 1996 Constitution. Kenwyn: Juta.

Deprez, K. 2001. *Multilingualism, the judiciary and security services*. Pretoria: Van Schaik Uitgewers.

Deumert, A. 2006. Language, migration and development - towards an interdisciplinary research agenda. In Webb 2006.

Deutch, Y. 2005. Language law in Israel. *Language Policy*, 4:261–85.

Devenish, G. 1990. Statutory bilingualism as an aid to construction in South Africa. *South African Law Journal*, 1990:441–53.

DoE (Department of Education). 1997. *Language in education policy*. Pretoria: Departement van Onderwys.

—. 2002. *National Curriculum Statement. Revised National Curriculum Statement Grades R-9 (Schools)*. Pretoria: Departement van Onderwys.

Dor, G. en M. Hofnung. 2006. Litigation as political participation. *Israel Studies*, 11(2):131–57.

Du Plessis, T. 2001. Towards a multilingual policy in the judiciary and security services in South Africa. In Deprez 2001.

—. 2003. On the way to a Babelised reality? Critical perspectives on language policy development in South Africa. Intreerede 13 Augustus 2003, Universiteit van die Vrystaat. Bloemfontein: Eenheid vir Taalbestuur, Universiteit van die Vrystaat.

—. 2006. Language activism in South Africa. In Sica 2006.

Esman, M. 1982. The politics of official bilingualism in Canada. *Political Science Quarterly*, 97(2):233–53.

Extra, G. 2008. *Multilingual Europe: Facts and policies*. Berlyn en New York: Mouton de Gruyter.

Faingold, E. 2004. Language rights and language justice in the constitutions of the world. *Language Problems and Language Planning*, 28(1):11–24.

Freeland, J. en D. Patrick. 2004a. Rethinking linguistic human rights. In Freeland en Patrick 2004b.

—. 2004b. *Language rights and language survival. Sociolinguistic and sociocultural perspectives*. Manchester en Northampton: St. Jerome Publishing.

Grin, F. 2001. Kalmykia, victim of Stalinist genocide: from oblivion to reassertion. *Journal of Genocide Research*, 3(1):97–116.

Harrington, J. 2008. Theory and Status: The “Hidden Logistics” of Citizenship? *Open Space* 2(2), Junie 2009. <http://www.osisa.org/content/openspace-volume-2-number-2> (22 Mei 2009 geraadpleeg).

