

IN DIE HOOGGEREGSHOF VAN SUID AFRIKA
(NOORD GAUTENG, PRETORIA)

Saaknommer: 49807/09

Datum aangehoor: 08/03/10

Datum van uitspraak: 16/03/10

16/3/2010
In die saak tussen:

Cornelius Johannes Alexander Lourens

APPLIKANT

en

Die President van die Republiek

Van Suid Afrika

Die Parlement van Suid-Afrika

Die Minister van Kuns, Kultuur,

Wetenskap en Tegnologie

Minister van Justisie & Grontwetlike

Onwikkeling

Pan Suid-Afrikaanse Taalraad



EERSTE RESPONDENT

TWEDE RESPONDENT

DERDE RESPONDENT

VIERDE RESPONDENT

VYFDE RESPONDENT

UITSpraak

DU PLESSIS R:

Artikel 6 van die Grondwet van die Republiek van Suid Afrika, 1996
handel met tale. Die artikel is vervat in Hoofstuk 1 van die Grondwet en as

sodanig vorm dit een van die grondliggende bepalings van die Grondwet. Gestroop van lang ondersteunde argumente wat in die stukke vervat is, is die wesenlike vraag voor hierdie hof of die nasionale regering sy verpligtinge ingevolge artikel 6 van die Grondwet nakom, en spesifiek of hy artikel 6(4) nagekom het. As bevind word dat die nasionale regering nie sy verpligtinge ingevolge artikel 6 nakom nie, sal die vraag na gepaste regshulp ontstaan. 'n Tweede vraag is of die tweede respondent, die Parlement, gelas moet word om sekere taalvereistes na te kom.

Taal en die gebruik daarvan is van nature 'n sensitiewe aangeleentheid. Daarom was dit nodig om te besin oor die taal waarin hierdie uitspraak gegee moet word. Die applikant se stukke is in Afrikaans opgestel en dit blyk daaruit dat hy meen dat sy taalregte en dié van ander Afrikaanssprekendes misken word. Alhoewel die ander respondente kort ondersteunende verklaring ingedien het, het die Direkteur-Generaal van die Nasionale Departement van Kuns en Kultuur, Wetenskap en Tegnologie namens al die respondente 'n beantwoordende eedsverklaring afgelê. In sy verklaring sê hy uitdruklik dat die applikant se kennisgewing van mosie en sy funderende eedsverklaring in Engels vertaal is deur 'n beëdigde vertaler en dat sy beantwoordende verklaring op die vertaalde weergawe reageer. Daaruit lei ek af dat die deponent nie Afrikaans magtig is nie.

My selfopgelegde reël is dat, as ek die taal magtig is, skryf ek uitsprake in die taal van die party wat verloor. As ek egter weet dat enige party die betrokke taal nie magtig is nie, skryf ek die uitspraak in 'n taal wat ek weet al die partye

verstaan: die hoofdoel van 'n uitspraak is immers om aan al die partye die redes vir die hof se bevel te kommunikeer. Ek weet dat die applikant Engels verstaan terwyl die deponent namens die respondente nie Afrikaans magtige is nie. Volgens my eie reëls sou, met die eerste oogopslag, hierdie uitspraak dus in Engels moes wees. Ek het nogtans besluit om dit in Afrikaans te skryf. 'n Uitspraak in Engels sou in die lig van die regte wat hy probeer beskerm onsensitief teenoor die applikant wees. Sommiges mag selfs oordeel dat dit sekere argumente wat hy opper vooruitloop en by implikasie verwerp. Die respondente is staatsorgane en verteenwoordigers van die nasionale regering. Volgens artikel 6(1) van die Grondwet het die Republiek 11 amptelike tale. Tensy daardie 11 amptelike tale as 'n fiksie afgemaak word, beteken dit dat owerheidsorgane in die nasionale regeringsfeer, waar dit redelik is, in enige van die 11 amptelike tale aangespreek kan word.¹ Dit beteken ook dat die nasionale regering as sodanig, binne redelike perke, die 11 amptelike tale verstaan. Afrikaans is een van die amptelike tale. My besluit om die uitspraak in Afrikaans te skryf is ook daardeur gemotiveer dat ek uit die getuienis voor die hof weet dat die respondente, sover hulle nie inderdaad Afrikaans verstaan nie, voldoende vertaaldienste tot hulle beskikking het.

Die applikant treë in sy hoedanigheid as Afrikaanssprekende burger van die land op en hy het verskillende verteenwoordigers van die nasionale regering as respondente gevoeg. Die vyfde respondent is die Pan-Suid-Afrikaanse Taalraad (Pansat) 'n regspersoon wat ingestel is deur artikel 2 van die **Wet op**

¹ Vgl art. 30 van die Grondwet en **Ex Parte Chairperson of the Constitutional Assembly: In re Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996 1996 (4) SA 774 (KH)** te paragraaf 213.

die Pan-Suid-Afrikaanse Taal Raad, 59 van 1995 ("die Pansat-wet). Ek sal mettertyd in meer besonderhede na die voeging van die onderskeie respondente verwys. Vir die oomblik is dit genoeg om te sê dat ek na die eerste respondent as "die President" sal verwys, na die tweede respondent as "die Parlement", na die derde respondent as die "Minister van Kuns en Kultuur", na die vierde respondent as die "Minister van Justisie" en na die vyfde respondent as PANSAT. Geen regshulp word teen PANSAT gevra nie.

Die applikant beweer dat die respondente, met die uitsondering van PANSAT, nie hulle grondwetlike taalverpligtinge nakom nie. Gevolglik vra die applikant, in onderskeidelik bedes 1 tot 3 van sy kennisgewing van mosie, drie vorms van regshulp aan. Dit is gerieflik om elkeen van die bedes agtereenvolgens te behandel.

In bede 1 vra die applikant 'n bevel wat die President, die Minister van Kuns en Kultuur en die Minister van Justisie gelas om "'n nasionale taalwet te finaliseer en te promulgeer soos vereis deur die Grondwet ...". Daar is 'n alternatiewe bede waarmee ek later sal handel. Ek fokus eers op die vraag of die betrokke respondente gelas kan word om 'n nasionale taalwet aan te neem.

Die applikant fundeer die regshulp wat hy aanvra op artikel 6(4) van die Grondwet. Ek het genoem dat daar volgens artikel 6(1) van die Grondwet 11 amptelike tale is. Die tale word in die artikel gencem. Volgens artikel 6(3)(a) van die Grondwet kan die nasionale - en provinsiale regerings "enige bepaalde amptelike tale vir regeringsdoeleindes aanwend, met inagneming van gebruik,

doenlikheid, koste, streeksomstandighede en die ewewig van die behoeftes en voorkeure van die bevolking as geheel of in die betrokke provinsie; maar die nasionale regering en elke provinsiale regering moet minstens twee amptelike tale gebruik.” Artikel 6(4), waarop die applikant vir die regshulp steun, lui:

“Die nasionale regering en provinsiale regerings moet deur wetgewende en ander maatreëls hul gebruik van amptelike tale reël en monitor. Sonder afbreuk aan die bepalings van subartikel (2) moet alle amptelike tale gelykheid van aansien geniet en billik behandel word.”

Die verpligting wat artikel 6(4) op die nasionale regering lê is om sy “gebruik van amptelike tale (te) reël en (te) monitor.” Dit moet die regering doen “deur wetgewende en ander maatreëls.” Alhoewel wetgewende maatreëls dus een van die metodes is wat die regering moet aanwend om sy gebruik van amptelike tale te reël en te monitor, is die aanneem van ’n nasionale taalwet nie ’n grondwetlike vereiste nie. Die hof is dus nie by magte om die nasionale regering, verteenwoordig deur die betrokke respondente, te gelas om ’n nasionale taalwet aan te neem nie.

In die alternatief tot bede 1 vra die applikant ’n bevel wat die betrokke respondente verplig om “nasionale wetgewing te finaliseer en te promulgeer waarin hulle hulle gebruik van amptelike tale reël en hoe dit gemonitor sal word.” Dit is nodig om eerstens die getuienis wat hierdie alternatiewe bede ten grondslag lê te oorweeg.

Die ter saaklike getuienis kan kortliks soos volg saamgevat word. In 1996 het 'n verslag van die Departement van Kuns en Kultuur, Wetenskap en Tegnologie, getiteld "Towards a National Language Plan for South Africa" die lig gesien. Daarna, in 2003 het die Departement van Kuns en Kultuur op die verslag voortgebou en 'n "National Language Policy Framework" gepubliseer wat, ondermeer, 'n Nasionale Taalwet in die vooruitsig gestel het. Dit is nie vir huidige doeleindes nodig of wenslik om kommentaar op die verslag te lewer nie, maar daarin is aspekte van die gebruik van amptelike tale deur die nasionale regering aangespreek. Dieselfde geld vir die voorgestelde Nasionale Taalwet. Die beplanning van die Departement Kuns en Kultuur was destyds dat die beleidsraamwerk sowel as die wet in dieselfde jaar vir goedkeuring aan die kabinet voorgelê sou word. Die beplanning was verder dat die voorgestelde Nasionale Taalwet ook in daardie jaar deur die Parlement geloods sou word. Die presiese verloop is nie uit die getuienis duidelik nie, maar dit blyk dat die proses êrens vasgeval het. Op 25 Julie 2007 het die aangeleentheid voor die kabinet gedien. Die kabinet het toe besluit dat die Minister van Kuns en Kultuur in oorleg met die Minister van Justisie alternatiewe, nie-wetgewende maniere moet ondersoek en dat die voorgestelde Nasionale Taalwet nie deur die Parlement geloods moet word nie. Opgesom is die posisie dat die nasionale regering aanvanklik met redelike ywer daaraan gewerk het om sy verpligtinge ingevolge artikel 6(4) van die Grondwet na te kom. Sedert 2007 is die proses nie veel verder gevoer nie. Tans het die nasionale regering geen gekoördineerde taalbeleid wat sy gebruik van die amptelike tale reël en monitor nie.

In die beantwoordende verklaring voer die respondente aan dat die nasionale regering nogtans aan sy grondwetlike verpligting ingevolge artikel 6(4) voldoen het. In dié verband verwys die Direkteur-Generaal van Kuns en Kultuur na die volgende:

- Dat die "National Language Policy Framework" voltooi is. Dit blyk egter nie uit die getuienis dat die raamwerk geïmplementeer is nie. Intendeel, die getuienis toon dat dit nie geïmplementeer is nie.
- Die departement het 'n Taalpraktisynsraad daargestel en 'n wetsontwerp daarvoor gefinaliseer. Die doel daarvan is om taalpraktisyns professionele status te gee. Dit is duidelik dat dit nie te make het met die nasionale regering se verpligting om sy eie gebruik van amptelike tale te reël en te monitor nie.
- Die beantwoordende verklaring maak die blote stelling dat die Departement van Kuns en Kultuur vertaaldienste in amptelike en vreemde tale voorsien. Die voorsien van vertaaldienste sal waarskynlik 'n hulpmiddel wees waardeur die nasionale regering sy verpligtinge ingevolge artikel 6(3)(a) van die Grondwet sal nakom. Dit mag ook uiteindelik 'n onderdeel wees van die maatreëls waardeur die nasionale regering sy gebruik van amptelike tale reël. Dit is egter nie nakoming van die regering se verpligting ingevolge artikel 6(4) van die Grondwet nie.
- Die Departement "has produced and coordinated terminologies (in) various technical domains". Wat die stelling presies behels is nie duidelik nie, maar dit is klaarblyklik ook nie 'n wyse waarop die regering se grondwetlike verpligting ingevolge artikel 6(4) nagekom is nie.

- Die Departement het menslike taaltegnologie ontwikkel en bevorder om kommunikasie deur tegnologie te verbeter. Insgelyks reël en monitor dit nie die nasionale regering se gebruik van amptelike tale nie.
- Die Departement "has completed capacity building ... for language facilitation in government departments." Weereens is dit onduidelik wat dit alles behels, maar dit is beslis nie 'n nakoming van die verpligting ingevolge artikel 6(4) van die Grondwet nie. Dit sal waarskynlik ook 'n onderdeel vorm van die implementering van die wetgewende en ander maatreëls wat artikel 6(4) vereis.
- Die Departement "has completed one capacity building programme for language practice focussing strategically on skills development in language practice". Dit spreek vir sigself dat hierdie nie nakoming is van die verpligting vervat in artikel 6(4) van die Grondwet nie.

Behalwe vir die bogenoemde stappe, steun die respondente ook daarop dat die Pansat-wet aangeneem is. Dit is egter nakoming van die verpligting wat artikel 6(5)² van die Grondwet op die nasionale regering gelê het en nie van die verpligting vervat in artikel 6(4) nie. Die respondente verwys ook na artikel 6(2) van die **Suid-Afrikaanse Skolewet, 84 van 1996** wat bepaal dat skole se beheerliggame die betrokke skool se taalbeleid mag vasstel. Dit reël nie die nasionale regering se gebruik van amptelike tale nie. Dieselfde geld vir artikel 6(1) van die **Landdroshowet, 32 van 1944** wat die gebruik van Engels en Afrikaans in howe toelaat. Laasgenoemde bepaling sou deel kon vorm van die nakom van die verpligting om die nasionale regering se gebruik van amptelike

² Artikel 6(5) voorsien "'n PanSuid-Afrikaanse Taalraad deur nasionale wetgewing ingestel".

tale te reël, maar is opsigself maar 'n druppel in daardie spreekwoordelike emmer.

Opgesom is daar maatreëls wat aspekte van die gebruik van amptelike tale reël, maar geen volledige stel "wetgewende en ander maatreëls" wat die nasionale regering se gebruik van amptelike tale reël nie. Daar is geen getuienis van sulke maatreëls wat die nasionale regering se gebruik van amptelike tale monitor nie.

Die grondwetlike verpligting op die nasionale regering is om sy gebruik van amptelike tale te reël en te monitor. Dit moet die regering doen deur wetgewende en ander maatreëls. Ek het reeds hierbo daarop gewys dat die maatreëls waarna die respondente in die beantwoordende verklaring verwys nie nakoming van daardie verpligting daarstel nie. In kort het die nasionale regering begin om sy verpligting ingevolge artikel 6(4) van die Grondwet na te kom, maar die proses het tot stilstand gekom. Die proses moet hervat word maar dit is nie vir hierdie hof om, voordat die nasionale regering sy verpligting nagekom het, voorskrifte te gee oor hoe dit gedoen moet word nie. In die konteks van die skeiding van regsprekende, uitvoerende en wetgewende magte, moet die nasionale regering se grondwetlike verpligting eers nagekom word. Daarna, indien dit aangevoer word dat selfs sodanige nakoming of gepoogde nakoming nie ooreenkomstig die Grondwet is nie, kan die hof dit wat ter nakoming gedoen is, aan die Grondwet toets. In die alternatief tot bede 1 vra die applikant dat die respondente gelas moet word om nasionale wetgewing te finaliseer en te promulgeer waarin hulle hul gemelde gebruik reël en monitor. Ek het reeds

daarop gewys dat die Grondwet nie juis 'n wet vereis nie, alhoewel 'n kombinasie van wetgewende en ander maatreël vereis word. Die alternatief tot bede 1 kan dus ook nie in die vorm waarin dit aangevra is toegestaan word nie. Dit is gevestigde reg dat waar, soos in hierdie geval, versuim om die Grondwet na te kom vas staan, die hof gepaste regshulp moet formuleer. Ek stem met mnr Vally namens die respondente saam dat 'n verklarende bevel gekoppel met 'n gebiedende bevel die aangewese regshulp is. Dit moet verklaar word dat die betrokke grondwetlike verpligting nie nagekom is nie en die nasionale regering moet gelas word om die verpligting binne 'n bepaalde tyd na te kom. Ek stem ook met mnr Vally saam dat twee jaar 'n gepaste tyd is.

Die advokate was dit eens dat die verpligting om namens die nasionale regering die betrokke grondwetlike verpligting na te kom by die uitvoerende gesag berus. Die respondente self wys daarop dat die verpligting om aan artikel 6(4) van die Grondwet te voldoen binne die uitvoerende verpligtinge van die Minister van Kuns en Kultuur val. Dit is 'n verpligting wat die President as hoof van die uitvoerende gesag aan die Minister opgelê het toe hy haar in haar pos aangestel het.³ Ingevolge artikel 92 van die Grondwet is sy "verantwoordelik vir die bevoegdhede en funksies van die uitvoerende gesag wat deur die President aan ... (haar) opgedra word." In **Von Abo v President of the Republic of South Africa 2009 (5) SA 345 (KH)** te paragrawe 40 tot 42 het die Konstitusionele Hof daarop gewys dat dit normaalweg aangewese is om in gevalle waar dit om grondwetbreuk aan die kant van die uitvoerende gesag gaan, die betrokke minister aan te spreek en die bevel dienoreenkomstig te

³ Vgl. Art. 83(a), 85(2) en 91(2) van die Grondwet.

formuleer. Gevolglik meen ek dat Mnr Vally korrek betoog het dat bevele teen die President en die Minister van Justisie nie aangewese is nie.

In bede 2 vra die applikant 'n bevel aan wat die President of die bogemelde Ministers verplig "om 'n taaloudit van die Nasionale Regeringsdepartemente te gelas." Mnr Pelsers vir die applikant kon nie op enige grondwetlike bepaling of op 'n ander regsreël wys wat so 'n verpligting op die respondente lê nie. Gevolglik kan so 'n bevel nie gemaak word nie. Dit mag op die lang duur blyk dat so 'n bevel nodig is om toe te sien dat die nasionale regering se grondwetlike verpligtinge nagekom word, maar dit is nie nou ter sake nie.

In bede 3 vra die applikant 'n bevel wat die Parlement gelas om "alle wetgewing in alle amptelike tale te laat publiseer." Die bevel word terugwerkend tot 1996 gevra.

Volgens artikel 6(3)(a) van die Grondwet kan die nasionale regering "enige bepaalde amptelike tale vir regeringsdoeleindes aanwend." Faktore wat die regering in ag moet neem by sy besluit oor watter tale om te gebruik word gegee en dan bepaal die subartikel "die nasionale regering ... moet minstens twee amptelike tale gebruik." Die applikant voer aan dat die Parlement nie deel van die nasionale regering is nie, en dus nie geregtig is om slegs twee amptelike tale te gebruik nie. Volgens artikel 43(a) van die Grondwet "berus die wetgewende gesag ... van die nasionale regeringsfeer by die Parlement." Dit dui vir my aan dat die Parlement die wetgewende been van die nasionale regering is, maar dit is nie nodig om nou te beslis of dit beteken dat die Parlement deel van die

nasionale regering is nie. Dit kan geargumenteer word dat, ongeag die bepalings van artikel 6(3)(a) van die Grondwet, landswette in al elf **die amptelike** tale beskikbaar moet wees.⁴ Daaroor hoef ek, vir redes wat volg, ook nie nou te beslis nie.

Die getuienis voor die hof toon dat die Parlementêre reëls vereis dat wetsontwerpe in twee amptelike tale voorberei word. Een van die wetsontwerpe moet in Engels wees. As die Parlement die wetsontwerp goedkeur, word dit vir bekragtiging en ondertekening aan die President voorgelê⁵. Die wetgewende proses word dan afgesluit ingevolge artikel 81 van die Grondwet⁶ wat bepaal: “n Wetsontwerp wat deur die President bekragtig en onderteken is, word 'n Wet van die Parlement, moet onverwyld gepubliseer word, en tree in werking by die publikasie daarvan of op 'n datum ingevolge die Wet bepaal.” Uit sowel artikel 81 as 82 is dit duidelik dat slegs een wetsontwerp, en nie meerdere vertalings daarvan nie, aan die President voorgelê word. Artikel 82 bepaal: “Die ondertekende eksemplaar van 'n Parlements wet is afdoende bewys van die bepalings van daardie Wet en moet na die publikasie daarvan vir veilige bewaring aan die Konstitusionele Hof toevertrou word.”

Die applikant voer nie aan dat wetsontwerpe in al elf tale vertaal moet word nie. Wat hy in bede 3 vra is dat die Parlement gelas moet word om die getekende eksemplaar van elke wet in alle amptelike tale te vertaal. Ek aanvaar

⁴ Vgl. die bespreking van prof. Currie in **Constitutional Law of South Africa** deur Chaskalson en andere (2^{de} uitgawe) Volume 4, bl 65-10 tot 65-11.

⁵ Art. 79 van die Grondwet.

⁶ **Ex Parte Minister of Safety and Security: In re S v Walters 2002 (4) SA 613 (KH)** te paragraaf 70.

in die guns van die applikant dat landswette in al die amptelike tale vertaal moet word. Die vraag is egter of die applikant korrek is dat die Parlement die plig het om dit te doen.

Ek het daarop gewys dat die wetgewende proses afgesluit word met een eksemplaar van die wet. Dit is daardie eksemplaar wat, as die applikant korrek is, vertaal moet word in die ander 10 amptelike tale. Mnr Peller kon my nie op 'n grondwetlike bepaling of 'n ander regsreël wys wat die vertaalverpligting op die Parlement lê nie. Trouens, in die lig daarvan dat die wetgewende proses afgesluit word wanneer die President die wetsontwerp wat voorgelê word bekragtig en onderteken, dui daarop dat die Parlement se werk dan afgehandel is en dat die verpligting om die getekende wet te vertaal eerder op die Uitvoerende Gesag rus.

Ek moet ten slotte daarop wys dat die applikant in die stukke beswaar daarteen opper dat Engels, soos die applikant dit stel, tot "super amptelike taal" verhef is. Die regshulp wat die applikant aanvra maak dit onnodig om daaroor 'n mening te lug. Dit is iets wat 'n ander hof moontlik op 'n ander geleentheid in die lig van die ter saaklike bepalings van die Grondwet en deskundige getuienis sal moet beslis.

Wat koste betref volg dit uit wat ek gesê het dat slegs 'n verklarende en gebiedende bevel ingevolge bede 1 toegestaan moet word en slegs teen die derde respondent. Dit volg dat die aansoek teen die ander respondente onsuksesvol was. Al die respondente is egter deur dieselfde prokureur en

dieselfde advokaat verteenwoordig. Die voeging van die eerste, tweede en vierde respondente het geen koste implikasie nie. Die vyfde respondent is in elk geval net vanweë sy moontlike belang gevoeg en ook sy voeging het geen koste implikasie nie. Teen die derde respondent is die applikant suksesvol, al is dit nie volledig nie. Dit staan vas dat die aansoek genoodsaak is deur die derde respondent se versuim om die grondliggende grondwetlike verpligting wat in artikel 6(4) vervat is na te kom. Dit het tot gevolg dat nou, 14 jaar nadat die Grondwet aangeneem is, kan daar nog nie bepaal word of die nasionale regering sy verpligting ingevolge artikel 6(3)(a) nakom nie. Ek dink nie dit is vir my nodig om meer te sê as dat dit onaanvaarbaar is nie en dat dit die aansoek geregverdig het nie. “Alle grondwetlike verpligtinge moet getrou en sonder versuim nagekom word.” (Artikel 237 van die Grondwet). Die applikant is deur twee advokate verteenwoordig en na my oordeel het die belang van die saak dit geregverdig. Ek meen dus dat die applikant op sy koste geregtig is.

Die volgende bevel word gemaak:

1. Dit word verklaar dat die nasionale regering in versuim is om ingevolge artikel 6(4) van die **Grondwet van die Republiek van Suid Afrika, 1996** deur wetgewende en ander maatreëls die nasionale regering se gebruik van amptelike tale te reël en te monitor.
2. Die nasionale Minister van Kuns en Kultuur, Wetenskap en Tegnologie in haar hoedanigheid as die verantwoordelike lid van die uitvoerende gesag word gelas om die gemelde verpligting binne twee jaar vanaf datum van hierdie bevel na te kom of toe te sien dat dit nagekom word.

- 3 Die derde respondent word gelas om die applikant se koste, insluitende die koste van twee advokate, te betaal.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'B.R. du Plessis', written over a faint, circular official stamp.

B.R. du Plessis

Regter van die Hooggeregshof

Namens die applikant:

Lourens Prokureurs
p/a Nelson Bornman & Vennote Ingelyf
Schreiner Chambers,
17 de Verdieping
Pritchardstraat 94
Johannesburg

Adv. Q. Peiser SC
Adv. B.S du Plessis

Namens die Eerste tot

Vyfde Respondente:

Die Staatsprokureur
North State Gebou
10de Vloer
Marketstraat 95
h/v Kruisstraat
Johannesburg

Adv: B. Vally