

Chronicle / Kroniek

Die statutêre raamwerk van taalbeleid in openbare skole en die implikasies van die twee *Ermelo*-uitsprake

1. Inleiding

Tale is die stambome van volkere.¹ Hierdie woorde onderstreep die diep gewortelde emosie en sterk standpunte oor taal. Met hierdie agtergrond en binne die raamwerk van 'n land met 11 amptelike landstale en 'n grondwetlike bedeling met fundamentele regte, is die tafel gedek vir een van die mees omstrede aspekte binne onderwys: taalbeleid binne skole.²

Dit gebeur te dikwels in Suid-Afrika dat onderwysamptenare hulle die reg toe-eien om eensydig die taalbeleid van 'n skool te wysig deur byvoorbeeld skole tot dubbelmedium³ instellings of parallelmedium⁴ instellings “te verklaar”.⁵

-
- 1 Samuel Johnson soos aangehaal deur Muller 1988:189 in die *Groot Afrikaanse Aanhulingsboek*.
 - 2 Artikel 6(2) van die *Suid-Afrikaanse Skolewet*, 84 van 1996 en die gepubliseerde Norme en Standaarde vir taalbeleid in openbare skole. GK 1701 in SK 18546 van 19 Desember 1997-IV. A.2. “The inherited language-in-education policy in South Africa has been fraught with tensions, contradictions and sensitivities, and underpinned by racial and linguistic discrimination. A number of these discriminatory policies have affected either the access of the learners to the education system or their success within it.”
 - 3 Onderrig vind in twee tale binne dieselfde klaskamer plaas.
 - 4 Onderrig vind in twee tale in twee verskillende klaskamers plaas.
 - 5 Byvoorbeeld *Hoërskool Ermelo (Hoërskool Ermelo v The Head of Department of Education: Mpumalanga* (219/08) [2009] ZASCA 22); *Hoërskool Hoopstad (Hoërskool Hoopstad en 'n ander v Die Departementshoof: Departement van Onderwys: Provinsie Vrystaat - Ongerapporteerde saak* in die Vrystaatse Hoë Hof saak no. 1608/2009); *Laerskool Middelburg (Die Laerskool Middelburg en 'n ander v Die Departementshoof: Mpumalanga se Departement van Onderwys en andere* [2002] JOL 10351 (T)); en *Laerskool Mikro (Minister of Education, Western Cape v Governing Body, Mikro Primary School* 2006 (1) SA 1 (SCA)).

Paul Colditz, BA (UV), LL.B (UV), Sertifikaat in Konstitusionele Ligitasie (Unisa), Hoof Uitvoerende Beampte van die Federasie van Beheerliggame van Suid-Afrikaanse Skole (FEDSAS).

Jaco Deacon, LL.B (UV), LLM (UV) Senior Lektor aan die Departement Handelsreg, Universiteit van die Vrystaat en deeltydse operasionele beampte van die Federasie van Beheerliggame van Suid-Afrikaanse Skole (FEDSAS), LLB, LLM (UFS), Praktiserende Prokureur by Hooggeregshof.

Daar bestaan geen twyfel daaroor nie dat die onderwysowerheid nie die reg het om skole tot dubbel- of parallelmedium instellings “te verklaar” of om opdragte aan beheerliggame of skole te gee met betrekking tot hul taalbeleid nie.

Die doel van die artikel is om taalbeleid binne onderwys te omskryf en die implikasie van die *Ermelo*-uitsprake vir skole te verduidelik.

2. Statutêre raamwerk

2.1 Die Grondwet

Artikel 29(2) van die Grondwet⁶ verskans die volgende reg as ’n fundamentele reg:

Elkeen het die reg om in openbare onderwysinstellings onderwys te ontvang in die amptelike taal of tale van eie keuse waar daardie onderwys redelikerwys doenlik is. Ten einde doeltreffende toegang tot en verwesenliking van hierdie reg te verseker, moet die Staat alle redelike alternatiewe in die onderwys, met inbegrip van enkelmedium instellings, oorweeg, met inagneming van –

- (a) billikheid;
- (b) doenlikheid;
- (c) die behoefte om die gevolge van wette en praktyke van die verlede wat op grond van ras gediskrimineer het, reg te stel”.

Die eerste opmerking wat in hierdie verband gemaak moet word is dat hierdie reg ’n reg is wat individue toekom en dat leerders (en hul ouers) gevolglik die reg het om ’n keuse uit te oefen van die amptelike taal of tale waarin hulle onderrig sal word. Leerders (en hul ouers) behoort deur openbare skole attent gemaak te word op die feit dat hulle hierdie reg het en dat hierdie reg inderdaad ’n fundamentele reg is.

Die vraag wat sekerlik ontstaan is: Wat beteken “waar daardie onderwys redelikerwys doenlik is”? Uit die aard van die saak sal dit redelikerwys doenlik wees vir leerders om in die amptelike taal of tale van hul keuse onderwys te ontvang indien die skool reeds onderrig aanbied in die taal van daardie leerder se keuse. Daarmee word bedoel dat, indien ’n leerder onderrig in byvoorbeeld Afrikaans wil ontvang en aansoek doen om toelating tot ’n Afrikaans-medium skool, dit redelikerwys doenlik sal wees dat daardie leerder wel in daardie taal onderrig sal word. Indien ’n enkele Engelstalige leerder egter aansoek sou doen om in Engels onderrig te word in ’n Afrikaans-medium skool, sou dit nie redelikerwys doenlik wees om in ’n groot skool aan ’n enkele leerder onderrig in die taal van sy keuse te verskaf nie. Daar sal egter later teruggekeer word na hierdie begrip wanneer die “norme en standaarde met betrekking tot taalbeleid” bespreek word.

Die verdere gedeelte van artikel 29(2) wat handel oor die oorweging van alle redelike alternatiewe in die onderwys, met inbegrip van enkelmedium instellings, is taamlik vaag bewoord. Die “billikheid”, “doenlikheid” en regstelling van die

6 *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1996

wette en praktyke van die verlede wat op grond van ras gediskrimineer het, moet egter klaarblyklik in dieselfde konteks as hierbo verstaan word. Enersyds is die bedoeling duidelik dat taal nie gebruik mag word as 'n meganisme om op bedekte wyse op grond van ras te diskrimineer nie en andersyds het dit klaarblyklik te doen met die feit dat nie alleen suiwer juridiese aspekte oorweeg moet word wanneer 'n saak soos die taalbeleid van 'n skool ter sprake kom nie. So byvoorbeeld sou dit dan nie billik wees om 'n groot groep leerders uit te sluit op grond van die feit dat hul keuse van onderrigtaal nie ooreenstem met die onderrigtaal van 'n skool nie terwyl daar plek in die skool beskikbaar is nie en, andersyds, sal dit nie doenlik wees om die taalbeleid van 'n skool aan te pas omdat 'n enkele leerder onderrig verlang in 'n ander taal as die onderrigtaal van die skool nie.

Indien 'n leerder 'n enkele taal as sy onderrigtaal gekies het (byvoorbeeld Afrikaans) en die skool is 'n dubbelmedium skool, sal onderrig aan die leerders in 'n ander taal as die enkele taal wat hy gekies het, sy fundamentele reg op keuse van onderrigtaal skend. Dieselfde geld egter nie in die geval van 'n parallelmedium skool nie aangesien die leerder dan steeds in die taal van sy keuse onderrig word.

2.2 Die Suid-Afrikaanse Skolewet⁷

Die bepalings van die *Suid-Afrikaanse Skolewet* ("die Skolewet") moet geles word teen die agtergrond van die aanhef tot die Skolewet wat spesifiek verwys na die noodsaak om die verskeidenheid kulture en tale van die mense van Suid-Afrika te beskerm en te bevorder.

... NADEMAAL hierdie land 'n behoefte het aan 'n nuwe nasionale stelsel vir skole wat die onregte in onderwysvoorsiening van die verlede sal regstel, onderwys van progressief hoë gehalte aan alle leerders sal voorsien en op hierdie wyse 'n hegte fondament vir die ontwikkeling van al ons mense se talente en bekwaamhede sal lê, die demokratiese transformasie van die gemeenskap sal bevorder, rassisme en seksisme en alle ander vorms van onregverdige diskriminasie en onverdraagsaamheid sal bekamp, tot die uitwissing van armoede en die ekonomiese welstand van die gemeenskap sal bydra, *ons verskeidenheid van kulture en tale sal beskerm en bevorder*, die regte van alle leerders, ouers en opvoeders sal handhaaf, en hul aanvaarding van verantwoordelikheid vir die organisasie, beheer en finansiering van skole in vennootskap met die Staat sal bevorder ... (Eie beklemtoning).

Teen voormelde agtergrond bepaal artikel 6(1) van die Skolewet dat die Minister by kennisgewing in die Staatskoerant en na raadpleging met die Raad van Onderwysministers, norme en standaarde vir taalbeleid in openbare skole kan afkondig. Die Minister het op 19 Desember 1997 norme en standaarde met betrekking tot taalbeleid afgekondig.⁸ Die norme en standaarde is in drie dele ingedeel wat handel met:

7 Wet 84 van 1996.

8 Government Notice R1701 (*Government Gazette* 18546) of 19 Desember 1997.

- (a) die regte van individue;
- (b) die regte en verpligtinge van die skool; en
- (c) die regte en verpligtinge van die provinsiale onderwysdepartement (“POD”).

Artikel 6(2) van die Skolewet bepaal dan soos volg:

Die beheerliggaam van ’n openbare skool kan die taalbeleid van die skool bepaal, behoudens die Grondwet, hierdie Wet en enige toepaslike provinsiale wet.

Die eerste ooglopende opmerking wat gemaak moet word is die feit dat dit die beheerliggaam van die skool is wat die taalbeleid van die skool bepaal. Hiermee word dan klaarblyklik hoofsaaklik die onderrigtaal van die skool bedoel. (Die rede waarom hierdie gevolgtrekking gemaak word is andersyds omdat taalvakke ’n kurrikulêre aangeleentheid is en, andersyds, omdat ’n beheerliggaam slegs die bevoegdheid het om die keuse van vak-opsies ooreenkomstig artikel 21(1) (b) van die Skolewet te bepaal indien daardie funksie aan die beheerliggaam toegewys is).

Die sinsnede “behoudens die Grondwet, hierdie Wet en enige toepaslike provinsiale wet” moet soos volg verstaan word:

- Die beheerliggaam moet ag slaan op die bepalinge van artikel 29 van die Grondwet by die bepaling van ’n taalbeleid vir die skool;
- Die beheerliggaam sal ook ag moet slaan op die aanhef tot die Skolewet en die norme en standaarde wat kragtens artikel 6(1) van die Skolewet vasgestel is by die bepaling van die skool se taalbeleid; en
- Indien daar ’n provinsiale wet vir skoolonderwys in die betrokke provinsie bestaan en daardie wet bevat bepalinge wat betrekking het op taalbeleid vir skole, sal daardie bepalinge ook in ag geneem moet word.⁹

2.3 Norme en standaarde vir taalbeleid

Daar is reeds hierbo verwys na artikel 6(1) van die Skolewet waarkragtens die Minister norme en standaarde vir taalbeleid in openbare skole kan vasstel.

In die aanhef tot die norme en standaarde word die volgende gestel:¹⁰

In terms of the new Constitution of the Republic of South Africa, the government, and thus the Department of Education, recognises that our cultural diversity is a valuable national asset and hence is tasked, amongst

9 Weens die feit dat daar geen provinsiale wet in Mpumalanga bestaan nie, was hierdie nie ’n faktor in die twee sake nie. Daar is egter provinsies wat wetgewing in die verban het of in proses is om wetgewing te formuleer. Byvoorbeeld in die *Noord-Kaapse Onderwyswet* 6 van 1996 moet ’n skool se taalbeleid deur die Onderwyshoof goedgekeur moet word, maar tot op datum het hierdie Onderwyshoof nog geen beleid wat aan hom voorgelê is goedgekeur of afgekeur nie en gevolglik voldoen die Onderwyshoof nie aan die vereistes van die provinsiale wet nie.

10 Norme en Standaarde. IV.A.1.

other things, to promote multilingualism, the development of the official languages, and respect for all languages used in the country, including South African Sign Language and the languages referred to in the South African Constitution.

- Ten aansien van die beskerming van **individuele regte** word voorsiening gemaak vir die volgende:¹¹

In die geval van minderjarige leerders, is dit die ouer van die leerder wat daardie leerder se taalregte namens die leerder uitoefen;

Die leerder moet die keuse van onderrigtaal uitoefen by sy of haar aansoek om toelating tot 'n bepaalde skool;

Waar 'n skool onderrig aanbied in die taal van die keuse van die leerder, moet die skool die leerder toelaat indien daar beskikbare plek in die skool is;

Waar geen skool in die skooldistrik onderrig aanbied in die taal van die keuse van die leerder nie, kan die leerder die POD versoek om voorsiening te maak vir onderrig aan hom of haar in daardie taal.

- Ten aansien van die regte en verpligtinge van die **skool** word die volgende verklaar:¹²

Die beheerliggaam moet stipuleer hoe die skool meertaligheid sal bevorder deur:

- (a) meer as een onderrigtaal te gebruik; en/of
- (b) deur addisionele tale as volwaardige vakke aan te bied; en/of
- (c) deur spesiale programme vir die aanleer of bevordering van tale aan te bied; en/of
- (d) deur ander wyses wat deur die onderwyshoof van die POD goedgekeur is.

Waar daar minder as 40 versoeke in grade 1 tot 6 of minder as 35 versoeke in grade 7 tot 12 is vir onderrig in 'n taal wat nie reeds deur 'n skool in 'n bepaalde skooldistrik aangebied word nie, moet die hoof van die POD bepaal hoe daardie leerders se behoeftes vervul sal word met inagneming van:

- (a) Die plig van die Staat en die regte van leerders ooreenkomstig die Grondwet, met insluiting van
- (b) die noodsaak om gelykberegting te verseker;
- (c) die noodsaak om regstelling van die gevolge van rasgebaseerde diskriminasie van die verlede reg te stel;
- (d) haalbaarheid;
- (e) die advies van beheerliggame en prinsipale van die betrokke skole.

11 V.B 1-4.

12 V.C 1-2.

- Betreffende die regte en verpligtinge van die **POD** word die volgende bepaal:¹³

Die POD moet 'n register hou van versoeke van leerders vir onderrig in tale wat nie deur skole akkommodeer kan word nie;

Dit is redelikerwys doenlik om onderwys te verskaf in 'n bepaalde onderrigtaal indien minstens 40 leerders in graad 1 tot 6 of 35 leerders in graad 7 tot 12 onderrig in 'n bepaalde taal in 'n bepaalde skool verlang;

Die POD moet maniere ondersoek waarop skaars menslike hulpbronne gedeel kan word.

Die POD moet ook maniere ondersoek waarop dit voorsiening kan maak vir alternatiewe taalbevorderingsprogramme in skole en skoordistrikte of waarop addisionele onderrigale in die moedertaal van leerders aangebied kan word.

2.4 Ander grondwetlike bepalings

Daar moet ook kennis geneem word van die wisselwerking tussen artikel 29(2) van die Grondwet en hierdie norme en standaarde. Die sinsnede waarna vroeër verwys is (“waar daardie onderwys redelikerwys doenlik is”) wat gebruik word in artikel 29(2) word praktiese effek gegee deur die bepaling dat onderrig in 'n bepaalde taal vir 40 leerders in grade 1 tot 6 en 35 leerders in grade 7 tot 12 as “redelikerwys doenlik” beskou word.

Dit is natuurlik belangrik om daarop te wys dat wat in hierdie verband as redelikerwys doenlik beskou word, natuurlik ook onderworpe is daaraan dat daar voldoende plek in die skool beskikbaar moet wees.

'n Belangrike grondwetlike bepaling wat altyd in onderwysverband in gedagte gehou moet word is artikel 28(2) wat soos volg lui: “n Kind se beste belang is van deurslaggewende belang in elke aangeleentheid wat die kind raak.”

In onderwysverband beteken hierdie bepaling ons insiens dat dit nie toegelaat kan word dat soveel leerders in 'n klaskamer ingedruk word dat die onderrig van die kind in daardie klas benadeel word nie. Die leerder:opvoeder verhouding van 40:1 in primêre skole en 35:1 in sekondêre skole is alreeds, gemeet aan internasionale standaarde, 'n baie hoë verhouding. Indien daardie verhouding ernstig versteur word kan dit ons insiens nie gesê word dat voldoening aan die bepalings van artikel 28(2) geskied nie.

'n Bepaling wat ook in die Suid-Afrikaanse konteks wesenlik belangrik is, is die bepaling van artikel 29(1) van die Grondwet wat soos volg lui:

Elkeen het die reg –

- (a) op basiese onderwys, met inbegrip van basiese onderwys vir volwassenes; ...

13 V.D 1-4.

Dit beteken dat leerders nie uitgesluit kan word van basiese onderrig nie. In hierdie konteks is dit egter belangrik om die aandag daarop te vestig dat dit nie die beheerliggaam van 'n skool se verantwoordelikheid is om daarvoor voorsiening te maak dat daar voldoende plek vir leerders in skole is nie.

Artikel 12(1) van die Skolewet bepaal naamlik soos volg: “Die Lid van die Uitvoerende Raad moet openbare skole vir die onderwys van leerders voorsien uit fondse wat vir die doel deur die provinsiale wetgewer bewillig is.”

Dit is dus by uitstek die verantwoordelikheid van die Staat om te verseker dat daar voldoende plek vir leerders is ten einde hul fundamentele reg tot basiese onderwys uit te oefen. Dit is ten ene male nie die beheerliggaam se verantwoordelikheid om plek vir leerders in oorvol skole te voorsien tot nadeel van die ander leerders in die skool op 'n wyse wat lei tot 'n skending van die bepalinge van artikel 28(2) nie. Daar moet 'n balans gevind word tussen fundamentele regte en dit is, kragtens die bepalinge van artikel 7(2) van die Grondwet 'n verpligting van die Staat om “die regte in die Handves van Regte (te) eerbiedig, beskerm, bevorder en verwesenlik”. Die Staat kan nie hierdie verantwoordelikheid op beheerliggame of skole (as aparte regs persone) afskuif nie.

3. Juridiese en moreel-etiese aspekte

Die regsposisie blyk duidelik en daar is veral drie aspekte wat behoort uit te staan, naamlik:

- Die individu se reg tot onderwys in die taal of tale van sy of haar keuse;
- Die reg van die beheerliggaam om die taalbeleid van 'n skool te bepaal; en
- Die Staat se verpligting om basiese onderwys beskikbaar te stel.

In die Suid-Afrikaanse konteks is die suiwer juridiese aspekte egter nie die enigste aspek wat oorweging deur 'n beheerliggaam verdien nie.

Dit is moreel-eties nie regverdigbaar dat 'n skool met baie beskikbare ruimte vasklou aan 'n bepaalde taalbeleid ter uitsluiting van leerders van ander tale waar ander skole tot oorloope toe vol is in 'n bepaalde area of distrik nie. Juridies sou 'n “vasklou” aan 'n bepaalde taalbeleid geregverdig kon word maar dit wil vir ons voorkom asof so 'n “vasklou” op moreel-etiese gronde nie geregverdig sou wees nie.

Daar word gevolglik betoog dat die aspekte waaroor die tweede gedeelte van artikel 29(2) van die Grondwet handel, juis hierdie moreel-etiese aspekte in die oog het.

Dit is juis op grond van hierdie punt dat die Grondwethof by monde van Regter Moseneke 'n ander roete gevolg het om tot dieselfde gevolgtrekking as die Hoogste Hof van Appèl te kom. Die implikasies word hieronder bespreek.

4. Die wese van die *Ermelo*-geskil

Hierdie opsomming van die wesenlike geskilpunte in die saak moet in samehang met die Grondwethof se opsomming gelees word en kan kortliks soos volg opgesom word:

Die skool is 'n enkelmedium-Afrikaanse skool. As gevolg van kwynende getalle was die Mpumalanga-departement van onderwys (MDO) van oordeel dat die skool meer leerders kan inneem. Die skool het hiermee verskil. Die Ermelo-distrik het 'n nypende tekort aan plek vir leerders wat onderrig in Engels verkies ervaar.

Toe die MDO die skool versoek om leerders toe te laat wat onderrig in Engels verkies, het die skool op grond van sy taalbeleid geweier om gehoor te gee. In reaksie trek die hoof van die MDO die beheerliggaam se bevoegdheid in om die skool se taalbeleid te bepaal, en 'n tussentydse komitee word aangestel om 'n ander taalbeleid vir die skool op te stel. Die tussentydse komitee bepaal dat die nuwe beleid parallelmedium-onderrig in Afrikaans en Engels sal wees, en die skoolhoof word dus verplig om leerders toe te laat wat onderrig in Engels verkies.

Die skool en beheerliggaam doen by die Noord-Gautengse Hooggeregshof aansoek om hersiening van die besluit om die beheerliggaam se bevoegdheid om taalbeleid te bepaal in te trek, sowel as om hersiening van die besluit van die tussentydse komitee. Die aansoek misluk, en die skool appelleer na die Hoogste Hof van Appèl (HHA). Die appèl slaag, en die besluite van die MDO-hoof en tussentydse komitee word ter syde gestel.¹⁴ Die MDO en die minister doen egter aansoek om verlot om na die Grondwethof te appelleer. Die uitsprake en implikasies van die Hoogste Hof van Appèl en die Grondwethof word hieronder bespreek.

5. Die Hoogste Hof van Appèl se uitspraak in die *Ermelo*-sage

Die Hoogste Hof van Appèl het op 27 Maart 2009 uitspraak gelewer in die voortslepende geskil tussen die skoolbeheerliggaam (SBL) van Hoërskool Ermelo en Mpumalanga se Departement van Onderwys oor voormelde skool se taalbeleid.¹⁵

In haar uitspraak maak Snyders, A.R. tereg die volgende opmerking:¹⁶

This case is not, as at first blush appears, about language policy at schools, a highly emotive issue in the South African context, but rather about the principle of legality and the proper exercise of administrative power.

Die Grondwethof se uitspraak merk Moseneke, K.R. as volg op:¹⁷

14 Die volledige uitspraak van die HHA is ook op die FEDSAS-webwerf beskikbaar.

15 Die volledige titel van die saak is *Hoërskool Ermelo v The Head of Department of Education: Mpumalanga* (219/08) [2009] ZASCA 22.

16 Bladsy 4 paragraaf 3.

17 *Head of the Department: Mpumalanga Department of Education & another v Hoërskool Ermelo & others* Case CCT 40/09 [2009] ZACC 32. Paragraaf 39 van die uitspraak.

I agree that issues of legality and administrative justice do arise pointedly and call for resolution. It is, however, also true that the exclusive language policy arises just as sharply. In fact the substantive and underlying dispute between the parties is not merely procedural. It is also about the appropriateness of the governing body's inflexible stance on an exclusive medium of instruction. The HoD and the Minister argued that it is unreasonable for the school to preserve its Afrikaans-only language policy in the face of dwindling learner enrolment and increasing demand for high school instruction in English. On the other hand, the school complained that its language policy was altered in a manner that was procedurally unfair.

Die doel met hierdie dokument is om bostaande opmerkings en die enorme implikasies van die uitsprake vir alle beheerliggame toe te lig.

5.1 Agtergrond

Hoërskool Ermelo (hierna “die skool”) was ’n enkelmedium-Afrikaanse skool. Mpumalanga se Departement van Onderwys (hierna “die MDO”) het voor ’n beweerde tekort aan plek te staan gekom vir leerders van die distrik wat verkies om hulle onderrig in Engels te ontvang. Soos allerweë bekend, het die MDO toe die beheerliggaam se bevoegdheid om die taalbeleid van die skool te bepaal, teruggetrek. Vir hierdie doel het die MDO hom verlaat op artikel 22 van die Suid-Afrikaanse Skolewet (die Skolewet)¹⁸ en, sonder om dit spesifiek te vermeld, klaarblyklik ’n terloopse opmerking (*obiter dictum*) wat die Hoogste Hof van Appèl in die bekende *Mikro*-saak gemaak het. Die betrokke opmerking in die *Mikro*-saak lui soos volg:¹⁹

The court a quo therefore correctly held that if the second appellant needed a remedy it could call in aid the provisions of s 22 and, if in terms of that section entitled to do so, could withdraw from the first respondent its function of determining the second respondent's language policy.

Die Federasie van Suid-Afrikaanse Beheerliggame (FEDSAS)²⁰ het deurentyd daarop aangedring dat hierdie opmerking verkeerd is en dat die bevoegdheid wat in artikel 22 aan ’n Departementshoof verleen word om SBL’e se funksies terug te trek, net op daardie funksies slaan wat kragtens artikel 21 aan SBL’e toegewys word.²¹ Die betrokke uittaling is dan ook deur verskeie provinsiale onderwysdepartemente gebruik om SBL’e se funksies (bo en behalwe artikel 21-funksies) terug te trek of in baie gevalle SBL’e minstens daarmee te dreig.²²

18 Wet 84 van 1996.

19 *Minister of Education, Western Cape v Governing Body, Mikro Primary School* 2006 (1) SA 1 (SCA) bl. 18 paragraaf 31.

20 FEDSAS is die nasionale verteenwoordigende organisasie van beheerliggame wat sy lede inlig, organiseer, mobiliseer en toerus om die hoogste internasionaal erkende onderwysstandaarde in openbare skole te handhaaf en uit te bou.

21 Laerskool Mikro is ’n lid van FEDAS en FEDSAS het die skool in die aansoek bygestaan.

22 www.fedsas.org.za (besoek op 04 April 2009).

5.2 Uitspraak

Teen die agtergrond van die opmerking oor die legaliteitsbeginsel en oor behoorlike uitoefening van administratiewe mag, maak die Hoogste Hof van Appèl die volgende belangrike opmerkings:²³

In his answering affidavit the head of department emphasises the fact that the school has fewer learners per available classroom than any other school in the Ermelo circuit. Whilst that fact may have presented an attractive option for the department it had to remind itself, before action was taken, that the right to receive tuition in English in a public educational institution provided by the State, if reasonably practicable, is a right against the State and not a right against each and every public school. Furthermore, whatever action the head of department took that involved the school had to comply with the principle of legality as determined in the Act and the Promotion of Administrative Justice Act 3 of 2000 (PAJA).

Die hof bevestig dat slegs die beheerliggaam, in terme Skolewet oor die mag beskik om die taalbeleid van 'n skool te bepaal:²⁴

Language is a sensitive issue. Great care is taken in the Act to establish a governing body that is representative of the community served by a school and to allocate to it the function of determining the language policy. The Act authorises only the governing body to determine the language policy of an existing school and nobody else. As nobody else is empowered to exercise that function, it is inconceivable that s 22 was intended to give the head of department the power to withdraw that function, albeit on reasonable grounds, and appoint somebody else to perform it, without saying so explicitly.

The structure of the Act sheds further light. As s 22 follows immediately after s 21 and a distinction exists between the functions allocated in s 21 and elsewhere in the Act, it logically follows that s 22 is designed to deal with the withdrawal of functions allocated in terms of s 21. The logical default position if functions allocated in terms of s 21 are withdrawn is that they revert to the department of education. This would explain why s 22, unlike s 25, does not provide for the appointment of others to perform the functions that are withdrawn.²⁵

Die hof kom tot die gevolgtrekking dat die opmerking in die *Mikro*-saak onjuis, en die optrede van die MDO in hierdie geval gevolglik onregmatig was.²⁶

The interpretation in *Mikro* enables a functionary to abuse power and makes possible indirectly that which cannot be attained directly.

5.3 Die implikasies van die Hoogste Hof van Appèl se uitspraak

Die Hoogste Hof van Appèl het reeds in die *Mikro*-saak tot die gevolgtrekking gekom dat slegs 'n SBL die taalbeleid van 'n skool kan bepaal. Daardie gevolgtrekking word in hierdie saak bevestig. FEDSAS ontvang gereeld klagtes

23 Bladsy 8 paragraaf 14.

24 Bladsy 13 paragraaf 21.

25 Bladsy 13 paragraaf 22.

26 Bladsy 15 paragraaf 27.

van lede dat amptenare skoolhoofde opdrag gee om, strydig met die skool se taalbeleid, leerders toe te laat wat onderrig in ander tale verlang as dié wat die skool aanbied.²⁷ Sodanige opdragte is onregmatig en onwettig. Nog tot baie onlangs is skoolhoofde selfs met tugstappe gedreig as hulle nie aan hierdie opdragte gehoor gee nie.²⁸

Geen amptenaar of politikus kan 'n skool oor sy taalbeleid opdrag gee nie. As die SBL die taal- of enige ander beleid bepaal het, en enige persoon met 'n direkte belang daarby voel daardeur verontreg, kan sodanige persoon slegs met behulp van die prosedure wat in die *Promotion of Administrative Justice Act* (PAJA)²⁹ geskep is, by 'n hof aansoek doen om die beleid te laat hersien en ter syde stel. Boonop kan dit ook slegs op die gronde wat in PAJA voorgeskryf word, geskied.

Beleidsbepaling deur SBL'e is 'n baie belangrike funksie. Om daaraan reg te laat geskied, is dit belangrik dat SBL'e met verantwoordelikheid en omsigtigheid te werk gaan. Dit veronderstel oorlegpleging met belanghebbendes, en behoorlike oordenking van die saak. 'n Uiteindelike besluit of beleid wat deur 'n SBL geneem/bepaal word, kan nie hersien en ter syde gestel word bloot omdat iemand anders meen dat dit nie noodwendig die beste besluit onder die omstandighede is en dat die SBL 'n ander/beter besluit moes geneem het nie. 'n Besluit of beleid kan net hersien en ter syde gestel word as dit as sodanig onreëlmatig is of op onreëlmatige wyse geneem/bepaal is.

Die reg van 'n Departementshoof kragtens artikel 22 van die Skolewet om SBL-funksies terug te trek, is net van toepassing op daardie funksies wat kragtens artikel 21 aan die SBL toegewys is. Die ander funksies kan eenvoudig nie teruggetrek word nie.

Die hof se vertolking in die *Mikro*-saak van die reg op onderwys wat in artikel 29 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika verskans word, is hier weer bevestig. Dié reg geld wel teenoor die staat, en nie teenoor die individuele skool nie. In teenstelling met wat baie amptenare dikwels te kenne wil gee, impliseer dit dat skole nie noodwendig verplig is om enige en alle leerders toe te laat nie. Eweneens het leerders ook nie eenvoudig 'n reg op toelating tot enige skool nie. Voorts het openbare skole allermens 'n verantwoordelikheid om te sorg dat alle leerders iewers in 'n skool geholpe raak. Die verpligting wat artikel 29 van die Grondwet die staat oplê, word in die reeds-aangehaalde bepalings van artikel 12(1) van die Skolewet vergestalt

Dit is juis hierdie verantwoordelikheid wat die staat in die Ermelo-distrik gruwelik versaak het. Oor jare heen is die MDO bewus gemaak daarvan dat daar onvoldoende plek in Ermelo-skole is vir leerders wat hulle onderrig in Engels wil ontvang. MDO het geen beplanning gedoen nie, maar verkies om 'n baie duur hofstryd daarvoor te voer eerder as om daardie geld te gebruik om onbesette geboue (waarvan een skool in 'n uitstekende toestand is) op te knap en as skole te laat herleef.

27 www.fedsas.org.za (besoek op 4 April 2009)..

28 Byvoorbeeld Hoërskool Ermelo en Hoërskool Hoopstad (Ongerapporteerde saak in die Vrystaatse Hoë Hof saak no. 1608/2009.

29 3 van 2000.

Die omvangrykste implikasie, wat ook veel wyer as bloot skole, SBL'e of kwessies soos taalbeleid uitkring, is egter dat hierdie uitspraak 'n spreekwoordelike pen in die grond geslaan het oor die grondliggende beginsels van 'n regstaat. In hierdie verband is dit belangrik om die volledige gedeelte van Brand, A.R. se woorde aan die einde van hierdie uitspraak aan te haal. Hy was ook 'n lid van die regbank wat die *Mikro*-uitspraak gelewer het, en het die volgende daaroor te sê:³⁰

I have had the advantage of reading the judgment of my colleague Snyders JA. I agree with both her reasoning and conclusions. But I am sure it will not go unnoticed that I also agreed with the obiter dictum in Mikro, which Snyders JA overrules in para 30 above. With the wisdom of hindsight I agree that, for the reasons given by her, the interpretation we gave to sections 22 and 25 of the Act in Mikro cannot be sustained. Perhaps this is a good illustration why obiter dicta should be resorted to sparingly for the very reason that they are not tested against the outcome of a real life dispute.

Without the benefit of a real life dispute, the rather cynical abuse to which the Mikro interpretation gave rise in this case could hardly have been anticipated. What the head of the department did in this case was exactly what Mikro eventually decided he has no right to do, namely to change the language policy of a school. The fact that he did so through the medium of an interim committee which he used as a ventriloquist's dummy can hardly make any difference. To add insult to injury, he purported to employ the urgent procedure in s 22(3), which meant that the language policy of the school had already been changed before the school governing body had had the opportunity to make the representations contemplated by the section as to why their function should not be withdrawn. In fact, as we know, it happened even before the governing body was informed of the decision to withdraw their function. Because of this cynical abuse, I was compelled to reconsider the interpretation of sections 22 and 25 which has led me to the conclusion that the Mikro interpretation was wrong.

6. Die Grondwethof se uitspraak in die *Ermelo*-sage

MDO het na die Grondwethof appèl aangeteken³¹ en die skool het die appèl teengestaan. Die Federasie van Suid-Afrikaanse Beheerliggame (FEDSAS) het ook as vriend van die hof (*amicus curia*) tot die saak toegetree.³² Die Minister van Basiese Onderwys het (toe nog as die Minister van Onderwys) reeds vroeër as party tot die geding toegetree en en het ook as tweede applikant die aansoek om verlop on te appelleer tot die Grondwethof gerig.

Die Grondwethof het op 14 Oktober 2009 uitspraak in die saak gelewer. Die hof het bevind dat die Appèlhof tot die regte besluit gekom het en die appèl

30 Bladsye 19-20 paragrawe 35 en 36.

31 Onder saaknommer 40/09.

32 Dit is belangrik om kennis te neem van FEDSAS se deurlopende betrokkenheid by die hele proses asook litigasie in die *Mikro*-saak omdat FEDSAS die enigste beheerliggaam organisasie is wat vir beide Afrikaanse en Engelse skole voorsiening maak en 'n verteenwoordigende nasionale organisasie is. Sien ook www.fedsas.org.za.

word van die hand gewys, hoewel die hof ander redes vir die besluit aanvoer.³³ Die hof bevind dus dat die Onderwyshoof se optrede totaal onregmatig was en die MDO en Minister word gelas om die koste te betaal.

Die Grondwethof handel in die uitspraak in meer besonderhede oor die grondwetlike reg tot onderwys en ook taal in onderwys en ondersoek ook die Onderwyshoof se reg om beheerliggame se funksies terug te trek.

Die hof ontleed artikel 29(2) van die Grondwet en maak die volgende opmerkings oor die omvang van die bepalings:³⁴

The provision is made up of two distinct but mutually reinforcing parts. The first part places an obvious premium on receiving education in a public school in a language of choice. That right, however, is internally modified because the choice is available only when it is “reasonably practicable”. When it is reasonably practicable to receive tuition in a language of one’s choice will depend on all the relevant circumstances of each particular case. They would include the availability of and accessibility to public schools, their enrolment levels, the medium of instruction of the school its governing body has adopted, the language choices learners and their parents make and the curriculum options offered. In short, the reasonableness standard built into section 29(2)(a) imposes a context-sensitive understanding of each claim for education in a language of choice. An important consideration will always be whether the state has taken reasonable and positive measures to make the right to basic education increasingly available and accessible to everyone in a language of choice. It must follow that when a learner already enjoys the benefit of being taught in an official language of choice the state bears the negative duty not to take away or diminish the right without appropriate justification.

Die hof bevind dat die Onderwyshoof wel in terme van artikel 22(1) en (3) van die Skolewet oor die magte beskik om die beheerliggaam se bevoegdhede terug te trek en dat hierdie terugtrekking nie beperk is tot artikel 21 aangeleenthede nie. Die Grondwethof steun in dié verband op die *Mikro*-uitspraak.³⁵

33 Paragraaf 93 en 94: “The appeal must fail, albeit it for reasons different from those advanced by the Supreme Court of Appeal. The principal conclusion I reach is that where reasonable grounds exist the HoD has the power under section 22(1) to withdraw the school governing body’s function of determining the language policy under section 6(2). I part ways with the Supreme Court of Appeal at the point where it holds that the function conferred by section 6(2) to determine language policy is that of the school governing body alone, that the HoD has no power whatsoever to revoke that function and that his only remedy is a judicial review of the impugned language policy. The other principal finding I make is that even given the power to withdraw the language policy under section 22(1), the HoD unlawfully conflated the requirements of section 22(1) and of section 25 by withdrawing the function and at the same time establishing an interim committee under section 25. This misapprehension of his powers strikes at the heart of the lawfulness of the conduct of the interim committee and infects with unlawfulness also his recourse to section 22(1). Simply put, the HoD had no power to constitute the interim committee. In turn, the interim committee did not have the requisite power to fashion the new language policy for the school. It follows that the language policy the interim committee devised is void and has no legal consequences.”

34 Bladsy 26 paragraaf 52.

35 Sien paragrawe 63-71 van die uitspraak.

Die hof voer aan dat die werksaamhede van die beheerliggaam in 'n wye konteks beskou moet word en dat die eng uitleg van artikel 22 deur die Appèlhof nie uitvoering gee aan die grondwetlike oogmerke nie.³⁶

Regter Moseneke kom tot die volgende slotsom:³⁷

It follows that there is no reason why the power to determine language policy should fall outside the reach of the power to revoke a governing body's "function" conferred on the HoD by section 22. The conclusion must follow that the approach to the meaning of "function" in *Mikro School* was correct. An HoD may on reasonable grounds withdraw a school's language policy.

Die hof kwalifiseer egter onmiddellik die verantwoordelikheid van die Onderwyshoof.³⁸

Indeed, my conclusion does not entail that the HoD enjoys untrammelled power to rescind a function properly conferred on a governing body whether by him or by the Schools Act or any other law. The power to revoke will have to be exercised on reasonable grounds. In addition the HoD must, in revoking the function, observe meticulously the standard of procedural fairness required by section 22(2) and, in cases of urgency, by section 22(3).

Die onderwysdepartement se argument dat die skool verantwoordelik is vir onderrig aan die leerders van die omgewing word deur die hof verwerp. Die hof stel dit duidelik dat grondwet in artikel 29(2) 'n plig op die staat plaas om onderrig aan leerders te gee in die taal van hulle keuse:³⁹

This duty is coupled with the obligation on the state to ensure that there are enough school places for every child who lives in a province and the duty to ensure that a public school must admit learners without unfairly discriminating in any way.

Die hof bevestig dat dit steeds die beheerliggaam se verantwoordelikheid is om oor die taalbeleid te besin, maar dat die skool en gemeenskap nie as statiese of geïsoleerde entiteite beskou moet word nie. Daar is daarom 'n plig op die beheerliggaam om ook veranderende omstandighede in ag te neem en dat dit deel van goeie leierskap is:⁴⁰

... the statute places the governing body in a fiduciary relation to the school ... Good leaders recognise that institutions must adapt and develop. Their fiduciary duty, then, is to the institution as a dynamic part of an evolving society. The governing body of a public school must in addition recognise that it is entrusted with a public resource which must be managed not only in the interests of those who happen to be learners and parents at the time but also in the interests of the broader community in which the school is located and in the light of the values of our Constitution.

36 Sien veral paragraaf 70 in die verband.

37 Paragraaf 71.

38 Paragraaf 72.

39 Paragraaf 76.

40 Paragraaf 80.

Die Grondwethof se uitspraak gee egter geen inhoud aan die redes vir die hof besluit nie en laat weereens ruimte vir 'n verskil in interpretasie.

7. Praktiese aspekte by die bepaling van 'n taalbeleid

Die volgende praktiese aspekte moet by die bepaling of verandering van taalbeleid in ag geneem word:⁴¹

- a. Eerstens moet die bestaande ouers, leerders en personeel van die skool geraadpleeg word. Dit behels 'n deeglike en deursigtige proses van raadpleging, waarin daar voldoende inligting verskaf en voldoende geleentheid vir kommentaar gegee word. Die presiese wyse waarop hierdie raadpleging moet plaasvind, sal natuurlik van skool tot skool en gemeenskap tot gemeenskap verskil.
- b. 'n Baie belangrike aspek van meertalige onderrig⁴² is volhoubaarheid. Dit is alombekend dat parallelmediumonderrig die duurste vorm van onderrig is. Dit is dus nodig om te oorweeg of die gemeenskap die bykomende koste van parallelmediumonderrig sal kan aanhou dek, veral as dit met die aanstelling van personeel bykomend tot die staat se diensstaat gepaardgaan.
- c. Meertalige onderrig kan ook deur middel van dubbelmediumonderrig geskied. Dubbelmediumonderrig het egter ook tentakels wat versigtig benader moet word.
- d. Alle vorme van meertalige onderrig het bykomende finansiële implikasies vir skole wat ook verreken moet word.
- e. Die skool se fisiese geriewe, vermoë en beskikbare hulpbronne moet in ag geneem word. In hierdie verband moet daar onder andere gekyk word na die hoeveelheid leerders wat die skool kan inneem sonder om aan die gehalte onderrig wat gebied word, die beskikbaarheid van leermateriaal, die beskikbaarheid van opvoeders, die grootte en beskikbaarheid van klaskamers, ablusiegeriewe, sport- en ander ontspanningsgeriewe, ensovoorts afbreuk te doen.
- f. Dit sal baie moeilik wees vir beheerliggame om die behoeftes van die groter gemeenskap te bepaal. In dié verband word aanbeveel dat inligting oor die volgende bekom word:
 - Die aantal skole in die onmiddellike omgewing (dorp, voorstad, distrik).
 - Die onderrigmedium by daardie skole.
 - Die fisiese geriewe en vermoë van daardie skole.
 - Die toeganklikheid van daardie skole vir leerders van die betrokke gemeenskap.

Bostaande inligting kán seker uit die gemeenskap verkry word, maar dit kan ook wenslik wees om dit eerder van die toepaslike provinsiale onderwysdepartement aan te vra.

41 Daar word nie aangevoer dat dit die enigste aspekte is nie. Daar kan natuurlik besondere omstandighede bestaan wat ook in aanmerking geneem moet word.

42 "Meertalige onderrig" in hierdie konteks verwys na die situasie waar die skool meer as een onderrigtaal gebruik, en nie die onderrig van meer as een taal as vak nie.

- g. Die geskikste onderrigtaal moet ook 'n rol speel. Moedertaalonderrig word allerweë as die geskikste onderrigmedium beskou.
- h. Gelykberegting van tale moet boonop in gedagte gehou word. In geval van meer as een onderrigtaal moet dieselfde kurrikulum op dieselfde vlak aan alle leerders van die skool beskikbaar wees.
- i. Die vereistes van artikel 29(2) van die Grondwet moet in gedagte gehou word. Dié vereistes is soos volg:
 - Elkeen het die reg op onderrig in die amptelike taal of tale van eie keuse.
 - Dit moet egter redelik doenlik wees.
 - Die staat moet alle redelike alternatiewe, met inbegrip van enkelmediuminstellings, oorweeg, met inagneming van billikheid; doenlikheid; en die behoefte om die gevolge van vorige wette en praktyke wat op grond van ras gediskrimineer het, reg te stel.
- j. Die vereistes van artikel 28(2) van die Grondwet moet ook 'n bepalende rol speel. Kragtens hierdie bepaling is 'n kind se belang deurslaggewend in enige aangeleentheid wat die kind raak – en gehalte opvoeding is jûfs so 'n aangeleentheid.
- k. Die Taal-in-Onderwysbeleid en die Norme en Standaarde vir Taalbeleid in Openbare Skole, 1997, moet in ag geneem word.
- l. Laastens moet in gedagte gehou word dat die reg op onderrig in die taal van eie keuse 'n reg teenoor die staat is, en nie teenoor elke individuele skool nie. Dit beteken dus dat leerders nie noodwendig daarop kan aandring dat 'n skool aan hulle onderrig moet bied in 'n taal wat nie deel uitmaak van die skool se bestaande aanbod nie.

8. Gevolgtrekking

Uit die bostaande blyk dit dat die laaste woord nog nie oor taal- en by implikasie toelatingsbeleid binne onderwys gesprek is nie. Daar kan wel geargumenteer word dat die finale woord moontlik gesprek is, maar dat die toets in die praktiese toepassing sal wees.

Binne die huidige statutêre bepalings en hofuitsprake bestaan geen twyfel daaroor nie dat die onderwysowerheid steeds nie die reg het om skole tot dubbel- of parallelmedium instellings “te verklaar” of om opdragte aan beheerliggame of skole te gee met betrekking tot hul taalbeleid nie. Die SBL is steeds die enigste liggaam wat die taalbeleid van 'n skool mag bepaal binne die statutêre raamwerk.

Hierdie is 'n reuse en verantwoordelike taak wat met groot omsigtigheid, verantwoordelikeheid, verantwoordbaarheid en deursigtigheid uitgeoefen moet word. Beheerliggame moet ingeligte beleidsbesluite neem en moet daarom deeglike navorsing doen en so wyd as moontlik binne die skoolgemeenskap konsulteer ten einde hulle statutêre plig uit te oefen. Die beheerliggaam moet in terme van die Gondwethof se uitspraak ook die behoeftes en omstandighede van die gemeenskap as een van die faktore in ag neem voordat 'n taalbeleid bepaal word. Dit is ook duidelik dat die hof 'n taalbeleid nie as 'n finale beleid

beskou nie en dat beheerliggame die beleid van tyd tot tyd sal moet hersien om veranderende omstandighede en behoeftes van die gemeenskap in ag te neem.

Die hof kwantifiseer egter nie die inhoudelike van die behoefte van die breër gemeenskap nie en plaas ook nie 'n plig op beheerliggame om formele ondersoekte te loods en navrae aan ander skole te rig nie. Die departement het daarom steeds die verantwoordelikheid om beheerliggame van volledige en tersaaklike inligting te voorsien ten einde ingeligte besluite te kan neem.

In terme van die Grondwethof se *Ermelo*-uitspraak kan 'n POD die beheerliggaam se magte slegs terugtrek indien die beheerliggaam nie hierdie verantwoordelikheid (soos hierbo uiteengesit) na behore uitoefen nie. Hierdie terugtrekking is 'n administratiewe handeling van die hoof van onderwys en moet in alle opsigte voldoen aan die vereistes vir administratiewe geregtigheid.⁴³ Die onderwyshoof moet redes gee vir sy besluit gee en kan nie arbitrêre besluite neem nie. Die besluit moet daarom regmatig (legitiem), redelik (rasioneel) en prosedureel billik wees. Indien die besluit nie hieraan voldoen nie, kan die onderwyshoof se besluit op hersiening na die Hooggeregshof geneem word.

Wilhelm von Humbolt beskryf taal as volg: "Taal is die vormende orgaan van die gedagtes".⁴⁴ Mag ons gedagtes daarom helder wees as ons oor taal binne die onderwys debatteer ten einde 'n toekoms vir al die kinders in Suid-Afrika te verseker.

Bibliografie

MULLER P, CLAASSEN C EN VAN TONDER M

1998. *Die Groot Afrikaanse Aanhalingsboek*. Tweede druk. Kaapstad: Human Rousseau.

43 Artikel 31 van die Grondwet.

44 Wilhelm von Humbolt soos aangehaal deur Muller 1988:189 in die *Groot Afrikaanse Aanhalingsboek*.