View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by Koers (E-Journal)

Die reg op basiese onderwys in Suid-Afrika

I.J. Oosthuizen
Nagraadse Skool vir Opvoedkunde
Potchefstroomse Universiteit vir CHO
POTCHEFSTROOM
E-pos: dopijo@puknet.puk.ac.za

J.P. Rossouw
Onderwyskollege Potchefstroom
POTCHEFSTROOM
E-pos: pokjpr@puknet.puk.ac.za

Abstract

The right to basic education in South Africa

Education is most effective within a culture of human rights. The right to education is one of the internationally recognised fundamental rights of a child.

In this article the right to education is discussed against the background of the development of children's rights since 1924. Special attention is given to the 1989 Convention on the Rights of the Child, consisting of internationally acceptable principles and minimum standards for education and the general welfare of children.

In this article "basic education" is first defined, followed by a clarification of the international principle of "free education". Although free education is not guaranteed by the South African Constitution, everyone has the constitutional right (as well as the obligation) to receive basic education.

Another prominent aspect of the article is a discussion of the provision of basic education in the learner's mother tongue, as well as the extent of limitations to the freedom of choice of the language of instruction. This right of all people in the diverse South African society is weighed up against other constitutional principles such as reasonableness, practicability and affirmative action. What must be kept in mind as well, is that the understanding of the Bill of Rights is still in a developmental phase and subject to much interpretation, especially by the Constitutional Court.

1. Oriëntering

Prinsipieel beskou, kan die onderwyshandeling in sy geheel na gees en rigting as 'n eenheidshandeling bestempel word. Wanneer daar egter op die spesifieke rol van elke afsonderlike samelewingsverband gefokus word, word 'n gedifferensieerde ondertoon blootgelê. Hierdie differensiasie staan kongruent aan die aard van elke onderskeidelike samelewingsverband wat gemoeid is met die onderwys van die kind (Van der Walt *et al*., 1982:87). Daar kan byvoorbeeld 'n onderskeid gemaak word tussen primêre en sekondêre samelewingsverbande. Die gesin word allerweë as die primêre samelewingsverband bestempel omdat dit 'n natuurlike uitvloeisel is van die huwelik wat oorspronklik deur God self ingestel is, en ook omdat alle ander samelewingsverbande daaruit voortvloei (Postma, 1987:98). Benewens die plig wat daar op die ouer rus om die kind binne die gesinstruktuur op voed en te beskerm, rus daar ook 'n verantwoordelikheid op die ouer om die kind op te voed. Die verpligting wat die ouer het teenoor die kind om hom/haar op te voed (i.c. onderwys) lê diep ingewortel in die Suid-Afrikaanse gemene reg (Van der Vyver *et al.*, 1991:611).

Weens 'n gebrek aan gespesialiseerde onderwysvaardighede binne die gesinstruktuur kan die ouer die onderwys van sy kind net tot op 'n sekere vlak voer. Die ouer beskik byvoorbeeld nie oor die gespesialiseerde vakkennis of die didaktiese vaardighede om sy kind volledig voor te berei vir vakkundigheid en beroepspesialisering nie: vir hierdie gespesialiseerde onderwys moet hy hom tot die skool as sekondêre samelewingsverband wend.

In hierdie artikel sal gefokus word op onderwys binne die konteks van die skool as sekondêre samelewingsverband. Vanuit 'n inleidende agtergrondsbeskouing oor die plek wat onderwys binne 'n menseregtekultuur inneem, sal dan oorgegaan word na die hooffokus van die artikel: die implikasies wat artikel 29(1) en (2) van die Suid-Afrikaanse Grondwet vir basiese onderwys inhou.

2. Onderwys binne 'n menseregtekultuur

Onderwys is van die grootste waarde binne 'n menseregtekultuur. Nie net rus dit die leerder toe met die nodige kundighede en vaardighede vir 'n sinvolle beroep nie, dit is ook 'n geskikte instrument om die grondtoon van 'n menseregtekultuur aan 'n jong en opgroeiende geslag oor te dra. Devenish (1998:224) wys ook daarop dat die mens deur onderwys vry word van onkunde, bygeloof en vrees om plek te maak vir waardigheid en selfrespek. Regter Chaskalson sê die volgende van die reg op lewe

en menswaardigheid in *Die Staat v T Makwanyane and M Mchunu* 1995 (3) SA 391 (CC):

> First, the relationship between rights of life and dignity, and the importance of these rights taken together. Secondly, the absolute nature of these two rights taken together. Together they are the source of all other rights. Other rights may be limited, and may even be withdrawn and then granted again, but their ultimate limit is to be found in the preservation of the twin rights of life and dignity. These twin rights are the essential content of all rights under the Constitution. Take them away and all other rights cease.

Waar menswaardigheid as een van die twee heel belangrikste waardes in ons Grondwet bestempel word, kan die rol wat opvoedende onderwys gevolglik by die vorming van die leerder speel, seker nie oorskat word nie. Tydens die proses van opvoedende onderwys behoort elke leerder enersyds menswaardigheid te ervaar, maar terselfdertyd ook geleer te word om die menswaardigheid van andere respekteer.

Die reg op onderwys is internasionaal een van die fundamentele regte van die kind, en in die paragraaf wat volg, word die historiese ontwikkeling van kinderregte kortliks uiteengesit.

3. Kinderregte: historiese ontwikkeling

Die regte van die kind is, internasionaal gesproke, eers in die twintigste eeu werklik bevestig. Osler (1994:141) stel dit so:

> The first international attempt to codify children's rights was made in 1924 when the Assembly of the League of Nations endorsed the Declaration of the Rights of the Child proclaimed by the non-governmental organisation (NGO) Save the Children International Union.

Hierdie Deklarasie was egter sonder enige direkte verwysing na 'n reg op onderwys (Van Bueren, 1992:214). Daarna is dit hersien en uitgebrei, waarna die Universele Deklarasie van Menseregte in 1948 geformuleer is, "with the simple recognition that education be free and compulsory" (Levesque, 1998:188). Young en Young (1995:229) verwys veral na die reg op geletterdheid, en beskou hierdie Deklarasie as "the primary international instrument upon which all subsequent covenants, recommendations and declarations have been based". In 1959 het die 1948-deklarasie die basis gevorm van die VN se Deklarasie van die Regte van die Kind, wat die reg van die kind op onderwys formeel bevestig het (Osler, 1994:141, Van Bueren, 1992:214).

Coons (1996:157-159) wys daarop dat daar 'n totale afwesigheid bestaan ten opsigte van 'n Christelike ontleding of formulering van die

godsdienstige regte van kinders. Hy dui voorts die ironie daarvan aan dat die Christelike gemeenskap nie die regte van kinders betrek het nie:

> Why have Christians neglected to catalogue their corresponding rights? Even more irritating to the apologist, why have Christians left all the credit for the discovery of children's rights to secular advocates of the twentieth century with their laws, constitutions, international conventions and legions of 'child advocates'? (Coons, 1996:158).

Hierdie aanklag van Coons skep stof tot nadenke – ook vir die Christen-opvoeder, wat in sy opvoedingstaak sowel die beginsels oor menseregte as die inskerping van Christelike beginsels soos menswaardigheid en vryheid aan leerders moet oordra. 'n Christenopvoeder behoort ook die balans tussen regte en die gepaardgaande verantwoordelikhede duidelik uit te spel, sowel as die feit dat talle sogenaamde regte, volgens die Christelike perspektief, in werklikheid voorregte is.

Die regte van die kind het weer in 1979, tydens die Internasionale Jaar van die Kind, baie publisiteit en aandag gekry. In hierdie jaar is 'n werkgroep deur die VN se Kommissie vir Menseregte in die lewe geroep wat tot en met 1989 een week per jaar aan die Konvensie oor Kinderregte gewerk het. Die belangrikste rolspelers was die verteenwoordigers van die verskillende lidlande, saam met die nie-regeringsorganisasies en internasionale agentskappe soos die International Labour Organisation en UNICEF (Osler, 1994:141). Osler (1994:142) wys ook op die groter belangrikheid van die Konvensie, in vergelyking met die voorafgaande Deklarasies:

> The 1989 Convention on the Rights of the Child marks an important development in international law on children's rights since, unlike the Declaration which preceded it, a Convention is legally binding on all states which choose to ratify it.

Hierdie Konvensie het internasionaal aanvaarbare beginsels en minimumstandaarde vir kinders se onderwys en algemene welvaart daargestel, "against which current domestic legislation can be assessed and future progress monitored" (Osler, 1994:146). Artikel 28 van die Konvensie spesifiseer die kind se reg op onderwys. Osler (1994:147) haal die belangrikste aspekte van die betrokke artikel soos volg aan:

> The child has the right to education, and the State's duty is to ensure [that] the primary education is free and compulsory, to encourage different forms of secondary education accessible to every child and to make higher education available to all on the basis of capacity. School discipline shall be consistent with the child's rights and dignity. The State shall engage in international cooperation to implement this right.

Artikel 29 van die finale Suid-Afrikaanse Grondwet is, soos wat die geval met artikel 32 van die Oorgangsgrondwet was, die resultaat van baie ondersoek, intensiewe onderhandelings en noukeurige ontwerp (Malherbe, 1997:98). Malherbe beskou die Grondwet in sy geheel as "... the most fundamental and far-reaching change to the South African legal system during this century, if not ever" (Malherbe, 2000a:49). Dat die aangeleentheid oor onderwys ten tye van die grondwetlike onderhandelings dikwels 'n kontensieuse, politiese aangeleentheid was, ly geen twyfel nie.

Malherbe (2000a:54) noem dit "a hard fought battle" en stel dit verder só: "It was one of the last seemingly unsurmountable hurdles to the adoption of the Constitution and its contents were finalised right at the very end." So 'n opmerking wys op die belangrikheid wat onderwys vir al die belanghebbendes by die formulering en finalisering van die Handves van Menseregte gehad het. Venter (1999) beklemtoon ook in 'n persoonlike onderhoud die feit dat onderwys in die Grondwet van die uiterste belang is. Onderwys is immers een van areas in die gemeenskapslewe waar die meeste en mees sigbare diskriminasie plaasgevind het.

Malherbe dui verder die kernbelangrike, sentrale rol aan wat onderwys in die vernuwing van die Suid-Afrikaanse samelewing speel wanneer hy die volgende sê: "Today education is one of the main targets when the Government speaks of the transformation of society" *(*Malherbe, 2000a:49).

Malherbe (2000c) beklemtoon in 'n onderhoud dat die Konvensie oor Kinderregte die belangrikste riglyn was tydens die onderhandelings oor die formulering van artikel 28 (Regte van Kinders). "Dié artikel is dan ook een van die mees progressiewe bepalings van hierdie aard in enige grondwet" (Malherbe, 2000c). Taal as medium van onderrig was een van die verskilpunte wat geopper en ook betrek is tydens die Eerste Sertifiseringsuitspraak van die Konstitusionele Hof (*Certification of the Constitution of the Republic of South Africa* 1996 Case CCT 23/96 [79-81]) Alhoewel artikel 29 'n produk van politieke kompromieë was en dit gevolglik baie tekortkominge het, kan dit nie as rampspoedig of fataal vir Suid-Afrikaanse onderwys afgemaak word nie. Artikel 29 stel gewis 'n basis daar vir 'n werkbare sisteem waarin alle onderwysbelanghebbendes in Suid-Afrika sinvol kan deel (Malherbe, 1997:98).

Die Wet op die Suid-Afrikaanse Owerheid van 1995 het algemene onderwys in Suid-Afrika in die volgende drie bande ingedeel (Steyn *et al*., 1997:67):

- Algemene onderwys (wat in Grondwetterme bekend staan as *basiese* onderwys) strek van graad 1 tot by graad 9. Binne die raamwerk van algemene onderwys is daar ook Volwasse Basiese Onderwys wat op vlakke 1, 2, 3 en 4 aangebied word en wat dieselfde uitkoms behoort te lewer as graad 9 by die gewone basiese onderwys.
- Verdere onderwys wat van graad 10 tot by graad 12 strek.
- Hoër onderwys wat die verwerwing van sertifikate, diplomas en grade insluit.

4. Reg op basiese onderwys

Elkeen het ingevolge artikel 29(1)(a) van die Grondwet ’n *reg* teen die staat om hom/haar van basiese onderwys te voorsien. Hierdie bepaling stel ’n sterk positiewe reg daar: dit gee in duidelike terme aan elkeen die reg om basiese onderwys van die staat op te eis. Sodanige positiewe reg op ’n sosio-ekonomiese voordeel van die staat impliseer volgens Chaskalson *et al.* (1999:38-41) ’n reg wat afgedwing kan word ten spyte van die staat se ander finansiële verpligtinge. In kontras hiermee staan, volgens Chaskalson *et al.* (1999:38-19) die volgende:

- ’n Swak positiewe reg soos byvoorbeeld opgeneem in artikel 29(1)(b). Dit is ’n swak positiewe reg omdat dit aan ’n interne beperking onderworpe is wat bepaal dat die staat redelike maatreëls moet tref en progressief in werking moet stel om hoër onderwys vir almal beskikbaar te maak. Ander vergelykbare voorbeelde van swak positiewe regte is die reg op behuising (artikel 26) en die reg op gesondheidsorg, voedsel, water en maatskaplike sekerheid (artikel 27) waarvan die beskikbaarmaking deur die staat telkens afhanklik gemaak word van die “beskikbare middele”.

- ’n Negatiewe reg om byvoorbeeld ingevolge artikel 29(3) self – en op eie koste – privaatskole op te rig. Eerstens verskuif die finansiële las hier weg van die staat af en tweedens het die oprigter van die privaatskool die versekering dat die staat hom nie mag verhinder om sodanige skool op te rig nie.

Wat onder die begrip *basiese* onderwys verstaan word, is nie so eenvoudig nie, en word vervolgens kortliks bespreek.

4.1 Definiëring van basiese onderwys

Daar bestaan nie eenduidigheid oor wat presies onder die begrip *basiese* onderwys verstaan behoort te word nie. Die eerste probleem waarmee ’n mens te kampe het, is die feit dat die betekenisinhoud wat daaraan

gekoppel word, wissel van land tot land en van kultuur tot kultuur. 'n Volgende probleem wat in gedagte gehou moet word, is die feit dat die betekenisinhoud nie staties is nie aangesien dit mettertyd verander. Tydens die *World Conference on Education for All* in Thailand deur UNICEF, UNESCO en UNDP is *The World Declaration on Education for All* (1990) opgestel. In artikel 1 van hierdie dokument word dié twee probleme soos volg erken: "The scope of basic learning needs and how they should be met varies with individual countries and cultures, and inevitably changes with the passage of time" (http://www.ecdgroup.com/cn/cn141ead).

Nogtans bestaan daar sekere raakpunte wat dit moontlik maak om 'n raamwerk daar te stel waarbinne'n redelik bevredigende omskrywing van die begrip saamgestel kan word:

- Semanties gesproke beteken die woord *basies*: "soos van 'n basis, grondslag". Die grondvorm van die woord *basies* is *basis*, wat beteken: "voetstuk, onderste deel waarop iets rus" (Odendal, 1988: 67). Chaskalson is dit ook daarmee eens dat 'n taalkundige ontleding van die woord *basies* daarop dui dat dit beteken: "pertaining to or forming a base" (Chaskalson *et al*., 1999:38-6).

- In die VSA word die betekenisinhoud van die woord gekoppel aan die algemene openbare verwagting wat daar aan die standaard van onderwys in dié land gestel word. So word daar onder andere ook 'n verwagte standaard aan basiese onderwys gestel (Malherbe, 1995:2). Voortspruitend uit dié verwagting is daar veral twee hoofmotiewe vir basiese onderwys in die VSA:

  - om die leerder toe te rus sodat hy self die voordele van basiese opvoeding in sy eie lewe kan beleef en
  - om as 'n toegeruste burger van die land 'n sinvolle bydrae te lewer tot die ontwikkeling van die land.

In die hofsaak *San Antonio School District v Rodriques* het die regter dit duidelik gestel dat om basiese onderwys van leerders te weerhou nie alleen daarop neerkom dat hul eie lewens daardeur nadelig geraak word nie, maar ook dat dit hulle weerhou om 'n sinvolle bydrae tot die land se ontwikkeling te lewer:

> The stigma of illiteracy will mark them for the rest of their lives. By denying these children a basic education, we deny them the ability to live within the structure of their civic institutions, and foreclose any realistic possibility that they will contribute in even the smallest way to the progress of our nation (*San Antonio School District v Rodriques, 411 US 1 1973).*

Devenish (1998:228) verwys ook na genoemde hofsaak wanneer hy die volgende sê:

> Education is also essential for citizens to make informed political decisions. Therefore, the United States Supreme Court has suggested that the state may indeed be under an obligation to ensure a minimum standard of education in order to avoid inequalities in the right to speak and to vote.

Elke Amerikaanse burger moet dus hiervolgens basiese onderwys ontvang waarvan die standaard van so ’n aard is dat dit hom in staat sal stel om sy “regte en verpligtinge verbonde aan burgerskap te geniet en na te kom” (Malherbe, 1995:2).

In artikel 1 van *The World Declaration on Education for All* (1990) word die konsep basiese onderwys verdeel in onderskeidelik *leerinstrumente* en *leerinhoude*. *Leerinstrumente* sluit hiervolgens in: geletterdheid, spraakvaardigheid, syfervaardigheid en probleemoplossing. Onder leerinhoude word aspekte ingesluit soos: kennis, vaardighede, waardes en houdings.

In die lig van die voorafgaande en in die lig van genoemde omskrywing van Malherbe (1995:2) kan die konsep basiese onderwys omskryf word as daardie tipe opvoedende onderwys wat ’n leerder ontvang en wat hom toerus met die basiese vaardighede van funksionele geletterdheid (wat die basiese vaardighede van lees, skryf en rekenkunde insluit) sowel as ’n basiese kennis en bewustheid van ekonomie, kultuur en politiek.

4.2 Gratis onderwys

Artikel 26(1) van die Universele Deklarasie van Menseregte bepaal dat basiese onderwys gratis verskaf moet word: “Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages.” Ook artikel 28(1)(a) van die Konvensie oor Kinderregte (1989) bepaal dat basiese onderwys gratis verskaf moet word.

Baie ander handveste in die internasionale arena waarborg gratis onderwys. Opvallend afwesig in sowel die 1993- as die 1996-tekste van die Suid-Afrikaanse Grondwet is die byvoeglike naamwoord *gratis* voor die selfstandige naamwoord *onderwys*. Die reg op basiese onderwys sluit gevolglik ingevolge ons Grondwet nie noodwendig gratis onderwys in nie (Malherbe, 1995:2). Malherbe voeg by dat, hoewel basiese onderwys nie gratis is nie, dit egter wel afdwingbaar is.

By ’n vergelyking van die ooreenstemmende artikels in die Oorgangsgrondwet (artikel 32(a) en (b)) met dié van die finale Grondwet (artikel 29(1)(a)), val die volgende op:

- In die finale Grondwet word die frase “op gelyke toegang” uitgelaat. Die rede daarvoor is waarskynlik omdat artikels 1, 7, 9 en 39 van die finale Grondwet reeds genoegsaam voorsiening maak vir die afweer van onbillike diskriminasie en die bevordering van gelykheid.

- Artikel 29(1)(a) van die finale Grondwet voeg basiese onderwys vir volwassenes in as deel van (gewone) basiese onderwys. ’n Letterlike uitleg en toepassing van die frase kom streng gesproke daarop neer dat die staat nie prioriteit aan gewone basiese onderwys bo dié van volwasse basiese onderwys mag gee nie (Chaskalson *et al*., 1999:38-6). So ’n uitleg sal gevolglik daarop neerkom dat sowel volwassenes as kinders ’n gelyke toegangsreg het op basiese onderwys. In die lig van die feit dat dit ’n feitlik onmoontlike finansiële en administratiewe opgaaf op die skouers van die staat plaas, is dit egter hoogs onwaarskynlik dat die hof in die geval van ’n dispuut soiets sal kan afdwing (Chaskalson *et al*., 1999:38-6).

4.3 Onderrig in die taal/tale van keuse

Vanweë die taal- en kultuurdiversiteit (en in die lig van ’n komplekse vervlegting van konflik in die historisiteit van taal as onderrigmedium) is onderrig in die taal van keuse (waarby inbegrepe die reg op moedertaalonderrig) ’n kontensieuse saak in die Suid-Afrikaanse onderwys. In Februarie 1996 het die minister, as basis vir die SA Skolewetsontwerp van April 1996, ’n algemene onderwysbeleidsverklaring in die vorm van Onderwyswitskrif 2 uitgevaardig, waarin die standpunt van billikheid teenoor alle groepe sterk beklemtoon word. Enersyds word daar in die inleiding tot die Witskrif ontken dat die onderwysdepartement onwillig is om die taal- en kultuurverskeidenheid te beskerm; andersyds word dit ook duidelik gestel dat die onderwysdepartement nie kan toelaat dat rasgebaseerde bevoorregting op ’n onbillik diskriminerende wyse weer opvlam nie. Die minister kwalifiseer genoemde onbillikheid wanneer hy die volgende sê (SA., 1995): “No single community has the moral right to claim that the schools erected with public funds in the past belongs exclusively to them and to no one else. Those funds were raised out of the taxation and the labour and the enterprise of all South Africans”.

Inleidend kan gesê te word dat die grondmotief vir taalkeuse in die Suid-Afrikaanse onderwys waarskynlik ingebed is in die volgende grondwetlike benaderings:

- Die diversiteit van die Suid-Afrikaanse taal- en kultuurverskeidenheid moet eerbiedig word en
- die “diskriminasie, agterstande en tekortkominge” (Venter, 1996a:399) van die verlede moet uit die weg geruim word.

Ingevolge artikel 29(2) van die finale Grondwet het elkeen die reg om onderwys in die amptelike taal of tale van eie keuse (met inbegrip van moedertaalonderwys) aan ’n openbare onderwysinstelling te ontvang. Hierdie bepaling moet waarskynlik gesien word in die lig van die voordele wat moedertaalonderwys vir die leerder inhou. De Waal *et al*. (2000:432) noem in hierdie verband die volgende: “For linguistic minorities public education in the majority language can be particularly burdensome. The academic performance of minority children could be prejudiced by having to be taught in a language that is not their mother tongue”.

De Waal *et al*. (2000:432) gaan voort om op die gevaar te wys dat die kind wat aan ’n minderheidsgroep behoort, tydens sy vormingsjare nie genoegsaam aan moedertaalonderrig op skool blootgestel sal word nie. Dit kan die gevolg hê dat onvoldoende ontwikkeling van sy skryf- en praatvermoë sal plaasvind.

Dit word redelik algemeen aanvaar dat onderrig in die moedertaal die voordeel inhou dat dit “beter opvoedkundige resultate as onderrig deur ’n tweede taal” oplewer (Schuring, 1995:1). Deur onder andere te verwys na UNESCO (1953) wat dié standpuntinname steun, motiveer dié skrywer sy standpunt soos volg: “Een van die redes hiervoor is dat die huistaal die taal is wat die leerling die beste ken.”· Malherbe (1997:97) voeg hierby dat moedertaalonderrig as een van die kragtigste middele beskou moet word om onderwysgeleenthede vir alle Suid-Afrikaners moontlik te maak terwyl Chaskalson *et al*. (1999:38-15) sê dat dit waarskynlik gesien kan word as ’n poging om voorsiening te maak vir die beskerming van die taalregte van minderheidsgroepe.

Daar word in artikel 29(2) so ver gegaan om te spesifiseer dat, om uitvoering te gee aan die imperatief van taalkeuse, die staat alle redelike alternatiewe – met inbegrip van enkelmediumskole – moet oorweeg. In sekere gevalle sal die oprigting van enkelmediumskole moontlik die enigste manier wees om reg te laat geskied aan moedertaalonderrig (Malherbe, 1997:97). Gesien in die lig van die rigtinggewende waardes in die Grondwet is dit egter baie duidelik dat enkelmediumskole nie byvoorbeeld gebruik sal kan word om op ’n direkte of indirekte wyse onbillik teen ander te diskrimineer nie. In dié verband is dit byvoorbeeld belangrik om daarop te let dat die gebruik van taaltoetse as toelatings-

meganisme vir leerders nie aangewend sal kan word om sekere leerders toegang tot sodanige skool te weier nie.

Die mate van vryheid van keuse van die leerder is ’n belangrike aspek van die kwessie van onderrigtaal, soos vervolgens bespreek word.

4.3.1 Keusevryheid van die leerder

Indien die tekste van die Oorgangsgrondwet met dié van die finale Grondwet vergelyk word, blyk die volgende:

- Die keusevryheid van die leerder word in die finale Grondwet verbreed vanaf onderwys in sy/haar moedertaal tot ’n amptelike taal/ tale van eie keuse. Anders gestel: ’n leerder het ingevolge die finale grondwet die reg om in ’n amptelike taal anders as sy/haar moedertaal onderwys te ontvang. Hierbenewens het hy/sy ook die reg om in meer as een amptelike taal (“tale”) van sy/haar keuse onderwys te ontvang. In die Oorgangsgrondwet is daar net van een taal melding gemaak: “... onderrig in die *taal* van sy of haar keuse ...” (skrywers se beklemtoning).

- Die keusevryheid wat hierdeur vergroot word, plaas ’n groter premie op die outonomie van die leerder. Hierdie benadering is in ooreenstemming met die huidige wêreldwye tendens waarvolgens daar meer klem op die outonome keusevryheid van die kind geplaas word. ’n Voorbeeld hiervan is die Konvensie oor die Regte van die Kind van 1989. Sommige vakliteratuur wat oor dié Konvensie handel, benadruk die outonomie wat deur die bepalings van die Konvensie aan die kind gegee word as die mees tiperende kenmerk van die Konvensie (Hafen & Hafen, 1995:1). Dié twee skrywers is byvoorbeeld van mening dat die bepalings van dié Konvensie ’n “quantum leap” gegee het om ’n “autonomous view” van kinderregte daar te stel.

- Die keusevryheid word egter in ’n sekere sin sinvol ingeperk deurdat daar in die finale Grondwet nou spesifiek melding gemaak word van ’n *amptelike* taal/tale terwyl daar in die Oorgangsgrondwet ongekwalifiseerd melding gemaak is van “die taal van sy/haar keuse”. Dit impliseer uiteraard dat elkeen net die reg het om aanspraak te maak op onderwys in een van die amptelike tale: Sepedi, Sesotho, Setswana, siSwati, Tshivenda, Xitsonga, Afrikaans, Engels, isiNdebele, isiXhosa en isiZulu. ’n Breë uitleg van hierdie bepaling kan vertolk word as ’n verwysing na een (of meer) van die elf amptelike landstale terwyl dit ingevolge ’n enger uitleg kan beteken dat daar, wat hierdie aspek betref, verwys word na die amptelike tale wat in ’n besondere provinsie van krag is (Chaskalson *et al*., 1999:38-15). Chaskalson *et al*.

(1999:38-15·) is die mening toegedaan dat die breë vertolking van krag is en dat dit ’n verwysing is na onderrig in een of meer van die elf amptelike landstale.

- ’n Besliste beperking ten opsigte van onderrig in die taal van keuse wat in die finale Grondwet ingevoeg is, is die langer lys van interne beperkings wat nou ingevoeg is. De Waal *et al*. (2000:432) stel dit só: “... it is generally accepted that there is no unqualified right to mother-tongue education in state schools. Recognition of such a right would clearly be too unwieldy to be realistic, particularly in a multilingual country such as South Africa”. In die Oorgangsgrondwet is daar net melding gemaak van “redelikerwys uitvoerbaar” (“reasonably practicable”) terwyl daar in die finale Grondwet melding gemaak word van oorwegings soos uitvoerbaarheid, billikheid en regstellende aksie waarteen dié reg nou opgeweeg moet word. Dit is dus ten opsigte van onderrig in die taal van keuse ’n duidelike beperking van die reg op onderwys indien dit vergelyk word met die ooreenstemmende bepaling wat in die Oorgangsgrondwet van krag was.

Nieteenstaande die feit dat die belangrikheid van die taal van ’n leerder se keuse deur hierdie bepaling beklemtoon word, word dié reg dus deur ’n hele paar interne beperkings ingeperk. Visser (1998:368) sê dat hierdie veelheid van interne beperkings in sekere situasies tot gevolg kan hê dat die riglyne vir die implementering van ’n taalbeleid by ’n besondere skool as vaag en onvoorspelbaar bevind kan word en dat regshelderheid en regsekerheid ingeboet kan word.

De Waal *et al*. (2000:433) is egter, in teenstelling met genoemde siening van Visser, van mening dat die standaard van die redelike uitvoerbaarheid wel objektief en beregbaar is:

> The standard of reasonableness means that where mother-tongue education is not provided there must be an objective justification for the denial of the right. International practice suggests that denial of the right can be justified by reference to a sliding-scale formula.

So ’n formule, waarvan daar in die *European Charter for Regional or Minority Languages* (1992) ’n voorbeeld is, kan dus bepaal in watter mate ’n spesifieke opvoedkundige instelling of departement verplig kan word om moedertaalonderrig aan sekere minderheidsgroepe te verskaf. Die moontlike beperking van hierdie reg van ’n groep leerders sal afhang van sowel die getalle sprekers van die spesifieke taal as die vlak van onderwys. Hoe hoër die vlak, hoe minder druk is daar op die verskaffer van die onderrig om dit in ’n verskeidenheid tale aan te bied (De Waal *et al*., 2000:433).

Malherbe (2000a:53) voeg hierby dat kostefaktore en die beskikbaarheid van fasiliteite en onderwysers ook in gedagte gehou moet word.

Vir die doeleindes van sinvolle klassifikasie sal daar vervolgens verwys word na algemene interne beperkings en spesifieke interne beperkings.

4.3.1.1 Algemene interne beperkings

Daar is in die eerste sin van artikel 29(2) sprake van die volgende *algemene interne beperking*: "waar daardie onderwys redelikerwys doenlik is". Anders gestel: die reg op onderwys in die taal van 'n leerder se keuse is nie 'n ongekwalifiseerde reg nie. Hierdie algemene interne beperking moet as 'n rekbare maatstaf gesien word wat onder andere die volgende riglyne daarstel:

Die reg op onderwys in die taal van 'n leerder se keuse sal ooglopend nie "redelikerwys doenlik" wees as net enkele leerders van 'n skool aandring op onderrig in die amptelike taal/tale van hul keuse nie. Die keuse tot onderwys in die amptelike taal/tale van keuse het waarskynlik te make met "betekenisvolle getalle taalsprekers". In die hofsaak *The Gauteng Provincial Legislature in re: Dispute concerning the Constitutionality of certain provisions of the School Education Bill* of 1995 [41] bevind regter Kriegler soos volg ten opsigte van die vergelykbare bepaling in die 1993 Grondwet: "Betekenisvolle getalle taalsprekers het gevolglik 'n afdwingbare reg teenoor die owerheid op onderrig in hul gemeenskaplike taal solank dit maar redelikerwys uitvoerbaar is".

'n Ander voorbeeld waar sodanige onderwys in die taal van 'n leerder se keuse nie "redelikerwys doenlik" is nie, is waar dit nie finansieel en/of administratief haalbaar is nie. Ingevolge artikel 6 van die Grondwet is daar elf tale wat erkenning geniet as amptelike taal. Dit is byvoorbeeld nie "redelikerwys doenlik" dat elkeen van die amptelike tale by elke skool as onderrigtaal beskikbaar gemaak kan word nie. In die hofsaak van *The Gauteng Provincial Legislature in re: Dispute concerning the Constitutionality of certain provisions of the School Education Bill* of 1995 [81] het regter Sachs onder andere die onmoontlikheid van so 'n opgaaf by die stigting van taaleksklusiwiteit by openbare skole op 'n retoriese wyse soos volg beklemtoon:

> Could it possibly be that the framers of the Constitution intended that each language group and each religious community in every one of their multiple spatial conglomerations, should have a claim on the State in terms of section 32(c) to establish exclusive schools?

De Waal *et al*. (2000:432) sluit hierby aan wanneer hulle daarop wys dat daar in die Grondwet van Suid-Afrika, benewens die elf amptelike tale,

nog elf ander tale gespesifiseer word wat algemeen deur verskillende gemeenskappe gepraat word.

Daar moet dus met groot omsigtigheid op ’n verskeidenheid faktore gelet word wanneer daar oor die onderrig, al dan nie, in ’n spesifieke taal besluit word. In die paragraaf wat volg, word in aansluiting hierby enkele spesifieke interne beperkings uiteengesit.

4.3.1.2 Spesifieke interne beperkings

Benewens hierdie algemene interne beperkings is daar ook nog drie meer *spesifieke interne beperkings* wat in artikel 29(2)(a),(b) en (c) gelys word en wat telkens afgeweeg moet word teen die reg om onderwys in die amptelike taal van keuse te ontvang:

- *Billikheid*. Artikel 29(2)(a) impliseer dat onderwys in die amptelike taal van keuse gegee kan word met die voorbehoud dat dit op ’n billike grondslag gedoen moet word. Gesien in die lig van die Grondwetlike waardes is een van die belangrikste maatstawwe vir die bepaling van billikheid sekerlik dié van gelykheid (en die afweer van onbillike diskriminasie). ’n Bevoordeling van byvoorbeeld een taalgroep ten koste van ’n ander sal nie as “billik” geag kan word nie.

- *Uitvoerbaarheid*. Die rede waarom hierdie beperking herhaal word nadat dit ook in die eerste sin van artikel 29(2) genoem is, is nie duidelik nie (Chaskalson *et al*., 1999:38-16). Of dit in die lig van moontlike hofuitsprake sal blyk dat die eerste vermelding daarvan byvoorbeeld na een reeks faktore (soos finansies) verwys en die volgende dalk na iets afsonderliks (soos byvoorbeeld die beskikbaarheid van personeel), is nie duidelik nie. Net die tyd sal leer wat dit werklik impliseer.

- *Regstellende aksie*. Artikel 29(2)(c) speel in ’n sekere opsig dieselfde kwalifiserende rol as wat artikel 9(2) ten opsigte van die reg op gelykheid speel: dit maak dit vir die staat moontlik om nie aan die reg op onderwys in ’n amptelike taal/tale van keuse te voldoen nie, indien daar in ’n gegewe situasie genoeg regverdiging is om daarvan af te wyk ter wille van regstellende aksie. In wese kom dit daarop neer dat daar van onderwysinstansies verwag word om programme te ontwikkel waarvolgens voorkeur verleen word aan die toelating van leerders afkomstig uit daardie groepe wat in die verlede benadeel is deur onbillike diskriminasie. In die saak *Motala v University of Natal* (1995) word dié beginsel bevestig, en veral die daarstelling van wetgewende en ander maatreëls om die regstellende aksie te reël ten

opsigte van toelating tot hoër onderwys *(Motala v University of Natal* 1995 3 BCLR 374 (D)).

Ten einde verdere lig op die betekenisomvang van die interne beperkings te werp, is dit miskien ook nuttig om ’n oomblik na die agtergrond vir die daarstelling van dié beperkings te kyk:

- Tydens die Eerste Sertifiseringsuitspraak van die Konstitusionele Hof het die hof bevestig dat elkeen ’n reg het op onderwys in die taal van sy/haar keuse en dat die uitoefening van dié keuse in ’n besondere situasie gebalanseer sal moet word met die oorwegings van billikheid, uitvoerbaarheid en regstellende aksie *(Certification of the Constitution of the Republic of South Africa*, 1996 Case CCT 23/96 [79]·).

- By die beoordeling van die interne beperkings moet deurentyd in gedagte gehou word dat artikel 29(2) deel uitmaak van ’n grondwet wat gebaseer is op menswaardigheid, die daarstelling van gelykheid, nie-rassisme en die inwerkingstelling van regstellende aksie. Malherbe (1997:96) sê in hierdie verband: “Nothing in the educational clause can or may be interpreted to condone racism and racial discrimination, or to prevent redress and perpetuate inequalities in education”. Die belangrikheid van hierdie waardes in die Grondwet kan moeilik oorskat word: Malherbe maak verder die stelling dat die waardes in die Grondwet tot dusver deurslaggewend was by feitlik elke uitspraak wat in die Konstitusionele Hof gemaak is. Hy verwys ook na die Kanadese hofsaak *Mahe v Alberta* van 1990 wat as voorbeeld kan dien vir die hantering van hierdie kwessie (Malherbe, 2000a:53).

Samevattend kan die gewaarborgde reg op onderwys in die amptelike taal/tale van elkeen se keuse – wat voortdurend teen die interne en eksterne beperkings afgeweeg moet word – waarskynlik die beste opgesom word met dié woorde van regter Sachs in die saak: *In re: The School Education Bill of 1995 (Gauteng)* (1996 4 BCLR 537 (CC)):

> Thus, the dominant theme of the Constitution is the achievement of equality, while considerable importance is also given to cultural diversity and language rights, so that the basic problem is to secure equality in a balanced way which shows maximum regard for diversity.

5. Slotsom

Internasionaal gesproke, het die regte van die kind eers in die twintigste eeu intensiewe aandag gekry. Die 1989 Konvensie oor die regte van die kind staan uit as een van die belangrikste bakens in die internasionalisering van kinders se regte – veral ook so omdat die dit wetlik bindend is

vir die ondertekenaars van die Konvensie. Internasionaal aanvaarbare beginsels en standaarde vir kinders se onderwys en algemene welsyn is pertinent afgebaken.

Artikel 28 van die Suid-Afrikaanse Grondwet, wat handel oor die regte van die kind, is grootliks 'n afdruksel van bepalings in die Konvensie van Kinderregte. Hoewel nie in stryd met internasionaal erkende beginsels nie, verskil artikel 29 van die Suid-Afrikaanse Grondwet (wat basiese onderwys betrek) in baie opsigte hiervan deurdat dit eiesoortig van aard is. Dit is die resultaat van 'n moeisame ontwerpproses, aangesien onderwys vir al die betrokke partye tydens die onderhandelinge 'n sensitiewe aangeleentheid was. Die produk is nie volmaak nie, maar word beskou as 'n werkbare basis vir die transformasie van onderwys in Suid-Afrika.

Die Republiek van Suid-Afrika beskik oor een van die mees progressiewe grondwette ter wêreld; 'n grondwet waarbinne alle vorme van diskriminasie onbestaanbaar gemaak is en waarbinne die samelewing omskep is in 'n oop en demokratiese samelewing wat gebaseer is op menswaardigheid, gelykheid en vryheid.

Naas die reg op lewe, word menswaardigheid as die belangrikste waarde in die Grondwet beskou. Effektiewe basiese onderwys het die potensiaal om nie net aan elke kind in sy vormingsjare die ervaring van menswaardigheid te gee nie, maar om hom ook te leer om andere se menswaardigheid te erken en te respekteer, veral vanuit 'n Christelike perspektief. Onderwys, spesifiek basiese onderwys, speel dus 'n kernbelangrike rol in die vernuwing van die Suid-Afrikaanse samelewing.

Basiese onderwys word nie in alle kulture en lande op dieselfde wyse gedefinieer nie, en die konsep is voortdurend onderhewig aan ontwikkeling. Hoewel dit 'n kontemporêre wêreldtendens is dat basiese onderwys gratis beskikbaar gestel moet word, is dit nie in die huidige Suid-Afrikaanse ekonomiese klimaat haalbaar nie.

Basiese onderwys deur die medium van die leerder se moedertaal is van groot belang ter wille van die hoogs moontlike vlak van begripsvorming by (veral) die jong leerder. Verskeie faktore, byvoorbeeld die redelikerwys uitvoerbaarheid daarvan, werk egter beperkend in op die uitoefening van leerders se keusevryheid in hierdie verband wat tot gevolg het dat dit nie 'n ongekwalifiseerde reg is nie.

Dit moet ten slotte ook in gedagte gehou word dat die uitleg van die Handves van Regte nog maar in sy kinderskoene staan en dat die verfyning en presiese interpretasie daarvan onderworpe is aan uitsprake deur veral die Konstitusionele Hof.

Bibliografie

COONS, J.E. 1996. The religious rights of children. (*In* Van der Vyver, J.D. & Witte, J., *eds*. Religious human rights in global perspective. Religious perspectives. The Hague : Nijhoff. p. 157-174.)

CHASKALSON, M., KENTRIDGE, J., KLAAREN, J., MARCUS, G., SPITZ, D. & WOOLMAN, S. 1999. *Constitutional Law of South Africa.* Kenwyn : Juta.

DEVENISH, G.E. 1998. Aspects of the right to education in the Constitution*. De Jure,* 31(2):224-239.

DE WAAL, J., CURRIE, I. & ERASMUS, G. 2000. *The Bill of Rights Handbook*. Kaapstad : Juta.

LEVESQUE, R.J.R. 1998. Educating American youth: lessons from children's human rights law. *Journal of Law and Education,* 27(2):173-208, April.

MALHERBE, E.F.J. 1995. Die onderwysbepalings van die 1993 Grondwet. *Tydskrif vir die Suid-Afrikaanse Reg,* (1):1-14.

MALHERBE, E.F.J. 1997. Reflections on the background and contents of the education clause in the South African bill of rights. *Tydskrif vir die Suid-Afrikaanse Reg,* (1):85-99.

MALHERBE, E.F.J. 2000a. A fresh start I: Education rights in South Africa. *European Journal for Education Law and Policy,* 4(1):49-55.

MALHERBE, E.F.J. 2000b. A fresh start II: Education rights in South Africa. *European Journal for Education Law and Policy,* 4(1):57-68.

MALHERBE, E.F.J. 2000c. Persoonlike onderhoud. Departement Publiekreg, Randse Afrikaanse Universiteit. 8 Julie, Pretoria.

ODENDAL, F., *red*. 1988. *Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal.* Johannesburg : Perskor.

OSLER, A. 1994. The UN Convention on the rights of the child: Some implications for teacher education. *Educational Review,* 46(2):141-151.

POSTMA, W. 1987. Doelmatige ouer-onderwyserkontak. Potchefstroom : Pro Rege.

SCHURING, G. 1995. Die saak vir Afrikaans in die onderwys. Arcadia : Stigting vir Afrikaans.

STEYN, H., STEYN, S.C. & DE WAAL, E.A.S. 1997. Die Suid-Afrikaanse onderwys-stelsel. Potchefstroom : PU vir CHO Sentrale publikasies.

The World Declaration on Education for All
kyk Internet

VAN BUEREN, G. 1992. Autonomy and the child: The international educational rights of the child. *Social Education,* 56(4):214-215.

VAN DER WALT, J.L. & DEKKER, E.I. 1982. Fundamentele opvoedkunde. Potchefstroom: Promedia.

VAN DER VYVER, J.D. & JOUBERT, D.J. 1991. Persone- en familiereg. Kaapstad : Juta.

VENTER, F. 1996a. Onderwystaalkeuse en grondslagonderwys grondwetlik beskou. *SA Publiekreg,* 11(2):383-401.

VENTER, F. 1996b. Afrikaanse en Christelike onderwys in die nuwe grondwetlike bedeling. *Tydskrif vir Geesteswetenskappe,* 3:232-237.

VENTER, F. 1999. Persoonlike onderhoud. Departement Publiekreg, Potchefstroomse Universiteit vir CHO. 11 Julie, Potchefstroom.

VISSER, P.J. 1998. Some problems regarding the validity of the official language documents in public education. *De Jure,* 31(2):367-372.

YOUNG, A.H. & YOUNG, D.H. 1995. Literacy as a human rights issue: the US experience. (*In* Oosthuizen, I.J., *ed*. International Perspectives of Educational Law: Law as an instrument for order in education. Proceedings of the International Law Conference of the Graduate School of Education. Potchefstroom : Potchefstroom University for CHE. p. 229-231.)

YUDOF, M.G., KIRP, D.L. & LEVIN, B. 1992. Education policy and the law. New York : West Publishing ..

Internet:

HAFEN, B.C. & HAFEN, J.O. 1995. Abandoning children to their rights. [Available on Internet:] http://www.firstthings.com /ftissues/ft9508. [Date of access: 15 September 1999].

SA
kyk SUID-AFRIKA.

SUID-AFRIKA. 1995. Die Witskrif oor onderwys en opleiding. *Staatskoerant* 16313 van 15 Maart 1995. Pretoria: Staatsdrukker.

The World Declaration on Education for All. 1999. [Available on Internet:] http://www.ecdgroup. com/cn/cn141ead [Date of access: 16 September 1999].

Hofsake:

Certification of the Constitution of the Republic of South Africa 1996 Case CCT 23/96.

Ex Parte Gauteng Provincial legislature: In re Dispute Concerning the Constitutionality of Certain Provisions of the Gauteng School Education Bill of 1995. 1996(3) SA 165 (CC).

In the matter of: *The Gauteng Provincial Legislature in re: Dispute concerning the constitutionality of certain provisions of the School Education Bill of 1995.* 1996 4 BCLR 537 (CC).

Motala v University of Natal 1995 3 BCLR 374 (D).

San Antonio School District v Rodriques, 411 US 1 1973.

The State v T Makwanyane and M Mchunu 1995(3) SA 391 (CC).

Kernbegrippe:

basiese onderwys; die Suid-Afrikaanse situasie
fundamentele regte

Key concepts:

basic education; the South African situation
fundamental rights